

บทนำ

กระแสโลกาภิวัตน์และระบบการค้าเสรีเป็นอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอก ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงเป็นโอกาสสำหรับผู้รู้จักปรับตัว และใช้โอกาสจากการเปลี่ยนแปลง แต่เป็นอุปสรรคสำหรับผู้ไม่รู้จักปรับตัวและอยู่ในภาวะเสี่ยงทางสังคม เพราะภาวะทางสังคมมีการแข่งขันอย่างรุนแรง มีความแตกต่างในองค์ความรู้ ความหลากหลายในค่านิยมและแนวคิดระหว่างความเป็นสากลและเอกลักษณ์ไทย ตลอดจนการแสวงหาประโยชน์ทั้งในเรื่องยาเสพติด การค้ามนุษย์และการละเมิดสิทธิในรูปแบบต่าง ๆ

ในปัจจุบันกล่าวได้ว่า สังคมไทยได้รับผลกระทบทั้งจากสภาพแวดล้อมภายนอก และปัญหาภายในจากความยากจนเชิงโครงสร้าง จึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ที่ตอบสนองความคาดหวัง และความต้องการของทั้ง ปัจเจกชน กลุ่ม และส่วนรวม ตลอดจนเป็นยุทธศาสตร์ที่มีลักษณะป้องกันและฟื้นฟู เชื่อมโยงและรูกแบบก้าวกระโดด เพื่อให้สอดคล้องกับการวิเคราะห์สภาพสังคมไทยจากนักวิชาการและนักบริหารว่ามีความไม่เท่าเทียมกันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและโอกาส โดยมีลักษณะเป็นสังคม 4 ฐาน อันได้แก่

1. สังคมการแข่งขันเพื่อค้ากำไร คือ กลุ่มคนที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าสูง และเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ มีคนจำนวนน้อยแต่มีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมมากที่สุด เพราะมีทรัพยากรเหนือกว่าสังคมอื่น ๆ
2. สังคมฐานานุภาพ คือ กลุ่มคนที่มีการศึกษาดี เนื่องจากได้โอกาสจากการขยายตัวทางการศึกษา และมีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 20 ของผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมทั่วประเทศ ทำให้มีรายได้มั่นคง เป็นลูกจ้างองค์กรขนาดใหญ่ และเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระขนาดปานกลางซึ่งมีหลักประกันที่มั่นคงจากองค์กรอยู่แล้วและสามารถส่งเสริมพัฒนาให้เป็นกลุ่มนักธุรกิจที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้า
3. สังคมของความพอเพียง คือ เกษตรรายย่อย กรรมกร และผู้รับจ้างอิสระ ซึ่งยังขาดหลักประกันทางสังคม คนกลุ่มนี้เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศและมีพื้นฐานความพอมีพอกินมากกว่าการสะสมทุน เพื่อความมั่นคงหรือการมีกำไร โดยไม่ยึดโยงกับกระแสพัฒนาที่ผ่านมาของประเทศซึ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่คนกลุ่มนี้จะมีภาวะเสี่ยงต่อการมีหนี้สินได้ง่าย และทางอยู่รอดของสังคมฐานนี้จะขึ้นอยู่กับคุณภาพและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความผูกพันของภูมิปัญญาท้องถิ่น
4. สังคมของความด้อยโอกาส คือ กลุ่มคนที่พึ่งตนเองไม่ได้ เข้าไม่ถึงสิทธิพื้นฐานของพลเมือง ขาดโอกาสที่จะได้รับข่าวสาร และเข้าไม่ถึงหลักประกันใด ๆ ทั้งสิ้น

