



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง  
ระดับจังหวัดเพื่อให้เข้าถึงบริการและ  
สวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง

จัดทำโดย นางสาวสนธยา บุญยภูษิต  
รหัส 92023

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 92  
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.  
ประจำปี 2563  
ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.



## รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง การบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัด  
เพื่อให้เข้าถึงบริการและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง

จัดทำโดย นางสาวสนธยา บุญญชิต  
รหัส 92023

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 92  
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.  
ประจำปี 2563

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรมของสำนักงาน ก.พ.

อ.ชัยศักดิ์ อังค์สุวรรณ  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ดร.นันทิ จิตสว่าง  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปผู้บริหาร

การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ที่ดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาล ที่มุ่งสู่เป้าหมายสำคัญ คือ “จะไม่ปล่อยทิ้งใครไว้ข้างหลัง (No one Left behind)” และวิสัยทัศน์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ คือ “กลุ่มเป้าหมายเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐาน พัฒนาสู่การพึ่งพาตนเอง” ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอเสนอโครงการเพื่อการพัฒนา เรื่อง “การบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดเพื่อให้เข้าถึงบริการและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง”

จากการวิเคราะห์ปัญหา ความจำเป็นในการแก้ไขพัฒนา และแนวโน้มของปัญหาและผลกระทบในอนาคต ปรากฏประเด็นสำคัญในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ดังนี้

1) ประเทศไทยบังคับใช้กฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557) มาตั้งแต่ปลายปี 2557 จนปัจจุบันผ่านมา 6 ปี แต่ปัญหาคนเร่ร่อนไร้ที่พึ่งก็ไม่ได้มีแนวโน้มว่าจะลดลง และเกือบร้อยละ 70 ของคนไร้ที่พึ่งมีปัญหาด้านจิตเวชต้องรับประทานยาทุกวัน นอกจากนี้ยังคงมีกลุ่มคนเร่ร่อนไร้ที่พึ่งที่เข้าไม่ถึงสิทธิและสวัสดิการของรัฐอีกจำนวนมาก รวมทั้งการหลุดพ้นจากภาวะการเป็นคนไร้ที่พึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากมาก เพราะฉะนั้นการกลับคืนสู่ครอบครัวและชุมชนยังไม่ต้องพูดถึง

2) ประเทศไทยมียุทธศาสตร์การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2560-2564 (ระยะ 5 ปี) ขณะนี้กำลังจะเข้าสู่ปีที่ 5 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของยุทธศาสตร์ แต่ปัญหาคคนไร้ที่พึ่งยังคงมีความสลับซับซ้อน มีขอบเขตในการแก้ไขปัญหาที่กว้างขวาง และมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก วิธีการจัดการปัญหาแบบเดิมๆ ใช้ไม่ได้ผลในการยุติภาวะการไร้ที่พึ่ง และจากการปฏิบัติงานที่ผ่านมาพบว่า “ยิ่งปล่อยให้เป็นคนไร้ที่พึ่งนานเท่าไร ยิ่งทำให้กลับเป็นคนปกติได้ยากเท่านั้น”

3) สังคมและผู้คนต่างยอมรับว่า “คงไม่มีใครอยากใช้ห้องฟ้าเป็นหลังคาบ้าน” แต่สภาพความเป็นจริงกลับมีคนเร่ร่อนไร้ที่พึ่งที่อาศัยอยู่ในที่สาธารณะเป็นจำนวนมาก มีสภาพการดำรงชีวิตที่ต่ำกว่ามาตรฐานคนทั่วไปมาก หากปล่อยให้ปัญหาคคนเร่ร่อนไร้ที่พึ่งไม่ได้รับการแก้ไข อาจส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมามากมาย เช่น ปัญหาอาชญากรรม ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ความสงบเรียบร้อยของสังคมและชุมชน รวมทั้งความเหลื่อมล้ำในสังคม

การศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอเสนอโครงการเพื่อการพัฒนา เรื่อง “การบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดเพื่อให้เข้าถึงบริการและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง” ผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นการศึกษา 2 ประเด็นย่อย กล่าวคือ

**ประเด็นการศึกษาที่ 1 สาเหตุที่ทำให้การบริหารจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่งระดับพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพ** โดยใช้แผนผังก้างปลา (Fish bone diagram) ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหากับสาเหตุ และวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาทั้ง 4 องค์ประกอบของการบริหารจัดการ ก็คือ งบประมาณ การบริหารจัดการ วัสดุอุปกรณ์ และ บุคลากร

**ประเด็นการศึกษาที่ 2 ทำอย่างไรให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีประสิทธิภาพเพื่อการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง** โดยใช้หลักการ Social solutions ในการวิเคราะห์ถึงกระบวนการทำงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เพื่อปรับปรุงหรือหาวิธีการหรือสิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อให้กระบวนการทำงานมีประสิทธิภาพทั้ง 6 ขั้นตอน กล่าวคือ (1) การรับผู้ให้บริการเข้ารับบริการ (2) การวินิจฉัยปัญหาความต้องการ (3) การวางแผนให้ความช่วยเหลือและการจัดบริการให้ตอบสนองต่อปัญหาความต้องการ (4) การทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน (5) การรายงานผลการให้บริการกับผู้ให้บริการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดกระบวนการพัฒนา และ (6) การจัดการผลลัพธ์เพื่อการประเมินผลและติดตามผล

จากนั้นได้นำผลที่ได้จากการวิเคราะห์ทั้ง 2 ประเด็นข้างต้น มาวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) โดยวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จของ “การบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดเพื่อให้เข้าถึงบริการและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง” และเสนอแนวทางการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหามาใน 7 ประเด็น กล่าวคือ

1. ต้องพัฒนาระบบการทำงานที่เชื่อมโยงบูรณาการและมีกระบวนการที่ชัดเจน
2. เสริมสร้างทัศนคติของสังคมให้ยอมรับคนไร้ที่พึ่งและร่วมดูแลคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง
3. สร้างความร่วมมือเชิงนโยบายในการส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง
4. พัฒนาศักยภาพให้มีความรู้ ทักษะในการปฏิบัติงาน และสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่บุคลากร
5. สร้างระบบการเฝ้าระวังและจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่งในชุมชน เพื่อให้ภาวะการเป็นคนไร้ที่พึ่งสามารถยุติลงได้ตั้งแต่ระยะเริ่มต้น

6. พัฒนารฐานข้อมูลคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงกับส่วนกลาง เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนงาน/การกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับบริบทและสภาพปัญหาของพื้นที่

7. พัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลระดับจังหวัดให้มีมาตรฐานเพื่อการพัฒนา งานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้มีประสิทธิภาพ

ผู้ศึกษามีความเชื่อมั่นว่า หากสามารถดำเนินการตามแนวทางทั้ง 7 ประเด็นข้างต้น ได้ครบถ้วนสมบูรณ์ จะส่งผลให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีประสิทธิภาพ และทุกคนสามารถเข้าถึงสิทธิ และสวัสดิการภาครัฐได้อย่างแน่นอน ถึงแม้ว่าจะมีปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จอยู่บ้าง แต่เป็นปัจจัยที่สามารถบริหารจัดการหรือแก้ไขได้ กล่าวคือ

