



ทิศทางและรูปแบบ การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย



กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ISBN 974-570-969-7

รายงานการศึกษาเรื่อง : ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

ลิขสิทธิ์ของ : สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ISBN : 974-570-969-7

พิมพ์ครั้งที่ 1 : สิงหาคม 2548

จำนวนพิมพ์ : 500 เล่ม

จัดพิมพ์เผยแพร่โดย : กลุ่มการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม
สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
โทร 0 2612 8729
โทรสาร 0 2612 8863
Website : www.m-society.go.th

สำนักพิมพ์ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เทพเพ็ญวานิสย์
101/87 หมู่ที่ 9 แขวงบางหว้า เขตภาษีเจริญ
กรุงเทพ ฯ 10160
โทรศัพท์ 0 2869 7211 , 0 2467 4815

คำนำ

ในปัจจุบันสภาพการณ์ทางสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคมนานัปการ หลายปัญหาที่มีความซับซ้อนทับถมและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสังคมโดยรวมของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการจัดปรับระบบและกลไกต่าง ๆ เพื่อรองรับในการป้องกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น การจัดสวัสดิการสังคมถือเป็นกลไกหลักที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาสังคม และเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชน

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคม ได้ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในฐานะที่ปรึกษาโครงการ ดำเนินการศึกษาเรื่อง **“ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย”** โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ศึกษากลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ กลไกการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย และการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อน ปัญหาอุปสรรค ทางเลือกของรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม ตลอดจนศึกษาทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอนาคต เพื่อประโยชน์ในการพัฒนานโยบายและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ในโอกาสนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงขอขอบคุณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทีมงานที่ปรึกษาทุกท่าน และผู้เข้าร่วมการประชุมระดมความคิดในเวทีระดับภาคต่าง ๆ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารระดับสูง ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ปฏิบัติการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้ให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ทำให้งานวิจัยสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หวังว่ารายงานการศึกษาฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจตามสมควร



(นายวัลลภ พลอยทับทิม)

ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

คำนำ

รายงานการศึกษาเรื่อง “ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย” ซึ่งเป็นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ วัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นการศึกษารูปแบบ กลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ และกลไกการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาอุปสรรค ทางเลือกของรูปแบบและศึกษาทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอนาคต

รายงานการศึกษานี้เป็นการศึกษาการจัดสวัสดิการสังคมของต่างประเทศที่มีความแตกต่าง หลากหลายทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ ระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีอิทธิพลต่อการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต รายงานฉบับนี้จะทำให้ทราบถึงผลการระดมสมองของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคองค์กรชุมชน และภาคประชาชน รวมทั้งความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารระดับสูงและผู้เชี่ยวชาญที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ผลการศึกษาครั้งนี้อาจจะไม่สามารถตอบโจทย์แบบพินิจ ตรงประเด็น ชัดเจน แต่คณะผู้ศึกษาก็หวังว่าคงจะเป็นประโยชน์ในเชิงนโยบาย เชิงวิชาการ และเชิงบริหารที่จะได้นำไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

คณะผู้ศึกษาขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ยุพา วงศ์ไชย และคุณวีระชัย วีระนันทชาติ ที่ได้กรุณารับเป็นผู้อ่านรายงานฉบับนี้พร้อมให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไขเนื้อหาสาระของรายงานให้มีความถูกต้อง เนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์ตามหลักวิชาการสูงสุด คุณพิมพ์มล พลเวียง คุณศุภลักษณ์ จันทรเจริญและเจ้าหน้าที่ของสำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ได้กรุณาเข้าร่วมเวทีการประชุมระดมสมองในทุกภาค ทุกเวทีและให้คำชี้แนะต่อรายงานการศึกษา นอกจากนี้ ขอขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมระดมสมองทุกท่านและผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารระดับสูงและผู้เชี่ยวชาญที่ได้กรุณาให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษานี้ หากรายงานฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด คณะผู้ศึกษายินดีน้อมรับไว้ด้วยความยินดี และน้อมรับข้อเสนอแนะ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขต่อการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการสร้างหลักประกันความมั่นคงของมนุษย์เป็นสำคัญต่อไป

คณะผู้ศึกษา

พฤศจิกายน 2547

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ผลการศึกษาเรื่อง "ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย" มีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อศึกษาการจัดรูปแบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย กลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ และกลไกการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย การวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน/ปัญหาและอุปสรรค ทางเลือกของรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอนาคต วิธีวิทยาของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ วิธีการศึกษา ได้แก่ การประชุมระดมสมอง ผู้เกี่ยวข้อง 4 ภาค ควบคู่กับการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้บริหารระดับสูง ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 10 ท่าน ผลการศึกษาปรากฏ ดังนี้

1. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทย

ข้อค้นพบของการศึกษาพบว่า รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทยมีรากฐานจากการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม ศาสนา วัฒนธรรม รวมทั้งอิทธิพลจากแนวคิดตะวันตก กระแสโลกาภิวัตน์ รูปแบบสวัสดิการสังคมเป็นการบูรณาการ ผสมผสานความหลากหลาย เข้าด้วยกันทั้งแนวคิด วิธีการ หลักการ รูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมที่ค้นพบมี 3 รูปแบบ ได้แก่

1.1 **สวัสดิการสังคมกระแสหลัก** ได้แก่ รูปแบบสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน ซึ่งรัฐเป็นศูนย์กลางในการให้บริการแก่ประชาชนโดยความร่วมมือของภาคเอกชน องค์การสาธารณกุศล ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสวัสดิการที่จัดให้ตามสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ เป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานครอบคลุมการสร้างหลักประกัน การบริหารทางสังคม การบริการทางสังคม

1.2 **สวัสดิการสังคมกระแสรองหรือกระแสทางเลือก** ในที่นี้หมายถึง รูปแบบสวัสดิการแบบพหุลักษณะ (Pluralism Model) ที่คำนึงถึงความหลากหลาย ความต้องการของมนุษย์หลากหลาย แนวคิด วิธีการที่ต้องผสมผสานกันจากหลายวิชาชีพ หลายหน่วยงาน องค์กร ภาคีทุกภาคส่วน ร่วมกันคิดแก้ไขปัญหาบนฐานความสำคัญที่เสมอภาคแบบหุ้นส่วน และการมีส่วนร่วมในฐานะ "เจ้าภาพร่วม" เช่น รูปแบบสวัสดิการชุมชนที่พบใน 4 ภาค กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ในภาคเหนือ สวัสดิการภาคประชาชน (ออมวันละบาท) ของครูชบ ยอดแก้ว เป็นต้น สวัสดิการสังคมในลักษณะนี้ถือเป็นการให้ การรับอย่างมีคุณค่า และเคารพในศักดิ์ศรี ของความเป็นมนุษย์

1.3 **สวัสดิการสังคมท้องถิ่น** เป็นการผสมผสานระหว่างสวัสดิการสังคมกระแสหลัก และกระแสรองเป็นผลจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. กลไกนโยบาย การบริหารจัดการ และกลไกการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

2.1 กลไกของนโยบาย

ปัญหาของนโยบายสวัสดิการสังคมพบว่า นโยบายสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ยังไม่สามารถถูกจัดวางตำแหน่งที่ทางของตนเองอย่างชัดเจน จึงทำให้สังคมไม่เห็นภาพรวมหรือไม่เห็นคุณค่าของงานสวัสดิการสังคม นโยบายสวัสดิการสังคมกำหนดสำหรับกลุ่มเป้าหมายหลายกลุ่ม ยังขาดฐานข้อมูลที่เข้าถึงปัญหาที่แท้จริง การเก็บข้อมูลด้านคนจนและผู้ด้อยโอกาสขาดความชัดเจน และไม่ทันสมัย การกำหนดนโยบายหลาย ๆ ด้านขาดฐานคิดที่มาจากการศึกษาวิจัย นโยบายสวัสดิการสังคมขาดการให้ความสำคัญกับการคิดเชิงบูรณาการ ขาดการพิจารณาปัญหาเชิงโครงสร้าง และก่อให้เกิดความซับซ้อนของมาตรการต่าง ๆ การดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมขาดความต่อเนื่อง จึงไม่ได้รับการพัฒนาให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากลไกระดับนโยบาย

ควรพัฒนานโยบายสวัสดิการสังคมให้มีความเป็นสาธารณะมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดทำนโยบาย ในประเด็นต่าง ๆ หรือใช้งานวิจัยเป็นฐาน ควรสร้างระบบสวัสดิการสังคมทั้งกระแสหลักและกระแสรองควบคู่กันไปกับการพัฒนากลไกกฎหมายให้ทันกับปัญหาสังคมใหม่ ๆ

2.2 กลไกการบริหารจัดการ และกลไกการดำเนินงาน

ผลการศึกษาพบว่า กลไกดังกล่าวยังมีข้อจำกัด และยังไม่สามารถจัดรูปแบบสวัสดิการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ ขาดเอกภาพ ความคลุมเครือของส่วนราชการ กฎระเบียบไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน ขั้นตอนยุ่งยาก งบประมาณไม่เพียงพอ ปริมาณและคุณภาพของบุคลากรไม่เหมาะสม ความไม่โปร่งใสและเป็นธรรม ขาดการติดตามตรวจสอบ ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย และมีอิทธิพลของการเมืองท้องถิ่นเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงาน

ข้อเสนอแนะต่อกลไกการบริหารจัดการ

1) **กลไกการบริหารจัดการ หมายความว่าถึงหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม** โดยปรับปรุงคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ให้มีการบูรณาการการทำงานในระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นกลไกการขับเคลื่อนและผลักดันการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

2) **ควรสร้างกลไกการบริหารจัดการระบบงาน ผ่านการประเมินผลในระบบเปิด** กลไกที่จะมีส่วนร่วมในการประเมินผลในงานสวัสดิการสังคม ได้แก่ กลุ่มผู้มีส่วนร่วมทางตรงและทางอ้อม องค์กรกลางที่เข้ามาร่วมประเมิน (Neutral Evaluation Unit) การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดทางสังคม เป็นต้น

3) **ควรสร้างกลไกการเงินการคลัง และการจัดตั้งกองทุนที่พัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน** กระบวนการมอบอำนาจให้ชุมชนมีอำนาจและมีอิสระในการจัดการงบประมาณ จัดตั้งกองทุนหรือองค์กรการเงินในพื้นที่ของตนโดยผ่านการพัฒนาอย่างโปร่งใส เป็นธรรม จะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในด้านสำนึกและจิตวิญญาณโดยธรรมชาติ

4) **ควรกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการงานสวัสดิการอย่างทั่วถึงและเหมาะสม** ควรพัฒนากลไกการกระจายอำนาจ ควรมีการสร้างเครื่องมือประเมินและพัฒนาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ และควรเร่งเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพประชาคมในท้องถิ่น เพื่อแสวงหาแนวทางการทำงานสวัสดิการเพื่อชุมชนท้องถิ่นอย่างรอบด้านและมีคุณภาพสอดคล้องกับสถานการณ์จริงที่เปลี่ยนแปลงไป

ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากลไกการดำเนินงาน ประกอบด้วย

1) **ควรเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรบริการแบบครบวงจรเบ็ดเสร็จ (One Stop Crisis Center - OSCC)** เพื่อพัฒนาและยกระดับมาตรฐานของกลไกการดำเนินงาน ให้สามารถรองรับปัญหา ความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในภาวะวิกฤตได้อย่างเหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับสาระสำคัญต่อไปนี้ เช่น มีโครงสร้างองค์กร จัดแบ่งภารกิจการทำงานในทีมสหวิชาชีพที่ชัดเจน ให้ความสำคัญกับการจัดกลไกกระบวนการดำเนินงานใหม่ที่เชื่อมโยงระบบบุคคล ระบบบริการ ระบบส่งต่ออย่างเหมาะสม สร้างแบบฟอร์มฐานข้อมูลที่สำคัญทั้งในระดับบุคคลและนโยบาย

2) **ควรเสริมสร้างและขยายระบบอาสาสมัครเพื่อสังคม และควรมีระบบเสริมความรู้ พัฒนาทักษะในการเข้าถึงปัญหา คอยเป็นผู้เฝ้าระวังทางสังคม (Social Watch)** มีความรู้และทักษะพื้นฐานในการทำงาน ประสาน แสวงหาทรัพยากรในชุมชนเป็นเบื้องต้น

3) **ควรเสริมกลไกการประสานงานรูปแบบต่างๆ และการสร้างและพัฒนา** ระบบประสานงานที่หลากหลายมิติ ทั้งในด้านการระดม ข้อมูล การสื่อสาร การประชุม การส่งต่อเพื่อรับบริการ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างและพัฒนากลไกในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่กลไกระดับนโยบาย การบริหารจัดการ การดำเนินงาน ล้วนแต่เป็นการสร้างหลักประกันคุณภาพพื้นฐานเพื่อการพัฒนางานสวัสดิการสังคมทั้งสิ้น รวมทั้งการสร้างให้เกิดองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานสวัสดิการสังคมของแต่ละกระทรวง เพื่อให้เกิดการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน

4) **ควรจัดตั้งศูนย์ประสานงานทางสังคมในชุมชน** เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมข้อมูลปัญหาทางสังคมในชุมชนในด้านต่าง ๆ และส่งต่อเพื่อจัดระบบช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม ทันการณ์

3. จุดแข็ง จุดอ่อน / ปัญหาและอุปสรรคของรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน

3.1 **จุดแข็ง** พบว่าชุมชนทั่วไปมีฐานวัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่มีความเข้มแข็งในระดับหนึ่ง และส่งผลให้เกิดการสร้างฐานสวัสดิการสังคมนอกระบบขึ้นมาเป็นทางเลือกที่มีพลังในสังคมไทย การเกิดขึ้นของสวัสดิการทางเลือกได้พัฒนาไปสู่การสร้างโครงการนำร่องในด้านต่าง ๆ เช่น องค์การการเงิน กลุ่มงานอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสวัสดิการแก่ผู้ยากไร้ กลุ่มการศึกษาทางเลือก ที่ก่อกระแสการเรียนรู้และพัฒนาต่อยอดในระดับที่ลึกซึ้งขึ้น การฟื้นคืนฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นร่วมกับการสร้างพลังศรัทธาในการเคลื่อนไหวเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมได้เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวให้คนในสังคมมีทางเลือกมากขึ้น ประกอบกับการเคลื่อนไหวในกระแสสากลเป็นโอกาสให้สังคมไทยเข้าสู่กระแสประชาธิปไตย ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิในระดับกว้างมากขึ้น

3.2 จุดอ่อน/ปัญหาอุปสรรค

จุดอ่อนของกลไกนโยบาย ได้แก่ กลไกระดับนโยบาย กระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในความหมายที่กว้างขวางและเชื่อมโยงเป็นองค์รวม ส่งผลให้เกิดการกำหนดนโยบายและวางแผนอย่างแยกส่วน ขาดกลไกหลักที่ประสานเชื่อมโยงงานสวัสดิการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ มีความไม่ต่อเนื่องของนโยบายสวัสดิการสังคม

จุดอ่อนของกลไกการบริหารจัดการ พบว่ากฎหมาย มาตรการและระเบียบการดำเนินงานยังขาดความยืดหยุ่นและเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานที่คล่องตัวในการให้บริการแก่มนุษย์ที่ยากลำบาก บุคลากรมีไม่เพียงพอ และบุคลากรที่มีอยู่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาคุณภาพในด้านความรู้ที่ทันสมัย ทักษะการปฏิบัติงานในสถานการณ์ที่มีความซับซ้อนขึ้น ขณะที่ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในสิทธิ หน้าที่ และการเข้าถึงสิทธิของตน ระบบงบประมาณมีจำกัด และการบริหารงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย วางแผน และดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม

จุดอ่อนของกลไกการดำเนินงาน พบว่าการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมมีไม่เพียงพอ มีขั้นตอนการให้บริการที่ยุ่งยาก ประชาชนที่ขาดหลักฐานสิทธิไม่สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง บริการที่มีอยู่มีจำกัด ไม่เพียงพอ ไม่ครอบคลุมกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

4. ทางเลือกและทิศทางของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

ทิศทางของการจัดสวัสดิการสังคมในอนาคตจะเข้าสู่รูปแบบพหุลักษณะมากขึ้น การจัดสวัสดิการที่มีความเป็นพหุลักษณะ หมายถึง รูปแบบการจัดสวัสดิการที่หลากหลาย เน้นความร่วมมือจากหลายภาคส่วน เน้นวิธีการทำงานที่ผสมผสานหลายวิธีการ มุ่งให้การทำงานบรรลุเป้าหมาย ในหลายมิติที่เป็นความเชื่อมโยงวิถีชีวิตที่เป็นองค์รวมของมนุษย์ โดยรูปแบบสวัสดิการที่หลากหลายต้องเชื่อมโยงในหลายรูปแบบของสวัสดิการทั้งในกระแสหลักและกระแสรอง

5. ข้อเสนอแนะต่อทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมไทยในอนาคต

5.1 ทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมไทยในระยะสั้น มีดังนี้

5.1.1 บริการสวัสดิการสังคมในรูปแบบสถาบันของภาครัฐยังคงมีความสำคัญในการจัดสวัสดิการพื้นฐานให้แก่ประชาชนทั่วไปในลักษณะสวัสดิการภาคบังคับ (Welfare for all) และควรพัฒนาระบบสวัสดิการภาคบังคับให้กระจายถึงประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวาง ทั่วถึง เป็นธรรม ให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ควรได้รับบริการอย่างเท่าเทียม ขณะเดียวกันควรจัดปรับความสัมพันธ์ของผู้ให้บริการภาครัฐต่อผู้ใช้บริการภาคประชาชน ให้มีสัมพันธภาพ แบบ “หุ้นส่วน” ที่เสมอภาค เท่าเทียม ลดความสัมพันธ์เชิงอำนาจ แปรความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ไปสู่ความสัมพันธ์แบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในทุกระดับ

5.1.2 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรพัฒนาบทบาทหลักในการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ผู้ดูแล กำกับงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงานสวัสดิการสู่ท้องถิ่นอย่างมีแผนการ และเป็นวาระสำคัญเร่งด่วนของกระทรวงฯ โดยกระทรวงฯ ควรประสานหน่วยงานหลักทั้งหลายกำหนดภารกิจในการถ่ายทอดความรู้ ความชำนาญ ทักษะการให้บริการเชิงคุณภาพควบคู่ไปด้วย เพื่อสร้างให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานหลัก (เจ้าภาพเดิม) กับหน่วยงานใหม่ (เจ้าภาพใหม่) ในชุมชนท้องถิ่นรวมทั้งควรพัฒนากลไกของหน่วยงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้เป็นแกนกลางของการประสานระบบสหวิชาชีพจากกระทรวงต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการระบบสวัสดิการในชุมชนอย่างใกล้ชิด รวมทั้งการจัดทำบันทึกข้อตกลงในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมร่วมกันพึงดำเนินการบนพื้นฐานความเป็น “หุ้นส่วน” ที่เสมอภาค การให้เกียรติซึ่งกันและกัน ให้ความเคารพนับถือในศักดิ์ศรีของบุคคลและหน่วยงาน/องค์กรอย่างเท่าเทียมกัน

5.1.3 ควรใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนารฐานภูมิปัญญาในชุมชน เช่น ผู้นำชุมชนที่เป็นปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำทางธรรมชาติที่กระจายตัวอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ในประเทศ ร่วมกันผลักดันให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมให้มีความเป็นสาธารณะมากขึ้น ร่วมกันจัดทำแผนแม่บทด้านสวัสดิการชุมชนขึ้น มีระดับการให้ความช่วยเหลือที่ครอบคลุมตั้งแต่การให้การ

สงครามหลาย ๆ ด้าน การสร้างระบบประกันสังคม การสร้างเครือข่ายคุ้มครองทางสังคม การสร้างระบบเฝ้าระวังปัญหาที่เกิดจากกลุ่มเสี่ยงทางสังคมใหม่

5.1.4 ควรใช้มาตรการทางสังคมที่หลากหลายตั้งแต่แบบบังคับ แบบจูงใจและแบบทางเลือก ให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคประชาชน ภาคชุมชน ภาคธุรกิจชุมชน ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน ซึ่งจะทำให้งานสวัสดิการสังคมมีความเข้มแข็งและสอดคล้องกับพื้นที่จริง

5.1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการส่งเสริมให้จัดทำแผนพัฒนา **งานสวัสดิการสังคมท้องถิ่นในพื้นที่ของตน** กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ มีภารกิจเร่งด่วนในการส่งเสริมความรู้ด้านสวัสดิการท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ และผลักดันให้เกิดการจัดทำแผนพัฒนาสวัสดิการสังคมท้องถิ่นในพื้นที่ของตนโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วน

5.1.6 ควรพัฒนาระบบเครือข่ายอาสาสมัครทางสังคมในชุมชน โดยสร้าง **มาตรการจูงใจ จัดสรรค่าตอบแทนให้อาสาสมัครฯ สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ต่ำกว่า** **มาตรฐานขั้นต่ำของค่าจ้างปัจจุบัน** เพื่อให้อาสาสมัครฯ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนการขับเคลื่อนทางสังคมแทนอัตรากำลังของภาครัฐที่ลดน้อยลงจากการปฏิรูประบบราชการ และจะเป็นกลไกทางสังคมที่สำคัญในระบบปฏิบัติการที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีจิตสำนึกอาสาสมัคร อันเป็นการสร้างจิตสำนึกเชิงสาธารณะมากขึ้น และควรสร้างเสริมความเข้มแข็งของระบบอาสาสมัครในทุก ๆ ระดับและในทุก ๆ ด้านให้มากขึ้น

5.1.7 ระดมความร่วมมือจากองค์กรเอกชน ภาคธุรกิจพาณิชย์กรรม บริษัท **ต่าง ๆ** ควรมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกองทุนเพื่อกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ อย่างยั่งยืน และได้รับการลดหย่อนภาษีในการคุ้มครองสังคม ควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสวัสดิการสังคมมากขึ้น เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สถานรับเลี้ยงเด็กกลางวัน สถานพักฟื้นดูแลผู้ป่วย สถานฝึกอบรมวิชาชีพ ภายใต้การกำกับ ควบคุมมาตรฐานอย่างใกล้ชิดของภาครัฐ ในลักษณะของการสร้างผู้ประกอบการทางสังคมรายใหม่ (Social Entrepreneur) ที่มีความสามารถ ศักยภาพ จิตสำนึกต่อสังคม เข้ามาร่วมดำเนินการในลักษณะของสถาบัน กลุ่ม องค์กรซึ่งผู้ประกอบการทางสังคมเชิงธุรกิจอาจจะเป็น 2 แบบ ได้แก่ แบบเป็นผู้ประกอบการทางสังคมที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ และแบบที่สามารถสร้างกิจการเลี้ยงตัวเองได้

5.1.8 ควรสร้างระบบเฝ้าระวังทางสังคมที่ตอบสนองกับกลุ่มเป้าหมายใหม่ **อย่างทันการณ์** เช่น กลุ่มสังคมไซเบอร์ลิงค์ เป็นต้น รวมทั้งการสร้างนวัตกรรมใหม่ของการให้บริการในรูปแบบของ E-Social Services (ESS) ซึ่งเป็นบริการที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลบริการของหน่วยงาน บริการให้คำแนะนำ ฯลฯ

5.1.9 ควรประสานเชื่อมโยงระบบ GFMS (Government Fiscal Management Information System) ของหน่วยงานราชการเพื่อปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานการคลังภาครัฐบาลไปสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (On-line) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างโปร่งใสในการบริหารองค์กรให้มีประสิทธิภาพ

5.2 ทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมในระยะยาว มีดังนี้

5.2.1 บทบาทของภาครัฐต่อการเป็นผู้ให้บริการทางตรงในงานสวัสดิการสังคมมีแนวโน้มลดลง แต่บทบาทของภาคท้องถิ่นและสวัสดิการสังคมกระแสรองจะเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น รัฐบาลส่วนกลางควรจะดำเนินการเฉพาะบริการสังคมพื้นฐานที่เน้นความครอบคลุม ทั่วถึง (Universal Coverage) ผ่านกลไกของการเงินการคลังที่ชัดเจน

5.2.2 บทบาทของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรทำหน้าที่สะท้อนผลกระทบเชิงนโยบายของการพัฒนาประเทศให้ผู้บริหารระดับนโยบายทราบ เพื่อสร้างนโยบายใหม่อย่างมีส่วนร่วมและสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนของกระแสโลก การกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานที่ตอบสนองกับกลุ่มเป้าหมายใหม่ของสังคมในอนาคต รวมทั้งชี้แนะและพัฒนาระบบสวัสดิการกระแสทางเลือกใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสังคมไทย เช่น การเตรียมความพร้อมสำหรับรองรับกลุ่มปัญหาสังคมใหม่ที่คาดว่าจะมีมากขึ้น เช่น กลุ่มผู้รักเพศเดียวกัน ครอบครัวที่มีบิดาหรือมารดาคนเดียว กลุ่มคนโสด กลุ่มชนชั้นกลาง สังคมไซเบอร์ลิงค์ กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น

5.2.3 ควรสร้างยุทธศาสตร์ใหม่การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมบนฐานการมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับการพัฒนาของกระแสโลก กระแสภูมิภาค และกระแสท้องถิ่น ผ่านการใช้เวทีประชาคมโลกในลักษณะของวาระเฉพาะเรื่องร่วมกัน โดยเฉพาะควรจัดสรร ระบบการเงินการคลังของระบบสวัสดิการสังคมใหม่ โดยเน้นในรูปของสวัสดิการ สมทบระหว่างรัฐบาลกลางกับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดอัตราส่วนของการจัดสรรทรัพยากรที่ขึ้นกับรายได้ของกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.4 ควรสร้างตัวชี้วัดเพื่อกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สำคัญ ควรเป็นนโยบายที่ทั้งเร่งด่วนและระยะยาว เพื่อสร้างฐานข้อมูลในการตัดสินใจ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยสาระของงานวิจัยควรมีความครอบคลุมในหลายระดับ คือ การวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ทางสวัสดิการ การวิจัยเพื่อติดตามและประเมินสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง การวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการให้บริการทั้งในรูปแบบสถาบัน นอกสถาบัน ระบบสวัสดิการชุมชน การวิจัยเพื่อสร้างมาตรฐานและตัวชี้วัดคุณภาพในการปฏิบัติงาน การวิจัยเพื่อการจัดการความรู้ เชิงสวัสดิการที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม พื้นที่แต่ละพื้นที่ และการวิจัยเพื่อพัฒนากะบวนกรนโยบายสาธารณะเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดการของรัฐโดยลำพัง เป็นต้น

5.2.5 กลยุทธ์การทำงานใหม่

- ควรดำเนินการรณรงค์ทางสังคมอย่างต่อเนื่องและกว้างขวางถึงความหมายของสวัสดิการสังคมในฐานะที่เป็นความรับผิดชอบของทุกภาคส่วนในสังคม การกำหนดยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมเป็นยุทธศาสตร์ของภาคสังคมที่รัฐและประชาสังคมโดยรวมเป็นเจ้าของและต้องร่วมดำเนินการเอง มิใช่รอให้ใครหรือผู้ใดมาคอยหยิบยื่นให้ดังในอดีต

- ควรกระตุ้นผลักดันให้องค์กรชุมชนเข้ามารับบทบาทจัดสวัสดิการชุมชน ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเป็นทิศทางสำคัญในอนาคต และควรเสริมพลังทั้งองค์ความรู้ ทักษะการปฏิบัติงานและแรงสร้าง "จิตสำนึกสาธารณะ" (welfare minded) ให้ชุมชนตระหนักรู้อย่างจริงจัง

- ควรสร้างฐานระบบข้อมูล การกำหนดโจทย์วิจัยใหม่ ๆ บนฐานของสังคมไทย เป็นความจำเป็นที่ต้องเร่งดำเนินงานไปข้างหน้าเพื่อเข้าถึงข้อมูลที่เป็นจริง เป็นการส่งสัญญาณเตือนภัยและบอกเหตุในการเฝ้าระวังปัญหาอย่างถูกทิศทาง การทำงานในอนาคตต้องมีข้อมูลบนฐานความจริงของสังคมไทยเป็นตัวตั้ง มิใช่จากความคิดที่กระจัดกระจายไร้ทิศทาง ต่างฝ่ายต่างทำจนไร้พลังขับเคลื่อนแยกส่วนดังที่เป็นอยู่

5.2.6 ทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมในอนาคต ควรจะเป็นเรื่องของการจัดปรับในเชิงโครงสร้าง ระบบ กลไกใหม่ๆ มากกว่าการจัดการแก้ปัญหาแบบสงเคราะห์รายบุคคล เช่น นโยบายการจดทะเบียนคนจน เป็นการปูพื้นฐานของรัฐที่ส่งสัญญาณให้รัฐกำลังมุ่งให้ความสนใจกับการเข้าถึงปัญหาในเชิงระบบ และเป็นระบบใหญ่ที่เน้นการปรับโครงสร้างและมูลเหตุปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความยากจน รัฐกำลังพยายามจะทำงานกับปัญหาความยากจนด้วยการสร้างระบบฐานข้อมูลที่หลากหลาย

Executive Summary

The research on "Direction and format of social welfare management in Thailand" aims to study mechanisms of policy, management and operation of social welfare in Thailand. It analyses strengths, weaknesses, problems and obstacles, current practices, options and direction for the future. The study applies qualitative method by conducting brain storming Go & NGOs practitioners 4 regions of Thailand and interview with 10 knowledgeable informants including senior management and experts.

1. Social welfare format

The format is largely influenced by political, economic, social, religious and cultural development incorporated with western thoughts and globalisation. By and large, social welfare can be grouped into three main categories:

- 1) mainstream social welfare where the state is the center in providing services to the public through cooperation with private sector, charity organizations, local administration organizations and more. The welfare covers basic requirements.
- 2) Alternative welfare model is referred to hereby as pluralism model where diverse needs are taken into account. Solutions to the problems are derived from cooperation and equal participation of various agencies, e.g. Northern Savings Group, People Welfare by Khru Chob Yordkaew, etc. It is considered invaluable give and take with mutual respect.
- 3) Social welfare in the community context is the mixture of the mainstream and alternative welfare model. The model resulted from the enforcement of Decentralisation Act BE 2542.

2. Policies, management and mechanisms in running social welfare in Thailand

2.1 Policy mechanism

Social welfare policies in Thailand have not been put in a proper context. As a result, social welfare service is under-estimated by the general public. It targets at numerous recipient groups but it lacks information to understand the real problems. Methods of data collection about the poor and underprivileged are outdated and imprecise. Policy designs lack research support. Also, social policies are developed on a piecemeal basis while taking social structure for granted. This results in complication, discontinuation and unable to put into tangible solution. The study suggests that social policy should involve the public while integrating research as a fundamental to policy design. Both mainstream and alternative models should be developed together with legal system to keep up with new development.

2.2 Management and operation mechanisms

The study found that existing mechanisms are not efficient, lack of unity and clarity. Regulations are complicated and unfavourable. Budget is insufficient; Manpower is unqualified. Management lacks transparency, justification and

assessment. People are alienated. Often, operation is interfered by local politics.

Suggestions

- 1) Management mechanism involves all concerned agencies. Roles and responsibilities of all committees should be reexamined to bolster integration at various levels to accomplish the goals.
- 2) Evaluation mechanisms should be open and transparent. Parties to involve in assessing social welfare should include working groups, neutral evaluation units. Standards and social indicators should be established.
- 3) Fiscal mechanism and funds to support work efficiency should be in place. Community should have authority and freedom in planning their budget and set up funds. Transparent and fair process will foster community's strengths.
- 4) Administration decentralisation should be made so that local authority could arrange the welfare system accordingly. There should be a tool to evaluate readiness of local organizations, improve their capabilities to help them perform efficiently and accordingly to the changing environment.

Suggestions for development of operational mechanisms

- 1) Improve capability of One Stop Crisis Center to raise operation standard with ultimate aim to appropriately accommodate needs of the target recipients. Emphasis should touch on organization structure, responsibilities of inter-disciplinary, operation process that connects personnel, service and referral systems. Database of personnel and policies should be set up.
- 2) Promote and expand social volunteer network. The volunteer should be trained to be vigilant, knowledgeable to carry out social watch duty. They should have basic skills to work and coordinate with people in the community.
- 3) Promote and develop mechanisms for multi-dimension coordination. The coordination encompasses coordination of tasks, information, communications, referral and more. Due attention should be given to mechanisms from policy making level. An independent agency should be established to coordinate and align tasks of different government agencies.
- 4) Social coordination center should be established in communities to gather problems in the community so that assistance could be received appropriately and timely.

3. Strengths, weaknesses/problems and obstacles of social welfare management in Thailand.

- 1) Strengths: Communities have strong culture and folk wisdom. This enables them to create their non-formal social welfare system which lead to other pilot project such as financial organisation, profession, savings and alternative education group. This offers additional choices

in line with the growing popularity of democracy where human right is well protected.

2) Weaknesses and obstacles:

Weaknesses of policy mechanism: Government officials and high-ranked management related to quality of lives do not understand social welfare in a broad and holistic sense. This results in disconnected policies and lack of coordinating tools.

Weaknesses of management mechanism: Inflexible laws and regulations hinder smooth operation. There is a shortage of staff. Personnel should be equipped with knowledge and skills to tackle with more complicated tasks. The general public does not fully understand their rights and duties. Budget is limited and budget management is inefficient due to a lack of information for policy planning.

Weaknesses of operation mechanism: Public relations on social welfare issues are insufficient. Operation process is complex. The public does not have a document that authorized them to access services. Service provision is limited and does not meet the needs of target recipients.

4. Options and directions of social welfare management in Thailand

Social welfare management is gearing towards pluralism model which encompass varied forms of social welfare, participation of various organizations and combination of various work strategies. These factors will bring about success of operation in various dimensions that connect holistic nature of human beings in main stream and alternative groups.

5. Recommendation on direction of future social welfare management

Short-term direction of social welfare management in Thailand

1. Social welfare services provided by state agencies remains significant in providing fundamental welfare for the public in the form welfare for all. The fundamental services should reach all people of target groups, evenly and equally. The relationship between service providers and the public should be a "partners" with equality. There should be a shift from authoritative and supportive relationship to participative relationship in all levels.
2. Development of local wisdom foundation in the community. Community leaders, local folks living in each region countrywide should push for a more "public" social welfare policy. A master plan for community welfare policy covering various forms of assistance and aid such as social security system, protection network, suppression and prevention of problems caused by alternative groups.

3. Various measures such as compulsory, persuasive, and optional should be made available. Related groups and agencies should be enticed to take part in providing social welfare services. This will help strengthen the system and be able to address specific issues in each community.
4. Local agencies should be encouraged to plan its social welfare plan. Social Development Ministry has an urgent mission to educate all local administration agencies about social welfare system. All parties should take part in planning their own social welfares.
5. Volunteer networks in each community should be set up to mobilize social movements in lieu of state officers. The volunteer rate should be paid in basic minimum wage as a motivation measurements. The volunteers will become an instrumental mechanism to persuade community members to participate in social activities. Volunteer system should be fostered at all levels.
6. Entice cooperation from private and commercial sectors to set up sustainable funds for target groups. Therefore, their donation should be exempted from tax. The funds should support social activities such as child development center, childcare center, patient rehabilitation center and occupation training center. These facilities should be operated by a group or institute made up of capable social entrepreneurs under close supervision of state agencies. Social entrepreneurs could be state-funded or self-reliant.
7. The social watchdog system to response to various target groups such as a cyber-watch group should be established..
8. State agencies should be connected on-line to GFMIS (Government Fiscal Management information System) to increase management efficiency and transparency.

Long term social welfare management

9. The role of state agencies in providing social welfare services will decline while the role of local communities will be more dominant. Central agencies should focus on fundamental services with universal coverage through state fiscal policy.
10. Social Development and Human Security. Ministry should report the impact of national development policy to policy makers so that they can establish a new policy in relevant to global human rights issues; enact a working strategy in response to the needs of new target groups; set up a guideline and develop alternative welfare services for new social groups such as homosexuality, single parent, never-married, middle class, cyber-link and the elderly.
11. Creation of a new strategy for participative social welfare management that is relevant to global, regional and local developments through

international forums. The emphasis should be an allocation of welfare funds for new social groups. Amount of budget allocated by state agency should base on financial status of local organizations.

12. Creation of an indicator to assess operations and to be used for decision making in short and long term. Research content should cover knowledge establishment, appraisal of changing situation, development of various forms of service systems, community welfare, standard and indicator for performance assessment, welfare services for specific groups and areas, and a public policy development to avoid risks caused by state management, etc.
13. Suggested strategies
 - Organise social campaigns continuously and widely to raise public awareness on social welfare as a joint responsibility of all parties. Social welfare management equally belongs to state sector and the general public. Every single person should take a part.
 - Encourage local organizations to take part in managing welfare and setting guidelines for their own community. Community members
 - welfare minded.
 - Should establish a database and topics for new studies on Thai society. The studies will provide correct information and lead to correct strategies for problem suppression and solution.
16. Direction of future social welfare management should focus on restructuring national system, creating new mechanisms and holistic approaches instead of solving problems of individuals. Registration of the poor is a systematic approach tackling on national structure and roots of poverty. The government is trying to eradicate poverty by using information databases.

สารบัญ

คำนำ	ก
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (ภาษาไทย)	ข
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (ภาษาอังกฤษ)	ญ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
โจทย์การศึกษา.....	3
นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา.....	4
ขอบเขตของการศึกษา.....	8
ระเบียบวิธีวิจัย.....	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
ข้อจำกัดในการศึกษา.....	14
2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	15
การวิเคราะห์ความหมายของสวัสดิการสังคม.....	15
ความหมายที่หลากหลายของสวัสดิการสังคม.....	15
สวัสดิการสังคมในฐานะบูรณาการแห่งการดำเนินชีวิตประจำวัน.....	16
แนวคิดทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคม.....	18
แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์.....	30
แนวคิดท้องถิ่นนิยมกับสังคมไทย.....	34
พัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมของไทย.....	36
การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	43

3	ผลการศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม : ประสิทธิภาพและ อนาคตของสังคมไทยและต่างประเทศ.....	63
	รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของต่างประเทศ.....	63
	สวัสดิการสังคมในประเทศแคนาดา.....	63
	สวัสดิการสังคมในประเทศออสเตรเลีย.....	70
	สวัสดิการสังคมในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.....	78
	บทวิเคราะห์สวัสดิการสังคมไทย: ผลกระทบจากแนวคิดทฤษฎีสวัสดิการ สังคมต่างประเทศ.....	90
4	ผลการศึกษา.....	95
	ความหมายและแนวคิดของสวัสดิการสังคม.....	95
	รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย.....	98
	กลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ กลไกการดำเนินงานการจัด สวัสดิการสังคมของประเทศไทย.....	108
	จุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาอุปสรรคของการจัดสวัสดิการสังคมของ ประเทศไทย.....	121
	ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอนาคต.....	133
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	145
	ภาคผนวก.....	157
	บรรณานุกรม.....	167
	รายนามผู้ศึกษา.....	179

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	สาระสำคัญที่แตกต่างกันในแต่ละแนวคิด.....	28
4.1	ประเภทสวัสดิการสังคมแต่ละประเภท จำแนกตามหน่วยงาน จุดอ่อนและ อนาคต.....	122
4.2	จุดอ่อนและบทวิเคราะห์การจัดสวัสดิการสังคมปัจจุบัน.....	129

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1.1	การคัดเลือกพื้นที่และกลุ่มประชากรที่ศึกษา.....	10
2.1	ความหมายกว้างและแคบของสวัสดิการสังคม.....	17
4.1	การจัดสวัสดิการภาคประชาชนของกองทุนวันละบาท อ.จะนะ จ.สงขลา.....	105
4.2	ลักษณะการจัดบริการสวัสดิการสังคมจากอดีต-ปัจจุบัน-อนาคต.....	108
5.1	บทสรุปทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย.....	155

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาสังคมไทยที่ผ่านมาจากอดีตถึงปัจจุบันสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ภายใต้ความเชื่อที่ว่า หากเศรษฐกิจดีก็จะทำให้คนมีงานทำ มีรายได้ดี ส่งผลให้คนในสังคมไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีในสังคม ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2502-2509) - ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) รัฐบาลเพิ่งจะตระหนักเห็นความสำคัญของงานสวัสดิการสังคมอย่างจริงจังในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ซึ่งเป็นช่วงที่สังคมไทยกำลังเผชิญกับปัญหาสังคมที่รุนแรง เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณีเด็ก ปัญหาเด็กเร่ร่อนและปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง เป็นต้น รัฐจึงเห็นว่าควรที่จะมีการพัฒนาสังคมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและเพื่อให้การพัฒนาสังคมเป็นรูปธรรมมากขึ้น รัฐจึงได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2530-2534) และได้มีการปรับให้ครอบคลุมกับประชาชนในสังคมไทยมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ปรับงานสวัสดิการสังคมเข้าไว้ในแผนที่ 2 โดยใช้ชื่อว่าแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535-2539) ซึ่งในแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2540-2544) ได้พยายามเน้นกลยุทธ์การทำงานเชิงรุกเพื่อให้เกิดความครอบคลุม ทั้งถึงกลุ่มเป้าหมายในสังคม แต่เมื่อเข้าสู่แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549) ซึ่งสังคมไทยได้ผ่านพ้นภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลปัจจุบันได้ประกาศสงครามกับปัญหาสังคม 3 ปัญหาหลักคือ ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งปัญหาสังคมไทยได้สะท้อนให้เห็นว่า ฐานคิดของการพัฒนาเศรษฐกิจนำสังคม ไม่เป็นจริงตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ เนื่องจากปัญหาสังคมไทยมีระดับความรุนแรงซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น ยากต่อการจัดการปัญหาแบบเดิม ๆ เนื่องจากมีปัญหามากมายไม่ทั่วถึง ครอบคลุม ไม่เป็นธรรมกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง รัฐบาลในยุควิกฤตเศรษฐกิจ จึงได้พยายามเปลี่ยนรูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมใหม่ โดยใช้โครงการเพื่อสังคม กำหนดพื้นที่ กลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน รวมทั้งปรับเปลี่ยนรูปแบบเชิงการสงเคราะห์มาเป็นสวัสดิการกลุ่ม (Group Welfare) สวัสดิการชุมชน (Community Welfare) และสวัสดิการท้องถิ่น (Local Welfare) ซึ่งรูปแบบสวัสดิการที่กล่าวมาอาจถูกเรียกรวม ๆ ว่าเป็นสวัสดิการแบบรวม (Collective Welfare) รูปแบบสวัสดิการในลักษณะนี้พยายามที่จะใช้วิธีคิด วิธีการบริหารจัดการใหม่ให้ความ

สำคัญกับบริการการคุ้มครองทางสังคมให้กับคนในสังคม ภายใต้หลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน และความเป็นธรรมทางสังคม เน้นการจัดการในระดับมหภาคมากขึ้น

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงระบบสวัสดิการสังคมที่ปรากฏในสังคมไทยจะพบว่าบริการพื้นฐานที่สำคัญ 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษาและด้านสุขภาพเป็นบริการที่ได้มีการปฏิรูประบบไปแล้ว โดยเฉพาะบริการสวัสดิการสุขภาพภายใต้นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคอย่างเท่าเทียมกัน ปัจจุบันสังคมไทยได้จัดบริการสวัสดิการสุขภาพครอบคลุมคนไทยทุกคนภายใต้สวัสดิการสุขภาพ 4 ส่วน ได้แก่

1. สวัสดิการประชาชนด้านบริการพยาบาล (สปร.) ของรัฐ ดูแลประชาชนที่ไม่มีสิทธิบัตรสุขภาพอื่น ๆ จำนวน 23 ล้านคน ปัจจุบันรัฐได้ใช้เป็น "บัตรทอง" 30 บาทรักษาทุกโรค
2. การประกันสุขภาพภาคสมัครใจ สามารถดูแลประชาชนไทยจำนวน 14 ล้านคน แยกเป็นบัตรประกันสุขภาพ 8 ล้านคน และการประกันภาคเอกชนจำนวน 6 ล้านคน
3. สวัสดิการข้าราชการและลูกจ้างรัฐ ซึ่งครอบคลุมการดูแลประมาณจำนวน 7 ล้านคน
4. สวัสดิการประกันสังคม ครอบคลุมลูกจ้างจำนวน 10.6 ล้านคน แยกเป็นผู้ประกันตนเก่า จำนวน 7 ล้านคน รวมทั้งหลัง 30 เมษายน 2545 จะพยายามครอบคลุมลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปจำนวน 3.6 ล้านคน ขณะที่บริการสวัสดิการสังคม ซึ่งถือเป็นบริการสำคัญที่ประชาชนทุกคนควรจะได้รับกลับถูกละเลย เพราะคนส่วนใหญ่ยังมีความรู้และทัศนคติต่องานสวัสดิการสังคมและงานสังคมสงเคราะห์ยังไม่ถูกต้อง เช่น การเข้าใจว่าบริการสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่รัฐต้องจัดให้ประชาชนทุกคนและประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับบริการแบบ "ผู้รอรับผลประโยชน์จากรัฐ" หรือ "ผู้รับการสงเคราะห์" บริการสวัสดิการสังคมจึงเป็นโครงการหรือแผนงานที่รัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะในประเทศที่เจริญแล้วมักจะใช้บริการสวัสดิการสังคมเป็นตัวชี้วัดกับประสิทธิภาพ และคุณภาพของรัฐบาลในชุดๆ นั้นว่าสามารถจัดโครงการที่ตอบสนองกับปัญหาพื้นฐานของคนในสังคมได้มากน้อยเพียงใด รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการด้านการจัดเก็บภาษีที่เหมาะสม มาตรการกฎหมาย โดยเฉพาะมาตรการการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดการกระจายรายได้ที่เหมาะสมเช่นกัน

รัฐบาลปัจจุบันได้ดำเนินการเรื่องการจัดทะเบียนคนจนทั่วประเทศสิ้นสุดไปเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2547 มีจำนวนประชากรมาขึ้นทะเบียนทั้งสิ้น 7.5 ล้านคน ส่วนใหญ่มีปัญหาการไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง ด้านหนี้สินในและนอกระบบ นอกจากนี้ยังพบว่ามีประชาชนส่วนหนึ่งที่ยังไม่มาขึ้นทะเบียนคนจน

ดังนั้นคณะผู้ศึกษาจึงตระหนักเห็นความสำคัญว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการศึกษา ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนผ่านของสังคม จากแนวคิด "เชิงสงเคราะห์" มาเป็นแนวคิด "คุ้มครองและพัฒนา" ประกอบกับกลไกการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่นโยบายของสวัสดิการสังคมก็ยังขาดความชัดเจน กฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมก็เพิ่งมีการบังคับใช้ในปี พ.ศ.2547 ซึ่งถือว่าเป็นกลไกหนึ่ง การศึกษารังนี้ จึงเป็นการศึกษาทบทวนแนวคิด รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของไทยให้มีการปรับปรุงให้ เหมาะสมและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาสังคมไทยในอนาคต กลไกการบริหารจัดการของ องค์กรรัฐที่ปรับเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ การกระจาย อำนาจของการจัดสวัสดิการสังคมสู่ท้องถิ่น การปรับบทบาทของงานสวัสดิการสังคมไทยใหม่เพื่อ ให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ คนทุกคนในสังคมตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งตาย กระแสการตื่นตัวของกลุ่มคนในระดับต่างๆ ให้ความสนใจและตระหนักต่อโครงการบริการสวัสดิการสังคมมากขึ้น รัฐจึงต้องคิดอย่างรอบด้าน ในมาตรการระยะยาว ระยะกลาง ระยะสั้น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงสนใจที่จะศึกษาถึงทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอนาคต เพื่อนำ ผลไปใช้ในการกำหนดนโยบายของสวัสดิการสังคมไทยให้เหมาะสมและก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลง ของสังคมในกระแสโลก และกระแสภูมิภาคต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาถึงกลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ และกลไกการดำเนินงาน การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาอุปสรรค ทางเลือกของรูปแบบการจัดสวัสดิการ สังคมของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต
4. เพื่อศึกษาทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอนาคต

โจทย์การศึกษา

โจทย์การศึกษาสำคัญของโครงการนี้คือ “ทิศทางการพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการ สังคมสำหรับกลุ่มเป้าหมายทั้งที่เป็นกลุ่มประชาชนทั่วไป กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้แก่ คนจน เด็ก คนพิการ สตรี ผู้สูงอายุ และกลุ่มตกขอบทางสังคมให้เข้าถึงบริการของรัฐ ภายใต้หลักสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางสังคมได้อย่างไร”

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็น ขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรมและ ให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและ การมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ทุกระดับ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547, 201-202)

ในที่นี้ หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคมที่จัดขึ้นโดยภาคส่วนต่างๆของสังคม ได้แก่ ภาครัฐ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคองค์กรชุมชน (ชุมชน และประชาชน) ที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการจำเป็นพื้นฐานของประชาชนตามสิทธิที่ประชาชน จะต้องได้รับ เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว

การจัดสวัสดิการสังคม หมายถึงการจัดบริการสวัสดิการตามมาตรฐานที่พระราชบัญญัติ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 กำหนด

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม หมายถึง การจัดสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นในความ เป็นจริงของสังคมไทย ขึ้นอยู่กับการให้ความหมายโดยใช้ฐานคิดในลักษณะใดลักษณะหนึ่งใน สังคมนั้นๆ โดยทั่วไปที่ปรากฏมี ดังนี้

1. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมตามพื้นที่ (Area-based)

การจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบของพื้นที่เป็นฐาน โดยทั่วไปเป็นการจัดตามพื้นที่ ทางภูมิศาสตร์ พื้นที่การปกครองประเทศ เช่น ภาค จังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น ตำบล รูปแบบการจัด สวัสดิการลักษณะนี้หน่วยงานในพื้นที่จะต้องมาร่วมกันจัดบริการตามภารกิจ หน้าที่ขององค์กร สวัสดิการสังคมเพื่อให้เกิดความครอบคลุม ทั่วถึง เป็นธรรม และมีมาตรฐานที่ดีด้านคุณภาพบริการ

รูปแบบสวัสดิการตามพื้นที่เป็นฐานจึงมีข้อจำกัดต่อการเข้าถึงแหล่งบริการของกลุ่ม เป้าหมาย เพราะต้องแสดงหลักฐานสิทธิตามภูมิลำดับนาของการตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัยเป็นหลัก ปัจจุบันรูปแบบนี้จึงควรพัฒนาโดยใช้มิติอื่นๆมาร่วม เช่น ใช้ทั้งพื้นที่เป็นฐาน (Area-based) ร่วมกับการใช้โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ (Functional-based) และการใช้การมี ส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ (Participation-based) เพื่อให้เกิดรูปแบบการจัดสวัสดิการทั้งแนวดิ่ง (การส่งการจากบนลงล่าง) และแนวนราบร่วมกันที่สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วน ต่างๆ

2. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมตามวิธีการ (Methods)

รูปแบบนี้ให้ความสำคัญกับวิธีการให้บริการทางสังคมสงเคราะห์ระดับจุลภาค เช่น เฉพาะราย กลุ่มชนและชุมชน ซึ่งถือเป็นรูปแบบการจัดบริการโดยตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ขณะที่การให้บริการโดยทางอ้อมระดับมหภาค เช่น การบริหารงานองค์กรและการวิจัยก็เป็นการสนับสนุนให้เกิดรูปแบบการจัดสวัสดิการใหม่ๆ ขึ้น แต่โดยทั่วไปรูปแบบการจัดสวัสดิการจะเน้นที่การให้บริการเฉพาะรายมาก จึงส่งผลให้รูปแบบการจัดสวัสดิการในวิธีการอื่นๆ ถูกให้ความสำคัญน้อยกว่ารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะนี้ จึงต้องใช้ทั้งระดับจุลภาคร่วมกับระดับมหภาค

ปัจจุบันรูปแบบการจัดสวัสดิการฯ จึงต้องมีการพัฒนาหลายๆ วิธีการทางสังคมสงเคราะห์ เน้นการบูรณาการร่วมกัน โดยเฉพาะการกระทำทางสังคม (Social Action) เช่น การรณรงค์ การผลักดัน การต่อรองกับกลไกต่างๆ ทางสังคมเพื่อให้เกิดรูปแบบสวัสดิการใหม่ๆ ขึ้น

3. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะของการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement)

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะนี้เป็นการสร้างกระแสใหม่ กระแสทางเลือกของสังคมต่อการจัดสวัสดิการที่เชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาสำคัญของสังคมที่เชื่อว่า ต้องเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ให้กลุ่มเป้าหมายต่างๆ ให้รู้จักการปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนเอง การเมือง และสังคมวัฒนธรรม การเคลื่อนไหวทางสังคมก็เพื่อสร้างความตระหนักของคนในสังคม ความรับผิดชอบทางสังคมร่วมกันด้านสวัสดิการ เช่น การใช้เครือข่าย การใช้องค์กรชุมชนเคลื่อนไหวต่อรองกับอำนาจรัฐ เป็นต้น รูปแบบนี้เชื่อว่าจำเป็นต้องกำหนดแผน ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย กลไกการทำงาน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่เหมาะสม

4. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมโดยสถาบัน (Institutional-based)

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมโดยสถาบันเป็นการจัดสวัสดิการที่รัฐเชื่อว่า รัฐควรแทรกแซงการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน โดยใช้โครงสร้างอำนาจของรัฐทำหน้าที่จัดระบบสวัสดิการสังคมในลักษณะต่างๆ เช่น สวัสดิการภาคบังคับ เป็นการจัดผ่านกลไกนโยบายสังคมทางกฎหมาย เช่น บริการประกันสังคม บริการการศึกษาภาคบังคับ บริการประกันสุขภาพ บริการสถานสงเคราะห์ต่างๆ เป็นต้น แต่เนื่องจากบริการดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองกับความต้องการของคนทุกคนในสังคมได้ จึงทำให้เกิดรูปแบบการจัดบริการสวัสดิการที่ลดการพึ่งพาสถาบันของรัฐลง (Deinstitutional-based) บริการในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นจากภาคส่วนของชุมชน ประชาชนที่มีศักยภาพ ความเข้มแข็งเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการเฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์

กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ชุมชน บริการลักษณะนี้มีความเชื่อที่ว่า รัฐควรลดบทบาทการแทรกแซงการจัดสวัสดิการลง แต่ปล่อยให้กลไกของชุมชน ประชาชนทำหน้าที่จัดสวัสดิการแทนรัฐ

อย่างไรก็ตามนักวิชาการไทยหลายท่าน เชื่อว่า การจัดสวัสดิการสังคมของไทยควรใช้รูปแบบทั้งโดยสถาบัน (Institutional-based) และรูปแบบลดการพึ่งพาสถาบันของรัฐลง (Deinstitutional-based) มาเป็นรูปแบบสวัสดิการผสม (Mixed Model) ที่ใช้ทั้ง 2 ลักษณะเข้าด้วยกันจึงจะส่งผลให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนโดยรวม

ในที่นี้ **รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม** หมายถึง การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม เป็นธรรม ทัวถึง เท่าเทียม มีมาตรฐาน เป็นรูปแบบที่มีความหลากหลาย เป็นสวัสดิการแบบทางเลือกให้กับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ในสังคม

กลไกการจัดสวัสดิการสังคม หมายถึง กลไกที่ทำให้การจัดสวัสดิการสังคมเกิดขึ้น ได้แก่ กลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ และกลไกการดำเนินงาน ซึ่งการจัดสวัสดิการสังคมจะบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการใช้กลไกการทำงานทั้ง 3 ส่วนไปพร้อมๆ กัน

จุดแข็ง หมายถึง จุดเด่นหรือจุดเข้มแข็งหรือข้อดีที่ทำให้การจัดสวัสดิการสังคมบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

จุดอ่อน หมายถึง ข้ออ่อนหรือข้อเสียที่ทำให้การจัดสวัสดิการสังคมเกิดปัญหาอุปสรรคและไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

ทางเลือกของรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม หมายถึง การที่ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมมีส่วนร่วมกำหนด ร่วมจัดรูปแบบสวัสดิการสังคมที่มีมากกว่า 1 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบรัฐสวัสดิการ รูปแบบสวัสดิการสังคมพหุลักษณะ รูปแบบสวัสดิการสังคมประชานิยม รูปแบบสวัสดิการสังคมท้องถิ่น และรูปแบบสวัสดิการสังคมเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น

รูปแบบสวัสดิการ หมายถึง รูปแบบสวัสดิการที่เกิดจากการจัดสวัสดิการมากกว่า 1 รูปแบบขึ้นไป ถือเป็นรูปแบบใหม่ที่เกิดจากการจัดระเบียบโลกใหม่ (New World Order Model) ของนักคิดสวัสดิการสังคมทั่วโลกที่เชื่อว่าหลักยุคโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้ระบบสวัสดิการสังคมในอดีตที่ผ่านมาต้องปรับตัวใหม่ เนื่องจากความหลากหลายของชนเผ่า เชื้อชาติ วัฒนธรรมมีมากขึ้น การจัดสวัสดิการในรูปแบบนี้จึงให้ความสำคัญกับมนุษย์ทุกคน (Welfare for Alls) ภายใต้หลักการสิทธิ ความเท่าเทียม ความเป็นธรรม การมีส่วนร่วม และความต้องการของประชาชน ในที่นี้หมายถึง 3 ส่วนหลัก ได้แก่

1. **สวัสดิการกระแสหลัก** หมายถึง

สวัสดิการโดยรัฐ เป็นการจัดสวัสดิการภาคบังคับของรัฐที่จัดให้กับประชาชน โดยคำนึงถึงความครอบคลุม ทั่วถึง เป็นธรรม ครอบคลุม รูปแบบที่จัดให้ เช่น การจัดบริการในรูปแบบของสถาบัน การจัดบริการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสวัสดิการกระแสหลักนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการจัดโดยผ่านกลไกระบบการเงินการคลัง ระบบภาษีของรัฐ และโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรเป็นหลัก เช่น รูปแบบสวัสดิการพื้นฐาน (ภาคบังคับ) รูปแบบสวัสดิการท้องถิ่น เป็นต้น

2. **สวัสดิการกระแสรอง** หมายถึง

สวัสดิการทางเลือกที่เกิดขึ้นจากศักยภาพ ความเข้มแข็งของภาคชุมชน ภาคประชาชน และภาคพื้นถิ่น สวัสดิการในรูปแบบนี้จะเกิดขึ้นจากความสนใจ ความสมัครใจร่วมกันของกลุ่มเป้าหมายเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ การจัดระบบสวัสดิการจึงขึ้นอยู่กับข้อตกลงร่วมกันประกอบด้วย

2.1 สวัสดิการพื้นถิ่น หมายถึง การสร้างหลักประกันผ่านช่องทางของวัฒนธรรมให้กับคนในชุมชน เป็นสวัสดิการที่เกิดขึ้นจากฐานคิดด้านประเพณี ด้านวัฒนธรรมเฉพาะถิ่น ด้านภูมิปัญญาชาวบ้าน ด้านศาสนา ด้านจิตวิญญาณ ด้านอื่นๆ เช่น กองบุญข้าว กองทุนชาภาคในศาสนาอิสลาม เป็นต้น

2.2 สวัสดิการชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้ให้ความหมายสวัสดิการชุมชน หมายถึง การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงของคนในชุมชน หมายถึง ทุกอย่างที่จะทำให้คนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งในรูปแบบของสิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย เช่น กองทุนสัจจะออมทรัพย์ กองทุนออมวันละบาท กองทุนสวัสดิการผู้นำชุมชน กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน เป็นต้น

3. **สวัสดิการท้องถิ่น** หมายถึง

สวัสดิการโดยรัฐที่เกิดจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการร่วมระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น โดยใช้แผน โครงการ กิจกรรมด้านสวัสดิการสังคมที่ตอบสนองกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น

ทิศทางการจัดสวัสดิการสังคม หมายถึง การคาดการณ์ถึงการปรับตัวของระบบการจัดสวัสดิการสังคมไทยในอนาคตที่น่าจะเกิดขึ้นหรือเป็นไปได้ในระยะ 5-10 ปีข้างหน้า ในที่นี้จะคาดการณ์เป็น 2 ระยะ ได้แก่ระยะสั้น (5 ปี) และระยะยาว (10 ปีขึ้นไป)

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของเนื้อหา

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาทบทวนเอกสารเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมของไทยกับต่างประเทศ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย กลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ และกลไกการดำเนินงาน การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาอุปสรรค ทางเลือกของรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอนาคต

ขอบเขตพื้นที่ การศึกษาในพื้นที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายของงานสวัสดิการสังคม

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง "ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย" เป็นการศึกษาค้นคว้าเชิงคุณภาพ (Qualitative data) เพื่อที่จะทำให้การศึกษามีความครอบคลุมประเด็นสาระสำคัญของความหมายสวัสดิการสังคมทั้งในด้านกว้างและด้านแคบ ซึ่งมีผลต่อนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต

1. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษา ได้แก่ การประชุมระดมสมองผู้เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย เพื่อนำเสนอทิศทางการพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทยในอนาคต งานศึกษาชิ้นนี้จึงประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนแรก การทบทวน วิเคราะห์ แนวคิด ทฤษฎีและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ส่วนที่สอง เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพได้แก่ การประชุมระดมสมองและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้บริหารระดับสูงเกี่ยวกับรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่ปรากฏว่ามีลักษณะรูปแบบอย่างไร ตั้งแต่วิสัยทัศน์ นโยบาย กลไกการบริหารจัดการ กลไกของกฎหมาย กลไกการดำเนินงาน การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาอุปสรรค ทางเลือกของรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทยในปัจจุบัน บทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กร กลุ่ม ชุมชน ประชาชนต่อรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทย

ส่วนที่สาม เป็นการสังเคราะห์งานเพื่อนำไปสู่โจทย์การศึกษาที่ตั้งไว้

2. การคัดเลือกพื้นที่และกลุ่มประชากรที่ศึกษา

รูปแบบและกรอบแนวคิดในการศึกษา มีดังต่อไปนี้

คณะผู้ศึกษาและคณะทำงานของสำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ประชุมเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเชิงคุณภาพ เนื่องจากการศึกษาค้างนี้มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา จึงทำให้คณะผู้ศึกษาไม่สามารถศึกษาครอบคลุมทุกจังหวัดที่มีอยู่ได้ จึงเลือกดำเนินการเพียงภาคละ 1 จังหวัดที่เป็นจังหวัดที่มีลักษณะประชากร สภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพเศรษฐกิจสังคมใกล้เคียงกัน และมีความหลากหลายของภาคส่วนต่างๆทั้งภาครัฐ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคองค์กรชุมชน (ชุมชนและประชาชน) ใกล้เคียงกัน ซึ่งลักษณะดังกล่าวสามารถสะท้อนลักษณะภาพรวมของการเป็นตัวแทนของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยได้

เมื่อระบุจังหวัดที่จะดำเนินการศึกษาได้แล้ว จึงคัดเลือกตัวอย่างในการประชุมระดมสมองตามภาคต่างๆ ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

2.1 กลุ่มตัวอย่างสำหรับการสนทนากลุ่มรายภาค โดยแบ่งกลุ่มประชากรออกเป็น 4 กลุ่ม กลุ่มละประมาณ 10 - 15 คน ดังนี้

(1) กลุ่มผู้ให้บริการภาครัฐ จำนวน 1 - 3 กลุ่มย่อย เช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ประกันสังคมจังหวัด แรงงานจังหวัด นักสังคมสงเคราะห์ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ปฏิบัติงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

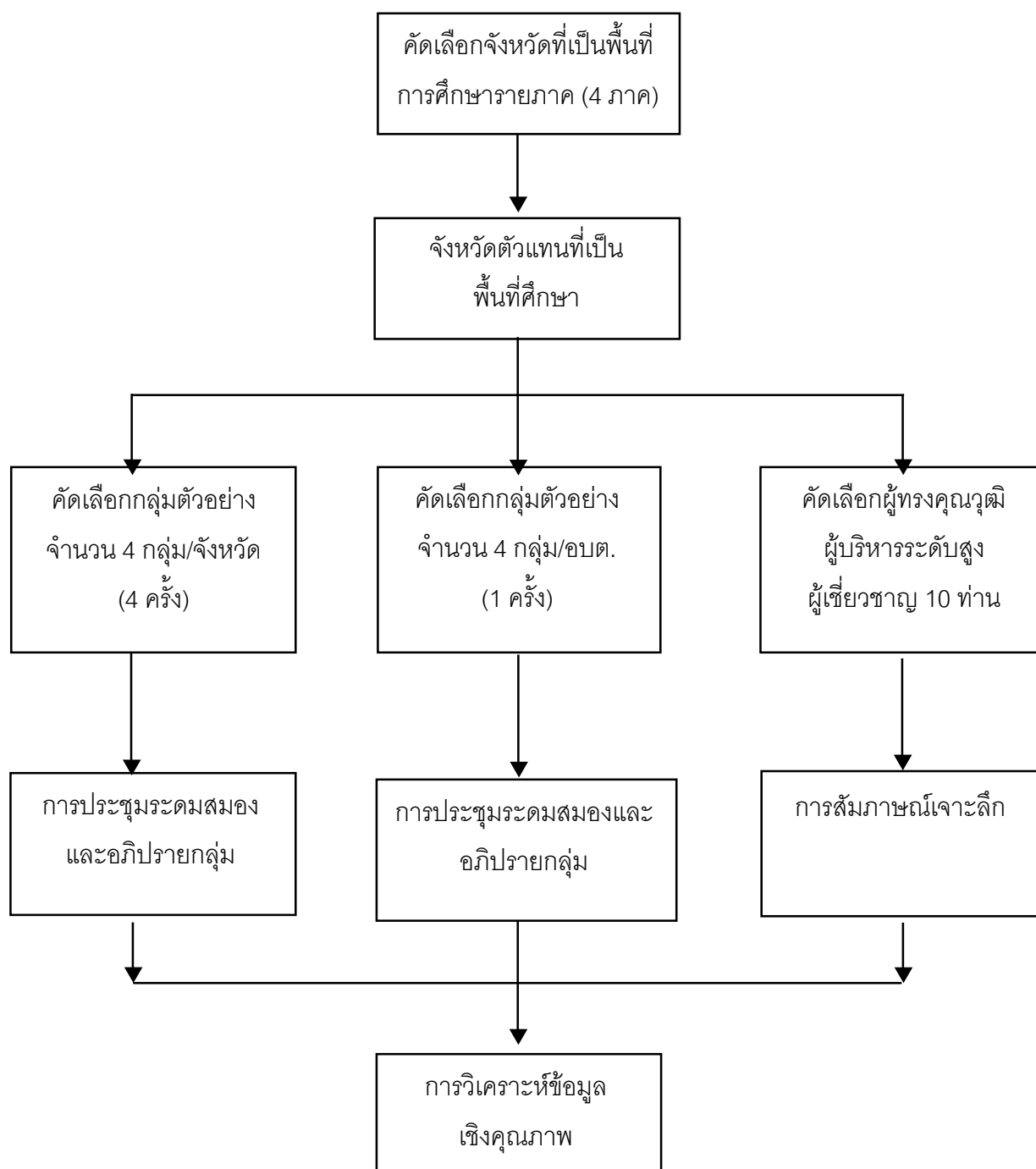
(2) กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชน เป็นหน่วยงานที่ให้บริการเฉพาะเรื่อง เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 1 กลุ่ม เช่น คณะกรรมการองค์กรพัฒนาเอกชนภาคต่างๆ กลุ่มต่างๆในชุมชน

(3) กลุ่มข้าราชการและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 กลุ่ม ประกอบด้วย ผู้นำหรือตัวแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เจ้าหน้าที่สวัสดิการของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง

พื้นที่การศึกษา	ภาคเหนือ	:	จังหวัดเชียงใหม่
	ภาคกลาง	:	จังหวัดกรุงเทพมหานคร
	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	:	จังหวัดขอนแก่น
	ภาคใต้	:	จังหวัดสงขลา

2.3 กลุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษาโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหาร
งานระดับสูง ผู้เชี่ยวชาญด้านสวัสดิการสังคมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จำนวน 10 ท่าน

การคัดเลือกพื้นที่และกลุ่มประชากรที่ศึกษา



3. ประชากรในการศึกษา

แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มตามวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ได้แก่

3.1 การประชุมระดมสมองตามภาคต่างๆ ของประเทศไทย จำนวน 6 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจากภาคส่วนต่างๆ คือ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม เช่น พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด แรงงานจังหวัด นักสังคมสงเคราะห์ในโรงพยาบาล ทัศนสถาน ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนภาคองค์กรชุมชน (ชุมชนและประชาชน) ภาคละประมาณ 40 - 80 คน รวมทั้งสิ้น 205 ราย ดังนี้

ครั้งที่ 1

- การประชุมระดมสมองภาคเหนือ วันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ณ โรงแรมพรพิงค์ ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 41 ราย

ครั้งที่ 2

- การประชุมระดมสมองภาคอีสาน วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ณ โรงแรมเจริญธานี ปรีณิเทศ จังหวัดขอนแก่น จำนวน 35 ราย

ครั้งที่ 3

- การประชุมระดมสมองภาคใต้ วันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ณ โรงแรม บี พี สมิหลา บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา จำนวน 51 ราย