การจัดการสังคมทั้ง 4 ฐานให้เกิดความเป็นธรรมจึงมีผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ และยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง โดยรัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาสังคมให้เป็นสังคมคุณภาพ สังคมคุณธรรมและสังคมสมดุล เพราะเป็นการให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในการ จัดสรรทรัพยากร และเรียนรู้ ตลอดชีวิต รวมทั้งสนับสนุนให้นำทุนทางวัฒนธรรม คือ ความเอื้ออาทร เกื้อกูล ค่านิยม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น มาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสังคมในยุคปัจจุบัน เพื่อให้เกิดจิตสำนึกที่ดี ครอบครัวมีความอบอุ่นและมีคุณภาพ สังคมมีความสมดุลกับสิ่งแวดล้อม ยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง มีสิทธิอย่างเสมอภาค ยุติธรรม มีระบบการจัดสวัสดิการสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถเข้าถึงระบบการจัดสวัสดิการสังคมสงเคราะห์ต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถดำรงตนในสังคมได้อย่างปกติสุข สมควรแก่อัตรา โดยเฉพาอย่างยิ่ง ได้กำหนดวาระแห่งชาติในการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เกิดจากการรวมตัวของหน่วยงานที่มีภารกิจในการแก้ไขปัญหาทางสังคม และส่งเสริมศักยภาพของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ประกอบด้วย

- กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ
- กรมการพัฒนาชุมชน ในส่วนของกองพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน
- สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ในส่วนของกองพัฒนาเยาวชนชนบท
- การเคหะแห่งชาติ
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- สำนักงานธนาทุเคราะห์

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของประชาชน และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น การแก้ไขปัญหาเชิงสังคมสงเคราะห์เช่นเดิม ไม่สามารถรองรับกับปัญหาทางสังคมที่มีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น จึงได้ปรับภารกิจใหม่ คือ การพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ และความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2547 เห็นชอบให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบตามเกณฑ์พื้นฐานในการดำรงชีวิตของคนไทยในด้านหลักประกันความมั่นคง เพื่อให้คนไทยเข้าถึงสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต และความมั่นคงในการดำรงชีวิต ดังนั้น จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงโดยมุ่งเน้นที่จะสร้างหลักประกันและประสิทธิภาพในการกระจายโอกาสและทรัพยากร เพื่อให้เกิดความพอเพียงแก่คนในสังคมที่พึ่งตนเองไม่ได้ ประคับประคองและสร้างภูมิคุ้มกัน ป้องกันและฟื้นฟูให้สถาบันครอบครัวและชุมชนมีความเข้มแข็ง มิให้เป็นภาระของสังคมโดยรวมต่อไป รวมทั้งสนับสนุนและส่งเสริมกลุ่มที่พึ่งตนเองได้อยู่แล้วให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตและมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมต่อไป โดยสามารถแบ่งกลุ่มเป้าหมายได้เป็น 2 กลุ่มหลักเพื่อดำเนินงานของกระทรวงฯ คือ

กลุ่มที่ 1 **กลุ่มที่พึ่งตนเองไม่ได้** หรือช่วยเหลือตนเองไม่ได้ รัฐต้องดำเนินการด้วยการสร้างโอกาส ให้บุคคลเหล่านั้นเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคม โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรให้อย่างเป็นธรรม ตลอดจน มีหลักประกันที่มั่นใจได้ว่าการบริการทางสังคมตามความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตนั้น จะช่วยให้สามารถช่วยเหลือตนเองต่อไปได้มากที่สุด

กลุ่มที่ 2 **กลุ่มที่มีศักยภาพในการเรียนรู้** กลุ่มที่พึ่งตนเองได้อยู่แล้วต้องได้รับการสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้รู้จักนำทุนทางวัฒนธรรมอันได้แก่ ความเอื้ออาทร การเกื้อกูล จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้ให้เกิดจิตสำนึกดี และสร้างโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา และช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม อันจะทำให้เกิดสังคมที่มีคุณภาพ และสมดุลในที่สุด

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2547 เห็นชอบยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2548 – 2551 และมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2547 เห็นชอบแผนยุทธศาสตร์เพื่อรองรับการปฏิบัติราชการปี 2548

เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามภารกิจดังกล่าวกระทรวงฯ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ ดังนี้