1. สถานการณ์วิกฤติทางสังคมที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ก่อนซึ่งส่งผลให้มีบุคคลที่ได้รับผลกระทบและเข้าสู่ภาวะการเป็นคนไร้ที่พึ่งจำนวนมาก รวมทั้งการถูกปรับลดงบประมาณลงเพื่อนำไปใช้ในการเยียวยาหรือจัดการกับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว แนวทางแก้ไข จัดระบบบูรณาการ การทำงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในจังหวัด โดยใช้กลไกของคณะอนุกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัด ในการขับเคลื่อนภารกิจร่วมกับทุกภาคส่วนและเครือข่ายในพื้นที่

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีหลายหน่วยงาน และต่างมีภารกิจมาก ไม่สามารถร่วมขับเคลื่อนงานได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จตามเป้าหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมาย แนวทางแก้ไข จัดประชุมชี้แจงและกำหนดกระบวนการร่วมกัน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเสนอคณะอนุกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัด แต่งตั้งหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินการในทุกขั้นตอนของกระบวนการ

อย่างไรก็ตามในการขับเคลื่อนกลยุทธ์และแผนงานตามข้อเสนอโครงการพัฒนางานนั้น ภาวะผู้นำมีความสำคัญอย่างมาก โดยบางกรณีอาจจำเป็นต้องปรับกระบวนการทำงานขององค์กรเพื่อให้ บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับส่วนราชการต่างๆ ทั้งภายในกรม กระทรวง และ ส่วนราชการอื่น ภาคเอกชน หรือประชาชน เพราะฉะนั้นผู้นำจะต้องสร้างความมั่นใจและการยอมรับของ คนในองค์กร โดยมุ่งเน้นการสื่อสารให้มีความชัดเจนเนื่องจากเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความร่วมมือ ร่วมใจ การมีมนุษยสัมพันธ์ ความอดทน ความซื่อสัตย์ การทำงานแบบมุ่งเน้นผลงาน การวางแผน เชิงกลยุทธ์ การประสานสัมพันธ์ การประชาสัมพันธ์ และต้องยึดหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ การขับเคลื่อน ข้อเสนอต้องอาศัยศักยภาพของผู้นำเอง และของทีมงานร่วมกันบนพื้นฐานของวิสัยทัศน์ (Vision) และ ค่านิยม (Value) ในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) เรื่อง “การบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดเพื่อให้เข้าถึงบริการและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง” มีแรงบันดาลใจสำคัญจากเจตนารมณ์ด้านการคุ้มครองดูแลกลุ่มเป้าหมายของประเทศไทย “จะไม่ปล่อยทิ้งใคร...ไว้ข้างหลัง : No one...Left behind” และความมุ่งมั่นในการดำเนินงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จากบทเรียนการทำงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่ผ่านมาพบว่า “ยิ่งปล่อยให้เป็นคนไร้ที่พื้งนานเท่าไร ยิ่งทำให้กลับเป็นคนปกติได้ยากเท่านั้น” ประกอบกับคำกล่าวที่ว่า “คงไม่มีใครอยากใช้ทองฟ้า...เป็นหลังคาบ้าน” เป็นการสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของคนไร้ที่พึ่งได้เป็นอย่างดี เพราะมนุษย์ทุกคนย่อมต้องการมีบ้าน ต้องการอยู่ร่วมกับสมาชิกในครอบครัว ต้องการมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และมีคุณภาพ รวมทั้งต้องการโอกาสในการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการต่างๆ เช่นเดียวกันทุกคน ดังนั้นการออกมาอาศัยอยู่ในที่สาธารณะจึงเป็นภาวะความจำยอมที่อาจไม่มีทางออกอื่น ทางเลือกสุดท้าย...จึงต้องใช้ทองฟ้าเป็นหลังคาบ้าน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าการจัดกระบวนการให้สามารถยุติปัญหาการไร้ที่พึ่งให้ได้โดยเร็วที่สุดจึงเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญ และการจัดการปัญหาการไร้ที่พึ่งให้มีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยการเชื่อมโยงบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องสร้างความเข้าใจต่อปัญหาคนไร้ที่พึ่งให้เกิดขึ้นกับครอบครัว ชุมชน และสังคมด้วย

ผู้ศึกษาขอขอบคุณอาจารย์ชัยศักดิ์ อังค์สุวรรณ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และ ดร.นทีจิตสว่าง อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำ และข้อชี้แนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง จนทำให้รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้มีความสมบูรณ์ และจะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป และที่ขาดเสียมิได้ ก็คือผู้บริหารและเจ้าหน้าที่วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. และ ดร.สุรพิชัย พรหมสิทธิ์ และคณะจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้ร่วมกันจัดให้มีหลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส. 1) รุ่น 92 ขึ้น ซึ่งเป็นโอกาสให้ผู้ศึกษาได้เรียนรู้และพัฒนาทักษะเพื่อเตรียมความพร้อมในการก้าวขึ้นสู่การเป็นผู้บริหารในอนาคตต่อไป

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณผู้บริหารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่ให้การสนับสนุนในการเรียนหลักสูตรนี้จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี และขอขอบคุณเพื่อน GP01 ทุกท่านที่คอยดูแลช่วยเหลือและเป็นที่กำลังใจให้กันและกันมาตลอด

นางสาวสนธยา บุญยภูษิต

18 กันยายน 2563

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ช
1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	1
1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	1
1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย	6
1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	7
2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน	10
2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา	10
2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย	18
2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ	32
3. แผนพัฒนาตนเอง	33
3.1 การวิเคราะห์ตนเอง	33
3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง	34
บรรณานุกรม	43
ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	44



## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 สถิติผู้ใช้บริการในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง จำแนกตามสภาพผู้ใช้บริการ	12
-----------------------------------------------------------------------------------------	----

## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ยุทธศาสตร์ พม. และยุทธศาสตร์ พส.	4
ภาพที่ 2 กระบวนการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง	15
ภาพที่ 3 แผนผังการวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุการบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ระดับจังหวัด	22
ภาพที่ 4 Value Chain การบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัด	27

# 1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

## 2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน

### 2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในฐานะเป็นหน่วยงานหลักในการจัดสวัสดิการสังคมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ด้อยโอกาส คนไร้ที่พึ่ง คนขอทาน ซึ่งในการจัดทำข้อเสนอโครงการพัฒนางานฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอประเด็นการศึกษาเรื่อง "การบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดเพื่อให้เข้าถึงบริการและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง"

“คนไร้ที่พึ่ง” ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหลายกลุ่ม ได้แก่ (1) ผู้ทำการขอทานที่ฝ่าฝืนตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 และถูกส่งตัวเข้ารับการคุ้มครองในหน่วยงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (2) กลุ่มคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 และ (3) คนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 ที่ถูกส่งตัวมาจากโรงพยาบาลในสังกัดกรมสุขภาพจิตมาเข้ารับการคุ้มครองในหน่วยงานสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นผู้ซึ่งอาศัยสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นแหล่งที่พักพิงสุดท้าย

“การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง” เป็นกระบวนการทำงานทั้งด้านการจัดสวัสดิการสังคม การเสริมสร้างสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริมและสนับสนุน การสร้างโอกาสในสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้คนไร้ที่พึ่งมีงานทำและมีที่พักอาศัย และการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนไร้ที่พึ่ง

“การบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง” เป็นการจัดการโครงสร้าง กระบวนการ และปัจจัยต่างๆ ของระบบงานการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง การใช้งานฐานข้อมูลคนไร้ที่พึ่ง ในการวางแผนการดำเนินงาน การประสานส่งต่อ การคุ้มครอง พิทักษ์สิทธิ สงเคราะห์ และพัฒนาศักยภาพคนไร้ที่พึ่ง ตลอดจนการบูรณาการการดำเนินงานกับองค์กรภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ

#### 2.1.1 ปัญหา ความท้าทาย หรือการพัฒนา

พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2557 โดยได้มีการดำเนินการต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

(1) ตั้งคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ตามมาตรา 5 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธาน และปลัดกระทรวงทางด้านสังคมที่เกี่ยวข้อง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ และมีอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง แต่ที่ผ่านมายังคงมีปัญหาดังกล่าว ในการดำเนินการ

คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั้งในกรณีละเมิดสิทธิและการเข้าถึงบริการสาธารณะ สวัสดิการ และหลักประกันสิทธิด้านต่างๆ จึงทำให้คนไร้ที่พึ่งอาจจะตกเป็นเหยื่อหรือเป็นผู้ก่ออาชญากรรมได้ รวมทั้งปัญหาการบังคับใช้แรงงาน และปัญหาการค้ามนุษย์

(2) จัดให้มีศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ตามมาตรา 16 เพื่อดำเนินงานด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและทำหน้าที่เป็นเครือข่ายให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่หรือสถานคุ้มครองอื่น โดยศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีอำนาจหน้าที่สำรวจและติดตามสภาพปัญหา สืบเสาะข้อมูลและให้การคุ้มครองเบื้องต้น ประสานงานเพื่อจัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง โดยต้องจัดให้มีการเข้าถึงการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ ปัจจุบันมีสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง (ตั้งอยู่ที่จังหวัดปทุมธานี 2 แห่ง และอีก 9 จังหวัดๆ ละ 1 แห่ง ได้แก่ จังหวัดเพชรบุรี สระบุรี นครราชสีมา นครศรีธรรมราช พิจิตรโลก ศรีสะเกษ ประจวบคีรีขันธ์ นนทบุรี และเชียงใหม่) และจัดตั้งศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งขึ้นเป็นการเฉพาะครบทุกจังหวัด รวมกรุงเทพมหานคร จำนวน 77 แห่ง โดยเป็นการจัดตั้งตามมติ อ.ก.พ.กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 37 แห่ง (มีโครงสร้างอัตรากำลัง) และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จัดตั้งเป็นหน่วยงานภายใน 40 แห่ง (ไม่มีโครงสร้างอัตรากำลัง) ทั้งนี้การดำเนินงานที่ผ่านมา แม้มีการจัดตั้งศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นหน่วยงานแรกรับในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งครอบคลุมทุกพื้นที่ และกฎหมายกำหนดให้จัดให้มีการเข้าถึงการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ (ตลอด 24 ชั่วโมง) ก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาการเข้าไม่ถึงสิทธิของคนไร้ที่พึ่ง และการให้บริการที่ไม่ตรงกับความต้องการและปัญหาของกลุ่มเป้าหมาย

ถึงแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมาเกือบ 6 ปี แต่จำนวนคนไร้ที่พึ่งที่หน่วยงานแรกรับระดับพื้นที่ส่งต่อไปรับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั้ง 11 แห่ง ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ไม่ได้มีแนวโน้มว่าจะลดลง ในขณะที่การส่งคนไร้ที่พึ่งกลับคืนสู่ครอบครัวและชุมชนกลับเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากมาก คนไร้ที่พึ่งยังคงเป็นบุคคลที่ประสบปัญหาในสังคม ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติ ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ไม่สามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ซึ่งบุคคลเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้และไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทำให้มีชีวิตรอยู่อย่างยากลำบาก มีการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของคนทั่วไป จึงจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต และมีสภาพร่างกายและจิตใจเช่นเดียวกับบุคคลอื่นในสังคม

ตารางที่ 1 สถิติผู้ใช้บริการในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง จำแนกตามสภาพของผู้ใช้บริการ

กลุ่มเป้าหมาย	ไม่มีอาการ ทางจิต	มีอาการ ทางจิต	พ.ร.บ. สุขภาพจิต	คน ขอทาน	รวม
สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งกลุ่มสะแก จังหวัดเพชรบุรี	95	226	65	-	386
สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งชายธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี	319	223	43	1	586
สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหญิงธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี	157	275	23	1	456
สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทับทิม จังหวัดสระบุรี	159	172	40	1	372
สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งบ้านเมตตา จังหวัดนครราชสีมา	39	248	150	-	437
สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งภาคใต้ จังหวัดนครศรีธรรมราช	88	294	112	18	512
สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งวังทอง จังหวัดพิษณุโลก	189	189	79	-	457
สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งปรีอใหญ่ จังหวัดศรีสะเกษ	50	114	35	-	199
สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	100	124	96	-	320
สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี	202	110	191	5	508
สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งสันมหาพน จังหวัดเชียงใหม่	36	117	66	-	219
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>1,434</b>	<b>2,092</b>	<b>900</b>	<b>26</b>	<b>4,452</b>

ข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2563

ปัญหาคนไร้ที่พึ่งเกิดจากเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น การไร้ญาติพี่น้อง ไร้บ้าน ไร้อาชีพ ปัญหาความยากจน ปัญหาการถูกล่อลวงจากที่หนึ่งแล้วไปปล่อยทิ้งไว้ในอีกที่หนึ่ง ซึ่งห่างไกลจากญาติลำเณามาก และยังมีกลุ่มคนที่สมัครใจที่จะใช้ชีวิตแบบคนเร่ร่อนเพราะไม่มีความสุขในการอาศัยอยู่กับครอบครัว การเกิดบาดแผลในใจอย่างรุนแรงในครอบครัว รวมไปถึงผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้วไม่สามารถกลับไปอยู่กับครอบครัวได้

การทบทวนการจัดโครงสร้างและระบบงานการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับพื้นที่ การพัฒนาศักยภาพบุคลากร และการใช้งานฐานข้อมูลคนไร้ที่พึ่งในการวางแผนการดำเนินงาน คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง รวมทั้งการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นความท้าทายอย่างมาก เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไข ปัญหาคนไร้ที่พึ่ง ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ส่วนราชการในสังกัดกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และกรมกิจการผู้สูงอายุ) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากมีการบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับพื้นที่อย่างเป็นระบบ จะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ในการเพิ่มประสิทธิภาพการเข้าถึงบริการและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง

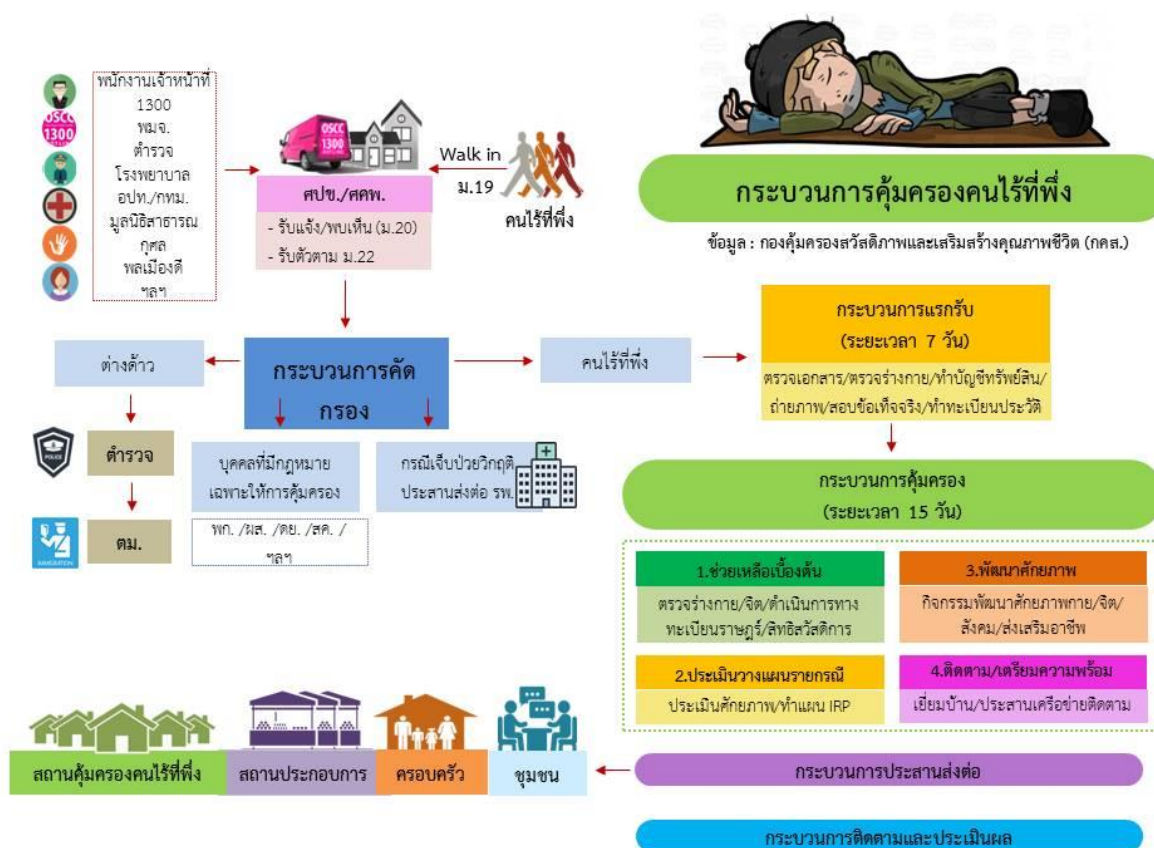
### 2.1.2 ความจำเป็นในการดำเนินการแก้ไขหรือพัฒนา

กระแสการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีในปัจจุบันเป็นการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคดิจิทัลที่จะพลิกโฉมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของโลก ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้หน่วยงานรัฐจำต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนารูปแบบการทำงานที่มีความหลากหลายและรวดเร็ว เพื่อให้พร้อมในการรับมือกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น กระแสการเปลี่ยนผ่านสู่โลกยุคเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลในปัจจุบัน รวมทั้งสถานการณ์วิกฤติต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างไม่คาดคิดและส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ได้พลิกโฉมรูปแบบการดำเนินงานทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และวิถีชีวิตของคนแบบไม่เคยเป็นมาก่อน เพราะฉะนั้นหน่วยงานหรือองค์กรใดที่สามารถปรับกระบวนการทำงานได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ นวัตกรรมทางเทคโนโลยี และความคาดหวังของสังคม ภายใต้อำนาจด้านทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นอัตรากำลังหรืองบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดบริการให้กับกลุ่มคนด้อยโอกาส คนไร้ที่พึ่ง จำเป็นต้องปรับระบบการทำงานให้มีความเชื่อมโยงบูรณาการและลดความซ้ำซ้อน การนำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานอย่างสร้างสรรค์และเหมาะสม รวมทั้งเน้นการทำงานบนพื้นฐานของข้อมูลที่มีคุณภาพ และเลือกใช้เครื่องมือในการทำงานอย่างเหมาะสม

การดำเนินงานด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้ใช้หลัก 4 P ในการคุ้มครอง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาคนไร้ที่พึ่ง ได้แก่ (1) การคุ้มครอง (Protection) : การจัดบริการและสวัสดิการสังคมเพื่อการคุ้มครองดูแลคนไร้ที่พึ่ง (2) การป้องกัน (Prevention) : การทำงานเชิงรุกกับครอบครัวและชุมชนเพื่อป้องกันการเป็นคนไร้ที่พึ่ง (3) ความเป็นมืออาชีพ (Professional) : การพัฒนาศักยภาพและเสริมพลังบุคลากรเจ้าหน้าที่ในการให้บริการ อย่างมืออาชีพ และ (4) การสร้างเครือข่ายในการทำงาน (Partnership) : การส่งเสริมหน่วยงาน องค์กรเครือข่ายในการร่วมดูแลและจัดสวัสดิการสำหรับคนไร้ที่พึ่ง

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้ดำเนินงานด้านคนไร้ที่พึ่ง โดยจัดทำยุทธศาสตร์ การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2560-2564 ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายระยะ 5 ปีแรก ไว้ว่า “ควรพัฒนา ในเรื่องคนทำงานและเครือข่ายก่อน จำเป็นต้องสร้างกำลังใจที่ดีให้กับคนทำงาน รวมถึงการเปลี่ยน การให้บริการจากการสงเคราะห์เป็นการได้รับตามสิทธิ” และเป้าหมายในอีก 5 ปีข้างหน้า **“การสำรวจ การไม่ปล่อยทิ้งใครให้ตกขอบ (No one left behind) และเน้นในเรื่องสิทธิของ คนไร้ที่พึ่งให้มากที่สุด ซึ่งต้องมีมิติความร่วมมือเข้ามา เพราะเราไม่สามารถทำคนเดียวได้”** ถึงแม้ จะผ่านเข้าสู่ปีที่ 4 ของยุทธศาสตร์แล้ว แต่ยังพบว่าสถานการณ์ปัญหาคนไร้ที่พึ่งยังคงมี ความสลับซับซ้อน มีขอบเขตในการแก้ไขปัญหาที่กว้างขวาง และมีผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ขณะที่ ลักษณะการทำงานที่ผ่านมาเป็นการทำงานแบบแยกส่วน เป็นพลังที่กระจัดกระจายและอ่อนแอ ในบางพื้นที่ มองไม่เห็นเป้าหมาย แนวทาง และผลลัพธ์ร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับ คนไร้ที่พึ่งเองก็มีประเภทและระดับความรุนแรงของปัญหาที่แตกต่างกันหลากหลาย การจัดการปัญหา แบบเดิมๆ ไม่ได้ผล จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ต้องปรับโครงสร้างและระบบงานภายในเพื่อลดข้อจำกัด ด้านทรัพยากร การส่งเสริมการใช้งานฐานข้อมูลคนไร้ที่พึ่งในการวางแผนการดำเนินงาน การประสานส่งต่อ การคุ้มครอง พิทักษ์สิทธิ สงเคราะห์ และพัฒนาศักยภาพคนไร้ที่พึ่ง ตลอดจน การบูรณาการการดำเนินงานกับองค์กรภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการ และต้องจัดให้มีการเข้าถึงการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งได้ตลอด 24 ชั่วโมง





การดำเนินงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่ผ่านมา พบว่าการคุ้มครอง ป้องกัน และแก้ไข  
 ปัญหาคนไร้ที่พึ่งไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ยังคงมีคนไร้ที่พึ่งที่เข้าไม่ถึงสิทธิ และหลายพื้นที่ไม่พร้อม  
 ในการจัดให้มีการเข้าถึงการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตลอด 24 ชั่วโมงตามที่กฎหมายกำหนด และ  
 หน่วยงานแรกเริ่มไม่สามารถยุติปัญหาคนไร้ที่พึ่งได้ โดยปรากฏสภาพปัญหาการดำเนินงานคุ้มครอง  
 คนไร้ที่พึ่ง ดังนี้

1. คนไร้ที่พึ่งที่เข้าสู่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั้ง 11 แห่ง ในแต่ละปีมีมากกว่า 4,500 คน ในขณะที่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งสามารถรองรับกลุ่มเป้าหมายได้เพียง 4,100 คน เกิดภาวะผู้ใช้บริการล้นสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตคนไร้ที่พึ่ง และคนไร้ที่พึ่งที่เข้าสู่ในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งประมาณร้อยละ 70 มีอาการทางจิตเวช และเป็นผู้ที่ถูกส่งเข้ารับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต ซึ่งต้องรับประทานยาเป็นประจำทุกวันและต่อเนื่อง และมีโอกาสที่อาการอาจกำเริบและอาจเป็นอันตรายกับผู้ให้บริการด้วยกันและบุคลากรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้

2. ความไม่พร้อมของหน่วยงานแรกรับคนไร้ที่พึ่งในระดับพื้นที่ เนื่องจากศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 40 แห่งในพื้นที่ 40 จังหวัด เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งเป็นการภายใน ไม่มีโครงสร้างอัตรากำลังและไม่มีอาคารสถานที่รองรับการดำเนินงาน ทำให้ไม่สามารถรองรับการดำเนินกระบวนการทางสังคมสงเคราะห์เพื่อการส่งผู้ประสบปัญหาทางสังคมกลับสู่ครอบครัว ชุมชน หรือสถานประกอบการได้ และไม่สามารถปฏิบัติการกิจกรรมคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อหน่วยงานระดับพื้นที่ไม่สามารถรองรับการจัดการให้ปัญหาคนไร้ที่พึ่งยุติลงได้ตั้งแต่จุดแรกรับ จึงต้องส่งคนไร้ที่พึ่งเข้ารับการคุ้มครองยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เกิดปัญหาผู้ใช้บริการล้นสถานคุ้มครอง และไม่สามารถเข้าถึงสิทธิที่เหมาะสมได้

3. ปัญหาคนไร้ที่พึ่งมีความสลับซับซ้อน มีขอบเขตในการแก้ไขปัญหามากกว่าที่กว้าง และมีผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งกรณี (1) ผู้ทำการขอทานตามพระราชบัญญัติการควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 (2) กลุ่มคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 และ (3) คนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 เนื่องจากกลุ่มคนไร้ที่พึ่งมีสภาพปัญหาและระดับความรุนแรงที่แตกต่างหลากหลาย ประกอบกับญาติ ครอบครัว และชุมชนยังคงมีทัศนคติในทางปฏิเสธและไม่ยอมรับคนไร้ที่พึ่ง ในขณะที่กระบวนการทำงานกับกลุ่มคนไร้ที่พึ่งยังคงมีความไม่ชัดเจน จึงทำให้ไม่สามารถจัดการหรือแก้ไขปัญหาคอนไร้ที่พึ่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สถิติการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า สามารถส่งคนไร้ที่พึ่งกลับสู่ครอบครัวและชุมชนได้ไม่เกินร้อยละ 3 โดยบทเรียนประการสำคัญในการจัดการปัญหาคอนไร้ที่พึ่ง ก็คือ “หากปล่อยไว้บุคคลเป็นคนไร้ที่พืงนานเท่าไร ยิ่งจะกลับทำให้เป็นคนปกติได้ยากเท่านั้น”

4. การคุ้มครอง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาคอนไร้ที่พึ่งมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และกรมกิจการผู้สูงอายุ) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยลักษณะการทำงานเป็นการทำงานแบบแยกส่วน ไม่มีการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง และผลลัพธ์ร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5. ระบบการจัดเก็บข้อมูลคนไร้ที่พึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติงาน ในปัจจุบัน ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และไม่ทันสมัยเป็นปัจจุบัน รวมทั้งไม่เชื่อมโยงกับข้อมูลอัตลักษณ์รายบุคคล เช่น รูปพรรณสัณฐาน ลายนิ้วมือ เพื่อยืนยันตัวตน และขาดการเชื่อมโยงข้อมูลและการให้บริการรายบุคคล เนื่องจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีภารกิจที่ต้องดูแลคนไร้ที่พึ่งที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียนราษฎร ซึ่งการแสดงผลข้อมูลยังไม่เอื้อ

ต่อการใช้งานจริง เจ้าหน้าที่ต้องบันทึกข้อมูลหลายครั้ง เป็นการเพิ่มภาระงานของเจ้าหน้าที่ เมื่อข้อมูลไม่ครบถ้วนและไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ จึงไม่สามารถ กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาและการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่มีประสิทธิภาพได้

สถานการณ์ปัญหาคนไร้ที่พึ่งและผู้ทำการขอทานที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สาธารณะ เป็นจำนวนมาก และส่วนใหญ่มีอาการติดสุรา ติดยาเสพติด ปัญหาสุขภาพจิต ถูกปฏิเสธจาก ครอบครัวในการอยู่อาศัยร่วมกัน จึงส่งผลให้ผู้ใช้บริการในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีแนวโน้ม เพิ่มจำนวนมากขึ้นตามไปด้วย จึงเป็นเรื่องท้าทายสำหรับการปฏิบัติงานในการคุ้มครอง ป้องกัน และ แก้ไขปัญหาของกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ จะทำอย่างไรให้กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้เข้าถึงสิทธิและบริการของ รัฐที่เหมาะสม และมีศักยภาพในการดำรงชีวิตได้ด้วยตนเอง ดังนั้น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบหลักเรื่องคนไร้ที่พึ่ง จึงต้องทำหน้าที่พัฒนาระบบการทำงาน และการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและภาคีเครือข่าย รวมทั้งการใช้งานฐานข้อมูล คนไร้ที่พึ่งในการวางแผนการดำเนินงานเพื่อให้เข้าถึงบริการและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่าง ทัวถึง เพราะหากไม่สามารถกำหนดมาตรการในการคุ้มครอง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาคนไร้ที่พึ่งให้มี ประสิทธิภาพได้ อาจส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างมาก เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความ ไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ปัญหาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมและ ชุมชน ตลอดจนปัญหาเศรษฐกิจ ความยากจน และความเหลื่อมล้ำทางสังคม