ครั้งที่ 4

- การประชุมระดมสมองภาคกลาง วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ณ โรงแรมมิโด ถนนประดิพัทธ์ กทม. จำนวน 25 ราย

3.2 การประชุมระดมสมองของกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ครั้งที่ 5

- การประชุมระดมสมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ณ โรงแรมมิโด ถนนประดิพัทธ์ กทม. จำนวน 23 ราย

ครั้งที่ 6

- การประชุมเสนอผลการศึกษา วันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2547 ณ โรงแรมปรีณิชาพาเลซ มหานาค กทม. จำนวน 30 ราย

3.3 การสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารงานระดับสูง (ระดับ 9 ขึ้นไป) ในภาครัฐ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคท้องถิ่นที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อม ระหว่างเดือนสิงหาคม - ตุลาคม 2547 จำนวน 10 ท่าน การคัดเลือกประชากรเป็นแบบเฉพาะเจาะจง มีดังนี้

- 1) นายวัลลภ พลอยทับทิม ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 2) นายอนันต์ ดิสระ ผู้เชี่ยวชาญด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม กรมการพัฒนาสังคม และสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 3) คุณหญิงกษมา วรวรรณ ณ อยุธยา ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- 4) นางศศิวรรณ อนันตกุล รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน
- 5) นายแพทย์พงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมสุข ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข
- 6) นายธวัชชัย พักอังกูร รองอธิบดีกรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
- 7) นายธวัชชัย ไทยเขียว รองอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม
- 8) นางสาวปติกาญจน์ สิริเดช ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม
- 9) นางสาวสมสุข บุญญะบัญชา ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรเอกชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 10) นางชนิษฐา เทวินทรภักดี นายกสมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย

4.เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้การประมุขระดมสมองตามภาคต่างๆ ประกอบการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารระดับสูง ผู้เชี่ยวชาญ คือ

4.1 เครื่องมือที่ใช้ในการประมุขระดมสมองตามภาคต่างๆของประเทศไทย คือ การจัดกลุ่มสนทนา (Group Interview) ประเด็นการศึกษาที่สำคัญมี 4 ประเด็นหลักดังต่อไปนี้

1. ความเข้าใจต่อความหมายของสวัสดิการสังคมในมุมมองของแต่ละภาคส่วน
2. สวัสดิการที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นอย่างไร
3. ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย มีอะไรบ้างเกี่ยวข้องกับภาคส่วนใด
4. ความคาดหวังต่อทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอนาคต ควรเป็นอย่างไร

4.2 เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารระดับสูง ผู้เชี่ยวชาญ มีประเด็นการสัมภาษณ์ที่สำคัญ ดังนี้

1. นโยบายสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันที่มีอยู่นำไปสู่การสร้าง และพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มากน้อยเพียงใด
2. กลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ และกลไกการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันมีเพียงพอ หรือไม่
3. ศักยภาพ จุดแข็ง จุดอ่อน ของการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน
4. ปัญหาอุปสรรคของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยและในหน่วยงานของท่านมีมากน้อยเพียงใด ในประเด็นใด
5. รูปแบบและทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอนาคต ควรเป็นอย่างไร

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้รับจากการระดมสมองโดยการสนทนากลุ่มทั้ง 6 ครั้งและจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาจัดระบบตามโจทย์การศึกษา การจัดระบบตามประเด็นข้อมูลให้สอดคล้องกับแนวทางการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยพิจารณาเชิงเหตุและผลในแต่ละประเด็น หลังจากนั้นจึงสรุป วิเคราะห์ และสังเคราะห์เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

6. การนำเสนอผลการศึกษา

ใช้การพรรณนาความประกอบการอธิบาย การวิเคราะห์ การสังเคราะห์ผลการศึกษาไปสู่ข้อเสนอแนะ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เป็นรูปธรรมและเหมาะสมสำหรับประเทศไทย
2. ได้ทราบกลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ และกลไกการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย
3. ได้ทราบจุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาอุปสรรค ทางเลือกของรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต

4. ได้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจสำหรับผู้บริหารในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย และพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคมไทยต่อไป

ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยครั้งนี้ มีข้อจำกัดหลายประการ ดังนี้

1. ระยะเวลาการศึกษา 4 เดือน ทำให้การศึกษาไม่สามารถศึกษาได้อย่างลึกซึ้ง เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในแต่ละข้อเป็นโจทย์ใหญ่ที่ต้องใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพอย่างรอบด้าน
2. การกำหนดรูปแบบและทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมต้องใช้กลุ่มตัวอย่างที่มีอำนาจ / ผู้ที่มีส่วนออกกฎหมาย / ผู้ที่กำหนดนโยบาย / ผู้บริหารองค์กรและผู้ปฏิบัติงาน แต่การศึกษาค้างนี้ไม่สามารถทำได้

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์ความหมายของสวัสดิการสังคม
 - 1.1 ความหมายที่หลากหลายของสวัสดิการสังคม
 - 1.2 สวัสดิการสังคมในฐานะบูรณาการแห่งการดำเนินชีวิตประจำวัน
2. แนวคิดทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคม
3. แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์
4. แนวคิดท้องถิ่นนิยมกับสังคมไทย
5. พัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมไทย
6. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. การวิเคราะห์ความหมายของสวัสดิการสังคม

1.1 ความหมายที่หลากหลายของสวัสดิการสังคม

จากการศึกษาในเชิงเอกสาร การให้ความหมายคำว่า "สวัสดิการสังคม" เท่าที่ปรากฏ ยังไม่ได้สร้างความเข้าใจที่ชัดเจนเท่าที่ควร คำว่า "สวัสดิการสังคม" หรือ "สวัสดิภาพสังคม" เป็นคำศัพท์ที่ยากแก่การให้คำจำกัดความ ขึ้นอยู่กับการตีความคำว่า "สวัสดิการ" ซึ่งตีความกันได้อย่างหลากหลาย แล้วแต่ความเชื่อของนักวิชาการแต่ละท่าน เช่น มีผู้อธิบายว่า สวัสดิการหรือสวัสดิภาพนั้น มาจากคำว่า "Welfare" ในภาษาอังกฤษ ซึ่งมีความหมายที่ใกล้เคียงกับคำว่าความต้องการที่จำเป็นของมนุษย์ กล่าวคือ สวัสดิการต้องเกิดขึ้นเพื่อการตอบสนองของความต้องการที่จำเป็นของมนุษย์ มนุษย์คนหนึ่งไม่มีอาหาร ไม่มีเครื่องนุ่งห่ม ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีเงินรายได้สำหรับดูแลสุขภาพอนามัยของตนเองอย่างเพียงพอ ก็นับได้ว่ามนุษย์คนนั้นอยู่ในสภาพไร้สวัสดิการหรือไร้สวัสดิภาพ หรือไม่สามารถจะพึ่งตนเองได้ สวัสดิการจึงต้องจัดการให้ได้มาซึ่งการตอบสนองความขาดแคลนเหล่านี้

ดังนั้น เราจะพบการอธิบายคำว่าสวัสดิการที่มุ่งสื่อความหมายของการจัดการหรือกิจกรรมที่จะนำไปสู่การตอบสนองความต้องการดังกล่าว ดังตัวอย่างของ องค์การสหประชาชาติ ที่ให้ความหมายของ "สวัสดิการสังคม" ว่าเป็น "ระบบการจัดการเกี่ยวกับบริการสังคมต่างๆ ของสถาบันทางสังคม ที่กำเนิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคลและกลุ่มให้บรรลุถึงซึ่งความพอใจ

ในมาตรฐานของชีวิตและสุขภาพอนามัยและความพอใจในความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่จะพัฒนาเขาเหล่านั้นให้มีความสามารถอย่างเต็มที่และส่งเสริมให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สอดคล้องกับความต้องการของครอบครัวและชุมชน"

เช่นเดียวกันกับองค์การสหประชาชาติ บาร์เกอร์ (Barker, 1991) ให้คำจำกัดความคำว่าสวัสดิการสังคมเป็นระบบโครงการ การให้ผลประโยชน์และการบริการของประเทศ เพื่อช่วยตอบสนองความต้องการด้านจิตใจ สังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลและสังคม

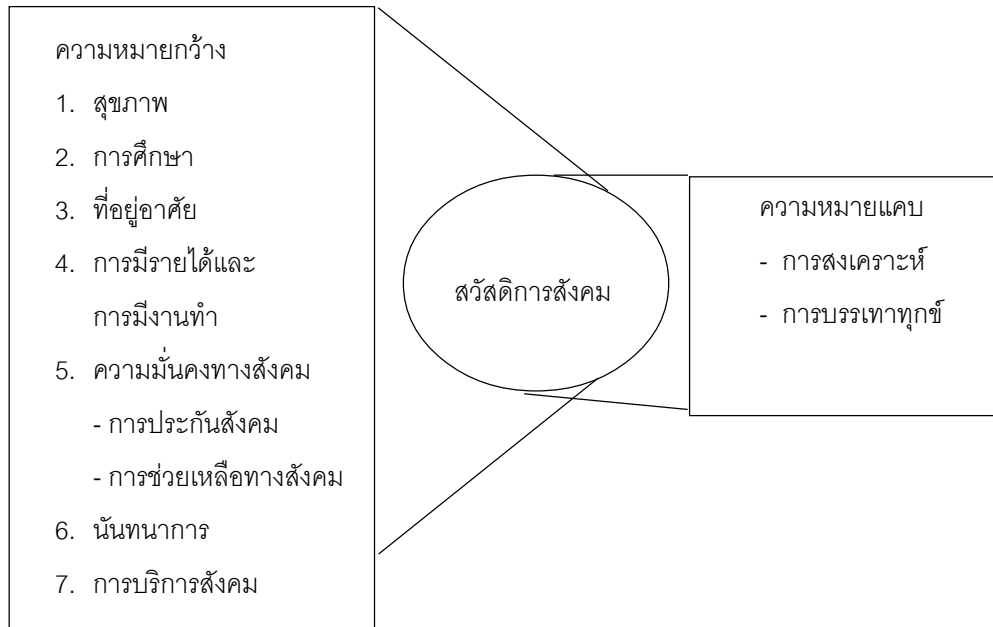
1.2 สวัสดิการสังคมในฐานะบูรณาการแห่งการดำเนินชีวิตประจำวัน

ความหมายของสวัสดิการสังคมในความหมายกว้าง ให้ภาพขององค์ประกอบย่อยๆ ที่นำมารวมกันแล้วเป็นภาพรวมว่า ประชาชนทุกคนจะมีสวัสดิภาพสังคมที่ดี หรือสวัสดิการสังคมที่ดี หรือมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีนั้นต้องพิจารณาจากปัจจัยด้านใดบ้าง แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2540-2544) ได้ระบุความหมายของสวัสดิการสังคมในความหมายกว้างไว้แล้ว แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549) ก็เช่นเดียวกัน ได้คงแนวคิดความหมายเดิมคือความหมายกว้างของสวัสดิการสังคมไว้ และให้คำอธิบายเพิ่มเติมให้ละเอียดขึ้น โดยการเพิ่มเติมของแนวคิดควรจะเป็นไปอย่างสอดคล้องและสัมพันธ์ใกล้ชิดกับแนวคิดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเคารพในความหลากหลายของประชาชน การกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนและความเป็นธรรมทางสังคม

การทำความเข้าใจในความหมายกว้างและความหมายแคบของสวัสดิการสังคมมีความสำคัญ เพราะหากเรามีแต่ความเข้าใจในความหมายแคบของสวัสดิการสังคม เราก็มีแนวโน้มที่จะคล้อยตามยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นแต่การเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ละเลยความสำคัญของการกระจายบริการ และเมื่อละเลยการกระจายบริการ เราก็ติดกับดักการมองประชาชนผู้ยากจนและด้อยโอกาสอย่างลดศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์และประทับมลทินประชาชนที่แลกสวัสดิการสังคมด้วยความจำยอมสวมนครแบบแผนการดำเนินชีวิตที่ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม

ภาพที่ 2.1

ความหมายกว้างและแคบของสวัสดิการสังคม



นอกเหนือจากการวิเคราะห์ความหมายสวัสดิการสังคม โดยการแยกแยะให้เห็นความหมายกว้างและความหมายแคบของสวัสดิการสังคม ด้วยการชี้ให้เห็นรากเหง้าของการกำหนดความหมาย อันได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ พร้อมกับกับละเลยการกระจายแล้ว ยังมีผู้ประยุกต์ใช้วิธีการทางมานุษยวิทยา (Ethnomethodology) ในการชี้ให้เห็นว่า สวัสดิการสังคมในความหมายระดับรากหญ้านั้น มิใช่อื่นใด ทว่าเป็นเรื่องราวของการดำเนินชีวิตประจำวัน หรือบูรณาการแห่งการดำเนินชีวิตประจำวันที่เป็นการแสวงหาสวัสดิการเพื่อการอยู่รอด-อยู่ได้-อยู่ดี โดยมีต้นทุนที่เป็นความอับอาย ไร้ศักดิ์ศรี และเป็นมลทินประทับนานาชนิด เช่น เป็นขอทาน วณิพก หญิงขายบริการ ชายขายบริการ และอื่นๆ (อภิญา เวชชัย และ กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2546)

หากเรามองปรากฏการณ์ของคนยากจนคนด้อยโอกาส โดยฐานคิดออกมาจากการมองสวัสดิการสังคมแบบสูตรสำเร็จ เราก็จะเห็นว่า การดำเนินชีวิตที่แสนยากลำบากของคนจน คนด้อยโอกาสล้วนเป็นเรื่องราวของการดิ้นรนต่อสู้ในแต่ละวัน เป็นเรื่องราวของการแสวงหา "สวัสดิการ" เท่าที่จะสามารถไขว่คว้าหามาได้โดยลำพังของพวกเขาและเธอทั้งสิ้น ภาพของแม่ชู้ยสูงวัยร่างกายผ่ายผอม ออกขอทานข้าวสารในหมู่บ้านใกล้เคียง ภาพของเด็กหนุ่มที่ต้องขยับกายส่ายร่างไปตามจังหวะเสียงเพลงในบาร์เกย์ และหารายได้พิเศษด้วยการมีประเวณีกับ

ลูกค้าขาย ทั้งๆ ที่ไม่เป็นธรรมเนียมทางเพศของตนมาก่อน สาวคาราโอเกะที่พยายามแสดงการปกป้องอัตลักษณ์ของเธอด้วยการสื่อให้นักวิจัยเข้าใจว่า "พวกหนูไม่ค้าประเวณี" กลุ่มผู้ป่วยโรคเอดส์ที่พยายามขับเคี่ยวให้การดำรงชีพอยู่ในชุมชนเป็นไปโดยผสมกลมกลืน สร้างวิถีชีวิตที่เป็นปกติวิสัยและมีพื้นที่ทางสังคมของตนในชุมชน ฯลฯ เหล่านี้ ล้วนเป็นเรื่องราวของการแสวงหาสวัสดิการด้วยตนเอง ทว่ามีต้นทุนของการได้มาซึ่งสวัสดิการเป็นความเจ็บปวดที่แสนสาหัส เป็นต้นทุนของการถูกดูถูกดูแคลนและความรังเกียจของเพื่อนบ้านร่วมชุมชน (อภิญญา เวชยชัยและกิตติพัฒน์ นนทบุรีมະดุลย์, เพิ่งอ้าง, น. 243)

การชี้ให้เห็นสวัสดิการสังคมทั้งในความหมายกว้าง ความหมายแคบ และในฐานะของบูรณาการแห่งการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน ไม่ได้มีความประสงค์ให้นักวิชาชีพผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องตัดสินใจเลือกเอาเพียงความหมายใดความหมายหนึ่ง ทว่าการอธิบายในข้อค้นพบเหล่านี้ น่าจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เห็นภาพรวมจากหลายๆ มิติของ "สวัสดิการสังคม" ซึ่งจะเป็นประโยชน์มากกว่าการเลือกเพียงความหมายใดความหมายหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อน การยึดติดแต่ความหมายสวัสดิการสังคมแต่ความหมายที่แคบๆ น่าจะเป็นผลเสียต่อการพัฒนาสังคมที่ต้องการพื้นฐานองค์ความรู้ที่แข็งแกร่ง ในหลายๆ มุมมอง จึงเป็นความจำเป็นที่ผู้คนในวงการสวัสดิการสังคม การพัฒนาสังคม และการพัฒนา

2. แนวคิดทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคม

สังคมสงเคราะห์สมัยใหม่จากโลกตะวันตกแพร่หลายเข้าไปยังโลกที่สามได้ ก็เพราะอาศัยฐานคิดสำคัญประการหนึ่ง คือ ความเชื่อที่ว่าสังคมสงเคราะห์เป็นวิชาชีพสากลทำให้การสังคมสงเคราะห์ในโลกที่สามเดินตามสังคมสงเคราะห์ตะวันตก อย่างไรก็ดี ในระยะหลังมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการสังคมสงเคราะห์ของโลกตะวันตก ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงหลายๆ ประการที่เกิดขึ้นในโลกตะวันตก เช่น เกิดการยอมรับความหลากหลายในสังคม การปฏิวัติด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การถดถอยของรัฐสวัสดิการ การพัฒนาเทคโนโลยีด้านพันธุวิศวกรรม จนทำให้ประเด็นจริยธรรมเฟื่องฟูขึ้นมา อิทธิพลของแนวคิดการจัดการนิยม ฯลฯ ทำให้องค์ความรู้สังคมสงเคราะห์ตะวันตกมีการปรับเปลี่ยนไปอย่างมาก

จิราลักษณ์ จงสถิตมัน ได้จำแนกการปรับเปลี่ยนดังกล่าวออกเป็น 7 ลักษณะใหญ่ๆ ดังนี้

1. การพัฒนาแนวคิด/ทฤษฎีใหม่ๆ ทางสังคมสงเคราะห์ สังคมสงเคราะห์ตะวันตกได้พัฒนาแนวคิด ทฤษฎีใหม่ๆ ขึ้นมาจำนวนหนึ่ง ที่แตกต่างจากแนวคิดทฤษฎีซึ่งเป็นสังคมสงเคราะห์

กระแสหลักเป็นอย่างมาก และอาจแบ่งแยกตามยุคสมัยออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ แนวคิดทฤษฎียุคสมัยใหม่กับยุคหลังสมัยใหม่ ดังต่อไปนี้

1.1 กลุ่มแรก : แนวคิดทฤษฎีสังคมสงเคราะห์ในยุคสมัยใหม่ แนวคิดทฤษฎีนี้เกิดขึ้นมาเพิ่มเติมแนวคิดทฤษฎีกระแสหลักของสังคมสงเคราะห์ ซึ่งต่างก็อยู่ในยุคสมัยใหม่เหมือนกัน (ยุคนี้เริ่มตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 ต่อเนื่องมาจนถึงประมาณคริสต์ทศวรรษ 1960 จากการเกิดขบวนการของยูคั๋วแจ่งหรือยุคแสงสว่างแห่งปัญญา ซึ่งให้คุณค่ากับเหตุผลและความรู้ของมนุษย์ที่ได้มาจากกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถพิสูจน์ได้ทดลองได้) ตัวอย่างของแนวคิดทฤษฎีกลุ่มนี้ก็มีเช่น

- สังคมสงเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical Social Work) ซึ่งยืนหยัดเคียงข้างผู้ถูกกดขี่และประชาชนที่ยากไร้ เน้นสัมพันธภาพแบบแบ่งปันอำนาจ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และผู้ให้บริการ การเสริมพลังอำนาจให้แก่ผู้ให้บริการเพื่อวิเคราะห์ประสบการณ์ / ปัญหาของตนเองและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม

- สังคมสงเคราะห์เชิงโครงสร้าง (Structural Social Work) ที่เน้นความไม่เสมอภาค ความขัดแย้งของคนในสังคม มีการสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้คน การนิยามความหมายใหม่ของปัญหา/สถานการณ์ที่แวดล้อมคนในสังคมและมุ่งเปลี่ยนแปลงที่ระดับบุคคล กลุ่ม ครอบครัว ชุมชน บริบทของสังคม ขบวนการทางสังคม

- สังคมสงเคราะห์เฉพาะรายแนวถอนรากถอนโคน (Radical Casework) เป็นการปฏิบัติงานระดับบุคคลที่เห็นว่า ปัญหาของบุคคลเกิดจากสาเหตุที่โครงสร้างและสร้างการเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคมติดตามมา

- สังคมสงเคราะห์แนวต่อต้านการกดขี่ (Anti - oppressive Practice) ให้ความสำคัญกับความไม่เสมอภาคเชิงโครงสร้างอำนาจและการกดขี่ผู้คน มีการเสริมพลังอำนาจให้แก่ผู้ให้บริการและมุ่งเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ / ปัญหาของผู้ให้บริการ โดยการทำงานกับผู้ให้บริการในฐานะหุ้นส่วนที่เท่าเทียม และการเคารพในความหลากหลาย

- สังคมสงเคราะห์ชุมชนรูปแบบใหม่ ที่นอกเหนือไปจากรูปแบบคลาสสิก 3 รูปแบบ คือ การพัฒนาท้องถิ่น / พัฒนาชุมชน การวางแผนทางสังคมและการปฏิบัติการทางสังคม ตัวอย่างเช่น การรวมพลังชุมชน สังคมสงเคราะห์ชุมชนและสตรีนิยม สังคมสงเคราะห์ชุมชนแบบต่อต้านอคติทางสีผิว การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ฯลฯ

1.2 กลุ่มที่สอง : แนวคิดสังคมสงเคราะห์ในยุคหลังสมัยใหม่ เป็นสังคมสงเคราะห์ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดหลังสมัยใหม่ มี 2 ประการสำคัญ คือ สารัตถะและตัวอย่างแนวคิดกับการปฏิบัติงาน

สารัตถะของสังคมสงเคราะห์แนวหลังสมัยใหม่ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีวิพากษ์ประกอบด้วย

1) **การวิพากษ์สังคมสงเคราะห์กระแสหลัก** เช่น สังคมสงเคราะห์กระแสหลัก ที่เน้นเหตุผลและความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์ มาอธิบายสถานการณ์/ปัญหาของผู้คน แต่สังคมสงเคราะห์แนวหลังสมัยใหม่กลับท้าทายการใช้หลักเหตุผลและวิทยาศาสตร์หรือความแน่นอน สังคมสงเคราะห์กระแสหลักเน้นสภาพปัญหาของปัจเจก แต่สังคมสงเคราะห์แนวหลังสมัยใหม่กลับเน้นความแตกต่างหลากหลาย สังคมสงเคราะห์กระแสหลักมองความเป็นจริงแบบคู่ตรงข้ามและมองอัตลักษณ์แบบตายตัว แต่สังคมสงเคราะห์แนวหลังสมัยใหม่ให้ความสำคัญกับอำนาจและอัตลักษณ์ที่ฉลุนไหลปรับเปลี่ยนได้ สังคมสงเคราะห์กระแสหลักให้ความสำคัญกับความเป็นวิชาชีพและอำนาจหน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์ แต่สังคมสงเคราะห์แนวหลังสมัยใหม่กลับคำนึงถึงความไม่เสมอภาคเชิงอำนาจระหว่างนักสังคมสงเคราะห์กับผู้ใช้บริการ สังคมสงเคราะห์กระแสหลักเน้นการปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับทฤษฎี แต่สังคมสงเคราะห์แนวหลังสมัยใหม่กลับเสนอให้มีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์หลากหลายระบบกับผู้ใช้บริการหลากหลายกลุ่ม ฯลฯ

2) **การเสนอให้เปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งความรู้สังคมสงเคราะห์** ลักษณะและสถานะของสังคมสงเคราะห์ โดยในด้านกระบวนการสร้างความรู้สังคมสงเคราะห์ แนวคิดหลังสมัยใหม่เห็นว่าไม่ควรจำกัดการสร้างความรู้โดยผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์เท่านั้น แต่ควรใช้หลายๆ วิธีการ เช่น การเรียนรู้แลกเปลี่ยนระหว่างนักสังคมสงเคราะห์กับผู้ใช้บริการ การตีความ การสร้างความหมายใหม่ การเล่าเรื่องใหม่ การเน้นเรื่องเล่าของผู้ใช้บริการ ความรู้ที่มาจากประสบการณ์และบริบทแวดล้อมผู้ใช้บริการ ฯลฯ ในด้านสถานะของความรู้ สังคมสงเคราะห์แนวหลังสมัยใหม่เสนอว่า ทฤษฎีสังคมสงเคราะห์ควรใช้ในระดับท้องถิ่น และควรมีความหลากหลาย รวมทั้งควรให้ความสำคัญกับความรู้ที่ไม่ใช่เหตุผล เช่น ใช้อารมณ์ ความรู้สึก การหยั่งรู้ของนักสังคมสงเคราะห์

ในด้าน **ลักษณะของสังคมสงเคราะห์** สังคมสงเคราะห์แนวหลังสมัยใหม่ก็ควรมีลักษณะต่อไปนี้ คือ

- (1) ให้ความสำคัญกับบริบททางประวัติศาสตร์และบริบทของท้องถิ่น โดยที่การปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ควรจะแตกต่างกันไปตามบริบททางประวัติศาสตร์ บริบทท้องถิ่นและบริบทองค์กร
- (2) การถือว่าสังคมสงเคราะห์เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น จึงสามารถนิยาม ได้ความได้อย่างหลากหลาย
- (3) การทำงานสังคมสงเคราะห์ควรจะมีความหลากหลาย เหมาะสมกับความหลากหลายของประชาชน และเคารพความแตกต่างหลากหลายของประชาชน
- (4) การให้ความสำคัญกับอำนาจ อัตลักษณ์ และการเมืองของการสร้างอัตลักษณ์
- (5) การอ้างคุณค่าสากลของสังคมสงเคราะห์แนวสมัยใหม่ คือสิทธิมนุษยชนและความยุติธรรมทางสังคมเอาไว้
- (6) ควรมีการปรับจริยธรรมของสังคมสงเคราะห์ให้เหมาะสมกับเงื่อนไขปัจจัยต่างๆ
- (7) นักสังคมสงเคราะห์ควรมีความเสมอภาคเชิงอำนาจกับผู้ใช้บริการ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน
- (8) มีการสอนเทคนิค ทักษะทางสังคมสงเคราะห์อย่างเชื่อมโยงกับโครงสร้างทางสังคมวัฒนธรรม
- (9) องค์กรสังคมสงเคราะห์ในอนาคตควรมีลักษณะเป็นเครือข่ายเป็นพันธมิตรและมีการจัดองค์กรในแนวนอน
- (10) ใช้วิธีการของสังคมสงเคราะห์แนวหลังสมัยใหม่ เช่น การที่นักสังคมสงเคราะห์จะสนทนาแลกเปลี่ยนในเรื่องเล่าที่เป็นการสร้างความจริงของผู้ใช้บริการ การเป็นหุ้นส่วนร่วมกับผู้ใช้บริการเพื่อวิเคราะห์ ถอดรื้อวาทกรรมที่เกี่ยวกับผู้ใช้บริการ การสร้างวาทกรรมขึ้นใหม่เพื่อปลดปล่อยผู้ใช้บริการให้พ้นจากการถูกกดขี่ครอบงำ เป็นต้น

2. การสร้างค่านิยมใหม่ของสังคมสงเคราะห์ ขณะที่สังคมสงเคราะห์ไทย ยังคงเน้นค่านิยมสังคมสงเคราะห์แบบเดิม ที่มีลักษณะปัจเจกชนเป็นอย่างมาก เช่น ความแตกต่างระหว่างบุคคล การยอมรับ การรักษาความลับ การไม่วิพากษ์วิจารณ์ผู้ใช้บริการ ฯลฯ และแม้ปัจจุบันอาจจะเน้นค่านิยมความยุติธรรมทางสังคมมากขึ้นก็ตาม แต่สังคมสงเคราะห์ตะวันตกก็ได้ปรับเปลี่ยนฐานคิดของค่านิยมสังคมสงเคราะห์ไปค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการทำทนาย การกดขี่ผู้คนในเชิงโครงสร้าง การต่อต้าน การเหยียดสีผิว/เชื้อชาติ ความไม่เสมอภาคและความยุติธรรม การเคารพความแตกต่างหลากหลาย การสร้างความยุติธรรม ความเสมอภาคขึ้นในสังคม การยอมรับความเป็นพลเมือง การเสริมพลังอำนาจของผู้คน ซึ่งค่านิยมใหม่นี้มีนัยบ่งบอกการยอมรับ

ค่านิยมที่แยกย่อย (แทนที่จะเป็นค่านิยมแบบหนึ่งเดียวใช้ครอบคลุม) และให้ความสำคัญกับความเป็นท้องถิ่น ตามนัยของแนวคิดหลังสมัยใหม่

3. การขบคิดจริยธรรมของสังคมสงเคราะห์ในประเด็นและกรอบใหม่ๆ จริยธรรมของสังคมสงเคราะห์ในตะวันตก ได้พัฒนาจากฐานคิดแบบปัจเจก ไปสู่ฐานคิดแบบส่วนรวมมากขึ้น โดยมีการนำเสนอจริยธรรมของนักสังคมสงเคราะห์ทั้งในประเด็นใหม่ๆ และกรอบใหม่ๆ สำหรับจริยธรรมที่เป็นประเด็นใหม่ๆ ก็คือมีการสืบค้นรากเหง้าทางจริยธรรมของนักสังคมสงเคราะห์ว่ามาจากปรัชญาหลัก 2 แนวทางที่ตรงข้ามกัน และก็ยังคงเป็นข้อถกเถียงกันอยู่จนถึงปัจจุบัน **แนวทางแรก** เน้นความสำคัญของบุคคล ซึ่งเป็นค่านิยมดั้งเดิมของสังคมสงเคราะห์ดังได้กล่าวมาแล้ว ส่วน**แนวทางที่สอง** คือ**ประโยชน์นิยม**นั้น เน้นประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก ซึ่งเป็นรากฐานของสวัสดิภาพและความยุติธรรมในสังคม ส่วนจริยธรรมที่เป็น**กรอบใหม่ๆ** นั้นไม่ได้มองจริยธรรมอย่างตึงแน่น ตายตัว เหมือนที่เป็นมา แต่ให้หลากหลายกรอบมาพิจารณาจริยธรรม เช่น กรอบคิดแรก มองจริยธรรมแบบตั้งอยู่บนฐานของหลักการที่เน้นประโยชน์ของปัจเจกชน ประโยชน์ของสังคม และผสมผสานระหว่างประโยชน์ทั้งสองประการและมองจากฐานของคุณลักษณะกับสัมพันธภาพระหว่างนักสังคมสงเคราะห์กับผู้ให้บริการ ฯลฯ ส่วนกรอบคิดที่สอง มองจริยธรรมในหลายมุมมอง เช่น ตั้งอยู่บนฐานของสิทธิ ฐานของการหยั่งรู้ ฐานของคุณธรรม ฯลฯ และกรอบคิดที่สาม มองจริยธรรมแบบวาทกรรมที่ปรับเปลี่ยนไปตามบริบท

4. การเปลี่ยนแปลงด้านญาณวิทยาของสังคมสงเคราะห์ ที่มาของความรู้สังคมสงเคราะห์ตะวันตกได้ปรับเปลี่ยนไปอย่างน้อยใน 3 ประการหลักๆ คือ (1) ลักษณะของสังคมสงเคราะห์ จากการมองสังคมสงเคราะห์ว่าเป็นศาสตร์และศิลป์ สังคมสงเคราะห์ถูกมองใหม่ว่าเป็นการสร้างทางสังคม (Social Construction) อย่างหนึ่งที่สามารถให้ค่านิยมหรือตีความให้ลื่นไหลไปได้ต่างๆ กัน มีการให้ความสำคัญกับมิติที่สังคมสงเคราะห์ได้ละเลยมาก่อน เช่น การนำมิติทางจิตวิญญาณมาใช้ในกระบวนการสังคมสงเคราะห์ (2) ที่มาของความรู้ มีการให้คุณค่ากับความรู้ของผู้ให้บริการ โดยเฉพาะประสบการณ์ชีวิตที่ผู้ให้บริการถูกกดขี่ ครอบงำ เลือกปฏิบัติ ฯลฯ มีการนำความรู้หรือภูมิปัญญาของกลุ่มคนชายขอบ มาให้ประโยชน์ร่วมกับความรู้ของนักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งทำให้มีการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์กับผู้ให้บริการ มาเป็นความสัมพันธ์แบบเสมอภาคเชิงอำนาจหรือแบบหุ้นส่วนมากขึ้น (3) มีการเปลี่ยนแปลงด้านสาระและขอบข่ายขององค์ความรู้สังคมสงเคราะห์ เช่น มีข้อวิพากษ์ให้การปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ เน้นการเปลี่ยนแปลงที่โครงสร้างสังคมมากขึ้น มีการดำเนินงานกับประเด็นอำนาจมากขึ้น มีการเข้าไปดำเนิน

งานกับขบวนการทางสังคมรูปแบบใหม่ของสังคมมากขึ้น มีการตั้งคำถามกับการแบ่งสังคมสงเคราะห์ออกเป็นระดับจุลภาคและมหภาคและการแบ่งแยกทฤษฎีออกจากการทำงาน เพื่อให้มีการหลอมรวมข้อทั้งสองนี้มากขึ้น มีการเสนอให้สร้างทฤษฎีที่มาจากเบื้องล่าง (Grounded Theory) เช่น จากประสบการณ์ของผู้ใช้บริการมากกว่าจากทฤษฎีวิชาการ หรือการทำให้แนวคิดทฤษฎีมีความเป็นพหุนิยมมากขึ้น เป็นต้น (4) มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องของหน่วย / วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงาน สังคมสงเคราะห์กล่าวคือ หน่วยการปฏิบัติงานปรับเปลี่ยนจากบุคคลกลุ่มและชุมชนในรูปแบบเดิมไปอย่างหลากหลายมากขึ้น มีอัตลักษณ์ที่แตกต่างกันมากขึ้นและวัตถุประสงค์ก็เปลี่ยนไปจากเน้นเชิงการหน้าที่ไปเป็นเชิงสังคมส่วนรวมมากขึ้น มุ่งที่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ความยุติธรรมทางสังคม

5. การปรับเปลี่ยนสถานะ/ตำแหน่งแห่งที่ของสังคมสงเคราะห์ จากการอยู่ภายใต้ปริณิณทลของรัฐสวัสดิการแต่เดิมมา ปัจจุบันสังคมสงเคราะห์ตะวันตกได้กลับกลายเป็นบริการที่แยกย่อยหลากหลาย และดำเนินงานโดยภาคีที่เป็นพหุนิยม เช่น รัฐ เอกชน องค์กรที่ไม่เป็นทางการและองค์กรภาคธุรกิจ ซึ่งแสดงถึงการที่สถาบันต่างๆในสังคมได้เข้ามาแทนที่รัฐ รัฐจึงไม่ได้เป็นสถาบันหลักด้านสวัสดิการของประชาชนในโลกตะวันตก โดยเฉพาะในประเทศที่พูดภาษาอังกฤษอีกต่อไป

6. การปรับเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของนักสังคมสงเคราะห์ ไปใน 2 ประการหลักๆ คือ (1) ความสำคัญของวิชาชีพนิยมได้ลดน้อยลงจากเดิม เกิดแนวคิดของการลดความเป็นวิชาชีพลง (2) สถานะของนักสังคมสงเคราะห์ได้ปรับเปลี่ยนไปตามระบบทุนนิยมที่มองสวัสดิการเป็นสินค้า (3) มีการทบทวนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักสังคมสงเคราะห์กับผู้ใช้บริการมากขึ้น

7. การปรับเปลี่ยนสถานะของนักสังคมสงเคราะห์ตามสถานะของผู้ใช้บริการ จากแนวคิดดั้งเดิมที่มองผู้ใช้บริการในฐานะของบุคคล ก็เปลี่ยนมาเป็นการมองผู้ใช้บริการในฐานะของพลเมืองและมองว่าเป็นผู้บริโภคในปัจจุบัน ทำให้นักสังคมสงเคราะห์ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทตามผู้ใช้บริการไปด้วย

นอกจากนี้ นักวิชาการบางท่านได้จำแนกแนวคิดพื้นฐานของการจัดสวัสดิการสังคมว่าแนวคิดพื้นฐานด้านการจัดสวัสดิการสังคมมีอย่างน้อย 6 แนวคิด ได้แก่ (1) แนวคิดขวาใหม่ (2) แนวคิดทางสายกลาง (3) แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย (4) แนวคิดมาร์กซิสต์ (5) แนวคิดสตรีนิยม และ (6) แนวคิดกรีนนิสม์ (George, & Wilding, 1994) ดังนี้ (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2544)

แนวคิดขวาใหม่

โดยพื้นฐานแนวคิดขวาใหม่เชื่อเรื่องระบบกลไกตลาดเสรี คือรัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซงระบบตลาด ปล่อยให้กลไกตลาดและราคาสินค้าเป็นไปโดยธรรมชาติของกลไกของระบบเอง โดยเชื่อว่าปัญหาสังคมเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในทุกสังคม และผู้ที่สร้างปัญหาสังคมเป็นเพียงกลุ่มเล็กๆ หรือบางวัฒนธรรมย่อยที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับระบบตลาดเสรี ใครทำงานก็ควรได้รับผลตอบแทน ผู้ใดไม่ทำงานก็ควรได้รับการลงโทษหรือไม่ได้รับค่าตอบแทน รัฐจึงไม่ควรให้สวัสดิการสังคมแก่คนเหล่านี้ เพราะเป็นไปการแทรกแซงกลไกตลาด และเป็นการทำให้คนเคยตัว หวังพึ่งพึ่งรัฐ ไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องทุ่มเททำงานการผลิตทางเศรษฐกิจ

รัฐควรทำหน้าที่เพียงจัดบริการเพียงแค่ระดับบรรเทาทุกข์ (Residual) ก็เพียงพอแล้ว เพื่อให้คนไม่หวังพึ่งพาบริการรัฐและทำงานในระบบเศรษฐกิจการตลาด ให้ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีเติบโต ผลดีจากการพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจก็จะส่งผลถึงทุกคนในสังคมโดยอัตโนมัติหรือที่เรียกว่า "Trickle-down effect" ความเป็นธรรมทางสังคมในความหมายของพวกขวาใหม่คือการปล่อยให้เกิดระบบแข่งขันตามธรรมชาติเช่นคติของ Social Darwinism นั้นจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมที่สุดแล้ว

แนวคิดทางสายกลาง

แนวคิดทางสายกลางยอมรับว่าระบบตลาดเสรีและระบบทุนนิยมทำให้เศรษฐกิจเติบโตดีและเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนในสังคม ขณะเดียวกันระบบดังกล่าวก็สร้างความไม่เป็นธรรมเป็นระบบที่ "มือใครยาวสาวได้สาวเอา" ดังนั้นรัฐจึงมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดให้มีสวัสดิการสังคมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน แนวคิดทางสายกลางเชื่อในลัทธิปฏิบัตินิยม (Pragmatism) ที่ไม่ได้มีหลักการจัดสวัสดิการสังคมที่สลับซับซ้อน แต่เน้นความเป็นไปได้จริง หยิบยกข้อบกพร่องของระบบตลาดเสรีมาแก้ไขเป็นจุดๆ ไป

จุดที่เป็นปัญหาก็จะนำมาพิจารณาหากรอบการแก้ไข พยายามแก้ไขปัญหาไปที่ละจุด แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญของนโยบายสวัสดิการสังคมว่าเป็นเพียงการอุดหนุนให้รู้ตัวของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี นโยบายสวัสดิการสังคมมีความสำคัญและเรียกร้องให้ภาคเศรษฐกิจเข้ามาชดเชยด้วยเงินงบประมาณและทรัพยากรที่เพิ่มพูนขึ้น ดังนั้นนโยบายสวัสดิการสังคมจึงมีธรรมชาติที่เป็นฝ่ายเรียกร้องต้องการนโยบายเศรษฐกิจที่เข้มแข็งด้วยเช่นกัน แนวคิดทางสายกลางถือว่าไม่จำเป็นที่เสรีภาพจะต้องขัดแย้งกับสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็ง ภายใต้รัฐที่มีระบบสวัสดิการสังคมเข้มแข็งก็มีเสรีภาพได้ และรัฐที่มีสวัสดิการสังคมที่ดีเยี่ยมก็ไม่จำเป็นต้องเป็นสังคมนิยมเสมอไป แนวคิดทางสายกลางต้องการจัดการให้ทั้งนโยบายสังคมและนโยบายเศรษฐกิจมีความสมดุลและมีความสำคัญทัดเทียมกัน

แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย

แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นพัฒนาการในลำดับที่สูงขึ้นของลัทธิทุนนิยม รัฐสวัสดิการตามแนวคิดนี้เป็นการเปลี่ยนผ่านจากทุนนิยมเสรีเต็มขั้นไปสู่สังคมนิยม แม้ว่าแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยตระหนักถึงความล้มเหลวของลัทธิทุนนิยม แต่ก็ยังยอมรับว่าทุนนิยมเป็นทางก้าวหน้าหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมนิยมที่เป็นประชาธิปไตย แนวคิดนี้เชื่อและยอมรับการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ปฏิเสธรูปแบบการเปลี่ยนแปลงอย่างอื่น ๆ ที่ไม่ได้ใช้กระบวนการทางรัฐสภาและนโยบายสวัสดิการสังคมเป็นกลไกที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยเน้นบทบาทของรัฐมากกว่าแนวคิดทางสายกลาง ทั้งยังควบคุมระบบตลาดอย่างใกล้ชิด ยิ่งกว่าแนวคิดทางสายกลาง

แนวคิดมาร์กซิสต์

โดยในด้านเนื้อหาทางทฤษฎี แนวคิดมาร์กซิสต์ไม่สนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมหรือรัฐสวัสดิการ เพราะถือว่ารัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการสังคมทำให้ระบบทุนนิยมดำรงอยู่ได้ ไม่ทำให้สังคมต้องเป็นคอมมิวนิสต์เท่านั้นประชาชนจึงจะได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ในด้านการหน้าที แนวคิดมาร์กซิสต์เห็นว่าสวัสดิการสังคมหรือรัฐสวัสดิการมีธรรมชาติที่ขัดแย้งในตัวเอง กล่าวคือด้านหนึ่งสวัสดิการสังคมปกป้องให้ระบบทุนนิยมดำรงอยู่ ทว่าในอีกด้านหนึ่งก็ให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ใช้แรงงานจำนวนมาก ตลอดจนระบบรัฐสวัสดิการที่เข้มแข็งล้วนเป็นผลมาจากการต่อสู้ทางชนชั้นด้วยเช่นกัน

ปัจจุบันแนวคิดมาร์กซิสต์อ่อนแรงลงไปมาก เพราะการวิเคราะห์ความขัดแย้งทางชนชั้นแบบมาร์กซิสต์ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมที่มีความหลากหลายมากกว่าสมัยของมาร์กซ์อย่างยิ่ง คู่ของความขัดแย้งเปลี่ยนแปลงไปและมีหลากหลาย คุณูปการของแนวคิดมาร์กซิสต์ที่จะพอมืออยู่บ้างได้แก่การประยุกต์วิธีวิเคราะห์มาใช้ในการทำงานพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของประชาชน ส่วนวิธีการปฏิวัติอย่างรุนแรงไม่ได้รับการยอมรับอีกต่อไป ยิ่งไปกว่านั้น ระบบทุนนิยมก็ไม่ได้มีลักษณะสุดขั้วอีกต่อไป ดูเหมือนว่า ระบบทุนนิยมในประเทศส่วนใหญ่ได้ปรับตัวไปทางสังคมนิยมมากกว่าที่มาร์กซิสต์จะปรับเข้าหาทุนนิยมหลายเท่า นโยบายสวัสดิการสังคมตามแนวคิดมาร์กซิสต์จึงไม่เป็นที่ยอมรับอีกต่อไป

แนวคิดสตรีนิยม

แนวคิดสตรีนิยมมีลักษณะพิเศษและโดดเด่นอย่างมากในยุคนี้ แนวคิดสตรีนิยมเป็นทั้งทฤษฎีและเป็นทั้งการเคลื่อนไหว เป็นการกระทำที่มีรูปธรรมเกิดขึ้นได้ทุกระดับ ตั้งแต่ในครอบครัว

ในสถานศึกษา ในที่ทำงาน ในตีกระทบ ในโรงงาน ในสำนักงาน ในธนาคาร ในเวทีการเมือง ในศาล ในวัด ในโบสถ์ ในลัทธิศาสนาต่างๆ ในสื่อสารมวลชน ในศิลปะวงการบันเทิง บทกวี เพลง แม้แต่ข่าวสั้น สตรีนิยมไม่ได้เป็นเพียงทฤษฎีทางสังคมวิทยา หรือยากที่จะทึกทักว่าเป็นทฤษฎีทางสังคมวิทยาเพราะว่างานเขียน บทเพลง บทละคร บทวิจารณ์มีอยู่ได้ในทุกสาขาอาชีพ นักกฎหมาย กวี นักหนังสือพิมพ์ หรือแม้แต่กรรมกรโรงงานก็มีส่วนผลิตและสร้างสรรค์ทฤษฎีแนวคิดสตรีนิยมทั้งสิ้น ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ชายก็มีบทบาทเป็นผู้นำความคิดด้านสตรีนิยมได้เช่นกัน

ในด้านนโยบายสวัสดิการสังคม แนวคิดสตรีนิยมซึ่งมีจำแนกย่อยออกเป็นแนวคิดย่อยๆ อีกมากมาย **"ต่างเรียกร้องความเสมอภาคทางเพศ ลดการเลือกปฏิบัติ ตระหนักในความแตกต่างระหว่างความเป็นชายเป็นหญิง (Gender relation)"** ให้โอกาสในทางเลือก โอกาสในการทำงาน การศึกษา การเมืองการปกครอง การศาสนาและอื่นๆ แก่สตรีอย่างทัดเทียมชาย นโยบายสวัสดิการสังคมต้องไม่เป็นรองหรือสำคัญน้อยกว่านโยบายเศรษฐกิจ แต่จะต้องผสมผสานนโยบายสวัสดิการสังคมกับนโยบายเศรษฐกิจโดยพื้นฐานความสำคัญที่เท่าเทียมกัน นโยบายเศรษฐกิจที่ไม่ให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคมมักก่อผลกระทบทางลบต่อประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างมากและสตรีก็เป็นหนึ่งในกลุ่มผู้ได้รับผลทางลบนี้อยู่เสมอ

แนวคิดกรีนนิสม์

แนวคิดกรีนนิสม์เป็นแนวคิดที่คำนึงการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำแนกได้เป็นสองชั่วใหญ่ คือ แนวคิดกรีนนิสต์ที่เป็นแนวคิด และแนวคิดกรีนนิสต์แนวตื่น โดยทั่วไปแนวคิดกรีนนิสม์เห็นว่า **"รัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการสังคมที่เป็นอยู่ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาสังคมอย่างแท้จริง เพียงแต่เป็นการบรรเทาอาการของปัญหาเท่านั้น"** ปัญหาสังคมทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยปละละเลยเด็ก การทารุณกรรมเด็ก เด็กกำพร้า เด็กเร่ร่อน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความรุนแรง ปัญหาการค้าประเวณี ฯลฯ ล้วนเกิดจากรากเหง้า คือการเป็นสังคมอุตสาหกรรม ทางออกของปัญหาที่แท้จริงคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมใหม่อย่างถึงรากเหง้า แนวคิดกรีนนิสม์ต่อต้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ต่อต้านการบริโภคนิยม รวมทั้งต่อต้านการบริการสวัสดิการสังคมด้วย เพราะสวัสดิการสังคมเป็นเครื่องช่วยให้ระบบเศรษฐกิจเติบโต เมื่อเศรษฐกิจเติบโตได้เรื่อยๆ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะถูกทำลายไปเรื่อยๆ สวัสดิการสังคมเป็นการสูญเปล่า เพราะใช้ไปเพื่อแก้อาการของปัญหาสังคม แต่ไม่ได้แก้ไขปัญหาสังคมอย่างแท้จริงและตรงจุด

อย่างไรก็ตาม อุดมการณ์ของแนวคิดกรีนนิสม์ประสบกับปัญหาการยอมรับจากสาธารณชน และความสอดคล้องและความเป็นไปได้ทางการเมือง ปัจจุบันนโยบายของประเทศต่างๆ

กล่าวได้ว่ายอมรับเอาแนวคิดกรีนนิสมาใช้นโยบายของประเทศด้านต่างๆก็แต่เพียงแนวต้นๆเท่านั้น แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน แนวคิดการพึ่งตนเอง แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ฯลฯ เหล่านี้เป็น การประยุกต์กรีนนิสเฉพาะแนวต้นเท่านั้น กล่าวอีกอย่างหนึ่ง กรีนนิสแนวต้นมีความสอดคล้อง กับการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปและความเป็นจริงของสังคมมากกว่ากรีนนิสแนวลึก

หากเราจะรวบรวมแนวทางในการวิเคราะห์แนวคิดที่เป็นพื้นฐานในการจัดสวัสดิการสังคม ประเภทต่างๆ เราจะพบสาระสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ที่แต่ละทฤษฎีแนวคิดให้น้ำหนักความ สำคัญและอธิบายไปในทิศทางที่แตกต่างกัน สาระสำคัญเหล่านั้น ได้แก่ (1) การอธิบายธรรมชาติ ของมนุษย์ (2) การอธิบายปัญหาสังคม (3) การอธิบายระบบเศรษฐกิจ ตลาดเสรีและบทบาท ของรัฐ (4) การอธิบายความเป็นธรรมทางสังคม (5) รัฐสวัสดิการ และ (6) สวัสดิการสังคมและ สังคมสงเคราะห์

ตารางที่ 2.1

สาระสำคัญที่แตกต่างกันในแต่ละแนวคิด

แนวคิด สาระสำคัญ	ข้อใหม่	สายกลาง	สังคมนิยมประชาธิปไตย	มาร์กซิสต์	สตรีนิยม	กรีนนิสต์
1. ธรรมชาติ มนุษย์	มนุษย์เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน	มนุษย์รักการเสียสละหรือมีผู้เสียสละ	มนุษย์มีคุณสมบัตินี้โดยรัฐต้องกระตุ้นให้เสียสละ	มนุษย์มีความขัดแย้งระหว่างผู้กดขี่ กับผู้ถูกกดขี่	ผู้หญิงถูกผู้ชายเอาเปรียบ	มนุษย์เอาเปรียบธรรมชาติและชนรุ่นหลัง
2. ปัญหาสังคม	คนมีปัญหาสังคมคือคนไม่เต็มใจ-เกียจคร้าน-ปรับตัวให้เข้ากับสังคมไม่ได้หรือเป็นบ่าววัฒนธรรมเท่านั้น	รากเหง้าของปัญหาสังคมเกิดจากระบบทุนนิยม แต่ทุนนิยมยังจำเป็นเพราะจำเป็นต่อประชาชนให้มากที่สุด ระยะยาวทุนนิยมต้องหมดไปด้วยวิถีทางรัฐสภา	ปัญหาสังคมเกิดจากระบบทุนนิยม ระยะสั้นต้องโค่นล้มทุนนิยม มวลชนจึงจะไม่ประสบกับปัญหาสังคมใดๆ	ปัญหาสังคมเกิดจากทุนนิยม เราจำเป็นต้องโค่นล้มทุนนิยม มวลชนจึงจะไม่ประสบกับปัญหาสังคมใดๆ	ปัญหาสังคมเกิดจากความคิดชายเป็นใหญ่ ถ้าเรามีความเสมอภาคทางเพศ ปัญหาสังคมจะลดลง	ปัญหาสังคมเกิดจากระบบสังคมอุตสาหกรรมทั้งทุนนิยมและสังคมนิยม ถ้าเราลดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ปัญหาสังคมจะหมดไป
3. ระบบเศรษฐกิจและบทบาทของรัฐ	ระบบตลาดมีเสรีให้มากที่สุด ลดบทบาทของรัฐให้เหลือน้อยที่สุด	รัฐคอยดูแลตลาดเสรีไม่ให้เอาเปรียบคนจนมากเกินไป	บทบาทของรัฐมีมากกว่าสายกลาง และตลาดมีเสรีน้อยกว่าสายกลาง	ไม่มีตลาดเสรี ใช้กลไกของรัฐดำเนินการกระจายสินค้าและบริการ	ตลาดเสรีอำนาจรัฐที่มีฐานคิด"ชายเป็นใหญ่" ทำให้ผู้หญิงเสียเปรียบ	ไม่ต้องมีตลาดเสรีรัฐถ้าเรามีชีวิตในชุมชนเล็กๆ ไม่เบียดเบียนธรรมชาติ
4. ความเป็นธรรมทางสังคม	ความเป็นธรรมเป็นเรื่องไร้สาระ-นิวมีโอเรา 5 นิ้ว มันยังยาวไม่เท่ากันเลย	ความเป็นธรรมคือการให้ "โอกาส" แก่ทุกคนในสังคมอย่างทัดเทียมกัน	ความเป็นธรรมคือการให้หลักประกันอย่างน้อยขั้นต่ำให้กับประชาชนทุกคนในสังคม	ความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้ต้องปฏิบัติเพื่อให้ชนชั้นที่ถูกกดขี่เป็นฝ่ายกลับมามีอำนาจ	ความเป็นธรรมทางสังคมหมายถึงผู้มีสิทธิและอำนาจเท่าเทียมกับชายในทุกด้าน	ความเป็นธรรมหมายถึงมนุษย์ไม่เบียดเบียนสิ่งมีชีวิตและธรรมชาติแวดล้อม รวมทั้งคำนึงถึงอนุชนรุ่นหลังที่จะดำเนินชีวิตอย่างยั่งยืนต่อไป

แนวคิด สาระสำคัญ	ข่าวใหม่	สายกลาง	สังคมนิยมประชาธิปไตย	มาร์กซิสต์	สตรีนิยม	กรีนนิสม์
5. รัฐสวัสดิการ	ไม่นิยมให้มีรัฐสวัสดิการ	นิยมรัฐสวัสดิการแต่ไม่ให้เกิด กระทบเพื่อนต่อเสรีภาพ มากนัก	สนับสนุนรัฐสวัสดิการอย่างมาก โดยถือว่าเป็นเครื่องมือในการ เปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมนิยม อย่างช้าๆ	ไม่นิยมรัฐสวัสดิการเพราะทำให้ มรดกชนไม่เข้าร่วมการปฏิวัติ	รัฐสวัสดิการควรได้รับการ ทบทวนให้เข้าใจ และตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของ ผู้หญิง	ไม่นิยมให้มีรัฐสวัสดิการ เพราะยังคงทำให้มีการเบียด เบียนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
6. สวัสดิการ สังคมและสังคม สงเคราะห์	สวัสดิการสังคมเน้น การบรรเทาทุกข์/สังคม สงเคราะห์คือการแจก ข้าวของชั่วคราว	สวัสดิการสังคมมีความ หมายกว้างกว่า แต่ยังคง ต้องมีการใช้ Means test ในการให้บริการสังคม สงเคราะห์ที่มีความสำคัญ	สวัสดิการสังคมมีความหมาย กว้างและให้ประชาชนทุกคนใน สังคม โดยไม่ต้องใช้ Means test สังคมสงเคราะห์มีความ สำคัญ	สวัสดิการสังคมไม่จำเป็น เพราะ สังคมคอมมิวนิสต์ตอบสนอง ความต้องการของทุกคนได้ สมบูรณ์ สังคมสงเคราะห์ไม่จำเป็น เพราะระบบสังคมคอม- มิวนิสต์ทุกคนเป็นนักสังคม สงเคราะห์ได้อย่างดี	สวัสดิการสังคมต้องให้ แนวคิดทฤษฎีสตรีนิยม และความเข้าใจในเพศ สภาพ (Gender)	สวัสดิการสังคมและสังคม สงเคราะห์ไม่ต้องมี เพราะ มนุษย์อยู่อย่างสมณะเรียบง่าย ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นแก้ไข ปัญหาได้ทุกเรื่อง

3. แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์

แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในต้นศตวรรษที่ 21 ซึ่งจะขอกล่าวในประเด็นต่อไปนี้

3.1 ที่มาของความมั่นคงของมนุษย์

3.2 แนวคิดความมั่นคงมนุษย์

3.1. ที่มาของความมั่นคงของมนุษย์

อนุช อภาภิรม โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย (TTMP) (2547,15-21) ได้กล่าวถึงที่มาของความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ว่าเป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งเสนอเป็นระเบียบวาระโลกในรายงาน "การพัฒนามนุษย์ 1994" ของแผนงานพัฒนาองค์การสหประชาชาติ (United Nations Development Program - UNDP) รายงานนี้ได้เสนอแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาที่ถือมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (People Centered) รายงานฉบับนี้จึงเป็นความพยายามครั้งใหญ่ที่จะให้คำจำกัดความของความมั่นคงเดิมที่มักหมายถึงความมั่นคงของชาติ ในปี 1999 หลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียที่ส่งผลกระทบไปทั่วโลก รายงาน "การพัฒนามนุษย์ 1999" ของยูเอ็นดีพีได้กล่าวถึงความมั่นคงของมนุษย์อีกครั้ง และรายงานชิ้นนี้ได้กล่าวถึงความมั่นคงของมนุษย์ในเชิงลบไว้ด้วย โดยชี้ว่ามนุษย์ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ได้เผชิญกับความไม่มั่นคงอะไรบางอย่างในกระบวนการโลกาภิวัตน์ ซึ่งได้จำแนกออกเป็น 7 ประการ ได้แก่ 1) ความผันผวนทางการเงินและความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ 2) ความไม่มั่นคงทางอาชีพและรายได้ 3) ความไม่มั่นคงทางสุขภาพ 4) ความไม่มั่นคงทางวัฒนธรรม 5) ความไม่มั่นคงส่วนบุคคล เช่น การเผชิญกับอาชญากรรม การค้ายาเสพติดและการค้ามนุษย์ 6) ความไม่มั่นคงทางสิ่งแวดล้อม และ 7) ความไม่มั่นคงทางการเมืองและชุมชน ได้แก่ การเกิดความตึงเครียดทางสังคม เช่น ในรูปของสงครามทั้งระหว่างประเทศและสงครามกลางเมือง อันก่อผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองและความเป็นปึกแผ่นของชุมชน

ในรายงาน "การพัฒนามนุษย์ 2000" ใช้ชื่อว่า "สิทธิมนุษยชนกับการพัฒนามนุษย์ เพื่อเสรีภาพและความเป็นปึกแผ่น (Solidarity)" เป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชน การพัฒนามนุษย์และความมั่นคงของมนุษย์เข้าด้วยกัน โดยเห็นว่าสิทธิมนุษยชนและการพัฒนามนุษย์มีวิสัยทัศน์และจุดประสงค์ร่วมกัน ได้แก่ การสร้างความมั่นคงแก่เสรีภาพ การกินดีอยู่ดี และศักดิ์ศรีของมนุษย์ทั่วโลก และจำแนกความมั่นคงทางเสรีภาพออกเป็น 7 ประการ ได้แก่ 1) เสรีภาพจากการกีดกัน 2) เสรีภาพจากความต้องการ 3) เสรีภาพในการพัฒนาและการ

ประจักษ์ในศักยภาพแห่งตน 4) เสรีภาพจากความหวาดกลัว เช่น ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของบุคคล 5) เสรีภาพจากความอยุติธรรมและการละเมิดการปกครองโดยกฎหมาย 6) เสรีภาพทางความคิด การพูดและการรวมกลุ่ม 7) เสรีภาพในการทำงานที่เหมาะสมไม่ถูกขูดรีด

บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ **ดร.มาห์บับ อุลฮัก** (Mahbub ul-Haq) ผู้อำนวยการของรายงานการพัฒนาโลก (Human Development Reports) ของยูเอ็นดีพี ตั้งแต่ปี 1990 ที่ขึ้นมาเผชิญหน้ากับรายงานการพัฒนาของธนาคารโลกซึ่งมักเน้นแต่ด้านกายภาพของการพัฒนา เช่น อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะที่รายงานการพัฒนาโลกของ ดร.ฮัก เน้นในเรื่องการพัฒนามนุษย์ และคิดสร้างดัชนีการพัฒนามนุษย์ขึ้น ในปี 1999 เขาได้เขียนความเรียงชื่อ "สิทธิมนุษยชน, ความมั่นคง และการปกครอง" ตีความหมายใหม่ของความมั่นคงว่า ควรหมายถึง **"ความมั่นคงของประชาชน ไม่ใช่เพียงดินแดน; ความมั่นคงของปัจเจกบุคคล ไม่ใช่เพียงประชาชาติ; ความมั่นคงโดยผ่านการพัฒนา ไม่ใช่ผ่านการทหาร; ความมั่นคงของมวลประชาชนทุกแห่ง ไม่ว่าจะเป็นในบ้าน ในที่ทำงาน ในท้องถนน ในชุมชนและในสิ่งแวดล้อม"**

นางซาดาโกะ โอคาตะ อดีตข้าหลวงใหญ่สหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัยและประธานคณะกรรมการว่าด้วยความมั่นคงในองค์การสหประชาชาติ เห็นว่าการก่อการร้ายในโลกที่เป็นแบบโลกาภิวัตน์นั้นไม่อาจจะต่อสู้ได้โดยอาศัยแสนยานุภาพหรือการควบคุมของรัฐบาล และจากประสบการณ์ในฐานะเป็นข้าหลวงใหญ่สหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัย นางเห็นว่าความมั่นคงของมนุษย์มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ และน่าจะให้ความสนใจแก่บุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของความขัดแย้ง ผู้พลัดถิ่น ผู้ยากจนข้นแค้นและหิวโหยอมโรค 2) กลุ่มที่ถูกกีดกันจากสังคมทั้งทางเชื้อชาติ ความเชื่อและประเพณี 3) ความไม่เท่าเทียมกันของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่ดำรงอยู่ยาวนาน จากการศึกษาภัยคุกคามต่อความมั่นคงมนุษย์ พบว่ามีหนทางปฏิบัติได้ 2 ทางคือการคุ้มครอง (Protection) และการเสริมพลัง (Empowerment) โดยเฉพาะแก่ประชาชนฐานรากซึ่งประชาชาติทั้งหลายควรจะได้ยึดมั่นในคำขวัญ "เสรีภาพจากความต้องการ" และ "เสรีภาพจากความหวาดกลัว" เพื่อที่ว่าเราจะสามารถแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากและความไม่มั่นคงมนุษย์เพิ่มขึ้น

3.2 แนวคิดความมั่นคงมนุษย์

ความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งเสนอเป็นระเบียบวาระโลกไม่นาน ขณะที่แนวคิดอื่นคล้ายคลึงกันได้นำเสนอมาก่อนหน้าหรือใกล้กัน ดังนั้น เพื่อความกระจ่างจำต้องจัดความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเหล่านี้ ว่าแตกต่างและเกี่ยวเนื่องกันอย่างไร ซึ่งจะเป็นการเสริมพลังหรือสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่แนวคิดความมั่นคงมนุษย์ อาจจัดกลุ่มความคิดที่เกี่ยวข้องกันเป็น 3 กลุ่มได้แก่

1) กลุ่มความคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และการพัฒนามนุษย์

กลุ่มแนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับแนวคิดสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และคำประกาศอื่นทำนองเดียวกัน เช่น สิทธิสตรี สิทธิเด็กนั้นเป็นสิ่งที่พื้นฐานกว่า นั่นคือ สิทธิมนุษยชนถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องประกันสิ่งพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร สุขภาพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย การคุ้มครองครอบครัว ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วม การปกครองของกฎหมาย การป้องกันการค้าทาส การทรมาน การปฏิบัติและการลงโทษที่ผิดความเป็นมนุษย์ ส่วนความมั่นคงของมนุษย์ไม่ได้บังคับให้ต้องปฏิบัติมากเท่า การนำความมั่นคงมาอยู่ในบริบทของสิทธิมนุษยชน จึงเป็นการเรียกร้องให้มีการปฏิบัติมากขึ้น โดยทำให้เห็นว่าความมั่นคงของบุคคล ประเทศและระหว่างประเทศ ต้องการการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การพัฒนาต้องการความนับถือในสิทธิมนุษยชน สิทธิมนุษยชนช่วยแก้ไขความขัดแย้งและสร้างสันติภาพ ในขณะเดียวกันความมั่นคงมนุษย์ ก็ช่วยเสริมความเข้มแข็งแก่สิทธิมนุษยชนในหลายด้าน เช่น ช่วยลดรากกตัญถ์ที่มากเกินไปของรัฐต่อสิทธิต่าง ๆ ความมั่นคงมนุษย์ยังช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกัน ส่วนการพัฒนามนุษย์ซึ่งมีแก่นแกนอยู่ที่ความยั่งยืนและการพึ่งตนเองได้ เป็นสิ่งที่จะต้องยึดถือเป็นใจกลางในการสร้างความมั่นคงมนุษย์ เช่น การช่วยเหลือผู้ด้อยากควรเกิดขึ้นเพื่อการสร้างให้ชุมชนนั้นสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน ไม่ใช่เพื่อให้รอดตายไปเฉพาะหน้า รวมความแล้ว การสร้างความมั่นคงมนุษย์ควรกระทำให้ร่วมไปกับเรื่องสิทธิมนุษยชน การพัฒนามนุษย์ และความมั่นคงของชาติ

2) กลุ่มความคิดเรื่องของการพัฒนา มีนักวิชาการจำนวนหนึ่งเห็นว่าความคิดเรื่องการพัฒนา นั้นไม่อาจใช้ทำความเข้าใจในความเข้าใจของโลกปัจจุบันที่มีความซับซ้อนและมีลักษณะเฉพาะของประเทศและภูมิภาคได้ ควรจะใช้แนวคิดใหม่ ได้แก่ การแปลงรูป (Transformation) ซึ่งเสนอว่า แนวคิดเรื่องพัฒนานั้น สืบเนื่องจากความคิดแสงสว่างทางปัญญา (Enlightenment) ที่เชื่อในเรื่องความก้าวหน้า ในยุคของโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้สังคมมีการเปลี่ยนแปลงเร็ว แต่ละประเทศต้องปรับตัว การใช้แนวคิดเรื่องการแปลงรูปทางสังคมจึงน่าจะเหมาะกว่า แนวคิดเรื่องการพัฒนาคล้ายกับว่ามีเป้าหมายหรือแบบอย่างแน่นอนอยู่ข้างหน้า แต่การแปลงรูปทางสังคมนั้นไม่แน่นอนว่าสังคมจะแปลงรูปไปทางใด เรียกร้องให้มีการระดมความคิดสร้างสรรค์เพื่อสร้างความพร้อมหรือความสมานฉันท์ในการก้าวเดินไป

3) กลุ่มความคิดเรื่องการเรียกร้องขั้นต่ำ ผู้มีแนวคิดนี้ เช่น เจนิเฟอร์ ลีนิง และแซม แอริ เสนอว่า ความมั่นคงมนุษย์เป็นแนวนโยบายขั้นต่ำสุดของการพัฒนามนุษย์ โดยการ

พัฒนามนุษย์ในทางอุดมคติจะยกระดับมนุษย์สู่ขั้นสูงสุด แต่ความมั่นคงมนุษย์เป็นความเรียกร้องของการอยู่รอดและความต้องการทางจิตใจของมนุษย์

ความหมายเชิงปฏิบัติ

1) การประชุม / การรวบรวมแนวคิด มีผู้รวบรวมคำจำกัดความเกี่ยวกับความมั่นคงมนุษย์ว่ามีมากกว่า 25 ขึ้นในภาษาต่าง ๆ และได้แบ่งคำจำกัดความออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ กลุ่มแรกเป็นการมองเชิงกว้างแบบองค์รวม ซึ่งเป็นการมองจากจุดของความขัดแย้งและการพัฒนา อีกกลุ่มหนึ่งเป็นการมองแบบแคบมีอคติ เป็นลัทธิแทรกแซงเพื่อมนุษยชน (Humanitarian Interventionism) ซึ่งอาจใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงประเทศอื่นในการศึกษาค้นคว้านี้ ใช้การมองกว้างแบบองค์รวม

2) กลุ่มคำจำกัดความ การให้คำจำกัดความออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มองค์การสหประชาชาติมีท่านเลขาธิการนายโคฟี อันนัน และจากหน่วยงาน เช่น ยูเอ็นดีพี คณะกรรมาธิการข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยและมหาวิทยาลัยสหประชาชาติ 2) กลุ่มรัฐบาล มีที่สำคัญได้แก่ รัฐบาลแคนาดาและรัฐบาลญี่ปุ่นที่ให้ความสนใจในเรื่องนี้สูง นอกจากนี้ ได้แก่ เครือข่ายความมั่นคงมนุษย์ของ 13 ชาติ 3) กลุ่มนักวิชาการและองค์กรประชาชน ซึ่งมีการศึกษากว้างขวางและมีการเน้นตามการเคลื่อนไหวของตน