วิสัยทัศน์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นองค์กรและกลไกระดับชาติที่เอื้ออำนวยและประสานเชื่อมโยงกับภาคีทุกภาคส่วนเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตมีบริการสวัสดิการและคุ้มครองอย่างทั่วถึงเป็นธรรมและเสมอภาค สามารถช่วยเหลือและพัฒนาตนเอง ครอบครัวและชุมชนให้เป็นสังคมสันติสุข น่าอยู่และยั่งยืน

พันธกิจ

1. เพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการพัฒนาสังคม
2. พัฒนาหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิต
3. ส่งเสริมการพัฒนาทุนทางสังคม

ยุทธศาสตร์

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนานโยบายและระบบสารสนเทศการพัฒนาสังคม เพื่อให้มีระบบสารสนเทศที่สะท้อนถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในพื้นที่ และสภาพการดำรงชีวิตต่าง ๆ รวมทั้งกลุ่มที่อยู่ในภาวะเสี่ยงต่อปัญหาทางสังคม สามารถชี้สถานการณ์ทางสังคม พร้อมทั้งเป็นข้อมูลเพื่อการเฝ้าระวังเตือนภัย และแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและทั่วถึงในการกระจายทรัพยากรลงในพื้นที่ตลอดจนสามารถนำข้อมูลไปพัฒนา ปรับปรุงนโยบายการพัฒนาต่อไปในอนาคต

2. ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต เป็นการสร้างทางเลือกให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเข้าถึงความต้องการพื้นฐานทางสังคม ได้แก่ การบริการทางสังคม การประกันสังคม และการจัดสวัสดิการในรูปแบบของการสงเคราะห์จากรัฐให้มีคุณภาพ มีมาตรฐานสูงขึ้น ตลอดจนได้รับการฟื้นฟูกลับคืนมาสู่ครอบครัวและอยู่ในชุมชนได้อย่างมีศักดิ์ศรี สำหรับผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงในชนบท ได้มีทางเลือกที่จะมีที่อยู่อาศัยมั่นคง และหรือปรับปรุงถิ่นที่อยู่อาศัยให้มั่นคงและถูกสุขอนามัย ตลอดจน รักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นพื้นฐานให้ครอบครัวได้อยู่ร่วมกันและมีบทบาทในการอบรม บ่มนิสัย สร้างทัศนคติที่ดี และรับผิดชอบดูแลสมาชิกในครอบครัว

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาบริการทางสังคมเชิงรุก เพื่อส่งเสริมศักยภาพและพิกัดสิทธิ ครอบครัวและกลุ่มเป้าหมายให้มีความสามารถพึ่งพาตนเองตามวัยได้ ทั้งเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส ในขณะเดียวกันจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มข้าราชการในสังกัดซึ่งมีอยู่ประมาณ 4,000 กว่าคน ในฐานะผู้ให้บริการและเป็นกลไกให้สามารถจัดระบบบริการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับและพึงพอใจแก่ประชาชน

4. ยุทธศาสตร์การรวมพลังพัฒนาทุนทางสังคม เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มเป้าหมายและเพิ่มศักยภาพขององค์กร ชุมชนและเครือข่าย ให้มีแนวคิดและวิธีการทำงานโดยใช้ข้อมูล และให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การแก้ไขปัญหาการพัฒนาชุมชนและสังคมร่วมกัน

การแปลงยุทธศาสตร์กระทรวงฯ มาเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการได้กำหนดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัดเป้าประสงค์ ประเด็นยุทธศาสตร์ และผลลัพธ์ที่เกิดจากการทำงานตามยุทธศาสตร์ คือ