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหา ความท้าทาย และแนวโน้มของปัญหา และ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ผู้ศึกษาจึงกำหนด ประเด็นการศึกษา ดังนี้

**ประเด็นการศึกษาที่ 1** สาเหตุที่ทำให้การบริหารจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่งระดับ พื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพ

**ประเด็นการศึกษาที่ 2** ทำอย่างไรให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีประสิทธิภาพ เพื่อการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทัวถึง

## 2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

### 2.2.1 หลักการและแนวคิด

1. แผนผังก้างปลา (Fish Bone Diagram) หรือแผนผังเหตุและผล (Cause and Effect Diagram) แผนผังเหตุและผลเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัญหา (Problem) กับสาเหตุทั้งหมดที่เป็นไปได้ที่อาจก่อให้เกิดปัญหานั้น (Possible Cause) หรือหลายๆ คนอาจรู้จักในชื่อของแผนผังอิชิกาวา (Ishikawa Diagram) ซึ่งได้รับการพัฒนาครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1943 โดย ศาสตราจารย์ คาโอรุอิชิกาวา แห่งมหาวิทยาลัยโตเกียว

การนำแผนผังก้างปลาหรือแผนผังเหตุและผลมาใช้ เมื่อมีความต้องการ ดังนี้

- (1) เมื่อต้องการค้นหาสาเหตุแห่งปัญหา
- (2) เมื่อต้องการทำการศึกษา ทำความเข้าใจ หรือทำความรู้จักกับกระบวนการอื่นๆ เพราะว่าโดยส่วนใหญ่พนักงานจะรู้ปัญหาเฉพาะในพื้นที่ของตนเท่านั้น แต่เมื่อมีการทำผังก้างปลา จะทำให้รู้กระบวนการของแผนกอื่นได้ง่ายขึ้น
- (3) เมื่อต้องการใช้เป็นแนวทางในการระดมสมอง ซึ่งจะช่วยให้ทุกคนให้ความสนใจในปัญหาของกลุ่มซึ่งแสดงไว้ที่หัวปลา สาเหตุของปัญหาจะเขียนไว้ในก้างปลาแต่ละก้าง ก้างย่อยเป็นสาเหตุของก้างรอง และก้างรองเป็นสาเหตุของก้างหลัก เป็นต้น

การกำหนดปัจจัยบนก้างปลา เราสามารถที่จะกำหนดกลุ่มปัจจัยอะไรก็ได้ แต่ต้องมั่นใจว่ากลุ่มที่เรากำหนดไว้เป็นปัจจัยนั้น สามารถที่จะช่วยให้เราแยกแยะและกำหนดสาเหตุต่างๆ ได้อย่างเป็นระบบ และเป็นเหตุเป็นผล โดยส่วนมากมักจะใช้หลักการ 4M 1E เป็นกลุ่มปัจจัย (Factors) เพื่อจะนำไปสู่การแยกแยะสาเหตุต่างๆ ซึ่ง 4M 1E นี้มาจาก (1) Man : คนงานหรือพนักงานหรือบุคลากร (2) Machine : เครื่องจักรหรืออุปกรณ์อำนวยความสะดวก (3) Material : วัตถุดิบหรืออะไหล่ อุปกรณ์อื่นๆ ที่ใช้ในกระบวนการ (4) Method : กระบวนการทำงาน และ (5) Environment : อากาศ สถานที่ ความสว่าง และบรรยากาศการทำงาน แต่ไม่ได้หมายความว่า การกำหนดก้างปลาจะต้องใช้ 4M 1E เสมอไป เพราะหากเราไม่ได้อยู่ในกระบวนการผลิตแล้ว ปัจจัยนำเข้า (input) ในกระบวนการก็จะเปลี่ยนไป เช่น ปัจจัยนำเข้าเป็น 4P (Place , Procedure, People, Policy) หรือ 4S (Surrounding, Supplier, System, Skill) หรืออาจเป็น MILK Management, Information, Leadership, Knowledge ก็ได้ นอกจากนั้น หากกลุ่มที่ใช้ก้างปลา มีประสบการณ์ในปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่แล้ว ก็สามารถที่จะกำหนดกลุ่มปัจจัยใหม่ให้เหมาะสมกับปัญหา

การวิเคราะห์แผนผังก้างปลา มีข้อดี คือ (1) ไม่ต้องเสียเวลาแยกความคิดต่างๆ ที่กระจัดกระจายของแต่ละสมาชิก และ (2) ทำให้ทราบสาเหตุหลักๆ และสาเหตุย่อยๆ ของปัญหา ซึ่งจะทำให้เราสามารถแก้ปัญหาหรือจัดการปัญหาได้ถูกวิธี ส่วนข้อเสีย คือ (1) ความคิดไม่อิสระ และ (2) ต้องอาศัยผู้ที่มีความสามารถสูง จึงจะสามารถใช้แผนภูมิก้างปลาในการระดมความคิด

## 2. กระบวนการการทำงานทางสังคม (Social Solution) สำหรับคนไร้ที่พึ่ง มีดังนี้

2.1 กระบวนการรับผู้ให้บริการเข้ารับบริการ (Intake Clients) จะต้องทำการบันทึกข้อมูลผู้ให้บริการ : การบันทึกข้อมูลต้องง่าย สะดวก ไม่ซับซ้อน ระบบของข้อมูลต้องมีความปลอดภัย มีการบันทึกข้อมูลทันทีที่ผู้ให้บริการเข้ารับบริการ โดยเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนให้ความช่วยเหลือ และต้องศึกษาปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในต่างๆ ของผู้ให้บริการอย่างละเอียดโดยวิธีการสัมภาษณ์ การเยี่ยมบ้าน พิจารณาสภาพแวดล้อมของผู้รับบริการ เพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยและการวางแผนการให้ความช่วยเหลือ

2.2. การวินิจฉัยความต้องการ (Assess Needs) หลังจากได้ทำการบันทึกข้อมูลและทำการศึกษาข้อมูลของผู้ให้บริการแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องนำข้อมูลมาประเมินวินิจฉัยปัญหาในด้านจิตใจและสังคม เช่น ความสามารถ พฤติกรรม ความพร้อมของผู้ให้บริการต่อการพัฒนา และต้องประเมินสถานการณ์หรือสิ่งแวดล้อมของบุคคล ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน ประเมินความสัมพันธ์ของผู้ให้บริการต่อสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อผู้ให้บริการ

2.3 การวางแผนการให้ความช่วยเหลือและการให้บริการ (Provision Service and Planning for Intervention) เจ้าหน้าที่ต้องนำข้อมูลที่ได้จากการวินิจฉัยมาวางแผนและลงมือให้ความช่วยเหลือหรือให้บริการ โดยต้องคำนึงถึงทรัพยากรต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการวางแผนและการให้บริการช่วยเหลือต้องเชื่อมโยงกับระบบต่างๆ ของผู้ให้บริการด้วย เช่น ครอบครัว ชุมชน เพื่อให้ความช่วยเหลือตรงตามความต้องการของผู้ให้บริการ ซึ่งการช่วยเหลือแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