3) องค์ประกอบของคำจำกัดความ คำจำกัดความความมั่นคงมนุษย์มีองค์ประกอบอยู่ 4 ส่วน ได้แก่ 1) เป้าหมายอ้างอิง (Referent Object) นั่นคืออ้างอิงถึงใคร หรือเป้าหมายเพื่อใคร ซึ่งได้แก่ ก) ปัจเจกชน ข) ชุมชน มักเป็นจุดเน้นในคำจำกัดความขององค์กรประชาชน และนักวิชาการจำนวนหนึ่ง ค) กลุ่มทางสังคม เช่น ประเทศกำลังพัฒนาและสังคม มีอ้างอิงน้อย 2) คุณค่าหลัก (Key Values) เป็นคุณค่าที่ผลักดันส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงมนุษย์ได้แก่ เสรีภาพ โดยเฉพาะเสรีภาพจากความกลัวและเสรีภาพจากความต้องการ ความมีศักดิ์ศรี สิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วม การอยู่ดีกินดี และการขาดความไม่เท่าเทียมกัน 3) ลักษณะพื้นฐานของภัยคุกคาม (Nature of Threats) ที่กระทบต่อผู้ตกเป็นเหยื่อหรือผู้เสี่ยงต่อการสูญเสียความมั่นคง ได้แก่ ความยากจน ความหิวโหย ความรุนแรง ความขัดแย้ง สงคราม การกดขี่ ความไม่เสมอภาค ทั้งภายในและระหว่างประเทศ ภัยธรรมชาติ ความเสื่อมโทรมของธรรมชาติแวดล้อม โรคระบาด 4) ตัวการแห่งความไม่มั่นคง (Agents of Insecurity) ได้แก่ รัฐและกลไกของรัฐ เช่น ทหาร ตำรวจ กลุ่มทางสังคม (โดยเฉพาะที่มีอำนาจ) กลุ่มอาชญากรรมทั้งภายในและข้ามชาติ กลุ่มก่อการร้าย

หรือกลุ่มกบฏ กระบวนการโลกาภิวัตน์ สภาพแวดล้อมและธรรมชาติ เมื่อได้ทราบองค์ประกอบของ คำจำกัดความแล้วก็มีส่วนให้กำหนดคำจำกัดความได้ง่ายขึ้น

4) ความหมายเชิงปฏิบัติของ ดร.ซาบินา อัลไคร์ ดร.อัลไคร์ ให้ความหมายเชิงปฏิบัติไว้ว่า "วัตถุประสงค์ของความมั่นคงมนุษย์ คือการป้องกันภัยต่อแกนซีพของมนุษย์ทุกคน จากภัยคุกคามที่ล่อแหลมและกว้างขวาง โดยให้สอดคล้องกับความสมปรารถนาของมนุษย์ในระยะยาว"

5) จุดยืนของคำจำกัดความ คำจำกัดความนี้มีจุดยืนอยู่ 5 ประการได้แก่ 1) รักษาจุดเน้นร่วมเรื่องความยากจนและความรุนแรง ไม่ใช่เลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง (หรือรักษาแนวคิดเรื่อง "เสรีภาพจากความต้องการ" และ "เสรีภาพจากความหวาดกลัว" ไว้ทั้งสองด้าน) 2) รักษาความหมายของ "ประชาชนเป็นศูนย์กลาง" ไว้ 3) รักษาความเห็นหลายมิติ 4) จำกัดความให้แคบลงสู่ "ภัยคุกคามที่รุนแรงและกว้างขวางที่กระทำต่อแกนกลางที่สำคัญและจำเป็นยิ่งของชีวิตประชาชน" 5) เสนอการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างเป็นวัตถุประสงค์ และเป็นบรรทัดฐาน ที่จะกำหนดและแปลงเป็นนโยบายและโครงการต่อไป

การวัดหรือเครื่องมือชี้วัด

การวัดทางสังคมมีมิติที่ซับซ้อน โดยเฉพาะด้านจิตใจ จะวัดความมั่นคงมนุษย์อย่างไร ด้วยเครื่องมือชี้วัดอะไร นี่เป็นปัญหาใหญ่อย่างหนึ่ง ซึ่งมักขึ้นอยู่กับคำจำกัดความ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการที่ใช้ ดัชนีชี้วัดที่สำคัญได้แก่ 1) ความตาย (และการบาดเจ็บ) อันเกิดจากสงคราม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นอย่างโจ่งแจ้ง 2) ข้อมูลว่าด้วยความรุนแรงทางอาชญากรรม ซึ่งรวมทั้งอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การค้ามนุษย์ คำสั่งเสียพิบัติ 3) ข้อมูลว่าด้วยความรุนแรงของการก่อการร้ายสากล และ 4) จำนวนผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ ซึ่งปรากฏว่ามีการตอบรับเชิงบวกจากสถาบันการศึกษาขั้นสูงและการวิจัยในสหรัฐอเมริกาบางมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยแมริแลนด์ ได้สร้างเครื่องมือวัดผลกระทบทางสังคมทั้งหมดจากสงคราม

4. แนวคิดท้องถิ่นนิยมกับสังคมไทย

ท้องถิ่นไม่ได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว ไม่เป็นสังคมที่ถูกปิดตายจากโลก ท้องถิ่นต้องเกี่ยวข้อสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในระดับภูมิภาค ประเทศและโลกมาโดยตลอด ส่วนท้องถิ่นนิยมหรือท้องถิ่นภิวัตน์เป็นเรื่องของกระบวนการยืนยันตัวตนสู่ บุรณะพันธุ์ อัตลักษณ์และอิสรภาพของชุมชนท้องถิ่น

“ท้องถิ่นวิวัฒน์” มีความหมายมากกว่าการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกและเป็นกระแสที่เกิดขึ้นอยู่ในทุกมุมโลก ที่จริงแล้วกระแสท้องถิ่นวิวัฒน์เกิดขึ้นก่อนโลกาวิวัฒน์เสียอีก ด้วยเหตุผลที่ว่าพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของทุกสังคมย่อมเป็นเรื่องราวที่วาดด้วยการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงและมีมิติความสัมพันธ์ด้านต่างๆของมนุษย์กับท้องถิ่น หรือที่อยู่อาศัยของตนเองเป็นสำคัญ

“ท้องถิ่นนิยม” เกิดจากกระแสแนวคิดและปฏิบัติการทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เรียกร้องให้สังคมหันกลับไปที่ความสำคัญกับท้องถิ่น เพราะชุมชนชนบทในรูปแบบต่างๆ เช่น การพึ่งตนเอง การปฏิเสธรัทธิบริโภคนิยม และการพัฒนาที่เน้นความเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม วัฒนธรรมชุมชน ภูมิปัญญาพื้นบ้าน อำนาจและสิทธิของชุมชน รูปแบบเศรษฐกิจพอเพียง ศาสนา เชื้อชาตินิยมในการต่อต้านการครอบงำของบรรษัทข้ามชาติและองค์การทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับภาคชนบท ในฐานะที่เป็นฐานที่มั่นและทางเลือกหลังจากการล่มสลายของการพัฒนาที่เป็นความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและเมือง หลัง พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา

กระแสท้องถิ่นวิวัฒน์ไม่ใช่คู่ตรงข้ามหรือปฏิปักษ์กับกระแสโลกาวิวัฒน์และไม่ใช่โลกาวิวัฒน์จากเบื้องหลังหรือการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกยกกระดับรากหญ้า ไม่ใช่การทำให้สิ่งระดับโลกลงสู่ท้องถิ่น แต่เป็นกระแสท้องถิ่นที่มีรากฐานทางทรัพยากร ภูมิปัญญาพัฒนาการและประวัติศาสตร์การดำรงอยู่ของตนเอง ขณะเดียวกันท้องถิ่นต้องถ่วงดุลเชื่อมโยงสัมพันธ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในระดับโลก หรือเป็นวิภาษวิธีระหว่างท้องถิ่นกับโลก (The dialectic between The local and The Global)

บทบาทของท้องถิ่นต่อการจัดสวัสดิการสังคมไทย

ท้องถิ่นในสังคมไทยประกอบด้วย บ้านเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ในสังคมที่เรียกว่า ชนบทหรือท้องถิ่นของสังคมและเป็นคนส่วนล่างของสังคม มีวัฒนธรรมชาวบ้านเป็นวัฒนธรรมที่มีความเป็นตัวของตัวเอง ให้คุณค่ากับคน ให้คุณค่ากับชุมชน ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความเป็นอิสระในตนเองประกอบกับสังคมไทยเป็นสังคมที่ผู้คนมีน้ำใจ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในชนบทยังมีวัฒนธรรมชุมชนอยู่อย่างเข้มข้นและชุมชนหมู่บ้านยังมีเสถียรภาพโดยเปรียบเทียบ

นักคิดสำคัญของไทยคือ ประเวศ วะสี, สุลักษณ์ ศิวรักษ์และพระธรรมปิฎก มีความเห็นร่วมกันว่า พื้นฐานสังคมไทยอยู่ที่วิถีคิดและวิถีชีวิตไทยที่เป็นมรดกของวัฒนธรรมพุทธ ศาสนาและวัฒนธรรม รากฐานการพัฒนาของสังคมไทยอยู่ที่ภาคเกษตรกรรม ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์

และความเข้มแข็งของวัฒนธรรมชุมชนที่มีรากฐานเดิมที่มีหมู่บ้าน พุทธศาสนา และภูมิปัญญาท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่นหรือพัฒนาประเทศต้องเริ่มจากรากฐานที่สำคัญนี้เป็นลำดับแรก ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ส่งผลให้รัฐบาลส่วนกลางถ่ายโอนภารกิจและงานสวัสดิการสังคมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้เกิดการดูแลประชาชนอย่างทั่วถึง

5. พัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมไทย

การดำเนินงานสวัสดิการสังคมแบบพื้นบ้านหรือการช่วยเหลือกันเองในระหว่างประชาชนล้วนมีมานานในประวัติศาสตร์ ตามหลักมนุษยธรรม หลักศาสนา วัฒนธรรมและความเชื่อถือของประชาชนในแต่ละประเทศ

การสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ไทยดั้งเดิม เกิดขึ้นภายใต้ความแตกต่างและหลากหลายของสังคมไทย เช่น ความเชื่อทางศาสนาซึ่งมีทั้งศาสนาพุทธ อิสลาม คริสต์ การนับถือผี พราหมณ์และความเชื่อพื้นบ้านอื่นๆ โดยครอบคลุมดูแลสมาชิกของตัว แวดล้อมด้วยระบบเครือญาติและระบบชุมชน ในชุมชนชาวบ้านต่างพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ในการทำมาหากิน และกิจกรรมทางสังคม เช่น การลงแขก ผัดข้าว สร้างเหมืองฝาย จับปลา ปลูกบ้าน แต่งงาน งานบวช ฯลฯ

การช่วยเหลือเกื้อกูลกันนั้น เกิดขึ้นทั้งในยามปกติและยามประสบความเดือดร้อน โดยมีเป้าหมายเพื่อการอยู่เย็น เป็นสุข และ กินอิ่ม นอนอุ่น ในลักษณะการพึ่งพาอาศัยกันแบบการต่างตอบแทน (Reciprocity) และใช้ประโยชน์ร่วมกัน

การสังคมสงเคราะห์ไทยสมัยใหม่มักถือสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นจุดเริ่มต้น ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยเปิดตัวกับต่างประเทศมากขึ้น มีการปฏิรูปการเมืองการปกครอง การศึกษา สาธารณสุข มีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน การเลิกทาส การปรับปรุงระบบกฎหมาย ฯลฯ

เกิดเหตุการณ์สำคัญอันถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานสังคมสงเคราะห์ เช่น

ในปี พ.ศ. 2443 สมเด็จพระวิมาดา กรมพระสุทธาสินีนาฏ ทรงบริจาคที่ดินส่วนพระองค์สร้างโรงเรียนเด็กกำพร้าอนาถา อันเป็นที่ตั้งของสถานสงเคราะห์เด็กหญิงบ้านราชวิถีในปัจจุบัน

พ.ศ. 2436 (ร.ศ. 112) เกิดการสู้รบในกรณีพิพาทพรมแดนริมแม่น้ำโขงระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ท่านผู้หญิงเปลี่ยน ภาสกรวงศ์ กราบบังคมทูล สมเด็จพระนางเจ้าสว่างวัฒนาฯ จัดตั้งองค์การบรรเทาทุกข์ทหาร “สภาอุณาโลมแดงแห่งชาติสยาม” ภายใต้อุปถัมภ์ พระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี ซึ่งต่อมาได้พัฒนาการเป็นสภากาชาดไทยในปัจจุบัน

พ.ศ. 2452 ชาวจีนในกรุงเทพฯ ร่วมกัน ก่อตั้งมูลนิธิฮั่วเคี้ยงปอเต็กเซี่ยงตึ้ง (ปอเต็กตึ้ง) ซึ่งต่อมามูลนิธิฯ ได้ก่อตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติขึ้น ซึ่งถือเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งแรกและแห่งเดียวที่จัดการศึกษาสังคมสงเคราะห์ ในระดับปริญญาตรี ควบคู่กับคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งถือเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งเดียวของรัฐที่จัดหลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ในระดับปริญญาตรี

ในปี พ.ศ. 2475 เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยคณะราษฎรซึ่งมี นายปรีดี พนมยงค์ เป็นหนึ่งในคณะผู้นำ คณะราษฎรได้เสนอหลักการเค้าโครงเศรษฐกิจ อันมีข้อที่เกี่ยวกับการประกันความอยู่ดีมีสุขของประชาชน โดยมีหลักการที่สำคัญเกี่ยวข้อง 2 ประการ คือ การประกันการมีงานทำและการประกันรายได้

ในปี พ.ศ. 2483 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้น โดยมีเป้าหมายสำคัญที่จะใช้งานสังคมสงเคราะห์เป็นการ "สร้างชาติ" หรืออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน

ไม่เฉพาะแต่ในประเทศไทยเท่านั้นที่แนวคิดสังคมสงเคราะห์ได้ถูกเผยแพร่ออกไป แต่อาจกล่าวได้ว่า การสังคมสงเคราะห์สมัยใหม่ที่มีลักษณะเป็นวิชาชีพได้ถูกเผยแพร่จากประเทศตะวันตกที่ชนะสงครามและเริ่มแผ่อิทธิพลแนวคิดในด้านต่างๆ ไปสู่ประเทศต่างๆ ทั่วโลก

ผศ. จิราลักษณ์ จงสถิตมัน ได้วิเคราะห์ว่า สังคมสงเคราะห์จากตะวันตกที่แพร่เข้าไปยังโลกที่สาม ได้ก่อให้เกิดความแปลกแยกขึ้น เนื่องจาก

"...แนวคิดและวิธีการสังคมสงเคราะห์ตะวันตกไม่อาจแก้ไขปัญหาความยากจนที่เป็นปัญหาพื้นฐานของประเทศเหล่านี้ได้ และสังคมสงเคราะห์กระแสหลักที่นำมาใช้ก็เป็นสังคมสงเคราะห์เฉพาะรายที่มีลักษณะบรรเทาทุกข์ แก้ไขพยาธิสภาพของคนในเมือง แต่ละเลยภาคชนบทและเกษตรกรที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ไม่ได้แก้ไขปัญหาคือโครงสร้างสังคมที่ไม่เป็นธรรม อีกทั้งยังอาจสร้างปัญหาใหม่ๆ ขึ้นมาอีกด้วย เช่น การที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิ คุณค่าและศักดิ์ศรี การทำลายระบบความสัมพันธ์ดั้งเดิมของผู้คนลง ฯลฯ ซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะมีความแตกต่างกันในหลายๆ ด้านระหว่างสังคมสงเคราะห์ตะวันตกกับสังคมสงเคราะห์ในโลกที่สาม เช่น ในด้านอุดมการณ์และค่านิยม ขณะที่อุดมการณ์ของสังคมสงเคราะห์ตะวันตก ได้แก่ ศาสนาพุทธและคริสต์ศาสนา ลัทธิปัจเจกชนนิยม จริยธรรมโปรเตสแตนต์ ลัทธิเสรีนิยมและมนุษยธรรมนิยม และระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม แต่อุดมการณ์ของสังคมสงเคราะห์ในโลกที่สามกลับตั้งอยู่บนรากฐานของสังคมวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ส่วนค่านิยมของสังคม

สงเคราะห์ตะวันตกก็มีพื้นฐานมาจากปัจเจกชนนิยม ขณะที่ค่านิยมสังคมสงเคราะห์ในโลกที่สามกลับตั้งอยู่บนพื้นฐานของครอบครัว เครือญาติ และความเป็นส่วนรวม

ความแปลกแยกของสังคมสงเคราะห์ตะวันตกที่นำเข้ามายังโลกที่สามนี้เองที่เป็นพลังผลักดันให้เกิดขบวนการสร้างสรรค์สังคมสงเคราะห์ให้เหมาะสมกับบริบทเงื่อนไขปัจจัย ค่านิยม อุดมการณ์ของประเทศขึ้นในหลายลักษณะในหลายทวีปของโลกที่สาม นับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ..."

ผศ. จิราลักษณ์ จงสถิตมัน ยังได้พิจารณาแนวคิด/ทฤษฎี รูปแบบต่างๆ ของสังคมสงเคราะห์ กระแสหลักของประเทศไทยแล้ว และมีความเห็นว่า

"...แนวคิด/ทฤษฎีที่มีมาจากสองศาสตร์ที่สำคัญ คือสังคมวิทยาและจิตวิทยา โดยกลุ่มใหญ่ที่สุดจัดอยู่ในกลุ่มทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ ซึ่งมีมุมมองต่อสังคมว่ามีระบบระเบียบ ไม่รู้จะมีความขัดแย้งนัก การปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์จึงมักจะมุ่งแก้ไขที่ตัวบุคคล ให้นุคคลปรับตัวเข้ากับโครงสร้าง/สิ่งแวดล้อม มากกว่าจะแก้ไขที่ระดับโครงสร้าง และเมื่อเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้กับวิธีการสังคมสงเคราะห์แต่ละวิธีแล้ว ก็พบว่าแนวคิดทฤษฎีด้านสังคมสงเคราะห์เฉพาะรายมีความกว้างขวางลุ่มลึกมากที่สุด รองลงมาคือสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน ส่วนสังคมสงเคราะห์ชุมชนนั้น พบว่ามีแนวคิดทฤษฎีน้อยที่สุด และไม่สอดคล้องกับสังคมสงเคราะห์ไทยมากที่สุด ..."

"... แนวคิดทฤษฎีและรูปแบบสังคมสงเคราะห์กระแสหลักในปัจจุบัน แม้จะมีความหลากหลายมากขึ้นกว่าเดิม แต่ก็ยังขาดความเป็นพลวัต ไม่เพียงพอจะนำมาวิเคราะห์/อธิบายปัญหา เงื่อนไขปัจจัยและบริบทแวดล้อมของผู้ใช้บริการและขาดการตรวจสอบ สังเคราะห์ วิพากษ์ ปรับปรุง ทบทวนและประยุกต์ใช้อย่างต่อเนื่อง อันเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้งานสังคมสงเคราะห์เป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ นอกจากนี้การปรับเปลี่ยนหลักสูตรสังคมสงเคราะห์ตั้งแต่กลางพุทธทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา อันเป็นการบูรณาการวิธีการสังคมสงเคราะห์ทุกวิธีเข้าด้วยกัน และมีการแบ่งแยกวิธีการสังคมสงเคราะห์ทั้งหมดออกเป็น 2 ระดับด้วยกัน คือ ระดับจุลภาคและมหภาคนั้น ก็ทำให้เกิดทั้งผลดี คือ ทำให้มีการนำวิธีการสังคมสงเคราะห์หลายวิธีการมาผสมผสานกัน ในการปฏิบัติงานหลายระดับกับบุคคล กลุ่ม และชุมชน แต่ผลเสียที่สำคัญก็คือ ทำให้วิธีการสังคมสงเคราะห์กลุ่มชนเจือจางลงไปมาก เพราะถูกบดบังด้วยวิธีการสังคมสงเคราะห์วิธีอื่นๆ

ในด้านการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ ก็เกิดวิกฤตขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของภาครัฐ ก่อนการปฏิรูประบบราชการนั้น การปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ในภาพรวม ยังคงเป็นการบรรเทาทุกข์ผู้เดือดร้อนอยู่ ยังไม่มีลักษณะที่ชุมชนเป็นฐานของบริการแต่อย่างใด และใช้สังคมสงเคราะห์เฉพาะรายเป็นวิธีการหลัก และในด้านการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ของ ภาคเอกชนนั้น ก็จัดเป็นวิกฤตในทางคุณภาพ กล่าวคือ องค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชนในประเทศ แม้จะมีกว่า 6,000 แห่งก็ตาม แต่ส่วนใหญ่ก็ให้ทุนการศึกษาและสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย จึงไม่อาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาคได้ นอกจากนี้ นักสังคมสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงาน ก็ยังประสบวิกฤตทางอัตลักษณ์อีกด้วย กล่าวคือไม่อาจแสดงตัวตนให้สาธารณชนรับรู้ อย่าง ชัดเจนได้ว่า สังคมสงเคราะห์ทำอะไรให้เป็นประโยชน์แก่สังคมบ้าง

สำหรับสังคมไทย เพิ่งมีการจัดทำ "แผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2530-2534)" เพื่อเป็นแผนแม่บทชี้แนะแนวทางการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ให้กับองค์กร ต่างๆ ในช่วงของ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) โดยคณะ กรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบัน เปลี่ยนชื่อเป็น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) ได้มีการจัดทำ "แผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2530-2534)" เพื่อเป็น แผนแม่บท ชี้แนะแนวทางการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ให้กับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน สามารถนำไปปฏิบัติได้ เมื่อเข้าสู่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้มีการเปลี่ยนชื่อแผนเป็น "แผนพัฒนา งานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539)" จะเห็นได้ว่า 2 ศตวรรษที่ผ่านมา งานสวัสดิการสังคมไทยเป็นงานที่มีพัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยอยู่ ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาลเป็นสำคัญ กล่าวคือ

หลังการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม สังคมไทยมีความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจแบบพองสพู่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และมีปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 8-9 (พ.ศ.2540-ปัจจุบัน) ในยุคนี้มีเหตุการณ์การเมืองที่สำคัญคือ เหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ส่งผลให้มีการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบการเมืองไทย ขณะเดียวกันกระแสของโลกาภิวัตน์ได้ส่งผล ให้ระบบเสรีนิยม พัฒนาไปอย่างรวดเร็วภายใต้การเป็นสังคมข้อมูลข่าวสาร สังคมบริโภคนิยม สังคมเงินตรา ผลกระทบที่สำคัญของกระแสโลกาภิวัตน์คือ ทำให้สังคมเข้าสู่ภาวะไร้ระเบียบ ปัญหาสังคมมีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาความยากจน

ปัญหาการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของรัฐกับชุมชน ปัญหาคอร์รัปชัน ฯลฯ สังคมไทยในปัจจุบันจึงเป็นเสมือนรอยต่อระหว่างสังคมสมัยใหม่กับสังคมหลังสมัยใหม่ รัฐเปลี่ยนนโยบายจากการเน้น "การพัฒนาเศรษฐกิจ" มาเป็น "การพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง" และการพัฒนาสังคมมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีสาระสำคัญในการให้สิทธิแก่ประชาชนในงานสวัสดิการสังคม (คณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ วุฒิสภาและคณะ, 2545, น. 1-38) ได้แก่

- สิทธิการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43)
- สิทธิการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน (มาตรา 52)
- สิทธิการคุ้มครองเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวจากการใช้ความรุนแรง (มาตรา 53)
- สิทธิคนชราที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 54)
- สิทธิคนพิการที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 55)
- สิทธิการคุ้มครองและพัฒนาเด็ก เยาวชนและครอบครัว (มาตรา 80)
- สิทธิการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง (มาตรา 86)

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2546 รัฐได้มีการออกกฎหมายและการปรับปรุงกฎหมายสำคัญในงานด้านสวัสดิการสังคม 3 ฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 รวมทั้งการปฏิรูประบบราชการ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางลงสู่ส่วนท้องถิ่น การสร้างความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน การเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณและการติดตามประเมินผล และการปรับเงินเดือนข้าราชการตามลักษณะงานและผลงาน การปฏิรูประบบราชการดังกล่าวทำให้รัฐจัดระเบียบกระทรวงใหม่ตามกลุ่มภารกิจจาก 14 กระทรวงเป็น 20 กระทรวง โดยกรมประชาสงเคราะห์จะถูกแยกออกจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมาเป็นกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

เมื่อใกล้สิ้นสุดแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540-2545) รัฐบาลของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับเลือกเข้ามาบริหารประเทศ ผลการดำเนินงานของรัฐบาลในรอบ 4 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้มีนโยบายทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาซ้ำซ้อนของสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดโอกาสในชนบท เช่น ความยากจน ขาดโอกาสในการศึกษาและที่ทำกิน ปัญหาสุขภาพอนามัย ปัญหาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหายาเสพติด ปัญหาการค้ำฉ้อราษฎร์บังหลวง รวมไปถึงการไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคมของประชาชน การเร่งแก้ไขปัญหาโดยใช้นโยบายทางสังคมที่สำคัญ คือ

1. นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง 30 บาทรักษาทุกโรค)

ก่อนปี พ.ศ. 2544 คนไทยจำนวนมากไร้หลักประกันสุขภาพ คนไทยเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุขได้ด้วยความยากลำบาก ส่งผลให้ครอบคลุมกับประชากร 47 ล้านคนหรือ 95% เหลืออีกประมาณ 2.8 ล้านคนที่ยังหาตัวตนไม่เจอ (สัมภาษณ์พงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมสุข, 15 ต.ค. 47)

2. นโยบายการปฏิรูปการศึกษา

นโยบายนี้เป็นการช่วยเหลือเด็กยากจน ผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี การนำเงินภาษีที่ได้จากการสลากกินแบ่งรัฐบาลมาจัดสรรเป็นโครงการต่างๆ เช่น โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน โครงการทุนการศึกษาศาสนาพื้นเด็กไทย โครงการโรงเรียนในฝัน การดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้เด็กยากจนมีโอกาสทางการศึกษา

3. นโยบายการขึ้นทะเบียนคนจน

ผลการดำเนินการรับลงทะเบียนข้อมูลประชาชนที่มีปัญหาสังคมและความยากจน มีผู้มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 87,258,275 ราย มีจำนวนปัญหา 12,198,333 ปัญหา ปัญหาหลักของการขึ้นทะเบียนคนจนคือ ปัญหาหนี้สินนอกระบบ ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัย และปัญหาความยากจน

4. นโยบายบ้านเอื้ออาทร-บ้านมั่นคง

ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้มีรายได้น้อยเป็นปัญหาหลักของสังคมเมือง รัฐได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวน 600,000 หน่วย ใน 5 ปี (พ.ศ. 2546 - 2550) ผลการดำเนินงาน 2 ปี มีผู้มีสิทธิในบ้านเอื้ออาทร 411,759 รายทั่วประเทศ ขณะเดียวกันมีการพัฒนาที่อยู่อาศัยคนจนในชุมชนแออัดภายใต้โครงการบ้านมั่นคง ส่งผลให้เกิด 2,000 ชุมชน 200 เมือง สามารถมีที่อยู่อาศัยภายในปี พ.ศ. 2551 เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างรอบด้าน (Cities Without Slums)

5. นโยบายการประกันการว่างงาน การประกันอุบัติเหตุเอื้ออาทร

รัฐบาลได้ขยายสิทธิประโยชน์ด้านการประกันการว่างงาน ส่งผลให้ครอบคลุมกับแรงงานในระบบประกันสังคมทั้งหมด 7.96 ล้านคน และการประกันอุบัติเหตุเอื้ออาทรเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้ได้รับความคุ้มครองจากการประกันภัยทั่วถึงทุกคน ปัจจุบันครอบคลุมเพียง 589,007 ราย

6. นโยบายการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ (แรงงานเด็ก)

การประกาศเจตนารมณ์และมอบนโยบายเรื่องการป้องกัน แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เป็นวาระแห่งชาติเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2547 ประเทศไทยถือเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และ

ปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการผลักดันให้มีการออกกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และพัฒนาระบบดูแลคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

บทสรุป พัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมของไทยจากอดีตถึงปัจจุบันถือได้ว่ายังก้าวไม่ทันกับสถานการณ์สังคมโลก ซึ่งผู้ศึกษาขอตั้งประเด็นที่สำคัญคือ

1. การขาดความรู้ที่ถูกต้องต่องานสวัสดิการสังคม

คนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องต่องานสวัสดิการสังคม เช่น ความเชื่อที่ว่างานสวัสดิการสังคมก็คือการสงเคราะห์โดยแจกเงิน สิ่งของสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและคิดว่างานสวัสดิการสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดสรรงบประมาณมาช่วยเหลือ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งเป็นการใช้งบประมาณที่คาดการณ์ไม่ได้ในอนาคต อันส่งผลให้รัฐต้องรับภาระแบกค่าใช้จ่ายแบบไม่มีที่สิ้นสุด รัฐจึงจำเป็นต้องคิดอย่างรอบด้านในการจัดทำแผนงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อมาตรการการเงินการคลังในระยะยาว นอกจากนี้งานสวัสดิการสังคมมีความหมายที่กว้าง และมุ่มแคบขึ้นอยู่กับการนำเอามาใช้ของรัฐในแต่ละประเทศ โดยทั่วไปรัฐมักจะเลือกทำโครงการบริการด้านการศึกษาและด้านสุขภาพ ซึ่งเป็นบริการพื้นฐานที่คนทุกคนในสังคมต้องได้รับอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การศึกษาภาคบังคับ บริการสุขภาพที่มีมาตรฐาน เป็นต้น

2. งานสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทุกคนในสังคม

พัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมไทยถูกพัฒนาภายใต้ระบบความเชื่อที่ว่ารัฐมีหน้าที่จัดสวัสดิการให้กับประชาชนเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากทั้ง 3 ยุค รัฐจะทำหน้าที่แทรกแซงโดยผ่านระบบสถาบัน องค์การของรัฐเข้าไปจัดสวัสดิการโดยในยุคแรกและยุคที่สองจะเน้นที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ได้แก่ เด็ก สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ คนไร้ที่พึ่ง ฯลฯ แต่เมื่อเข้าสู่ยุคปัจจุบัน วิถีคิดของรัฐได้ขยายมาสู่ประชาชนทั่วไปมากขึ้นดังปรากฏในแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549) รวมทั้งปรากฏในนโยบาย 30 บาท ของรัฐบาลปัจจุบัน

3. กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนผ่านของงานสวัสดิการสังคมไทย

กฎหมายรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์ สิทธิของประชาชน สิทธิของเด็ก เยาวชน ครอบครัว ชุมชน คนพิการ ผู้สูงอายุ ต่อการได้บริการ

จากรัฐในด้านการศึกษา สาธารณสุข ซึ่งเป็นการผลักดันให้นโยบายของรัฐตระหนักต่อการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคมไทยทุกคนและส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นพหุภาคีจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคท้องถิ่นร่วมกัน

4. งานสวัสดิการสังคมกับงานสังคมสงเคราะห์จึงเปรียบเสมือนเป้าหมายทางสังคมและวิธีการที่ต้องดำเนินการควบคู่กัน

ปัจจุบันสังคมไทยจะใช้คำว่างานสวัสดิการสังคมควบคู่กับงานสังคมสงเคราะห์ คือ คนทุกคนในสังคมไทยก็ควรได้รับสวัสดิการในฐานะสิทธิพลเมืองของรัฐ ขณะเดียวกันรัฐก็ต้องไม่ละเลย ทอดทิ้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เพื่อไม่ให้เกิดการใช้มาตรฐานเชิงซ้อน (double standard) ดังนั้น รัฐจึงมักใช้มาตรฐานขั้นต่ำที่คนทุกคนควรจะได้รับบริการพื้นฐานจากรัฐ เช่น การศึกษาภาคบังคับ 12 ปี เป็นต้น รัฐจึงต้องมีบริการงานสังคมสงเคราะห์สำหรับช่วยเหลือ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเพื่อแก้ไข ฟื้นฟู ป้องกันและพัฒนาคนกลุ่มนี้ขึ้นมาให้สามารถช่วยเหลือตนเอง พัฒนาตนเอง และพัฒนาสังคมได้ในระยะยาว ฉะนั้นงานสวัสดิการสังคมกับงานสังคมสงเคราะห์จึงเป็นงานที่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ดังจะเห็นได้จากปัจจุบันรัฐได้มีโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Nets) เพื่อดูแลคนกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ ให้ได้รับสิทธิบริการพื้นฐานเท่าเทียมกับประชาชนทั่วไปงานทั้งสองจึงมักจะถูกใช้คู่กันเสมอ ในลักษณะของงานสวัสดิการสังคมเป็นเป้าหมายทางสังคม ขณะที่งานสังคมสงเคราะห์เป็นเครื่องมือที่ใช้วิธีการและกระบวนการพัฒนาคนไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืน บูรณาการระบบทรัพยากรในสังคมให้เกิดการจัดสรรอย่างเป็นธรรมกับทุกคนในสังคม

6. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า มีการศึกษาในประเด็นกลุ่มเป้าหมายของงานสวัสดิการสังคมต่างๆ ดังนี้

ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ (2547) ศึกษาเรื่อง กระบวนการให้บริการสวัสดิการสังคมเชิงคุณภาพด้านเด็กกับความมั่นคงของมนุษย์ ได้กล่าวถึงการให้บริการสวัสดิการสังคมเชิงคุณภาพด้านเด็กว่าต้องคำนึงทั้งคุณภาพและมาตรฐานควบคู่กันไป ซึ่งจำเป็นต้องมีเกณฑ์ที่วัดได้ เปรียบเทียบได้เสมือนเป็นเครื่องชี้วัดที่ต้องช่วยควบคุมกำกับดูแลให้เป็นไปตามเกณฑ์นั้น บริการสวัสดิการสังคมเชิงคุณภาพด้านเด็กต้องตระหนักถึง

1. ระบบบริการสวัสดิการสังคมมิใช่บริการแสวงหากำไรเชิงธุรกิจหรือผลประโยชน์แอบแฝงใด ๆ และมีใช้การผลิตสินค้าหรือบริการที่มุ่งเอื้ออำนวยความสนุก สะดวกสบาย สนองกิเลสที่ไม่มี "ความพอ" แต่บริการจำเป็นต้องมีคุณภาพที่มั่นคงให้ผู้ให้บริการ ต้องมีจิตสำนึกอาสาสมัครหรือจิตวิญญาณที่ทำงานด้วยใจรัก และมุ่งมั่นปรารถนาที่จะเห็นสังคมที่ร่มเย็นเป็นสุขถ้วนหน้า

2. บริการสวัสดิการสังคมเชิงคุณภาพด้านเด็กแล้วก็เป็นเรื่องที่จะละเอียดอ่อน จะต้องใช้เวลาพัฒนาไปให้ทันการและพอเหมาะพอดีกับเงื่อนไข สถานการณ์ตลอดจนบริบทต่าง ๆ ในสังคมไทย ควรจะบริหารจัดการให้เกิดกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคมที่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่เด็ก ๆ ได้ อย่างเป็นรูปธรรม และในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ขัดแย้งด้วยกฎระเบียบมาตรฐานให้บริการเป็นหลัก เป็นตัวตั้ง จนไม่คำนึงถึงว่าเรากำลังทำงานกับ "คน" ไม่ใช่ "ผลผลิต" ตามโรงงานอุตสาหกรรมที่มีเครื่องมือวัดมาตรฐานต่าง ๆ ได้ตามกำหนด และในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ละเลย ทอดทิ้งหรือล่องละเมิดเด็กด้วยรูปแบบวิธีการนานาประการเสียเอง

3. การผสมผสานบริการด้านต่างๆ ด้วยบทบาทการมีส่วนร่วมจากตัวเด็ก พ่อแม่ ผู้ปกครอง ญาติพี่น้อง ชุมชน สังคม ตลอดจนองค์กรด้านเด็กที่อาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชน สาธารณะประโยชน์ก็ตามเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

4. ระบบสวัสดิการสังคมเชิงคุณภาพด้านเด็กเป็นทุนทางสังคมที่เริ่มต้นและส่งผลสืบทอดให้แก่กระบวนการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต จากวัยเด็ก สู่วัยรุ่นวัยเรียน สู่ผู้ใหญ่วัยทำงาน จนถึงวัยสูงอายุและกระบวนการพึ่งตนเองจะต้องเริ่มต้นที่ละเล็กที่ละน้อยตั้งแต่วัยเด็กไปจนถึงวัยสูงอายุที่ต้องพึ่งตนเองให้ยืนยาวที่สุดและได้รับการช่วยเหลือที่เหมาะสมตามสภาพความจำเป็น ในบางช่วงเวลา ทั้งนี้เพื่อให้แต่ละชีวิตที่เกิดขึ้นนั้น "ได้อยู่อย่างมีคุณค่า"

อัญมณี บุรณกานนท์ และพิมพ์ใจ นานรัมย์ (2546) ศึกษาเรื่อง การศึกษาทบทวนสถานการณ์เด็กและเยาวชนและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาคือ 1) เพื่อทบทวนสถานการณ์ปัจจุบันในด้านต่างๆ ของเด็กและเยาวชนไทย 2) เพื่อทบทวนนโยบายของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนและผลกระทบที่มีต่อเด็กและเยาวชนไทย และ 3) เพื่อเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านเด็กและเยาวชน ซึ่งผลการศึกษามีดังนี้

สถานการณ์ของเด็กและเยาวชนไทย มีประเด็นต่างๆ ที่ควรพิจารณาดังนี้

1. ความยากจนของครอบครัว ยังเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เด็กและเยาวชนจำนวนมาก ต้องตกอยู่ในภาวะยากลำบาก ประกอบกับความไม่เป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรและบริการ ทำให้ทรัพยากรและบริการต่างๆ ยังคงกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองและบริการจำนวนไม่น้อยเป็น

บริการที่ต้องซื้อ ทำให้เด็กและเยาวชนจากครอบครัวในชนบทและครอบครัวที่ยากจนขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการ

2. ความอ่อนตัวลงของสถาบันครอบครัว ทั้งโครงสร้างครอบครัวที่มีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยวมากกว่าครอบครัวขยาย การขาดทักษะชีวิต และความไม่พร้อมที่จะเป็นครอบครัวของคนรุ่นใหม่ ทรัพยากรที่มีลดน้อยลงและสภาพเศรษฐกิจที่ฝืดเคือง ฯลฯ สภาพการณ์เหล่านี้ ทำให้พ่อแม่ดูแลเด็กและเยาวชนในปัจจุบันมีความยากลำบากมากขึ้น ส่งผลให้เด็กและเยาวชนจำนวนไม่น้อยถูกทอดทิ้ง ถูกเลี้ยงดูแบบปล่อยปละละเลยหรือควบคุมเข้มงวด บางส่วนถูกกระทำทารุณกรรมหรือล่วงละเมิดจากครอบครัว เด็กและเยาวชนจำนวนมากไม่ได้รับการเลี้ยงดูในลักษณะที่จะส่งเสริมให้สามารถพัฒนาตนเองตามศักยภาพ รวมทั้งมีความเปราะบางทางจิตใจ หรือมีปัญหาสุขภาพจิต

3. สังคมไทยให้คุณค่ากับผู้มีเงิน ทรัพย์สินและอำนาจ มากกว่าผู้ที่มีความสุจริต ขยันและบากบั่นทำงาน ค่านิยมเหล่านี้ทำให้เด็กและเยาวชนขาดแบบอย่างที่ดีในการดำเนินชีวิตและทำให้เด็กจำนวนมากเข้าไปพัวพันกับอบายมุขต่างๆ ซึ่งทำให้เสี่ยงต่อการดำเนินชีวิต การกระทำความผิด การมีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีจำนวนไม่น้อยที่ตกเป็นเหยื่อของมิจฉาชีพในรูปแบบต่างๆ

4. รัฐลงทุนให้กับเด็กและเยาวชนมากที่สุดในเรื่องการศึกษาในลักษณะตั้งรับที่ให้ความสำคัญกับสถานศึกษามากโดยขาดการบูรณาการครอบครัว ชุมชน รวมทั้งตัวเด็กและเยาวชนเอง ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเด็กและเยาวชนอันส่งผลให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้ขาดความรู้ เข้าใจและตระหนักถึงปัญหาความต้องการของเด็กและเยาวชน ซึ่งมีผลต่อการขาดการระดมทรัพยากร ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนทุนทางสังคมในรูปแบบต่างๆ เพื่อการพัฒนาเด็กเยาวชนและสังคมโดยรวม

5. โรงเรียนหรือสถานศึกษา ขาดความยืดหยุ่นและระบบการจัดการที่เหมาะสมในการจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาเด็กอย่างรอบด้าน ส่งผลให้ประสิทธิภาพทางการเรียนและทักษะชีวิตของเด็กและเยาวชน ยังไม่อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจและยังพบการใช้อำนาจและการควบคุมโดยใช้กฎระเบียบ มากกว่าการมุ่งให้เด็กและเยาวชนได้ค้นพบและพัฒนาตนเองจากภายใน ซึ่งรวมทั้งการสร้างวินัยภายในตนเอง

6. การประสานงานหรือการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน ในการดูแลและพัฒนาเด็กและเยาวชน ยังไม่เป็นระบบที่แน่นอน ขาดประสิทธิภาพตลอดจนระบบและรูปแบบการทำงานที่เป็นอยู่ ยังไม่สามารถรองรับและตอบสนองปัญหาและความต้องการได้อย่างแท้จริง

ในด้านการทบทวนนโยบายของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และผลกระทบที่มีต่อเด็กและเยาวชนไทย มีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

1. นโยบายการพัฒนาเด็กและเยาวชนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความชัดเจนมากขึ้นตามลำดับ อันเป็นผลจากพลวัตการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม รวมทั้งแผนพัฒนาประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับคนและคุณภาพชีวิตของคนมากขึ้น ทำให้กิจกรรมการพัฒนาเด็กและเยาวชนซึ่งยังมีแนวทางจัดกระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ มีทิศทางที่สอดคล้องกันมากขึ้น โดยทั่วไปนโยบายและแผนต่างๆ มักจะกำหนดแนวทางการพัฒนาเด็กกลุ่มทั่วไปมากกว่ากลุ่มเด็กในภาวะยากลำบากและกลุ่มเด็กปัญญาเลิศ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และประชาสังคม แก้ไขปัญหาความยากจนและการเข้าถึงบริการของคนจน อย่างไรก็ตามยังพบว่างบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการพัฒนาเด็กและเยาวชนยังไม่กระจายอย่างเหมาะสม

2. นโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว (พ.ศ. 2545 - 2554) เน้นการส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนได้รับความรัก การดูแลเอาใจใส่และการคุ้มครองจากครอบครัวและสังคม มีความสามารถในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากบริการอย่างสม่ำเสมอ เติบโตตามศักยภาพ สอดคล้องกับความต้องการตามวัย การมีทักษะในการดำรงชีวิตและพึ่งตนเองได้ ตลอดจนรู้จักช่วยเหลือผู้อื่นและสังคม โดยเน้นบทบาทครอบครัวควบคู่ไปกับองค์กรสังคมอื่นๆ แต่ยังพบว่าแผนงานและโครงการตามนโยบายยังมีลักษณะแบ่งส่วนตามหน่วยงาน และยังขาดการประสานแผนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อภิญา เวชชัย (2546) ศึกษาเรื่อง การศึกษาทบทวนสภาวะการณ์ปัญหาปัจจุบันของครอบครัวไทยและข้อเสนอต่อนโยบายการพัฒนาศาสนาครอบครัว

จากการศึกษาพบว่า แนวนโยบายการพัฒนาศาสนาครอบครัวไทยที่ผ่านมา มีการกำหนดนโยบายหลายๆ ด้านไว้แล้วอย่างน่าสนใจ แต่พบว่าแนวนโยบายดังกล่าวมักจะมุ่งเน้นการกำหนดนโยบายในภาพรวม ซึ่งเอื้อและสนองตอบต่อครอบครัวในภาวะปกติค่อนข้างมาก แต่ในหลายทศวรรษที่ผ่านมาสถาบันครอบครัวไทยมีความเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก เป็นการเปลี่ยนแปลงพลวัตและมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง รูปแบบ วิธีการดำเนินชีวิตของครอบครัวไทยอย่างยิ่ง สังคมไทยต้องเผชิญกับภัยคุกคามใหม่ๆ อยู่เสมอที่เข้ามาพร้อมกระแสโลกาภิวัตน์ สมาชิกไม่ว่าจะเป็นผู้อ่อนเยาว์ วัยแรงงานและผู้สูงอายุในครอบครัว เผชิญผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น เกิดครอบครัวชายขอบ ที่เป็นครอบครัวที่ยากจน ด้อยโอกาส ครอบครัวที่เผชิญปัญหาลักษณะพิเศษต่างๆ ตามมามากมาย

การศึกษานี้ได้ทำการทบทวนและประเมินสถานะเชิงนโยบายต่างๆ ที่ผ่านมา พบว่านโยบายการพัฒนาความมั่นคงเข้มแข็งของครอบครัวโดยรวม น่าจะได้รับการมุ่งเน้นในประเด็นเรื่องการประสานเครือข่ายองค์กร ชุมชน ในการขับเคลื่อนการพัฒนาครอบครัวได้ต่อไป แต่ยังคงมีแนวนโยบายที่จัดได้ว่ามีความอ่อนแอ และต้องหนุนเสริมอย่างมาก คือ แนวนโยบายสำหรับครอบครัวด้อยโอกาสและครอบครัวลักษณะพิเศษต่างๆ ซึ่งยังไม่ได้มีการขยายผลให้น้ำหนักในการวิจัย สร้างองค์ความรู้เพื่อการพัฒนาและการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์อย่างจริงจัง ทั้งๆ ที่สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบที่ได้รับกลับมีความรุนแรงยิ่งกว่า

การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาครอบครัวนั้น ควรจะเป็นการศึกษาจากมุมมองสหวิชาชีพ เพื่อประสานความรู้ ความคิด ความเข้าใจในการพัฒนาความมั่นคงของสถาบันครอบครัวต่อไปและควรมีการผลักดันให้การจัดทำนโยบายครอบครัวเป็นนโยบายที่เป็น “วาระแห่งชาติ” ของสังคมไทยต่อไป

ระพีพรรณ คำหอม (2542) ศึกษาเรื่อง การประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ประเมินวัตถุประสงค์ เป้าหมายการดำเนินงาน ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของบริการสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยรัฐ 4 บริการ ได้แก่ บริการสถานสงเคราะห์ บริการเบี้ยยังชีพ บริการสังคมในชุมชน (เน้นศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน) และบริการฌาปนกิจสงเคราะห์ ผลการประเมินพบว่า บริการส่วนใหญ่ที่รัฐจัดให้ผู้สูงอายุไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม เพราะผู้สูงอายุกลุ่มยากจน ไร้ญาติ ไม่มีผู้ดูแลยังไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้ ซึ่งเป็นผลจากกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ไม่เป็นธรรมอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายยังไม่ได้รับบริการ ไม่สามารถพิทักษ์สิทธิของตนเอง ไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ การดำเนินงาน จึงส่งผลให้บริการส่วนใหญ่ขาดความยั่งยืนของบริการและกิจกรรม ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้ผู้สูงอายุและชุมชนได้ในระยะยาว การจัดบริการเน้นบริการแบบแยกส่วน เช่น บริการสถานสงเคราะห์แยกผู้สูงอายุออกจากครอบครัวและชุมชน ขณะที่อีก 3 บริการดี แต่ก็ขาดการพัฒนาเนื้อหาการจัดบริการไปสู่พัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุให้พึ่งตนเอง มีความมั่นคงในสังคม ขาดการพัฒนาจิตวิญญาณ ผู้สูงอายุจึงดำรงชีวิตอยู่ได้เพียงการ “อยู่ได้ อยู่รอด” แทน “อยู่ดี มีสุข” ข้อเสนอแนะจากการศึกษาที่สำคัญคือ รัฐควรพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมใหม่ โดยใช้กลไกของเครือข่ายผู้สูงอายุ ครอบครัว ชุมชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานโดยผู้สูงอายุเพื่อผู้สูงอายุทุกคนควรปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการเน้นการตรวจสอบกำกับดูแลการจัดบริการจากภาครัฐ

ภาคประชาชนให้ชัดเจน เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม รูปแบบการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุควรเป็น "รูปแบบที่หลากหลาย ยืดหยุ่น ทางเลือก" มากกว่าการใช้รูปแบบเดียว (One size Fits for all) โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพศ ปัญหาที่ซับซ้อนและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2547) ศึกษาเรื่อง การประเมินผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ วัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อประเมินกระบวนการ วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการฯ ความต้องการของผู้สูงอายุต่อการรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ความพร้อมและกลไกการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต่อการดำเนินงานโครงการฯ วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงปริมาณควบคู่กับเชิงคุณภาพ

ผลการประเมินโครงการการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุพบว่า กลุ่มตัวอย่างทราบวัตถุประสงค์ของเบี้ยยังชีพว่า เพื่อสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่ยากไร้ ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากไร้ ให้อยู่กับครอบครัวแทนการเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ คุณสมบัติของผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพกลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญกับอายุ 60 ปีขึ้นไปเป็นหลัก รองลงมาให้ความสำคัญกับความขาดแคลน ยากจน ไม่มีรายได้ ผู้สูงอายุที่มีปัญหาสุขภาพและช่วยเหลือตนเองไม่ได้ เกณฑ์การคัดเลือกเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุพบว่ายังไม่เหมาะสม คุณสมบัติของผู้รับเบี้ยยังชีพไม่ตรงกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ยังมีผู้สูงอายุที่เป็นเครือญาติกับกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านได้รับเบี้ยยังชีพฯ ข้อน่าสนใจคือผู้สูงอายุเริ่มตระหนักว่าเบี้ยยังชีพเป็นสิทธิที่ผู้สูงอายุพึงจะได้รับจากรัฐ แต่ขาดกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานเบี้ยยังชีพที่ชัดเจน ผลจากการรับเบี้ยยังชีพพบว่า กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดเห็นว่าเบี้ยยังชีพยังมีความจำเป็นมาก ผลกระทบต่อครอบครัวที่สำคัญคือเป็นการแบ่งเบาภาระลูกหลาน ทำให้ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพมีอยู่ มีกิน และมีชีวิตที่ยากลำบากน้อยลง บริการเบี้ยยังชีพส่งผลให้ผู้สูงอายุมีชีวิตที่มีคุณค่า มีเกียรติภูมิ มีความน่าเชื่อถือทางสังคม คงความเป็นมนุษย์ รวมทั้งสามารถดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัว ชุมชน สังคมได้อย่างมีความสุข และมีวิถีชีวิตที่ไม่แปลกแยกจากชุมชน

ผลการประเมินกระบวนการ วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินงานโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กระบวนการพิจารณาคัดเลือกเบี้ยยังชีพกลุ่มตัวอย่างทราบว่าสามารถใช้เกณฑ์พิจารณาหลายลักษณะร่วมกันและควรมีกรรมการมาจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคท้องถิ่นร่วมพิจารณา วิธีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุใช้วิธีการโอนผ่านบัญชีผู้สูงอายุมากที่สุด ขั้นตอนการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นไปอย่างตรงเวลาผู้สูงอายุได้รับเงินครบถ้วน มีเพียงบางส่วนที่ได้รับเงินไม่ครบ เพราะลูกหลานไปรับเงินแทนแต่ไม่นำมาให้ผู้สูงอายุ รวมทั้งผู้สูงอายุต้องเสีย

ค่าบริการให้ผู้ไปรับเงินแทน ระยะเวลาการจ่าย 6 เดือนต่อครั้งส่วนใหญ่เห็นว่าไม่เหมาะสม ควรจ่ายเป็นราย 3 เดือน ปัญหาและอุปสรรคของโครงการฯ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าจำนวนเงิน เบี้ยยังชีพ 300 บาทน้อยเกินไป ไม่ครอบคลุม ทัวถึง และเป็นธรรมกับผู้สูงอายุที่เดือดร้อน คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่เหมาะสม รัฐบาลกลไกการตรวจสอบ การดำเนินงานในแต่ละระดับที่ชัดเจน

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

1. การดำรงสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไว้ กับการพัฒนากลไกการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ให้เป็นสวัสดิการที่เสริมคุณค่าแห่งตัวตนและเสริมความมั่นคงพื้นฐานทางจิตใจของผู้สูงอายุ

2. การดำรงอยู่ของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุควรมีลักษณะดังนี้

2.1 ควรจำกัดหรือควบคุมงบประมาณส่วนนี้ ยังไม่ควรขยายงบประมาณออกไป มากกว่านี้

2.2 กำหนดเกณฑ์ตัวชี้วัดในการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ อย่างมีมาตรฐานและเป็นธรรม

2.3 กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุต้องโปร่งใส เป็นธรรม ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม ของตัวแทนผู้สูงอายุในหมู่บ้านและประชาคมอื่น ๆ ในชุมชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ การคัดเลือกต้องแจ้งต่อสาธารณะ ด้วยเสียงตามสาย ด้วยการติดประกาศที่อบต. เพื่อให้เกิด การรับรู้ ตรวจสอบได้ตลอดเวลา

2.4 ควรมีนักสังคมสงเคราะห์ในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อเข้าไปทำ หน้าที่เป็นผู้จัดการหรือกระตุ้น ให้เกิดการตื่นตัวในการจัดการด้านสวัสดิการชุมชน และทำหน้าที่ ประสานกับแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งในและนอกชุมชน

3. การจัดสวัสดิการทางเลือกในรูปแบบพหุลักษณะที่ครอบคลุม ทัวถึงและเป็นธรรม ควรเร่งพิจารณาจัดสวัสดิการรูปแบบอื่นให้แก่ผู้สูงอายุเป็นทางเลือกต่อไปเพื่อเป็นการทดแทน สวัสดิการเบี้ยยังชีพที่เป็นรูปแบบหลักแบบเดียวของรัฐในชุมชน ควรจัดรูปแบบที่หลากหลาย ีความเป็นพหุลักษณะ ต่างลักษณะ ต่างวิธีการ เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายหลายกลุ่ม เช่น

3.1 การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพในระบบหมุนเวียน โดยรัฐจัดวงเงินให้จำนวนหนึ่ง แต่เป็นวงเงินที่ไม่ได้ให้ผู้สูงอายุคนใดคนหนึ่งแบบตายตัว เป็นการพิจารณาจากฐานภาวะวิกฤต ตามสภาวะยากลำบากที่เป็นจริงของผู้สูงอายุ ที่ไม่ได้อยู่ในบัญชีรายชื่อเดิม แต่ประสบปัญหา แรงด่วนบางประการ เช่น ประสบอุบัติเหตุ ป่วยเรื้อรัง มีภาวะสุขภาพที่ไม่เอื้ออำนวยให้พึ่งตนเองได้

เช่นแต่ก่อน งบประมาณส่วนนี้เป็นการให้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เช่น 6 เดือน เป็นต้น จนผู้สูงอายุพ้นวิกฤต ก็จะถอนไปช่วยผู้สูงอายุรายอื่นต่อไป

3.2 การจัดสวัสดิการในรูปกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน โดยรัฐจัดงบประมาณเบื้องต้นให้เป็นเงินก้อนๆ และให้มีคณะกรรมการที่เป็นกลุ่มผู้สูงอายุด้วยกันดูแลเงินส่วนนี้เอง ตั้งกฎเกณฑ์การจัดสวัสดิการในรูปต่าง ๆ เช่น เงินสงเคราะห์รายครั้งเงินค่าตอบแทนในกรณีที่ผู้สูงอายุมาช่วยงานในชุมชน หรือมาช่วยเป็นอาสาสมัครในชุมชน

3.3 การจัดทำฐานข้อมูลผู้สูงอายุในชุมชน ในระดับหมู่บ้าน เพื่อเป็นพัฒนาไปสู่การเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ ทันสมัย เข้าถึงฐานชีวิตของบุคคลในชุมชน

3.4 การรื้อปรับโครงสร้าง ทบทวนภารกิจใหม่ของศูนย์สังเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบสัญญาณเตือนภัย (warning sign) หรือการเฝ้าระวังปัญหาทางสังคม (social watch dog) ของชุมชน

3.5 การพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุในสถาบันอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพในระบบบริการมากขึ้น และเป็นการพัฒนาโดยเน้นการเรียนรู้ถึงคุณค่า ศักดิ์ศรีและภูมิปัญญาของผู้อาวุโส เช่น ให้ผู้สูงอายุร่วมช่วยเหลือเด็กในศูนย์เด็กเล็กของชุมชน หรือร่วมเป็นครูภูมิปัญญาของท้องถิ่น เป็นต้น

4. รัฐควรทบทวนกลไก มาตรการ ระเบียบ แนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปีงบประมาณ 2546

5. ควรสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีความพร้อมให้จัดสรรเงินรายได้ของท้องถิ่นเพื่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุหรือกลุ่มผู้ที่ยากลำบากในชุมชน

6. ควรสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการเป็นเจ้าภาพร่วมกัน ในภารกิจเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รวมทั้งบริการสวัสดิการต่างๆที่กำหนดไว้ในพรบ.ผู้สูงอายุ

7. ควรส่งเสริมการประเมินระบบการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ดำเนินงานโดยองค์การบริหารส่วนตำบล

วรวิทย์ เจริญเลิศและนภาพร อติวานิชยพงศ์ (2546) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสกลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและจำแนกกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมตามลักษณะความจนและความด้อยโอกาสด้วยเกณฑ์ทางเศรษฐกิจสังคม ศึกษาสถานภาพชีวิตของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ รวมทั้งสาเหตุแห่งความจนและความด้อยโอกาสของลูกจ้างแต่ละกลุ่ม ศึกษารูปแบบในการแก้ปัญหาด้วยการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มลูกจ้างในภาค

อุตสาหกรรม รวมถึงรูปแบบการช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรอื่นๆ รวมไปถึงศึกษาปัญหาในการเข้าถึงระบบบริการของรัฐ โอกาส ช่องทางและรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม และเพื่อพัฒนาข้อมูลและขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและบริการความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมจากการศึกษาพบว่า คนงานเหล่านี้มีลักษณะร่วมคือ เป็นแรงงานที่หลุดออกจากภาคการเกษตรมีครอบครัวขนาดใหญ่ มีฐานะยากจนเพราะขาดปัจจัยการผลิต จึงต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเขตเมือง กลายเป็นแรงงานอพยพถาวร หลังจากการปรับโครงสร้างภายหลังวิกฤต นายจ้างนำเอาระบบจ้างงานแบบยืดหยุ่นเข้ามาใช้ ทำให้ลูกจ้างบางคนต้องถูกเลิกจ้าง สูญเสียสถานภาพของการเป็นลูกจ้างประจำ ซึ่งมักประสบกับปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการหลายคนขาดข้อมูลความรู้ในเรื่องสิทธิและกฎหมายแรงงาน จึงไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐสามารถถูกเลิกจ้างได้ง่ายเพราะขาดการรวมกลุ่มหรือความช่วยเหลือจากสหภาพแรงงานทำให้ขาดอำนาจต่อรองโดยสิ้นเชิง

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยในการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากในปัจจุบันรูปแบบการจ้างงานมีความหลากหลายขึ้น ทำให้กลุ่มลูกจ้างซึ่งประกอบด้วยแรงงานหลายกลุ่มที่ได้รับสวัสดิการทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน จึงควรพัฒนาระบบสวัสดิการที่มีอยู่แล้วให้ตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้างให้ดียิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงประเด็นสำคัญคือ การสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิตให้แก่คนงานในด้านต่างๆ เช่น หลักประกันด้านสุขภาพ การประกันการว่างงาน เป็นต้น

ขัตติยา กรณสูต และ จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร(2546) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มนอกกำลังแรงงาน

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพความยากจนและสาเหตุแห่งปัญหาของกลุ่มคนนอกกำลังแรงงาน รูปแบบในการแก้ปัญหา ข้อจำกัดในการเข้าถึงระบบบริการของรัฐ เพื่อเสนอนโยบายและแนวปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อพัฒนาระบบข้อมูลและขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับคนจนและคนด้อยโอกาสในกลุ่มนอกกำลังแรงงาน ผลการศึกษาและวิจัยพบว่า กลุ่มนอกกำลังแรงงานมีภูมิหลังคล้ายคลึงกัน กล่าวคือเป็นกลุ่มที่มีอาชีพไม่มั่นคงแน่นอน มีความสามารถในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตได้ค่อนข้างจำกัด การประกอบอาชีพส่วนใหญ่เป็นไปตามเงื่อนไขของแต่ละกลุ่ม กล่าวคือ คนยากจนที่อยู่ในชนบทยัง คงต้องใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อการประกอบอาชีพ ส่วนผู้ที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่

ต้องใช้เงินเพื่อการลงทุนเป็นหลัก ส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพที่ใช้ทุนน้อย แต่ใช้แรงงานมาก เช่น รับจ้างก่อสร้าง คำขายเล็กๆ น้อยๆ เป็นต้น ในด้านการเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ กลุ่มนอกกำลังแรงงานยังเข้าถึงได้น้อยมาก และไม่ได้รับความเสมอภาคในสิทธิสวัสดิการ โดยมีการเลือกปฏิบัติในการให้สวัสดิการรวมถึงข้อจำกัดต่างๆ ในการขอรับสวัสดิการ และความไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอของสวัสดิการที่มีในปัจจุบัน

วิทยากร เชียงกูล(2546) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน และ คนด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยแต่ละกลุ่มอาชีพ ในแต่ละท้องที่ ได้รับสวัสดิการทางสังคมของรัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข โครงการฝึกอบรมอาชีพ สวัสดิการเด็ก เงินสงเคราะห์ คนชรา เงินกู้ ฯลฯ ในระดับที่แตกต่างกันไป คนที่อพยพไปทำงานเฉพาะตัวและให้ครอบครัวยังอยู่ในชนบท ครอบครัวจะได้รับสวัสดิการด้านการศึกษา สาธารณสุข สงเคราะห์ คนชรา ฯลฯ เท่าที่รัฐพอจัดให้ได้อยู่บ้าง แต่สวัสดิการเหล่านี้ก็มักจะไม่ทั่วถึง ในส่วนคนที่อพยพโยกย้ายไปอยู่ชุมชนแออัด ในที่ที่ไม่มั่นคงจะมีปัญหาไม่สามารถได้รับสวัสดิการจากรัฐได้ เพราะระเบียบราชการจะทำให้สวัสดิการตามทะเบียนบ้าน แม้แต่สวัสดิการใหม่ๆ ที่รัฐพยายามให้บริการอย่างกว้างขวาง เช่น รักษาโรค 30 บาท รัฐก็จะออกบัตรให้ตามทะเบียนบ้านเดิม ซึ่งผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ย้ายไปทำงานในเมืองอื่น ไม่สะดวกที่จะเดินทางไปเพื่อใช้บริการ จึงจะเห็นได้ว่าการให้สวัสดิการของรัฐมักจะไปถึงคนกลุ่มประกอบอาชีพอิสระรายย่อยส่วนที่จนที่สุดน้อยกว่ากลุ่มที่จนปานกลาง เนื่องจากปัญหาหลายอย่าง ทั้งการศึกษาต่ำและความรู้สึกลดต่ำด้อย ไม่กล้า การขาดการรับรู้ข่าวสาร ขาดเส้นสายคนรู้จัก

งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อเสนอคือ ให้รัฐบาลปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด ให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้น โดยให้ผู้อยู่อาศัยเดิมได้อยู่อย่างมั่นคง และออกเอกสารสิทธิให้กับผู้อยู่อาศัย รัฐควรช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่ายประกอบการศึกษา เช่น เครื่องแต่งกาย หนังสือ สมุด สำหรับบุตรหลาน ในรูปการช่วยเหลือทั้งหมด หรือเงินอุดหนุนเบี้ยต่ำ ในส่วนของโครงการบัตรรักษาพยาบาล 30 บาท ควรให้ประชาชนเลือกขึ้นทะเบียนกับโรงพยาบาลที่อยู่ใกล้เคียงกับที่อยู่ปัจจุบัน ไม่ว่าจะทะเบียนบ้านอยู่ที่นั่นหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้รัฐควรจัดให้มีการจัดระบบประกันสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยด้วย และรัฐควรใช้แนวทางการเข้าไปสนับสนุนและเรียนรู้ร่วมกันที่จะช่วยทำให้ประชาชน ครอบครัว และชุมชน มีความเข้มแข็ง ทั้งทางเศรษฐกิจ การรวมพลังกัน การมีความรู้ จิตสำนึก เพื่อที่จะช่วยเหลือกันและกันในลักษณะรวมหมู่ ซึ่งจะช่วยให้สามารถแก้ไข หรือลดปัญหาความยากจนได้ดียิ่งขึ้น

อภิญา เวชชัย และกิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ (2546) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม

จากการศึกษาพบว่า กลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ถูกตีตราจากสังคม ถูกดูถูกเหยียดหยาม รังเกียจ มีพลังในตนเองในการที่จะดิ้นรนเอาชีวิตรอดในวิถีทางที่หลากหลาย ซึ่งเป็นด้านกลับของความไร้พลังอำนาจ ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาใดๆได้ ปัจจัยที่นำไปสู่ความจนมีหลายสาเหตุ อันได้แก่ ปัจจัยพื้นฐาน อันประกอบด้วยการขาดโอกาส ความล้มเหลวของการผลิต ผลกระทบของการพัฒนา ฯลฯ ซึ่งทำให้เกิดความยากจนขาดชน จนโอกาส ไร้อำนาจ และขาดศักดิ์ศรีในตัวเองในที่สุด โดยที่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น วัฒนธรรมอำนาจนิยม ระบบชายเป็นใหญ่ ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้มีความซับซ้อนหลายมิติ

แนวคิดสำคัญที่กระทำต่อคนจนได้แก่ แนวคิดเชิงอำนาจที่มั่นในภาวะชายเป็นใหญ่ แนวคิดความเชื่อในระบบพรหมจรรย์ แนวคิดชาติใหญ่ที่ทำให้เกิดอคติและการเลือกปฏิบัติทางชาติพันธุ์ แนวคิดระบบทุนนิยม และที่สำคัญคือแนวคิดการมองว่าตนเองต่ำต้อย ไม่เห็นคุณค่าและศักดิ์ศรีของตน

ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับคนจนผู้ด้อยโอกาสของรัฐที่มีอยู่นั้น ไม่ทั่วถึง และยากแก่การเข้าถึง ทั้งนี้ก็เพราะมีข้อจำกัดในเชิงงบประมาณ พื้นที่ดำเนินการ บุคลากรและกลไกเชิงกฎหมาย ลักษณะการให้บริการจะเป็นแบบบรรเทาทุกข์ สงเคราะห์เชิงปัจเจก โดยให้บริการในระบบสถาบันเป็นหลัก และการบริการมีความกระจุกตัว รวมถึงกลุ่มเป้าหมายไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดสวัสดิการ ในขณะที่การจัดสวัสดิการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ให้ความสำคัญกับประเด็นสิทธิ เน้นการทำงานทางความคิด การพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มคนจน พัฒนากลไกที่จะทำให้ชุมชนเรียนรู้และสามารถพึ่งตนเองได้ โดยทิศทางของการทำงานจะเป็นการทำงานร่วมกับชุมชนและองค์กรอื่นๆในชุมชน และนำไปสู่การจัดระบบสวัสดิการสังคมในชุมชนโดยชุมชน ลักษณะการจัดสวัสดิการโดยองค์กรชุมชน ส่วนใหญ่เน้นการรวมตัวด้านการส่งเสริมอาชีพ เพื่อรายได้เสริมเป็นหลัก และในปัจจุบันก็เริ่มมีความพยายามคิดค้นรูปแบบต่างๆ ในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในชุมชนมากขึ้น แต่ก็ยังมีอุปสรรค ก็เพราะส่วนใหญ่ยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากนัก

ในงานวิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะนโยบายหลักในการจัดสวัสดิการสำหรับคนจนผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคมดังนี้

1. จะต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ใหม่เกี่ยวกับความยากจนและคนจน ทั้งนี้ก็เพราะสถานการณ์ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนจนไม่สามารถที่จะใช้ความรู้และข้อสรุปชุดเดียวไปตัดสินและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความยากจนของคนทุกกลุ่มได้และจะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดจากความยากจนเป็นปัญหาปัจเจกมาเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง และเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาอื่น และจะต้องเข้าถึงความเป็นมนุษย์ของคนจน

2. ส่งเสริมและผลักดันให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้ขยายพื้นที่ทางสังคม โดยขยายการมีส่วนร่วมของคนจนในกิจกรรมชุมชนและการตัดสินใจแก้ปัญหาของกลุ่ม

3. ส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกันจัดสวัสดิการชุมชนให้แก่ผู้ยากลำบากโดยค้นหาคุณค่าศักยภาพและเปิดโอกาสให้เข้าถึงแหล่งทุนในรูปแบบต่างๆ มากขึ้น

4. ส่งเสริมให้ชุมชนสามารถค้นหาศักยภาพเดิมด้วยการฟื้นฟูขนบธรรมเนียมประเพณีภูมิปัญญาดั้งเดิม อันนำไปสู่กระบวนการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเองที่ชุมชนมีอยู่แล้ว

5. ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดกฎเกณฑ์กลั่นกรองผู้ประสบปัญหาที่ควรได้รับผลประโยชน์จากชุมชน ควรให้ชุมชนร่วมกันคิดเกณฑ์ชี้วัดของกลุ่มบุคคลที่ประสบปัญหาและควรได้รับการช่วยเหลือเร่งด่วน เพื่อให้เกิดการดูแลกันและกันที่เป็นมาตรฐาน ก่อนที่ความช่วยเหลือของรัฐจะมาถึง

6. ส่งเสริมให้มีกองทุนสวัสดิการในชุมชน จะได้มีกำลังและปัจจัยในการช่วยเหลือกันและกัน

