

# บทสำรวจสถานะและองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น\*

THE APPROPRIATE SOCIAL WELFARE MODELS AND METHODS FOR VULNERABLE PEOPLE BY LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION

## สมศักดิ์ อมรสิริพงษ์

อาจารย์ประจำโปรแกรมวิชาการพัฒนาชุมชน  
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม  
E-mail : amornsiriphong@gmail.com

## บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจสถานะองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคม สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เพื่อกำหนดรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อนำรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสไปสู่กรณีศึกษา (Case Study) การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการสังเคราะห์งานวิจัยและวิทยานิพนธ์และกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่ง ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่รูปแบบการจัดสวัสดิการเชิงสังเคราะห์และรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ ซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการสังคมที่ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในสังคม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนและผู้อำนวยความสะดวก และวิธีการจัดสวัสดิการสังคมแบ่งได้เป็น 8 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การสำรวจข้อมูลชุมชนและสภาพปัญหาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ขั้นตอนที่ 2 การจัดเวทีระดมความคิดเห็นของภาคีต่างๆ ขั้นตอนที่ 3 การร่วมกันวางแผนการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ขั้นตอนที่ 4 การระดมทุนและทรัพยากรต่างๆ ขั้นตอนที่ 5 การนำแผนงาน กิจกรรม และโครงการต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติ ขั้นตอนที่ 6 การสร้างกลไกในการขับเคลื่อนงานสวัสดิการ ขั้นตอนที่ 7 การติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และขั้นตอนที่ 8 การให้ข้อมูลป้อนกลับในการแก้ไขหรือพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

**คำสำคัญ :** สวัสดิการสังคม ผู้ด้อยโอกาส รูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สวัสดิการท้องถิ่น

\* งานวิจัยนี้อยู่ภายใต้ชุดโครงการวิจัยรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประกอบไปด้วยงานวิจัย 6 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มเด็กและเยาวชน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มสตรี กลุ่มครอบครัว และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส) สนับสนุนโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

## ABSTRACT

The purposes of this research are to synthesize the body of knowledge related to the provision of social welfare for vulnerable people, to find appropriate social welfare models and methods for local governments in order to serve a group of vulnerable people and to experiment the social welfare models and methods from the synthesis in the selected areas. The research employs mixed methods between documentary research and action research. The major findings are as follows:

1) The appropriate social welfare models for local governments in serving vulnerable people are "social work model" and "pluralistic social welfare model".

2) The appropriate social welfare methods for local governments to serve vulnerable people can be classified into 8 steps as follows:

- a. Step I is to gather data of vulnerable people's problems in a community.
- b. Step II is to brainstorm among each social partner in a community.
- c. Step III is to develop a social welfare action plan for vulnerable people.
- d. Step IV is to combine capital and resources from each social partner in community.
- e. Step V is to implement activities from the action plan.
- f. Step VI is to construct a social welfare mechanism.
- g. Step VII is to monitor and evaluate the implementation.
- h. Step VIII is to feedback data for improving social welfare efficiency and effectiveness.

**KEYWORDS :** Social welfare, Vulnerable people, Social welfare model and method, Local government, Local welfare

## ความสำคัญและที่มาของการวิจัย

แนวทางการพัฒนาประเทศไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 7 ในอดีตเป็นการมุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและวัตถุเทคโนโลยีเป็นหลัก ซึ่งส่งผลให้เกิดความเจริญทางด้านวัตถุและเทคโนโลยี อีกทั้งดัชนีชี้วัดความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอย่างผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติก็เจริญเติบโตมากขึ้นด้วยเช่นกัน การพัฒนาประเทศดังกล่าวสอดคล้องกับฐานคิดในการพัฒนาประเทศที่ว่าเมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างเต็มที่แล้วจะทำให้สภาพชีวิตของคนในประเทศอยู่ดีกินดีจะตามมา ตามแนวคิด "Trickle Down Effect"

การพัฒนาที่มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แม้ว่าทำให้จำนวนและสัดส่วนของคนจนในประเทศมีแนวโน้มลดลงอย่าง

ต่อเนื่อง แต่ในทางตรงกันข้ามก็ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนรวยและคนจนยิ่งเพิ่มมากขึ้น แนวทางการพัฒนาประเทศเป็นไปแบบกระจุกตัวอยู่แค่ในเมืองหลวงและหัวเมืองใหญ่ เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมของการกระจายทรัพยากรในการพัฒนาประเทศและปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ ความสามารถของคนในการพึ่งตนเองลดลง เกิดการหลั่งไหลของคนในภาคชนบทเข้าสู่เมือง สภาวะของการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อการอยู่รอดในสังคม บางครั้งก็บังคับและผลักดันให้คนบางกลุ่มต้องเข้าสู่วงจรของการกระทำผิดหรือละเมิดกฎหมายหรือเดินเข้าสู่กิจกรรมบางอย่างที่มุ่งลดทอนคุณค่าและทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยสภาวะของการบีบคั้นให้ต้องกระทำเพื่อความอยู่รอด หรือมิเช่นนั้นก็ต้องหลบหนีไปอยู่ในมุมมืดมดหนึ่งในสังคม และเกิดเป็นปัญหาต่างๆ ตามมาอีกมากมายทั้งในเมือง

และชนบท เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาเสพติด ปัญหาโสเภณี ปัญหาความยากจน ปัญหาผู้สูงอายุและเด็กถูกทอดทิ้ง ให้อยู่ลำพัง ปัญหาแรงงานข้ามชาติ ปัญหาโรคเอดส์ เป็นต้น ภายใต้แนวทาง การพัฒนาดังกล่าวได้สร้างระบบการแข่งขันเพื่อการอยู่รอดที่เกิดขึ้นในสังคม ผู้ที่มีความแข็งแกร่งกว่าเท่านั้นที่จะเป็นผู้ที่สามารถ อยู่รอดได้ในสังคม ส่วนผู้ที่ไม่สามารถดำรงชีวิตภายใต้ระบบของการแข่งขันที่รุนแรงได้ก็จะถูกเบียดขับให้ไปอยู่ในชายขอบของสังคม ซึ่งกลุ่มคนดังกล่าวถูกเรียกว่า "กลุ่มผู้ด้อยโอกาส" เป็นกลุ่มคน ที่ได้ถูกผลักดันให้ออกไปอยู่ชายขอบของสังคมเป็นกลุ่มผู้ที่อ่อนแอ ไร้ซึ่งพลังอำนาจในการต่อกรใดๆ ด้วยเหตุที่ว่าไม่สามารถปรับตัว ให้เข้ากันได้กับแนวทางการพัฒนา และกระแสการเปลี่ยนแปลงของประเทศและของโลกได้ทัน

สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส (ม.ป.ป.) ได้นิยาม "ผู้ด้อยโอกาส" ว่าหมายถึงผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อน และได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติและภัยสงคราม รวมถึงผู้ที่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ตลอดจนผู้ประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบ อันจะส่งผลให้ไม่สามารถดำรงชีวิตได้ กลุ่มเป้าหมายในความรับผิดชอบ ได้แก่ คนยากจน บุคคลเร่ร่อนและบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ผู้พิการ ผู้ได้รับผลกระทบจากเอดส์ และครอบครัว

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ฉบับที่ 9 และฉบับที่ 10 ได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ในการพัฒนาประเทศมาเป็นมุ่งเน้น "การพัฒนาคน" เป็นหลัก และมีการรื้อมนำพระราชดำริหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการดำรงชีวิตของคนในสังคมและเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศอีกด้วย ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันพุทธศักราช 2550 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วยเช่นกัน ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ในหลายๆ มาตราที่บัญญัติไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีความแตกต่างทางด้าน เชื้อชาติ ถิ่นกำเนิด สีผิว ศาสนา หรือฐานะทางเศรษฐกิจก็ตาม