- (1) การให้ความช่วยเหลือในสภาวะวิกฤติหรือแบบเร่งด่วน
- (2) การให้ความช่วยเหลือให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว

ซึ่งควรให้บริการแบบเบ็ดเสร็จในทีเดียว รวมทั้งต้องมีการบันทึกข้อมูลของการให้บริการ และเจ้าหน้าที่ต้องรายงานผลการประเมินผู้ให้บริการจากบริการที่ได้จัดให้ด้วย

2.4 การทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่าย (Network Collaboration) เป็นกระบวนการที่จำเป็นต้องมีการแบ่งปันข้อมูล การแบ่งปันความคิดเห็นซึ่งกันและกัน มีการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และสร้างข้อตกลงร่วมกันในการให้บริการกับผู้ให้บริการ

2.5 การรายงานผลการให้บริการกับผู้ให้บริการ (Report Results) ตามรูปแบบที่กำหนด ซึ่งออกแบบมาเพื่อรองรับความถูกต้องของข้อมูลที่รายงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.6 การจัดการผลลัพธ์เพื่อประเมินผลและการติดตามผล (Manage to Outcome) เป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก เนื่องจากการติดตามผลและการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การรายงานว่าการให้ความช่วยเหลือทำให้ผู้ให้บริการมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือไม่ และหากมีอุปสรรคเกิดขึ้นต้องร่วมมือกับผู้ให้บริการจัดการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ผู้ให้บริการมีคุณภาพชีวิตที่ดี

**3. พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557** มีเจตนารมณ์ที่มุ่งแก้ไข ปัญหาคนเร่ร่อน คนไร้บ้าน คนที่มีรายได้น้อยเพียงพอกับการยังชีพ หรือบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก และไม่อาจพึ่งพาคนอื่นได้ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาร่วมดำเนินการขับเคลื่อนงานด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้เกิดผลลัพธ์และสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคม กระบวนการในการทำงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ประกอบด้วย 3 กระบวนการหลัก ได้แก่

(1) การคัดกรอง เป็นการประเมินสถานะเบื้องต้น โดยแบบบันทึกการคัดกรอง เพื่อการวิเคราะห์ การวางแผนคุ้มครอง และการประสานส่งต่อกลุ่มเป้าหมายที่มีกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองอยู่แล้วตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557

(2) การฟื้นฟูและพัฒนา เป็นกระบวนการในการเตรียมความพร้อมครอบครัว ชุมชน เพื่อคืนคนไร้ที่พึ่งสู่สังคม รวมถึงการส่งเสริม สนับสนุนการสร้างโอกาสให้คนไร้ที่พึ่งดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต และสามารถพึ่งพาตนเองได้

(3) กระบวนการประสานส่งต่อไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง สถานประกอบการ ครอบครัว และชุมชน รวมทั้งการติดตามและการประเมินผล

จากหลักการและแนวคิดที่ใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเรื่อง “การบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดเพื่อให้เข้าถึงบริการและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง” จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังและให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะให้กลุ่มคนไร้ที่พึ่งได้รับการปกป้องคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน

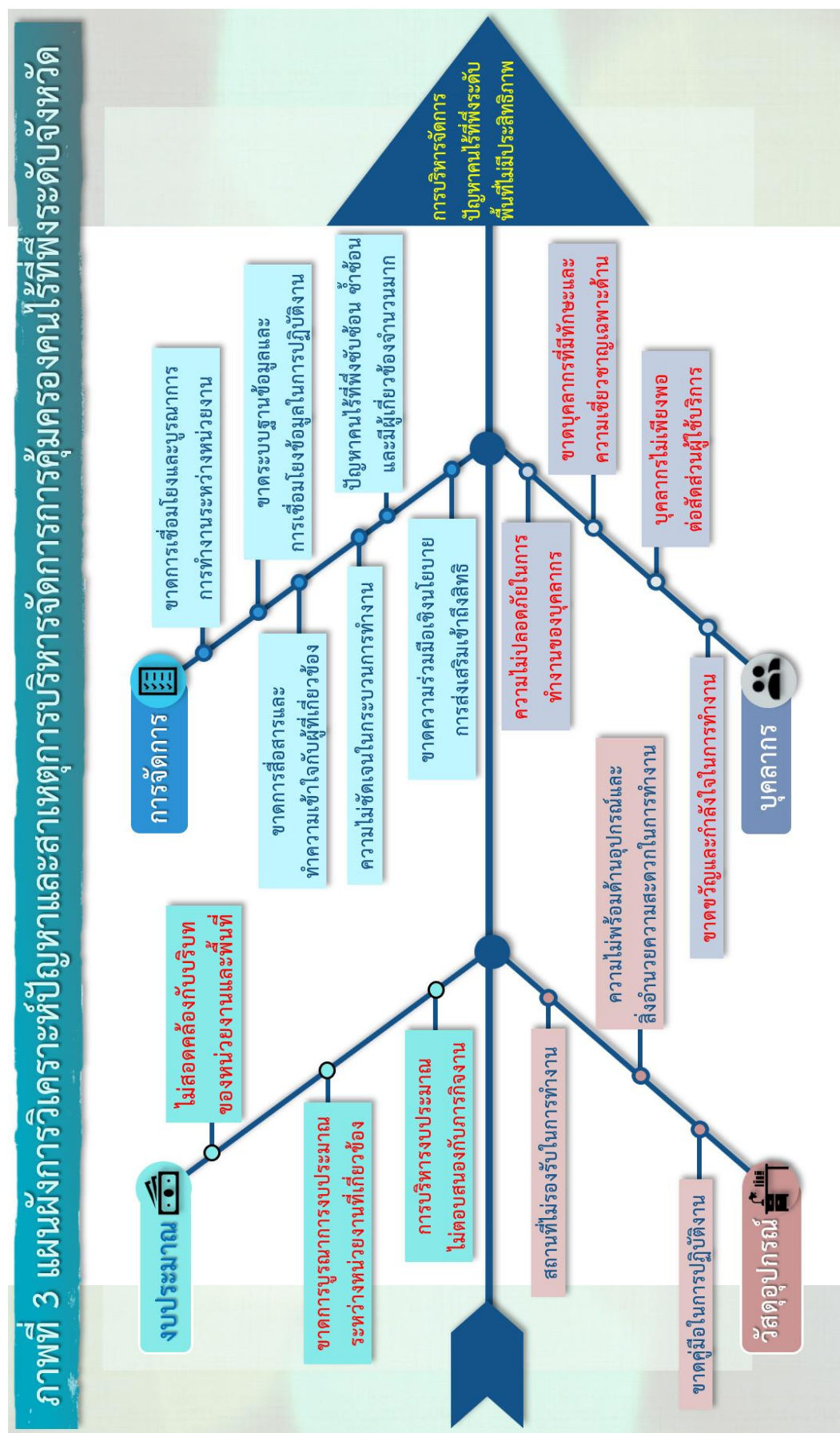
โดยไม่เลือกปฏิบัติ โดยประเทศไทยได้บังคับใช้กฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง มาตั้งแต่ปี 2557 เพื่อยกระดับการดำเนินงานคุ้มครอง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาคนไร้ที่พึ่ง อย่างเชื่อมโยงบูรณาการ และสามารถจัดให้มีการเข้าถึงการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งได้ตามเจตนารมณ์ของ กฎหมาย