7. ผลักดันให้ประชาชนกลุ่มผู้ทุกข์ยากต่างๆ ที่มีศักยภาพ ได้มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการ เงินทุนส่วนนี้ตามความเหมาะสม

ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, สุภา ยะเมืองและบัญชา แก้วสอง (2546) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มเกษตรกร การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อศึกษาและจำแนกกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร โดยอาศัยเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ที่กำหนดโดยชุมชนเอง ศึกษาสถานภาพชีวิตของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร รวมทั้งสาเหตุแห่งปัญหาชีวิตของคนเหล่านั้น รวมไปถึงศึกษารูปแบบในการแก้ปัญหาด้วยการช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และภาคเอกชนอื่นๆ และปัญหาในการเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐ โอกาส ช่องทางและรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือ ผลการวิจัยพบว่าระบบสวัสดิการและการเข้าถึงระบบสวัสดิการของคนจนภาคเกษตรกรรมนั้น พบว่า ชุมชนเกษตรมีระบบสวัสดิการสามรูปแบบ รูปแบบแรกระบบสวัสดิการภาคชุมชน ซึ่งมีการจัดสวัสดิการฐานทรัพยากรที่เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รูปแบบที่สองเป็นระบบสวัสดิการภาครัฐ เช่นการสนับสนุนกองทุนชุมชนต่างๆ รูปแบบที่สามเป็นระบบสวัสดิการภาคเอกชน ที่จัดอยู่

ในบางพื้นที่ เช่น สวัสดิการขององค์กรการกุศลและองค์กรทางศาสนา ถึงแม้ว่าระบบสวัสดิการดูเหมือนจะมีหลายอย่าง แต่คนจนในภาคเกษตรส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการนั้นๆ สาเหตุสำคัญมาจากปัญหาเชิงโครงสร้างที่ห้ามการใช้ทรัพยากรของรัฐ การพัฒนาที่ทำลายฐานทรัพยากร ระบบการจัดการภาครัฐที่ทำลายระบบสวัสดิการฐานชุมชน ฯลฯ

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยคือ การพัฒนาระบบสวัสดิการภาคเกษตร ควรยึดหลักการของการพัฒนาที่ต้องวางอยู่บนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมชุมชนเกษตรกรรม ฐานสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชนเกษตรกรรม ฐานความมั่นคงของมนุษย์โดยจัดระบบแบบบูรณาการ และพหุลักษณะตามความหลากหลายของสังคมเกษตรกรรม

สุนันท์ โพธิ์ทอง (2543) ศึกษาเรื่อง วาระแห่งนโยบายสวัสดิการสังคมไทยในสหสหัสวรรษใหม่ : ทิศทางใหม่สำหรับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อการก้าวอย่างสู่สหสหัสวรรษใหม่ ด้วยความมุ่งมั่นที่จะนำความผาสุกกลับคืนมาสู่สังคมไทยให้ได้ ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาสังคมเป็นทางออกจากวิกฤติปลายสหสหัสวรรษที่ 2 การให้ความสำคัญกับทุนทางสังคม ส่งเสริมความสัมพันธ์ของวิถีชีวิตไทย รวมถึงพลังของสถาบันครอบครัว ชุมชน และการพัฒนาตาข่ายนิรภัยทางสังคม (Social Safety Nets) ให้แข็งแกร่ง และใช้รองรับปัญหาได้จริง มีความยืดหยุ่น อ่อนตัว ปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ทางสังคมที่มีความอ่อนไหวสูง แก้ไขความไม่เป็นธรรมและลดช่องว่างของสังคมให้แคบลงอย่างมีจิตสำนึก และแสดงออกชัดเจน จัดการกับทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นทรัพยากรสินส่วนกลางให้เป็นปัจจัยยังชีพที่ยั่งยืนของชุมชน สวัสดิการสังคมจำเป็นต้องทบทวนและจัดเป็นวาระแห่งชาติในสหสหัสวรรษใหม่ โดยมีการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับทุกคนในสังคม เน้นเป้าหมายให้ตรงความต้องการแท้จริงของตน ออกกฎหมายสวัสดิการสังคมที่มีความชัดเจนในเรื่องการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรสู่ประชาชนอย่างไรให้เป็นธรรมทั่วถึง มีโครงสร้างเงินเดือนและค่าจ้างแรงงานที่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม จัดเก็บภาษี อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม จัดงบประมาณสำหรับบริการทางด้านสวัสดิการสังคม ปฏิรูปการบริหารงานสวัสดิการสังคม กระจายอำนาจ สร้างความสามารถในการพึ่งพาตนเองให้กับสถาบันครอบครัว ชุมชนและท้องถิ่นทั้งในภาคชนบทและเมือง รวมทั้งการสร้างกระบวนการเรียนรู้ลงไปถึงระดับครัวเรือน ในเรื่องสวัสดิการสังคม

ภาพในอนาคตอย่างน้อย 10 ปีของสวัสดิการสังคมไทย คือ แนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมจะมีลักษณะประนีประนอมกันระหว่างทุนนิยมกับสังคมนิยม เป็นระบบหลายชั่ว ดุลยภาพแห่งอำนาจในภูมิภาคจะเป็นระบบหลายชั่วไปด้วยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จะต้อง

เป็นผู้ประสานกับกระทรวงทางสังคมและกระทรวงที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทบทวนปฏิรูปแนวนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับประเทศไทย โดยให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การบริหารจัดการในลักษณะกระจายอำนาจ มีกฎหมายสวัสดิการสังคม สร้างกระบวนการเรียนรู้ รวมถึงส่งเสริมพลังประชาชนและการสร้างดุลยภาพระหว่างชนชั้น โดยลดปัญหาความยากจนลงให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ข้อเสนอแนะเพื่อการพิจารณาดำเนินการในภาพรวม สิ่งแรกคือ เราต้องสร้างกลไกใหม่ทางสังคม ควรมีหลักประกันทางสังคม รัฐต้องออกระเบียบในการตั้งทรัพยากรที่จำเป็นจากภาคธุรกิจมาจัดสรรปันส่วนให้กับสังคมขณะเดียวกันต้องปลูกฝังให้คนในประเทศไทยมีจิตสาธารณะรับผิดชอบต่อสังคมในภาพรวม เมื่อก้าวสู่โลกแห่งการเปลี่ยนแปลง ต้องรับรู้บทบาทหน้าที่ของตนเองและเพิ่มขีดความสามารถเพื่อมีอำนาจในการต่อรองในการรักษาสិทธิประโยชน์ของตน การปฏิรูปกฎหมาย ปฏิรูประบบภาษี การจัดงานงบประมาณการบริหารจัดการ รวมถึงการทบทวนโครงสร้างเงินเดือนใหม่ บนพื้นฐานความเป็นจริงและเป็นธรรม ดำเนินยุทธศาสตร์ การพัฒนาสังคมโดยกระบวนการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง การมีนโยบายสวัสดิการสังคม การพัฒนาฟื้นฟูสถาบันทางสังคมทุกสถาบัน สถาบันสวัสดิการสังคมให้เข้มแข็งสามารถวางรากฐานเพื่อสร้างความเติบโตที่ยั่งยืนและมีคุณภาพต้องมีการพัฒนาและการปฏิบัติโดยใช้กระบวนการพัฒนาโดยองค์รวมตามวิสัยทัศน์ของการพัฒนาที่มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ข้อเสนอแนะสำหรับทิศทางใหม่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมต้องไม่หลงทางอีกต่อไป ข้อมูลทางด้านสวัสดิการสังคมต้องพัฒนาให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางทุกวงการ "สวัสดิการสังคม" ต้องเป็นเรื่องของทุกคน รัฐและประชาชนจะต้องมีความเชื่อมั่นที่แข็งแกร่งที่จะสร้างระบบสวัสดิการที่เป็นธรรมจะต้องสนับสนุนให้ประชาชนร่วมกันสร้างสิ่งดี ๆ พัฒนาศักยภาพ การพึ่งพาตนเองและภูมิปัญญาท้องถิ่น สร้างการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาของตนเองในระดับล่างเสียก่อน ทิศทางของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการดำเนินการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่กระจายกันรับบทบาทงานสวัสดิการสังคมอย่างแยกส่วนในปัจจุบัน การแสวงหาความเข้าใจและความร่วมมือในการปฏิบัติต่อกันอย่างเท่าเทียม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในสหัสวรรษใหม่ ระบบราชการต้องไม่ทุจริตจนทำให้สังคมมีปัญหา

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ(2546) สังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนากระบวนการสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย

จากการศึกษาของงานวิจัยนี้ สรุปว่า สาเหตุแห่งความยากจนมีหลายปัจจัย หลายมิติ แต่เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า ควรจัดกลุ่มปัจจัยแห่งความยากจนเป็น 4 กลุ่ม คือ 1. ท่าที่ต่อชีวิต เป็นทักษะในการมองตน มองโลก ความตั้งใจและความมุ่งมั่นที่จะเอาชนะอุปสรรคว่ามีมากน้อยแค่ไหน 2. การขาดปัจจัยการผลิต 3. ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเป็นประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่นำไปสู่ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาค 4. การขาดสวัสดิการ จะทำให้คนจนดำรงชีพด้วยความลำบาก

ในการแก้ไขปัญหาคนจน งานวิจัยนี้พบว่า คนจนจำนวนหนึ่งตกอยู่ในภาวะเสี่ยงที่จะดำรงชีพอยู่ไม่ได้ เช่น คนชรา ผู้ติดเชื้เอชไอวี ฯลฯ คนเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคม ในส่วนคนจนกลุ่มอื่นๆ ที่นอกเหนือจากกลุ่มดังกล่าว พบว่า สิ่งที่ต้องการคือ อาชีพ แหล่งทำมาหากิน การให้บุตรหลานได้มีโอกาสได้รับการศึกษา และระบบการเอื้ออาทรผ่านภาระให้แก่ครอบครัวที่ต้องดูแลพ่อแม่ที่แก่ชรา

ด้านนโยบายของรัฐบาลงานวิจัยนี้เห็นว่า รัฐบาลได้เดินมาถูกทางแล้ว โดยเฉพาะด้านปัจจัยการผลิตและด้านสวัสดิการ เห็นว่า รัฐบาลได้ลงมือจัดการได้มากกว่าและดีกว่ารัฐบาลก่อน ๆ มาก แต่ทางด้านท่าที่ต่อชีวิต และด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองยังทำได้น้อย ธุรกรรมที่กำลังดำเนินงานคือการดำเนินงานแก้ไขปรับปรุงขบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับคนจน

งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อเสนอว่า การจัดสวัสดิการให้มีประสิทธิผลนั้น จำเป็นจะให้ความสำคัญกับสวัสดิการที่จำเป็นให้กับคนยากไร้ก่อน ซึ่งในบางครั้งไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องของวัตถุปัจจัยเสมอไป สำหรับคนบางกลุ่ม การจัดสวัสดิการด้านสิทธิและการคุ้มครอง ก็เพียงพอแล้ว เช่น แรงงานนอกระบบ (informal sector) แรงงานต่างด้าว กลุ่มชาติพันธุ์ ฯลฯ และการจัดสวัสดิการควรจะเป็นลักษณะของหุ้นส่วนทางสังคม ส่วนหนึ่งเป็นรัฐบาล อีกส่วนหนึ่งเป็นส่วนตัวที่ไม่ใช่รัฐบาล มีตั้งแต่ ธุรกิจ ชุมชนและครอบครัวเรียกว่าให้มี และใช้ทุนทางสังคมเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ในส่วนของชุมชนและครอบครัว

สุทธิธิ รุ่งเรืองศิลป์ (2546) ศึกษาเรื่อง การจัดบริการสังคมของเทศบาลในประเทศไทย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงปัจจัยของท้องถิ่นที่นำไปสู่การบรรลุผล ในการจัดบริการสังคมของเทศบาลในประเทศไทย ความต้องการของเทศบาลในการจัดบริการสังคมตามนโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจ กระจายพื้นที่และกระจายบริการสู่ท้องถิ่น ศักยภาพด้านความพร้อมของเทศบาลเกี่ยวกับการจัดบริการสังคม กลยุทธ์การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน องค์กรเอกชนและประชาสังคม ในการจัดบริการสังคมของเทศบาล และข้อเสนอเกี่ยวกับ

การจัดบริการสังคมของเทศบาลในประเทศไทยเชิงนโยบาย โดยมีกลุ่มตัวอย่าง 4 เทศบาลด้วยกัน คือ เทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลเมืองราชบุรีและเทศบาลเมืองภูเก็ต

ปัจจัยสำคัญในการจัดบริการสังคมของเทศบาลประกอบด้วย สภาพทั่วไป ซึ่งจากการศึกษาพบว่าความเข้าใจในเรื่องภาระหน้าที่ของเทศบาลในการจัดบริการสังคมโดยทั่วไปมีความรู้ความเข้าใจดี โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนเองและชีวิตประจำวัน เช่น การสาธารณสุข การศึกษาคุณภาพชีวิต ด้านสภาพแวดล้อมทางสังคมพบว่าส่วนมากจะมีลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับค่อนข้างมาก สำหรับการจัดบริการสังคมของเทศบาล โดยทั่วไปมักจะจัดบริการให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งถือว่าเรื่องจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ถูกกำหนดโดยนโยบายของรัฐบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การบริการยังคงมีลักษณะรูปแบบราชการ (Bureaucratic Model) โครงสร้างการจัดรูปองค์กรมีลักษณะเป็นรูปแบบปิรามิดที่ยอดสูงฐานแคบ การจัดแบ่งงานออกเป็นกองหรือสำนักต่างๆ ภายในเทศบาลยังไม่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องต่อการให้บริการประชาชนมากนักและเป็นการทำงานยังเป็นการประสานงานแบบแนวดิ่งมากกว่าแนวนอน กรอบอัตรากำลังพนักงานท้องถิ่นและลูกจ้างของเทศบาลทำให้การจัดบริการสังคมไม่มีความยืดหยุ่นและสร้างภาระแก่เทศบาล อีกทั้งนโยบายของรัฐบาล และกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของเทศบาลเอาไว้อย่างกว้างขวาง และไม่ชัดเจน รายได้ของเทศบาลยังมีการจัดเก็บรายได้ในฐานรายได้ที่แคบอยู่และต้องขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลอยู่เสมอ การจัดการด้านบริการสังคมไม่มีการเอาเทคนิคการบริการและเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้มากนัก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านบริการสังคมของเทศบาลยังมีน้อย และไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานเทศบาลเพียงพอ และนอกจากนี้ทัศนคติ และวัฒนธรรมการทำงานของพนักงานท้องถิ่นยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงจากเดิมและสอดคล้องกับการให้บริการสังคมแก่ประชาชนมากเท่าที่ควร

ส่วนผลการศึกษาการจัดบริการสังคมของเทศบาลพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนมากมีความเห็นว่าการจัดบริการสังคมของเทศบาลเป็นเรื่องที่ดีและสมควรให้มีในระดับท้องถิ่น โดยปัจจัยที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จนั้นก็คือการมีรูปแบบเทศบาลที่มีผู้บริหารที่เข้มแข็ง และความเข้มแข็งของทีมงานบริการสังคม ความต้องการจัดบริการสังคมมากที่สุดคือการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด และน้อยที่สุดคือการให้คำปรึกษาส่วนตัว ศักยภาพด้านความพร้อมของเทศบาลในการจัดบริการสังคมที่มากที่สุดคือการวางแผนโครงการและกิจกรรม และน้อยที่สุดคือ เครื่องมืออุปกรณ์สนับสนุนและการระดมทรัพยากร ความสนใจในบริการสังคมของเทศบาลตัวอย่างที่ศึกษา

มีความสนใจในระดับค่อนข้างมาก กลยุทธ์การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดบริการสังคมคือ การมีผู้บริหารที่เข้มแข็ง เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกๆระดับ โดยการจัดบริการสังคมจะต้องเป็นรูปแบบการทำงานร่วมกันของภาครัฐ ประชาชน เอกชน จะต้องมีการติดต่อสื่อสารที่ดีระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ชุมชน และประชาชน สำหรับภาคประชาสังคมจะต้องอาสาเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ใช่รอโอกาสเท่านั้น ซึ่งจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับนโยบาย จนถึงระดับกิจกรรมบริการสังคมต่างๆ และการจัดบริการสังคมของเทศบาลในภาพรวมจะเน้นการพัฒนาสังคมมากกว่าพัฒนาเศรษฐกิจ ยกเว้นในกรณีที่ต้องมีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเป็นการเฉพาะ

จากการศึกษาดังกล่าวผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ 3 ส่วนคือ ในส่วนของนโยบายของรัฐบาลควรมีการปรับปรุง แก้ไขในเรื่องนโยบาย กฎหมายและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสังคมของเทศบาล ให้มีความเหมาะสมกับบริบทต่างของแต่ละท้องถิ่น ส่วนของเทศบาล เทศบาลควรมีบทบาทเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาและถ่ายทอดความรู้ต่างๆ แก่ประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการจัดบริการสังคม ควรมีการปรับปรุงการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด พนักงานของเทศบาลควรทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการเกี่ยวกับบริการสังคมแก่ประชาชนและเทศบาลอย่างจริงจัง และเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสังคมให้มากที่สุด และส่วนภาคประชาชนควรมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ มีการสร้างเครือข่ายทั้งในระดับกลุ่มและ ชุมชน มีการพัฒนากลายเป็นพลังในการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิและความต้องการของประชาชน เพื่อที่จะได้พิทักษ์และคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเองและส่วนรวม อันจะทำให้เทศบาลสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (2547) สรุปผลการสัมมนาเรื่อง สวัสดิการชุมชนแก่นักอย่างยั่งยืน โดยมีสาระสำคัญที่ได้จากการสัมมนา ดังนี้

ฐานคิดสวัสดิการชุมชน คือ การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงของคนในชุมชน ซึ่งหมายรวมถึงทุกอย่างที่จะทำให้คนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งในรูปของสิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย

หัวใจของการจัดสวัสดิการชุมชน คือ การพึ่งตนเองและการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน "ให้อย่างมีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี" การจัดสวัสดิการตั้งอยู่บนฐานของการเคารพและอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติ อย่างเห็นคุณค่า อยู่บนพื้นฐานของศาสนา ภูมิปัญญา วัฒนธรรมท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในทุกๆระดับ

ผลของการจัดสวัสดิการชุมชน คือ การเกิดความสัมพันธ์ที่ดีของคนในชุมชน การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ความรู้สึกมั่นคง ภาคภูมิใจ อยู่อย่างมีศักดิ์ศรี และมีความสุขทั้งกายและทางจิตใจ

ทิศทางและแนวทางของขบวนการชุมชน ควรดำเนินการภายใต้หลักการ ดังนี้

1. มุ่งเน้นให้เกิด "ชุมชนสวัสดิการ" คือ หนึ่งชุมชน (หมู่บ้าน, ตำบล) เป็นฐานในการจัดสวัสดิการทุกเรื่องตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย จัดสวัสดิการสำหรับทุกกลุ่มเป้าหมายในชุมชน ใช้ประเด็นงานพัฒนาทุกเรื่อง หลักธรรมคำสอน ผู้นำศาสนา ทูตทางสังคม ทูตทางปัญญา และทุนธรรมชาติในชุมชนเป็นเครื่องมือการจัดสวัสดิการ

2. ใช้ทุนภายในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง "องค์กรการเงินชุมชน" เป็นตัวเชื่อมโยงการจัดสวัสดิการ ทำให้เกิดกองทุนสวัสดิการอย่างหลากหลายบูรณาการกองทุนต่าง ๆ ภายในชุมชนมาจัดสวัสดิการร่วมกัน รวมทั้งการขยายผล "ออมวันละบาท" เพื่อสวัสดิการ

3. การจัดทำข้อมูล องค์ความรู้สวัสดิการชุมชน ค้นหาและสร้างต้นแบบ "ชุมชนสวัสดิการ" การศึกษาวิจัยควบคู่กับการคิดค้นนวัตกรรมสวัสดิการชุมชน ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ ขยายการเรียนรู้ การจัดสวัสดิการโดยชุมชน ชูขบวนการชุมชนและสู่สาธารณะ

4. การจัดทำแผนพัฒนาสวัสดิการชุมชนทุกระดับ ใช้กระบวนการจัดทำ "แผนชุมชน" เป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนสวัสดิการชุมชนสร้างกระบวนการเรียนรู้ การจัดสวัสดิการชุมชนระหว่างชุมชนด้วยกันเอง และเรียนรู้ร่วมกับหน่วยงานภาคี เพื่อนำไปสู่การทำงานร่วมกัน

5. ติดตามศึกษากฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมให้มีที่ปรึกษากฎหมายมาช่วยสร้างความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้เอื้อต่อการจัดสวัสดิการโดยชุมชน

โดยมีข้อเสนอเชิงนโยบาย หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

1. ให้รัฐบาลกำหนดเรื่อง สวัสดิการชุมชนเป็นวาระแห่งชาติ สร้างระบบโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) โดยให้ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการและรัฐให้การสนับสนุนตามแนวทางการจัดสวัสดิการโดยชุมชน

2. รัฐสนับสนุนงบประมาณการจัดสวัสดิการชุมชนไปยังองค์กรชุมชนโดยตรง ให้ชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการด้านต่างๆ เพื่อให้ชุมชนสามารถดำเนินการจัดสวัสดิการได้ครอบคลุม สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของชุมชน และมีความคล่องตัว ในการดำเนินการ เช่น การสนับสนุนงบประมาณกองทุนผู้สูงอายุอำเภอละ 1 ล้านบาท พร้อมจัดสรรที่ดินสาธารณะให้เครือข่ายผู้สูงอายุทำประโยชน์อำเภอละ 1 แปลง การสมทบกองทุน สวัสดิการชุมชนในอัตราส่วนเท่ากับในกองทุนสวัสดิการที่องค์กรชุมชนที่มีอยู่ (1:1) ฯลฯ

3. ให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการบริการจัดการกองทุนสวัสดิการ ที่มีอยู่ตามหน่วยงานและกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น พ.ร.บ.ผู้สูงอายุ พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เปี้ยยังชีพผู้สูงอายุ งบประมาณในการส่งเสริมสุขภาพของคนในชุมชนตาม พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ฯลฯ

4. ให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย / นโยบายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมในทุกเรื่อง ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการจัดสวัสดิการชุมชน เช่น การยกเว้นหรือลดภาษีให้ผู้บริจาคเข้ากองทุนชาคาด กองทุนผู้สูงอายุ ฯลฯ

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนงบประมาณการจัดสวัสดิการของชุมชนนำแผนงานสวัสดิการชุมชนเข้าบรรจุเป็นแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้แผนแม่บทชุมชนเป็นเครื่องมือเชื่อมโยงกับแผนงานของหน่วยงานในทุกระดับ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ มีกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกับหน่วยงานสนับสนุน ตลอดจนการวางเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนงบประมาณการจัดสวัสดิการชุมชน

สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมอาจสรุปสาระสำคัญของการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทยได้ ดังนี้

ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา นำไปสู่ปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นกับเด็กมากมาย ซึ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสำหรับเด็ก ทั้งภาครัฐและเอกชน จะต้องมีการปรับตัวทั้งในเชิงนโยบาย และวิธีการทำงาน การจัดสวัสดิการจะต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ มากขึ้น สร้างความเป็นสหวิทยาการ และสหวิชาชีพ โดยที่ทั้งครอบครัว ชุมชน และระดมทุนทางสังคมต่างๆ เพื่อพัฒนาสวัสดิการสำหรับเด็ก รวมถึงกระบวนการและระบบการทำงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความยืดหยุ่น ลดขั้นตอนกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการจัดการกับปัญหา

จากการศึกษาก็จะพบปัญหาในการดำเนินงาน ที่ทำให้งานเหล่านั้นยังไม่บรรลุผลที่น่าพอใจเท่าที่ควร ซึ่งจะต้องมีการส่งเสริมให้กลุ่มเป้าหมาย และชุมชนได้มีส่วนร่วมกับการจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้น การจัดสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ ที่จัดให้กับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ พบว่า ยังมีกลุ่มเป้าหมายบางส่วนยังเข้าไม่ถึงและส่วนใหญ่เป็นการจัดสวัสดิการที่ถูกกีดกันออกจากระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมที่

สามารถรองรับกลุ่มเป้าหมายโดยใช้รูปแบบใหม่ๆ ที่สามารถครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายได้มากที่สุด โดยเฉพาะกลุ่มคนจน คนด้อยโอกาส และกลุ่มเสี่ยง ซึ่งรวมถึงกลุ่มเกษตรกรในชนบทนับเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคม ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและการจัดสวัสดิการสังคม จะต้องมีความเป็นบูรณาการ และต้องคำนึงถึงปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น การจัดการทรัพยากรของรัฐที่ไม่เท่าเทียม นอกจากนี้การจัดสวัสดิการสังคมจะต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการ ทั้งยังต้องระดมเอาทุนทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นภูมิปัญญาชาวบ้านหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น พลังชุมชนเหล่านี้เป็นพลังผลักดันในการจัดสวัสดิการสังคมด้วย

นโยบายของการจัดสวัสดิการสังคมไทยในอนาคต จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการให้ชุมชน การสร้างโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมที่มีความยืดหยุ่น และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม การกระจายบริการและสวัสดิการทางสังคมให้มีความครอบคลุมและทั่วถึงคนทุกกลุ่ม โดยที่จะบรรลุเป้าหมายนี้จะไม่ใช่เพียงแต่รัฐที่จะเป็นผู้ผลักดัน แต่ภาคเอกชนหรือประชาสังคมจะต้องมีบทบาทสำคัญด้วย รวมทั้งกลไกของระบบสวัสดิการสังคมจึงเป็นการใช้กลไกหลายระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบาย ระดับการบริหารองค์กร และระดับบริการร่วมกัน

บทที่ 3

ผลการศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม:

ประสบการณ์และอนาคตของสังคมไทยและต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษา รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งมาจากการวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก ผลการศึกษาจะได้นำเสนอเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

1. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของต่างประเทศ

1.1 สวัสดิการสังคมในประเทศแคนาดา

1.2 สวัสดิการสังคมในประเทศออสเตรเลีย

1.3 สวัสดิการสังคมในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้

2. บทวิเคราะห์สวัสดิการสังคมของไทย : ผลกระทบจากแนวคิดทฤษฎีสวัสดิการสังคมต่างประเทศ

1. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของต่างประเทศ

1.1 สวัสดิการสังคมในประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาประกอบด้วยรัฐต่างๆ 10 รัฐกับอีก 2 เขต (territories) ได้แก่ ยูคอน บริติชโคลัมเบีย อัลเบอร์ตา ซัสเกตชีวาน มานิตوبا ออนตาริโอ ควิเบก โนวาสโกเชีย นิวฟันด์แลนด์ นอร์วีสต์เทอริทอรีและนูนาวุต โดยสองชื่อหลังมีฐานะเป็นเขต โดยเฉพาะนูนาวุต เพิ่งได้รับการยกฐานะเป็นเขตใหม่เมื่อประมาณ 3 ปีที่ผ่านมา นูนาวุตอยู่ทางตอนเหนือของประเทศ ประชากรส่วนใหญ่เป็นเอสกิโม คนส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ทางใต้ติดกับสหรัฐอเมริกา เพราะยิ่งเหนือขึ้นไปก็ยิ่งใกล้ขั้วโลกจะยิ่งหนาวมาก แต่ถ้าประชาชนสามารถอยู่ได้ในอากาศที่หนาวจะได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐมากและค่าจ้างแรงงานแพงกว่า ทั้งนี้ รัฐบาลกลางต้องการส่งเสริมให้ประชาชนกระจายไปอยู่ในถิ่นกันดาร

แคนาดามีคนพื้นเมืองมากมายหลายเผ่าพันธุ์รวมทั้งชาวอินเดียน ชาวอินนูอิท ชาวเอสกิโม ทางตอนเหนือใกล้ขั้วโลก รัฐบาลแคนาดาไม่เรียกชาวพื้นเมืองว่า "อะบอริจิน" แต่มีคำเรียกที่เป็นทางการในเชิงยกย่องว่า "The First Nation" เสมือนเป็น "เผ่าพันธุ์แห่งบรรพชนรุ่นแรกของประเทศ" ทั้งยังได้รับการปฏิบัติจากสังคมโดยรวมอย่างให้เกียรติมากด้วย

ความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Multiculturalism): จุดเด่นที่สุดของแคนาดา

ความหลากหลายของแคนาดาจะถือว่าผู้คนต่างวัฒนธรรมก็เป็นเหมือนโมเสก (Canadian's Mosaic) คือการนำกระเบื้องหินสวยๆ หลากหลายสีสรร นำมาประดับรวมกันเป็นภาพโมเสกที่สวยงาม ทั้งนี้ภายใต้คำสโลแกนที่ว่า "Unity in diversity" หรือ "เอกภาพในความหลากหลาย"

ความเป็นมาของสวัสดิการสังคมในแคนาดา

กฎหมายที่เป็นรากฐานของระบบสวัสดิการสังคมในแคนาดาได้แก่ The British North America Act 1867 (พ.ศ. 2410) ในมาตรา 91 กำหนดว่ารัฐบาลกลาง (Federal Government) ต้องรับผิดชอบต่อสวัสดิการสังคมของประชาชนอย่างสำคัญ มีอาทิ กิจการเกี่ยวกับชาวอินเดียนและสิทธิการถือครองที่ดินของชาวอินเดียน คนต่างด้าว กฎหมายอาญา การจัดตั้งทัณฑสถานและการบริหารงานราชทัณฑ์ ส่วนในมาตรา 92 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ กำหนดให้รัฐบาลระดับมลรัฐ (Provincial Government) แต่ละรัฐมีสิทธิตรากฎหมายขึ้นใช้ภายในรัฐ ในด้านต่างๆ ที่ดำเนินการภายในระดับท้องถิ่นหรือระดับมลรัฐของตน อาทิ การจัดตั้งและการบริหารเรือนจำในระดับรัฐ การจัดตั้งและการบริหารโรงพยาบาล สถานกักกันและสถาบันการกุศลต่างๆ ภายในมลรัฐ และเพื่อประชาชนในมลรัฐของตน แต่ละรัฐจะได้อำนาจในการจัดการเรื่องสวัสดิการสังคมสำหรับประชาชนในรัฐของตนเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากว่าการบริการด้านสังคมและด้านสุขภาพควรจะได้ครอบคลุมประชาชนชาวแคนาเดียนทุกคน รัฐบาลกลางได้ใช้กลวิธีต่างๆ ที่จะเข้าไปแทรกแซง-เป็นผู้นำของระบบสวัสดิการสังคมอย่างกว้างขวาง กลวิธีดังกล่าวรวมไปถึงการปฏิรูปกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างความรับผิดชอบและความชอบธรรมที่รัฐบาลกลางต้องเข้ามาจัดการระบบสวัสดิการสังคม รวมถึงการมีโครงการด้านสวัสดิการสังคมที่มีเงินทุนมาจากรัฐบาลสองระดับร่วมกันรับผิดชอบการจัดตั้งการประกันการว่างงาน

เซอร์วิลเลียม เบเวอร์ริดจ์ (Sir William Beveridge) ได้ตีพิมพ์รายงานเรื่อง **การประกันสังคมและบริการที่เกี่ยวข้อง (Social Insurance and Allied Services)** รายงานฉบับนี้มีความสำคัญอย่างมาก เพราะนำไปสู่การวางแผนรัฐสวัสดิการในอังกฤษ นักวิชาการท่านหนึ่งในทีมงานวิจัยของเบเวอร์ริดจ์ชื่อ เลอนาร์ด มาร์ช (Leonard Marsh) ได้เดินทางมาที่ออกตาวา ศึกษาการวางแผนปฏิรูปสังคมในแคนาดา

ผลการศึกษาของมาร์ชเรื่อง **ความมั่นคงทางสังคมสำหรับประเทศแคนาดา (Report on Social Security for Canada)** ในปี ค.ศ. 1943 (พ.ศ. 2486) พบว่า การกระจายความมั่งคั่งของแคนาดาเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม อุปสรรคสำคัญก็คือสภาพภูมิศาสตร์ แคนาดามีทรัพยากรธรรมชาติ

ที่มีค่ามากมาย อันนำไปสู่รายได้ของประเทศ ทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่พบในรัฐออนตาริโอ บริเวณทุ่งแพรรี่และบริเวณฝั่งตะวันตก ส่วนทางควิเบกและรัฐทางฝั่งแอตแลนติกพื้นที่ปกคลุมด้วยเทือกน้ำแข็ง (glacier) เป็นส่วนใหญ่ โดยเปรียบเทียบแล้วทางฝั่งควิเบกและแอตแลนติกมีความยากจนมากกว่ารัฐทางฝั่งตอนใต้ ออนตาริโอและบริเวณแพรรี่ ในรัฐอัลเบอร์ตานั้นมีน้ำมันมากมายมหาศาล ในรัฐบริติชโคลัมเบีย มีป่าไม้มากและทั้งสองรัฐ-อัลเบอร์ตากับและบริติชโคลัมเบียยังมีปลามากมายอีกด้วย

เลนาร์ต มาร์ชและแฮร์รี แคสซิดี (Harry Cassidy) เป็นผู้นำของการบุกเบิกงานสวัสดิการสังคมในแคนาดา โดยเป็นสองท่านแรกที่นำองค์ความรู้ทางวิชาการเข้ามาปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม มาร์ชและแคสซิดีเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ **สันนิบาตเพื่อบูรณะสังคม** (the League for Social Reconstruction - LSR) ซึ่งเป็นกลุ่มที่จัดตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1932 (พ.ศ. 2475) เป็นการรวมตัวของปัญญาชนที่มุ่งวิพากษ์วิจารณ์ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและสนใจที่จะปฏิรูปสังคมขั้นมูลฐาน เพื่อพยายามขจัดผลกระทบทางลบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในยุคนี้ (The Great Depression 1930s)

กลุ่มสันนิบาตเพื่อบูรณะสังคม หรือ LSR นี้เป็นการดำเนินงานตามแนวทางของกลุ่มเฟเบียนในอังกฤษ (the British Fabian Society) ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1884 (พ.ศ. 2427) นั่นคือ การศึกษาวิจัยปัญหาสังคมสำคัญของประเทศเช่น ปัญหาการว่างงาน และการพยายามผลักดันให้เกิดการปฏิรูปทางสังคม โดยมุ่งให้เกิดสภาพที่ดีขึ้น (ameliorative) กระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป (gradualist) และใช้แนวทางสันติ (peaceful) ในการเปลี่ยนแปลง ใน ปี ค.ศ. 1935 (พ.ศ. 2478) กลุ่มสันนิบาตเพื่อบูรณะสังคม หรือ LSR ได้ตีพิมพ์ **การวางแผนสังคมเพื่อแคนาดา** (Social Planning for Canada) โดยแฮร์รี แคสซิดีเป็นผู้เขียนเนื้อหาสองบท คือ **เรื่องประมวลกฎหมายเพื่อแรงงาน** (A Code for Labour) และ **เรื่องการบริการสุขภาพและสวัสดิการ** (Health and Welfare Services)

ตามข้อตกลงของรัฐบาลกลางในปี ค.ศ.1867 (พ.ศ. 2410) รัฐบาลกลางเป็นผู้เก็บภาษีและกระจายงบประมาณรายได้ออกไปยังรัฐต่างๆให้เท่าเทียมกัน แต่การจะนำงบประมาณจากส่วนกลางไปใช้อย่างไรเป็นเรื่องของแต่ละรัฐ มาในยุคหลังสงครามโลก รัฐบาลกลางต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายการกระจายงบประมาณ โดยเสนอให้มีเงื่อนไขพิเศษบางประการเพื่อกระตุ้นให้แต่ละรัฐพัฒนาโครงการทางสังคมที่ประชาชนกำลังมีความต้องการ

ในปลายทศวรรษที่ 1960 รัฐบาลกลางออกตรวจได้กำหนดให้มีโครงการการกระจายทางสังคมที่สำคัญหกโครงการด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐต่างๆ ตลอดจนระหว่างประชาชนแต่ละคน โครงการทั้งหมดมีดังนี้

1. โครงการกระจายงบประมาณให้เท่าเทียมกัน โดยรัฐที่มีฐานะดีกว่าจะแบ่งปันทรัพยากรทางการเงินให้แก่รัฐที่มีฐานะยากจนกว่า โดยผ่านทางข้อตกลงการถ่ายโอนด้านภาษี
2. แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคที่มีความด้อยโอกาส
3. การจัดงบประมาณพิเศษให้กับรัฐที่ต้องการโครงการพิเศษด้านสุขภาพอนามัยและด้านการศึกษา
4. การจัดโครงการประกันสังคมให้แก่บุคคล โดยบุคคลมีส่วนร่วมในโครงการเพื่อป้องกันความเดือดร้อนจากปัญหาการว่างงาน การเป็นหม้าย การเป็นกำพร้า ชราภาพและความพิการ
5. เงินสงเคราะห์ครอบครัว สำหรับครอบครัวที่มีค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูเด็กสูง
6. แผนงานการประชาสงเคราะห์ (Canada Assistance Plan) ส่งเสริมให้ทุกรัฐสามารถสงเคราะห์ประชาชนที่มีความเดือดร้อน ไม่ได้มีส่วนร่วมในโครงการประกันสังคม และประชาชนที่พิการมีปัญหาด้านที่อยู่อาศัย

เมื่อรัฐต่างๆ พากันเห็นความสำคัญของการจัดงบประมาณตามเงื่อนไขโครงการสังคมพิเศษ (ในข้อ 3) รัฐต่างๆ ก็หันมาขอเงินงบประมาณตามโครงการพิเศษจนมีจำนวนตามต้นจำนวนงบประมาณที่แจกจ่ายอย่างเท่าเทียมกัน (ในข้อ 1) ในเวลาไม่นานนัก นั่นก็คือ รัฐต่างๆ หันมาสนใจการจัดโครงการสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนมากขึ้น เพราะรัฐบาลกลางสนับสนุนด้วยวิธีจัดงบประมาณ

ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1977-1978 (พ.ศ. 2520-2521) การให้งบประมาณตามเงื่อนไขพิเศษด้านโครงการสวัสดิการสังคมมีสัดส่วนถึงร้อยละ 70 โดยกระจายไปในรัฐต่างๆ เพื่อให้จัดการดูแลประชาชนด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษาและสวัสดิการทั่วไป ในขณะเดียวกันงบประมาณที่จ่ายให้เท่าเทียมกันมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 25 และอีกร้อยละ 5 เป็นงบประมาณเพื่อโครงการอื่นๆ

รัฐบาลกลางแคนาดาให้ความสำคัญอย่างมากในการสนับสนุนโครงการด้านสุขภาพอนามัยและการศึกษา เพราะเล็งเห็นว่าการสร้างพื้นฐานความเป็นอยู่ทางสังคมของประชาชนให้แข็งแกร่ง เป็นการสร้างโอกาสในการแข่งขันกับตลาดโลกตะวันตกที่พัฒนาแล้ว ประชาชนจำเป็นต้องมีพื้นฐานด้านสุขภาพอนามัยที่ดี จึงจะสามารถแข่งขันบนเวทีตลาดโลกได้

ส่วนการพัฒนาการศึกษานั้น รัฐต่างๆจะทำหน้าที่ดูแลการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษาในระดับอุดมศึกษารัฐบาลกลางเข้ามาดูแลรับผิดชอบโดยให้งบประมาณสนับสนุน ในปี ค.ศ.1967 (พ.ศ. 2510) มีข้อตกลงร่วมกันว่าจะมีการขยายการศึกษามหาวิทยาลัย และมีการสร้างวิทยาลัยของชุมชนให้มากขึ้นทั้งในพื้นที่ที่ห่างไกลและในเขตเมือง

สำหรับการกระจายในรูปแบบที่สองได้แก่การกระจายผ่านโครงการประกันสังคม การให้เงินสงเคราะห์ครอบครัว (family allowances) และแผนงานประชาสงเคราะห์ (Canada Assistance Plan) โครงการสนับสนุนรายได้ของประชาชนอื่นๆ โครงการบำนาญโดยประชาชนมีส่วนร่วม

รัฐบาลกลางเข้ามาร่วมสมทบเงินงบประมาณค่าใช้จ่าย โดยรัฐบาลกลางรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในสัดส่วนร้อยละ 50 ที่เกิดขึ้นโดยการที่รัฐต่างๆและเทศบาล (municipalities) ต่างๆจัดให้มีบริการ อาทิ (1) การให้ความช่วยเหลือบุคคลที่มีความเดือดร้อนด้านสวัสดิการ (welfare) และด้านการช่วยเหลือประชาชนทางสังคม (social or public assistance) (2) การให้ความช่วยเหลือบุคคลที่จะอยู่ในภาวะเดือดร้อนถ้าไม่ได้รับความช่วยเหลือ และ (3) การจัดโครงการด้านการส่งเสริมฝีมือการทำงาน เพื่อเน้นปรับปรุงสมรรถภาพของบุคคล ในการทำงาน สำหรับบุคคลที่มีความยากลำบากในการหางานทำและบุคคลที่มักจะสูญเสียงาน เป็นต้น

นโยบายด้านความมั่นคงทางสังคมและรัฐสวัสดิการของแคนาดา นโยบายการเคหะสงเคราะห์ของรัฐได้เลือนหายไปและการลงทุนด้านการเคหะของเอกชนกลับมาขยายตัวใหญ่โตมากขึ้น

โครงการทางสังคมของแคนาดา

การประชุมนานาชาติของ Organization for Economic Cooperation and development (OECD) ในปี ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) มีข้อเสนอว่าภาคข้าราชการและนักการเมือง ซึ่งรับผิดชอบต่อการพัฒนาและการจัดการนโยบายรัฐสวัสดิการควรจะได้เปิดเวทีการหารือให้กว้างขวาง และสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับภาคนักธุรกิจและนักวิจัยให้มากยิ่งขึ้น

แนวความคิดเรื่องการเปิดภาคีร่วมเพื่อสร้างสวัสดิการ (Partnerships) ก็ขยายयरวมไปถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนต่างๆมากขึ้นด้วย ในทศวรรษที่ 1980 แคนาดาทำตามข้อเสนอแนะนี้ มีการหารืออย่างเป็นทางการกับนักธุรกิจ นักการจัดการและนักวิจัย และในปัจจุบันกำลังก้าวไปสู่การเปิดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนกำหนดนโยบายมากยิ่งขึ้น

นายปีแอร์ ทรูโด (Pierre Elliot Trudeau) ได้ปรับปรุงเป็นกฎหมายสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) และ 1983 (2527) การย้ำเน้นความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชน-นับเป็นการขยายแนวความคิดรัฐสวัสดิการของแคนาดาให้กว้างออกไปอีก กฎหมายสิทธิมนุษยชนได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ระบุว่าประชาชนสีกลุ่มต่อไปนี้เป็นผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ผู้หญิง ชนพื้นเมือง ชนกลุ่มน้อย (visible minorities) และบุคคลผู้พิการ

ยุคสังคมหลังอุตสาหกรรม (Postindustrial society) การแข่งขันด้านการพัฒนาเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรุนแรง ในฐานะที่แคนาดาเป็นประเทศผู้นำด้านทุนนิยมประเทศหนึ่ง นักการเมืองของแคนาดาจำเป็นต้องพยายามกระตุ้นให้นักธุรกิจนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปสนับสนุนโครงการทางสังคม แทนที่จะเน้นการลงทุนเพื่อผลกำไรทำลายทรัพยากร

นายกรัฐมนตรีมัลรูนิ (Mulroney) มีการตัดทอนงบประมาณกันอย่างขนานใหญ่ ทั้งตัดในรัฐบาลกลางและในแต่ละรัฐ-ทั้งนี้ทำให้ผู้ที่กำหนดนโยบายต้องทบทวนนโยบายด้านสังคมอย่างมากและหาทางจัดการให้โครงการด้านสังคมเล็กลงได้ เพิ่มบทบาทของสาธารณะในกระบวนการพิจารณาตัดทอนงบประมาณต่างๆ

ความมั่นคงด้านการประกันรายได้ในแคนาดา

ความหมายของรัฐสวัสดิการนั้นยังมีความแตกต่างกันไป-ยังไม่มีกำหนดนิยามที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ภาพที่เราพอจะเข้าใจได้ ได้แก่ ความพยายามที่จะไม่ปล่อยให้ระบบตลาดเสรีดำเนินไปตามยถากรรม ทว่ารัฐเข้าไปดูแลจัดการให้บรรลumarะกิจสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. การประกันรายได้ขั้นต่ำของบุคคลและครอบครัว โดยไม่คำนึงถึงมูลค่าเชิงการตลาดของงานและการถือครองทรัพย์สินของบุคคลนั้น-ไม่ว่าบุคคลและครอบครัวจะอยู่ในสถานะเศรษฐกิจสังคมใดพึงได้รับการประกันรายได้ขั้นต่ำ
2. การคุ้มครองประชาชนให้ปลอดภัยจากความเสี่ยงที่สามารถเกิดขึ้นได้ อาทิ การเจ็บป่วย การเป็นผู้สูงอายุและการว่างงาน ซึ่งหากไม่มีการคุ้มครองในประการนี้ บุคคลและครอบครัวก็จะต้องเผชิญกับวิกฤตในการดำเนินชีวิตอย่างแน่นอน และ
3. โอกาสในการเข้าถึงบริการที่สำคัญอย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ การศึกษา การรักษาสุขภาพและโอกาสอื่นๆ

มีมาตรการทางสังคมอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น นโยบายการสร้างการจ้างงานเต็มที่ (Full-employment policies) มาตรฐานรายได้ขั้นต่ำ (minimum wage standard) การยกเว้นภาษีการจัดให้ประชาชนได้รับสินค้าและบริการโดยตรงโดยไม่ต้องใช้เงินซื้อ อย่างไรก็ตาม ยังจำเป็น

ต้องมีแผนงานที่เกี่ยวกับรายได้ที่เป็นตัวเงิน (Cash Income Programs) ซึ่งจำแนกได้เป็นสองแผนงานใหญ่ คือ แผนงานด้านการถ่ายโอนตัวเงิน (Transfer payments) และแผนงานการประกัน (Insurance Schemes)

แผนงานด้านการถ่ายโอนเป็นตัวเงิน (Transfer payments) แบบถ่ายโอนโดยเลือกให้ (Selective transfer payment) และแบบถ่ายโอนโดยให้อย่างครอบคลุม (Universal transfer payment)

การถ่ายโอนตัวเงินโดยเลือกให้ (Selective transfer payment)

การถ่ายโอนตัวเงินโดยเลือกให้เป็นแผนงานการประกันรายได้ที่เก่าแก่ที่สุดและรู้จักกันดีที่สุด บางทีก็เรียกแผนงานนี้ว่าการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม (Social Assistance or Social allowance) การทดสอบคุณสมบัติของผู้เดือดร้อนว่าเป็นผู้สมควรได้รับเงินสงเคราะห์ส่วนนี้จริง (Means tests) กระบวนการทดสอบคุณสมบัติว่าจริง-ล้าปากจริงนี้เป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้เดือดร้อนจะต้องได้พบกับผู้ทำงานด้านสวัสดิการสังคม (welfare workers) ในระยะเวลาหนึ่งเพื่อทดสอบว่าสมควรได้รับเงินสงเคราะห์นี้-จริง

จุดแข็งของการถ่ายโอนตัวเงินแบบเลือกให้หรือการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม คือการที่เงินรายได้ได้ตกไปถึงมือผู้ที่ต้องการเงินส่วนนี้จริง ดังนั้น โดยทฤษฎี วิธีการนี้เหมาะสมกับการนำทรัพยากรที่เป็นเงินของสาธารณะไปใช้ประโยชน์ในการช่วยเหลือคนเดือดร้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

ในด้านลบ ประชาชนเหล่านี้มักจะถูกดูถูกว่าเป็นคนยังชีพด้วยเงินสงเคราะห์ (the Dole) การทดสอบคุณสมบัติอย่างจริงจังจะมีต้นทุนการดำเนินงานสูง เพราะต้องจ้างพนักงานสวัสดิการสังคมจำนวนมากในการไปเยี่ยมบ้านและสัมภาษณ์ ผู้ที่ไปทดสอบและสัมภาษณ์ประชาชนผู้เดือดร้อนเสมือนมีอำนาจต่อประชาชนอย่างมาก

การถ่ายโอนตัวเงินโดยให้อย่างครอบคลุม (Universal transfer payment)

การถ่ายโอนตัวเงินโดยให้อย่างครอบคลุม (Universal transfer payment) เป็นการประกันรายได้ที่ให้ประโยชน์ทดแทนแบบอัตราคงที่ รัฐบาลจำเป็นต้องมีเงินรายได้ก้อนใหญ่เตรียมไว้รองรับ แม้ว่า เราอาจจะกำหนดให้ประชาชนผู้ได้เงินสงเคราะห์ส่วนนี้จ่ายเงินภาษีเงินได้จากเงินก้อนนี้กลับคืนมา ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอถ้าเศรษฐกิจของประเทศไม่ดีจริงๆ การให้ Demogrant จึงมักพบอุปสรรคในเรื่องสถานะเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ เพื่อที่จะทำให้ประหยัดค่าใช้จ่าย รัฐบาลจะพยายามลดจำนวนเงินประโยชน์ทดแทนให้น้อยลง ซึ่งผลกระทบที่ตามมาคือ เงินประโยชน์ทดแทนที่ลดลงทำให้ไม่เป็นการเพียงพอสำหรับประชาชนที่เดือดร้อนทางเศรษฐกิจมากๆ และในด้านการเมือง รัฐบาลแคนาดาก็มักจะพบว่าเมื่อรัฐเคยให้เงิน Demogrant

ในอัตราสูงไประยะหนึ่งแล้วมาตัดสินใจให้น้อยลงกว่าเดิม จะมีผลด้านความ (ไม่) นิยมทางการเมือง ของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การจ่ายเงินผ่านแผนงานประกันสังคม (Insurance Payment)

จุดมุ่งหมายของแผนงานประกันสังคมคือการคุ้มครองประชาชนให้พ้นจากความเสี่ยง เช่น การเจ็บป่วย การเป็นผู้สูงอายุ และการว่างงาน ในขณะที่ประชาชนมีรายได้ประจำ บุคคลและ นายจ้างของเขา/ของเธอได้มีส่วนร่วมในแผนงานประกันสังคม (หมายถึงร่วมจ่ายเงินสมทบ) การประกันสังคมทำให้บุคคลผู้เอาประกันได้รับความมั่นคงทางสังคม รัฐบาลเป็นเพียงผู้บริหาร กองทุนประกันสังคม

แผนการประกันการว่างงานและแผนการดูแลสุขภาพของประชาชนนั้นควรจะได้ดำเนินงาน อย่างเป็นอิสระ-ไม่ควรที่จะใช้เงินรายได้ทั่วไปของรัฐบาลมาชดเชย และการให้เงินประโยชน์ ทดแทนที่คำนวณจากการมีส่วนร่วมของผู้เอาประกันและนายจ้างควรจะยุติลง

สหภาพแรงงาน

ขบวนการทางสังคมและโครงสร้างอำนาจในสังคมแคนาดาที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการ พัฒนานโยบายสวัสดิการสังคมของประเทศ สหภาพแรงงานให้การสนับสนุนอย่างเข้มแข็งต่อ แผนงานโครงการด้านสวัสดิการสังคม อาทิ การประกันการว่างงาน การดูแลสุขภาพ การจ่าย เงินชดเชยให้แก่คนงาน และแผนการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม

1.2 สวัสดิการสังคมในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศใหม่ที่ถูกค้นพบโดยกัปตันเรือชาวอังกฤษในปี ค.ศ. 1786 ระยะแรกถูกใช้เป็นที่กักขังนักโทษ ดินแดนแถบนี้เคยเป็นที่อยู่ดั้งเดิมของชนพื้นเมืองที่เรียกว่า ชาวอะบอริจิน (Aborigine) มีกระบวนการรุกราน การเข้ายึดครองและการล่าอาณานิคม การทำลาย วัฒนธรรมและทำลายที่ดินของชนเผ่าดั้งเดิม อิทธิพลของเครือจักรภพอังกฤษได้ส่งผลต่อการสร้าง รากฐานรัฐสวัสดิการในประเทศออสเตรเลียเป็นอย่างมาก หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ขอบเขตการจัด สวัสดิการสังคมได้ขยายกว้างขวางขึ้นในลักษณะของโครงข่ายความปลอดภัย (Safety Net) อันเป็น การช่วยเหลือประชาชนที่กำลังถูกผลักดันให้หลุดออกจากตลาดแรงงาน นโยบายสังคมที่สำคัญของ รัฐ คือ การสร้างงานเพื่อให้งานเป็นหลักประกันรายได้ให้กับประชาชน ในปี ค.ศ. 1973 - 1983 รัฐได้จัดให้มีการปฏิรูปรัฐสวัสดิการ ภาพลักษณ์ของนโยบายสวัสดิการสังคมเปลี่ยนแปลงจากแบบ บรรเทาทุกข์และเลือกให้เฉพาะคนที่สามารถพัฒนาได้ (Residualist Selective Approach) และ ส่งผลให้สวัสดิการสังคมเป็นสถาบันหนึ่งที่สำคัญที่จะขาดเสียไม่ได้ในสังคมอุตสาหกรรม

การจัดบริการสวัสดิการสังคมโดยรัฐ

ในภาพรวมระดับประเทศ ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการรักษากฎหมายและความปลอดภัยของสาธารณชนมากกว่าการให้สวัสดิการสังคม

รัฐต่างๆให้ความสนใจเรื่องสวัสดิการเด็กและครอบครัวค่อนข้างมาก ขณะที่รัฐบาลเครือจักรภพแต่ละเรื่องนี้น้อยที่สุด รัฐธรรมนูญออสเตรเลียก็ระบุไว้ว่ารัฐต้องดูแลรับผิดชอบสวัสดิการเด็กและครอบครัวของประชาชนในรัฐ ในทุกๆรัฐจะมีกรมสวัสดิการเด็ก กรมสวัสดิการครอบครัว กรมบริการชุมชน หรือกรมอื่นๆที่เรียกชื่อใกล้เคียงกัน ในช่วงเปลี่ยนศตวรรษ กรมเหล่านี้เริ่มให้ความสนใจกับปัญหาการทารุณกรรมและการปล่อยปละละเลยเด็ก ตลอดจนปัญหาเด็กกระทำความผิด กรมเหล่านี้เน้นการทำงานกับครอบครัวที่ยากจนและครอบครัวผู้ไร้แรงงาน กฎหมายด้านสวัสดิการเด็กของแต่ละรัฐมีเนื้อหาแตกต่างกันบ้าง แต่ก็มีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงชีวิตครอบครัวของประชาชน กรมเหล่านี้มีอำนาจที่จะนำเด็กออกจากครอบครัวธรรมชาติ โดยหลักการทางทฤษฎีที่ว่า เด็กควรจะได้รับ การตอบสนองความต้องการที่ดีที่สุดด้วยการจัดบริการที่มีการขัดเกลาทางสังคมที่เหมาะสมกว่า จะเห็นว่าอำนาจของกรมกองเหล่านี้มีมาก ตัวอย่างเช่น ในรัฐควีนส์แลนด์ มีกฎหมาย Children's Act 1966 (2509) ให้อำนาจกับกรมสวัสดิการเด็กของรัฐในการเป็นผู้ปกครองเด็กทันทีที่มารดาของเด็กยื่นเรื่องขอการสงเคราะห์ช่วยเหลือด้านการเงิน

มีหลักฐานจากผลการศึกษาพบว่า ชุมชนหลายชุมชนที่มีทัศนคติอันเกิดจากการที่บรรพบุรุษของพวกเขาได้ผูกติดกับระบบสวัสดิการของรัฐมาเป็นเวลายาวนาน เช่น มีบรรพบุรุษที่ในวัยเด็กถูกกักกันในสถานสงเคราะห์ต่อเนื่องกันมาหลายรุ่นคน หรือบรรพบุรุษชาวอะบอริจินที่ในวัยเด็กถูกแยกออกจากครอบครัวมาหลายรุ่นคน เป็นต้น (Human Rights and Equal Opportunity Commission, 1997; O'Connor, 1993)

กรมสวัสดิการเด็กและครอบครัวในหลายรัฐพยายามจะลบล้างภาพลักษณ์ตรงนี้ให้หมดไป การดำเนินการโดยระบบเก็บกวาดประชาชนเข้าไปไว้ในสถานสงเคราะห์สถานกักกันทั้งหลายเริ่มเปลี่ยนแปลงไป รัฐหันมาสนับสนุนให้เด็กได้อยู่กับครอบครัวธรรมชาติให้มากที่สุด ให้ชุมชนตามธรรมชาติมีบทบาทในด้านสวัสดิการสังคมมากขึ้น รัฐให้การสนับสนุนเครือข่ายของครอบครัวตามธรรมชาติและเครือข่ายของชุมชนธรรมชาติ มากกว่าระบบบรรเทาทุกข์ชั่วคราวและระบบสถานสงเคราะห์

กรมกองด้านสวัสดิการเด็กและครอบครัวของรัฐต่างๆพยายามที่จะเน้นการป้องกันปัญหามากกว่าการนำเด็กออกจากครอบครัวธรรมชาติ ทำให้ปัจจุบันมีสถานสงเคราะห์เด็กเหลืออยู่น้อยมาก และเท่าที่มีอยู่ก็ถูกลดขนาดให้เล็กลงอย่างมากด้วย การทำงานเด็กเริ่มเปลี่ยนแปลง

ไปเป็นเรื่องของการใช้แนวคิดทางเลือกเพื่อเด็กและครอบครัว (Alternatives) มาแทนที่ระบบสถานสงเคราะห์ ทำให้จำนวนเด็กที่อยู่ในการพิทักษ์ของรัฐลดลงอย่างมากระหว่างทศวรรษที่ 1970 และต้นทศวรรษที่ 1980

มีการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายที่สำคัญในทศวรรษ 1970 และ 1980 โดยเน้นบทบาทของครอบครัวมากกว่าบทบาทของระบบสวัสดิการเด็ก นอกจากนี้ ศาลได้รับอำนาจมากขึ้นในการดูแลตรวจสอบการทำงานด้านสวัสดิการเด็กของกรมกองในรัฐต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการรวบรวมกรมกองต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันอย่างกว้างขวางและสร้างระบบการประสานงานการให้บริการต่างๆ ให้เป็นเอกภาพ มีการรวบรวมงานด้านการบริการสวัสดิการครอบครัว สวัสดิการเด็ก งานด้านเยาวชน ผู้พิการและผู้สูงอายุ เข้าไว้ด้วยกัน ในทศวรรษ 1990 ในรัฐต่างๆ ได้มีการรวมงานด้านสวัสดิการต่างๆ เข้าไว้ในกรมขนาดใหญ่ที่เรียกว่า Supra-department of Health and Community Services กฎหมายที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) เพื่อเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์ในหมู่สาธารณชนจากการเป็นหน่วยงานบริการสังคมของรัฐ ให้กลายเป็นหน่วยงานการบริการสวัสดิการของชุมชน

(2) เพื่อขยายขอบเขตการบริการชุมชนให้ครอบคลุมงานสวัสดิการเด็ก สวัสดิการผู้สูงอายุ การสนับสนุนครอบครัว และการดูแลผู้พิการ

(3) เพื่อเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริการ โดยผ่านกระบวนการจัดระเบียบบริหารใหม่ การทำให้เป็นวิชาชีพมากขึ้น และการเปิดให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่

วิเคราะห์นโยบายแรงงานและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลีย

นโยบายแรงงานและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลียเป็นนโยบายแบบรัฐสวัสดิการ ที่มีรูปแบบของการจัดบริการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในเชิงสถาบัน (Institutional model of social welfare) เช่นเดียวกับนโยบายของประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย ทว่ารูปแบบของนโยบายรัฐสวัสดิการในแบบสถาบันของออสเตรเลียนี้อีกลักษณะที่แตกต่างไปจากประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ดังต่อไปนี้

ประการแรก ประวัติศาสตร์ของนโยบายแรงงานและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลียเป็นประวัติที่รัฐเข้ามามีบทบาทอย่างสูง เป็นเวลาที่ต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน รากเหง้าของนโยบายมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการมาอย่างชัดเจน สม่่าเสมอ ลึกซึ้งและยาวนาน

เมื่อเวลาเราพิจารณาพัฒนาการของรัฐสวัสดิการในประเทศทางตะวันตก เรามักจะนึกถึงแผนงานการประกันรายได้ของบิสมาร์ค (Bismarck's income maintenance programmes)

ในประเทศเยอรมนีซึ่งหลายประเทศได้ยึดเอาเป็นแบบอย่าง ทว่าไม่ใช่แบบอย่างของประเทศออสเตรเลียโดยเด็ดขาด ดังตัวอย่างเช่น ในระบบการประกันรายได้ของประชาชน (Income maintenance system) ของออสเตรเลียถือได้ว่าเป็นระบบที่ชัดเจน มั่นคงและสม่ำเสมอที่สุดในโลก (Castles, 1997, p. 27) โดยเป็นระบบที่สร้างขึ้นจากแผนงานที่มีหลักเกณฑ์ชัดเจนและครอบคลุมความต้องการพื้นฐานทางสังคมอย่างมากที่สุด

แผนงานสนับสนุนรายได้ของประชาชนโดยรัฐบาลเครือจักรภพของออสเตรเลีย ก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1909 (พ.ศ. 2452) โดยมีการออกกฎหมายบำนาญผู้สูงอายุ (the Age Pension) และบำนาญสำหรับผู้ทุพพลภาพไม่สามารถทำงานได้ (the Invalid Pension) ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ 5 ประการ คือ

- (1) การทดสอบความต้องการในประโยชน์ทดแทนด้านรายได้ โดยดูจากระดับรายได้ของประชาชน หากประชาชนมีระดับรายได้สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดก็จะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมาย 2 ฉบับนี้
- (2) ประโยชน์ทดแทนของประชาชนในเรื่องการได้รับเงินสนับสนุนรายได้จะยุติลงเมื่อความต้องการของประชาชนในเรื่องนี้หมดลง นั่นคือ หากประชาชนสามารถหางานทำได้และมีรายได้สูงขึ้นพ้นจากเกณฑ์ที่กำหนดไว้ รัฐก็จะยุติการสนับสนุนนี้
- (3) ประโยชน์ทดแทนด้านรายได้จากกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีลักษณะเป็นการให้แบบเหมาจ่าย (Flat-rate)
- (4) งบประมาณที่นำมาใช้ประกันรายได้ให้ประชาชนตามกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นงบประมาณที่มาจากรายได้ทั่วไปของประเทศ และ
- (5) การจ่ายเงินชดเชยตามประโยชน์ทดแทนด้านรายได้ที่ประชาชนจะได้รับนั้น เป็นการจ่ายให้อัตราส่วนที่ต่ำที่สุด (Minimum standard) ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยเฉลี่ยของประเทศ

ปัจจุบัน เวลาผ่านมาเกือบ 9 ทศวรรษแล้ว แต่ลักษณะทั้ง 5 ประการก็ยังคงเป็นพื้นฐานที่สำคัญอย่างไม่เปลี่ยนแปลงของประโยชน์ทดแทนด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในรายได้ของประชาชน อันได้แก่

- (1) บำนาญผู้สูงอายุ (Age Pensions)
- (2) ประโยชน์ทดแทนผู้ทุพพลภาพ (Invalidity benefits)
- (3) ประโยชน์ทดแทนการว่างงานและการเจ็บป่วย (Unemployment and sickness benefits)

- (4) ประโยชน์ทดแทนการทำหน้าที่พ่อหรือแม่โดยลำพัง (Sole parent benefit) และ
- (5) การสงเคราะห์บุตรในด้านต่างๆ (Child allowances of various kinds)

การให้ประโยชน์ทดแทนทั้ง 5 ประการเป็นสิ่งที่ประชาชนออสเตรเลียได้รับในปัจจุบัน ซึ่งยังคงมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ

1. ทั้งหมดยังคงมีลักษณะเป็นการให้แบบเหมาจ่าย (Flat-rate) แม้ว่าจะมีการใช้การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน (Means-test) ซึ่งมีผลให้ผู้รับประโยชน์บางกลุ่มได้รับเงินช่วยเหลือลดลงบ้าง แต่ส่วนใหญ่ก็มีลักษณะครอบคลุมเป็น Flat-rate (Castles, 1997, p. 28)

2. ทั้งหมดยังมีการตรวจสอบความต้องการของประชาชนโดยดูจากระดับรายได้และทรัพย์สินที่ถือครอง ทว่า ไม่ใช่การมุ่งให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ยากจนอย่างมากเท่านั้น นโยบายด้านความมั่นคงทางสังคมของออสเตรเลียในระยะไม่นานมานี้ ยังพยายามครอบคลุม "สวัสดิการเพื่อชนชั้นกลาง" (Middle class welfare) ด้วย แทนที่จะสนใจดูแลเพียงผู้ที่สมควรจนแต่กลุ่มเดียว (Castles, 1997, p. 28)

3. ประโยชน์ทดแทนทั้งหมด 5 ประการนั้นเป็นการให้อย่างไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน (without time limits) เมื่อประชาชนมีรายได้และทรัพย์สินสูงขึ้น ประโยชน์ทดแทนเหล่านี้จะยุติลงตรงจุดนี้ทำให้ประโยชน์ทดแทนของชาวออสเตรเลียเป็นประโยชน์ทดแทนที่ตั้งอยู่บนระบบการประกันสังคม (Insurance-based entitlements) ไม่ใช่ระบบการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม (Social assistance support) ซึ่งจะต่างจากประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรปที่มีการจัดบริการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคมสำหรับประชาชนที่อยู่ในภาวะยากลำบากและอยู่นอกการประกันสังคม (Castles, 1997, p. 28)

4. การบริหารด้านงบประมาณประโยชน์ทดแทนทั้งหมดมาจากเงินภาษีอากรของประชาชนโดยทั่วไป อันที่จริง ในความเป็นมาตั้งแต่อดีตมานั้น เงินส่วนนี้มาจากการเก็บภาษีโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาษีที่ดิน ดังนั้น ทำให้เข้าใจได้ว่า นี่คือการเก็บภาษีแบบก้าวหน้า (Progressive emphasis) กล่าวคือ รัฐบาลออสเตรเลียจัดเก็บภาษีจากคนร่ำรวยกว่าเพื่อมาเลี้ยงดูคนที่ยากจนกว่า อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ สัดส่วนของผู้มีรายได้ที่อยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีมาก ได้ขยายตัวกว้างขึ้นกว่าเดิมอย่างมาก ประกอบกับการใช้การตรวจสอบผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนมีลักษณะยืดหยุ่นมากขึ้น การเก็บภาษีของออสเตรเลียนจึงมีลักษณะเป็นเสรีนิยมมากขึ้น และมีลักษณะก้าวหน้าลดลงไปบ้าง ซึ่งอันที่จริง หากจะเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ

ในกลุ่มประเทศความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD) แล้ว ประเทศส่วนใหญ่ใน OECD ยังเห็นว่าการเก็บภาษีอัตราก้าวหน้ามีประสิทธิภาพมากที่สุด (Castles, 1997, p. 28)

5. การจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนทั้ง 5 ด้าน เป็นการจ่ายชดเชยการขาดรายได้เท่านั้น (earnings replacement rate) ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในภาพเบื้องต้น อัตรานี้ถือว่าการจ่ายที่ต่ำกว่าที่มีการจ่ายกันในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียและประเทศยุโรปตะวันตก (Castles, 1997, p. 28)

เราจะเห็นได้ว่า ประวัติศาสตร์ของการพัฒนานโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของประเทศออสเตรเลีย เป็นประวัติศาสตร์ของการวางรากฐานของรัฐสวัสดิการอย่างต่อเนื่องและยาวนาน เนื้อหาสาระสำคัญส่วนใหญ่คงความชัดเจน แน่นนอนและสม่ำเสมอ มาโดยตลอด มีการเปลี่ยนแปลงบ้างในลักษณะของดีกรี ความเข้มข้นระหว่างการเป็นแนวก้าวหน้า และการปรับทิศทางมาทางเสรีนิยมบ้าง แต่ยังคงความสม่ำเสมอไว้เป็นส่วนใหญ่

ประการที่สอง ลักษณะเด่นของนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลียอีกประการ ได้แก่ การที่นโยบายเป็นระบบสถาบัน ที่มีการออกแบบให้ระบบย่อยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินงานอย่างสอดคล้อง และส่งเสริมซึ่งกันและกันได้อย่างดี ดังพิจารณาได้จากหลักฐานต่อไปนี้

1. ระบบการจัดเก็บภาษีอากร ไม่ใช่ระบบผู้มีส่วนร่วม (Contributory system) เป็นการส่งเสริมให้เกิดทัศนคติว่า ผู้มีส่วนได้ประโยชน์ (Beneficiaries) ทุกคนสามารถจะได้รับเงินประโยชน์ทดแทนในอัตราเหมาจ่ายเท่ากัน (same flat-rate benefits) ไม่ใช่ได้ตามสัดส่วนความมั่งคั่งน้อยที่ได้เข้าร่วมจ่ายเงินเข้ากองทุน

2. ระบบการจ่ายแบบเหมารวม นั้นไม่สอดคล้องกับการจ่ายเงินทดแทนในอัตราที่สูง เพราะการจ่ายเงินอัตราสูงจะไปทำให้ประชาชนที่มีระดับรายได้ในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขาดแรงจูงใจในการทำงานไป ดังนั้น ระบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนแบบเหมารวมของออสเตรเลียจึงเป็นการจ่ายในอัตราส่วนที่ต่ำที่สุด (Minimum standard) ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยเฉลี่ยของประเทศ

3. ระบบการพิจารณาความต้องการของประชาชนเป็นหลัก (Need-based system) ทำให้ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการให้สิทธิอย่างแนบแน่นได้ ขณะเดียวกันก็ยังมีเกณฑ์การพิจารณา กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ เป็นการให้ประโยชน์แก่ประชาชนจากความต้องการ ไม่ใช่ให้เป็นเวลาที่แน่นอนตายตัว (Duration) คือ เมื่อประชาชนมีงานทำที่มีรายได้พ้นจากเกณฑ์ที่กำหนดก็ถือว่า ไม่มีความต้องการที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนแล้ว

4. การทดสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับประโยชน์ทดแทน (Means tests) และอัตราการขาดรายได้ที่สูง ไม่สามารถไปด้วยกันได้ เนื่องจากผู้ที่ได้ประโยชน์ (หมายถึง ผู้ที่ไม่ได้ทำงาน)

จะมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้รับประโยชน์ (คือ ผู้มีงานทำ) ซึ่งจะทำให้ประชาชนขาดแรงจูงใจในการทำงาน

5. การใช้การทดสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับประโยชน์ (Means testing) นับเป็นการไม่รับหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมในการจัดกองทุน นั่นคือ ไม่รับหลักการที่ว่า ผู้ที่มีส่วนเฉลี่ยในกองทุนมากก็จะได้สิทธิประโยชน์มากกว่าคนที่มีส่วนร่วมในกองทุนน้อย

6. การดำเนินงานโดยการเก็บภาษีนั้นมีผลทำให้ไปลดความเมตตาการุณยอย่างสูงของผู้คน เนื่องจาก ผู้เสียภาษีอาจจะไม่พอใจที่ต้องเสียภาษีไป โดยที่เขาอาจจะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนใดๆเลย เพราะการทดสอบคุณสมบัติ (Means tests) อาจให้ผลว่า เขาไม่เป็นผู้สมควรได้รับประโยชน์ทดแทนก็ได้ การเสียภาษีจึงสร้างความไม่พอใจและขมขื่น ทำให้ไม่มีใครรู้สึกว่าจะต้องเผื่อแผ่หรือเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขให้กับคนส่วนรวม แต่ประการใด

ประการที่สาม นโยบายแรงงานและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลียมีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวในสภาวะการทางสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปได้ดีกว่า

รูปแบบการพิจารณาความต้องการเป็นฐาน (Need-based) ของออสเตรเลียนั้นคล้ายคลึงกับรูปแบบของประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียตรงที่ หน่วยของการได้รับสิทธิประโยชน์เป็นปัจเจกบุคคลแต่ละคน ไม่ใช่การที่บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแตกต่างกัน เนื่องจากว่าแบบแผนของความต้องการและแบบแผนของความไม่เสมอภาคมักเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขของสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม ในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจดังกล่าว การใช้ระบบที่เน้นปัจเจกบุคคลจะเป็นระบบที่ปรับตัวได้ง่ายกว่าระบบอื่นๆ

นอกจากความยืดหยุ่นและการปรับตัวได้ดีในด้านการรวมศูนย์ไปที่ความต้องการของปัจเจกบุคคลแล้ว ความยืดหยุ่นที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรูปแบบสวัสดิการของออสเตรเลียนได้แก่ ความยืดหยุ่นในมาตรการเสริมต่างๆ ที่ออกแบบมาได้อย่างสอดคล้องกับสภาวะของครอบครัว (เช่น จำนวนบุตรมากน้อยแตกต่างกัน) และความต้องการด้านที่อยู่อาศัยของประชาชน (เช่น สถานะความเป็นผู้เช่าบ้าน-ผู้เช่าที่อยู่อาศัยต่างๆ) ถึงแม้ว่า มาตรการเสริมเหล่านี้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การพิจารณาตัวชี้วัดเรื่องความต้องการของประชาชน ทว่าเป็นมาตรการที่พยายามออกแบบให้ชดเชยกับผลกระทบที่จะเกิดจากการจ่ายประโยชน์ทดแทนแบบเหมาจ่าย และการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้อัตราที่ต่ำที่สุดของค่าจ้างแรงงาน

หากเราพิจารณาลึกลงไปที่ระดับครอบครัว ประเทศทางยุโรปจะจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนในอัตราที่สูงกว่าออสเตรเลียนมาก ทว่าจำนวนเงินนั้นบรรจบถึงสมาชิกครอบครัวที่เป็นภาระพึ่งพิงด้วย ส่วนออสเตรเลียนจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนในอัตราต่ำมาก แต่ก็มีมาตรการเสริมที่เป็นการ

จ่ายเงินชดเชยเพิ่มเติม ที่มีการจ่ายอย่างยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนไปตามจำนวนของสมาชิกครอบครัว และสถานะของครอบครัว

ประการที่สี่ นโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของออสเตรเลียเป็นรูปแบบเชิงสถาบัน (Institutional model) ที่ยังมีลักษณะของการจัดสวัสดิการสังคมแบบบรรเทาทุกข์ (Residual model) ปรากฏอยู่ หรือ เป็นรัฐสวัสดิการแบบล่าช้า (Welfare Laggard)

การวิเคราะห์นโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมจำเป็นต้องตั้งคำถามถึงวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนแนวทางการกระจายความเป็นธรรม (Redistributive) ที่นโยบายนั้นให้ความสำคัญ ตัวอย่างเช่น นโยบายด้านการประกันสังคมตามรูปแบบของบิสมาร์ค (the Bismarkian model of social insurance) ที่นิยมกันในยุโรปและประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย นั้น มีวัตถุประสงค์อยู่ที่การพยายามขจัดความไม่พึงพอใจของชนชั้นผู้ใช้แรงงานที่มีฝีมือแรงงาน (Skilled working class) และความพยายามที่จะขยายสิทธิประโยชน์ในสวัสดิการออกไปอย่างกว้างขวางมากที่สุด ในอีกด้านหนึ่ง การที่ต้องอาศัยแรงสนับสนุนนโยบายจากชนชั้นหลายชนชั้นในสังคม ทำให้ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่รับเ้าสองด้าน คือ การตอบสนองอุปสงค์จากชนชั้นที่ประสบความสำเร็จในสังคม พร้อมๆกับต้องพยายามให้บริการรัฐสวัสดิการเป็นเครื่องมือนำไปสู่การยกระดับความเท่าเทียมกันทางสังคม

ขณะเดียวกัน นโยบายรัฐสวัสดิการของออสเตรเลียไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการสร้างแรงสนับสนุนจากชนชั้นหลายๆชนชั้นในสังคม ทว่าเป็นการ**ขจัดความยากจน**และวิถีทางที่จะขจัดความยากจน ออสเตรเลียได้ใช้การให้บริการสวัสดิการสังคมแบบเลือกสรร (Selective approach) โดยผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ (Means tests) การให้บริการรัฐสวัสดิการของออสเตรเลียตามแนวทางนี้สมควรจะเรียกได้ว่าเป็นแบบบรรเทาทุกข์ (Residual model) เนื่องจากเป็นความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้สังคมเกิดภาวะไร้ระเบียบ และเป็นการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือที่ต่ำที่สุด หรือไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แม้ว่าจะพยายามไม่ให้ประชาชนได้รับความยากลำบากก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ในเชิงทฤษฎี หลักการที่ให้อย่างเลือกสรรของออสเตรเลียยังถือว่าการกระจายความเป็นธรรมแบบแนวตั้ง (Vertical redistribution) ซึ่งยังมีความสอดคล้องคล้ายคลึงกับนโยบายสังคมแนวก้าวหน้า (Radical social policy) อีกด้วย (Castles, 1997, p. 30) ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อเราพิจารณาว่า ในการจัดการเชิงนโยบายสังคมหลายๆด้านของรัฐบาลออสเตรเลีย อาทิ การที่รัฐมีพันธะที่จะใช้ทรัพยากรสาธารณะจำนวนมากมาย ให้เป็นไปเพื่อบรรลุเป้าหมายในด้านรัฐสวัสดิการ ตลอดจนการใช้กลไกทางนโยบายอย่างหลากหลาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ

นโยบายสังคมเหล่านี้ ทำให้การตีตราว่า นโยบายรัฐสวัสดิการสังคมของออสเตรเลียเป็นแบบบรรเทาทุกข์ ทำได้ไม่สนิทใจนัก

โดยสรุป ออสเตรเลียมีการพัฒนานโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่เป็นเอกลักษณ์แตกต่างไปจากประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย โครงสร้างรัฐสวัสดิการของออสเตรเลีย เป็นเหมือนปลายยอดเล็กๆของภูเขาน้ำแข็งก้อนมหึมา ที่สอดคล้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสังคม หากจะใช้มาตรฐานของความเป็นรัฐสวัสดิการแบบสากลมาชี้วัดกันแล้ว เราอาจจะเรียกได้ว่า ออสเตรเลียเป็นรัฐสวัสดิการแบบล่าหลัง (Welfare Laggard).