แต่ในความเป็นจริงแล้วกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเองก็ยังไม่สามารถใช้สิทธิและมีเสรีภาพ ตามที่บัญญัติไว้ภายใต้กฎหมายสูงสุดของประเทศได้อย่างเต็มที่ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ การไร้ตัวตนทางสังคม ความรู้สึกที่ไม่อยากแสดงตัว ความรู้สึกตกอยู่ในสถานะของการไร้พลังอำนาจ ความรู้สึกไร้คุณค่าในตนเอง ซึ่งสาเหตุเหล่านี้ทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสหลุดออกจากการดูแลของรัฐไป และรัฐเองก็มิได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเท่าที่ควร ปัญหาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้จึงกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมและมีความสลับซับซ้อนที่ต้องรีบหาทางแก้ไข และภายใต้กรอบแนวคิดของการแก้ปัญหาแบบเดิมๆ ของรัฐเองที่มีมุ่งเน้นรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในลักษณะของการบรรเทาทุกข์หรือการสงเคราะห์แบบชั่วคราวคงไม่สามารถรองรับหรือจัดการกับปัญหาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่นับวันจะทวีความรุนแรงและเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ได้ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการแก้ไขปัญหามาจากแนวทางเชิงรับไปสู่แนวทางเชิงรุกจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง และโดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นอย่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจหลักในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่จำเป็นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ด้วย

แนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่มีการกระจายอำนาจการปกครองตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่น และด้วยเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครองเป็นไปเพื่อการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างทั่วถึงกัน แต่จากผลการศึกษาจำนวนมากที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดของการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับประชาชนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการรับภารกิจที่ถ่ายโอนมาจากหน่วยงานอื่นๆ จำนวนมาก อาทิเช่น ภารกิจทางการศึกษา การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับการถ่ายโอนอำนาจ ได้แก่ ภารกิจทางการจัดสวัสดิการสังคมให้กับท้องถิ่นของตน แต่ด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ

ทรัพยากร บุคลากร และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

งานวิจัยนี้ได้กำหนดนิยามความหมายของ "รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม" ว่าหมายถึง ลักษณะและวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการจัดสวัสดิการสังคม ตามหลักการจัดสวัสดิการสังคม ความเป็นธรรม เท่าเทียม สิทธิ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับความหมายของ "วิธีการจัดสวัสดิการสังคม" ว่าหมายถึง กระบวนการและขั้นตอนของการนำรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไปสู่การปฏิบัติรูปแบบ ดังนั้น คำถามที่ต่อค้นหาคำตอบจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ "รูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมของการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีลักษณะเป็นอย่างไร"

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหารูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการ (1) สสำรวจงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (2) พัฒนารูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) ทดลองเชิงปฏิบัติการในพื้นที่นำร่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## วิธีการการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาโดยใช้การวิจัยแบบผสมวิธีระหว่างการสังเคราะห์งานวิจัยและวิทยานิพนธ์และแนวทางการวิจัยเชิงปฏิบัติการ โดยการวิจัยแบ่งเป็น 3 ระยะ ได้แก่

ระยะที่ 1 การสังเคราะห์งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ จากฐานข้อมูลต่างๆ จำนวน 4 ฐานข้อมูล ได้แก่ 1) ฐานข้อมูลห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ โดยใช้คำค้น "ความยากจน" "คนจน" "คนไร้บ้าน" "คนไร้ที่พึ่ง" "เอดส์" และ "ผู้ติดเชื้อเอดส์" 2) ฐานข้อมูล OPAC ของสำนักวิทยบริการมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ภายใต้คำค้น "ผู้ด้อยโอกาส" 3) ฐานข้อมูลงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ของ ThaiLis Digital Collection โดยใช้คำค้นว่า "ความยากจน" "คนจน" "ผู้ด้อยโอกาส"

"คนเร่ร่อน" และ "ผู้พันโทษ" และ 4) ฐานข้อมูลของหน่วยงานของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งได้แก่ข้อมูลงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เผยแพร่บน Website ของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส

ระยะที่ 2 การวิพากษ์รูปแบบ และวิธีการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระยะที่ 3 การนำรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมไปใช้ศึกษาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่องจำนวน 2 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเกีฮ่วน อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน และองค์การบริหารส่วนตำบลไกรกลาง อำเภอกงไกรลาศ จังหวัดสุโขทัย โดยใช้เกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกพื้นที่จากข้อมูลสถิติความยากจนของประเทศ ซึ่งพบว่า ในจังหวัดน่านและจังหวัดแพร่เป็นจังหวัดที่มีสถิติความยากจนอยู่ใน 10 ลำดับแรกของประเทศ และเกณฑ์ "ความยากจน" เป็นคุณลักษณะร่วมของผู้ด้อยโอกาส

## ผลการสืบค้นงานวิจัยและวิทยานิพนธ์

การสังเคราะห์งานวิจัยและวิทยานิพนธ์จากฐานข้อมูลงานวิจัยและวิทยานิพนธ์จากฐานข้อมูลจำนวน 4 ฐานข้อมูล ซึ่งเป็นงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ถึง 2551 ผลการสืบค้นมีดังนี้

- 1) ฐานข้อมูลห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ โดยใช้คำค้น "ความยากจน" "คนจน" "คนไร้บ้าน" "คนไร้ที่พึ่ง" "เอดส์" และผู้ติดเชื้อเอดส์ ผลการสืบค้นปรากฏงานรวมทุกคำค้นจำนวน 306 เรื่อง คัดออก 158 เรื่อง เหลือ 148 เรื่อง
- 2) ฐานข้อมูล OPAC ของสำนักวิทยบริการมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม โดยใช้คำค้น "ผู้ด้อยโอกาส" "สวัสดิการสังคม" ผลการสืบค้นปรากฏงานจำนวน 8 เรื่อง ไม่มีคัดออก เหลือ 8 เรื่อง
- 3) ฐานข้อมูลงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ของ ThaiLis Digital Collection โดยใช้คำค้นว่า "ผู้ด้อยโอกาส" "คนจน" "ความยากจน" "คนเร่ร่อน" และ "ผู้พันโทษ" ผลการสืบค้นปรากฏงานรวมทุกคำค้นจำนวน 168 เรื่อง คัดออก 65 เรื่อง เหลือ 103 เรื่อง
- 4) ฐานข้อมูลของหน่วยงานของกระทรวงพัฒนาสังคม

และความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งได้แก่ข้อมูลงานวิจัย และวิทยานิพนธ์ที่เผยแพร่บน Website ของ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส ผลการสืบค้นปรากฏงานจำนวน 5 เรื่อง ไม่มีการคัดออก เหลือ 5 เรื่อง

เหตุผลของการคัดงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ออกมีหลายสาเหตุ เช่น อายุของงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่สืบค้นได้เกินกว่า

10 ปี (นับตั้งแต่ พ.ศ. 2542-2551) งานซ้ำซ้อนกันกับฐานข้อมูลอื่น ๆ เป็นต้น สรุปผลจากการสืบค้นงานทั้ง 4 ฐานข้อมูล ได้งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่ใช้ในการศึกษารวมกันทั้งหมด 264 เรื่อง ซึ่งสามารถสรุปเป็นตารางจำแนกประเภทงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ และตารางสรุปจำนวนงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 จำแนกประเภทงานวิจัยและวิทยานิพนธ์

| ประเภทงาน      | วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต | ดุษฎีนิพนธ์ | งานวิจัย |
|----------------|----------------------|-------------|----------|
| จำนวน (เรื่อง) | 264                  | 5           | 123      |
| รวม (เรื่อง)   |                      | 264         |          |