เป้าประสงค์

1. มีการคุ้มครองทางสังคมที่เป็นธรรม มีประสิทธิภาพและยั่งยืน
2. มีหลักประกันสวัสดิการทางสังคม การพิกัดสิทธิ และที่อยู่อาศัย
3. ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ครอบครัว ชุมชน และสังคมมีศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง
4. ประชาชนทุกกลุ่มมีการรวมตัวเพื่อพัฒนาศักยภาพขององค์กรและชุมชนให้เป็นเครือข่ายพึ่งพาซึ่งกันและกัน

ตัวชี้วัดเป้าประสงค์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

1. ร้อยละของสารสนเทศที่แสดงสถานภาพของกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่เป็นปัจจุบันไม่เกิน 6 เดือน
2. ร้อยละของความสำเร็จของการเตือนภัยทางสังคมและความมั่นคงในการดำรงชีวิต
3. มาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนไทย
4. ร้อยละของกลุ่มเป้าหมายได้รับการสงเคราะห์ ค้ำครองและฟื้นฟูตามมาตรฐาน
5. ร้อยละของครอบครัวที่ประสบปัญหาทางสังคมได้รับการที่ได้มาตรฐาน
6. ร้อยละของครอบครัวและ กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการทางสังคม สามารถกลับคืนสู่สังคมอย่างมีศักดิ์ศรี
7. ร้อยละของกลุ่มเป้าหมายได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครองทางสังคม
8. จำนวนครัวเรือนมีที่อยู่อาศัยมั่นคงเพิ่มขึ้น
9. จำนวนชุมชนแออัดได้รับการพัฒนาความมั่นคงของชีวิตและที่อยู่อาศัย
10. ร้อยละกลุ่มเป้าหมายได้รับการพัฒนาศักยภาพตามมาตรฐานที่กำหนด
11. จำนวนครอบครัวในชุมชนมีการดูแลและเกื้อกูลต่อกัน
12. มีเครือข่ายการพัฒนา การคุ้มครอง และจัดสวัสดิการที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่
13. จำนวนชุมชนสามารถพึ่งตนเองและปกป้องสมาชิกในชุมชน

ประเด็นยุทธศาสตร์

1. เสริมสร้างกลไกการคุ้มครองทางสังคม
2. สร้างหลักประกันให้เป็นโอกาส
3. พัฒนาทักษะชีวิตและการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมาย
4. พัฒนาสังคมอย่างสมดุล

ผลลัพธ์ที่เกิดจากการทำงานตามยุทธศาสตร์ เรียงตามลำดับ ดังนี้

1. การพัฒนานโยบายและระบบสารสนเทศการพัฒนาสังคม

การตอบสนองเป้าประสงค์ที่ต้องการให้มีการคุ้มครองและพัฒนาทางสังคมที่เป็นธรรมมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งจะทำให้กระทรวงฯ เป็นกลไกที่สร้างหลักประกันความมั่นคงในการคุ้มครองกลุ่มเป้าหมายให้เข้าถึงสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและความมั่นคงในชีวิต

2. การสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต

การตอบสนองเป้าประสงค์ของการมีหลักประกันด้านสวัสดิการทางสังคม การพิทักษ์สิทธิ และที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ในภาวะเสี่ยงและกลุ่มที่อยู่ในสังคมของความด้อยโอกาส จะมีทางเลือกในการรับบริการและสวัสดิการทางสังคมที่เป็นธรรม และสามารถช่วยเหลือตนเองและครอบครัวได้

3. การพัฒนาบริการทางสังคมเชิงรุก

การตอบสนองเป้าประสงค์ของการมีภูมิคุ้มกันและส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างเต็มตามศักยภาพให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ จากการจัดการกับปัญหาในเชิงรุกทั้งกลุ่มผู้ให้บริการและกลุ่มผู้รับบริการ

4. การรวมพลังพัฒนาทุนทางสังคม

การตอบสนองเป้าประสงค์ที่ส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่มมีการรวมตัวเพื่อพัฒนาศักยภาพขององค์กรและชุมชนให้เป็นเครือข่ายพึ่งพาซึ่งกันและกัน อันจะทำให้เกิดสังคมสันติสุข น่าอยู่และยั่งยืน