1.3 สวัสดิการสังคมในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ มีจำนวนประชากรประมาณ 46.6 ล้านคน ซึ่งเป็นตัวเลขในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ประชากรของประเทศจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละประมาณ 1.1 ในช่วงระยะเวลา ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) จนถึง ค.ศ. 1999 อัตราการตายของทารกลดลงอย่างต่อเนื่อง อายุขัยเพิ่มสูงขึ้น การเติบโตของจำนวนประชากรจะเป็นไปอย่างช้าๆ เพราะว่า อัตราการเกิดค่อนข้างต่ำมาก สภาพเช่นนี้ทำให้โครงสร้างอายุของประชากรในเกาหลีใต้มีแนวโน้มดังนี้ คือ

- (1) ประชากรในกลุ่มอายุต่ำกว่า 15 ปี มีจำนวนลดน้อยลงเหลือร้อยละ 17.2 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) โดยลดลงจากประชากรในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ร้อยละ 21.2
- (2) ประชากรในกลุ่มอายุ 65 ปีขึ้นไป จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เป็นร้อยละ 11.6 ในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้น ร้อยละ 6.8 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในปี ค.ศ. 1999
- (3) ผลที่เกิดขึ้น คือ อัตราพึ่งพิง โดยรวมอัตราผู้ที่อายุต่ำกว่า 15 ปีกับอัตราผู้สูงอายุ เปรียบเทียบกับอัตราส่วนของผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน อายุระหว่าง 15 - 64 ปี จะพบอัตราการพึ่งพิงที่พุ่งพรวด จากร้อยละ 39.3 ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ไปเป็นร้อยละ 53.3 ในปี ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573)
- (4) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพึ่งพิงในกลุ่มผู้สูงอายุจะเพิ่มถึงร้อยละ 27.7 ในปี ค.ศ. 2030 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการทำลายต่อแผนงานการบำนาญผู้สูงอายุอย่างมาก

เกาหลีใต้เป็นประเทศที่เติบโตอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) รายได้ประชาชาติต่อหัว (Gross National Income per capita) เท่ากับ 8,910 เหรียญสหรัฐ ถูกจัดให้เป็นหนึ่งในประเทศที่ประชาชนมีระดับรายได้ปานกลางในกลุ่มสูง (upper middle) มาตรฐานการครองชีพของประชาชนสูงขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้ พิจารณาได้จากอัตราการรู้หนังสือที่เพิ่มสูงขึ้น อัตราการเข้าเรียนมากขึ้น อัตราการตายของทารกลดลง อายุขัยเฉลี่ยของประชาชนสูงขึ้น และตัวชี้วัดด้านการพัฒนามนุษย์อื่นๆ ดีขึ้น ในด้านสถานะทางการเมืองมีการ

พัฒนาดีขึ้น ประชาชนเกาหลีพึงพอใจกับสิทธิของตนตามระบอบประชาธิปไตย

ระบบเศรษฐกิจของเกาหลีใต้เติบโตรวดเร็วมาก โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 9.4 ต่อปี ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1980-1990 (พ.ศ. 2523-2533) แม้กระทั่งในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) เกาหลีใต้ยังคงรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ได้อย่างน่าทึ่ง โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ในปี ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) เกาหลีใต้ได้รับเชิญให้เป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศ OECD ด้วยความตระหนักจากประชาคมว่าบรรลุความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสูง

ระบบรัฐสวัสดิการในเกาหลีใต้

นักวิชาการหลายท่านได้ใช้คำว่า "รัฐสวัสดิการ" กับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศ เกาหลีใต้ โดยมองว่ารัฐสวัสดิการในเกาหลีใต้เกิดจากพื้นฐานสำคัญสองประการ คือ (1) แผนงานความมั่นคงทางสังคม และ (2) แผนงานด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชน

1. แผนงานความมั่นคงทางสังคม (Social Security Schemes)

แผนงานความมั่นคงทางสังคมที่เน้นการจ่ายเงินสมทบจากประชาชนประกอบด้วย แผนงานย่อย 4 แผนงาน ได้แก่

- 1.1. แผนงานการประกันเงินชดเชยอุบัติเหตุในการอุตสาหกรรม (Industrial Accident Compensation Insurance Scheme - IACI)
- 1.2. แผนงานการประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Scheme - NHI)
- 1.3. แผนงานการประกันเงินบำนาญแห่งชาติ (National Pension Insurance Scheme - NPI) และ
- 1.4. แผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติ (National Employment Insurance Scheme - NEI)

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเหล่านี้ทำให้รัฐบาลได้มีบทบาทมากขึ้นในการจัดบริการด้านความมั่นคงทางสังคมให้กับประชาชน ทั้งนี้ได้จากการที่รัฐบาลใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดบริการด้านความมั่นคงทางสังคม

1.1. แผนงานการประกันเงินชดเชยอุบัติเหตุในการอุตสาหกรรม (Industrial Accident Compensation Insurance Scheme - IACI) เป็นแผนงานการประกันสังคมที่บังคับ (Compulsory) เป็นแผนงานแรกของประเทศเกาหลีใต้ กฎหมาย IACI ได้ผ่านการประกาศใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1963 (พ.ศ. 2506) และการดำเนินงานประกันสังคมเริ่มดำเนินงานในปีต่อมา ค.ศ. 1964 (พ.ศ. 2507) แผนงานประกันสังคมนี้ให้หลักประกัน ในนายจ้างรายที่เดิมไม่มีการชดเชยการประสบอุบัติเหตุในอุตสาหกรรมที่แน่นอนให้กับลูกจ้างของตน โดยแผนงานนี้เป็นภาระทางการเงินของนายจ้างโดยลำพังแต่ฝ่ายเดียว

ในปี ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) รัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายการประกันสุขภาพเพื่อต้องการเปลี่ยนแปลงจากความสมัครใจเข้าร่วมมาเป็นการบังคับให้ประชาชนเข้าร่วม อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ไม่ผ่านการลงนามของประธานาธิบดี ในท้ายที่สุด ปี ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) กฎหมายใหม่ที่บังคับการประกันสุขภาพได้รับการประกาศใช้ นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) การประกันสุขภาพกลายเป็นกิจการที่บังคับใช้กับลูกจ้างและผู้ที่ลูกจ้างต้องเลี้ยงดู (dependents) ในสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป จะต้องเข้าร่วมอยู่ในกฎหมายนี้ ส่วนสถานประกอบการที่มีคนงานน้อยกว่า 500 คนนั้น ได้กำหนดเป็นทางเลือกว่าจะเข้าร่วมหรือไม่ให้เป็นไปตามความสมัครใจ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ประกาศใช้กฎหมายความคุ้มครองทางการแพทย์ (Medical Protection Law) ขึ้นในปี ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) ทำให้เกิดแผนงาน Medicaid ที่ให้ประโยชน์ทดแทนในด้านการบริการ (in kind) โดยมุ่งให้บริการด้านการแพทย์นี้ไปที่กลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อย แผนงานการสงเคราะห์ประชาชนก็ได้เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) นี้ เช่นกัน

1.2. แผนงานการประกันสุขภาพแผนงานที่สอง เกิดขึ้นโดยกฎหมายครูโรงเรียนเอกชนและข้าราชการ (Civil Servants and Private School Teachers Law) ในปี ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) และในปี ค.ศ. 1980-1981 (พ.ศ. 2523-2524) แผนงานการประกันสุขภาพได้ขยายออกไปจนครอบคลุมบุคคลในภาระเลี้ยงดูของข้าราชการทหารและผู้ที่ได้รับบำนาญ ตามลำดับ เราจะเห็นว่าพัฒนาการของแผนงานการประกันสุขภาพมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ แผนงานการประกันสุขภาพเริ่มขยายการบังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างคนงาน 300 คน 100 คน 16 คน และ 5 คนขึ้นไป ในปี ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2512) ปี 1981 (2524) ปี 1983 (2526) และปี 1988 (2531) ตามลำดับ

ในปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงระบบการประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยได้ผนวกรวมแผนงานสำหรับคนงานลูกจ้างในภาคสาธารณะและครูโรงเรียนเอกชนเข้ากับ เกษตรกร คนงานนอกระบบและผู้ประกอบอาชีพอิสระ เมื่อมีการปรับโครงสร้างของระบบการ ประกันสุขภาพดังกล่าว ประชาชนผู้มีรายได้น้อยจ่ายสมทบในอัตราที่น้อยลงกว่าเดิม ก่อนการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการประกันสุขภาพ

1.3. แผนงานประกันบำนาญแห่งชาติ (National Pension Insurance scheme) ที่ร่าง ขึ้นเพื่อจะให้ความคุ้มครองกับกลุ่มประชาชนที่ทำงาน แต่ไม่อยู่ในความครอบคลุมของแผนงาน บำนาญผู้ประกอบอาชีพ ร่างแผนงานนี้กำหนดจะต้องออกเป็นกฎหมายในปี ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) ในระยะแรก กฎหมายนี้ครอบคลุมแต่เฉพาะลูกจ้างคนงานที่มีเงินเดือนประจำ ที่อยู่กับ สถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป เท่านั้น ต่อมา ได้มีการขยายและทบทวนกฎหมาย บำนาญแห่งชาติ ปีค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) เพื่อให้ครอบคลุมคนทำงานในสถานประกอบการที่มี ลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ส่วนเกษตรกร ชาวประมง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และลูกจ้างนอกระบบ สามารถเลือกเข้าร่วมได้ตามความสมัครใจ

ในปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) รัฐบาลจัดตั้งแผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติขึ้น รัฐบาลเกาหลีใต้ยังมีความกังวลกับแผนงานการประกันการว่างงาน ที่จะทำให้ประชาชนวัย ทำงานจะพากันลดแรงจูงใจในการทำงานกันหมด หากไปใช้ชื่อแผนงานนี้ดังนานาสากลประเทศ ว่า "แผนงานการประกันการว่างงาน" (unemployment insurance) จึงตั้งใจที่จะใช้ชื่อ "แผนงาน การประกันการทำงาน" (employment insurance) แทน

1.4. แผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติ หรือ NEI นั้นให้ประโยชน์ทดแทนการ ว่างงาน สำหรับคนงานที่ตกงาน ให้เงินทุนสำหรับการฝึกอบรม สำหรับคนตกงานที่เข้ารับการฝึก อบรมทั้งในสถาบันของรัฐและเอกชน ตลอดจนให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้าง ที่สามารถรักษาการจ้าง งานพนักงานเอาไว้ได้โดยไม่จำเป็นต้องปลดคนงานออก (lay off) ค่าเบี้ยประกันสำหรับประโยชน์ทดแทน การว่างงานต่างๆ เก็บมาจากเงินของทั้งนายจ้างและพนักงานลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม ในการให้เงิน อุดหนุนนายจ้างและการจ่ายเงินเพื่อการฝึกอบรมของคนตกงาน จะเก็บเงินจากนายจ้าง แต่เพียง ฝ่ายเดียว

2. แผนงานการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม (Public Assistance Program - PAP)

แผนงานการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนทางสังคมเป็นแผนงานที่ประชาชนไม่ต้องจ่าย เงินสมทบ ประกอบด้วยแผนงานย่อย ๆ อีก 3 แผนงาน ได้แก่

- 2.1. แผนงานให้การสงเคราะห์ด้านการดำรงชีพของประชาชน (Livelihood assistance)
- 2.2. แผนงานการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (Disaster relief assistance)
- 2.3. แผนงานการสงเคราะห์ด้านการแพทย์ (Medical assistance)

2.1. แผนงานการสงเคราะห์ช่วยเหลือด้านการดำรงชีพของประชาชน (Livelihood assistance) เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1965 (พ.ศ. 2508) เป็นแผนงานที่ใช้การทดสอบคุณสมบัติ (Means test) เป็นเครื่องมือ โดยเน้นการตอบสนองความต้องการจำเป็นพิเศษด้านต่างๆ อาทิ การศึกษา การที่อยู่อาศัย การสงเคราะห์มารดา และการฃาปนกิจสงเคราะห์ แผนงานการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนในการดำรงชีวิตเป็นแผนงานที่ร่างขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ไม่สามารถจะทำงานหารายได้เลี้ยงตนเอง ทั้งเนื่องมาจากความชราภาพและความพิการทุพพลภาพ ช่วยเหลือคนทำงานได้แต่มีรายได้น้อย และช่วยเหลือคนที่ด้อยโอกาส คนสูงอายุ คนพิการ เด็กไร้บ้าน และผู้หญิงที่เผชิญกับภาวะยากไร้

2.2. แผนงานการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (Disaster relief assistance) ในปี ค.ศ. 1962 (พ.ศ. 2505) รัฐบาลเกาหลีใต้ได้จัดตั้งแผนงานใหม่ คือ แผนงานการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยขึ้น ตรวจสอบคุณสมบัติในแผนงาน Medicaid โดยสองแผนงานแรก คือ แผนงานสงเคราะห์ด้านการดำรงชีวิตและแผนงานสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ให้ประโยชน์ทดแทนทั้งที่เป็นตัวเงิน (In cash) และไม่เป็นตัวเงิน คือให้เป็นบริการ (In kind)

2.3. แผนงานการสงเคราะห์ด้านการแพทย์ หรือ (Medical assistance) ให้ประโยชน์ทดแทนเป็นบริการแต่เพียงประการเดียว ไม่ได้ให้เงินสงเคราะห์

กล่าวได้ว่า ประมาณ ร้อยละ 7.7 ของประชาชนเกาหลีใต้ทั้งหมดได้รับประโยชน์ทดแทนจากแผนงาน PAP นี้ กฎหมายย่อยๆ อีก 3 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคมภายใต้ PAP ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองการดำรงชีวิตของประชาชน (Public Protection Law) กฎหมายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (Disaster Relief Law) และกฎหมายการคุ้มครองทางการแพทย์ (Medical Protection Law)

สรุประบบสวัสดิการในเกาหลีใต้ มีการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ได้แก่ แผนงานด้านสวัสดิการสังคมสำคัญ 3 แผนงาน คือ (1) แผนงานประกันบำนาญแห่งชาติ (National Pension Insurance Scheme 1988) (2) การขยายแผนงานประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Scheme 1988) และ (3) แผนงานการประกันการทำงานแห่งชาติ (National Employment Scheme 1995) แผนงานทั้งสามเป็นแผนงานที่นำไปสู่การขยายตัวของรัฐสวัสดิการในเกาหลีใต้ อย่างขนานใหญ่ และล้วนมาจากการที่นักการเมืองคนสำคัญของพรรคการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ได้ให้สัญญาไว้ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งเป็นสำคัญ

องค์กรเอกชนในเกาหลีใต้กับการเคลื่อนไหวนโยบายสาธารณะ

กระแสการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) เป็นต้นมา ทำให้องค์กรเอกชน (NGOs) ของเกาหลีกำเนิดขึ้นอย่างมโหฬาร รวมไปถึงสหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลแล้วในยุคนี้นี้ ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) มี สหภาพแรงงาน 5,698 แห่ง ที่ดำเนินงานและมีสถานภาพเป็น NGOs ขณะเดียวกัน มีองค์กรเอกชน (NGOs) ที่ไม่ได้ดำเนินกิจการแบบสหภาพแรงงานอีก 6,000 แห่ง ที่เคลื่อนไหวอย่างเข้มแข็งในเชิงประชาสังคม สหภาพแรงงานมีสมาชิกอยู่ประมาณ 1,526,000 คน และองค์กรเอกชนมีสมาชิกประมาณ 200,000 คน มีองค์กรเอกชนบางองค์กรที่ต้องพึ่งพิงเงินทุนงบประมาณและการสนับสนุนอื่นๆ จากรัฐบาลอย่างมาก ทว่า องค์กรเอกชนส่วนใหญ่ของเกาหลี โดยเฉพาะที่ดั่งขึ้นหลังปี ค.ศ. 1987 นั้นเป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐบาล

องค์กรเอกชนในเกาหลี สามารถจำแนกได้เป็นสองประเภทใหญ่ คือ (1) องค์กรที่เน้นการเคลื่อนไหวเพื่อประโยชน์สาธารณะในวงกว้าง และ (2) องค์กรที่ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตน องค์กรเอกชนประเภทแรกจะทำงานที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อาทิ เรื่องสิ่งแวดล้อม ที่สะอาด การขจัดมลภาวะ การพัฒนาการเมืองที่สะอาดและประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วม และสิทธิสตรี เป็นต้น ส่วนองค์กรเอกชนประเภทหลัง มี อาทิ สหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง สมาคมแพทย์ สมาคมเภสัชกร และอื่นๆ ที่มักเน้นผลประโยชน์ตามวิชาชีพหรือกลุ่มพวกของตน

องค์กรเอกชนมีบทบาทอย่างมากในการสร้างกระแสความคิดเห็นของสาธารณชน ทำให้มีพลังกดดันรัฐบาลและ/หรือพรรคการเมือง ในอันที่จะให้ยอมรับหรือไม่ให้ยอมรับนโยบายใด นโยบายหนึ่ง ตัวอย่างเช่น องค์กรประชาชนพันธมิตรเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (Citizens' Alliance for Economic Justice - CAEJ) เสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนใช้ชื่อจริงในการเปิดบัญชีธนาคาร (Real Name Account Act 1993) ซึ่ง CAEJ ได้รณรงค์อย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานานจนประสบความสำเร็จ อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ องค์กรพลังเอกภาพเพื่อประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Solidarity for Participative Democracy - SPD) ได้สร้างกระแสรณรงค์เพื่อสิทธิของผู้ที่ถือหุ้นส่วนน้อย มาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541)

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับบรรดาสมาคมนายจ้างต่างๆ โดยเฉพาะสมาคมนายจ้างชาวต่างชาติ อาทิ หอการค้าอเมริกันประจำเกาหลีใต้ (American Chamber of Commerce in Korea) แล้ว องค์กรนายจ้างจะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาลมากกว่าองค์กรเอกชนทั่วไปและสหภาพแรงงาน

โดยปกติ ประเด็นเชิงนโยบายสังคม อาทิ ความมั่นคงในการทำงาน การปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรม และการให้ความคุ้มครองทางสังคมจะเป็นสิ่งที่พูดคุยกันในคณะกรรมการไตรภาคี (Tripartite Commission) ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากสหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง และกรรมการที่รัฐบาลแต่งตั้งเข้ามา อย่างไรก็ตาม จากการที่มักมีผลประโยชน์ขัดกันตลอดเวลา จึงเป็นการยากที่จะบรรลุความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นต่างๆ และทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาทำหน้าที่แทรกแซงบ่อยครั้ง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมักจะยอมจำนนต่อการเรียกร้องของบรรดาสมาคมนักวิชาชีพด้านการแพทย์และสุขภาพ อาทิ สมาคมแพทย์ และ/หรือสมาคมเภสัชกร

การร่วมมือร่วมใจระหว่างองค์กรเอกชนที่แตกต่างกัน เช่น ระหว่างสหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง และองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เกิดขึ้นน้อยมาก ถึงแม้ว่า บางครั้งองค์กรเหล่านี้อาจจะร่วมมือกับรัฐบาล องค์กรเอกชนที่เน้นประโยชน์สาธารณะมักจะลงเอยที่จะทำงานร่วมกับรัฐบาล เพราะกังวลกับการต้องพึ่งพิงภาครัฐมากเกินไป จนสูญเสียความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

การวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดสวัสดิการสังคมประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

การวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศเกาหลีใต้ จะได้พิจารณาจาก (1) ความครอบคลุม (Coverage) (2) ความเป็นไปได้จริง (Feasibility) (3) ความยั่งยืนด้านการเงิน (Financial Sustainability) (4) ความเสมอภาคเชิงเพศสภาพ (5) ต้นทุนการบริหาร (Costs of Administration) (6) การกำหนดประชากรเป้าหมาย (Targeting) และ (7) ความโปร่งใสและความสามารถตรวจสอบความรับผิดชอบได้ (Accountability and Transparency)

ความครอบคลุม (Coverage)

เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) เกาหลีใต้มีการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมและความมั่นคงทางสังคมกันอย่างขนานใหญ่ การปฏิรูปดังกล่าวไม่ได้จบลงเพียงแค่การสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social safety nets) เท่านั้น ทว่า ได้มีการพัฒนาก้าวไกลไปจนถึงการสร้างระบบสวัสดิการที่สมบูรณ์แบบ (Comprehensive welfare system) รัฐบาลของประธานาธิบดีคิม แด-จุง ไม่เพียงแต่พยายามออกแบบระบบสวัสดิการขึ้นมาใหม่ ทว่ายังได้พยายามขยายความครอบคลุมออกไปให้ถึงประชาชนกลุ่มต่างๆ ให้มากที่สุด ด้วยมาตรการต่างๆ

อาทิ (ก) การขยายแผนงานการประกันการว่างงานให้ครอบคลุมสถานประกอบการทุกแห่งในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1998 (ข) การขยายแผนงานบำนาญแห่งชาติให้ครอบคลุมผู้ประกอบการอาชีพอิสระในเขตเมืองในเดือน เมษายน ปี ค.ศ. 1999 (ค) บูรณาการแผนงานด้านการประกันทางการแพทย์ที่กระจัดกระจายเข้าไปรวมไว้ในระบบสุขภาพแห่งชาติ และ (ง) การขยายแผนงานการประกันชดเชยอุบัติเหตุจากอุตสาหกรรมให้ครอบคลุมทุกสถานประกอบการในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2000

สรุปได้ว่า คนงานปกติในเกาหลีทุกคนจะได้รับการดูแลสวัสดิการในแผนงานด้านการประกันสังคม ยกเว้นคนงานรายวันและคนงานชั่วคราว ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อความเป็นผู้ด้อยโอกาสมากที่สุด ยังไม่ได้อยู่ในความครอบคลุมของ EIS

นอกจากนั้น คนเกาหลีทุกคนยังอยู่ภายใต้การคุ้มครองของแผนงานประกันสุขภาพแห่งชาติ (NHI) ยกเว้นแต่คนเกาหลีที่ยากจนมากจะได้รับการดูแลจากแผนงานการสงเคราะห์ทางการแพทย์ (Medical Assistance) ดังนั้น เราจะเห็นว่า ในความเป็นจริง มีประเด็นที่แตกต่างออกไปจากกฎหมาย ที่ทำให้เมื่อตีความแล้ว ประชาชนจำนวนไม่น้อยไม่ได้อยู่ในขอบข่ายการดูแลของแผนงานอย่างที่ควรจะเป็น สาธารณรัฐเกาหลียังต้องผลักดันให้เกิดการขยายความครอบคลุมของแผนงานด้านการประกันสังคมไปให้ครอบคลุมประชาชนทุกคนในประเทศให้ได้เป็นจริงต่อไป

ความเป็นไปได้จริง (Feasibility)

หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจระบบความมั่นคงทางสังคมและระบบสวัสดิการสังคมของเกาหลีได้กลายเป็นระบบที่ก้าวเข้าสู่ความสมบูรณ์แบบ (Comprehensive system) อย่างไรก็ดี จากการที่ขาดการเตรียมการอย่างเหมาะสมและพอเพียงสำหรับการขยายตัวของแผนงานความมั่นคงทางสังคมอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาบางประการในระดับการปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการบูรณาการระบบการประกันทางการแพทย์ 3 ระบบเข้ามาเป็นระบบสุขภาพแห่งชาติระบบเดียวนั้น ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางสังคมขึ้นมาใหม่ โดยเป็นความขัดแย้งระหว่างคนที่เป็
ลูกจ้างคนงานกับคนที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระ-เป็นนายจ้างของตนเอง ในเรื่องของจำนวนเงินที่จะต้องจ่ายสมทบว่าควรจะเป็นจำนวนเท่าใด-ควรจะเป็นเท่ากันหรือไม่ หรือควรจะแตกต่างกัน-อย่างไร แผนงานบำนาญแห่งชาติเมื่อครอบคลุมทั้งลูกจ้างคนงานและผู้ประกอบการอาชีพอิสระก็ทำให้เกิดปัญหาคล้ายๆ กัน ความขัดแย้งเช่นนี้เกิดขึ้นเพราะข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ประกอบการอาชีพอิสระในเกาหลีไม่ได้มีรายได้มากเพียงพอ ถึงขั้นต้องนำมาเสียภาษีให้กับรัฐบาล

เมื่อพิจารณาในกระบวนการกำหนดนโยบาย การสร้างความมั่นคงทางสังคมและสวัสดิการสังคมของเกาหลีแทบจะไม่มีค่าอะไรเลย เพราะว่า เมื่อเทียบกับการเรียกร้องต้องการจากคนงาน ลูกจ้างที่กำลังเผชิญกับภาวะวิกฤตในตอนนั้น ถือว่าความต้องการบริการสวัสดิการสังคมพุ่งขึ้นสูงอย่างมาก อันที่จริง รัฐบาลคิม แด-จุง เสนอว่า เพื่อให้บรรลุผลในข้อตกลงร่วมกัน สมควรที่จะให้ฝ่ายลูกจ้างคนงานและฝ่ายจัดการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการไตรภาคี ระหว่าง (1) คนงาน (2) ฝ่ายจัดการ และ (3) ตัวแทนจากรัฐบาลที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ

อันที่จริง อาจจะกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมหลังวิกฤตเศรษฐกิจในเกาหลีนั้นเป็นผลมาจากการทำงานอย่างหนักผ่านคณะกรรมการไตรภาคี คณะกรรมการได้บรรลุข้อตกลงในการบูรณาการแผนงานการประกันสังคม 4 แผนงานเข้าไว้ด้วยกันเป็นระบบความมั่นคงที่เป็นเอกภาพระบบเดียว อย่างไรก็ตาม การบูรณาการระบบการจัดการด้านการเงินของการประกันทางการแพทย์ยังไม่มีความแน่นอน ไม่เหมือนกับการรวมแผนงานด้านการประกันสังคม 4 แผนงาน ยิ่งไปกว่านั้น ความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างคนงานและผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้เป็นอุปสรรคในการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมและความมั่นคงทางสังคมในเกาหลี

ความยั่งยืนด้านการเงิน (Financial Sustainability)

ยังเป็นที่น่าสงสัยมากกว่า แผนงานประกันสังคมบางแผนงานนั้นจะมีความยั่งยืนในด้านการเงินได้อย่างไร ก่อนอื่น ข้อเท็จจริงที่สำคัญก็คือ การประกันสุขภาพแห่งชาติ (NHI) นั้นเคยประสบกับความยากลำบากในครั้งที่การเงินล้มครืนตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่การรวมตัวของระบบประกันสุขภาพ 3 ระบบให้เป็นหนึ่งเดียว เท่านั้น ที่ถูกกล่าวโทษว่า เป็นต้นเหตุของการล้มละลายในครั้งนั้น ทว่า การจำแนกบริการทางการแพทย์และสุขภาพระหว่างแพทย์กับเภสัชกรออกจากกัน ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ก็ถูกมองว่าเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งของการล้มละลายในครั้งนั้น-เช่นกัน ดังนั้น ปัญหาที่เร่งด่วนที่สุดของ NHI ในตอนนี้ก็คือการเร่งแสวงหาหนทางปิดรูรั่วไหลให้ได้ รัฐบาลได้ประกาศมาตรการหลายประการ รวมทั้งการจัดตั้งระบบเก็บภาษีจากบุหรี่-ยาสูบให้มากขึ้น การเพิ่มเงินอุดหนุนของรัฐบาล และการเพิ่มอัตราการจ่ายเงินสมทบ ซึ่งมาตรการสองประการหลังนั้น นำไปปฏิบัติจริงได้ยากมาก

ประเด็นที่น่าเป็นห่วงอีกประการด้านความยั่งยืนทางการเงิน เป็นประเด็นของ NPP ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดวิกฤตด้านการเงินในแผนงานบำนาญ เนื่องจากการออกแบบแผนงานยัง

ทำได้ไม่รัดกุมพอ การให้เงินประโยชน์ทดแทนด้านบำนาญมีลักษณะใจดีเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินสมทบที่เก็บได้ค่อนข้างน้อย ประกอบกับอัตราการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ ในปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) ระดับรายได้ที่ทดแทนผู้รับบำนาญคนหนึ่งที่ย้ายเงินสมทบมาเป็นเวลานานถึง 40 ปี ลดลงจากร้อยละ 70 เป็นร้อยละ 60 ทั้งนี้ เกณฑ์อายุเกษียณจะเพิ่มจาก 60 ปี ในปี ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) ไปปีละ 1 ปี จนถึง 5 ปี อายุของผู้เกษียณอายุก็จะเพิ่มเป็น 65 ปี อัตราส่วนการจ่ายเงินสมทบของนายจ้างและลูกจ้างคนงาน จะเพิ่มสูงร้อยละ 4.5 ของค่าจ้างเงินเดือน ส่วนในกรณีของผู้ประกอบอาชีพอิสระ อัตราการจ่ายสมทบรายปีจะเพิ่มขึ้น ร้อยละ 1 จากปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ไปจนถึงปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) นั่นคือ เพิ่มจากร้อยละ 3 ไปเป็นร้อยละ 9

ยิ่งไปกว่านั้น เนื่องจากแผนงานบำนาญอาชีพ 3 แผนงาน คือ (1) บำนาญของข้าราชการพลเรือน (2) บำนาญของข้าราชการครู และ (3) บำนาญของทหาร เหล่านี้มีความอยู่ตัวหรือมีวุฒิภาวะมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับ NPP แผนงานเหล่านี้กำลังเข้าใกล้ภาวะที่ไร้สมดุลทางการเงินอย่างรวดเร็ว และอาจจะต้องดำเนินงานด้วยงบประมาณขาดดุล-ในบางระยะในทศวรรษข้างหน้า แม้ว่า แผนงานเหล่านี้จะมีการจ่ายเงินสมทบกันอย่างมากก็ตาม

ความเสมอภาคทางเพศสภาพ (Gender Equity)

เป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐสวัสดิการในประเทศตะวันตกนั้นเกิดขึ้นจากฐานคิดที่มองว่า ผู้ชายเท่านั้นที่เป็นผู้หาเลี้ยงครอบครัว ดังนั้น ผู้หญิงจึงถูกคาดหวังให้อยู่กับบ้าน ทำงานบ้าน ในขณะที่ผู้ชายได้รับการคาดหวังให้เป็นผู้ออกจากบ้าน-ทำงานหารายได้เข้าบ้าน

สังคมของเกาหลีเป็นสังคมที่มีความเชื่อดั้งเดิมในลัทธิขงจื้อ (Confucianism) ความคิดที่มองว่าผู้ชายเป็นผู้หาเลี้ยงครอบครัวส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานพอๆ กับระบบสวัสดิการสังคมและความมั่นคงทางสังคม ข้อเท็จจริงก็คือ แรงงานหญิงจะได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมในตลาดแรงงานเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานชาย ในรายชื่อของแรงงานที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ๆ เยาวชนหญิงแสวงหางานทำได้ยากกว่าแรงงานที่เป็นเยาวชนชาย ยิ่งไปกว่านั้น แรงงานหญิงมีแนวโน้มที่จะถูกจ้างให้ทำงานในตลาดแรงงานนอกระบบ และแรงงานหญิงที่ทำงานในระบบค่าจ้างแรงงานที่ได้รับก็มักจะต่ำกว่าแรงงานชาย

อย่างไรก็ตาม กฎหมายความมั่นคงทางสังคมในเกาหลี ไม่ได้ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียม นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายการจ้างงานอย่างเท่าเทียมทางเพศสภาพ (Employment Law for Gender Equality) ในปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) ได้ให้หลักประกันว่ามารดาสามารถลางานเพื่อไปเลี้ยงดูลูกได้ในสถานประกอบการที่มีคนงานมากกว่า 5 คน ดังนั้น นายจ้าง

จะต้องอนุญาตให้ลูกจ้างที่มีลูกอายุน้อยกว่า 1 ปี ได้ลาหยุดไปเลี้ยงลูกตามประสงค์ จำนวนวันลาที่ใช้ไปเพื่อการเลี้ยงลูกจะต้องรวมกันไม่เกิน 1 ปี ดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาตรฐานการทำงาน มาตรา 72 ซึ่งเวลาดังกล่าวนี้รวมทั้งตั้งแต่การลาคลอดไปจนถึงการลาไปเลี้ยงลูก

ต้นทุนของการบริหาร (Costs of Administration)

รัฐบาลได้ตั้งองค์การกึ่งรัฐบาล (Quasi-governmental organizations) ในการดำเนินงานตามแผนงานประกันสังคม ได้แก่ National Health Insurance Corporation สำหรับบริหารจัดการการประกันสุขภาพแห่งชาติ National Pension Corporation สำหรับดูแลการบำนาญแห่งชาติ Korea Labor Welfare Corporation สำหรับบริหารงานด้านการประกันการทำงาน และการประกันชดเชยค่าอุบัติเหตุในอุตสาหกรรม องค์การสองแห่งแรกอยู่ในสังกัดกระทรวงสุขภาพและสวัสดิการ และองค์การหลังสังกัดอยู่กับกระทรวงแรงงาน ผู้บริหารชั้นสูงของแต่ละองค์การมาจากการแต่งตั้งของรัฐ

รัฐบาลเกาหลีส่วนใหญ่จะจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อเป็นต้นทุนการบริหารงานให้แก่แผนงานเหล่านี้ รวมทั้งยังได้ให้เงินอุดหนุนการบริหารกับกองทุนประกันสุขภาพสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระในภูมิภาค และจ่ายเงินอุดหนุนให้กับเงินสมทบค่าประกันบำนาญจากเกษตรกรและชาวประมง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจาก รัฐบาลพยายามจะตัดงบประมาณด้านการบริหารนี้ เช่นงบประมาณค่าบริหารแผนงานการประกันด้านการแพทย์ ร้อยละ 8.5 ในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ลดลงเหลือ ร้อยละ 6.5 ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) เป็นต้น

การกำหนดประชากรเป้าหมาย (Targeting)

ในประเด็นของการกำหนดประชากรเป้าหมาย เราพิจารณาไปที่แผนงานการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนทางสังคมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เดิมที แผนงานการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคมนั้นถูกมองว่า เป็นแผนงานที่เป็นโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่เป็นทางการ ที่พุ่งเป้าไปที่คนยากจนเป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อที่จะยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของคนจนให้อย่างน้อยที่สุดอยู่ในระดับที่พออยู่พอกินได้ ภายใต้แผนงานที่เรียกว่า แผนงานการคุ้มครองการดำรงชีวิตพื้นฐาน (Basic Living Protection Scheme) รัฐบาลจะให้เงินสงเคราะห์ (allowances) สำหรับประชาชนทุกคนที่มีระดับรายได้แต่ละเดือนต่ำกว่าเกณฑ์ต่ำสุดที่รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนด ในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) แผนงานการคุ้มครองการดำเนินชีวิตพื้นฐานได้ให้ความช่วยเหลือคนยากจนไป 151,000 คน หรือ คิดเป็นร้อยละ 3.2 ของจำนวนประชากรทั้งหมด อย่างไรก็ตาม มีผู้ตั้ง

ข้อสังเกตว่า การเคร่งครัดในการตรวจสอบเงื่อนไขคุณสมบัติที่เกี่ยวข้อง จะทำให้ครัวเรือนที่แม้จะยากจนขึ้นขั้นแค่นั้น แต่จะหลุดรอดออกจากความคุ้มครองนี้เป็นจำนวนไม่น้อย

ความโปร่งใสและความสามารถตรวจสอบความรับผิดชอบได้ (Accountability and Transparency)

รัฐบาลเกาหลีจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการแผนงานทางสังคมทั้ง 4 แผนงาน ทั้งนี้ หมายความว่า รัฐบาลไม่เพียงแต่ต้องควบคุมดูแลแผนงาน ทว่ายังต้องพยายามทำให้แต่ละแผนงานมีเสถียรภาพทางการเงิน ดังนั้น รัฐบาลต้องเข้าไปกำกับดูแลและนิเทศงานการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมอย่างสม่ำเสมอ และดำเนินการให้กระบวนการจัดสรรเงินงบประมาณและการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนเป็นไปอย่างเปิดเผยและโปร่งใสต่อสาธารณชน

ตัวอย่างเช่น เพื่อให้การจัดการระบบการประกันการทำงานเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล เงินสมทบทั้งหมดที่จ่ายเข้ามาจะต้องผ่านเข้าไปในระบบเงินฝากพิเศษในบัญชีของธนาคารแห่งชาติเกาหลี EIS จะมีบัญชีของแต่ละแผนงานโครงการแยกออกจากกัน และจะต้องจัดให้มีเงินทุนสำรองที่พอเพียงในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ที่ตกงาน และจะต้องดำเนินแผนงานโครงการตลาดแรงงานในเชิงตื่นตัวเคลื่อนไหวในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในช่วงขาลง และมีอัตราการว่างงานเป็นจำนวนมาก

สำหรับกองทุนบำนาญ การบริหารจัดการกองทุนสำรองที่ผิดพลาด โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐบาลขอยืมเงินกองทุนออกมา นั้นกำลังถูกวิพากษ์วิจารณ์มากยิ่งขึ้น ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) อันเป็นที่ NPP ถือกำเนิดขึ้นมา จนถึงปี ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) รัฐบาลได้ยืมเงินกองทุนสำรองไปมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินที่มีอยู่ และตัวเลขนี้ในปลายปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) ได้พุ่งสูงขึ้นถึงร้อยละ 75 ทั้งนี้ อัตราดอกเบี้ยที่รัฐบาลยืมเงินออกไปจากกองทุนสำรองนี้ เป็นอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าสถาบันทางการเงินทั่วไปอย่างมาก ดังนั้น การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมและความมั่นคงทางสังคมของรัฐบาลใหม่ในปี ค.ศ. 1998 เป็นความพยายามที่จะออกแบบแผนงานบำนาญเสียใหม่ โดยยังคงเน้นที่การเพิ่มพูนความโปร่งใส และประสิทธิภาพของการบริหารจัดการกองทุนบำนาญ รายละเอียดของการดำเนินงานต่างๆ ของการบริหารจัดการกองทุนจะต้องมีการประกาศต่อสาธารณชน และรัฐบาลจะต้องให้ดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าสถาบันทางการเงินอื่นๆ

2. บทวิเคราะห์ของการจัดสวัสดิการสังคมต่างประเทศต่อประเทศไทย

ผลการศึกษาการจัดสวัสดิการสังคมของต่างประเทศได้แก่ ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเกาหลีใต้ที่มีอิทธิพลต่องานสวัสดิการสังคมไทย มีประเด็นดังต่อไปนี้

1.) รัฐยังถือเป็นกลไกหลักที่ทำหน้าที่การจัดสวัสดิการแบบครอบคลุมทั่วถึงให้กับประชาชน

ผลการศึกษาการจัดสวัสดิการสังคมทั้ง 3 ประเทศสะท้อนให้เห็นว่า แม้จะเป็นประเทศที่มีการปกครองที่แตกต่างกันระหว่างแคนาดา ออสเตรเลียกับเกาหลีใต้ แต่การดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมก็ยังคงถือเป็นบทบาทหลักของรัฐที่ต้องจัดผ่านกลไกนโยบายรัฐเป็นสำคัญ โดยรัฐพยายามกระจายบริการให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง เช่น แผนงานประกันสุขภาพแห่งชาติ แผนงานประกันสังคมของแคนาดากับออสเตรเลีย แผนงานความมั่นคงทางสังคมและแผนงานการสงเคราะห์ประชาชนทางสังคมของเกาหลีใต้

บทบาทของรัฐจึงยังคงมีบทบาทหลักในการจัดสวัสดิการพื้นฐานด้านการศึกษา สุขภาพ อาชีพให้กับประชาชนอยู่ และมักจะมีการลอกเลียนรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไปเป็นบทเรียนของประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นไปตามกระแสโลกาภิวัตน์

2.) นโยบายสังคมที่มีอิทธิพลต่อการจัดสวัสดิการสังคมของทั่วโลกคือ การสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม การประกันสังคมที่เน้นกับสังคมที่เป็นอุตสาหกรรมเป็นหลัก

บทเรียนของการจัดสวัสดิการสังคมของ 3 ประเทศทำให้ทราบว่า ประเทศออสเตรเลียมีการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนในอัตราที่ต่ำมาก แต่มีมาตรการเสริมที่เป็นการจ่ายเงินชดเชยเพิ่มเติมที่มีการจ่ายลักษณะยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนไปตามจำนวนของสมาชิกครอบครัวและสภาวะของครอบครัว ในขณะที่ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมมักจะถือว่า "ผู้ประกันตนมีสิทธิที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ เนื่องมีการจ่ายเงินสมทบเข้าไปในกองทุนฯ แล้ว" ซึ่งส่งผลให้นโยบาย / แผนงานประกันสังคมมักจะถูกโจมตีได้ง่ายว่าเป็นการจัดให้กับกลุ่มคนทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหลัก แต่ไม่สามารถครอบคลุมกับกลุ่มอาชีพอิสระทั่วไป ซึ่งถือเป็นกลุ่มเสี่ยงกลุ่มใหญ่ที่กระจายตัวอยู่ในสังคมทั่วไป

3.) แผนงานการประกันสุขภาพแห่งชาติถือเป็นแผนงานสากลที่มีการจัดสวัสดิการที่มีลักษณะครอบคลุมทั่วถึง (Universal Coverage) ที่ต่างประเทศได้จัดทำมาก่อน

แผนงานการประกันสุขภาพแห่งชาติถือเป็นแผนงานที่มีการจัดใน 3 ประเทศก่อนสังคมไทย และถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐต่อการสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชน แต่สังคมไทย

เพียงจะมีการประกาศใช้นโยบายการประกันสุขภาพแห่งชาติใน ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นการจัดในลักษณะครอบคลุม ทัวถึงกับประชาชนที่มีหลักฐานสิทธิตามบัตรประชาชนและทะเบียนบ้าน เป็นต้น

4.) แผนงานประกันสังคมจำเป็นต้องขยายการคุ้มครองไปยังกลุ่มเสี่ยงทางสังคมใหม่ ๆ เช่น กลุ่มผู้ตกงาน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มลูกจ้างบางประเภท กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโลกได้ส่งผลให้แผนงานประกันสังคมจำเป็นต้องขยายการคุ้มครองไปยังกลุ่มใหม่ ๆ ทางสังคม โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยงทางสังคม เช่น กลุ่มผู้ตกงาน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มลูกจ้างบางประเภท กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ซึ่งเป็นกลุ่มที่สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก กลุ่มเป้าหมายเดิมของแผนงานประกันสังคมจึงไม่สามารถตอบสนองเฉพาะกลุ่มเดิมได้อีกต่อไป

5.) การลดทอนบทบาทของรัฐสวัสดิการลงมา แต่เพิ่มบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมมากขึ้น

ผลการศึกษาทั้ง 3 ประเทศพบว่า เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบการจัดสวัสดิการสังคมที่สำคัญคือ ขณะที่ประเทศออสเตรเลีย รัฐบาลพยายามให้อำนาจของแต่ละมลรัฐมีส่วนรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการมากขึ้นควบคู่กับการที่รัฐบาลกลางลดบทบาทของการจัดสวัสดิการสังคมลง เพิ่มบทบาทให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการแข่งขันกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมากขึ้น ส่วนประเทศแคนาดาพบว่า บทบาทของสหภาพแรงงานได้เข้ามามีส่วนสนับสนุนให้เกิดโครงการ / แผนงานการจัดสวัสดิการสังคมมากขึ้น ขณะที่ประเทศเกาหลีได้นั้น บทบาทขององค์กรเอกชนถือเป็ณกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวงานสวัสดิการสังคมไปสู่นโยบายสาธารณะของประเทศมากขึ้น

บทเรียนของทั้ง 3 ประเทศได้สะท้อนให้เห็นว่า การจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ แต่โดยรวมก็ถือเป็นมิติใหม่ของการส่งเสริมและสนับสนุนให้งานสวัสดิการสังคมเติบโตและก้าวไปสู่มิติใหม่บนความหลากหลาย แตกต่างของสังคมมากขึ้น

6.) การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางมายังมลรัฐในการจัดสวัสดิการ หรือการจัดสวัสดิการแบบสมทบระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐย่อมส่งผลให้ระบบสวัสดิการมีการพัฒนาไปสู่คุณภาพและมีการใช้มาตรฐานกำกับ ตรวจสอบบริการได้มากขึ้น

การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางมายังมลรัฐในการจัดสวัสดิการถือเป็นบทเรียนที่ไทยได้นำมาใช้ โดยรัฐบาลส่วนกลางได้ถ่ายโอนงานสวัสดิการสังคมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในทางปฏิบัติ การจัดสวัสดิการสังคมของต่างประเทศได้พัฒนาไปสู่การให้บริการเชิงคุณภาพที่เน้นการมีมาตรฐานงานกำกับ ตรวจสอบ ซึ่งก่อให้เกิดผลดีกับผู้ใช้บริการที่สามารถตรวจสอบบริการสวัสดิการสังคมได้มากขึ้น และส่งผลให้องค์กรต้องพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการมาใช้ในการปฏิบัติงาน กลุ่มผู้ให้บริการสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้ง่าย สะดวก รวดเร็วขึ้น

7.) แนวโน้มและทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมของกระแสหลัก กระแสโลก และสังคมไทยมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน

รัฐสวัสดิการในไทย ไม่เคยเกิด - ไม่เคยมี เพราะเราไม่เคยเก็บภาษีทางตรง เราไม่เก็บภาษีอัตราก้าวหน้า ไม่เก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ในอัตราสูง และไม่เก็บภาษีมรดกสูง ๆ เพื่อเอามาเฉลี่ยให้กับคนยากจนอย่างในประเทศยุโรปเหนือ ยุโรปตะวันตก อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลียที่มีรัฐสวัสดิการ แต่เรามีสวัสดิการที่ดำเนินการโดยรัฐ ที่ทำแบบเก็บตก แบบบรรเทาทุกข์ ชั่วครั้งชั่วคราว (Residualism) หน่วยงานที่ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนดำเนินการได้เท่าที่งบประมาณน้อยนิดเจียดให้ ส่วนใหญ่ประชาชนพึ่งตนเองมานานแล้ว แม้มีอุปนิสัยต่าง ๆ คนไทยทั่วไปก็ระดมน้ำใจช่วยเหลือกันเองเป็นครั้งคราว แต่เราไม่มีระบบสวัสดิการที่มีการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขกันอย่างกว้างขวาง ที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบดังในประเทศยุโรปเหนือ ยุโรปตะวันตก อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เป็นต้น

กล่าวอีกอย่างหนึ่ง เราก้าวข้ามกระแสหลักที่บรรดาประเทศตะวันตกเคยมีรัฐสวัสดิการเข้มแข็งมาก่อน มาสู่การเรียกร้อง "สวัสดิการพหุลักษณะ" อย่างที่แทบทุกประเทศในโลกเห็นพ้องที่จะดำเนินการ สำหรับสาธารณรัฐเกาหลี สวัสดิการสังคมของเกาหลีเข้มแข็งไปตามการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ที่มีฐานจากกรรมกร นักศึกษา และองค์กรเอกชน ตลอดจนสหภาพแรงงาน กระนั้นก็ตาม นักวิชาการหลายท่านยังเห็นว่า ระบบสวัสดิการของเกาหลียังเป็นแบบเก็บตก อยู่ค่อนข้างมาก แม้ว่าจะมีกฎหมายด้านความมั่นคงทางสังคมที่พยายามปฏิรูปให้ครอบคลุมประชาชนทั่วทั้งประเทศให้ได้ ความเป็นพหุลักษณะของสาธารณรัฐเกาหลียังไม่ชัดเจน แต่มีแนวโน้มที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการของปัจเจกและการตอบสนองจากรัฐโดยตรง มากกว่าจะลดและโยนภาระไปให้ "พหุลักษณะ" เป็นคำตอบของสวัสดิการในอนาคต

โดยสรุปแนวคิดสวัสดิการกระแสหลัก และกระแสโลก ตลอดจนกระแสของสวัสดิการสังคมไทยมีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน คือ การละความสำคัญของรัฐสวัสดิการแนวคลาสสิกที่เคยรุ่งเรืองในยุคสงครามเย็น มาเป็นสวัสดิการพหุลักษณะ อันมีแนว

ความคิดแบบ "ทางสายที่สาม" ของแอนโทนี กิดเด็นส์ ที่ปรึกษาของนายโทนี แบลร์ นายกรัฐมนตรีพรรคแรงงานของอังกฤษ ซึ่งเป็นแนวคิดที่กำลังนิยมในยุโรปและสหรัฐอเมริกาใช้เป็นฐานทางความคิดที่สำคัญในการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคม ทั้งนี้ สวัสดิการพหุลักษณะเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของแนวคิดทางสายที่สาม ส่วนการนำ "สวัสดิการพหุลักษณะ" ไปตีความและประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศจะมีความแตกต่างกันอย่างแน่นอน

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ผลการศึกษา เรื่อง "ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย" คณะผู้วิจัย
ขอเสนอผลการศึกษาเป็น 5 ส่วน ได้แก่

1. ความหมายและแนวคิดของสวัสดิการสังคม
2. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย
3. กลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ กลไกการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย
4. จุดแข็ง จุดอ่อน / ปัญหาอุปสรรค ทางเลือกของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย
5. ทิศทางและรูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอนาคต

ผลการศึกษาครั้งนี้ได้มาจากการทบทวนเอกสาร แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
การประชุมระดมสมองรายการ การสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง ผู้เชี่ยวชาญโดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ความหมายและแนวคิดของสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคม มีความหมายที่แตกต่าง หลากหลาย และสามารถพิจารณาได้หลาย
ระดับ ขึ้นอยู่กับผู้นำไปใช้จะนิยามความหมาย "สวัสดิการสังคม" กว้างขวางหรือครอบคลุมไปสู่
ระดับที่ลึกซึ้งขึ้นเพียงไร อย่างไร เช่น

- 1.1 สวัสดิการในทางเศรษฐศาสตร์ ยึดเอาความเชื่อและความพอใจของผู้บริโภคเป็น
ตัวกำหนด ผู้บริโภคที่มีความพอใจในสินค้าที่ตนบริโภค เป็นผู้ que เข้าถึงและได้รับ
สวัสดิการที่อยู่บนฐานความพอใจของตนเอง
- 1.2 สวัสดิการสังคม ในมุมมองของนักวิชาการสายสังคมศาสตร์ คือ การดำรงชีวิตที่
"อยู่ดี กินดี" (well-being) มีโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐ ที่ให้หลักประกันพื้นฐาน
ที่จำเป็น (basic needs) ในการดำรงชีวิต และได้รับการตอบสนองจนถึงระดับที่
บุคคล กลุ่มชนและชุมชนนั้นมี "คุณภาพชีวิต" (quality of life) อย่างเหมาะสม
- 1.3 สวัสดิการสังคมเป็นระบบบริการทางสังคมที่ครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือดูแล
แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า รวมทั้งให้การปกป้องคุ้มครองและพัฒนาคนอย่าง
รอบด้าน ตั้งแต่ร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา รวมถึงจิตวิญญาณ

และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของบุคคล สวัสดิการสังคม จัดเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม(social basic right) ที่พลเมืองทุกคนพึงได้รับอย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรม

- 1.4 สวัสดิการสังคม ในความหมายที่เป็นพลวัต มีความหมายครอบคลุมถึงสิ่งแวดล้อมในชุมชนด้านทรัพยากรธรรมชาติ โดยถือว่าฐานทรัพยากรเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่โดยตรง เพราะหากต้นไม้ น้ำ ดิน พืชรอบบ้านอุดมสมบูรณ์ ก็ส่งผลให้มีอาหารการกินอุดมสมบูรณ์ สุขภาพร่างกายแข็งแรง มีงานอาชีพทำ มีรายได้ อยู่ในชุมชนได้อย่างมีความสุข แต่หากสภาพแวดล้อมหรือฐานทรัพยากรในชุมชนไม่อุดมสมบูรณ์ก็ส่งผลให้ขาดคุณภาพชีวิตที่ดีในชุมชน
- 1.5 ระบบสวัสดิการสังคม มีความหมายที่กว้างขวางหลายระดับ เช่น

-สวัสดิการสังคมสำหรับคนทั้งมวล (welfare for all) หมายความว่า การให้บริการที่เป็นหลักประกันพื้นฐานแก่สังคม เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (12 ปี) การจัดการศึกษาภาคบังคับ (9 ปี) เป็นต้น

-สวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม เพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคม(social security schemes) หมายความว่า การให้ความคุ้มครองแก่ กลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มในรูปแบบการออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางและการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีที่ประสบปัญหาจากการทำงาน เช่น การประกันสังคม (social insurance) หรือกองทุนเงินทดแทน ให้แก่ลูกจ้าง คนงาน ในกรณีที่ประสบปัญหาในชีวิตและการทำงาน เป็นต้น

-สวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคม (welfare for the underprivileged group) หมายถึงการจัดบริการทางสังคม เพื่อให้การสงเคราะห์ ช่วยเหลือ ให้การบำบัดฟื้นฟู ป้องกันและพัฒนาในกลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประสบปัญหาทางสังคมในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในอดีตของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชา - สงเคราะห์เดิม) ลักษณะบริการได้แก่ การให้การสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้ด้อย โอกาส กลุ่มอื่นที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ผู้ต้องขังในกรมราชทัณฑ์ เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ในพื้นที่ต่าง ๆ กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ ที่กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบดูแลในขณะนี้ เป็นต้น

-สวัสดิการสังคมภาคชุมชน (community welfare) หมายถึงสวัสดิการสังคมที่จัดให้แก่กลุ่มประชาชนในชุมชนที่ถูกทอดทิ้ง ละเลย ประสบปัญหาทางครอบครัว สังคม โดยไร้ที่พึ่ง เป็นสวัสดิการสังคมที่กลุ่มผู้นำหรือคนในชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้น จากกองทุน หรือกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน และนำดอกผลที่ได้จากเงินสะสมมาช่วยเหลือกลุ่มที่ยากลำบากที่สุดในชุมชน เช่น เงินเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ หญิงหม้าย เด็กกำพร้า คนพิการหรือเด็กพิการในชุมชน เป็นต้น เงินช่วยเหลือในลักษณะนี้ ยังไม่มีรูปแบบที่ตายตัว เนื่องจากขึ้นอยู่กับจำนวนเงินออม การสะสมเงินทุนของชุมชน หมู่บ้านด้วย

อย่างไรก็ตาม สวัสดิการสังคมภาคชุมชนปัจจุบันมีการดำเนินการอย่างหลากหลาย ทั้งจาก องค์การปกครองท้องถิ่น กลุ่มการเงินขององค์กรชาวบ้านทั้งที่สนับสนุนโดยรัฐและโดยกลุ่มชุมชนเองโดยตรง เป็นต้น และยังมีรูปแบบอิสระที่ไม่มีการกำหนดกรอบ กฎเกณฑ์ตายตัว จึงทำให้สวัสดิการสังคมภาคชุมชนมีรูปแบบที่หลากหลายแต่สอดคล้องกับภาวะที่เป็นจริงของแต่ละชุมชน

สรุปความเข้าใจต่อคำว่า "สวัสดิการสังคม" มีความเข้าใจที่หลากหลาย โดยมุมมองของภาครัฐและภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับระบบการจัดบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ขณะที่มุมมองของภาคองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชนให้ความหมายสวัสดิการสังคมในเชิงกว้างว่า หมายถึง **บริการรูปแบบใดก็ตามที่ทำให้คนในสังคมอยู่ดี มีสุข มีความมั่นคง ความปลอดภัย กินอิ่ม นอนอุ่น** เป็นการมองแบบองค์รวมในการดำรงชีวิตอยู่ของคน สิ่งมีชีวิตอื่นๆ และสิ่งแวดล้อมที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันผู้ปฏิบัติงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต่างเห็นพ้องกันว่า การจัดสวัสดิการสังคมหรือบริการทางสังคมมิใช่เป็นภารกิจของรัฐเท่านั้นที่ต้องทำหน้าที่จัดให้กับประชาชน มุมมองใหม่คือ **“สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของทุกคน ทุกภาคส่วนในสังคม ทุกคนมีส่วนร่วมเป็นภาคีร่วมกันในการจัดสวัสดิการสังคม สวัสดิการสังคมมิใช่เรื่องการสงเคราะห์หรือการให้”** ที่รัฐพึงมอบให้แก่ประชาชนฝ่ายเดียว แต่สวัสดิการสังคม เป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชน พึงได้รับการบริการ และเข้าถึงบริการอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค สวัสดิการสังคมในมิติใหม่จึงต้องคำนึงถึง การให้บริการที่อยู่บนฐานความสัมพันธ์ที่เสมอภาค เกิดจากการมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจร่วมกัน การทำงานสวัสดิการสังคมคือการร่วมกันหาทางออกในการแก้ปัญหา

และสร้างเงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีกว่า เป็นการคำนึงถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ของผู้รับบริการมากขึ้น

2. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

2.1 รูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมที่เป็นอยู่ของประเทศไทย

ผลการศึกษารูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยที่สำคัญ ได้แก่

2.1.1 รูปแบบสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน (Institution Model) ในความรับผิดชอบของรัฐ ยังเป็นรูปแบบหลัก/กระแสหลักของการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทย

รูปแบบนี้ถือเป็นกลไกหลักหรือกระแสหลัก ของการจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน ภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับกลไกตลาดในฐานะเป็นกลไกหลักของสังคมที่รัฐไม่ควรแทรกแซงหรือแทรกแซงให้น้อยที่สุด รัฐจะเข้าไปแทรกแซงหรือทำหน้าที่ดูแลเฉพาะกลุ่มผู้ประสบปัญหาหรือด้อยโอกาสทางสังคมที่ไม่อาจทำหน้าที่ได้ตามปกติ (dysfunction) บริการของรัฐจึงเน้นการช่วยเหลือเฉพาะหน้า (Public Assistance) บรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือนักวิชาการบางท่านเรียกว่าเป็นการดูแลในลักษณะของการเก็บตก (Residual) บริการที่รัฐจัดจึงไม่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาเชิงระบบหรือเชิงโครงสร้างแต่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของปัจเจกบุคคล ไม่มุ่งให้ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาวหรือมีความยั่งยืนได้ ลักษณะบริการที่รัฐจัดเป็นหลัก เช่น การให้เงินสงเคราะห์ประเภทต่างๆ การแจกสิ่งของ เครื่องอุปโภคบริโภค และการจัดบริการสังคมต่างๆ ในสถาบันต่างๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น

ผลการศึกษาพบว่า บริการสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะบริการที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานของชีวิตมนุษย์ เช่น บริการด้านสุขภาพ การศึกษา การมีงานทำ มีที่อาศัย ฯลฯ บริการสาธารณูปโภค และการคมนาคม บริการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ฯลฯ บริการด้านการประกันสังคม ที่จัดให้แก่กลุ่มแรงงานในสถาบัน หรือบริการเชิงสงเคราะห์ ที่จัดให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ ล้วนเป็นบริการที่จัดให้แก่ประชาชนทั่วไปโดยรัฐเป็นศูนย์กลาง ในรูปแบบสถาบันของรัฐที่บุคลากรของรัฐเป็นเจ้าของหลัก เนื่องจากภาครัฐมีความพร้อมด้านทรัพยากรสูง ทั้งบุคลากร งบประมาณ ทรัพยากร พื้นที่ดำเนินงานและต้นทุนความรู้เดิมในการบริหารจัดการ

อย่างไรก็ดี แม้การจัดการโดยภาครัฐจะมีหลายด้าน แต่ก็มักจะใช้แนวทางการดำเนินงานและการวางแผนที่มาจากส่วนกลางเป็นหลัก การกำหนดระเบียบและคำสั่งที่ขาดการระดมมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่างๆ ได้ก่อผลต่อสถานการณ์การจัดสวัสดิการสังคมปัจจุบัน เช่น มีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ การจัดสวัสดิการสังคมไม่ทั่วถึง ให้ความสำคัญกับบางส่วน ละเลยบางส่วน และแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมไม่สอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของประชาชน

ข้อควรพิจารณาของการให้บริการในรูปแบบสถาบันที่สำคัญ คือ บริการที่รัฐจัดให้ส่วนใหญ่ยังคงเป็นการจัดบริการในรูปแบบการให้การสงเคราะห์รายบุคคล โดยผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ (Means Test) บุคคลว่า มีคุณสมบัติควรได้รับการช่วยเหลือหรือไม่เพียงไร การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดังกล่าว เป็นการเน้นบริการเชิงสงเคราะห์ ซึ่งไม่ทันการ ไม่ทันต่อปัญหาและความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นพลวัต ประกอบกับความจำกัดด้านทรัพยากรทำให้ความช่วยเหลือย่อมไม่เพียงพอต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ ไม่สามารถจะช่วยให้เขาพึ่งตนเองในระยะยาวได้ ตรงข้ามอาจส่งผลให้เกิดความคิดพึ่งพิงรัฐมากเกินไป จนอ่อนแอต่อการสู้กับปัญหาด้วยตนเอง บริการรูปแบบนี้จึงมีข้อจำกัดและมีผลกระทบตามมาที่อาจคาดไม่ถึง ในระยะยาว

2.1.2 รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยภาคเอกชนและองค์การสาธารณกุศล

รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยองค์การพัฒนาภาคเอกชน ซึ่งรวมถึงองค์การสาธารณกุศลต่าง ๆ กล่าวได้ว่ามีรูปแบบการให้บริการหลายระดับ ได้แก่

- บริการระดับที่เน้นการช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ ในรูปของเงินทุนการศึกษา การสงเคราะห์วัสดุ การสงเคราะห์ทุนอาหารกลางวัน เสื้อผ้า อุปกรณ์การเรียน เป็นต้น ส่วนใหญ่เป็นองค์การที่มีกลุ่มเป้าหมายเฉพาะเป็นรูปธรรมที่เห็นได้ชัดเจน เช่น กลุ่มเด็กเยาวชน กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น

- บริการระดับที่มีเป้าหมายในการรวมกลุ่ม จัดตั้งกลุ่ม สร้างเสริมความเข้มแข็งแก่องค์กรชาวบ้าน องค์การชุมชนกลุ่มต่าง ๆ การดำเนินงานเชิงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระดับดังกล่าว จะให้ความสำคัญกับการเรียนรู้แบบรวมกลุ่ม มีการศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนปัญหาทางออกซึ่งกันและกัน มีการส่งเสริมให้จัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือในกลุ่มปัญหาต่าง ๆ รูปแบบสวัสดิการสังคมเช่นนี้ จะช่วยให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าถึงปัญหาของกลุ่มเป้าหมายได้ลึกซึ้งกว่า เพราะวิธีการทำงานจะมีลักษณะเกาะติดปัญหาอย่างเอาใจจริงเอาใจ เป็นการทำงานที่มีเป้าหมายทั้งยกระดับ ความตระหนักรู้ของชุมชน ร่วมไปกับการรณรงค์และการเคลื่อนไหวทางสังคม การให้บริการในรูปแบบดังกล่าวจะเน้นการให้ข้อมูลทางเลือกเพื่อสร้างความเข้าใจแก่สังคม แต่ด้วยความจำกัดด้านทรัพยากรและกำลังคนจึงทำให้ไม่สามารถขยายผลของงานได้อย่างกว้างขวางนัก ประกอบกับในระยะหลังกระบวนการทำงานเน้นหนักไปในทิศทางที่ส่งเสริม ผลักดันให้ชุมชนที่เป็นเจ้าของปัญหา เข้ามาร่วมรับรู้ คิด ตัดสินใจและดำเนินการแก้ปัญหาด้วยตัวพวกเขาเอง โดยองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นพี่เลี้ยงให้ จึงทำให้บทบาทการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนปรับเปลี่ยนไปในทิศทางของการทำงานที่มุ่งเน้นแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง มหภาค แต่กลับมาทำงานเคลื่อนไหวในพื้นที่เล็ก ๆ เฉพาะพื้นที่ในภูมิภาค เพื่อเป็นการสร้างความร่วมมือในกลุ่มประชาคมประชาสังคมต่าง ๆ ให้ร่วมศึกษาและทดลองดำเนินการแก้ปัญหาไปพร้อมกัน เช่น โครงการ

ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในภูมิภาคต่าง ๆ หรือการจัดทำโครงการจัดการเรียนรู้ทางสังคม ผ่านการฝึกอบรม การพัฒนาการเรียนรู้ผ่านวิธีการแบบใหม่ ๆ เช่น การจัดโครงการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ การจัดทำกิจกรรมบำบัดฟื้นฟูกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลาย เช่น ละครบำบัด ดนตรีบำบัด การเล่นเกมบำบัด เป็นต้น หรือการจัดทำโครงการพัฒนาเฉพาะในพื้นที่ เช่น การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การรักษาป่าต้นน้ำ ป่าชายเลน ฯลฯ เป็นต้น

2.1.3 รูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยภาครัฐกิจเอกชน แม้จะถูกกำหนดโดยกฎหมาย แต่ขาดการควบคุมอย่างเป็นระบบ

ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด ได้แก่ การจัดบริการสวัสดิการสังคมให้แก่แรงงานในโรงงาน บริษัท ห้างร้านในรูปแบบสวัสดิการพนักงาน การหักเงินสมทบกองทุนพนักงาน ที่มีรูปแบบคล้ายเงินบำเหน็จของรัฐบาล การจัดสวัสดิการเงินกู้ยืม สวัสดิการวันลา วันหยุด การอนุญาตให้ลาเรียน การจัดการอบรมเพิ่มพูนทักษะฝีมือแรงงาน เป็นต้น

บริการในรูปแบบดังกล่าว เป็นบริการที่ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความพอใจของนายจ้างเฉพาะราย เพราะหากนายจ้างไม่จัดสวัสดิการให้ ลูกจ้าง พนักงาน ก็ไม่สามารถจะต่อรองได้เพราะเกรงว่าจะถูกให้ออกจากงาน จึงตกอยู่ในสภาพจำทน ลูกจ้างหลายรายจึงถูกรีดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านสวัสดิการ สิทธิวันลา วันหยุด การรักษาพยาบาล ฯลฯ ซึ่งแม้จะมีกฎหมายกำหนด แต่รัฐยังไม่สามารถขยายการคุ้มครองได้อย่างทั่วถึง และเป็นระบบเพียงพอ

2.1.4 รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ (Pluralism Model) เริ่มได้รับการให้ความสำคัญมากขึ้นแต่ยังเป็นการจัดสวัสดิการสังคมกระแสรอง/กระแสทางเลือก

ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์ทางสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากกระแสประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน ทำให้สังคมยอมรับความแตกต่างทางความคิดความเชื่อ และความหลากหลายของผู้คนได้มากขึ้น ประกอบกับกระแสของการย้ายถิ่นของพลเมืองโลกเป็นไปอย่างมีอิสระมากขึ้น จึงทำให้เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวของคนต่างชาติ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม แลกเปลี่ยนกันอย่างมากมาย กระบวนการดังกล่าวทำให้คนที่มีโอกาสสามารถสร้างพื้นที่หรือปริภูมิทางวัฒนธรรม ความคิดของตนและกลุ่มไว้ได้ จึงมีพื้นที่ทางสังคมสำหรับประชาชนที่มีความแตกต่างมากขึ้นด้วย ดังนั้นการจัดสวัสดิการสังคมจึงต้องคำนึงถึงความหลากหลายของความต้องการของมนุษย์ ความหลากหลายของวิธีการทำงานที่มีความผสมผสานหลาย ๆ วิธี ความหลากหลายของสหวิชาชีพ และหน่วยงาน องค์กร ภาคีทุกภาคส่วนที่เข้ามาร่วมกันคิด แก้ไขปัญหา บนฐานความสัมพันธ์ที่เสมอภาคแบบ หุ้นส่วน (partnership) และมีส่วนร่วมในฐานะ "เจ้าภาพร่วม" มากกว่าการให้บริการแบบหน่วยใดหน่วยเดียวเป็นหลักดังที่เคยเป็นมา

รูปแบบสวัสดิการพหุลักษณะ (Pluralism Model) เป็นรูปแบบที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้นในยุคปัจจุบัน เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ สวัสดิการชุมชน สวัสดิการท้องถิ่น สวัสดิการ

เฉพาะกลุ่ม สวัสดิการประชาชน เป็นต้น ซึ่งแตกต่างไปจากรูปแบบสถาบันที่รัฐดำเนินการเป็นหลัก เพราะเป็นรูปแบบที่มีลักษณะหลากหลาย ทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ มีความยืดหยุ่นสูง สามารถตอบสนอง กับปัญหาและความต้องการของประชาชนเฉพาะกลุ่มได้มากกว่า

หลักการสำคัญของรูปแบบสวัสดิการพหุลักษณะที่สำคัญ คือ

1.) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม

หลักการการมีส่วนร่วมถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของสวัสดิการพหุลักษณะ การจัดสวัสดิการลักษณะนี้เป็นการเกิดขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป ผ่านกระบวนการคิด วิเคราะห์ ปัญหา เพื่อวิเคราะห์หารูปแบบทางเลือกใหม่ ๆ ที่จะทำให้การจัดสวัสดิการมีประสิทธิภาพมากขึ้น การจัดทำสวัสดิการรูปแบบใหม่ ๆ โดยการลองทำก่อนและพยายามปรับปรุง แก้ไขรูปแบบดังกล่าว ให้สามารถตอบสนองกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายให้มากที่สุด มิติการทำงานจึงเป็นแนวราบ มากกว่าแนวดิ่ง การเปิดโอกาสให้คนทุกคนที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมได้แย้ง ร่วมรับรู้ ร่วมวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งกันและกัน การหาประชามติร่วมกันจากทุกภาคส่วน ในการจัดสวัสดิการ หากสวัสดิการที่จัดไม่เหมาะสมก็จะใช้ประชามติร่วมกันปรับปรุง แก้ไข กฎ ระเบียบเพื่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ร่วมกัน และมีการพัฒนาการจัดสวัสดิการไปสู่การพัฒนา คุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น ตัวอย่างเช่น สวัสดิการชุมชน สวัสดิการออมทรัพย์ สวัสดิการเฉพาะกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ เป็นต้น

2.) ความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice)

หลักการความเป็นธรรมทางสังคมเป็นการแสดงความตระหนักถึงความรับผิดชอบทาง สังคมของการจัดสวัสดิการสังคมที่มุ่งแก้ไขปัญหการจัดสรรทรัพยากรทางสังคมที่ไม่ครอบคลุม ไม่ทั่วถึงกลุ่มที่ยากลำบากที่สุดให้ได้รับโอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียม สวัสดิการ พหุลักษณะจึงให้ความสำคัญกับกลไกการบริหารจัดการตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ เกณฑ์ พิจารณาให้ความช่วยเหลืออย่างรอบด้านโดยผ่านประชาคมของชุมชน สังคม หลักการข้อนี้จึงให้ ความสำคัญกับกระจายบริการไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่เข้าไม่ถึงบริการให้มากที่สุด เช่น การคำนึงถึง คนจน ยากไร้ ไม่มีผู้ดูแล มีความยากลำบากในการดำรงชีวิต คนที่ไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิหรือ ความเป็นตัวตนของตน (ขาดหลักฐานแสดงสิทธิที่รัฐจัดให้) กลุ่มคนต่างวัฒนธรรม (ข้อบังคับของ กฎหมายยังไม่เอื้อประโยชน์ให้) การจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมของสวัสดิการพหุลักษณะ จึงเป็นเสมือนสัญญาประชาคมที่มีการตกลง รับรู้ร่วมกันในเงื่อนไขของการจัดสวัสดิการคำนึงถึง การให้คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในรายละเอียดของชีวิตที่แตกต่างกัน เช่น การนำดอกเบี้ยยจาก กองทุนสวัสดิการชุมชนมาจัดเป็นบริการเบี้ยยังชีพให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ยากลำบากในชุมชนที่รัฐ ยังเข้าไม่ถึงกลุ่มนี้ ซึ่งเป็นการเสริมหนุนรูปแบบสวัสดิการสถาบันอีกทางเลือกหนึ่ง

หลักการความเป็นธรรม จึงเป็นฐานคิดหลักของการจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะที่พยายามตอบสนองกลุ่มเป้าหมายสวัสดิการสังคม ในลักษณะของการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมเพียงพอ โดยใช้ฐานข้อมูลที่ชัดเจนของพื้นที่ เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง

3.) ความเสมอภาค (Equality)

ผลการศึกษาจากเวทีการระดมสมอง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะความเสมอภาคของโอกาสทางสังคมที่ประชาชนทุกคนพึงได้รับไม่แตกต่างกัน (*สัมภาษณ์นางศศิธรณ อนันตกุล ,1 ต.ค. 47*) : เช่น "การจัดบริการของประกันสังคม พบว่า กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับบริการประกันสังคมยังจำกัดอยู่ในจำนวนคนงานที่อยู่ในสถานประกอบการ ซึ่งจำนวนผู้ใช้แรงงานทั้งหมด 30 กว่าล้านคน ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมมีผู้ประกันตนอยู่ในระบบประกันสังคมถึง 7.8 ล้านคน และมีสถานประกอบการจำนวน 332,922 แห่ง ปัจจุบันบริการดังกล่าวจึงยังไม่ครอบคลุมถึงคนงานทุกคน สำนักงานประกันสังคมจึงมีนโยบายการขยายบริการสู่กลุ่มแรงงานนอกระบบหลากหลายอาชีพ ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 22 ล้านคนให้สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้โดยเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งมี ทั้งหมด 7 กลุ่ม" ได้แก่ ลูกจ้างเกษตรกร ลูกจ้างชั่วคราวรับจ้าง กลุ่มรับงานไปทำที่บ้าน คนทำงานบ้าน กลุ่มบริการทางเพศ กลุ่มอาชีพอิสระ กลุ่มสหกรณ์ยูเนียน

4.) ความยั่งยืน (Sustainable)

การจัดสวัสดิการสังคมไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นความยั่งยืนยังเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญ การจัดสวัสดิการสังคมจะต้องไปให้ถึงการพัฒนาแบบยั่งยืน แต่การจัดสวัสดิการสังคมที่ผ่านมายังให้ความสำคัญกับเรื่องนี้น้อยมาก เนื่องจากไม่สามารถวัดผลออกมาเป็นตัวเลขได้ว่าเมื่อได้รับการดูแลไปแล้ว คุณภาพชีวิตของประชาชนเปลี่ยนแปลงดีขึ้นมากน้อยเพียงใด

5) ความสามารถในการเข้าถึงความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย (Accessibility)

การตอบสนองความพึงพอใจที่ดีที่สุดของผู้ใช้บริการ คือ การได้รับบริการที่หลากหลายเหมาะสมกับความต้องการ และสามารถเข้าถึงและตอบสนองความพอใจในขั้นพื้นฐานได้อย่างเหมาะสม การเกิดขึ้นของรูปแบบสวัสดิการสังคมพหุลักษณะจึงมีเป้าหมายที่จะจัดบริการต่างมิติต่างรูปแบบให้มนุษย์ที่ไม่เหมือนกันได้รับความพอใจในระดับหนึ่ง การที่มนุษย์มีความพอใจต่อบริการที่ได้รับ จะช่วยให้เขามีความสุขและมีความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงตนเองได้มากขึ้น อันเป็นปัจจัยชี้ขาดในการเปลี่ยนแปลงตนเองในระยะยาว

2.1.5 กรณีตัวอย่างของรูปแบบสวัสดิการพหุลักษณะ (Pluralism Model)

ก. รูปแบบสวัสดิการชุมชน

ผลการศึกษาทั้ง 4 ภาค พบว่า รูปแบบสวัสดิการพหุลักษณะที่มีการกล่าวถึงมากที่สุด คือ รูปแบบสวัสดิการชุมชน เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชน ซึ่งหมายรวมถึงต้นทุนทางสังคมของคนในชุมชน วัฒนธรรม วิถีชีวิตตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย รูปแบบของสวัสดิการชุมชน ได้แก่ สิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล การดูแลกันภายในชุมชน การจัดสวัสดิการชุมชนจึงอยู่บนพื้นฐานของศาสนา ภูมิปัญญา วัฒนธรรมท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของทุกคนทุกระดับในชุมชน สวัสดิการชุมชนจึงมีฐานคิดจากเรื่องราวต่างๆของชุมชน ได้แก่

- การใช้องค์การการเงินเป็นฐานในการจัดสวัสดิการ นำผลกำไรมาจัดตั้งเป็นกองทุนสวัสดิการ หัวใจสำคัญ คือ การออม เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ การออมวันละบาท
- การจัดสวัสดิการฐานทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนเป็นผู้จัดการดิน น้ำ ป่า ทะเล การเกษตร การดูแลรักษาป่า จัดการที่ดินชายฝั่ง สร้างความมั่นคงทางด้านอาหาร
- การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน โดยผู้สูงอายุอาศัยกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุเป็นเครื่องมือในการจัดสวัสดิการด้วยรูปแบบที่หลากหลาย ได้แก่ การซื้อสวนยาง สวนปาล์ม นำผลกำไรที่ได้ไปจัดสวัสดิการ จัดกองทุนหมุนเวียน ฯลฯ

ต่อไปนี้เป็นกรณีตัวอย่างที่พบจากการศึกษาครั้งนี้ของรูปแบบสวัสดิการพหุลักษณะ ซึ่งในที่นี้จะขอล่าวเฉพาะรูปแบบที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้

ข. รูปแบบกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ของภาคเหนือ

กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน : สวัสดิการชุมชนเป็นรูปแบบที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง เกิดการดูแลตนเองในชุมชน การทำชุมชนต้นแบบเฉพาะด้านตามความต้องการของคนในชุมชน ทำให้คนมีคุณธรรม รักและมีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชน การสร้างให้คนมีจิตสำนึกช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ของภาคเหนือบางพื้นที่ ได้ทำเรื่องการออมทรัพย์ให้คนในชุมชนยึดเป็นสัจจะวาจาและสร้างความผูกพันในการสะสมทรัพย์ คือ การนำเอาดอกผลส่วนหนึ่งมาเป็นสวัสดิการให้กับสมาชิกของกลุ่ม และใช้เวทีการจัดสรรสวัสดิการเป็นสื่อที่จะนำประชาชนเข้าสู่ธรรมะ การปฏิบัติธรรมศึกษาเรียนรู้กันเอง เช่น กลุ่มที่ให้สวัสดิการในเรื่องการเจ็บป่วย ถ้าไปนอนโรงพยาบาลคืนละ 100 บาท แต่ถ้ากลุ่มใดมีคนตายจะได้ศพละ 500 บาท เป็นเบื้องต้น ปีต่อไปอาจจะเพิ่มขึ้น เป็นการจัดสรรสวัสดิการพื้นฐานให้ตามความจำเป็นของชีวิต บางกลุ่มตั้งใจว่า ในอนาคตจะมีเงินเดือนให้กับผู้นำชุมชน เป็นต้น กล่าวได้ว่ากลุ่มสัจจะออมทรัพย์อาจจะมีรูปแบบที่ปรากฏในการสร้างหลักประกันเพื่อการออมเป็นหลัก ผู้ออมจะได้เงินปันผลหรือร่วมจ่าย

ดอกเบี้ยจากการกู้เงินไปใช้ แต่หากพิจารณาให้ลึกซึ้งขึ้น การออม คือการสร้างวัฒนธรรมในการสะสมเงินด้วยตนเอง เป็นหลักพื้นฐานในการพึ่งตนเองด้วยการรวมทุนของคนในชุมชนไว้ การออมทรัพย์จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาสวัสดิการพื้นฐานของคนในชุมชนไว้ โดยอาศัยการนำดอกเบี้ยมาใช้ในการกิจกรรมส่วนรวมบ้าง เช่น การช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล การเป็นทุนการศึกษาสำหรับเด็กยากจน การจัดเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้ยากไร้ที่สุดในชุมชน เป็นต้น

ค. รูปแบบสวัสดิการภาคประชาชน

ปัจจุบัน พัฒนาการของงานสวัสดิการภาคชุมชนเปลี่ยนรูปแบบไปมากขึ้น จากการออมทรัพย์แบบสัจจะสะสม เพื่อรวมทุนไว้ใช้และนำส่วนกำไรบางส่วนมาสงเคราะห์คนยากไร้ในชุมชน กลับกลายมาเป็นการออมเพื่อการสะสมไว้เป็นสวัสดิการในระยะยาว เช่น การได้รับผลประโยชน์เมื่อผู้ออมเจ็บป่วย เสียชีวิต ผลจากการออมจะตกแก่บุตรหลานในอนาคต เป็นการออมเพื่อสร้างเบี้ยบำนาญ บำนาญแบบชาวบ้าน ได้เงินตอบแทนในระยะยาวที่ผู้ออมคิดการณ์ไกล มอบให้แก่บุตรหลาน มากกว่าจะเป็นการออมเพื่อประโยชน์เฉพาะหน้าหรือประโยชน์ปัจจุบัน กรณีของนายสามารถ พุทธา ผู้นำชุมชนเครือข่ายออมทรัพย์จ.ลำปาง หรือพ่อชบ ยอดแก้ว ประธานสถาบันพัฒนาองค์กรการเงินและสวัสดิการชุมชนแห่งชาติ (พอ.สช.) ได้จัดการออมทรัพย์วันละบาทขึ้นเพื่อให้โอกาสคนที่ยากจน มีรายได้น้อยสามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสวัสดิการในระยะยาวแห่งอนาคตได้

กรณีของสวัสดิการจากการออมวันละบาท ของนายชบ ยอดแก้ว อ.จะนะ จ.สงขลาเชื่อว่าแนวคิดสัจจะวันละ 1 บาท เป็นเครื่องมือในการทำสวัสดิการภาคประชาชน โดยคิดผลตอบแทนให้แก่ผู้ออม ตามวาระสำคัญของชีวิตที่ยึดหลักศาสนาพุทธ ตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตายเป็นฐาน เป็นการคิดร่วมกันของคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการภาคประชาชน โดยมีหลักเกณฑ์ของสมาชิกในชุมชน 9 ข้อได้แก่

1. ผู้สมัครต้องสมัครใจที่จะทำสัจจะวันละ 1 บาท เพื่อทำกองทุนสวัสดิการภาคประชาชน
2. ผู้สมัครต้องเป็นคนที่ภูมิลำเนาอยู่ที่ตำบลน้ำขาว หรือเป็นลูกเป็นหลาน หรือแต่งงานกับคนตำบลน้ำขาว
3. ต้องเป็นผู้ไม่มีประวัติเสียทางการเงิน และต้องเสียค่าสมัครเป็นสมาชิก คนละ 20 บาท ค่าสมัครจะไม่คืนให้ไม่ว่ากรณีใดๆ
4. วิธีสัจจะให้สัจจะไว้ที่บ้าน วันละ 1 บาท และทุกวันที่ 1 ของเดือน เวลาบ่าย 2 โมงให้นำเงินสัจจะมารวมกัน ณ ที่ทำการที่คณะกรรมการกำหนดไว้
5. การบริหารจัดการในรูปคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก จะให้อยู่ในวาระหรือไม่ แล้วแต่ที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก

6. การบริหารการเงิน

20 % ตั้งเป็นกองทุนกลาง

30 % ตั้งเป็นกองทุนกู้ยืม ทำวิสาหกิจ ทำธุรกิจ ที่ไม่เอาเปรียบสังคม หรือทำอาชีพที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ไม่ทำลายคุณภาพชีวิต ผลผลิตที่เกิดจากการกู้เงินนี้ไปลงทุนค้าขายให้สมาชิก ต้องมีส่วนลดต่ำกว่าท้องตลาด 1 บาท กู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้ตามหลักฐานการจ่าย การกู้ยืมกองทุนสวัสดิการนี้ไม่มีดอกเบี้ย

7. สมาชิกจะได้รับสวัสดิการทุกอย่างที่กองทุนจัดขึ้น

8. สมาชิกขาดสัจจะเมื่อใด หหมดสภาพเป็นสมาชิก แต่ได้รับเงินสัจจะคืนเฉพาะคนที่ไม่เคยได้รับสวัสดิการเลย

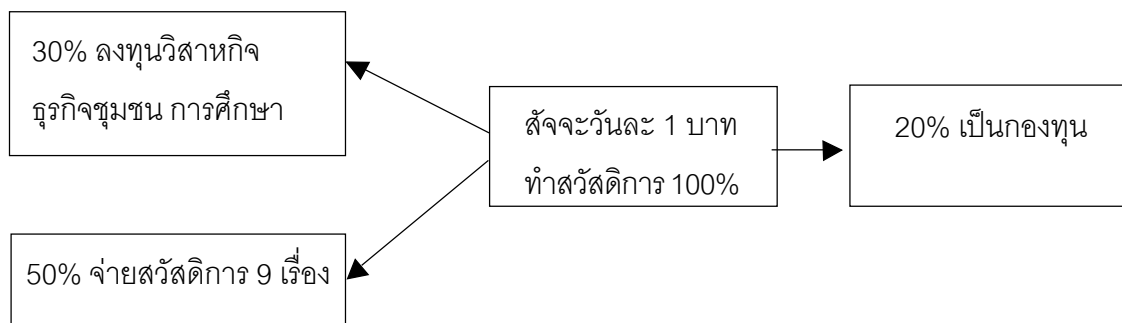
9. หากมีปัญหาอื่นๆ คณะกรรมการสามารถออกกติกาเพิ่มได้ แต่ต้องไม่ขัดกับกติกาเดิม

สวัสดิการภาคประชาชนจะครอบคลุมใน 9 เรื่องให้กับสมาชิกโดยเริ่มจากการออมเงินรายวันละ 1 บาทมาตั้งเป็นกองทุนสัจจะวันละ 1 บาท เมื่อได้กองทุนก็จะนำมาบริหารจัดการเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. 30% นำไปลงทุนวิสาหกิจ ธุรกิจชุมชน การศึกษา
2. 50% นำมาจ่ายเป็นสวัสดิการ 9 เรื่องให้กับสมาชิก
3. 20% นำมาจัดเป็นกองทุน

รูปที่ 4.1

การจัดสวัสดิการภาคประชาชนของกองทุนวันละบาท อ.จะนะ จ.สงขลา



การจัดสวัสดิการภาคประชาชนครอบคลุม 6 ด้าน 9 เรื่อง ด้านสุขภาพอนามัย (การคลอดบุตร การเจ็บป่วย) ด้านการศึกษา ด้านอาชีพและรายได้ (สวัสดิการคนทำงาน สวัสดิการเงินกู้ สวัสดิการเงินฝาก) ด้านบริการสังคม (กองทุนจ่ายเงินฝากสัจจะให้กับคนด้อยโอกาส) ด้านชราภาพ ด้านการตาย โดยมีรายละเอียดสวัสดิการ 9 เรื่อง ได้แก่

1. เกิด ให้ลูก 500 บาท แม่นอนโรงพยาบาล ได้คืนละ 100 บาท ไม่เกิน 5 คืน
ปีละไม่เกิน 2,000 บาท

2. แก่
 - สัจจะครบ 15 ปี อายุ 60 ปี ได้บำนาญเดือนละ 300 บาท
 - สัจจะครบ 20 ปี อายุ 60 ปี ได้บำนาญเดือนละ 400 บาท
 - สัจจะครบ 25 ปี อายุ 60 ปี ได้บำนาญเดือนละ 500 บาท
 - สัจจะครบ 30 ปี อายุ 60 ปี ได้บำนาญเดือนละ 600 บาท
 - สัจจะครบ 35 ปี อายุ 60 ปี ได้บำนาญเดือนละ 700 บาท
 - สัจจะครบ 40 ปี อายุ 60 ปี ได้บำนาญเดือนละ 800 บาท
 - สัจจะครบ 45 ปี อายุ 60 ปี ได้บำนาญเดือนละ 900 บาท
 - สัจจะครบ 50 ปี อายุ 60 ปี ได้บำนาญเดือนละ 1,000 บาท
 - สัจจะครบ 55 ปี อายุ 60 ปี ได้บำนาญเดือนละ 1,100 บาท
 - สัจจะครบ 60 ปี อายุ 60 ปี ได้บำนาญเดือนละ 1,200 บาท
3. เจ็บ
 - นอนโรงพยาบาล ได้คินละ 100 บาท ปีละไม่เกิน 10 คิน
4. ตาย
 - สัจจะ 180 วัน ตาย ได้ค่าทำศพ 2,500 บาท
 - สัจจะ 365 วัน ตาย ได้ค่าทำศพ 5,000 บาท
 - สัจจะ 730 วัน ตาย ได้ค่าทำศพ 10,000 บาท
 - สัจจะ 1,460 วัน ตาย ได้ค่าทำศพ 15,000 บาท
 - สัจจะ 2,920 วัน ตาย ได้ค่าทำศพ 20,000 บาท
 - สัจจะ 5,840 วัน ตาย ได้ค่าทำศพ 30,000 บาท
5. ทุนการศึกษา ยืมกองทุน 30%
6. คนด้อยโอกาส กองทุนช่วยเหลือ นำไปฝากสัจจะ
7. สวัสดิการคนทำงาน จ่ายให้คนละ 130 บาทต่อวัน ฝากออม 100 บาท 30 บาท ฝากสัจจะ
8. สวัสดิการเงินกู้ ตายกองทุนจ่ายในวงเงินไม่เกิน 30,000 บาท และกู้มาแล้วไม่น้อยกว่า 365 วัน
10. สวัสดิการเงินฝาก ตายจ่ายให้ 50% แต่ไม่เกินวงเงิน 15,000 บาท

ง. สวัสดิการท้องถิ่น

ผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ส่งผลบังคับให้เกิดการกระจายอำนาจ การจัดการสวัสดิการและการดูแลด้านสาธารณสุขประโยชน์ ของชุมชนผ่าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นสวัสดิการที่จัดโดยภาคท้องถิ่น ที่มีข้อกำหนดรูปแบบที่เป็นทางการ ชัดเจนตามกฎหมาย ทั้งนี้ภาครัฐมีภารกิจต้องเร่งสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับภาคท้องถิ่นที่จะเข้ามามี

ส่วนร่วมจัดบริการสวัสดิการให้ถูกต้อง โดยเฉพาะการให้ความรู้ ความเข้าใจต่อเรื่องสวัสดิการสังคม ผลการศึกษาในภาคอีสานได้นำเสนอเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นที่น่าสนใจว่า

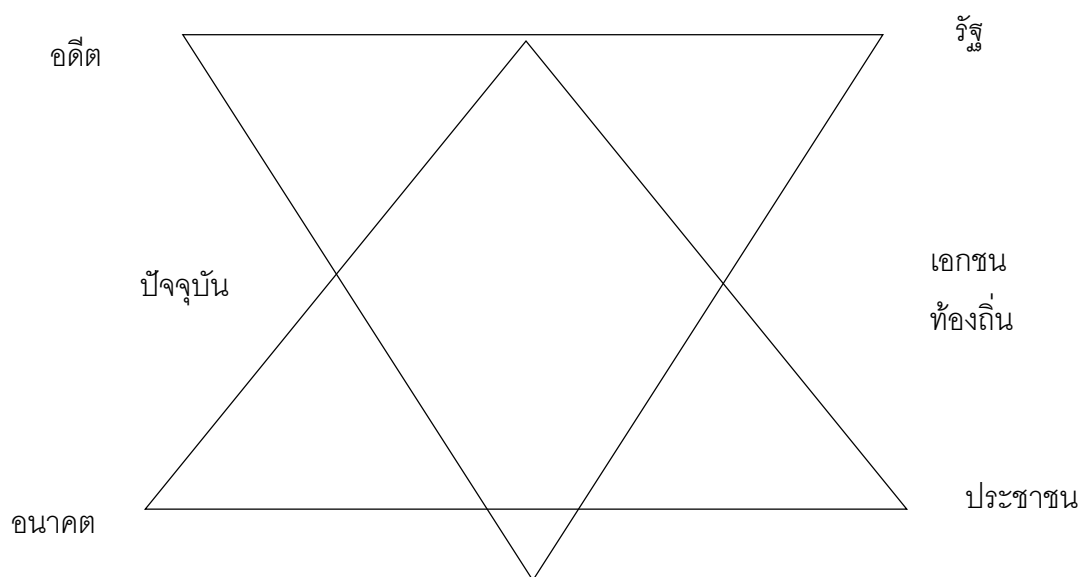
"สวัสดิการท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ ต้องทำให้อำนาจรัฐ/ราชการลดลง ให้อำนาจของระบบลดลง ไม่ให้เกิดการรวมศูนย์ของการจัดสวัสดิการมากเกินไป สวัสดิการท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ การเพิ่มบทบาทให้ท้องถิ่น ทำหน้าที่จัดสวัสดิการเอง เมื่อกระจายอำนาจลงมาสู่ภาคท้องถิ่นแล้ว ประชาชนต้องมีหน้าที่ในการมีส่วนร่วมตัดสินใจ ดูแลอำนาจการตัดสินใจในเชิงโครงสร้างของระบบ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการท้องถิ่น หน่วยธุรกิจต่าง ๆ รวมถึงประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมควบคุม กำกับดูแลให้เกิดการทำหน้าที่โปร่งใส"

ข้อสังเกตของคณะผู้ศึกษาพบว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความคิดที่เกี่ยวกับสวัสดิการที่แตกต่างกันมาก ตั้งแต่ เข้าใจว่าสวัสดิการเป็นการสงเคราะห์ให้เปล่า โดยขาดการให้คุณค่าเรื่องสิทธิ กระบวนการมีส่วนร่วม ความเป็นธรรมทางสังคม ความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ขอบเขตการจัดสวัสดิการท้องถิ่นขึ้นกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยทั่วไป อบต. ขนาดใหญ่จะมีรายได้มากและมีศักยภาพการจัดสวัสดิการได้มาก แต่ผู้บริหาร อบต. ยังขาดความรู้ ความเข้าใจต่องานสวัสดิการสังคม ส่วนใหญ่จึงยังคงใช้ระเบียบ แนวปฏิบัติของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นหลัก ซึ่งส่วนมากไม่สอดคล้องกับสภาพความจริง มี อบต. ส่วนน้อยที่สามารถจัดสวัสดิการได้ตามแนวทางของชุมชนตนเอง ซึ่งขึ้นกับวิสัยทัศน์ของผู้นำและคณะกรรมการของ อบต. เป็นหลัก

หากวิเคราะห์ถึงรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมจากอดีต-ปัจจุบัน พบว่าในอดีต การจัดสวัสดิการสังคมจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก ภาคธุรกิจเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมบ้างในเชิงสงเคราะห์ บริจาค แก่กลุ่มเป้าหมายที่ช่วยตนเองไม่ได้ เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก ขณะที่ภาคองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถจัดบริการเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่มีปัญหาได้ดี แต่ก็มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและบริการ โดยทั่วไปภาคท้องถิ่นและภาคประชาชนจะเคยชินกับการเป็นเพียงผู้รับผลประโยชน์จากนโยบายสวัสดิการของรัฐ ตามการจัดสรรในงบประมาณ ขณะที่การจัดบริการสวัสดิการในปัจจุบันและอนาคตมีลักษณะที่ตรงกันข้าม คือ ภาครัฐจะค่อย ๆ ลดบทบาทในการจัดสวัสดิการของตนเองลง ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณ และทรัพยากร ขณะที่ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรส่วนท้องถิ่นจะต้องขยายบทบาทของตนออกไปมากขึ้น ตามโครงสร้างการกระจายอำนาจใหม่และการจัดสรรทรัพยากรใหม่ สุดท้ายภาคประชาชนจะเป็นผู้ที่ต้องดูแลสวัสดิการพื้นฐานของตนเอง คุ้มครองรักษาประโยชน์ของตน และทำหน้าที่ตรวจสอบการจัดบริการและจัดสรรทรัพยากรของรัฐและองค์กรภาคธุรกิจ ภาคท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย ดังรูปที่ 4.2

รูปที่ 4.2

ลักษณะการจัดบริการสวัสดิการสังคมจากอดีต-ปัจจุบัน-อนาคต



2.1.6 ฐานคิดของสวัสดิการสังคมเป็นการมองสวัสดิการแบบองค์รวม มิได้เป็นการแยกส่วนแบบฐานคิดของตะวันตก

ข้อสังเกตของผู้ศึกษาพบว่า ฐานคิดสวัสดิการชุมชนจะให้ความสำคัญกับการคิดแบบองค์รวม สวัสดิการแบบองค์รวมเป็นสำคัญ คนในชุมชนจึงมิได้มองสวัสดิการเป็นเรื่องที่แยกออกมาจากวิถีการดำรงชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติ พืช น้ำ ป่า แหล่งอาหารสมบูรณ์ก็ทำให้เกิดสวัสดิการดูแลช่วยเหลือ พี่พากันในชุมชน สวัสดิการนี้จึงมิได้ให้ความสำคัญกับตัวเงิน แต่ให้ความสำคัญกับทุนทางสังคม ทุนชีวิตของคนทุกคนในชุมชนที่เกื้อกูล เอื้ออาทรต่อกัน สวัสดิการชุมชนจึงเป็นเรื่องของคนในชุมชนที่จะต้องคิดค้น จัดทำระบบขึ้นมา มิใช่ถูกคิดและกำหนดจากคนนอกชุมชน สวัสดิการชุมชนจึงมิใช่เฉพาะเรื่องการอยู่ การกิน การมีอาชีพมีรายได้ แต่หมายถึงทุกเรื่องที่ทำให้คนในชุมชนอยู่ในชุมชนได้อย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดี ปัจจุบันมีการพัฒนาเป็นกองทุนสวัสดิการ ผู้นำขบวนการองค์กรชุมชน (สนช.) ที่จัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้นำในชุมชนที่เสียสละทำงานให้กับคนในชุมชนและคงมีรูปแบบอื่นๆ ที่พัฒนาเพิ่มขึ้น

3. กลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ กลไกการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

3.1 กลไกของนโยบาย

3.1.1 ปัญหาของนโยบายสวัสดิการสังคมและการพัฒนากลไก : หลักประกันคุณภาพงานสวัสดิการสังคม

การกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม ที่เกิดจากกระบวนการคิดร่วม ตัดสินใจร่วม จะเป็นหลักประกันพื้นฐานของการจัดสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการที่เป็นจริงของประชาชน แต่หากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีนโยบายที่ดีแต่ขาดกลไกในการจัดการขาดกลไกที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนนโยบายเหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติ ความล้มเหลวในระดับนโยบายก็เกิดขึ้นได้มาก การให้ความสำคัญกับคุณค่าของกลไกในระดับต่าง ๆ จึงเป็นความจำเป็น และเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานของคุณภาพของระบบสวัสดิการสังคมไทยที่ต้องตระหนัก

ปัญหาของนโยบายสวัสดิการสังคม

จากการศึกษาสถานการณ์ปัญหาเชิงนโยบาย พบปัญหาสำคัญโดยสรุป ดังนี้ (อภิญญา เวชชัย และ กิติพัฒน์ นนทบุรีมະดุลย์, 2546)

1) นโยบายสวัสดิการสังคมไทย ยังไม่สามารถถูกจัดวางตำแหน่งที่ทางของตนเองอย่างชัดเจนจนทำให้สังคมไม่เห็นภาพรวมหรือไม่เห็นคุณค่าของงานสวัสดิการสังคม อย่างเหมาะสม แจ่มชัด เพราะที่ผ่านมานโยบายสวัสดิการสังคมจะถูกจัดรวมไว้กับนโยบายสังคมทั่วไป จนถูกลดทอนสาระสำคัญในการให้ความคุ้มครองและพัฒนาสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะ

ในอดีตที่ผ่านมา กล่าวได้ว่ายังไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศเท่าที่ควร เพราะมักจะเป็นการกำหนดนโยบายรวมไว้ในนโยบายด้านสังคมเป็นหลัก เช่น นโยบายด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านแรงงานและการมีงานทำ เป็นต้น ส่วนนโยบายในการให้บริการแก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มคนที่ทุกข์ยากและมีปัญหาลักษณะพิเศษ จะถูกบรรจุไว้ในตอนท้ายๆ ของนโยบายหลักด้านต่าง ๆ และไม่มีการกำหนดนโยบายเฉพาะเจาะจง ซึ่งมีผลทำให้ทิศทางการแก้ปัญหาและงบประมาณถูกลดทอนน้อยลงสำคัญ และถูกมองข้ามไป

การกำหนดสาระสำคัญเฉพาะเริ่มมีภาพปรากฏชัดในนโยบายระดับมหภาค ด้วยการกำหนดลักษณะการใช้นโยบายรายสาขาแก้ปัญหาความยากจน โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ในนโยบายรายสาขาที่สำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ นโยบายการเกษตร นโยบายอุตสาหกรรม และนโยบายภาคบริการรวมถึงระบบโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งยังคงเน้นที่การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ มากกว่าการเจาะจงที่ตัว "คนจน" นโยบายที่ให้ความสำคัญกับคนจน เริ่มมีภาพที่ปรากฏชัดขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่มุ่งการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง ก่อนหน้านั้นนโยบายสวัสดิการสังคม จะถูกเข้าใจโดยรวมว่าเป็นส่วนเดียวกับนโยบายสังคมทั่ว ๆ ไป และไม่มีการกำหนดสาระสำคัญด้านสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะ จึงยังไม่สามารถกำหนดทิศทางหรือแนวปฏิบัติได้อย่างชัดเจน แม้จะมีการกำหนดทิศทางการจัดบริการสวัสดิการสังคมไว้ในแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1(พ.ศ.2530-2534) จนถึงฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549) ก็อาจกล่าวได้ว่าแผน

พัฒนางานสวัสดิการสังคมฯ ดังกล่าว เป็นแผนการดำเนินการที่มีลักษณะเฉพาะและจัดทำขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินงานในหน่วยงานและหน่วยงานใกล้เคียงเป็นหลัก เช่น องค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชนที่ได้รับความสนับสนุนจากรัฐ แต่ยังไม่สามารถกระจายหรือขยายผลไปสู่องค์การบริการสังคมอื่น ๆ ในภูมิภาค หรือชุมชนในขอบเขตที่กว้างขวางนัก

2) นโยบายสวัสดิการสังคมยังไม่มีทิศทางที่ชัดเจนแน่นอน แต่เปลี่ยนตามรัฐบาลที่ไม่ได้บริหารประเทศอย่างต่อเนื่อง มีความแยกย่อยกระจัดกระจาย ไม่เป็นองค์รวม และยังไม่ได้ทำให้เกิดพลังที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมได้ รวมทั้งยังไม่ได้แก้ไขความเหลื่อมล้ำในสังคม และสร้างความยุติธรรมทางสังคมแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาประกอบกับนโยบายขององค์การสวัสดิการสังคมแล้วพบว่านโยบายขององค์การสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่ในประเทศ ยังหยุดอยู่ในระดับของการช่วยเหลือด้านปัจจัยพื้นฐานและบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ การแก้ไขปัญหาชีวิตประจำวัน และปัญหาในครอบครัวของประชาชนเท่านั้น (จิราลักษณ์, จงสถิตมัน, 2543, 12)

3) นโยบายสวัสดิการสังคมที่กำหนดขึ้นสำหรับกลุ่มเป้าหมายหลายกลุ่มยังขาดฐานข้อมูลที่เข้าถึงปัญหาที่แท้จริง การเก็บข้อมูลด้านคนจนและผู้ด้อยโอกาสขาดความชัดเจนและไม่ทันสมัย ส่งผลต่อการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่พึงได้รับความคุ้มครองช่วยเหลืออย่างถูกต้องและทันการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อัดสำเนา, 10) การขาดฐานข้อมูลที่ชัดเจนทำให้การกำหนดนโยบาย การวางแผน การดำเนินงานยังขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถเข้าถึงข้อเท็จจริงของปัญหา ส่งผลให้การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาอยู่ในสภาวะรีบเร่ง ไม่สมบูรณ์ ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นสาเหตุแท้จริงหรือสาเหตุในระดับลึก ทำให้นโยบายส่วนใหญ่เน้นการทำงานกับปรากฏการณ์ของปัญหามากกว่าการทำงานกับโครงสร้างระบบค่านิยมหรือวัฒนธรรมที่เป็นปัญหา การกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มเป้าหมายหลายกลุ่ม จึงขาดข้อมูลทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพเพื่อการตัดสินใจที่เหมาะสม สอดคล้องและทันสมัยกับสถานการณ์ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปทุกขณะ

4) การกำหนดนโยบายหลาย ๆ ด้านขาดฐานคิดที่มาจากการศึกษาวิจัย ทำให้นโยบายและทิศทางการแก้ปัญหาขาดการประเมินความต้องการของผู้รับบริการหรือผู้ที่ประสบปัญหาที่แตกต่างกัน นโยบายบางด้านไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้และความพร้อมขององค์การบุคลากรและทรัพยากรบริหารอื่น ๆ บางโครงการจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการจากส่วนกลางและไม่ได้เป็นความต้องการของท้องถิ่นที่แท้จริง ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ตามที่คาดไว้ การวางแผนและสั่งการเป็นลักษณะจากบนลงล่าง ทำให้การบริหารโครงการเป็นไปภายใต้โครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน จึงมีการดำเนินการล่าช้ามากและไม่สามารถให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายได้ทันการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพ่งอ้าง, 10)

5) นโยบายสวัสดิการสังคมขาดการให้ความสำคัญกับการคิดเชิงบูรณาการ จึงทำให้หลายหน่วยงานต่างแก้ปัญหาแบบเฉพาะตัว เฉพาะหน่วย แนวทางในการแก้ปัญหาขาดการกำหนดนโยบายและการวางแผนร่วมกับสหวิชาชีพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้แนวทางแก้ปัญหาไม่ครอบคลุมรอบด้าน และขาดการระดมความเห็นอย่างมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ส่งผลให้การใช้ทรัพยากรเพื่อการแก้ปัญหามีความซ้ำซ้อนและขาดการบริหารจัดการอย่างเป็นองค์รวม อีกทั้งยังส่งผลถึงการติดตามและประเมินผลในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบบแยกส่วน ขาดการประสานงานอย่างจริงจังเพื่อนำไปสู่การเรียนรู้บทเรียนจากการแก้ปัญหาร่วมกัน

6) การกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม มีลักษณะที่รัฐส่วนกลางเป็นเจ้าของ เน้นการทำงานแบบรวมศูนย์ จนส่งผลให้ขาดการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคและสมานฉันท์จากประชาคมส่วนอื่น ๆ ของสังคม ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงการแก้ปัญหาคนจนและปัญหาความยากจนในมิติต่าง ๆ จำเป็นต้องอาศัยพลังจากภาคีทุกส่วนของสังคมไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชนและภาคประชาชน และแม้แต่กระทั่งการเปิดโอกาสให้กลุ่มเป้าหมายที่ยากลำบากเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของพวกเขาเอง ในรูปแบบต่าง ๆ ที่เหมาะสม

7) นโยบายสวัสดิการสังคมในระยะหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญกับการให้บริการในลักษณะโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน (Social Safety Net) อันเป็นมาตรการการจัดสวัสดิการขั้นต่ำแก่กลุ่มคนยากจนและกลุ่มเสี่ยงที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤต เป็นความช่วยเหลือเร่งด่วนแก่คนที่อยู่ในภาวะยากลำบากในสถานการณ์พิเศษ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และกรอบความร่วมมือของเอเปค อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างแล้ว, 3)

การมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับโครงการที่มุ่งแก้ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นระยะสั้นจากการเกิดวิกฤต อาจทำให้ละเลยการแก้ปัญหาระยะยาวที่ต้นเหตุ ขาดการพิจารณาปัญหาในเชิงโครงสร้าง และก่อให้เกิดความทับซ้อนกันของมาตรการต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาย่างยั่งยืนในระยะยาว หรืออาจทำให้กลุ่มเป้าหมายจำนวนมากกลายเป็น "ผู้รับ" มากกว่าการพึ่งตนเองในการแก้ปัญหา

3.1.2 การพัฒนากลไกระดับนโยบาย

1) การพัฒนานโยบายสวัสดิการสังคมให้เป็นนโยบายสาธารณะโดยผ่านงานวิจัยเป็นฐาน

นโยบายสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ที่ดีและคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคนในสังคม การสร้างและกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมจึงต้องใช้กระบวนการนโยบายสาธารณะ คือ การสร้างนโยบายจากการมีส่วนร่วมของภาคี ภาคส่วนและผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ

อย่างกว้างขวางที่สุด และสร้างกระบวนการร่วมคิด ร่วมกำหนดประเด็น ร่วมตัดสินใจ วางแผน ร่วมกันทุกขั้นตอน โดยผ่านกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ ดังนี้

1.1) การสร้างฐานนโยบาย (policy platform) จากงานวิจัย โดยการก่อรูปคณะทำงานกำหนดประเด็นศึกษาร่วมกัน เป็นการวางรากฐานของฐานคิดหลัก ๆ ในการกำหนดสร้างนโยบายสวัสดิการสังคม โดยการเชิญชวนกลุ่มคณะทำงาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ภัยแล้งมิตรในงานสวัสดิการสังคม กลุ่ม ภาคีและระดับต่าง ๆ มาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ตั้งโจทย์วิจัยและกำหนดฐานนโยบายร่วมกัน ผลของการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจะเกิดผลดีต่อการจัดกลไกการทำงานร่วมกัน เพราะทุกคนจะเห็นเป้าหมายและผลประโยชน์ร่วมกัน และมีจิตอาสาที่จะทำงานร่วมกันในระยะยาวอย่างมีความรู้สึกเป็นเจ้าของนโยบายร่วมกัน

คณะทำงานที่เป็นกลไกที่เหมาะสมในการสร้างกำหนดโจทย์และประเด็นวิจัยเชิงนโยบายร่วมกัน ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเจ้าภาพหลัก องค์การภาครัฐ ภาคธุรกิจ สถาบันการศึกษา องค์การพัฒนาเอกชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การชุมชน รวมถึงองค์กรกลุ่มเป้าหมายที่มีการรวมตัวกันอยู่แล้ว เช่น กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ เครือข่ายพ่อแม่ เป็นต้น ซึ่งการใช้กลไกคณะทำงานวิจัยเป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันในกรอบแนวคิดของงานและภารกิจของการเก็บรวบรวมข้อมูลหลาย ๆ มิติร่วมกัน ตามความถนัด เหมาะสม และความชำนาญพิเศษของแต่ละภาคีที่มีต้นทุนและประสบการณ์แตกต่างกัน

1.2) กระบวนการสร้างนโยบายสวัสดิการสังคมให้เป็นนโยบายสาธารณะ เนื่องจากสวัสดิการเป็นเรื่องของคนทุกคนในสังคม จึงจำเป็นต้องผลักดันให้คนในสังคมมีส่วนร่วม มองเห็นปัญหา ขับเคลื่อนให้สังคมเห็นปัญหาที่เป็น "ปัญหามหาชน" เพื่อให้รัฐเข้ามาแก้ไข ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนานโยบายสาธารณะควรเป็นฝ่ายการเมือง ร่วมกับฝ่ายวิชาการและฝ่ายผู้ปฏิบัติงานประจำ โดยภาคสังคมหรือภาคประชาชนที่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมในกระบวนการคิด การตัดสินใจในทุกระดับ

นโยบายสาธารณะ หมายถึง นโยบายหรือทิศทางของการกระทำที่มีผลกระทบต่อสังคม ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ส่งผลกระทบทางลบต่อสังคม แต่เกิดประโยชน์สุขเชิงบวกต่อสาธารณชน ปัจจัยสำคัญของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะคือ วัฒนธรรมการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จะสร้างกระบวนการทางสังคมในการผลักดันนโยบายให้เป็นที่ยอมรับของสังคม ทั้งนี้ต้องมีระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ ระบบราชการที่ไม่ผูกขาดอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย แต่ยอมรับความต้องการที่มีความหลากหลายและแตกต่าง การวิเคราะห์นโยบายต้องศึกษาให้ลึกและรู้จริงมากกว่าเพียงการรับรู้ข้อมูลพื้นฐานโดยปกติ และต้องกำหนดนโยบายที่เน้นความเป็นธรรมเสมอภาคเท่าเทียมกัน

การสร้างนโยบายสวัสดิการสังคมให้เป็นนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและการยอมรับของประชาชน จึงมีประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ

1.2.1) การสร้างนโยบายจากงานวิจัยเป็นฐานคิดเบื้องต้นที่สำคัญ ที่ต้องอาศัยการคิดสังเคราะห์จากข้อมูลเชิงประจักษ์ ความรู้เชิงสหวิทยาการ การวิเคราะห์ปัญหาจากสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เป็นพลวัต การศึกษาผลกระทบของปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นอย่างเป็นจริงเป็นกลาง สามารถอธิบายเหตุผลได้ตามหลักวิชาการ ดังนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานวิจัยจึงควรกำหนดขอบเขตงานวิจัยในหลายลักษณะ คือ

- การวิจัยเพื่อสร้างฐานความรู้ใหม่ ๆ เกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาด้านสวัสดิการสังคมที่เป็นพลวัต เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เป็นการวิจัยเชิงวิเคราะห์สถานการณ์ (situation analysis) ที่ควรมีการจัดทำตามรอบระยะเวลา เพื่อให้ติดตามสถานการณ์ปัญหาได้อย่างรู้เท่าทัน

- การวิจัยเพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบการให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย เป็นงานวิจัยที่มีส่วนร่วมระหว่างกลุ่มเป้าหมาย หน่วยงานผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้อง ทั้งรัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา และชุมชน เพื่อให้กระบวนการปรับปรุงระบบบริการเป็นงานวิจัยที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และนำไปสู่ประเด็นการสร้างนโยบายสาธารณะที่เป็นจริง

1.2.2) นโยบายสวัสดิการสังคมต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง เฉพาะกลุ่มที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ มีการวางแผนการดำเนินการที่ชัดเจนและประสานให้เกิดกระบวนการขับเคลื่อนทางความคิดอย่างมีส่วนร่วมจากคนทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง

1.2.3) นโยบายสวัสดิการสังคมควรเกิดจากการคิดร่วมกันในหลายมิติ ทั้งมิติเชิงสังคม วัฒนธรรม ศาสนา เศรษฐกิจชุมชน สิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ความเป็นมนุษย์มากกว่าการคิดในมิติเศรษฐกิจ หรือ การเมืองในแบบเดิม

1.3) การสร้างฐานข้อมูลหรือระบบข้อมูลชุดต่าง ๆ ที่ให้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเป็นความจริงและนำไปใช้ในการตัดสินใจได้อย่างเป็นประโยชน์ ข้อมูลปัจจุบันต่อประเด็นปัญหา ต่อสถานการณ์กลุ่มเป้าหมาย พบว่ามีหลายมิติ เพราะฐานคิดในการมองปัญหาของบุคคลหน่วยงานมีความแตกต่างกัน ดังนั้นคณะทำงานควรให้ความสำคัญกับกลไกงานวิจัย การประมวลข้อมูลในมิติต่าง ๆ อย่างครอบคลุม รอบด้านเพื่อสามารถนำไปคิด ตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบเชื่อมโยงกัน ข้อมูลที่สำคัญอันเป็นกลไกพื้นฐานที่จะช่วยในการตัดสินใจควรมาจากหลายฐานที่บูรณาการร่วมกัน ได้แก่

- ข้อมูลที่มาจากฐานเชิงพื้นที่ (Area Based) คือ ข้อมูลของพื้นที่เป็นฐานในการตัดสินใจ เช่น ในพื้นที่นั้น ๆ มีประเด็นปัญหาใด มีประชากรกลุ่มใด มีหน่วยงานให้บริการใดที่เป็นประโยชน์ เป็นทุนทางสังคม หรือเป็นพื้นที่ที่มีปัจจัยลบของสังคม การพิจารณาข้อมูลจากพื้นที่จะ

ทำให้ได้ข้อมูลในบริบทของพื้นที่ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปกำหนดแผนดำเนินการในลักษณะเฉพาะได้

- ข้อมูลที่มาจากฐานเชิงประเด็น (Issue Based) หรือข้อมูลเชิงปัญหา (Problem Based) คือ ข้อมูลที่ยึดเอาประเด็น สาระ หรือปัญหาที่ค้นพบเป็นฐานในการตัดสินใจ เช่น ประเด็นปัญหาลักษณะต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไข เช่น เด็กด้อยโอกาสในความดูแลเป็นเด็กกลุ่มใด ลักษณะปัญหาของแต่ละกลุ่มเป็นอย่างไร การค้าเด็กและผู้หญิงมีความรุนแรง มีขนาดปัญหาเท่าใด ปัญหาการบริหารจัดการ หรือปัญหาของระบบงาน เป็นอย่างไร เป็นต้น

- ข้อมูลที่มาจากฐานเชิงบริการ (Service Based) ได้แก่ ข้อมูลด้านบริการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดให้แก่ประชาชน หรือเป็นข้อมูลที่จัดเก็บโดยหน่วยงานราชการเพื่อนำมาใช้ให้บริการแก่ประชาชนเฉพาะงานที่หน่วยนั้นรับผิดชอบ

- ข้อมูลที่มาจากฐานเชิงสถานการณ์ (Situation Based) ได้แก่ ข้อมูลที่แสดงถึงสถานการณ์ในลักษณะต่าง ๆ อันอาจจะเป็นข้อมูลเชิงปรากฏการณ์ หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา

- ข้อมูลที่มาจากฐานกลุ่มเป้าหมาย (Target Based) ได้แก่ ข้อมูลที่แสดงรายละเอียดของกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มในลักษณะที่เจาะลึก เป็นการเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มที่อยู่บนฐานของความแตกต่าง หลากหลายตามความจริง

ข้อมูลจากฐานต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยให้คณะทำงานสามารถนำข้อมูลจากหลายฐานมาประเมินสถานการณ์และนำมาแก้ปัญหาได้อย่างรอบด้านมากขึ้น ปัจจุบันมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาระบบข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะ เพราะจะสามารถติดตามสถานการณ์ ประเมินปัจจัยเสี่ยงได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถประเมินภัยคุกคามหรือสร้างสัญญาณเตือนภัย อันเป็นการป้องกันเชิงรุกได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) การรวมกลุ่ม เครือข่าย ภาคีที่มีส่วนร่วมอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่องผ่านกลไกการประชุม เวทีสังเคราะห์ต่าง ๆ

การจัดเวที่ย่อยเชิงประเด็น เวที่ย่อยเชิงสถานการณ์ หรือเวที่ย่อยในเชิงพื้นที่ เช่น เวทีท้องถื่น เวทีจังหวัด เวทีภาค หรือขยายให้เป็นเวทีสัญจรในพื้นที่ชุมชนระดับต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างลึกซึ้งขึ้น การเสริมสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของเครือข่าย ภาคีประชาคม ให้กว้างขวางจะส่งเสริมให้เกิดนโยบายที่ประชาชนทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและเข้าร่วมในระดับปฏิบัติการอย่างจริงจัง ผลที่ตามมาไม่เพียงแต่ได้นโยบายสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพเท่านั้น ยังเป็นการเตรียมกลไกบุคลากรในระดับปฏิบัติการที่มีคุณภาพตามมาด้วย

3) การสร้างกิจกรรมการเรียนรู้ร่วมกันในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเครื่องมือระบบข้อมูลเพื่อประเมินและตรวจสอบการตัดสินใจ

การขับเคลื่อนกิจกรรมการเรียนรู้ การสื่อสารสู่สังคมเป็นกลไกส่งเสริมให้เกิดการตื่นตัวในการทำงานร่วมกัน และเป็นกลไกตรวจสอบกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างมีส่วนร่วม และโปร่งใส ทั้งนี้ผลที่จะตามมาคือการที่ภาคชุมชนและองค์กรประชาชน จะได้เรียนรู้กระบวนการสร้างนโยบายร่วมกัน และนำไปสู่การสร้างนโยบายสวัสดิการในภาคชุมชน โดยคนในชุมชนเอง อันจะนำไปสู่ผลที่ยั่งยืนกว่าการที่รัฐจะรับดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว

3.1.3 การพัฒนากลไกการบริหารจัดการ

1) การจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ระดับต่าง ๆ เป็นกลไกการบริหารจัดการที่ขับเคลื่อนและผลักดันการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย มีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจนของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อให้เห็นขอบเขตการทำงานที่ชัดเจนไม่ทับซ้อนกัน รวมทั้งการพัฒนาความรู้ร่วมกันของคณะกรรมการให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ กลไกการบริหารจัดการที่สำคัญ คือ การทบทวนภารกิจปัจจุบันและจัดแบ่งภารกิจใหม่ให้มีลักษณะเชื่อมโยงกัน ไม่เกิดสภาวะต่างฝ่ายต่างทำแบบแยกส่วน

2) การดำเนินการยกร่างกฎหมาย มาตรการ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีผลต่อการกำหนดแนวทาง วิธีการทำงานให้แก่บุคลากรในระดับต่าง ๆ รวมถึงการตรวจสอบความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมาย มาตรการต่าง ๆ ผ่านหน่วยงานรับผิดชอบ กลไกทางสังคมและประชาคมที่เกี่ยวข้อง

3) การดำเนินการ จัด ประสาน หน่วยงาน องค์กร ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในฐานะเป็นองค์กรหลักทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการขับเคลื่อนงาน องค์กรรอง องค์กรสมาชิก ที่มีส่วนร่วมทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุน หรือองค์กรที่เป็นการทำงานเสริมฐานความรู้ เช่น ด้านฝึกอบรม ทั้งภาคความรู้และภาคทักษะในการทำงาน

4) การสำรวจและพัฒนาผังชุมชน(Mapping)และเครือข่าย เพื่อจะได้ทราบถึงเครือข่าย ศักยภาพและฐานทรัพยากรที่มีอยู่แล้วในชุมชนว่าเป็นอย่างไรบ้าง มีต้นทุนอยู่แล้วในเรื่องอะไร เพื่อจะได้ขยายเป็นแหล่งเรียนรู้แลกเปลี่ยนระหว่างกันและกันของพื้นที่นั้นและพื้นที่ภายนอก ปัจจุบันหลายหน่วยงานเคลื่อนไหวในการทำแผนที่ทรัพยากรและเครือข่ายของตนและพันธมิตร เพื่อให้เกิดการสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่ายประสานงานได้มีคุณภาพมากขึ้น การจัดทำผังชุมชนและเครือข่าย คือการวางแผนด้านศักยภาพชุมชน ที่จะหลอมรวมคนในชุมชนให้กลับมาตระหนักถึงคุณค่าของชุมชนตนเอง และนำไปสู่การวางแผนดำเนินการอย่างเป็นระบบ

5) การจัดทำแผนแม่บทสวัสดิการชุมชน เป็นกลไกสำคัญที่เสริมให้ชุมชนแต่ละพื้นที่ได้ศึกษาสถานการณ์ปัญหาในชุมชน เรียนรู้ศักยภาพเดิมของชุมชน (ทั้งด้านกำลังคน กำลังทรัพยากร คุณค่าของวัฒนธรรม พลังปัญญา พลังความเกื้อกูลที่มีอยู่ในชุมชน)

วางแผนแก้ไขปรับปรุง สร้างการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชน ที่เอื้อให้แก่ประชาชนในทุกภาคส่วน แผนแม่บทสวัสดิการชุมชน ควรเป็นกระบวนการที่เกิดจากการดำเนินงานร่วมกันอย่างมีส่วนร่วมและเสมอภาคในทุกระดับ โดยรัฐและสถาบันการศึกษาควรให้การสนับสนุนงบประมาณและการเป็นพี่เลี้ยง ในกระบวนการจัดทำแผนแม่บทสวัสดิการชุมชน

6) การสร้างกลไกการเงินการคลัง และการจัดตั้งกองทุนที่พัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน กลไกการเงินการคลังเชิงงบประมาณเป็นได้ทั้งโอกาสและอุปสรรคในการขับเคลื่อนงาน ดังนั้นการให้ความสำคัญกับการทบทวนตรวจสอบกลไกเชิงงบประมาณให้รอบด้าน จะทำให้ลดทอนกฎระเบียบบางด้านที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานได้อย่างสะดวกมากขึ้น แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่ใช้ชุมชนเป็นฐานเริ่มมีการกำหนดงบประมาณโดยให้อำนาจชุมชนในการจัดการอย่างเต็มรูปแบบมากขึ้น ทั้งนี้กระบวนการมอบอำนาจให้ชุมชนมีอำนาจและมีอิสระในการจัดการงบประมาณ จัดตั้งกองทุนหรือองค์กรการเงินในพื้นที่ของตน โดยผ่านการมีส่วนร่วมอย่างโปร่งใส เป็นธรรม จะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในด้านสำนึกและจิตวิญญาณโดยธรรมชาติ

อนึ่ง กฎหมายหลายฉบับของงานสวัสดิการสังคม มีเป้าหมายมุ่งจะกระจายอำนาจในด้านการเงินการคลังให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือคณะกรรมการฯ ที่รับผิดชอบ โดยมีระเบียบการจัดตั้งกองทุนในลักษณะต่าง ๆ เพื่อใช้ในการดำเนินงาน การกำหนดรายละเอียดในการจัดตั้งกองทุนฯ อย่างครอบคลุม ทัวถึง เป็นธรรม จะเป็นภารกิจที่สร้างการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ควรจัดให้มีกลไกประเมินผล สร้างและพัฒนาระบบประเมินผล ระบบตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกอย่างโปร่งใส และควรมีการสื่อสารประชาสัมพันธ์การใช้เงินกองทุนฯ อย่างเที่ยงธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ

7) การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการงานสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงและเหมาะสม โดยเป็นการพัฒนาระบบการทำงานระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ไปพร้อมกับท้องถิ่นและชุมชนอย่างมีส่วนร่วมและเป็นการเรียนรู้สถานการณ์ปัญหาอย่างเข้าใจความเป็นพลวัต การพัฒนากลไกการกระจายอำนาจจึงควรมีการสร้างเครื่องมือในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ เช่น การสร้างเกณฑ์การประเมินผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมคิด ตัดสินใจร่วมกัน การสร้างโครงการจัดอบรมความรู้และทักษะแก่บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างแผนปฏิบัติการด้านสวัสดิการท้องถิ่นร่วมกัน และควรเร่งเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพประชาคมในท้องถิ่น เพื่อแสวงหาแนวทางการทำงานสวัสดิการเพื่อชุมชนท้องถิ่นอย่างรอบด้าน และมีคุณภาพสอดคล้องกับสถานการณ์จริงที่เปลี่ยนแปลงไป

8) กลไกการบริหารจัดการระบบงาน ผ่านการประเมินผลในระบบเปิด โดยคณะบุคคลที่มีความหลากหลาย เป็นธรรม มีฐานคิดเชิงกัลยาณมิตรที่ต้องการแสวงหาแนวทางแก้ปัญหาาร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ ทั้งนี้กลไกที่จะมีส่วนร่วมในการประเมินผลในงานสวัสดิการสังคมได้แก่

8.1) กลุ่มผู้มีส่วนร่วมทางตรงและทางอ้อม เช่น

- ประชาชนผู้รับบริการ(Client)
- ผู้รับบริการ ลูกค้า ผู้บริโภค ประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากระบบสวัสดิการสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม (Stakeholders)

- องค์กรกลางที่เข้ามาร่วมประเมิน(Neutral Evaluation Unit) หมายถึงหน่วยงานที่ไม่มีส่วนได้เสีย เป็นกลาง มีความรู้และเชี่ยวชาญในการประเมินผล ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

8.2) การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดทางสังคม

การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัด(Criteria/Indicators) นับเป็นกลไกสำคัญในการประกันคุณภาพของการประเมินในรายละเอียดมากยิ่งขึ้น การประเมินผลของงานสวัสดิการสังคมไม่เพียงแต่จะพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่านั้น หากยังต้องพิจารณาถึงตัวชี้วัดถึงคุณภาพทางสังคมในด้านอื่น ๆ ประกอบไปด้วย เช่น

- ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ความชัดเจนและโปร่งใสของการบริหารจัดการ การมีฐานข้อมูลและระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ถูกต้อง การยอมรับการตรวจสอบสาธารณะด้วยความถูกต้องและเป็นกลาง โดยปราศจากอคติและการเลือกปฏิบัติ

- การจัดสรรทรัพยากร และการกระจายผลประโยชน์ โดยอยู่บนฐานของความเสมอภาค ความเป็นธรรม และการให้โอกาสคนทุกกลุ่มเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง เท่าเทียม

- ความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ พิจารณาจากตัวชี้วัดหลายด้าน ได้แก่ สมรรถนะของหน่วยงาน (organization capacity) ความทั่วถึงและเพียงพอ coverage and adequacy) ความถี่ในการให้บริการ (service frequency) ประสิทธิภาพในการให้บริการ (efficiency) เป็นต้น

- ความรับผิดชอบของหน่วยงาน พิจารณาจากตัวชี้วัดด้านพันธกิจต่อสังคม (social commitment) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (public accountability) การให้หลักประกันความเสี่ยง (Risks Guarantee) การยอมรับข้อผิดพลาด (Acceptance of Failure) ขององค์กร หากเกิดขึ้น

- การตอบสนองความต้องการของประชาชน พิจารณาจากตัวชี้วัดด้านการกำหนดประเด็นปัญหา (problem Identification) การกำหนดวาระรับฟังความคิดเห็น (public hearing)

ต่อเนื่อง และการกำหนดมาตรการเชิงกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา (strategic measure) รวมถึงความรวดเร็วในการแก้ปัญหาและการตัดสินใจบนฐานการกระจายอำนาจ

- ความพึงพอใจของลูกค้า พิจารณาจากตัวชี้วัดระดับความพึงพอใจ (degree of satisfaction) การยอมรับหรือคัดค้าน (acceptance or rejection) กรณีที่ผู้ใช้บริการทักท้วงความถี่ที่เกิดปัญหา