ตารางที่ 2 จำแนกงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ตามฐานข้อมูลและคำค้น

| ลำดับที่ | ชื่อฐานข้อมูล  | คำค้น            | จำนวนงานที่ปรากฏ | จำนวนงานที่คัดออก | จำนวนงานที่เหลือ |
|----------|--|------------------|------------------|-------------------|------------------|
| 1        | ห้องสมุดงานวิจัย<br>สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ  | ความยากจน        | 66               | 31                | 35               |
|          |  | คนจน             | 88               | 46                | 42               |
|          |  | คนไร้บ้าน        | 1                | -                 | 1                |
|          |  | คนไร้ที่พึ่ง     | 6                | 4                 | 2                |
|          |  | เอดส์            | 3                | -                 | 3                |
|          |  | ผู้ติดเชื้อเอดส์ | 32               | 4                 | 28               |
|          |  | สัญชาติ          | 16               | 11                | 5                |
|          |  | ชนกลุ่มน้อย      | 91               | 62                | 29               |
| 2        | Thailis Digital Collection   | ผู้พ้นโทษ        | 3                | -                 | 3                |
|          |  | ความยากจน        | 113              | 49                | 64               |
|          |  | คนจน             | 27               | 5                 | 22               |
|          |  | ผู้ด้อยโอกาส     | 16               | 6                 | 10               |
| 3        | ฐานข้อมูลของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ | คนเร่ร่อน        | 2                | 1                 | 1                |
|          |  | ผู้พ้นโทษ        | 10               | 4                 | 6                |
|          |  | ไม่ใช่คำค้น      | 5                | -                 | 5                |
| 4        | OPAC สำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม (รูปแบบเจาะจง)                                | สวัสดิการสังคม   | 2                | -                 | 2                |
|          |  | ผู้ด้อยโอกาส     | 6                | -                 | 6                |
| รวม      |  |                  | 487              | 223               | 264              |

## ผลการสังเคราะห์รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างยิ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ การจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2543 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 นั้น ได้อำนาจให้เกิดการขยายงานเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตราที่ 16 ที่เกี่ยวข้อง คือ (9) การจัดการศึกษา (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (30) การรักษาความปลอดภัย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มีกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจในช่วงแรก ปี พ.ศ. 2544 - 2546 ส่งผลให้งานทางด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ที่เคยดำเนินการในส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางจะต้องถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ติดเชื้อโรคเอดส์ การฉาบปูนกิจสงเคราะห์ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชน และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียน

เป็นต้น (โกวิทย์ พวงงาม, 2543: 12-13)

ผลการสังเคราะห์งานวิจัยและวิทยานิพนธ์พบว่า งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ส่วนใหญ่มีข้อเสนอแนะไปในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ "การจัดสวัสดิการในลักษณะของการบูรณาการความร่วมมือกันของทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาชน และภาคธุรกิจ เชื่อมประสานเข้ากับทุนทางสังคม ทรัพยากรท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่นในลักษณะของการจัดตั้งกลุ่มหรือเครือข่ายของคนในชุมชนและมีการเชื่อมโยงกันระหว่างเครือข่ายต่างๆ หรือที่เรียกว่าเป็น "การจัดสวัสดิการพหุลักษณะ" (Pluralistic Social Welfare) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของยูพา วงศ์ไชย, ระพีพรรณ คำหอม, อภิญญา เวชยชัย, ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล, อัญมณี บุรณกานนท์ และกิติพัฒน์ นนทบุรีมะดุลย์ (2548) เรื่อง "ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทย" ซึ่งงานวิจัยเรื่องนี้มุ่งศึกษาทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทยในภาพรวมและภาพใหญ่ของการจัดสวัสดิการสังคมของทั้งประเทศ ซึ่งในรายงานวิจัยเรื่องนี้ข้อค้นพบว่า "รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทยมีรากฐานมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม ศาสนา วัฒนธรรม รวมทั้งอิทธิพลจากแนวคิดตะวันตก กระแสโลกาภิวัตน์ รูปแบบสวัสดิการสังคมเป็นการบูรณาการผสมผสานความหลากหลายเข้าด้วยกันทั้งแนวคิด วิธีการ หลักการ และรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ในอดีตการจัดสวัสดิการสังคมจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก ภาคธุรกิจเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมบ้างในเชิงสงเคราะห์ บริจาคแก่กลุ่มเป้าหมายที่ขาดตนเองไม่ได้ เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก ขณะที่ภาคองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถจัดบริการเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่มีปัญหาได้ดี แต่มีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและบริการ โดยทั่วไปภาคท้องถิ่นจะเคยชินกับการเป็นเพียงผู้รับผลประโยชน์จากนโยบายสวัสดิการของรัฐ ตามการจัดสรรในงบประมาณ ขณะที่การจัดบริการสวัสดิการในปัจจุบันและอนาคต มีลักษณะที่ตรงข้ามกัน คือ "ภาครัฐจะค่อยๆ ลดบทบาทในการจัดสวัสดิการของตนเองลง ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณและทรัพยากร ขณะที่ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรส่วนท้องถิ่นจะต้องขยายบทบาทของตนเองไปมากขึ้น ตามโครงสร้างการกระจายอำนาจใหม่และการจัดสรรทรัพยากรใหม่ สูดท้ายภาค

ประชาชนจะเป็นผู้ที่ต้องดูแลสวัสดิการพื้นฐานของตนเอง ค้ำครองรักษาประโยชน์ของตน และทำหน้าที่ตรวจสอบการจัดบริการและจัดสรรทรัพยากรของรัฐและองค์กรภาคธุรกิจ ภาคท้องถิ่นไปพร้อมๆ กันด้วย" ทิศทางของการจัดสวัสดิการสังคมในอนาคตจะเข้าสู่รูปแบบ "พหุลักษณะ" มากขึ้น การจัดสวัสดิการที่มีความเป็นพหุลักษณะ หมายถึง รูปแบบการจัดสวัสดิการที่หลากหลาย เน้นความร่วมมือจากหลายภาคส่วน เน้นวิธีการทำงานที่ผสมผสานหลายวิธีการ มุ่งให้การทำงานของสวัสดิการทั้งในกระแสหลักและกระแสรอง ในส่วนของบทบาท และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการจัดสวัสดิการสังคม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดทำแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมท้องถิ่นในพื้นที่ของตน โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะที่เป็นพี่เลี้ยง ผู้ดูแล กำกับงานด้านการถ่ายโอนงานสวัสดิการสู่ท้องถิ่นจะต้องมีการส่งเสริมความรู้ด้านสวัสดิการท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ และผลักดันให้เกิดการจัดทำแผนพัฒนาสวัสดิการสังคมท้องถิ่นในพื้นที่ของตนโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วน โดยยึดหลักการดำเนินงานที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership) มีการเชื่อมประสานกันของสหวิชาชีพ และบูรณาการเข้ากับยุทธศาสตร์ภูมิปัญญาในชุมชน เช่น ผู้นำชุมชนที่เป็นปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำทางธรรมชาติที่กระจายตัวอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ในประเทศไทย ร่วมกันผลักดันให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมให้มีความเป็นสาธารณะมากขึ้น ร่วมกันจัดทำแผนแม่บทด้านสวัสดิการชุมชน มีระดับการให้ความช่วยเหลือที่ครอบคลุมตั้งแต่การให้การสงเคราะห์หลายๆ ด้าน การสร้างระบบประกันสังคม การสร้างเครือข่ายคุ้มครองทางสังคม การสร้างระบบเฝ้าระวังปัญหาที่เกิดจากกลุ่มเสี่ยงทางสังคมใหม่ และมีการใช้มาตรการทางสังคมที่หลากหลาย ตั้งแต่แบบบังคับ แบบจูงใจ และแบบทางเลือกต่างๆ ทั้งภาคประชาชน ภาคชุมชน ภาคธุรกิจชุมชน ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน ซึ่งจะทำงานสวัสดิการสังคมมีความเข้มแข็งและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่