- การประเมินผลเสียหายที่กระทบต่อสังคม พิจารณาจากผลกระทบภายนอก (externalities) ที่มีต่อสถานะองค์กรและผลประโยชน์ประชาชน ต้นทุนทางสังคม (social costs) ที่อาจถูกกระทบจากปัจจัยเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่กระทำให้อ่อนแอลง หรือมีการเปลี่ยนแปลงให้เกิดผลที่ตามมา (outcome) อย่างคาดไม่ถึง

- การประเมินความยั่งยืน (Sustainable) ที่คงทนอยู่กับกลุ่มเป้าหมาย การลดบทบาทของภาครัฐในการจัดสวัสดิการสังคมลง แต่เพิ่มบทบาทให้ภาคส่วนต่างๆ ที่เข้มแข็งมีบทบาทในการจัดสวัสดิการสังคมมากขึ้น แต่รัฐจะยังคงบทบาทการสนับสนุน ส่งเสริมกำกับบริการให้มีมาตรฐานและคุณภาพ

3.1.4 การพัฒนากลไกการดำเนินงาน

1) การเสริมสร้างและขยายระบบอาสาสมัครเพื่อสังคม การปฏิบัติงานในระบบสวัสดิการสังคม จำเป็นต้องสร้างกลไกเชิงปฏิบัติไว้ให้มากมาย กว้างขวาง เพราะงานด้านคุณภาพชีวิตหมายถึงคุณภาพของชีวิตทุกด้านของมนุษย์ และเป็นมนุษย์ทุกคนของสังคม ไม่เพียงแต่ผู้ประสบปัญหาบางกลุ่มเท่านั้น ดังนั้น จึงควรส่งเสริมกลไกการดำเนินงานที่เกิดจากฐานภาคีที่หลากหลาย เช่น อาสาสมัครหมู่บ้าน อาสาสมัครชุมชน อาสาสมัครเพื่อการคุ้มครองเด็ก ฯลฯ และควรมีระบบเสริมความรู้ พัฒนาทักษะในการเข้าถึงปัญหา คอยเป็นผู้เฝ้าระวังทางสังคม (Social Watchdog) และมีความรู้และทักษะพื้นฐานในการทำงาน ประสาน แสวงหาทรัพยากรในชุมชน เป็นเบื้องต้น

2) การจัดตั้งศูนย์ประสานงานทางสังคมในชุมชน เพื่อทำหน้าที่เป็น ผู้รวบรวมข้อมูลปัญหาทางสังคมในชุมชน ในด้านต่าง ๆ และส่งต่อเพื่อจัดระบบช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม ทันการณ์

การจัดตั้งศูนย์ประสานงานต่าง ๆ นั้น ควรให้หมู่บ้าน ชุมชน เป็นผู้ดำเนินการโดยการคัดเลือกคนที่เหมาะสมในชุมชนเอง หากรัฐเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดรายละเอียดการดำเนินงาน และตัวบุคคล รัฐอาจจะมีส่วนในการลดความรู้สึกร่วมของคนในชุมชนลง รัฐควรจำกัดบทบาทในการนำ หรือ "ทำให้" หรือ "ทำแทน" เป็นบทบาทในการ "หนุน" หรือ "เอื้ออำนวย" หรือหนุนช่วยด้านคำแนะนำในเชิงความรู้ กฎหมาย และทรัพยากรในบางระดับ รวมทั้งกำหนดกลไกประเมินผลโดยชุมชนร่วมรู้และร่วมสร้างตัวชี้วัดด้วย

ปัจจุบันบทเรียนของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในชุมชนมีมากมายมหาศาล สะท้อนความสามารถของผู้นำ ปราชญ์ชาวบ้านในมิติต่าง ๆ มากมายซึ่งควรที่รัฐ จะร่วมถอดบทเรียนความสำเร็จในการจัดสวัสดิการสังคมมิติต่าง ๆ เผยแพร่ต่อสังคม และสร้างกลไกสื่อสารสาธารณะต่อสังคมให้เผยแพร่อย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างจิตสำนึกสวัสดิการสังคมร่วมกันทั้งสังคม อันจะเป็นการลดภาระของรัฐลง และเสริมความเข้มแข็งของพลังปัญญาและพลังประสบการณ์ของชุมชนให้เติบโตใหญ่ขึ้น

3) การจัดเวทีถอดบทเรียนเพื่อสร้างชุดความรู้ในการขับเคลื่อนงานสวัสดิการสังคมร่วมกับสถาบันการศึกษา กระทรวงฯ ที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจ องค์กรชุมชน ท้องถิ่น และเสริมศักยภาพขององค์กร กลุ่มเป้าหมายที่มีความพร้อมอยู่แล้วให้แข็งแกร่งขึ้น เช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ กลุ่มคนพิการ กลุ่มเครือข่ายพ่อแม่ ฯลฯ เป็นต้น

4) การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรบริการแบบครบวงจรเบ็ดเสร็จ (One Stop Crisis Center - OSCC) เพื่อพัฒนาและยกระดับมาตรฐานของกลไกการดำเนินงานให้สามารถรองรับปัญหา ความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในภาวะวิกฤตได้อย่างเหมาะสม

การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ครบวงจร ในลักษณะที่เป็นองค์รวม ได้แก่ การให้บริการด้านสังคม จิตใจ ควบคู่ไปกับบริการด้านการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ การพิทักษ์สิทธิ และการปลุกจิตสำนึก เพื่อให้ผู้ใช้บริการ ครอบครัวและชุมชน สามารถเข้าใจและมีทางเลือกในการแก้ปัญหาอย่างเหมาะสม กลไกการให้บริการมุ่งให้เกิดการตอบสนองของผู้ใช้บริการในมิติหลาย ๆ ด้าน ในลักษณะองค์รวม ที่สอดคล้องกับความพอใจของผู้ใช้บริการ เน้นการทำงานเป็นทีมสหวิชาชีพ เพื่อความละเอียดอ่อนในการมองปัญหาที่แตกต่างกัน และสามารถช่วยเหลือได้ครบวงจรมากขึ้น

การสร้างกลไกของหน่วยบริการลักษณะนี้ ต้องเสริมการบริหารจัดการในรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีได้มุ่งเป้าหมายเพียงการได้รับบริการหลาย ๆ ด้านพร้อมกันไป หากหมายถึงคุณภาพของระบบบริการต้องลดความซ้ำซ้อน ลดความเยิ่นเย้อ การกระทำซ้ำเชิงข้อมูลที่ทำร้ายผู้ใช้บริการที่เป็น "เหยื่อ" ของปัญหาอยู่แล้ว ดังนั้นหน่วยงานต้องมีการจัดสร้างกลไกที่พิเศษและสามารถรองรับปัญหาที่ละเอียดอ่อนของมนุษย์ได้ เช่น

- มีโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจน
- มีการจัดแบ่งภารกิจการทำงานในทีมสหวิชาชีพที่ชัดเจน
- จัดหัวหน้าทีมในการทำหน้าที่แต่ละด้านอย่างเบ็ดเสร็จ
- ให้ความสำคัญกับการจัดกลไก กระบวนการดำเนินงานใหม่ ที่เชื่อมโยงประสานระบบบุคคล ระบบบริการ ระบบส่งต่ออย่างเหมาะสม
- มีการสร้างแบบฟอร์ม ฐานข้อมูลเพื่อเก็บข้อมูลสำคัญทั้งในระดับบุคคล และนโยบาย

5) การเสริมประสิทธิภาพการจัดทีมงานบุคลากร โดยการจัดอบรมผู้ปฏิบัติงาน ด้านความรู้ ทักษะ ความเชี่ยวชาญ การพัฒนาทัศนคติในการทำงานกับกรณีที่มีความซับซ้อน ยุ่งยากในกระบวนการบริการ มุ่งสร้างระบบการสื่อสารในหน่วย ระหว่างและนอกหน่วย สร้างจิตสำนึกให้บุคลากรคำนึงถึงระบบและกระบวนการที่เก็บรักษาความลับ

6) การเสริมกลไกการประสานงานรูปแบบต่าง ๆ และการสร้างและพัฒนาระบบประสานงานที่หลากหลายมิติ ทั้งในด้านภาระงาน ข้อมูล การสื่อสาร การประชุม การส่งต่อ เพื่อรับบริการ

7) การสร้างเสริมศักยภาพการให้บริการแบบสหวิชาชีพ การให้บริการเชิงสหวิชาชีพกล่าวได้ว่ามี 2 ลักษณะ คือ (1) การประสานแบบต่างฝ่ายต่างทำงานในหน้าที่หลักของตนเอง(Interdisciplinary) และ (2) การประสานแบบที่ทุกฝ่ายต่างคิดร่วมกัน วางแผนและกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน (Multi-disciplinary) ดังนั้น จึงต้องให้ความสำคัญกับการจัดระบบประสานงานที่มีคุณภาพ บนฐานของความสำนึกตระหนักร่วมกัน โดยเสริมกลไกต่าง ๆ เช่น

- การประสานและสร้างเครือข่ายภายนอก ทั้งเครือข่ายบุคคล หน่วยงาน อาชีพความเชี่ยวชาญพิเศษ
- การสร้างและพัฒนาเครือข่ายในชุมชน กลุ่มสังคม เพื่อจะได้เป็นผู้ร่วมดำเนินการในระยะยาว
- การสร้างเครือข่ายทางสังคม เพื่อแสวงหาและส่งเสริมฐานทรัพยากรที่จำเป็น เช่น บุคคล สถานที่ บ้านพัก วัสดุสิ่งของและทุนเงิน
- การพัฒนาพันธมิตร ภาคหุ้นส่วนของระบบสวัสดิการสังคมให้มีความหลากหลายเหมาะสมกับสถานการณ์ปัญหาสังคมใหม่ๆ เพื่อให้เกิดระบบบริการคุ้มครองทางสังคม
- การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้น ในการกำหนดพันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ของหน่วยงานและเครือข่าย การสร้างและ กำหนดนโยบายจากฐานของหน่วยงาน และความต้องการของประชาคม ชุมชน ผู้ใช้บริการ รวมถึงการจัดทำแผนพัฒนาบริการ การประสานงาน การเลือกสรรเทคโนโลยีที่จำเป็น การจัดหาแหล่งทรัพยากรทางสังคม การจัดตั้งกองทุนและ การแสวงหาทุน ทั้งทุนเงิน ทุนความรู้ ปัญญา พื้นที่ ความชำนาญ และความเอื้ออาทร

โดยสรุปการให้ความสำคัญกับการสร้างและพัฒนากลไกในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่กลไกระดับนโยบาย การบริหารจัดการ การดำเนินงาน ล้วนแต่เป็นการสร้างหลักประกันคุณภาพพื้นฐานเพื่อ

การพัฒนางานสวัสดิการสังคมทั้งสิ้น ขณะเดียวกันยังเป็นการพัฒนาเงื่อนไขให้เกิดการเคลื่อนไหวกิจกรรมหลายมิติ หลายระดับ หรือในบริบทพื้นที่ที่ต่างกัน อันจะนำไปสู่การสร้างฉันทามติร่วมในการเคลื่อนไหวทางสังคมเชิงสร้างสรรค์ เพื่องานสวัสดิการสังคมร่วมกันในอนาคต

4. จุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาอุปสรรคของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

ผลการศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาอุปสรรคของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันมีดังนี้

4.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้เกิดการเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมตามสิทธิได้มากขึ้น

กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการดูแลและจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนในรัฐไว้ใน มาตรา 43,52,53,54,55,80,86 และในปัจจุบันประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมสามารถเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมได้มากขึ้น เนื่องจากนโยบายของรัฐมีโครงการบริการสวัสดิการสังคมที่ชัดเจน เช่น นโยบายหลักประกันสุขภาพ (บัตรทอง 30 บาท) นโยบายการศึกษาภาคบังคับ (12 ปี) และนโยบายสวัสดิการสำหรับทุกคน (Welfare For All) นโยบายการขึ้นทะเบียนคนจน นโยบายการประกันสังคม นโยบายการจัดบ้านเอื้ออาทรและบ้านมั่นคง เป็นต้น

4.2 บริการสวัสดิการสังคมที่รัฐให้ความสำคัญ คือ ด้านสุขภาพและด้านการศึกษา

บริการสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดแบบครอบคลุม ทั้งถึงมากที่สุดคือ บริการด้านสุขภาพอนามัย ได้แก่ บัตรทอง 30 บาท รองลงมาคือ บริการด้านการศึกษา ได้แก่ การจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และบริการด้านการมีงานและมีรายได้ ได้แก่ โครงการประกันสังคม ปัจจุบันได้ขยายสิทธิประโยชน์ครอบคลุมถึงการประกันสุขภาพ และการประกันการว่างงาน ซึ่งบริการแต่ละประเภทก็มีจุดแข็ง ปัญหา/จุดอ่อน และการจัดสวัสดิการสังคมในอนาคต ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1

ประเภทสวัสดิการสังคมแต่ละประเภท จำแนกตามหน่วยงาน จุดอ่อนและอนาคต

ประเภทสวัสดิการสังคม	หน่วยงาน	ปัญหา/จุดอ่อน	อนาคต
1.การศึกษา			
1.1.ในระบบ	ภาครัฐ	- คุณภาพการศึกษายังไม่อยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจ - เด็กเยาวชนกลุ่มพิเศษและลำบากเดือดร้อนยังเข้าไม่ถึงบริการ - แหล่งการเรียนรู้บนออร์ระบบและอัตราค่าศึกษายังไม่กว้างขวางครอบคลุม และขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ	- เพิ่มเติมสวัสดิการด้านการศึกษา - มีการตรวจสอบกลไก/มาตรการของรัฐในการจัดสวัสดิการการศึกษา - ภาคเอกชน/ภาคประชาชนจะมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการศึกษา เพื่อตอบสนองความต้องการบริการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว
1.2.นอกระบบ	รัฐ/เอกชน		
1.3.ตามอัตราค่าจ้าง	ครอบครัว/ชุมชน		
2. สุขภาพอนามัย	รัฐ เอกชน ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพ โดยชุมชน	มีการขยายขอบเขตมากขึ้นและมุ่งเน้นรัฐสวัสดิการ แต่ยังไม่ครอบคลุมกลไกและมาตรการ (30 บาท) มีการเลือกปฏิบัติ มาตรการยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน	ต้องมีกลไก มาตรการในการส่งเสริมสุขภาพ เช่น การคุ้มครองผู้บริโภค การดูแลสิ่งแวดล้อม มาตรฐานในเรื่องอาหาร
3. ที่อยู่อาศัย / ที่ดินทำกิน	รัฐ เอกชน ชุมชน เคหะแห่งชาติ	รัฐยังไม่สามารถจัดสวัสดิการ / ไม่ครอบคลุม และแก้ไขปัญหาไม่ตรงจุด ระเบียบและกฎหมายยังไม่เอื้อต่อผู้มีรายได้น้อย การประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีปัญหา การกระจายของ	หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดการที่อยู่อาศัย / ที่ทำกินสามารถอยู่ในหน่วยเดียวกัน มีการบูรณาการร่วมกับ อบต. ในการจัดการที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะผู้ยากไร้ ผู้ยากจนที่ต่ำกว่าเกณฑ์

ประเภทสวัสดิการสังคม	หน่วยงาน	ปัญหา/จุดอ่อน	อนาคต
3. ที่อยู่อาศัย / ที่ดินทำกิน	รัฐ เอกชน ชุมชน คณะแห่งชาติ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีปัญหา การกระจายของ หน่วยงานที่ให้บริการในการจัดการ ประชาชน ต้องการความมั่นคงในที่อยู่อาศัย / ที่ทำกิน / งบประมาณ	ผู้ยากไร้ ผู้ยากจนที่ต่ำกว่าเกณฑ์
4. การมีงานทำ / มีรายได้	รัฐ เอกชน ชุมชน	- ขู่จำกัดในการมีงานทำ - มีการนำเทคโนโลยีมาทดแทนคนในระบบโลกา- ริวัตน์ - รายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ - จำนวนคนว่างงานมีมาก	- การผลักดัน พรบ. การว่างงาน รัฐควรจะมี สวัสดิการ ดูแลให้ หน่วยงานจ้างมีมาตรการ มีการขึ้นบัญชีไว้ เพื่อดูแลในกรณีเจ็บป่วย - มีหลักประกัน / การคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอก ประเทศ

4.3 จุดแข็ง มีการปรับกลยุทธ์การทำงานด้านสวัสดิการสังคมใหม่ ให้แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ภารกิจเชิงประเด็นปัญหา ถือเป็นมิติที่ทำให้งานสวัสดิการสังคมมีความเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้น

การปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาได้ทำให้เกิดหน่วยงานใหม่ที่สำคัญ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงยุติธรรม เน้นการทำงานอย่างบูรณาการและมีเอกภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาล มีระบบงานและวิธีการทำงานที่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและอนาคต ตัวอย่างเช่น

กระทรวงศึกษาธิการ

: ยุทธศาสตร์การทำงานของกระทรวงศึกษาธิการ มี 4 เรื่อง ได้แก่

1. ความเสมอภาคทางการศึกษา การให้เด็กและเยาวชนได้มีโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาตลอดชีวิต
2. คุณภาพการเรียนรู้ การส่งเสริม สนับสนุนให้โรงเรียน ครู นักเรียนมีคุณภาพการศึกษาและได้มาตรฐาน โดยมีการกำหนดตัวบ่งชี้ทางการศึกษาตามระบบประกันคุณภาพ
3. การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีการกระจายอำนาจ เสริมความเข้มแข็งของภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาร่วมกัน เช่น ส่งเสริมให้โรงเรียนขนาดเล็กที่จะปิดโรงเรียนมาจัดการศึกษาให้กับเด็กพิการ การส่งเสริมให้เด็กยากจนในชนบทมีโอกาสทางการศึกษาโดยรัฐบาล โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน เป็นการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนทั้งในเมืองและชนบทได้ศึกษาต่อระดับปริญญาตรีทั้งในประเทศและต่างประเทศ โครงการทุนการศึกษาสานฝันเด็กไทย ในรูปของโครงการทุนการศึกษาเรียงความ โครงการโรงเรียนในฝัน เป็นต้น
4. การเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันในระดับโลก "ปัจจุบันขีดความสามารถการแข่งขันในระดับอุดมศึกษาดีขึ้น แต่ในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา กระทรวงฯ ยังคงต้องพัฒนาอีก" (สัมภาษณ์ คุณหญิงกษมา วรวรรณ ณ อยุธยา, 5 ต.ค. 47)

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

"ยุทธศาสตร์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่สำคัญ คือ ต้องเชื่อมโยงกับการทำงานของกระทรวงด้านสังคม ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน ศึกษาธิการหรืออื่นๆ ...

...ยุทธศาสตร์ของกระทรวงต้องมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด กับพื้นที่ด้วย กระทรวงฯ ต้องทำงานกับคนทุกกลุ่มวัย ทั้งเด็ก สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ วันนี้กระทรวงฯ จะไม่ทำงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหเฉพาะเรื่อง เช่น สมัยก่อนพอเราดูเรื่องเด็ก เราก็จะดูแต่เรื่องเด็กโดยไม่ได้ดูเลยไปถึงเรื่องครอบครัว ชุมชน วันนี้ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มเป้าหมาย

จำเป็นต้องทำ การทำงานต้องทำกับคนทั้งชีวิต กับคนทั้งหมด กระทรวงฯ ไม่ได้ทำงานเพียงลำพัง อีกต่อไป เราต้องทำหน้าที่ของการประสานความเชื่อมโยงในการทำงาน เราจะต้องเป็นคนชี้ สถานการณ์ วิเคราะห์สถานการณ์ทางสังคม" (สัมภาษณ์ นายวัลลภ พลอยทับทิม, 8 ต. ค. 47)

4.4 จุดแข็งขององค์กรมีการบูรณาการความคิด บูรณาการแผน บูรณาการการดำเนินงาน โดยมีการกำหนดตัวบ่งชี้เพื่อวัดประสิทธิภาพของงานให้มีประสิทธิภาพ

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่า ทุกหน่วยงานจะต้องมีการบูรณาการการทำงาน เนื่องจากนโยบายการทำงานของรัฐปัจจุบันให้ความสำคัญกับรายงานผลการดำเนินงาน ให้นำหน่วยงานทุกส่วนได้รับรู้ผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และมีการปรับการทำงาน ให้เอื้อประโยชน์กับประชาชนให้มากที่สุด ตัวอย่างเช่น

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

"กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีหน้าที่บูรณาการเครือข่าย โดยในปี 2548 เราจะสร้างเครือข่ายงานระดับตำบล จะทำแผนงานจนครบทั่วทั้งประเทศ ในปี 2550 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถือเป็นภารกิจหลักในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับคนในท้องถิ่น ปัจจุบันงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะกว้างขึ้น ขยายไปถึงการสร้างความปลอดภัยของมนุษย์ เช่น กรณีการแก้ปัญหาสังคมและความยากจน ส่วนของคนเร่ร่อน คนไม่มีที่อยู่อาศัยก็เป็นภารกิจที่กระทรวงรับมา ดังนั้นนโยบายของท่านรัฐมนตรีก็ชัดเจน จะต้องทำออกมาให้เป็นรูปธรรม แต่ละจังหวัดมีจำนวนเท่าไรจะต้องแก้ไขในจังหวัด ช่วงจดทะเบียนคนจน กระทรวงจะมีคำสั่งให้ตั้งคณะกรรมการเป็นชุด ตั้งอยู่ในระดับจังหวัดเพื่อจะประสานข้อมูลกับสำนักงานจังหวัด อำเภอ

ขณะนี้เรากำลังอยู่ในยุทธศาสตร์ปรับวิถีคิด ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้เป็นการบริหารความรู้เชิงการ พัฒนาทรัพยากรเป็นรายบุคคล พัฒนากฎระเบียบ ขณะเดียวกันสำนักงานพัฒนาข้าราชการพลเรือน (กพร.) ก็กำหนดให้ส่วนราชการทุกหน่วยเห็นสัญญาตกลงกันว่าจะเข้ากลุ่มบังคับ กลุ่มทำทนายเมื่อไร เมื่อนโยบายนี้ออกมาส่งผลให้หน่วยงานทุกหน่วยงานต้องเคลื่อนไหวอย่างนั้นจะอยู่ไม่ได้ ตอนนี้เห็นความชัดเจนในประสิทธิภาพของการให้บริการ เช่น การลดระยะเวลาการให้บริการ การลดขั้นตอนการทำงานลง บางเรื่องใช้เวลาทำงาน 40 วันลดเหลือ 10 กว่าวัน ขั้นตอนที่มีอยู่ 15 ขั้นตอนลดลงมาเหลือไม่กี่ขั้นตอน ก็เป็นการพัฒนารูปแบบการให้บริการ ส่งผลให้ประชาชนพึงพอใจกับบริการของหน่วยงานมากขึ้น หรือปัญหาการค้ำมนุษย์ ซึ่งจะมีกฎหมายป้องกันการค้ำมนุษย์ ถ้ามีกฎหมายบังคับก็จะทำให้การทำงานออกมาได้ง่ายขึ้นไม่ติดอยู่กับกฎระเบียบเดิม"

การบูรณาการทางสังคมเพื่อพัฒนาเด็กและเยาวชน การสร้างผู้นำเยาวชนใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กรมพัฒนาสังคมฯ ไม่ใช่ไปสร้างใหม่ เราจะไปดูงานของหน่วยงานไหนที่มีผู้นำ

เยาวชนอยู่แล้ว เราไปเอาเขามาต่อยอด ให้เขาเป็นผู้นำเยาวชน ให้เขากลับไปคุยกับเพื่อเขา แล้วคิดอะไรใหม่ๆออกมา ขณะนี้เราบูรณาการทุกสำนัก ทุกกรม ทุกหน่วยงานที่จะเอาทรัพยากรกลับไปให้เยาวชนเขาทำตามในสิ่งที่เขาฝันอยากทำ หากนอกเหนือภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ เราก็จะประสานและส่งต่อข้อมูลให้หน่วยงานอื่นๆทำต่อไป" (สัมภาษณ์นายอนันต์ ดิสระ , 6 ต.ค. 47)

4.5 องค์กรชุมชน องค์กรภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่ง มีความเข้มแข็ง มีศักยภาพที่สามารถจัดสวัสดิการสังคมที่เข้าถึงกลุ่มยากลำบากได้ดีกว่า องค์กรภาครัฐ

ผลการศึกษาจากเวทีการระดมสมองและการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิมีความสอดคล้องกันว่า ปัจจุบันองค์กรชุมชน องค์กรภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพที่สามารถจัดสวัสดิการสังคมที่เข้าถึงกลุ่มยากลำบากในชุมชนได้ดี โดยทั่วไปประชาชนจะต้องช่วยตนเองก่อน หากเกินกำลังกำลังของชุมชนจึงจะประสานงานขอความช่วยเหลือมายังหน่วยงานภาครัฐ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ฉะนั้นการช่วยเหลือของภาครัฐจึงเป็นทางเลือกสุดท้ายที่คนในชุมชนจะทำเพราะ ชุมชน ผู้นำชุมชนต่างตระหนักดีว่า รัฐมีข้อจำกัดด้านงบประมาณการจัดสวัสดิการสังคมมีน้อยแต่ผู้มีปัญหาจำนวนมาก มีขั้นตอนการดำเนินงาน แต่เมื่อรัฐมีการกระจายอำนาจลงมาให้อบต.ทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมด้วย ก็ส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมได้ง่ายขึ้นกว่าก่อน

อย่างไรก็ตามผลการศึกษาครั้งนี้พบว่า การกระจายอำนาจลงมาสู่ท้องถิ่นถือเป็นนโยบายและทิศทางของการจัดสวัสดิการสังคมที่ถูกต้องในอนาคต ถือเป็นทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนในขณะเดียวกันกันเพราะ มี อบต. ส่วนน้อยที่สามารถจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ติดเชื้อเอดส์และครอบครัวได้ แต่ อบต. ส่วนใหญ่ก็ยังขาดความพร้อม ขาดความรู้ความเข้าใจ ต่องานสวัสดิการสังคม ยังมี อบต. จำนวนมากที่มีแผน อบต. อยู่การทำโครงสร้างพื้นฐานเช่น ถนน ประปา น้ำ ก่อสร้างอาคารสถานที่ ฯลฯ เป็นหลัก ยังทำเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมน้อยมาก แต่ในอนาคตน่าจะมี อบต. ทำเรื่องนี้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการท่านหนึ่งว่า

"ชุมชนสามารถจัดสวัสดิการสังคมกันเอง ต้องยอมรับเดี๋ยวนี้เรานั่งอยู่ส่วนกลางหรือนั่งที่ พมจ. ถามว่าลึกๆในชุมชนเรารู้หรือเปล่าว่าใครเป็นอะไร เหมือนกันหลายๆภาคส่วนหลายๆเครือข่าย เขาแข็ง เขาจัดสวัสดิการของเขาเอง เขาระดมทรัพยากรได้ เขาดูแลคนด้อยกว่าในชุมชน เรารู้ใครเป็นอะไรเขาอยู่กันกันทุกวัน อย่างที่เคยไปดูที่คลองเป็งยะ อ. จะนะ จ. สงขลา เดิมนี่เขาจัดสวัสดิการยิ่งกว่ารัฐอีก ดูแลตั้งแต่เด็กจนถึงเสียชีวิต เหมือนกับจำลองแบบของกรมเลย แต่เขาไป

ทำเอง ลุงอัมพร ด้วงปานบอกว่าอย่าคิดแทนผม ผมคิดเอง ถ้าจะช่วยเหลืออะไรช่วยมา ผมรับได้
ทั้งนั้นแต่อย่าคิดแทนผม" (สัมภาษณ์ นายอานันต์ ดิสระ, 6 ต.ค. 47)

"การสนับสนุนของรัฐควรเปลี่ยนรูปแบบเป็นรัฐให้การสนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็งหรือ
ชุมชนช่วยตนเอง โดยทำบ้านเล็กๆในชุมชน ให้ชาวบ้านมาผลัดเปลี่ยนกันดูแลคนในชุมชนที่ยาก
ลำบากไม่สามารถช่วยตนเองได้โดยไม่ต้องใช้รูปแบบของสถานสงเคราะห์เดิมที่ ทำในลักษณะให้
ผู้ที่ยากลำบากได้อยู่ในชุมชนของเขาเอง ชุมชนช่วยแก้ปัญหา สถานสงเคราะห์ที่รัฐทำอยู่ ก็ควรทำ
เป็นศูนย์สวัสดิการเรียนรู้ ให้คนในชุมชนมาเรียนรู้ว่าจะดูแลกลุ่มเป้าหมายในชุมชนได้อย่างไร
สถานสงเคราะห์ของรัฐก็ยังคงทำอยู่ ไม่ใช่หมดไป แต่รัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนทั้งด้าน
นโยบาย ด้านเงินทุนให้เป็นประเดิมกับชุมชน อาจจะเรียกว่าสถานดูแลกลางวันและกลางคืน
(Day Care and Night Care) (สัมภาษณ์นางชนิษฐา เทวินทรภักดี, 26 ก.ย. 47)

4.6 จุดอ่อนสำคัญของภาครัฐ คือ การใช้อำนาจนิยมและนำไปสู่การจัดสวัสดิการ สังคมแบบอุปถัมภ์เฉพาะกลุ่มคณะกรรมการเป็นหลัก และนำไปสู่ความขัดแย้งภายใน ชุมชน

ผลการศึกษาจุดอ่อนของการจัดสวัสดิการสังคมของภาครัฐ พบว่า การใช้นโยบาย
การสั่งการลงมาจากบนลงล่าง (Top-down) ได้ส่งผลให้กระบวนการทำงานเชิงพัฒนากลุ่มเป้าหมาย
ไม่เคยเกิดขึ้นเลย แต่จะเป็นการให้ความสำคัญกับการทำงานเชิงปริมาณและมุ่งตอบสนองผลการ
ดำเนินงาน (Output) การทำงานของภาครัฐจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐเป็นหลักและส่งผล
ให้เกิดระบบอุปถัมภ์เฉพาะกลุ่มของคณะกรรมการเป็นหลัก เช่น บริการเบี้ยยังชีพ บริการกองทุน
หมู่บ้าน บริการของรัฐจึงส่งผลกระทบให้เกิดความขัดแย้งของคนภายในชุมชน ขาดความไว้วางใจ
ขาดความสามัคคี ลดความเอื้ออาทร เกื้อกูลที่เคยมีต่อกัน เหลือเพียงผู้ได้ประโยชน์ ผู้เสียประโยชน์
จากบริการของรัฐ ผลการศึกษาพบประเด็นของจุดอ่อนการจัดสวัสดิการสังคมของภาครัฐ

- เปิดโอกาสให้เกิดทุจริต คอร์รัปชันของบุคคลบางกลุ่มบางพวก
- ไม่ครอบคลุม เกิดช่องว่าง แบ่งพรรคแบ่งพวก บางที่ได้เฉพาะพรรคพวกของตน
- เป็นเครื่องมือทางการเมือง โดยการจะสร้างฐานเสียงใช้สวัสดิการด้านต่าง ๆ มาเสนอ
- ผู้ที่ตกขอบเข้าไม่ถึง ขาดความรู้ด้านข้อมูลข่าวสารไม่ทั่วถึงเพราะชาวบ้านมักแต่ทำมา
หากิน เมื่อมีสวัสดิการอะไรมา มีการสงเคราะห์อะไรบ้าง ส่วนมากจะไม่รู้ จะรู้เมื่อบริการ
ที่จัดให้เสร็จสิ้นแล้ว
- ด้านการศึกษาภาครัฐจัดให้ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษามีไม่เพียงพอ
ไม่สอดคล้องกับความต้องการ เช่น บางโรงเรียนได้รับคอมพิวเตอร์ แต่โรงเรียนยัง ไม่มี
ไฟฟ้าใช้

- ระบบสวัสดิการสังคมบางด้าน มีค่าบริการ ทำให้ผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคม
- ทักษะคติทางสังคมบางด้านกีดกันผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการสังคม เช่น ผู้ป่วยจิตเวช ผู้ติดเชื้ ฯลฯ
- สวัสดิการสังคมบางประเภท เช่น ศิลปะ / ดนตรี มีค่าลงทุนสูง จึงทำให้ขาดการจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนในการเข้าถึงสวัสดิการสังคม
- ขาดการสื่อสารต่าง ๆ ในการให้ความรู้แก่ชุมชน ให้สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้

4.7 จุดอ่อนของการจัดสวัสดิการสังคมปัจจุบัน คือ แต่ละภาคส่วนก็มีข้อจำกัดของการจัดสวัสดิการสังคม

หากวิเคราะห์ถึงจุดอ่อนของการจัดสวัสดิการสังคมของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคท้องถิ่น ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคท้องถิ่น และภาคประชาชน คณะผู้ศึกษาขอเสนอในรายละเอียดดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2
จุดอ่อนและบทวิเคราะห์การจัดสวัสดิการสังคมปัจจุบัน

จุดอ่อน	บทวิเคราะห์
ภาครัฐ	- ปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่ ขาดการเตรียมความพร้อมให้กับภาคท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสังคม ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง หลายแห่งของ อบต. ยังทำงานเชิงสงเคราะห์เป็นหลักยังไม่ได้คำนึงถึงการพัฒนาไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์ - นิยมใช้อำนาจเป็นหลัก ขาดการทำงานเชิงกระบวนการพัฒนาเรียนรู้ให้กับองค์กร คนทำงานและประชาชน - สำนึกการทำงานระบบสวัสดิการสังคมยังขาดความยืดหยุ่น มองปัญหา คิดแบบแยกส่วน แยกเรื่อง แยกงาน ยังไม่สามารถบูรณาการ คน งาน เงินมาไว้ด้วยกันได้ตามการบริหารงานแนวใหม่ ขาดมุมมองการมองแบบองค์รวม เชื่อมโยงกัน เช่น โครงการต่างๆของรัฐ ซึ่งประเมินเฉพาะเรื่องไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบของโครงการต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมายนั้นๆ - กฎ ระเบียบ ขั้นตอนยุ่งยาก ยากแก่การเข้าถึงบริการ เช่น หลักฐานสิทธิตามบัตรประชาชน ทะเบียนบ้าน ฯลฯ - บริการที่จัดมีลักษณะเชิงอุปถัมภ์ (เพื่อตนเอง เพื่อพวกพ้อง) เป็นเครื่องมือทางการเมืองได้ง่าย ประชาชนและกลุ่มเป้าหมายไม่มีส่วนร่วม เพิ่มปริมาณมากกว่าคุณภาพ
ภาคเอกชน	- มีศักยภาพมาก แต่มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการจัดสวัสดิการสังคมส่วนน้อย - ยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมเท่าที่ควร ไม่ได้ถูกดึงเข้ามา

จุดอ่อน	บทวิเคราะห์
ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน	- คนน้อย มีการเข้า – ออกบ่อย ส่งผลให้งานขาดความต่อเนื่อง - จัดบริการเฉพาะเรื่อง เฉพาะกลุ่ม ไม่สามารถจัดบริการให้ครอบคลุมได้ - มีงบประมาณน้อย ต้องสนับสนุนจากภายนอก ปัจจุบันต้องระดมทรัพยากรจากภายในเป็นหลัก การของงบประมาณสนับสนุนจากรัฐได้น้อย ลำบากไม่ทันกับการดำเนินงานขององค์กร
ภาคท้องถิ่น	- ขาดความรู้ ความเข้าใจ ฐานคิดของสวัสดิการสังคมที่ถูกต้อง เช่น ให้ความสำคัญกับการสงเคราะห์ให้เพียงพอเป็นการจัดสวัสดิการสังคม เป็นต้น - ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระดับของ อบต. ที่มีรายได้แตกต่างกันจึงทำให้ยังไม่สามารถจัดสวัสดิการสังคมได้เต็มที่ จำนวนบุคลากร งบประมาณ เป็นต้น - กฎระเบียบ ข้อบังคับของงานสวัสดิการสังคมมีรายละเอียดมาก ทำให้หลาย อบต. ต้องยืดกฎระเบียบเป็นหลัก ขาดการพิจารณาถึงประชาชนเป็นเป้าหมายหลักของบริการ - การจัดสวัสดิการสังคมยังถือเป็นภารกิจของที่ อบต. จะให้ความสำคัญ หลาย อบต. ยังคงให้ความสำคัญกับการก่อสร้างพื้นฐาน หากมีงบประมาณเหลือจึงจะนำมาพิจารณาจัดสวัสดิการสังคมให้กลุ่มเป้าหมายบางส่วน - อบต. ส่วนใหญ่เห็นว่า การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นเพียงกระจายงานลงมา แต่ไม่ได้สนับสนุนคน งบประมาณลงมาพร้อมๆกัน จึงทำให้กลไกของนโยบายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่สามารถเกิดขึ้นจริงได้ โดยเฉพาะ อบต. ขนาดเล็กกับขนาดกลาง - ภารกิจของ อบต. มีมาก บริการสวัสดิการสังคมจึงเป็นเพียงงานฝากของ อบต. การจัดสวัสดิการจึงขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้นำ อบต. เช่นกัน - งานเยอะ คนน้อย เมื่อเกิด พรบ. การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้งานของทุกกระทรวง ทุกกรมลงมาที่ อบต. ทั้งหมดเข้าทำนองที่ว่า “ให้งานแต่ไม่ให้เงินลงมาพร้อมๆกัน อบต. จึงทำตามความสนใจของ อบต. เป็นหลัก” (เวทีระดมสมองทุกภาค)

จุดอ่อน	บทวิเคราะห์
ภาคประชาชน	- ยังขาดพลังการต่อรองกับสวัสดิการสังคมกระแสหลัก - ขาดงบประมาณที่จะรองรับทั้งระบบของภาคประชาชน - มีศักยภาพ ความพร้อมของแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน - จัดบริการเฉพาะสมาชิกกลุ่ม ยังไม่สามารถครอบคลุมประชาชนที่เดือดร้อนอย่างแท้จริง

4.8 ปัญหาอุปสรรคของการเข้าถึงสวัสดิการสังคมลดลง แต่ยังต้องมีการพัฒนากลุ่มเป้าหมายให้ไปสู่การพัฒนาตนเองและครอบครัวอย่างยั่งยืน

การใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) ได้ส่งผลให้หน่วยงานมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ภารกิจขององค์กรให้ชัดเจน ประกอบกับมีการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานมากขึ้น ประกอบกับการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสังคมเชิงประเด็น (Issues) ที่เป็นปัญหาสังคมเร่งด่วน เช่น การใช้นโยบายหลักประกันสุขภาพ (บัตรทอง 30 บาท) นโยบายการจัดที่อยู่อาศัยคนจน (บ้านเอื้ออาทร) นโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (12 ปี) ที่มีการปรับเปลี่ยนให้กลุ่มตกขอบทางสังคมที่ไม่มีหลักฐานสิทธิ เช่น บัตรประชาชน ทะเบียนบ้าน ใบสูติบัตรให้สามารถเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับได้ เป็นต้น

ข้อสังเกตของคณะผู้ศึกษา พบว่า แม้ประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมพื้นฐาน เช่น การศึกษา สุขภาพได้ง่ายขึ้น แต่รัฐจำเป็นต้องพัฒนากลุ่มเป้าหมายให้สามารถพึ่งตนเอง ลดการพึ่งพาบริการของรัฐและนำไปสู่การพัฒนาแบบยั่งยืน สามารถอยู่ในครอบครัว ชุมชนอย่างมีความสุข

4.9 ปัญหาอุปสรรคของบริการสวัสดิการสังคม คือ ปัญหาเชิงโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม ส่งผลให้บริการที่มีอยู่น้อย ไม่เพียงพอ ไม่ครอบคลุม ไม่ทั่วถึง ไม่สร้างความเสมอภาค เป็นธรรมให้แก่ประชาชน

ผลการศึกษา พบว่า ส่วนหนึ่งของประชาชนที่ยังเข้าไม่ถึงบริการ เนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ไม่สนใจใฝ่หาความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ ประกอบกับกลไกของโครงสร้างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐเป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการทำงานบวกกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเป็นเครื่องมือการทำงาน จึงทำให้เกิดกลไกการบริหารจัดการขาดความตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ นอกจากนี้ยังขาดการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานจากภายนอกเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม ซึ่งเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริต คอร์รัปชันของบุคคลบางกลุ่มบางพวก

4.10 ทางเลือกของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต ยั่งยืนอยู่บนกระแสโลก คือ การจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะ (Pluralism) ที่มุ่งตอบสนองกับความต้องการของประชาชนหลายกลุ่ม หลายเชื้อชาติ หลายศาสนาและหลายวัฒนธรรมและใช้ชุมชน ท้องถิ่นเป็นฐานดำเนินการโดยมีสิทธิอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ผลการศึกษา พบว่า ทางเลือกของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบเดียว (Institutional-based) เป็นหลัก รัฐยังคงเป็นภาคหลักหรือตัวเอกของงานสวัสดิการสังคมไทยมาเป็นการจัดรูปแบบสวัสดิการสังคมใหม่ที่ให้ความ

สำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆที่ต้องก้าวเข้ามาเป็นพันธมิตร ภาคหุ้นส่วนของงานสวัสดิการสังคม ทางเลือกของการจัดสวัสดิการสังคมจึงจำเป็นต้องใช้ฐานคิด ฐานชีวิตมนุษย์ ฐานนโยบาย ฐานข้อมูลที่มีความหลากหลาย ฐานการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบและกลไกใหม่ ๆ ในการจัดสวัสดิการสังคมใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้น

ทางเลือกของการจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบันส่วนมากจึงเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจากการจัดสวัสดิการสังคมของภาครัฐไปสู่ภาคส่วนต่างๆ อย่างไรก็ตาม**สวัสดิการสังคมภาครัฐก็ยังคงบทบาทนำของการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน** เน้นบริการที่ให้ความเสมอภาคตามสิทธิ ความเท่าเทียม ครอบคลุม ทัวถึงกับคนทุกคนในสังคม**ควบคู่กับการจัดสวัสดิการสังคมภาคบังคับ** ซึ่งเป็นสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นตามนโยบายและกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น พรบ. ประกันสังคมที่ต้องขยายขอบเขตไปยังกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานนอกระบบกลุ่มใหม่ๆ มากขึ้น ทางเลือกของการจัดสวัสดิการสังคมใหม่ๆที่เริ่มก่อตัวอย่างเข้มแข็งและมีพลังการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ การจัดสวัสดิการสังคมกระแสรอง/กระแสทางเลือก เช่น สวัสดิการชุมชน สวัสดิการพื้นถิ่น ซึ่งเป็นสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นเฉพาะกิจ เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย สวัสดิการชาวบ้านที่เกิดจากฐานรากของความเอื้ออาทร วัฒนธรรมเกื้อกูล เป็นต้น

5. ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอนาคต

5.1 ทิศทางสวัสดิการสังคมไทยระยะสั้น

5.1.1. การปฏิรูปองค์การ หน่วยงานให้สามารถตรวจสอบความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและมีการประกันคุณภาพ (Accountability Transparency and Quality Assurance)

หน่วยงานสวัสดิการสังคมจำนวนมาก ทำหน้าที่ดูแลกลุ่มเป้าหมาย จึงจำเป็นต้องมีการวางระบบการบริหารจัดการองค์การ หน่วยงาน ให้มีความพร้อม เช่น สถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ สถานฝึกอบรม บ้านพักเด็กและครอบครัว บ้านพักฉุกเฉิน ฯลฯ หน่วยงานเหล่านี้ควรมีแผนการบริหารจัดการที่เปิดเผย โปร่งใส และสามารถตรวจสอบความรับผิดชอบได้ ตลอดจนมีการประกันคุณภาพการดำเนินงานให้บริการแก่ประชาชน กลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง

- **หน่วยงานที่ให้บริการเชิงสถาบันควรมีระบบฐานข้อมูลกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่บริการเพื่อการตัดสินใจให้บริการที่สอดคล้องเหมาะสม** เช่น สถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ สถานฝึกอบรม บ้านพักเด็กและครอบครัว บ้านพักฉุกเฉิน ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อการสร้างระบบข้อมูลที่ทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป การสร้างฐานข้อมูลที่มีคุณภาพจะเป็นการตรวจสอบสถานการณ์ เห็นสัญญาณเตือนภัยและสามารถสร้างระบบเฝ้าระวังได้ทันการณ์

- **หน่วยงานควรสร้างและขยายระบบการมีส่วนร่วมในการบริหาร** ดำเนินงานอย่างกว้างขวาง ทั้งในกลุ่มผู้ให้บริการ กลุ่มผู้ใช้บริการ กลุ่มชุมชนภายนอกและองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อร่วมคิด ตัดสินใจและสร้างทางเลือกในการให้บริการให้เหมาะสม กระบวนการทำงานอย่างมีส่วนร่วมจะสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม หนุนสร้างความมั่นคง และพัฒนาสังคม ให้แก่ชุมชน และประชาคม ในระยะยาว

- **การพัฒนากระบวนการในการพัฒนากลุ่มเป้าหมาย** โดยเน้นการพัฒนากระบวนการศึกษาทั้งการอ่านออกเขียนได้ การฝึกทักษะอาชีพให้ทันสมัย มีการประสานกับหน่วยงานภายนอกเพื่อเพิ่มสมรรถนะในการเรียนรู้ การฝึกงานในสถานการณที่เป็นจริง ซึ่งมีความทันสมัย สอดคล้องกว่าระบบฝึกอาชีพเดิมที่เป็นอยู่

การสร้างและพัฒนาการศึกษาแก่กลุ่มเป้าหมาย และพัฒนาการมีส่วนร่วมในระบบบริการให้มากขึ้น จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างน้อย 3 ประการ คือ (1) เป็นประโยชน์ในด้านการปรับปรุงการบริหารงานสวัสดิการสังคมให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมาย และพัฒนาความสามารถให้พึ่งตนเองได้ในระยะยาว (2) เป็นประโยชน์ในด้านการเตรียมการกระจายอำนาจของรัฐบาล และการถ่ายโอนอำนาจความรับผิดชอบต่อสวัสดิการสังคมของรัฐไปสู่องค์กรของชุมชนต่อไป และ (3) เป็นประโยชน์ในด้านการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานของรัฐบาลจากการเป็นสถาบันที่ให้บริการโดยตรงแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ไปเป็นสถาบันฝึกฝนอบรมองค์ความรู้ ทักษะ ความชำนาญการ เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการอย่างมีคุณภาพโดยตรง ต่อไป

5.1.2. การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคมอย่างเป็นธรรม ทัวถึง (Capacity Building for Local Social Welfare Administrators)

- **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการส่งเสริมให้จัดทำแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมท้องถิ่นในพื้นที่ของตน** กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ มีภารกิจเร่งด่วนในการส่งเสริมความรู้ด้านสวัสดิการท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ และผลักดันให้เกิดการจัดทำแผนพัฒนาสวัสดิการสังคมท้องถิ่นในพื้นที่ของตน โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วน การเปิดกว้างให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ อบต. อบจ. เทศบาล องค์กรชุมชน องค์กรสวัสดิการสังคมภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์กรภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอย่างใกล้ชิด ในรูปของการเข้าร่วมทั้งในระดับคณะกรรมการบริหาร และระดับคณะกรรมการดำเนินงาน จะช่วยให้องค์กรต่างๆ ได้ร่วมทบทวนสถานการณ์ปัญหาสังคมในพื้นที่ตน และร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิธีการบริหารจัดการด้านสวัสดิการสังคม ที่เหมาะสมสำหรับประชาชนในท้องถิ่นของตน

- การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมศึกษาคุณค่าของศาสนา ภูมิปัญญา วัฒนธรรมในพื้นที่ของตน เพื่อผลักดันให้เกิดการเรียนรู้ "คุณค่า" ของ ภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างจริงจัง และนำไปสู่การฟื้นคืนคุณค่าของประเพณี วัฒนธรรมต่าง ๆ ที่ เคยดำรงอยู่ให้กลับคืนสู่ชุมชน และสร้างระบบเกื้อกูลทางสังคมของชุมชนให้กลับมาอีก ทิศทาง ดังกล่าวจะเป็นการเสริมสร้าง ระบบสวัสดิการพหุลักษณะ ที่มีพื้นฐานมาจากสังคมชุมชนในแต่ละ พื้นที่เสริมให้เกิดความหลากหลายที่สอดคล้องกับแต่ละชุมชน

- การพัฒนากลไกของหน่วยงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้ เป็นแกนกลางของการประสานระบบสหวิชาชีพจากกระทรวงต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมใน การบริหารจัดการระบบสวัสดิการในชุมชนอย่างใกล้ชิด

5.1.3 การมีบันทึกข้อตกลงในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมร่วมกันกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน (Memorandum of Understanding or Agreement between GOs and Local Administration and Community Organizations)

การจัดทำบันทึกข้อตกลงในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมร่วมกันพึงดำเนินการบน พื้นฐานความเป็น "หุ้นส่วน" ที่เสมอภาค การให้เกียรติซึ่งกันและกัน ให้ความเคารพนับถือใน ศักดิ์ศรีของบุคคลและหน่วยงาน/องค์กรอย่างเท่าเทียมกัน และถือเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน มากกว่าการมอบงานให้ทำ หรือโยนภาระงานให้ทำอย่างไม่รับผิดชอบ บันทึกข้อตกลงจะเป็น เสมือนการสร้างความตระหนักต่อพันธะสัญญาที่มีต่อกันและกัน ในภารกิจการพัฒนา ระบบสวัสดิการสังคม เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนทุกคนในประเทศ

5.1.4 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายและกลไกการประสานงาน ด้านการให้บริการและการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม (Strengthening Networks for Social Welfare Services and Development)

ที่ผ่านมาเครือข่ายของการบริการสวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วในสังคมไทย มักจะเป็นเครือข่าย ของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก จึงควรสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของกลไกส่วนอื่น เช่น หน่วยงานของเอกชน (รวมภาคธุรกิจ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรชุมชนควรจะได้ ร่วมกันเสริมสร้างความเข้มแข็งในด้านการให้บริการ ความเข้มแข็งของเครือข่ายและกลไกการ ประสานงานด้านการให้บริการ เป็นการแสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างจริงจัง และกว้างขวาง เพื่อให้บริการต่อประชาชนผู้ใช้บริการบรรลุเป้าหมาย

ความเข้มแข็งของเครือข่ายและกลไกการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมเป็นการสะท้อน ความร่วมมือร่วมใจกันร่วมรับผิดชอบต่อการป้องกันปัญหาในวงกว้าง ร่วมกันรับผิดชอบการ พัฒนาระบบการทำงาน ระบบบำบัดรักษา ระบบการแทรกแซงทางสังคม ระบบการฟื้นฟูสังคม

ระบบการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม ระบบการเฝ้าระวังทางสังคม ตลอดจนร่วมกันรับผิดชอบในการยกระดับการพัฒนาสังคมโดยรวม

5.1.5. การขยายและเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบอาสาสมัครในงานสวัสดิการสังคม

(1) หน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและความมั่นคงของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรพัฒนาระบบเครือข่ายอาสาสมัคร โครงสร้างมาตรการจูงใจ เช่น การจัดสรรค่าตอบแทนการทำงานให้อาสาสมัครเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยค่าตอบแทนที่จัดสรรให้ต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับค่าครองชีพด้วย และจัดทำแผนปฏิบัติงานที่ให้ความสำคัญอย่างสูง โดยมีการจำแนกประเภทอาสาสมัครทั้งที่เป็นนักวิชาชีพ และเป็นผู้ช่วยนักวิชาชีพที่มีค่าตอบแทน อาสาสมัครที่เป็นคนในชุมชนที่จำเป็น ต้องให้ความรู้ความเข้าใจในระดับที่เพียงพอจะทำหน้าที่เฝ้าระวังปัญหาต่างๆ ในชุมชน เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาการค้าหญิงและเด็ก ปัญหาการตกเขียว ปัญหาการล่อลวง ปัญหาการทารุณกรรมและปล่อยปละละเลยเด็ก ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ปัญหายาเสพติด ปัญหาการมั่วสุมทางเพศของวัยรุ่น และปัญหาอื่นๆ

(2) ควรสร้างเสริมความเข้มแข็งของระบบอาสาสมัครในทุกระดับและทุกด้าน รวมทั้งขยายจำนวนอาสาสมัครให้มากขึ้นทุกปี และจัดให้มีการฝึกอบรม สัมมนาเชิงปฏิบัติการ และเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทั้งในระดับจังหวัด ระดับภูมิภาค และระดับประเทศอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอตลอดปี

(3) ควรจัดตั้งให้มีการระดมพลังและการพัฒนาศักยภาพของอาสาสมัครอยู่เสมอ โดยเฉพาะอาสาสมัครที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน มีความรู้ทางเทคโนโลยีที่ทันสมัย หรือมีภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีคุณค่าต่อสังคม รวมทั้งจัดให้มีเครือข่ายอาสาสมัครที่เข้มแข็ง ที่จะช่วยดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกในการป้องกันปัญหา การสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม การช่วยบำบัดรักษา การเฝ้าระวังทางสังคม ตลอดจนการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในการพัฒนาสังคมและหนุนเสริมความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่ของตน

5.1.6 องค์การเอกชนภาคธุรกิจพาณิชย์กรรม บริษัทต่างๆ ควรมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกองทุนเพื่อกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ อย่างยั่งยืนและได้รับการลดหย่อนภาษีในการคุ้มครองสังคม

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเป็นฝ่ายสนับสนุนเงินทุน (Financial Support หรือ Financial Sponsorship) เพื่อดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมขององค์กรชุมชน องค์กรสวัสดิการสังคมภาคเอกชน และองค์กรของรัฐ โดยเสนอ

ให้มีการระดมเงินตั้งกองทุนส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมให้แก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เช่น กองทุนเพื่อคุ้มครองเด็ก เยาวชน กองทุนคุ้มครองเยาวชนสตรี ผู้สูงอายุ กองทุนเพื่อให้โอกาสผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคม เป็นต้น และออกกฎหมายให้องค์กรได้รับการลดหย่อนภาษีในการร่วมคุ้มครองทางสังคมในอัตราเล็กน้อย ตามแต่จำนวนปริมาณที่ให้การสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาสังคมและการหนุนสร้างความมั่นคงของมนุษย์

5.1.7. องค์กรของผู้ใช้บริการ สหภาพแรงงาน สมาคม ชมรม

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต้องร่วมกับกระทรวงแรงงาน สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการรวมตัวในรูปของสหภาพแรงงาน องค์กรผู้ใช้บริการ สมาคม หรือ ชมรม เพื่อให้ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายได้จัดตั้งเป็นสหภาพแรงงาน สมาคม ชมรม หรือกลุ่มอิสระของตน ทำหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพพื้นฐานและพิทักษ์สิทธิให้แก่กลุ่มผู้ใช้แรงงานอย่างเหมาะสม

ในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา มีสมาคมผู้ป่วยจิตเภท ซึ่งมีกิจกรรมเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติของสาธารณชน ที่มักจะหวาดกลัวหรือมีอคติต่อผู้ป่วยจิตเภท เป็นต้น การรวมตัวเป็นองค์กรระดับต่างๆ จะช่วยปกป้องสิทธิและประโยชน์ของกลุ่มผู้ใช้บริการของตน และช่วยกันดูแลสวัสดิภาพระหว่างผู้ใช้บริการซึ่งกันและกัน ทำให้กระบวนการพัฒนาสังคมและการหนุนสร้างความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินการได้ตรงกับปัญหาและความต้องการมากขึ้น ทั้งยังเป็น การป้องกันปัญหาในระดับทุติยภูมิและตติยภูมิ หากการป้องกันในระดับปฐมภูมิยังไม่สามารถหยุดยั้งความรุนแรงของปัญหาได้ การรวมตัวของผู้ใช้บริการในระยะยาวจะช่วยเสริมสร้างความหลากหลายของระบบสวัสดิการสังคมในอนาคตให้มากและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

5.2 ทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมของไทยระยะยาว

5.2.1 การทำหน้าที่สะท้อนผลกระทบเชิงนโยบายของการพัฒนาประเทศให้ผู้บริหารระดับนโยบายทราบ เพื่อสร้างนโยบายใหม่อย่างมีส่วนร่วมและสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนของกระแสโลก

บุคลากรทุกระดับของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต้องมีความแม่นยำในการสะท้อนแนวคิดและจุดยืน ให้ผู้บริหารระดับนโยบายได้ทราบถึงผลกระทบของนโยบายที่ส่งผลทางลบต่อสังคม หรือเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาที่สอดคล้อง เหมาะสมในสถานการณ์ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ ผลกระทบของการเปิดประตูทางการค้ากับอินโดจีนในพื้นที่ภาคเหนือ อาจจะทำให้เกิดการแพร่ระบาดของยาเสพติด เอดส์ และอาชญากรรมหรือไม่ อย่างไร ข้อเสนอเชิงทางเลือกต่อนโยบายดังกล่าว หรือนโยบายเปิดสถานศาลาโน-บ่อนการพนันที่

อาจมีผลที่ตามมาต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาอื่น ๆ ที่เป็นปัญหาสืบเนื่อง เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาการค้ำมนุษย์ ปัญหาการค้าหญิงและเด็ก และปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ที่อาจจะตามมา เป็นต้น

5.2.2 การเปลี่ยนแปลงภารกิจของหน่วยงานภาครัฐไปเป็นหน่วยประสานงานส่งเสริมทางวิชาการ การกำหนดนโยบายจากฐานงานวิจัย และการติดตามประเมินผลภายใต้มาตรฐานคุณภาพที่กำหนดขึ้น

ในระยะยาว หน่วยงานของรัฐมีแนวโน้มจะต้องเปลี่ยนแปลงขอบเขตภาระงาน จากการให้บริการโดยตรงไปสู่การกิจการเป็นผู้สนับสนุน การเป็นพี่เลี้ยงในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบริการเหล่านี้ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เป็นต้น หน่วยงานของรัฐบาลต้องไปทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางวิชาการส่งเสริมความรู้ใหม่ๆ ในการปฏิบัติงานโดยตรง ดังเช่น ที่สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ขณะนี้ มีการปฏิบัติงานโดยใช้ข้อมูล หลักฐานความรู้จากการวิจัยเป็นฐานการตัดสินใจในเชิงนโยบาย (Evidence-Based Practice) เรียกว่า EBP ดังนั้นหน่วยงานวิจัยในกระทรวงมีความจำเป็นต้องเร่งสร้างโจทย์วิจัยใหม่ ๆ หรือการติดตามศึกษา เฝ้าระวังสถานการณ์ทางสังคมใหม่ ๆ เพื่อเสนอแนะนโยบายที่สอดคล้องบนฐานการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

การสร้างตัวชี้วัดเพื่อกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สำคัญ ควรเป็นนโยบายที่ทั้งเร่งด่วนและระยะยาว เพื่อสร้างฐานข้อมูลในการตัดสินใจ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยสาระของงานวิจัยควรมีความครอบคลุมในหลายระดับ คือ

- การวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ทางสวัสดิการสังคม
- การวิจัยเพื่อติดตามและประเมินสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง
- การวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการให้บริการทั้งในรูปแบบสถาบัน นอกสถาบัน ระบบสวัสดิการชุมชน
- การวิจัยเพื่อสร้างมาตรฐานและตัวชี้วัดคุณภาพในการปฏิบัติงาน
- การวิจัยเพื่อการจัดการความรู้เชิงสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม พื้นที่แต่ละพื้นที่
- การวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการนโยบายสาธารณะเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดการของรัฐโดยลำพัง เป็นต้น

5.3 การสร้างและพัฒนายุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมในอนาคต

5.3.1 การเสริมความรู้ด้านสวัสดิการสังคมแก่สังคมและการทบทวนความหมายของสวัสดิการสังคมใหม่

สวัสดิการสังคม หมายถึงสภาวะการดำรงชีวิตที่ทำให้คนมีภาวะความเป็นอยู่ที่ดี มีสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สามารถเข้าถึงการจัดบริการและทรัพยากรของรัฐอย่างเหมาะสม สวัสดิการสังคมไม่ได้มีความหมายอยู่ที่การให้ การจัดบริการทางสังคมเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวคราว หากแต่ สวัสดิการสังคมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับชีวิต อยู่บนฐานความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีความเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกบุคคล ครอบครัว เครือญาติ และชุมชน ไปสู่ชุมชนใหญ่ทั้งสังคม ดังนั้นหากเสริมสร้างความรู้ให้สังคมมองเห็นความหมายของสวัสดิการสังคม ที่กว้างขวางมากไปกว่าการให้ การบรรเทาทุกข์ ก็จะทำให้สามารถเข้าใจงานสวัสดิการสังคมว่ามีความเกี่ยวข้องกับมิติที่หลากหลายของชีวิตคน และเป็นการจัดการทางสังคมที่บูรณาการครอบคลุมคุณภาพชีวิตของคนทั้งสังคม ทั้งเรื่องเศรษฐกิจ สุขภาพ สังคม ที่อยู่อาศัย ความมั่นคงปลอดภัยทางสังคม สิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เมื่อเข้าใจความหมายในขอบเขตเช่นนี้ ทำให้สังคมเข้าใจได้ว่า สวัสดิการสังคมไม่ใช่เรื่องราวและความรับผิดชอบของภาคใดภาคหนึ่ง แต่เป็นเรื่องราวความรับผิดชอบของทุกภาคส่วนทั้งรัฐ ครอบครัว ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรส่วนปกครองท้องถิ่น องค์กรภาคประชาชน และแม้แต่สถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้อง เพียงแต่รัฐอาจดำรงบทบาทเป็นเจ้าภาพใหญ่ในการจัดการระยะต้น หรือกระตุ้นให้ขยายไปสู่การทำงานกับระบบ โครงสร้าง การจัดการ การใช้ทรัพยากรเป็นเครื่องมือให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่การพึ่งตนเองของชุมชน หรือการสร้างเสริมความเข้มแข็งของกลไกต่าง ๆ ทางสังคม

5.3.2 การจัดรูปแบบงานสวัสดิการสังคมที่หลากหลาย สอดคล้องกับความต้องการและความพึงพอใจของกลุ่มผู้ใช้บริการ

ปัจจุบันเมื่อปัญหาสังคมเปลี่ยนแปลงไป ยุ่งยากและมีเหตุปัจจัยซับซ้อนมากขึ้น ประกอบกับทรัพยากรของภาครัฐเองมีจำกัด การเน้นรูปแบบการจัดสวัสดิการโดยรัฐที่เน้นการสงเคราะห์ การปรับพฤติกรรมเชิงปัจเจกจึงไม่เพียงพอ ไม่เท่าทันต่อการแก้ปัญหา การจัดสวัสดิการสังคมเพื่อดูแลคนที่ยากลำบากเหล่านี้จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนรูปแบบ แนวทางการให้บริการที่กว้างไกล และลึกซึ้งกว่าการสงเคราะห์ด้านเดียว ระบบสวัสดิการสังคมไทยจึงควรมีการออกแบบที่หลากหลาย แต่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหา และเข้าถึงความยากลำบากและซับซ้อนของคนที่มีประสบปัญหาต่างกลุ่ม ต่างความต้องการมากขึ้น และควรเปิดบทบาทของภาคีต่าง ๆ ให้มีพื้นที่และแสดงบทบาทได้อย่างทั่วถึง สอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลาย

5.3.3 ปรัชญาพื้นฐานการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมไทย ต้องให้ความสำคัญกับสิทธิ ความเสมอภาค ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเป็นธรรม และความโปร่งใสในการจัดการมากขึ้น

ทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมไทยที่เติบโตภายใต้กรอบกติกาสากลของระบบทุนนิยม ไม่เพียงแต่เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางการค้า ทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รัฐไทยต้องยอมรับในค่านิยมทางสากลต่าง ๆ ต้องเป็นฝ่ายบุกเบิกในการสื่อสารทำความเข้าใจกับสาธารณะและป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิผู้ที่มาใช้บริการจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐและของเอกชน การตระหนักถึงสิทธิในระดับต่าง ๆ อย่างจริงจัง ยั่งยืนจำเป็นต้องเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงฐานแนวคิดในการยอมรับ เข้าใจ "ความเป็นคน" และมองเห็น "พลังชีวิต"ของผู้ประสบปัญหาทางสังคมก่อน การค้นหาคุณค่าหรือศักดิ์ศรีของคนที่มีปัญหาจึงเป็นภาระกิจประการสำคัญของคนทำงานในระบบสวัสดิการสังคมที่ต้องเปลี่ยนแปลงความคิด ความเชื่อของตน และจะส่งผลให้เกิดการลดบทบาทของ "ผู้ให้ที่เหนือกว่า" มาเป็น "ผู้กระตุ้นให้เกิดความตระหนักและต้องการการเปลี่ยนแปลง" อันเป็นการปรับบทบาทมาสู่การเป็นผู้ประสานผู้นำการเปลี่ยนแปลงในการเสริมพลัง เสริมความเข้มแข็งขององค์กร หากสามารถปรับแนวคิดใหม่ที่มีต่อมนุษย์ได้แล้ว การเข้าถึง สิทธิ ความเป็นธรรม เสมอภาคและการตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ และจะเปลี่ยนความสัมพันธ์ในลักษณะอุปถัมภ์มาสู่ความสัมพันธ์ที่เสมอภาคเท่าเทียมระหว่างกันมากขึ้น

5.3.4 การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทยควรเริ่มต้นจากพื้นฐานของความเข้าใจสังคมไทย เห็นคุณค่าของทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นของไทย

ปัจจุบันประชาคมต่าง ๆ ในสังคมมีการทบทวนเรื่อง คุณค่าของทุนทางสังคมเดิมที่มีอยู่แล้วในสังคมไทยมากขึ้น โดยเฉพาะคุณค่าเชิงความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ของคนทุกภาคส่วนในสังคมที่มีภูมิความรู้ ประสบการณ์ มีวัฒนธรรมที่เกื้อกูลดำรงอยู่ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้คือต้นทุนที่มีคุณค่าอยู่แล้วในสังคม การสร้างสรรค์ระบบสวัสดิการสังคมจึงต้องพิจารณาถึงต้นทุนที่มีคุณค่าเหล่านี้ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในบริบทสังคมไทย และพัฒนาระบบสวัสดิการที่เกิดจากฐานของครอบครัว ชุมชน ที่มีศาสนาเป็นแกนเหมาะสม สอดคล้อง

ยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมเป็นยุทธศาสตร์ของภาคสังคมที่รัฐและประชาสังคมโดยรวม เป็นเจ้าของและต้องร่วมดำเนินการเอง มิใช่รอให้ใครหรือผู้ใดมาคอยหยิบยื่นให้ดังในอดีต

5.3.5 ทิศทางงานสวัสดิการสังคมไทยจะมีลักษณะที่เป็นแบบพหุลักษณะมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผสมกับแนวคิดที่มาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของฐานประชากร การเคลื่อนย้ายทางภูมิศาสตร์ ทำให้ต้องคำนึงถึงความหลากหลายของกลุ่มเป้าหมายที่มีความต้องการแตกต่างกัน ประกอบกับการปฏิรูปองค์กรระบบราชการ ระบบธุรกิจจำนวนมากที่กระทบต่อการจัดระบบบริการที่เปลี่ยนแปลงไป เรากำลังอยู่ร่วมกับความเปลี่ยนแปลงหลายมิติ หลายระดับ การจัดสวัสดิการสังคมจึงต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบของบุคคลและกลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การจัดสวัสดิการสังคมจึงไม่ควรมีรูปแบบใดรูปแบบเดียว แต่ควรจะมีการดำเนินงานโดยภาคประชาสังคมหลายส่วน ทั้งรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละภาคประชาสังคมจะมีแนวโน้มที่สัมพันธ์กันบนฐานความสัมพันธ์ใหม่ที่เท่าเทียม เป็นหุ้นส่วนในการจัดการทางสังคมร่วมกันและร่วมมือกันในการทำงานได้มากยิ่งขึ้น **การจัดสวัสดิการสังคมที่มีความเป็นพหุลักษณะ ควรเป็นรูปแบบที่หลากหลาย เน้นความร่วมมือจากหลายภาคส่วน เน้นวิธีการทำงานที่ผสมผสานหลายวิธีการ มุ่งให้การทำงานบรรลุเป้าหมายในหลายมิติที่เป็นความเชื่อมโยงวิถีชีวิตที่เป็นองค์รวมของมนุษย์ บุคลากรที่เกี่ยวข้องต้องเรียนรู้ที่จะทำงานกับคนที่มีความแตกต่างทางความคิด ความเชื่อ ท่าที และทัศนคติที่หลากหลาย การเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกับความขัดแย้งแบบแตกต่างแต่ไม่แตกแยกเป็นทิศทางที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในอนาคต**

5.3.6 สถาบันการศึกษาที่จัดการเรียนการสอนด้านสวัสดิการสังคมต้องทบทวน ปรับฐานความรู้ใหม่ ที่เกิดจากการสรุปบทเรียนจากปรากฏการณ์ในพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ ในกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ **เพื่อให้ได้องค์ความรู้ที่เกิดจากรากของสังคมไทย** ทั้งนี้การเรียนรู้นับบทเรียนจากประเทศตะวันตก ควรเป็นการเรียนรู้ที่ต้องใช้ปัญญาไตร่ตรอง เลือกรับปรับใช้มากกว่าการลอกเลียนแบบ