## ผลการสังเคราะห์วิธีการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

วิธีการการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นขั้นตอนของการนำรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ได้ไปสู่กระบวนการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมเพื่อการแก้ไข ป้องกัน และการพัฒนาคนกลุ่มนี้ และวิธีการหรือขั้นตอนในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาส จะต้องประยุกต์ใช้ได้กับการจัดสวัสดิการที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมด้วย และจากการสังเคราะห์เอกสารงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ พบวิธีการในการจัดสวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในลักษณะของการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ การสังเคราะห์งานวิจัยและวิทยานิพนธ์สามารถสรุปขั้นตอนการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ 8 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การสำรวจข้อมูลชุมชน ข้อมูลสภาพปัญหาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสแต่ละประเภท ข้อมูลภูมิปัญญาท้องถิ่น ประเพณีและวัฒนธรรม ทรัพยากรท้องถิ่น ศักยภาพชุมชน และทุนทางสังคมของท้องถิ่น และข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูล (Data Base) ในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

ขั้นตอนที่ 2 การจัดเวทีระดมความคิดเห็นของภาคีต่างๆ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจ ภาคประชาชน องค์กรชุมชน เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น และที่สำคัญและเป็นหัวใจของการระดมความคิดเห็น คือ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในชุมชน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนและผู้ประสานงาน (Supporter and Coordinator) ในการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 3 การร่วมกันวางแผน และการกำหนดกิจกรรม โครงการ และแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส พร้อมทั้งผลักดันให้เข้าสู่แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังต้องมีการสร้างกลไกในการดำเนินงาน ในลักษณะที่เป็นทางการเพื่อขับเคลื่อนงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้เป็นรูปธรรม อาทิ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพหมู่บ้านและตำบล เครือข่ายกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มชีวิตดี เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 4 การระดมทุนและทรัพยากรต่างๆ เพื่อใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น เงิน อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือต่างๆ เป็นต้น จากภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์พัฒนาสังคม สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาคีอื่นๆ

ขั้นตอนที่ 5 การนำแผนงาน กิจกรรม และโครงการต่างๆ ที่ได้จากการวางแผนร่วมกันไปสู่การปฏิบัติ (Implementation)

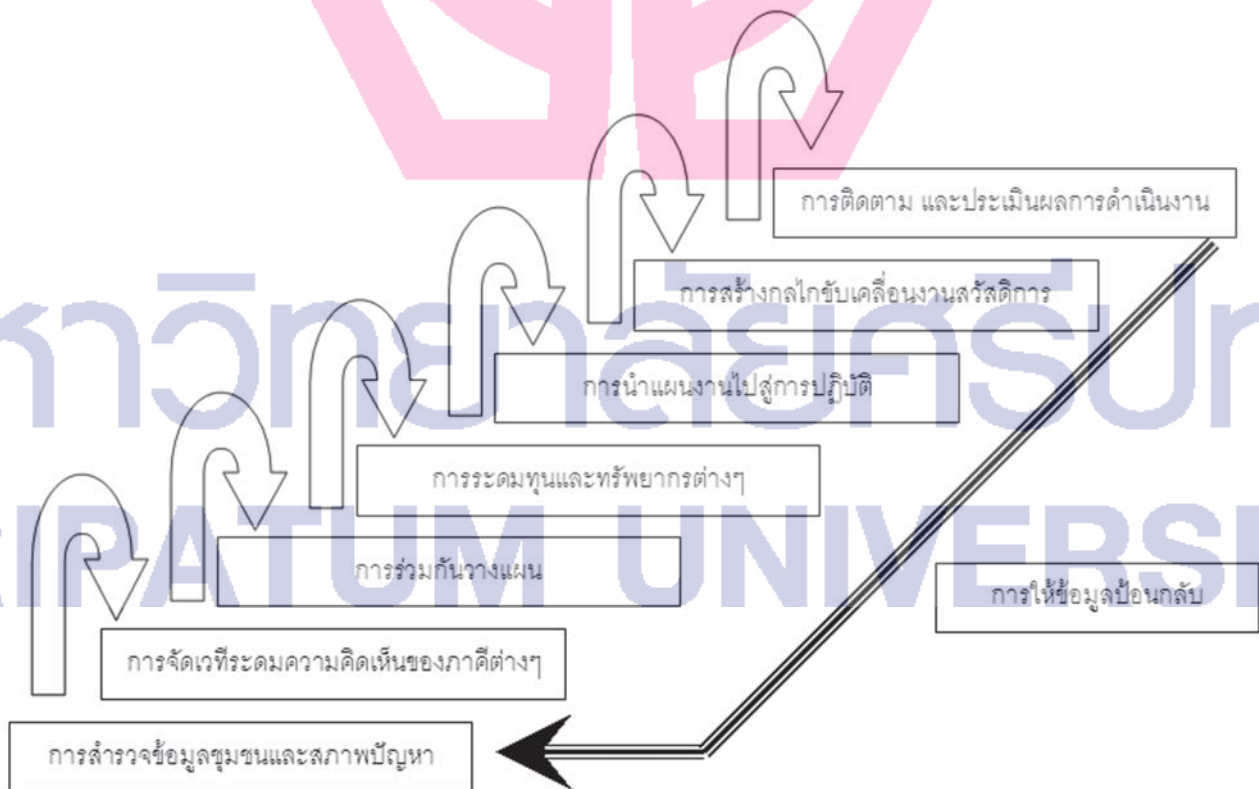
ขั้นตอนที่ 6 การสร้างกลไกในการขับเคลื่อนงานสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น การสร้างกลุ่มหรือเครือข่ายผู้ด้อยโอกาส ตัวอย่างที่พบเห็น เช่น กลุ่มเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอดส์ กลุ่มผู้พิการ เป็นต้น พร้อมกับการเชื่อมโยงไปสู่เครือข่ายอื่นๆ เช่น กลุ่มครอบครัว กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มอาชีพ กลุ่มสตรี เป็นต้น เพื่อสร้างความเข้มแข็งและความต่อเนื่อง

ในการดำเนินกิจกรรม และเกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างเครือข่ายต่างๆ เกิดขึ้น

ขั้นตอนที่ 7 การติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน (Monitoring and Evaluation) การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุงแก้ไขการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่อไป

ขั้นตอนที่ 8 การให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลับมาแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากการสังเคราะห์วิธีการ และขั้นตอนการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปเป็นภาพที่ 1 ได้ดังนี้



ภาพที่ 1 แสดงวิธีการและขั้นตอนการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส



## ผลการวิพากษ์และเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะจากผู้วิพากษ์ภาพรวม (รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิท พวงงาม จากคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และรองศาสตราจารย์ ดร.กุล สุนทรธาดา จากสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล) สามารถสรุปได้ดังนี้ คือ การจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดให้ได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดสวัสดิการสังคมอะไรบ้าง รัฐบาลกลางจัดสวัสดิการสังคมอะไรบ้าง หรือหน่วยงานอื่นๆ จะทำอะไรบ้าง รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำเอง และรูปแบบสวัสดิการใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำร่วมกับภาคีอื่นๆ จะใช้ทรัพยากรและงบประมาณอะไรร่วมกันบ้าง และต้องพิจารณาในมิติของกฎหมายท้องถิ่นด้วย

การจัดสวัสดิการสังคมต้องมีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการ และมีการจัดทำแผนที่เชื่อมโยงกันกับแผนของท้องถิ่น และแผนแม่บทชุมชน แผนสวัสดิการสังคมของท้องถิ่นถือเป็นจุดอ่อนที่สุดของแผน 3 ปี ของท้องถิ่น รูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มเป้าหมายทั้ง 6 กลุ่ม สามารถนำมาบูรณาการในการจัดสวัสดิการสังคมที่สามารถทำร่วมกันได้ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มที่ 2 กลุ่มสตรี กลุ่มครอบครัว และกลุ่มเด็กและเยาวชน นโยบายทางด้านสวัสดิการสังคมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงมิติทางด้านกฎหมาย งานอะไรที่ท้องถิ่นทำได้ง่าย ท้องถิ่น "ทำเอง" งานอะไรที่มีความยากปานกลาง ท้องถิ่น "ทำร่วม" กับภาคีอื่น งานอะไรที่มีความยากท้องถิ่น "ทำในลักษณะสหการ"

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเร่งส่งเสริมสุขภาพของคนในชุมชน ลำดับความสำคัญของปัญหาให้ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมและสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ และหาองค์กรเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมด้วย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีกิจกรรมที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ด้วย

## ผลการทดลองรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมที่สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

การทดลองรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเป็นการนำรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมที่ได้จากการสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ไปสู่การทดลองปฏิบัติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นพื้นที่นำร่องที่ใช้ในการทดลองสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีจำนวน 2 แห่ง ได้แก่

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลโกรกล่าง อำเภอกงไกรลาศ จังหวัดสุโขทัย
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเกีฮื่น อำเภอกูเพียง จังหวัดน่าน

### ผลการทดลองขององค์การบริหารส่วนตำบลโกรกล่าง อำเภอกงไกรลาศ จังหวัดสุโขทัย

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสของตำบลโกรกล่างที่องค์การบริหารส่วนตำบลโกรกล่างและภาคีที่เกี่ยวข้องได้จัดสวัสดิการให้กับประชาชนในพื้นที่แล้วนั้นมีรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการดังต่อไปนี้

1) รูปแบบสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน รูปแบบสวัสดิการที่จัดโดยสถาบันไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการจากรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรธุรกิจ ซึ่งตำบลโกรกล่างมีการจัดสวัสดิการสังคม ได้แก่ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุและผู้พิการ การจัดสวัสดิการในการจ้างงานแก่ผู้ด้อยโอกาส และโครงการเงินลงทุนหมุนเวียนที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดสรรงบประมาณให้หมู่บ้านๆ ละ 100,000 บาท โดยที่ให้ไปบริหารจัดการกันเองในแต่ละหมู่บ้าน

2) รูปแบบสวัสดิการแบบพึ่งตนเอง และพึ่งตนเองบนฐานคิดของแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งรูปแบบนี้ทำให้คนจนคนด้อยโอกาสจัดให้กับตนเองมากที่สุด เนื่องจากว่าความยากจนนั้นทำให้ต้องตกอยู่ในสภาพของการด้อยโอกาส ที่ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ของรัฐได้ ซึ่งเป็นการบีบบังคับให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้นต้องหาทางดิ้นรนในการสร้างสวัสดิภาพให้เกิดขึ้นเอง โดยมีภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในเบื้องต้น ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลโกรกล่างมีสวัสดิการใน

ลักษณะต่างๆ ดังนี้ โครงการส่งเสริมอาชีพ โครงการอบรมอาชีพ ระยะสั้น โครงการข่าวชุมชน โครงการสวัสดิการชุมชนออมวันละ 1 บาท

3) รูปแบบสวัสดิการโดยความร่วมมือกันของชุมชน รูปแบบนี้จะเน้นการใช้พลังชุมชนและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งตำบลไทรกลางมีสวัสดิการในรูปแบบดังกล่าว ได้แก่ โครงการศูนย์บริการทางสังคมแบบมีส่วนร่วม หรือเรียกอีกอย่างว่า "ศาลาสว่างสุข" โครงการตรวจสุขภาพของผู้พิการทุก ๆ เดือน โครงการส่งเสริมอุปกรณ์อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้พิการ โครงการปลูกผักปลอดสารพิษเพื่อสร้างรายได้แก่ผู้พิการ และโครงการนวดแผนไทยเพื่อให้ผู้พิการมีอาชีพและบำบัดตนเองได้ รู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ และสร้างรายได้ให้กับผู้พิการ

แต่ในการทดลองรูปแบบสวัสดิการสังคมโดยองค์การบริหารส่วนตำบลไทรกลางเป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการที่เน้นการพึ่งตนเอง และพึ่งตนเองบนฐานคิดของแนวพระราชดำริ เศรษฐกิจพอเพียงโดยเชื่อมโยงกับกรอบรวมอาชีพ ซึ่งเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นจากการประชุมประชาคม โดยมีกิจกรรมที่ใช้ในการทดลอง ได้แก่ กิจกรรมการทำปุ๋ยหมักชีวภาพและการปลูกพืชผักสวนครัว การทำปุ๋ยน้ำปลาเตอร์ และการทำไม้กวาดดอกหญ้า โดยมีการสร้างกลไกในการขับเคลื่อนงานสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้แก่ "การรวมกลุ่มอาชีพของผู้ด้อยโอกาส" ภายใต้การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรกลาง ศูนย์พัฒนาสังคมหน่วยที่ 64 จังหวัดสุโขทัย และภาคส่วนอื่นๆ รูปแบบการจัดสวัสดิการลักษณะนี้เป็นการเรียกคืนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้กับผู้ด้อยโอกาสด้วย

การทดลองรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์การบริหารส่วนตำบลไทรกลางพบว่า ปัจจัยส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ วิสัยทัศน์ของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้นำชุมชน รวมไปถึงทุนทางสังคม อันได้แก่ ความเชื่อเพื่อเผื่อแผ่ ปรากฏข่าวบ้าน ที่มีอยู่มางมายในพื้นที่ ที่ส่งผลให้การจัดสวัสดิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนปัจจัยอุปสรรคในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ความเข้าใจและความเข้าใจในงานสวัสดิการสังคมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เป็นเพียงแค่การสงเคราะห์ ทักษะของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม ข้อยกจำกัดในการเข้าถึงสวัสดิการ เช่น

ระยะทาง วัลสูงอายุ เป็นต้น และแนวทางการพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการไม่มีความสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

### ผลการทดลองขององค์การบริหารส่วนตำบล น้ำเกียน อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสของตำบลน้ำเกียนที่องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเกียนและภาคีที่เกี่ยวข้องได้จัดสวัสดิการให้กับประชาชนในพื้นที่แล้วนั้นมีรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการดังต่อไปนี้

1) การจัดสวัสดิการจากฐานงานพัฒนารูปแบบของการจัดสวัสดิการของชุมชนตำบลน้ำเกียน การจัดสวัสดิการจากฐานงานพัฒนาเป็น ส่วนที่ชุมชนรับเอารูปแบบมาจากภายนอกเข้าไปดำเนินการในชุมชน กิจกรรมบางอย่างก็ริเริ่มและทำกันเองในชุมชน แต่บางกิจกรรมก็ได้รับการสนับสนุนการจัดตั้งเบื้องต้น จากองค์กรภายนอก ทั้งภาครัฐและเอกชน กิจกรรมที่เป็นที่รู้จักกันไปทั่วคือ การจัดกลุ่มฌาปนกิจ การจัดกลุ่มออมทรัพย์ การจัดกลุ่มกองทุนพัฒนาอาชีพ และการพัฒนากลุ่มธุรกิจชุมชน ส่วนใหญ่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกันเองทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ธนาคารชุมชน กองทุนเกษตรทฤษฎีใหม่ กองทุนโรงเรียนชาวนา กองทุนเพื่อการศึกษา กองทุนฌาปนกิจศพ กองทุนสุขภาพ กองทุนน้ำดื่ม กองทุนแม่บ้านสุขภาพตำบล กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ธนาคารข้าว กลุ่มเลี้ยงหมู กลุ่มปุ๋ยชีวภาพ กลุ่มเลี้ยงปลา กลุ่มผลิตปุ๋ยหมัก กลุ่มทอผ้า กลุ่มตีเหล็ก กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้า ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มเยาวชน กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอนุรักษ์วัฒนธรรมพื้นบ้าน และกลุ่มชีวิตดี เป็นต้น