5.3.7 การพัฒนาศักยภาพองค์กรด้านสวัสดิการสังคมเป็นภารกิจที่ทุกฝ่ายต้องตระหนัก การสร้างระบบ กลไกและมาตรฐานตัวชี้วัดเพื่อการให้บริการอย่างมีคุณภาพเป็นภารกิจจำเป็น แต่ไม่ควรทำให้เป็นมาตรฐานเดียวจนขาดความยืดหยุ่น เพราะการทำงานกับมนุษย์มีความหลากหลายสูงที่ต้องคำนึงถึง

ความร่วมมือของหน่วยงานที่รับผิดชอบตรงกับสถาบันการศึกษา ควรจะพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันในการคิดสร้าง พัฒนาเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดในการกำหนดทิศทางการประเมินงานและการสร้างระบบกลไกที่มีคุณภาพ ไม่ควรให้งานปฏิบัติหลุดจากฐานวิชาการและงานวิชาการลอยออกจากฐานปฏิบัติที่เป็นจริง

5.3.8 งานสวัสดิการสังคมที่เน้นการให้บริการโดยสถาบันรัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทจากการเป็นเจ้าของงานไปสู่การขยายพันธมิตร ภาคีหุ้นส่วน สร้างการมีส่วนร่วม ด้วยการอำนวยความสะดวก และเปิดโอกาสให้หน่วยงานภายนอกที่มีศักยภาพเข้ามาดำเนินการกิจกรรมกัน ขณะเดียวกันควรมุ่งเน้นให้เกิดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นขยายบทบาทในการจัดสวัสดิการสังคมท้องถิ่นให้แก่ชุมชนอย่างเต็มที่มากขึ้น

5.3.9 ควรผลักดันให้องค์กรชุมชนเข้ามารับบทบาทจัดสวัสดิการชุมชนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเป็นทิศทางสำคัญในอนาคต

องค์กรชุมชนจำนวนมากในหลายพื้นที่มีศักยภาพ มีการขยายตัว รวมกลุ่มกิจกรรมในหลายรูปแบบ การกระตุ้นผลักดันให้องค์กรชุมชนเข้ามารับบทบาทจัดสวัสดิการชุมชนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเป็นทิศทางสำคัญในอนาคต และควรเสริมพลังทั้งองค์ความรู้ ทักษะการปฏิบัติงานและแรงสร้าง "จิตสำนึกสาธารณะ" (welfare minded) ให้ชุมชนตระหนักรู้อย่างจริงจัง

แต่ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญ คือ การเพิ่มน้ำหนัก การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้าถึงแหล่งทุนในรูปแบบต่างๆ เพื่อนำไปสู่การจัดองค์กรการเรียนรู้ด้วยความร่วมมือของชุมชนเอง ด้วยความสมานฉันท์ โปร่งใส และคำนึงถึงคนทุกข์ยากของชุมชน โดยชุมชนเอง

5.3.10 ทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมในอนาคต ควรจะเป็นเรื่องของการจัดปรับในเชิงโครงสร้างมากกว่าการจัดการแก้ปัญหารายคน

นโยบายการจดทะเบียนคนจนเป็นการปูพื้นฐานของรัฐ ที่ส่งสัญญาณให้รู้ว่ารัฐกำลังมุ่งให้ความสนใจกับการเข้าถึงปัญหาในเชิงระบบและเป็นระบบใหญ่ที่เน้นการปรับโครงสร้างและมูลเหตุปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความยากจน รัฐกำลังพยายามจะทำงานกับปัญหาความยากจนด้วยการสร้างระบบฐานข้อมูลที่หลากหลาย สถาบันการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่สามารถจะทำงานด้วยการคาดเดาอย่างเลื่อนลอยได้อีกต่อไป การสร้างฐานข้อมูลและการกำหนดโจทย์วิจัยใหม่ๆ บนฐานของสังคมไทยเป็นความจำเป็นที่ต้องเร่งดำเนินงานไปข้างหน้าเพื่อเข้าถึงข้อมูลที่เป็นจริง เป็นการส่งสัญญาณเตือนภัยและบอกเหตุในการเฝ้าระวังปัญหาอย่างถูกทิศทางการทำงานในอนาคตต้องมีข้อมูลบนฐานความจริงของสังคมไทยเป็นตัวตั้งมิใช่จากความคิดที่กระจัดกระจาย ไร้ทิศทาง ต่างฝ่ายต่างทำจนไร้พลังขับเคลื่อนแยกส่วนดังที่เป็นอยู่

5.3.11 ทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมในอนาคตจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมสำหรับรองรับกลุ่มปัญหาสังคมใหม่ที่คาดว่าจะมีมากขึ้น เช่น กลุ่มผู้รักเพศเดียวกัน กลุ่มครอบครัวที่มีบิดาหรือมารดาคนเดียว กลุ่มคนโสด กลุ่มชนชั้นกลาง สังคมไซเบอร์-ลิงค์ กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น

การจัดบริการสวัสดิการสังคมในอนาคต จำเป็นต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายใหม่ๆ ที่คาดว่าจะมีแนวโน้มของปัญหาเพิ่มมากขึ้น บริการที่จัดจะต้องเตรียมการในมาตรการรองรับ ได้แก่ บริการที่จะจัดให้กับกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว บริการคุ้มครองทางสังคม ได้แก่ บริการที่ขยายจากสิทธิประโยชน์เดิมมาสู่สิทธิสวัสดิการทางสังคมที่เพิ่มขึ้น บริการเฝ้าระวังทางสังคมกับกลุ่มเสี่ยงทางสังคม ได้แก่ บริการสำหรับกลุ่มชนชั้นกลางที่มีระดับการศึกษาสูง แต่บริการที่มีอยู่ในปัจจุบันยังเน้นบริการขั้นต่ำที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มชนชั้นกลางในอนาคตได้ ฉะนั้นรัฐจำเป็นต้องขยายและยกระดับนโยบายสวัสดิการสังคมให้เป็นนโยบายสาธารณะที่ใช้มาตรการการเงิน การคลัง มาจัดระบบสวัสดิการสังคมในอนาคตด้วยเช่นกัน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาเรื่อง **"ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย"** มีวัตถุประสงค์การศึกษาที่สำคัญ คือ เพื่อศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย กลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ และกลไกการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาและอุปสรรค ทางเลือกของรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต และทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอนาคต วิธีวิทยาของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ วิธีการศึกษาได้แก่ การประชุมการระดมสมองผู้เกี่ยวข้อง 4 ภาคควบคู่กับการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญจำนวน 10 ท่าน ผลการศึกษามีปรากฏ ดังนี้

5.1. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทย

ข้อค้นพบของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ

5.1.1 แนวคิดของการเกิดรูปแบบสวัสดิการสังคมปัจจุบันเกิดจากแนวคิดสังคมประชาธิปไตย แนวคิดด้านศาสนา แนวคิดเชิงสิทธิของกระแสสากล และพัฒนาการจากรูปแบบสถาบันที่รัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลัก มาสู่รูปแบบหลากหลายที่ภาคีต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

การกำหนดรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทย เกิดขึ้นจากการรับอิทธิพลแนวคิดสังคมประชาธิปไตย ที่เชื่อว่า รัฐเป็นสถาบันทางสังคมที่มีอำนาจ มีความน่าเชื่อถือและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน รัฐจึงเป็นสถาบันที่มีความเป็นอิสระ มีอำนาจโดยชอบธรรมและมีประสิทธิภาพที่จะจัดการปัญหาของประเทศได้ โดยการจัดสรรทรัพยากรให้กับคนยากจนในสังคม ในรูปแบบของการการกระจายรายได้ การถ่ายโอน โยกย้ายรายได้จากคนรวยมาให้แก่คนจน จึงส่งผลให้รัฐถือเป็นความรับผิดชอบหลักในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ที่ประสบปัญหาและความเดือดร้อนในสังคม และทำให้รูปแบบการจัดบริการโดยสถาบัน(รัฐ)เป็นรูปแบบหลักจนถึงทุกวันนี้

5.1.2 รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทย

ข้อค้นพบของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ มีรากฐานจากการพัฒนาการเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม ศาสนา วัฒนธรรม รวมทั้งอิทธิพลจากแนวคิดตะวันตก กระแสโลกาภิวัตน์ รูปแบบสวัสดิการสังคมเป็นการบูรณาการผสมผสานความหลากหลายเข้าด้วยกันทั้งแนวคิด วิธีการ หลักการ รูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมที่ค้นพบมี 3 รูปแบบ ได้แก่

1) **สวัสดิการสังคมกระแสหลัก** ได้แก่ รูปแบบสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน ซึ่งรัฐเป็นศูนย์กลางในการจัดบริการให้ประชาชน โดยความร่วมมือของภาคเอกชน องค์การสาธารณะกุศล ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสวัสดิการที่จัดให้ตามสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ เป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ครอบคลุมการสร้างหลักประกัน การบริหารทางสังคม การสงเคราะห์ ประกอบด้วยบริการทางสังคม 7 ด้าน คือ การศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การมีงานทำและการมีรายได้ นันทนาการ และบริการสังคม โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อป้องกัน บำบัด แก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาการ โดยสวัสดิการสังคมดังกล่าวเป็นบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคท้องถิ่น เป็นผู้จัดให้

2) **สวัสดิการสังคมกระแสรองหรือกระแสทางเลือก** ในที่นี้อาจหมายถึง **รูปแบบสวัสดิการแบบพหุลักษณะ (Pluralism Model)** ซึ่งได้อิทธิพลมาจาก กระแสประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน ทำให้สังคมยอมรับความแตกต่างทางความคิด ความเชื่อศาสนา วัฒนธรรม ทั้งนี้ การจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบดังกล่าวต้องคำนึงถึงความหลากหลาย ความต้องการของมนุษย์หลากหลาย แนวคิด วิธีการที่ต้องผสมผสานกันจากหลายวิชาชีพ หลายหน่วยงาน องค์กร ภาคีทุกภาคส่วน ร่วมกันคิดแก้ไขปัญหาบนฐานความสำคัญที่เสมอภาคแบบหุ้นส่วน และการมีส่วนร่วมในฐานะ "เจ้าภาพร่วม" ภายใต้หลักการสำคัญ 4 ประการ คือการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ความเป็นธรรมทางสังคม ความเสมอภาค ความยั่งยืน และความสามารถในการเข้าถึงความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ดังกรณีการจัดสวัสดิการในรูปแบบพหุลักษณะที่พบ เช่น รูปแบบสวัสดิการชุมชนที่พบใน 4 ภาค กลุ่มสังคมจะยอมรับในภาคเหนือ สวัสดิการภาคประชาชน (ออมวันละบาท) ของครูชบ ยอดแก้ว เป็นต้น สวัสดิการสังคมในลักษณะนี้ถือเป็นการให้ การรับอย่างมีคุณค่า และเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

3) **สวัสดิการสังคมท้องถิ่น** เป็นการผสมผสานระหว่างสวัสดิการสังคมกระแสหลัก และกระแสรอง เป็นผลจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการถ่ายโอนอำนาจระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลประชาชนในเขตการปกครองที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมก่อให้เกิดการเข้าถึงบริการ ความเป็นธรรมทางสังคม ความเสมอภาคและความเท่าเทียม

5.2. กลไกนโยบาย การบริหารจัดการ และกลไกการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

5.2.1 กลไกของนโยบาย

ปัญหาของนโยบายสวัสดิการสังคมพบว่านโยบายสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ยังไม่สามารถถูกจัดวางตำแหน่งที่ทางของตนเองอย่างชัดเจน จึงทำให้สังคมไม่เห็นภาพรวมหรือไม่เห็นคุณค่าของงานสวัสดิการสังคม นโยบายสวัสดิการสังคมกำหนดสำหรับกลุ่มเป้าหมาย หลายกลุ่มยังขาดฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องถึงปัญหาที่แท้จริง การเก็บข้อมูลด้วยคนจนและผู้ด้อยโอกาส ขาดความชัดเจนและไม่ทันสมัย การกำหนดนโยบายหลายๆ ด้าน ขาดฐานคิดที่มาจากการศึกษา วิจัย นโยบายสวัสดิการสังคมขาดการให้ความสำคัญกับการคิดเชิงบูรณาการ จึงทำให้หลาย หน่วยงานต่างแก้ปัญหาแบบเฉพาะตัวเฉพาะหน่วย การกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมมีลักษณะ ที่รัฐส่วนกลางเป็นเจ้าของ เน้นการทำงานแบบรวมศูนย์ ขาดการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคและ สมานฉันท์จากประชาคมส่วนอื่นๆของสังคม นโยบายสวัสดิการสังคมในระยะหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญกับการให้บริการในลักษณะโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาส และคนยากจน ซึ่งเป็นมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคมขั้นต่ำแก่กลุ่มคนยากจนและกลุ่มเสี่ยงที่ ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติเป็นการช่วยเหลือที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นระยะ สั้นทำให้ละเลยการแก้ไขปัญหาระยะยาวที่เป็นต้นเหตุ ขาดการพิจารณาปัญหาเชิงโครงสร้าง และก่อให้เกิดความซับซ้อนของมาตรการต่างๆ การดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมขาดความ ต่อเนื่อง จึงไม่ได้รับการพัฒนาให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะต่อการการพัฒนา กลไกระดับนโยบายคือ ควรพัฒนานโยบาย สวัสดิการสังคมให้มีความเป็นสาธารณะมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วน ต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดทำนโยบายในประเด็นต่างๆหรือใช้งานวิจัย เป็นฐาน มีการรวมกลุ่มเครือข่าย/ภาคีให้มีส่วนร่วมอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องในการผลักดันกลไก นโยบาย รวมทั้งการจัดประชุมเวทีสังเคราะห์งานสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ เพื่อทำให้เกิด การสร้างระบบสวัสดิการสังคมทั้งกระแสหลักและกระแสรองควบคู่กันไปกับการ พัฒนากลไกกฎหมายให้ทันกับปัญหาสังคมใหม่ ๆ

5.2.2 กลไกการบริหารจัดการและการดำเนินงาน

ผลการศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลไกการบริหารจัดการและการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วยภาคีรัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ ภาคท้องถิ่น และภาคประชาชน กลไกเหล่านี้มีข้อจำกัดและ ยังไม่สามารถจัดรูปแบบสวัสดิการสังคมอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ อาทิ ขาดเอกภาพ ความคลุมเครือของส่วนราชการที่กระจัดกระจายไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน ขั้นตอนยุ่งยาก งบประมาณ

ไม่เพียงพอ ปริมาณและคุณภาพของบุคลากรไม่เหมาะสม ความไม่โปร่งใสและไม่เป็นธรรม ขาดระบบการติดตามตรวจสอบ ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย และอิทธิพลของการเมืองท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากลไกการบริหารจัดการและการดำเนินงาน คือ

1) **กลไกการบริหารจัดการ** หมายความว่าถึงหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม โดยเริ่มจากการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ระดับต่าง ๆ เป็นกลไกการบริหารจัดการที่ขับเคลื่อนและผลักดันการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย รวมถึงการดำเนินการยกย่องกฎหมาย มาตรการ ระเบียบต่าง ๆ ที่มีผลต่อการผลักดันบังคับให้มีการดำเนินการ การจัด ประสาน หน่วยงาน องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งในฐานะเป็นองค์กรหลัก ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการขับเคลื่อนงาน องค์กรรอง องค์กรสมาชิก เพื่อเป็นการทำงานเสริมฐานความรู้ เช่น ด้านฝึกอบรม ทั้งภาคความรู้และภาคทักษะในการทำงาน

2) **ควรสร้างกลไกการบริหารจัดการระบบงาน ผ่านการประเมินผลในระบบเปิด** กลไกที่จะมีส่วนร่วมในการประเมินผลในงานสวัสดิการสังคม ได้แก่ กลุ่มผู้มีส่วนร่วมทางตรงและทางอ้อม องค์กรกลางที่เข้ามาร่วมประเมิน(Neutral Evaluation Unit) การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดทางสังคม (เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดสรรทรัพยากรอย่างทั่วถึง เสมอภาค เป็นธรรม ความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ การตอบสนองความต้องการของประชาชน ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ เป็นต้น

3) **ควรส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนในชุมชนโดยสร้างกลไกการเงินการคลัง และการจัดตั้งกองทุนที่พัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน** กระบวนการมอบอำนาจให้ชุมชนมีอำนาจและมีอิสระในการจัดการงบประมาณ จัดตั้งกองทุนหรือองค์กรการเงินในพื้นที่ของตน โดยผ่านการมีส่วนร่วมอย่างโปร่งใส เป็นธรรม จะเป็นเครื่องมือในการพัฒนา และเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในด้านสำนึกและจิตวิญญาณโดยธรรมชาติ

4) **ควรกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการงานสวัสดิการอย่างทั่วถึงและเหมาะสม** การพัฒนากลไกการกระจายอำนาจ ควรมีการสร้างเครื่องมือประเมิน และพัฒนาความพร้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ และควรเร่งเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพประชาคมในท้องถิ่น เพื่อแสวงหาแนวทางการทำงานสวัสดิการเพื่อชุมชนท้องถิ่นอย่างรอบด้าน และมีคุณภาพ สอดคล้องกับสถานการณ์จริงที่เปลี่ยนแปลงไป

ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากลไกการดำเนินงาน

1) **ควรเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรบริการแบบครบวงจรเบ็ดเสร็จ (One Stop Crisis Center - OSCC) เพื่อพัฒนาและยกระดับมาตรฐานของกลไกการดำเนินงาน** ให้สามารถรองรับปัญหา ความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในภาวะวิกฤตได้อย่างเหมาะสม

โดยให้ความสำคัญกับสาระสำคัญต่อไปนี้ เช่น มีโครงสร้างองค์กร จัดแบ่งภารกิจการทำงานในทีมสหวิชาชีพที่ชัดเจน ให้ความสำคัญกับการจัดกลไก กระบวนการดำเนินงานใหม่ ที่เชื่อมโยงระบบบุคคล ระบบบริการ ระบบส่งต่ออย่างเหมาะสม สร้างแบบฟอร์ม ฐานข้อมูลที่สำคัญทั้งในระดับบุคคล และนโยบาย

2) ควรเสริมสร้างและขยายระบบอาสาสมัครเพื่อสังคม โดยการสร้างมาตรการจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครหมู่บ้าน อาสาสมัครชุมชน อาสาสมัครเพื่อการคุ้มครองเด็ก ซึ่งจะต้องมีการสร้างระบบบูรณาการอาสาสมัครในชุมชนร่วมกันโดยใช้แผนชุมชน และควรมีระบบเสริมความรู้ พัฒนาทักษะในการเข้าถึงปัญหา คอยเป็นผู้เฝ้าระวังทางสังคม (Social Watch dog) และมีความรู้และทักษะพื้นฐานในการทำงาน ประสาน แสวงหาทรัพยากรในชุมชน เป็นเบื้องต้น

3) ควรเสริมกลไกการประสานงานรูปแบบต่าง ๆ และการสร้างและพัฒนาระบบประสานงานที่หลากหลายมิติ ทั้งงานในด้านภาระงาน ข้อมูล การสื่อสาร การประชุม การส่งต่อเพื่อรับบริการ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างและพัฒนากลไกในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่กลไกระดับนโยบาย การบริหารจัดการ การดำเนินงาน ล้วนแต่เป็นการสร้างหลักประกันคุณภาพพื้นฐานเพื่อพัฒนางานสวัสดิการสังคมทั้งสิ้น รวมทั้งการสร้างให้เกิดองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานสวัสดิการสังคมของแต่ละกระทรวงเพื่อให้เกิดการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน

4) ควรจัดตั้งศูนย์ประสานงานทางสังคมในชุมชน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมข้อมูลปัญหาทางสังคมในชุมชน ในด้านต่าง ๆ และส่งต่อเพื่อจัดระบบช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม ทันการณ์

5.3 จุดแข็ง จุดอ่อน / ปัญหาและอุปสรรคของรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน

1) จุดแข็ง

ชุมชนทั่วไปมีฐานวัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่มีความเข้มแข็งในระดับหนึ่ง และส่งผลให้เกิดการสร้างฐานสวัสดิการสังคมกระแสรอง/กระแสทางเลือก (สวัสดิการพื้นถิ่นและสวัสดิการชุมชน) หรือสวัสดิการสังคมท้องถิ่นขึ้นมาเป็นทางเลือกที่มีพลังในสังคมไทย การเกิดขึ้นของสวัสดิการทางเลือกได้พัฒนาไปสู่การสร้างโครงการนำร่องในด้านต่าง ๆ เช่น องค์กรการเงิน กลุ่มงานอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสวัสดิการแก่ผู้ยากไร้ กลุ่มการศึกษาทางเลือก ที่ก่อกระแสการเรียนรู้และพัฒนาต่อยอดในระดับที่ลึกซึ้งขึ้น การฟื้นคืนฐานภูมิปัญญาท้องถิ่น ร่วมกับการสร้างพลังศรัทธาในการเคลื่อนไหวเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมได้เกิดกระบวนการเคลื่อนไหว ให้คนในสังคมมีทางเลือกมากขึ้น ประกอบกับการเคลื่อนไหวในกระแสสากลเป็นโอกาสให้สังคมไทยเข้าสู่กระแสประชาธิปไตย ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิในระดับกว้างมากขึ้น

2) จุดอ่อน/ปัญหาอุปสรรค

จุดอ่อนของกลไกนโยบายที่สำคัญ คือ กลไกระดับนโยบาย กระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในความหมายที่กว้างขวางและเชื่อมโยงเป็นองค์รวม ส่งผลให้เกิดการกำหนดนโยบายและวางแผนอย่างแยกส่วน ขาดกลไกหลักที่ประสานเชื่อมโยงงานสวัสดิการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ มีความไม่ต่อเนื่องของนโยบายสวัสดิการสังคม **จุดอ่อนของกลไกการบริหารจัดการ** พบว่า กฎหมาย มาตรการ และระเบียบการดำเนินงานยังขาดความยืดหยุ่นและเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานที่คล่องตัวในการให้บริการแก่มนุษย์ที่ยากลำบาก บุคลากรมีไม่เพียงพอและบุคลากรที่มีอยู่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาคุณภาพในด้านความรู้ที่ทันสมัยและทักษะการปฏิบัติงานในสถานการณ์ที่มีความซับซ้อนขึ้น ขณะที่ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในสิทธิ หน้าที่และการเข้าถึงสิทธิของตน ระบบงบประมาณมีจำกัดและการบริหารงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย วางแผนและดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม **จุดอ่อนของกลไกการดำเนินงาน** พบว่า การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมมีไม่เพียงพอ มีขั้นตอนการให้บริการที่ยุ่งยาก ประชาชนที่ขาดหลักฐานสิทธิไม่สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง บริการที่มีอยู่มีจำกัดไม่เพียงพอไม่ครอบคลุมกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

5.4 ทางเลือกและทิศทางของการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

1) ทิศทางของการจัดสวัสดิการสังคมในอนาคตจะเข้าสู่รูปแบบพหุลักษณะมากขึ้น การจัดสวัสดิการที่มีความเป็นพหุลักษณะ หมายถึง รูปแบบการจัดสวัสดิการที่หลากหลาย เน้นความร่วมมือจากหลายภาคส่วน เน้นวิธีการทำงานที่ผสมผสานหลายวิธีการตามความเหมาะสมและความพร้อมของแต่ละพื้นที่/หน่วยงานมุ่งให้การทำงานบรรลุเป้าหมายในหลายมิติที่เป็นความเชื่อมโยงวิถีชีวิตที่เป็นองค์รวมของมนุษย์

2) ทิศทางทางเลือกของการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบใหม่ๆ ที่เริ่มก่อตัวอย่างเข้มแข็งและมีพลังการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ การจัดสวัสดิการสังคมกระแสรอง เช่น **สวัสดิการชุมชน** ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกำหนดรูปแบบการช่วยเหลือในชุมชนกันเอง หรือสวัสดิการพื้นถิ่น ซึ่งเป็นสวัสดิการที่เกิดขึ้นจากฐานภูมิปัญญาท้องถิ่น อิงคุณค่าทางวัฒนธรรม ประเพณี ที่มีลักษณะเฉพาะในพื้นที่นั้น ส่วนมากจะเกิดจากฐานรากของความเอื้ออาทร วัฒนธรรมเกื้อกูล ที่มีเป็นทุนเดิมแล้วในชุมชนหมู่บ้านและสวัสดิการท้องถิ่นจะมีบทบาทมากขึ้น โดยรูปแบบสวัสดิการที่หลากหลายนี้ จะเชื่อมโยง ปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบของสวัสดิการทั้งในกระแสหลักและกระแสรอง

3) บทบาทของการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐจะถูกปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นผู้หนุนช่วย เอื้ออำนวยความสะดวกโดยมอบภารกิจบริการตรงแก่หน่วยงานหรือภาคีอื่น มาร่วมกัน ส่วนรัฐจะรับหน้าที่ในส่วนการสร้างและพัฒนาฐานความรู้ กำหนดนโยบายและการวางหลักเกณฑ์ในการประเมินผลในระบบเปิดแทน

5.5 ข้อเสนอแนะต่อทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมไทยในอนาคต

ทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมไทยในระยะสั้น มีดังนี้

1. บริการสวัสดิการสังคมในรูปแบบสถาบันของภาครัฐยังคงมีความสำคัญ ในการจัดสวัสดิการพื้นฐานให้แก่ประชาชนทั่วไป ในลักษณะสวัสดิการภาคบังคับ (Welfare for all) และควรพัฒนาระบบสวัสดิการภาคบังคับ ให้กระจายถึงประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวางทั่วถึง เป็นธรรม ให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ควรได้รับบริการอย่างเท่าเทียม ขณะเดียวกัน ควรจัดปรับความสัมพันธ์ของผู้ให้บริการภาครัฐ ต่อผู้ใช้บริการภาคประชาชน ให้มีสัมพันธภาพแบบ "หุ้นส่วน" ที่เสมอภาค เท่าเทียม ลดความสัมพันธ์เชิงอำนาจ แปรความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ไปสู่ความสัมพันธ์แบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในทุกระดับ

2. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรพัฒนามาตรฐานหลัก ในการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ผู้ดูแล กำกับงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงานสวัสดิการสู่ท้องถิ่นอย่างมีแผนการ และเป็นวาระสำคัญเร่งด่วนของกระทรวงฯ โดยกระทรวงฯ ควรประสานหน่วยงานหลักทั้งหลายกำหนดภารกิจในการถ่ายทอดความรู้ ความชำนาญ ทักษะการให้บริการเชิงคุณภาพควบคู่ไปด้วย เพื่อสร้างให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานหลัก (เจ้าภาพเดิม) กับหน่วยงานใหม่ (เจ้าภาพใหม่) ในชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งควรการพัฒนากลไกของหน่วยงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้เป็นแกนกลางของการประสานระบบสหวิชาชีพจากกระทรวงต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการระบบสวัสดิการในชุมชนอย่างใกล้ชิด รวมทั้งการจัดทำบันทึกข้อตกลง ในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมร่วมกันทั้งดำเนินการบนพื้นฐานความเป็น "หุ้นส่วน" ที่เสมอภาค การให้เกียรติซึ่งกันและกัน ให้ความเคารพนับถือในศักดิ์ศรีของบุคคลและหน่วยงาน/องค์กร อย่างเท่าเทียมกัน

3. ควรใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนากลไกปัญญานิเทศชน เช่น ผู้นำชุมชนที่เป็น ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำทางธรรมชาติที่กระจายตัวอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศ ร่วมกันผลักดันให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมให้เป็นนโยบายสาธารณะ ร่วมกันจัดทำแผนแม่บท ด้านสวัสดิการชุมชนขึ้น มีระดับการให้ความช่วยเหลือที่ครอบคลุมตั้งแต่ การให้การสงเคราะห์ หลาย ๆ ด้าน การสร้างระบบประกันสังคม การสร้างเครือข่ายคุ้มครอง เฝ้าระวังปัญหาที่เกิดจากกลุ่มเสี่ยงทางสังคม

4. ควรใช้มาตรการทางสังคมที่หลากหลายตั้งแต่ แบบบังคับ แบบจูงใจ และแบบทางเลือกให้ภาคส่วนต่างๆทั้งภาคประชาชน ภาคชุมชน ภาคธุรกิจชุมชน ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน ซึ่งจะทำงานสวัสดิการสังคมมีความเข้มแข็ง และสอดคล้องกับพื้นที่จริง

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการส่งเสริมให้จัดทำแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมท้องถิ่นในพื้นที่ของตน กระทรวงการพัฒนาสังคมมีภารกิจเร่งด่วนในการ ส่งเสริมความรู้ด้านสวัสดิการท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ และผลักดันให้เกิดการจัดทำแผนพัฒนาสวัสดิการสังคมท้องถิ่นในพื้นที่ของตนโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วน

6. ควรพัฒนาระบบเครือข่ายอาสาสมัครทางสังคมในชุมชน โดยสร้างมาตรการจูงใจ จัดสรรค่าตอบแทนให้อาสาสมัครสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำของค่าจ้างปัจจุบัน เพื่อให้อาสาสมัครทำหน้าที่เป็นตัวแทนการขับเคลื่อนทางสังคมแทนอัตรากำลังของภาครัฐที่ลดน้อยลงจากการปฏิรูประบบราชการ และจะเป็นกลไกทางสังคมที่สำคัญในระบบปฏิบัติการที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีจิตสำนึกอาสาสมัคร อันเป็นการสร้างจิตสำนึกเชิงสาธารณะมากขึ้นและควรสร้างเสริมความเข้มแข็งของระบบอาสาสมัครในทุก ๆ ระดับ และในทุกๆ ด้านให้มากขึ้น

7. ระดมความร่วมมือจากองค์กรเอกชนภาคธุรกิจพาณิชย์กรรม บริษัทต่างๆ ควรมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกองทุนเพื่อกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ อย่างยั่งยืนและได้รับการลดหย่อนภาษีในการคุ้มครองสังคม ควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสวัสดิการสังคมมากขึ้น เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สถานรับเลี้ยงเด็กกลางวัน สถานพักฟื้นดูแลผู้ป่วย สถานฝึกอบรมวิชาชีพ ภายใต้การกำกับ ควบคุมมาตรฐานอย่างใกล้ชิดของภาครัฐ ในลักษณะของการสร้างผู้ประกอบการทางสังคมรายใหม่ (Social Entrepreneur) ที่มีความสามารถ ศักยภาพ จิตสำนึกต่อสังคมเข้ามาร่วมดำเนินการในลักษณะของสถาบัน กลุ่ม องค์กรซึ่งผู้ประกอบการทางสังคมเชิงธุรกิจอาจจะเป็น 2 แบบ ได้แก่

7.1 แบบเป็นผู้ประกอบการทางสังคมที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือ มูลนิธิ

7.2 แบบที่สามารถสร้างกิจการเลี้ยงตัวเองได้ อันเป็นบริการเชิงสังคมธุรกิจ รูปแบบนี้จะเป็นการตอบสนองกับกลุ่มเป้าหมายชนชั้นกลางในอนาคต เป็นบริการที่ผู้ใช้บริการต้องเป็นสมาชิก เสียค่าใช้จ่ายบางส่วนเข้าไปจึงจะได้รับบริการ ผู้ประกอบการทางสังคมจะใช้การบริหารจัดการเข้ามาดำเนินการ บริการลักษณะนี้ เช่น บริการดูแลถึงบ้าน (Delivery Services Systems) บริการดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยชั่วคราว เป็นต้น

8. ควรสร้างระบบเฝ้าระวังทางสังคมที่ตอบสนองกับกลุ่มเป้าหมายใหม่อย่างทันการณ์ เช่น กลุ่มสังคมโซเชียลลิงค์ เป็นต้น รวมทั้งการสร้างนวัตกรรมใหม่ของการให้บริการในรูปแบบของ E-Social Services (ESS) ซึ่งเป็นบริการที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลบริการของหน่วยงาน บริการการให้คำแนะนำ ฯลฯ

9. ควรประสานเชื่อมโยงระบบ GFMS (Government Fiscal Management Information System) ของหน่วยงานราชการเพื่อปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานการคลังภาครัฐบาลไปสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (On-line) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความโปร่งใสในการบริหารองค์กรให้มีประสิทธิภาพ

ทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมในระยะยาว มีดังนี้

10. บทบาทของภาครัฐต่อการเป็นผู้ให้บริการทางตรงในงานสวัสดิการสังคมมีแนวโน้มลดลง แต่บทบาทของภาคท้องถิ่นและสวัสดิการสังคมกระแสรองจะเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลส่วนกลางควรจะดำเนินการเฉพาะบริการสังคมพื้นฐาน ที่เน้นความครอบคลุมทั่วถึง (Universal Coverage) ผ่านกลไกของการเงินการคลังที่ชัดเจน

11. บทบาทของกระทรวงการพัฒนาสังคมฯควรทำหน้าที่สะท้อนผลกระทบเชิงนโยบายของการพัฒนาประเทศให้ผู้บริหารระดับนโยบายทราบ เพื่อสร้างนโยบายใหม่อย่างมีส่วนร่วมและสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนของกระแสโลก การกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานที่ตอบสนองกับกลุ่มเป้าหมายใหม่ของสังคมในอนาคต รวมทั้งชี้นำพัฒนาระบบสวัสดิการกระแสทางเลือกใหม่ๆให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสังคมไทย เช่น การเตรียมความพร้อมสำหรับรองรับกลุ่มปัญหาสังคมใหม่ที่คาดว่าจะมีมากขึ้น เช่น กลุ่มผู้รักเพศเดียวกัน ครอบครัวที่มีบิดาหรือมารดาคนเดียว กลุ่มคนโสด กลุ่มชนชั้นกลาง สังคมโซเชียลลิงค์ กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น

12. ควรสร้างยุทธศาสตร์ใหม่การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมบนฐานการมีส่วนร่วม ที่สอดคล้องกับการพัฒนาของกระแสโลก กระแสภูมิภาค และกระแสท้องถิ่น ผ่านการใช้เวทีประชาคมโลกในลักษณะของวาระเฉพาะเรื่องร่วมกัน โดยเฉพาะการจัดสรรระบบการเงินการคลังของระบบสวัสดิการสังคมใหม่ โดยเน้นในรูปของสวัสดิการสมทบระหว่างรัฐบาลกลางกับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดอัตราส่วนของการจัดสรรทรัพยากรที่ขึ้นกับรายได้ของกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

13. ควรสร้างตัวชี้วัดเพื่อกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สำคัญ ควรเป็นนโยบายที่ทั้งเร่งด่วนและระยะยาว เพื่อสร้างฐานข้อมูลในการตัดสินใจ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยสาระของงานวิจัยควรมีความครอบคลุมในหลายระดับ คือ การวิจัยเพื่อ

สร้างองค์ความรู้ทางสวัสดิการ การวิจัยเพื่อติดตามและประเมินสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง การวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการให้บริการทั้งในรูปแบบสถาบัน นอกสถาบัน ระบบสวัสดิการชุมชน การวิจัยเพื่อสร้างมาตรฐานและตัวชี้วัดคุณภาพในการปฏิบัติงาน การวิจัยเพื่อการจัดการความรู้เชิงสวัสดิการที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม พื้นที่แต่ละพื้นที่ และการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการนโยบายสาธารณะเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดการของรัฐโดยลำพังเป็นต้น

14. กลยุทธ์การทำงานใหม่

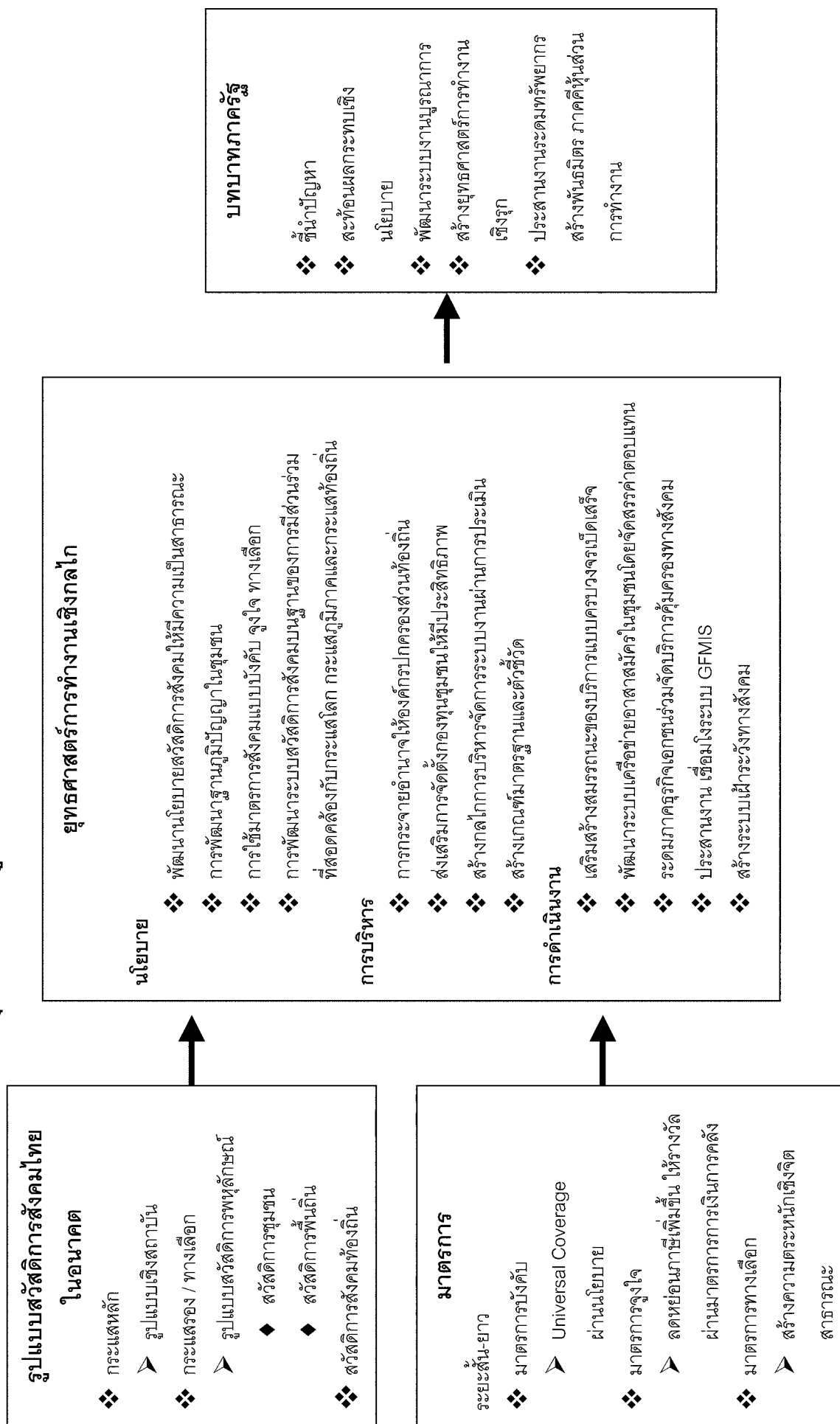
- **ควรดำเนินการรณรงค์ทางสังคมอย่างต่อเนื่องและกว้างขวาง ถึงความหมายของสวัสดิการสังคมในฐานะที่เป็นความรับผิดชอบของทุกภาคส่วน** ทั้งรัฐ ครอบครัวยุทธ ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชน องค์การส่วนปกครองท้องถิ่น องค์การภาคประชาชนและแม้แต่สถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้อง การกำหนดยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคม เป็นยุทธศาสตร์ของภาคสังคม ที่รัฐและประชาสังคมโดยรวมเป็นเจ้าของและต้องร่วมดำเนินการเอง มิใช่รอให้ใครหรือผู้ใดมาคอยหยิบยื่นให้ดังในอดีต

- **ควรกระตุ้นผลักดันให้องค์กรชุมชนเข้ามารับบทบาทจัดสวัสดิการชุมชน** ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเป็นทิศทางสำคัญในอนาคต และควรเสริมพลังทั้งองค์ความรู้ ทักษะการปฏิบัติงานและแรงสร้าง "จิตสำนึกสาธารณะ" (welfare minded) ให้ชุมชนตระหนักรู้อย่างจริงจัง

- **ควรสร้างระบบฐานข้อมูลและการกำหนดโจทย์วิจัยใหม่ ๆ บนฐานของสังคมไทยเป็นความจำเป็นที่ต้องเร่งดำเนินงานไปข้างหน้า เพื่อเข้าถึงข้อมูลที่เป็นจริง** เป็นการส่งสัญญาณเตือนภัยและบอกเหตุในการเฝ้าระวังปัญหาอย่างถูกทิศทางการทำงานในอนาคตต้องมีข้อมูลบนฐานความจริงของสังคมไทยเป็นตัวตั้ง มิใช่จากความคิดที่กระจัดกระจาย ไร้ทิศทางต่างฝ่ายต่างทำจนไร้พลังขับเคลื่อนแยกส่วนดังที่เป็นอยู่

15. ทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมในอนาคต ควรจะเป็นเรื่องของการจัดปรับในเชิงโครงสร้าง ระบบ กลไกใหม่ ๆ มากกว่าการจัดการแก้ปัญหาแบบสงเคราะห์รายบุคคล เช่น นโยบายการจดทะเบียนคนจนเป็นการปูพื้นฐานของรัฐ ที่ส่งสัญญาณให้รู้ว่ารัฐกำลังมุ่งให้ความสนใจกับการเข้าถึงปัญหาในเชิงระบบและเป็นระบบใหญ่ที่เน้นการปรับโครงสร้างและมูลเหตุปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความยากจน รัฐกำลังพยายามจะทำงานกับปัญหาความยากจนด้วยการสร้างระบบฐานข้อมูลที่หลากหลาย

รูปที่ 5.1
บทสรุปทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย



ภาคผนวก

ตารางแสดงภาพรวมการให้ความคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย

ประเภทของการคุ้มครองและโครงการที่ให้ความคุ้มครอง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปีที่เริ่ม	ที่มาของเงินทุน	สิทธิประโยชน์	ผู้ได้รับสิทธิ (คน)	ค่าใช้จ่าย (ล้านบาท)	เงินกองทุน (ล้านบาท)
ด้านสุขภาพอนามัย 1.ประกันการเจ็บป่วย / ประสบันตราย (1) กองทุนประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคม	2533	-เงินสมทบ 3 ฝ่ายคือ ลูกจ้าง นายจ้างและรัฐบาล จ่ายในอัตราเท่ากันคือ 1% ของฐานเงินเดือน	การรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยที่ไม่ได้เกิดจากการทำงาน ค่าบริการการรักษา คิดแบบรายหัว	6,822,208 (2544)	รวม 11,223 เฉพาะรายจ่ายด้านสุขภาพ 9,076 (2544)	143,298 (2544)
(2) กองทุนเงินทดแทน	สำนักงานประกันสังคม	2533	-อัตราเงินสมทบหลักนายจ้างจ่าย 0.2-1.0 % ของค่าจ้าง ขึ้นกับอัตราประสิทธิภาพ	-การรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยจากการทำงาน จ่ายตามจริงแบบมีเพดานให้บริการ -เงินทดแทนระหว่างหยุดงานในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้าง	6,822,208 (2544)	เฉพาะรายจ่ายด้านสุขภาพ 504 (2544)	84,603 (2545)
(3) โครงการสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล (สปร.)	กระทรวงสาธารณสุข	2518	รัฐบาล	การรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลของรัฐทั้งผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในครอบคลุมการรักษา 15 รายการ	30,490,000 (2544)	งบประมาณปี 2544 7,835	-
(4) บัตรสุขภาพ 500 บาท	กระทรวงสาธารณสุข	2526	รัฐบาลและผู้ถือบัตรจ่ายบัตรละ 500 บาท	การรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลของรัฐทั้งผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน	1,536,535 บัตร (2544)	งบประมาณปี 2544 453	-
(5) โครงการ 30 บาท	กระทรวงสาธารณสุข	2544	รัฐบาล	การรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลที่กำหนดให้ โดยเสียค่ารักษา 30 บาทต่อครั้งการรักษา	-	-	-

ประเภทของการคุ้มครองและโครงการที่ให้ควมคุ้มครอง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปีที่เริ่ม	ที่มาของเงินทุน	สิทธิประโยชน์	ผู้ได้รับสิทธิ (คน)	ค่าใช้จ่าย (ล้านบาท)	เงินกองทุน (ล้านบาท)
(6) สวัสดิการข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ	กรมบัญชีกลาง	2544	รัฐบาล	การขยายบทบาท (ให้การคุ้มครองคู่สมรส บุตร และบิดามารดา) สถานพยาบาลของรัฐเบิกได้ทั้งผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน ใช้สถานพยาบาลเอกชนได้เฉพาะกรณี	7,746 (2545)	19,181 (2544)	-
(7) กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากภัย	กรมการประกันภัย	2535	-	การขยายบทบาท	-	-	-
ด้านการมีรายได้และอาชีพ							
2.หลักประกันรายได้สูงอายุ ภาครัฐบาล							
(8) กองทุนประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคม	2542	นายจ้างและลูกจ้าง 3% และรัฐบาลอีก 1% ของฐานเงินเดือน (รวมกรณีสงเคราะห์บุตรด้วย)	เงินบำนาญ บำนาญ	16,963 (2544)	77 (2544)	143,298 (2544)
(9) กองทุนบำนาญ บำนาญข้าราชการ (กบข.)	กระทรวงการคลัง สำนักงานกองทุนบำนาญข้าราชการ	2539	ข้าราชการจ่ายเฉพาะเงินสะสม 3% ส่วนรัฐบาลจ่ายเงินสมทบ 3% และเงินประเดิม + เงินทดแทน	เงินบำนาญ เงินประเดิม เงินทดแทน เงินสะสม+เงินสมทบ และผลประโยชน์ที่ได้จากเงินต่าง ๆ	304,543 (2544)	39,967.21 (2544)	222,917 (2544)
(10) การสงเคราะห์ด้านรายได้เพื่อผู้สูงอายุที่ยากไร้	กรมการสงเคราะห์ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด	2536	รัฐบาล	ได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 300 บาท/เดือน	400,000 (2544)	1,440 (2544)	-

ประเภทของการคุ้มครองและโครงการที่ให้ควมคุ้มครอง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปีที่เริ่ม	ที่มาของเงินทุน	สิทธิประโยชน์	ผู้ได้รับสิทธิ (คน)	ค่าใช้จ่าย (ล้านบาท)	เงินกองทุน (ล้านบาท)
3.หลักประกันรายได้สูงอายุ ภาคเอกชน (11) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	กระทรวงการคลัง, กสศ.	2527	ลูกจ้างซึ่งสมัครใจเป็นสมาชิก นายจ้าง	เงินสะสม เงินสมทบและประโยชน์	1,298,267 (2545)	-	244,826 (2545)
(12) กองทุนรวมเพื่อการเกษียณอายุ	กระทรวงการคลัง, กสศ.	2544	ผู้สมัครใจเป็นสมาชิก	เงินสะสมในรูปของหน่วยลงทุนและประโยชน์จากการลงทุน	20,000 (2545)	-	2,721.77 (2545)
4.ประกันการว่างงาน (13) กองทุนประกันการว่างงาน	สำนักงานประกันสังคม	กำลังจะเริ่ม	จ่ายสมทบ 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างและรัฐบาล	เงินทดแทนกรณีถูกให้ออกจากงาน และกรณีสมัครใจลาออก	-	-	-
(14) กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง	กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง	2541	นายจ้าง	เงินทดแทน (1-10 เดือน)	-	-	-
ด้านบริการสังคม 5.สังคมสงเคราะห์ 5-1 ขาดรายได้แก่คนบางกลุ่ม	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	-	รัฐบาล	-สงเคราะห์ ครอบครัวและพัฒนาเด็กและเยาวชนในสถานสงเคราะห์เด็ก 21 แห่ง ในสถานแรกรับเด็ก / สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก 4 แห่ง / บ้านพักเด็ก และครอบครัว 24 แห่ง	-	-	-

ประเภทของการคุ้มครองและโครงการที่ให้	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปีที่เริ่ม	ที่มาของเงินทุน	สิทธิประโยชน์	ผู้ได้รับสิทธิ (คน)	ค่าใช้จ่าย (ล้านบาท)	เงินกองทุน (ล้านบาท)
(16) สตรี	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	-	รัฐบาล	-พัฒนาศักยภาพสตรี -ส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย -คุ้มครองพิทักษ์สิทธิสตรี -ส่งเสริมเครือข่ายพัฒนาสตรีและพัฒนาครอบครัว -จัดให้มีศูนย์สงเคราะห์และฝึกอบรมสตรี 8 แห่ง -จัดให้มีสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพสตรี 4 แห่ง	-	-	-
(17) คนเร่ร่อนไร้ที่พึ่ง	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	-	รัฐบาล	-จัดบริการสถานแรกรับ / สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง	-	-	-
(18) ชาวเขา	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	-	รัฐบาล	-บริการศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา 14 ศูนย์ / 20 จังหวัด	-	-	-
(19) คนพิการ	-	2502	-	-ให้บริการเพื่อจดทะเบียนเพื่อรับสิทธิ -ให้การสงเคราะห์และฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการในสถานสงเคราะห์ 9 แห่ง และศูนย์ฝึกอาชีพ 9 แห่ง ประโยชน์ -กายอุปกรณ์ และเครื่องช่วยความพิการ -ให้กู้ยืมเงินประกอบอาชีพอิสระ 20,000 บาท / คน -เบี้ยยังชีพสำหรับผู้ที่พิการที่ไม่สามารถฟื้นฟูสมรรถภาพหรือฐานะยากจนต่ำกว่าเกณฑ์จ.ปฐ. และจัดหางานให้	64,420 (2543)	203.24 (2543)	-

ประเภทของการคุ้มครองและโครงการที่ให้ความคุ้มครอง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปีที่เริ่ม	ที่มาของเงินทุน	สิทธิประโยชน์	ผู้ได้รับสิทธิ (คน)	ค่าใช้จ่าย (ล้านบาท)	เงินกองทุน (ล้านบาท)
(20) ผู้สูงอายุ	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, สำน.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด	2536	รัฐบาล	-ได้รับอุปการะในสถานสงเคราะห์ 20 แห่ง และศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ 19 แห่ง -จัดหน่วยเคลื่อนที่เยี่ยมคนชราในชุมชน	752,418 (2543)	1,440 (2543)	-
ด้านการศึกษา 5-2 เงินกู้ (21) กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา	กระทรวงการคลัง, กระทรวงศึกษาธิการ	2539	รัฐบาล	-ค่าบำรุงการศึกษา ค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียมการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา -ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น หนังสือ ตำรา อุปกรณ์ประกอบการเรียน -ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างการเรียน	787,182 (2544)	16,006.89 (2544)	-
(22) นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	ธนาคารออมสิน, ธ.ก.ส.	2544	รัฐบาลและรายได้จากสมาชิก	จัดสรรเงินอุดหนุน ให้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท	7,696.877	105,440	-
5-3 การประชาสัมพันธ์ (23) ภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุ	กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย	2485	-	-ค่าอาหาร 50 บาท/วัน -เครื่องอุปโภค / บริโภค วัสดุก่อสร้าง ที่พักชั่วคราว -ค่าทำศพ เงินสงเคราะห์ครอบครัว -ให้เงินทุนการศึกษา เงินยืมชีพ ฯลฯ	4,439.17 (2543)	807.03 (2543)	-

ประเภทของการคุ้มครองและโครงการที่ให้ทุนคุ้มครอง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปีที่เริ่ม	ที่มาของเงินทุน	สิทธิประโยชน์	ผู้รับสิทธิ (คน)	ค่าใช้จ่าย (ล้านบาท)	เงินกองทุน (ล้านบาท)
5-4 แก้ไขปัญหาความยากจน (24) โครงการแก้ปัญหาความยากจน (กข.คจ.)	กรมการพัฒนาชุมชน	2536	รัฐบาล	จัดสรรเงินลงทุน พัฒนาคุณภาพชีวิต	-	-	-
(25) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (social Investment Fund : SIF)	ธนาคารออมสิน	2542	เงินอุดหนุนจากรัฐบาลญี่ปุ่น	สนับสนุนเงินลงทุนโครงการขนาดเล็ก	-	-	-
(26) นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร	ธ.ก.ส.	2544	รัฐบาล	พักการชำระหนี้หรือลดภาระหนี้ ให้แก่เกษตรกร	- เกษตรกรที่ขอพักชำระหนี้ 845,631 - เกษตรกรที่ขอลดภาระหนี้ 908,664	6,000 (ปีงบประมาณ 2544)	-
(27) โครงการ 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์	คณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ	2544	รัฐบาล	เสริมสร้างการพึ่งตนเอง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างรายได้	-	-	-
ด้านที่อยู่อาศัย (28) บ้านเอื้ออาทร	การเคหะแห่งชาติ	2546	รัฐบาล	ขายบ้านราคาถูกหลังละ 390,000 บาท รัฐอุดหนุน 80,000 บาทต่อหลัง	ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท /เดือน	-	-
(29) บ้านมั่นคง	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	2546 - 2550	รัฐบาล	จัดที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานสำหรับประชาชนผู้ด้อยโอกาส ผู้มีรายได้น้อย ข้าราชการและพนักงานที่มีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน	600,000 หน่วย	-	-

ประเภทของการคุ้มครองและโครงการที่ให้ควมคุ้มครอง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปีที่เริ่ม	ที่มาของเงินทุน	สิทธิประโยชน์	ผู้ได้รับสิทธิ (คน)	ค่าใช้จ่าย (ล้านบาท)	เงินกองทุน (ล้านบาท)
(30) นิคมสร้างตนเอง	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	-	-	-ออกเอกสารสิทธิ น.ค. 3 -ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ -จัดบริการนิคมสร้างตนเอง 43 แห่ง	-	-	-

ที่มา: ปรับปรุงจาก

1. นิพนธ์ พัวพงศกร. โลกาวัดัน ความเสี่ยงในตลาดแรงงานกับระบบประกันสังคมไทย. การสัมมนาประจำปี 2546 เรื่อง ระบบประกันสังคมและคุณภาพชีวิต ภาพสะท้อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546. หน้า 12-16.
2. การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวง. ปรณการพัฒนาคงสุมความมั่นคงของมนุษย์ กรุงเทพมหานคร 2547.

บรรณานุกรม

กนกรัตน์ กิติวิวัฒน์. "การจัดการทุนทางสังคมในชุมชนเมือง: ศึกษากรณีเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์
บางซื่อพัฒนา." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2543.

กิติพัฒน์ นนทบุรีมธุละ. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในพื้นที่สวัสดิการสังคม. วารสารสังคม
สงเคราะห์ศาสตร์, 12 (1), 27-60, 2547ข.

กิติพัฒน์ นนทบุรีมธุละ. นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

กิติพัฒน์ นนทบุรีมธุละ. รายงานการวิจัยเสริมหลักสูตร เรื่อง ทฤษฎีวิพากษ์ในนโยบายและการ
วางแผนสังคม. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2547ก.

กิติพัฒน์ นนทบุรีมธุละ. เอกสารคำสอน วิชา สค. 662 นโยบายสวัสดิการสังคมเปรียบเทียบ
ภาค 2/2546 เรื่อง แอนโทนี กิดเดนส์, 2546.

ชัตติยา กรรณสูตและ จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคน
ด้อยโอกาส กลุ่มนอกร่างงาน. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2546.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. โครงการการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้
ด้อยโอกาสและคนยากจน. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี เรื่อง ยุทธศาสตร์
การแก้ไขปัญหาความยากจน (2544 : ชลบุรี), มูลนิธิชัยพัฒนา. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ, 2544.

จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร. ความยากจน: สถานการณ์และบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน.
กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนา/มูลนิธิกองทุนไทย, 2546.

จิราลักษณ์ จงสถิตมั่น. ความมั่นคงของมนุษย์: กรอบแนวคิดใหม่ในมุมมองสังคมสงเคราะห์ไทย.
วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. 11, (1). มกราคม-มิถุนายน 2546 (น. 44-74), 2546.

จิราลักษณ์ จงสถิตมั่น. การวางแผนและการจัดทำแผนงานนโยบายสังคม. เอกสารอัดสำเนา.
2543: 12.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ "บทสังเคราะห์ 11 กรณีศึกษา: รูปแบบและความเป็นไปได้ในการจัดสวัสดิการ
โดยภาคชุมชน" ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) สวัสดิการโดยภาคชุมชน (๑) กลุ่ม
ออมทรัพย์. หน้า 11-41 กรุงเทพมหานคร ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย 2544.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อย
โอกาสในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย,
2546.

เดวิด ซี. คอร์เท็น, เขียน, เจษณี สุขจิรัตติกาล, แปล. โลกยุคหลังบรรษัท: ชีวิตหลังทุนนิยม.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา, 2545.

นงลักษณ์ เอมประดิษฐ์ และคณะ. การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการ
สังคมในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา. สนับสนุนโดย กระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม, 2545.

นิพนธ์ พัวพงศกร. โลกาภิวัตน์ ความเสี่ยงในตลาดแรงงานกับระบบประกันสังคมไทย.
การสัมมนาประจำปี 2546 เรื่อง ระบบประกันสังคมและคุณภาพชีวิต ภาพสะท้อนการ
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, สุภา ไยเมืองและบัญชา แก้วส่อง. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน
และคนด้อยโอกาส กลุ่มเกษตรกร. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2546.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. ความคิดและความใฝ่ฝันของนักคิดไทย : 60 ปี ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, หรือ, วิทยายุทธศึกษาสังคมไทย (3). กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ปานทิพย์ พอดิ. โสภณ: กรณีศึกษาบริเวณสถานีรถไฟ อ.เมือง จ.นครศรีธรรมราช. เอกสารการวิจัยในโครงการการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2545.

ไพโรจน์ วงศ์วิมานนท์ และ นวลน้อย ตีรรัตน์ "ตลาดการเมือง ประชานิยม และอนาคตเศรษฐกิจสังคมไทย" ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ และนวลน้อย ตีรรัตน์ (บก.). 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย (หน้า 121-172) กรุงเทพมหานคร ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ระพีพรรณ คำหอมและคณะ. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร : โครงการประเมินผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ. บางกอก บล็อก การพิมพ์, 2547.

รววิทย์ เจริญเลิศและ นภาพร อติวานิชยพงศ์. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสกลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

วรารมณ์ ศรีปาน. "ความพร้อมในการจัดสวัสดิการแก่คนพิการขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษา จ. สมุทรสาคร." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

วิทยากร เชียงกุลและพรภิรมย์ เอี่ยมธรรม. อธิบายศัพท์ปรัชญาการเมืองและสังคม. กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2543.

วิทยากร เชียงกุล. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ศศิธร ไชยประสิทธิ์. วิถีชีวิตและเงื่อนไขการดำรงชีวิตของคนชราในหมู่บ้านชนบทภาคเหนือ. เอกสารการวิจัยในโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2545.

ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์. การเมืองแบบ "ทางสายที่สาม" วาทกรรมแบบหลังสังคมนิยม. (12/6/46. midnightuniv@yahoo.com), 2546.

ศรีสวาท พัววงศ์แพทย์. กระบวนทัศน์การให้บริการสวัสดิการสังคมเชิงคุณภาพด้านเด็กกับความมั่นคงของมนุษย์. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2547.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). สรุปผลการสัมมนาสวัสดิการชุมชนแก่น้อยอย่างยั่งยืน. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2547.

สิริกร ตันติถาวรกิจ. "การจัดสวัสดิการสังคมของรัฐเกี่ยวกับผู้สูงอายุ : กรณีศึกษาผู้สูงอายุยากจนในตำบลนางบวช อำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี." วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 2545.

สุนันท์ โพธิ์ทอง. "วาระแห่งนโยบายสวัสดิการสังคมไทยในสหัสวรรษใหม่ : ทิศทางใหม่สำหรับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม" วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สุรสิทธิ์ รุ่งเรืองศิลป์. "การจัดบริการสังคมของเทศบาลในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. เอกสารประกอบการประชุมข้าราชการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 3 มกราคม 2546.

สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวง
การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานด้านเด็ก
และสตรี. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2547.

อภิชัย พันธเสน. พุทธเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์, 2544.

อภิญา เวชชัย. การอภิปรายเป็นคณะในการประชุมวิพากษ์สาธารณะ เรื่องยุทธศาสตร์กระทรวง
การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 19 กุมภาพันธ์ 2547.

อภิญา เวชชัย และกิติพัฒน์ นนทบุรีมະดุลย์. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและ
คนด้อยโอกาส กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม. กรุงเทพฯ:
ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

อภิญา เวชชัย และกิติพัฒน์ นนทบุรีมະดุลย์. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและ
คนด้อยโอกาสในสังคมไทย: กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสที่เป็นกลุ่มเสี่ยงและกลุ่มผู้ประสบปัญหา
ทางสังคม. วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. 11, (1). มกราคม-มิถุนายน 2546 (น. 112-123),
2546.

อภิญา เวชชัยและศิริพร ยอดกมลศาสตร์. สวัสดิการสังคมฉบับชาวบ้าน : แนวคิด นโยบาย
และแนวทางปฏิบัติ. เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 26. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษา
เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

อาภรณ์ จันทน์สมวงศ์ (บรรณาธิการ). พลวัตชุมชนไทยในสมัยโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ : สถาบัน
ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2544.

อมรา พงศาพิชญ์. กระบวนทัศน์ใหม่ด้านการพัฒนาสังคม. ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ และนวนน้อย
ตรีนัน. (บก.), 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย. (น. 255-306). กรุงเทพมหานคร: ศูนย์
ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

สัมภาษณ์

เกษมา วรวรรณ ณ อยุธยา, ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. สัมภาษณ์, 5 ต.ค. 47.

ชนิษฐา เทวินทรภักดี, นายกสมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 26 ก.ย. 47.

ธวัชชัย พักอังกูร, รองอธิบดีกรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. สัมภาษณ์ 22 ต.ค. 47.

ธวัชชัย ไทยเขียว, รองอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม. สัมภาษณ์,
16 ต.ค. 47.

ปิติกาญจน์ สิทธิเดช, ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
กระทรวงยุติธรรม. สัมภาษณ์, 10 พ.ย. 47.

พงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมสุข, ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.
สัมภาษณ์, 15 ต.ค. 47.

วัลลภ พลอยทับทิม, ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. สัมภาษณ์, 8.ต.ค. 47.

ศศิวรรณ อนันตกุล, รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม. สัมภาษณ์, 4 ต.ค. 47.

สมสุข บุญญะบัญชา, ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรเอกชน. สัมภาษณ์, 14 ต.ค. 47.

อนันต์ ดิสระ, ผู้เชี่ยวชาญด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม กรมการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ.
สัมภาษณ์, 6. ต. ค. 47.

Aspalter, C. (2001). Conservative welfare state systems in East Asia. Westport, CT:
Praeger Publishers.

Barker, R.L. The social work dictionary. Silver Spring, MD: National Association of Social Workers, 1987.

Beattie, R. Social protection for all: but how? International Labour Review, 139 (2); 129-148, 2000.

Beer, S.H. New labour: Old liberalism. In S. White, (Ed.), New labour: The progressive future? (pp. 18-31), New York, NY: Palgrave, 2001.

Bowring, F. Post-fordism and the end of work. Futures: The journal of policy, planning and future studies, 34 (2). 159-172, 2002.

Briar-Lawson, K., & Drews, J. Child and family welfare policies and services: Current issues and historical antecedents. In J. Midgley, M.B.Tracy, & M. Livermore. (Eds.). The handbook of social policy. (pp. 157-174). Thousand Oaks, CA: Sage, 2000.

Bruner, C. Toward outcome-based accountability: Readings on constructing cost-of-failure/ return-on-investment analysis of prevention initiatives. Des Moines, IA: Child and Family Center, 1993.

Carol, T.F. Social capital, local capacity building, and poverty reduction. Social Development Papers No.3. Manila: Asian Development Bank, 2001.

Collier, K. After the welfare state. Vancouver: New Star Books, 1997.

- De Jong, Edwin. How secure is social security in Northeast Thailand? : Rural social security mechanisms in the aftermath of the economic crisis. Occasional Paper 100. Master thesis of Development Studies, Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN), University of Nijmegen, The Netherlands, 2000.
- Deakin, (1994) in George, V. and Page, R., (1995) Modern Thinkers on Welfare. London: prentice Hall.
- Elliott, A. Anthony Giddens. In A. Elliott, & B.S. Turner, (Eds.), Profiles in contemporary social theory. (pp. 292-303). London: Sage, 2001.
- Gaus, G.F. Backwards into the future: Neorepublicanism as a postsocialist critique of market society. Social Philosophy and Policy, 20 (1). Winter: 59-91, 2003.
- George, V., & Wilding, P. Welfare and Ideology. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1994.
- Giddens, A. Introduction. In A. Giddens., (Ed.), The global third way debate. (pp. 1-21). Cambridge: Polity, 2001.
- Giddens, A. Politics, sociology and social theory. Cambridge: Polity Press, 1995.
- Giddens, A. The third way. Cambridge: Polity Press, 1998.
- Goodman, R., & Peng, I. (1996). The East Asian welfare states. In G. Esping-Andersen. (Ed.), Welfare states in transition. Sage: London.

Hollinshead, M. "The brain, the mind, and societal and cultural learning: The emergence of a new paradigm of futures research." *Futures: The journal of policy, planning and future studies*, 34 (6). 509-521, 2002.

<http://constitution-first.org/The%20door%20to%20faith.htm>

<http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw/index.html>

<http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw/vol1/p2c4s1.html>

<http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw/vol2/p2c2.html>

<http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw/vol2/p2c6.html>

<http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw/vol2/p2c7.html>

<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/health.htm>

<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/needf.htm>

<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socpolf.htm>

<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/uk.htm>

Johnson, N. *Reconstructing the welfare state: A decade of change 1980-1990*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1990.

Jordan, B. (2000). *Social work and the Third Way: Tough love as social policy*. London: Sage.

- Jordan, B. The new politics of welfare. Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.
- Kors, A.C. Can there be an "After Socialism"? Social Philosophy and Policy, 20 (1): 1-17, 2003.
- Kukathas, C. The cultural contradictions of socialism. Social Philosophy and Policy, 20 (1): 18-37, 2003.
- Kwon, Soon-won. (1993). Social policy in Korea: Challenges and responses. Seoul: Korea Development Institute.
- Lindsey, D. The welfare of children. New York, NY: Oxford University Press, 1994.
- Macarov, D. Social welfare: Structure and practice. Thousand Oaks, CA: SAGE, 1995.
- Midgley, J. Globalization, capitalism and social welfare: A social development perspective." In B. Rowe (Ed.). Social Work and Globalization Special Issue:13-28. Canadian Association of Social Workers. July 2000.
- Midgley, J. Social welfare in global context. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.
- Miller, D. What's left of the welfare state? Social Philosophy and Policy, 20 (1): 92-112, 2003.
- O.Hort,S.E., & Kuhnle, S. The coming of East and South-East Asian welfare states. Journal of European Social Policy, 10 (2): 162-184, 2000.
- Ozawa, M.N. Social welfare spending on family benefits in the United States and Sweden: A comparative study. Family Relations, 53 (3): 301-309, 2004.

Pierson, C. Beyond the welfare state. Cambridge: Polity Press, 1991.

Rose, R. "Common goals but different roles: The state's contribution to the welfare mix."
In R.Rose & R.Shiratori, (Eds.), The welfare state east and west. (pp. 13-39).
New York: Oxford University Press, 1986.

Slaughter, R.A. "Beyond the mundane: reconciling breadth and depth in futures enquiry." Futures: The journal of policy, planning and future studies, 34 (6). 159-172, 2002.

Touraine, A. Beyond neoliberalism. Cambridge: Polity Press, 2001.

Turner, J. Development and administration: Operational implications for social welfare.
New York: United States Committee, International Council on Social Welfare, 1974.

Watkins, K. The OXFAM report. Oxford: OXFAM, 1995.

Weir, M. The collapse of Bill Clinton's third way. In S. White, (Ed.), New labour: The progressive future? (pp. 137-148), New York, NY: Palgrave, 2001.

White, S. The ambiguities of the third way. In S. White, (Ed.), New labour: The progressive future? (pp. 3-17), New York, NY: Palgrave, 2001.

William G. Brueggemann. The Practice of Macro Social Work. 2ed edit. USA. :
Brooks / Cole Thomson Learning, 2000.

Wright, D.L. "Applying Foucault to a future-oriented layered analysis in a post-bubble Japanese community" *Futures: The journal of policy, planning and future studies*, 34 (6). 523-534, 2002.

Young-Tae, J., & Dong-Myeon, S. (2002). Social protection in South Korea. In E. Adam, Von Hauff, M., & John, M. (Eds.), *Social protection in Southeast & East Asia*. (pp. 269-312). Singapore: Friedrich Ebert Stiftung.

รายนามผู้ศึกษา

ที่ปรึกษาโครงการ:	ศ. ยุพา วงศ์ไชย
หัวหน้าโครงการ :	รศ. ระพีพรรณ คำหอม
นักวิจัย :	ผศ. อภิญญา เวชยชัย อ.ดร. ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล อ. อัญมณี บุรณกานนท์ รศ.ดร. กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์
ผู้ประสานงานโครงการ:	น.ส. น้ำผึ้ง มีศีล

สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

สำนักงานปลัดกระทรวง

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

โทร. 0 2612 8729

โทรสาร 0 2612 8863

Website : www.m-society.go.th