2) การจัดสวัสดิการจากฐานวัฒนธรรม สวัสดิการที่สำคัญได้แก่ การถือฤกษ์ของครอบครัวและเครือญาติ การถือฤกษ์ของระบบอุปถัมภ์ วิถีชีวิตของชุมชนน้ำเกียน เป็นวิถีชีวิตของชุมชนที่มีความความผูกพัน และรั้งรักกัน ด้วยความเป็นเครือญาติ นับถือผีปู่ย่า จึงก่อให้เกิดพลังของความร่วมมือ ร่วมใจกันก่อนเป็นองค์กรทางสังคมที่น่าสนใจในตำบลน้ำเกียน ได้แก่ "กลุ่มเสี้ยว" หรือ "กลุ่มรุ่น" (กลุ่มคนที่เกิดปีเดียวกัน) เป็นกลุ่มที่ไม่ได้รวมตัวกันทำธุรกิจ แต่เป็นกลุ่มที่ช่วยเหลือกันเองภายในชุมชนน้ำเกียน กลุ่มเสี้ยวเป็นการรวมตัวกันของเพื่อนรุ่นเดียวกันภายในชุมชนเวลาที่เจ็บได้ป่วยกลุ่มเสี้ยวจะพากันไปเยี่ยมให้กำลังใจ ในช่วงเจ็บป่วย หากยังมีงานค้างอยู่เช่น ทำนายนยังไม่เสร็จ หรือกิจการ

งานใดก็ตาม กลุ่มเสี่ยงจะพากันลงแรงช่วยให้งานนั้นให้เสร็จลง  
กรณีที่คนในกลุ่มของตนเองเสียชีวิต จะพากันไปช่วยงานศพ  
และช่วยกันหาเงินเพื่อเป็นทุนการศึกษาให้กับบุตรของเพื่อนเสี่ยง  
นั้นด้วย กลุ่มเสี่ยงจะเป็นการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกันเอง  
ในชุมชน ในหมู่บ้านที่นอกรูปแบบที่ยังเห็นอยู่คือ การแบ่งปัน  
ของซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นอาหาร หรือแรงงาน ในกรณีที่ต้อง  
ลงแรงในการเกษตร หรือต้องการใช้แรงงานในการสร้างบ้าน  
หรือกิจกรรมใดๆ ที่ต้องการแรงงาน จึงนับว่าสวัสดิการที่มีอยู่ใน  
ชุมชน และชุมชนยังคงรักษาระบบสวัสดิการนี้ไว้อย่างเข้มแข็ง  
เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของชีวิต

3) การจัดสวัสดิการจากฐานทรัพยากร สวัสดิการ  
สำคัญได้แก่ การใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะของชุมชน  
ซึ่งในตำบลน้ำเกี๋ยนมีป่าชุมชน ซึ่งพื้นที่ป่าชุมชนจำนวน 3,000  
ไร่ ป่าไม้ยังคงมีสภาพสมบูรณ์และเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติ  
ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชาวบ้านน้ำเกี๋ยน เนื่องจากเป็นแหล่ง  
อาหารตาม ธรรมชาติที่ชาวบ้านสามารถหามาประกอบอาหารได้  
เช่น เห็ดชนิดต่างๆ ที่ขึ้นตามฤดูกาล หน่อไม้ ผักที่ขึ้นตามป่า  
นับว่าเป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติและนอกจากนี้ป่าชุมชน  
แห่งนี้ยังเป็นแหล่งสร้างรายได้ของชุมชน ทั้งโดยการเก็บของที่ทำ  
ได้จากป่าออกออกมาขายได้ ชาวบ้านมีรายได้จากการหาหน่อไม้  
ในป่ามาขาย มีรายได้จากการขายเห็ดที่ทำได้จากป่า ในขณะที่  
ที่บางคนใช้เป็นแหล่งวัตถุดิบสำคัญที่นำมาใช้เป็นปัจจัยการผลิต  
เช่น การใช้ไม้ไผ่จากป่าทำเครื่องจักสาน การเก็บไม้มาเผาถ่าน  
เป็นการจัดสวัสดิการเพื่อทุกคน เน้นการสร้าง ความมั่นคงทางด้าน  
อาหาร ใช้เป็นแหล่งหารายได้และวัตถุดิบพร้อมกัน ดังนั้น ป่าชุมชน  
ในตำบลน้ำเกี๋ยนจึงเป็นแหล่งที่ชาวบ้านได้พึ่งพาทรัพยากร  
ธรรมชาติได้ในการดำรงชีพ นอกจากนี้ความอุดมสมบูรณ์ของป่า  
ชุมชนดังกล่าวนี้ เกิดจากการที่ชาวบ้านตำบลน้ำเกี๋ยนได้อนุรักษ์  
ป่าชุมชนไว้อย่างดี ชาวบ้านมีกฎระเบียบมิให้มีการตัดไม้อย่าง  
เด็ดขาด โดยมีคณะกรรมการตรวจป่าเพื่อป้องกันการลักลอบ  
ตัดไม้ในป่าต้นน้ำ

สำหรับกิจกรรมในการทดลองรูปแบบ และวิธีการการจัด  
สวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลน้ำเกี๋ยนนั้น เป็นกิจกรรมที่ได้จากการทำเวทีประชาคม  
ของกลุ่ม ผู้ด้อยโอกาส องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์พัฒนา  
สังคม และภาคส่วนอื่นๆ กิจกรรมมีทั้งหมด 3 กิจกรรม ได้แก่

กิจกรรมการเลี้ยงกบ กิจกรรมการปลูกตะไคร้หอม และกิจกรรม  
การปลูกป่า

การทดลองรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคม  
สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเกี๋ยน  
พบว่า ปัจจัยส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อย  
โอกาส ได้แก่ การที่ ผู้บริหารหรือผู้นำมีแนวความคิด อุดมการณ์  
และวิสัยทัศน์ต่อการจัดสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส ซึ่งเป็นทุน  
ทางสังคมที่เอื้อให้รูปแบบและวิธีการไปปฏิบัติเกิดสัมฤทธิ์ผล การมี  
ส่วนร่วมในโครงการของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล  
น้ำเกี๋ยน การมีเครือข่ายการทำงาน การรวมกลุ่มของชาวบ้านได้  
ไม่ยากนัก ส่วนปัจจัยอุปสรรคในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับ  
กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ การสนับสนุนงบประมาณขององค์การ  
บริหารส่วนตำบล ต้องผ่านแผนแม่บทชุมชน ซึ่งไม่มีงบประมาณ  
สนับสนุนในขั้นตอนแรกของการก่อตั้งกลุ่ม งบประมาณมีจำกัด  
การขาดการประชาสัมพันธ์กิจกรรมที่ดำเนินการอยู่ในชุมชน

### บทสรุปรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

จากผลการสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยและ  
วิทยานิพนธ์ การวิพากษ์ และการทดลองรูปแบบและวิธีการจัด  
สวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์การปกครองส่วน  
ท้องถิ่น สามารถสรุป "รูปแบบและวิธีการการจัดสวัสดิการสังคม  
ที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น"  
ได้ดังนี้ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับกลุ่ม  
ผู้ด้อยโอกาสโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 รูปแบบใหญ่ๆ  
ที่จะต้องทำความเข้าใจกันได้แก่

- 1) รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงสงเคราะห์ และ
- 2) รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ หรือ  
การจัดสวัสดิการสังคมเชิงบูรณาการความร่วมมือกันระหว่างภาค  
ส่วนต่างๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่น โดยเฉพาะจากกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเอง  
รูปแบบสวัสดิการสังคมเชิงสงเคราะห์เป็นรูปแบบที่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นจัดให้กับผู้ด้อยโอกาสอยู่แล้ว รูปแบบการจัดสวัสดิการ  
เชิงสงเคราะห์เป็นการบรรเทาปัญหาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้  
สามารถลุกขึ้นยืนได้บ้าง เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับกลุ่ม  
ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ติดเชื้อเอชไอวี การให้ทุนการศึกษา เป็นต้น

และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะของการบูรณาการ ความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นๆ ในพื้นที่ เช่น ศูนย์พัฒนาสังคมประจำจังหวัด สถานศึกษา โรงพยาบาลและสถานเอนามัย กลุ่มกองทุนออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ กลุ่มชีวิต เป็นต้น โดยใช้ฐานอาชีพในการรวมกลุ่มกันของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เพื่อเรียกคืนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ที่สามารถสร้างงานสร้างรายได้เพื่อการยังชีพของตนเองได้ การรวมกลุ่มอาชีพของผู้ด้อยโอกาส ยังเป็นการสร้างพลังและเป็นการเปิดพื้นที่ทางสังคม (Social Space) ให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้มีตำแหน่งแห่งที่ของตนเองในสังคม การจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสจำเป็นต้องให้กลุ่ม ผู้ด้อยโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการตั้งแต่การร่วมระดมความคิดเห็น การร่วมปฏิบัติ และการประเมินผล เพื่อให้การจัดสวัสดิการสังคมสามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้อย่างแท้จริง การจัดสวัสดิการจะต้องสร้างให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสสามารถพึ่งตนเองได้ (Help Them to Help Themselves) โดยน้อมนำแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นหลักในการจัดสวัสดิการด้วย นอกจากนี้ การจัดสวัสดิการจะต้องมีความหลากหลายในกิจกรรมเพื่อสนองตอบต่อผู้ด้อยโอกาสที่มีความหลากหลายด้วยเช่นกัน รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องส่งเสริมให้มีการสร้างทรัพยากรธรรมชาติอย่างเช่น ป่าชุมชนในพื้นที่เพื่อที่อย่างน้อยจะได้เป็นหลักประกันทางด้านอาหารและรายได้ของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงสวัสดิการฐานทรัพยากรด้วยหากไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรฐานอื่นๆ ได้

โดยบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นผู้สนับสนุนและผู้ประสานงาน (Supporter and Coordinator) ในการดำเนินงานสวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสด้วย กล่าวคือ การเป็นผู้สนับสนุนหมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณเบื้องต้นสำหรับการจัดกิจกรรมสวัสดิการในการฝึกอาชีพ เพราะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเองไม่สามารถที่ออกตนเองในการจัดกิจกรรมได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเข้ามารับภาระหน้าที่ในด้านนี้ซึ่งอาจจะระดมทรัพยากรจากหน่วยงานในพื้นที่ด้วยกัน เช่น ศูนย์พัฒนาสังคม เป็นต้น แต่นอกจากงบประมาณแล้ว ทรัพยากรที่สำคัญยังสามารถหาได้ภายในท้องถิ่นเองด้วย เช่น ทุนทางสังคม

ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กันของคนในชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ป่าชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจะต้องทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกเพื่อการจัดสวัสดิการให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอีกด้วย แต่การจะประสานงานกับหน่วยงานใดจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงกิจกรรมที่จะจัดให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสด้วย เช่น กิจกรรมการฝึกอาชีพอาจจะประสานงานกับศูนย์พัฒนาสังคมประจำจังหวัด และสถานศึกษาที่มีวิทยากรที่มีความรู้ในกิจกรรมนั้นๆ มาถ่ายทอดให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาส กิจกรรมการตรวจสอบสุขภาพอาจจะต้องประสานงานกับสถานพยาบาลหรือสถานเอนามัยในพื้นที่ เป็นต้น นอกจากนี้ การสร้างความยั่งยืนและเห็นผลเป็นรูปธรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างกลไกในการขับเคลื่อนงานสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสขึ้นด้วย เช่น เครือข่ายกลุ่มอาชีพ การจัดตั้งคณะกรรมการกลุ่มต่างๆ เป็นต้น

สำหรับวิธีการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วย ขั้นตอนทั้งหมด 8 ขั้นตอนที่ได้จากการสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ ซึ่งสามารถยืนยันวิธีการดังกล่าวว่ามีความเหมาะสมจากการทดลองกิจกรรมสวัสดิการสังคมในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่องทั้ง 2 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลไทรกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเกี๋ยน โดยขั้นตอนการจัดสวัสดิการสังคม 8 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การสำรวจข้อมูลชุมชน ข้อมูลสภาพปัญหาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสแต่ละประเภท ข้อมูลภูมิปัญญาท้องถิ่น ประเพณีและวัฒนธรรม ทรัพยากรท้องถิ่น ศักยภาพชุมชน และทุนทางสังคมของท้องถิ่น และข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูล (Data Base) ในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งพบว่าทั้งสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีได้มีการจัดทำฐานข้อมูลของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอย่างเป็นระบบ

ขั้นตอนที่ 2 การจัดเวทีระดมความคิดเห็นของภาคีต่างๆ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจ ภาคประชาชน องค์กรชุมชน เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น และที่สำคัญและเป็นหัวใจของการระดมความคิดเห็น คือ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในชุมชน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็น

ผู้สนับสนุนและผู้ประสานงาน (Supporter and Coordinator) ในการดำเนินงาน การเป็นผู้สนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีทั้งการสนับสนุนเงินงบประมาณเริ่มต้น การอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น การบริการรถรับส่งในการซื้อของขนของ การสนับสนุนองค์ความรู้ต่างๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะต้องมีการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสด้วย เช่น เจ้าหน้าที่อนามัย ศูนย์พัฒนาสังคมประจำจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่จะจัดด้วยว่าจะต้องร่วมมือกับภาคีใดด้วย

ขั้นตอนที่ 3 การร่วมกันวางแผน และการกำหนดกิจกรรม โครงการ และแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส พร้อมทั้งผลักดันให้เข้าสู่แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังต้องมีการสร้างกลไกในการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นทางการเพื่อขับเคลื่อนงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้เป็นรูปธรรม ทั้งนี้กระบวนการร่วมคิด ร่วมวางแผนและร่วมกำหนดโครงการจะต้องมีกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเข้าร่วมเสมอๆ ด้วย เพราะการจัดสวัสดิการจะได้ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

ขั้นตอนที่ 4 การระดมทุนและทรัพยากรต่างๆ เพื่อใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น เงิน อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือต่างๆ เป็นต้น จากภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์พัฒนาสังคม สถานีอนามัย สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาคอื่นๆ รวมถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเองด้วย

ขั้นตอนที่ 5 การนำแผนงาน กิจกรรม และโครงการต่างๆ ที่ได้จากการวางแผนร่วมกันไปสู่การปฏิบัติ (Implementation)

ขั้นตอนที่ 6 การสร้างกลไกในการขับเคลื่อนงานสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น การสร้างกลุ่มหรือเครือข่ายผู้ด้อยโอกาส ตัวอย่างที่พบเห็น เช่น กลุ่มเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี กลุ่มผู้พิการ เป็นต้น พร้อมกับการเชื่อมโยงไปสู่เครือข่ายอื่นๆ เช่น กลุ่มครอบครัว กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มอาชีพ กลุ่มสตรี เป็นต้น เพื่อสร้างความเข้มแข็งและความต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรม และเกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างเครือข่ายต่างๆ เกิดขึ้น ซึ่งจากการทดลองจะพบเห็นการสร้างกลไกในการขับเคลื่อนงานสวัสดิการของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น

การสร้างเครือข่ายกลุ่มอาชีพ การจัดตั้งคณะกรรมการกลุ่ม เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 7 การติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน (Monitoring and Evaluation) การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุงแก้ไขการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่อไป ซึ่งในการทดลองภาคสนามมีการติดตามผลร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศูนย์พัฒนาสังคมประจำจังหวัด และควรจะให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ด้วย

ขั้นตอนที่ 8 การให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลับมาแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากงานวิจัย

จากการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมสำหรับการพัฒนารูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดังนี้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องสนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพของผู้ด้อยโอกาส และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้การสนับสนุนทางด้านการตลาด การตลาดมารองรับสินค้าที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสผลิตออกมา เพราะกลุ่มอาชีพของผู้ด้อยโอกาสยังขาดศักยภาพในด้านนี้

### บรรณานุกรม

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2550.

แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย

ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2550 - 2554). กรุงเทพมหานคร:

คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ.

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2546. พระราช

บัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติ

ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัด

สวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. กรุงเทพมหานคร:

เทพเพ็ญวานิชย์.

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2546.

**พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.**

**2546.** กรุงเทพมหานคร: เทพเพ็ญวานิสัย.

กิติพัฒน์ นนทปัทมดูลย์. 2548. **นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กิติพัฒน์ นนทปัทมดูลย์. 2550ก. **เอกสารคำสอนวิชา สค. 602 พื้นฐานแนวความคิดและปรัชญาสังคมสงเคราะห์ ภาค 1/2550 เรื่อง แนวคิดทฤษฎีสวัสดิการสังคม : จากรัฐ สวัสดิการ-ขวาใหม่-ถึงซ้ายใหม่.**

กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โกวิท พวงงาม. 2542. **การปกครองท้องถิ่นไทย.**

กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

ขัตติยา กรรณสูต และคณะ. 2546. **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มนอกกำลังแรงงาน.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. 2546. **บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ทิพากรณ์ โปธิ์ถวิล, ระพีพรรณ คำหอม, ปัทมา อินทร์ชู, ทวีคุณ มาลาภรณ์, ณัฐชา ทาวรมย์, ประกายทิพย์ วงศ์หอม และนงนุช บุญมา. 2549. **องค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิและผู้ด้อยโอกาส.** กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ. 2546. **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มเกษตรกร.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ยุพา วงศ์ไชย, ระพีพรรณ คำหอม, อภิญญา เวชยชัย, ทิพากรณ์ โปธิ์ถวิล, อัญมณี บุรณกานนท์ และกิติพัฒน์ นนทปัทมดูลย์. 2548. **ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทย.** กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนา

สังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

ระพีพรรณ คำหอม. 2549. **สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย.**

กรุงเทพมหานคร : อารยัน มีเดีย.

เรวัตร์ คำปวน, อินเนตร บันสม, ยาพูน ปอแสนใจ, ลายี จะเสื่อ, สายฝน บัวแก้ว, กฤษฏัญญา วิริยะ, สุรินทร์ วงศ์คำ และวินัย ชันคำกาศ. 2547. **การศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการให้กับเด็กและเยาวชน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกับองค์กรชุมชน.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สุรสิทธิ์ รุ่งเรืองศิลป์. 2546. **การจัดบริการสังคมของเทศบาลในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส. (ม.ป.ป.). **ผู้ด้อยโอกาส.** เข้าถึงเมื่อ 6 สิงหาคม 2553, จาก <http://oppp.opp.go.th/group53.htm>

อภิญญา เวชยชัย และคณะ. 2546. **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อัญมณี บุรณกานนท์ และพงษ์เทพ สันติกุล. 2551. **รายงานสถานการณ์ผู้ด้อยโอกาสและข้อเสนอในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส.** กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อัญมณี บุรณกานนท์ และพงษ์เทพ สันติกุล. 2551. **ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส 5 ปี (พ.ศ. 2551 - 2555).** กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Baldock, John, Manning, Nick, Miller, Stewart and Vickerstaff, Sarah. 1999. **Social Policy.** Oxford: Oxford University.

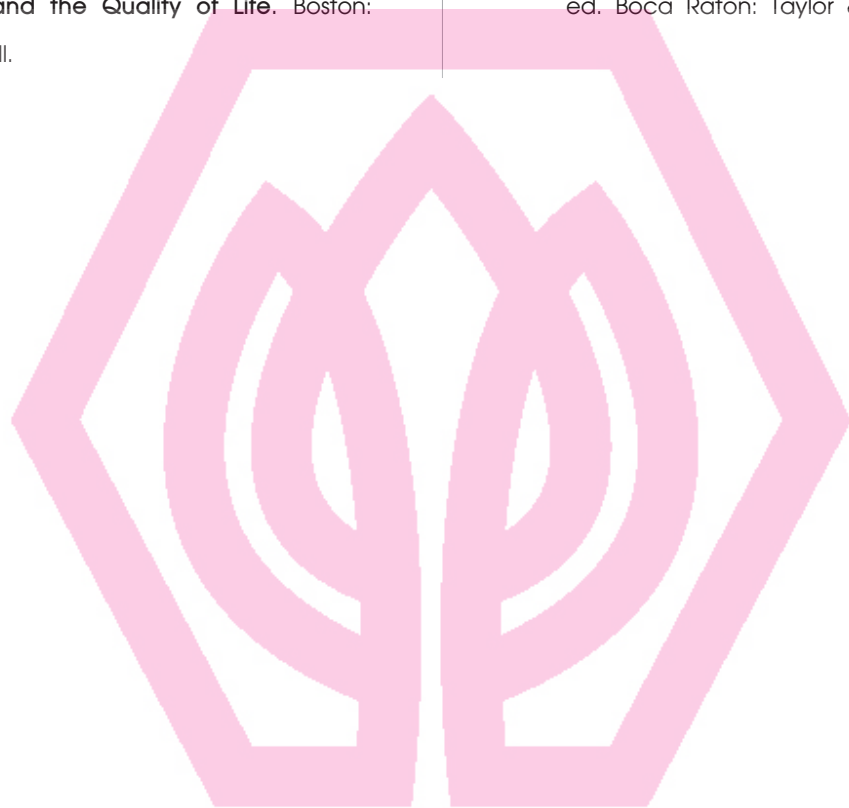
Bowman, Ann O'M. and Kearney, Richard C. 2006. **State and Local Government: The Essentials.** 3rd ed. Boston: Houghton Mifflin.

Hull, Grafton H. and Krist-Ashman, Karen. 2004. **The Generalist Model of Human Services Practice.** Pacific Groove: Brooks/Cole-Thomson Learning.

Lauer, Robert H. and Lauer Jeanette C. 2002. **Social Problems and the Quality of Life.** Boston: McGraw-Hill.

Manis, Jerome G. 1984. **Serious Social Problems.** Boston: Allyn and Bacon.

Rabin, Jack, Hildreth, W. Bartley and Miller, Gerald J. 2007. **Handbook of Public Administration.** 3rd ed. Boca Raton: Taylor & Francis.



มหาวิทยาลัยศรีปทุม

SRIRAM MURTI UNIVERSITY



>> **สมศักดิ์ อมรสิริพงษ์**

จบการศึกษาหลักสูตรอักษรศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาภาษาอังกฤษ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารองค์การ มหาวิทยาลัยเกริก และกำลังศึกษาหลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันทำงานในตำแหน่ง ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายสนับสนุนงานวิจัยและบริการวิชาการ และอาจารย์ประจำสาขา โปรแกรมวิชาการพัฒนาชุมชน คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ผลงานทางวิชาการ เช่น รูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มเด็กและเยาวชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สนับสนุนทุนวิจัยโดย กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)