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบงานด้านการคุ้มครอง คนไร้ที่พึ่ง จำเป็นต้องบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในระดับพื้นที่ซึ่งเป็นหน่วยงานแรกรับ โดยการปรับโครงสร้างและระบบงานภายในให้มีความชัดเจนและเชื่อมโยงบูรณาการกับทุกภาคส่วน ที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาบุคลากรให้มียุทธศาสตร์ความรู้ในการปฏิบัติงานและทักษะด้านเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อการพัฒนาการทำงาน โดยเฉพาะการจัดการและการใช้ข้อมูลทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและการจัดสวัสดิการให้กับกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งสร้างช่องทาง และลดข้อจำกัดเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึงบริการและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง

## 2.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

**ประเด็นการศึกษาที่ 1** สาเหตุที่ทำให้การบริหารจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่ง ระดับพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพ

การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถอยู่ร่วมกับครอบครัวและ ชุมชนได้อย่างปกติสุข จำเป็นต้องมีการจัดระบบงานให้รองรับกระบวนการทำงาน และเตรียม บุคลากรให้มีความรู้และทักษะเฉพาะในการปฏิบัติงานกับกลุ่มเป้าหมาย และมีความสามารถในการ นำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน รวมทั้งการประสานการทำงานร่วมกับเครือข่าย ทุกภาคส่วนเพื่อให้สามารถจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่งได้ตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำ ผู้ศึกษาจึงได้วิเคราะห์ ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหากับสาเหตุทั้งหมดที่เป็นไปได้ที่อาจทำให้เกิดปัญหาโดยใช้แผนผังก้างปลา ปรากฏดังภาพที่ 3





จากภาพที่ 3 แสดงให้เห็นถึงปัญหาและสาเหตุที่ทำให้การบริหารจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่งระดับพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

**1. บุคลากร :** การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับพื้นที่เป็นภารกิจของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งมีอยู่ 77 แห่ง ตั้งอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานภายใน 40 แห่ง และเกลี้ยอัตรากำลังไปปฏิบัติงานเฉลี่ยแต่ละ 6 คน ทำให้ไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับภาระงาน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง โดยบุคลากรหนึ่งตำแหน่งจะต้องรับผิดชอบงานมากกว่าหนึ่งหน้าที่ และเป็นการปฏิบัติงานให้บริการและพัฒนาฟื้นฟูศักยภาพของคนไร้ที่พึ่งซึ่งมีความซับซ้อนของปัญหา และส่วนใหญ่เกือบร้อยละ 70 ของผู้ใช้บริการมีปัญหาทางจิตเวช ในขณะที่หน่วยงานหลายแห่งไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และทักษะเฉพาะด้านในการจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่งกลุ่มนี้ ทำให้การวางแผนให้บริการไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา และไม่สามารถจัดการปัญหาการเป็นคนไร้ที่พึ่งให้ยุติลงได้ และการปฏิบัติงานภายใต้สถานการณ์และกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ทำให้บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจและกังวลถึงความปลอดภัยในการทำงาน

**2. งบประมาณ :** ปัจจุบันการดำเนินงานด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้ความสำคัญกับการฟื้นฟู พัฒนา และเสริมสร้างการใช้ชีวิตอยู่ได้ด้วยตนเอง งบประมาณจึงมุ่งเน้นในเรื่องของการให้บริการด้านปัจจัย 4 ได้แก่ ที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค รวมทั้งการพัฒนาและฝึกอาชีพ ประกอบกับหน่วยงานของกรมที่ปฏิบัติการกิจด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 91 หน่วยงาน กระจายอยู่ในทุกจังหวัด ประกอบด้วย สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง ศูนย์พัฒนาทักษะชีวิต 3 แห่ง และศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 77 แห่ง ทำให้การบริหารงบประมาณไม่ตอบสนองภาระงาน และไม่สอดคล้องต่อบริบทของหน่วยงานและพื้นที่ เป็นการใช้งบประมาณเพื่อการจัดการปัญหาเฉพาะหน้า และขาดการบูรณาการงบประมาณในการจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

**3. วัสดุอุปกรณ์ :** หน่วยงานแรกรับในพื้นที่หลายแห่งไม่มีสถานที่ปฏิบัติงานของตนเอง เช่น อาคารเช่า หรือขอใช้สถานที่ของส่วนราชการและหน่วยงานอื่น ซึ่งประสบปัญหาเรื่องสถานที่ไม่รองรับภารกิจการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง โดยเฉพาะด้านการจัดที่พักอาศัย นอกจากนี้ยังประสบปัญหาความไม่พร้อมด้านอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน ขาดการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารและจัดการการทำงาน การให้บริการ การจัดสวัสดิการ และการคุ้มครอง และขาดคู่มือและเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ทำให้ไม่สามารถจัดระบบงานการจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่งให้มีประสิทธิภาพได้

**4. การบริหารจัดการ :** จากการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่าปัญหาคนไร้ที่พึ่ง มีความซับซ้อน ซ้ำซ้อน และมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ในขณะที่กระบวนการจัดการกับปัญหาไม่เป็นระบบและไม่ชัดเจน ขาดความร่วมมือเชิงนโยบายในการส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิ การทำงานระหว่างหน่วยงานไม่เชื่อมโยงและบูรณาการ มีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดระบบฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงข้อมูลในการปฏิบัติงาน และเครือข่ายยังไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของตนและไม่มีระบบการทำงานร่วมกัน รวมทั้งขาดการสื่อสารและทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะครอบครัว ญาติ และชุมชนไม่ยอมรับและไม่เข้าใจวิธีการดูแลคนไร้ที่พึ่ง

**ประเด็นการศึกษาที่ 2 ทำอย่างไรให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีประสิทธิภาพ**  
**เพื่อการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง**

ผู้ศึกษาใช้หลักการ Social Solutions เป็นกรอบในการวิเคราะห์ถึงวิธีการที่จะทำให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีประสิทธิภาพเพื่อการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง ดังนี้

(1) ปัจจุบันกระบวนการแรกรับคนไร้ที่พึ่ง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีระบบการบันทึกข้อมูลและแบบบันทึกข้อมูลเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ทำการสำรวจและบันทึกประวัติเบื้องต้นของคนไร้ที่พึ่ง แต่ประเด็นข้อคำถามในแบบบันทึกยังไม่ครอบคลุมทุกประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น ประวัติการรักษาพยาบาล การศึกษา ความถนัดทางอาชีพ บุคคลที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลการประเมินคนไร้ที่พึ่งของเจ้าหน้าที่ ข้อมูลการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟู แบบการประเมินและแผนการฟื้นฟู เป็นต้น และแบบบันทึกยังไม่ง่ายต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และสำหรับคนไร้ที่พึ่งในการที่จะกรอกข้อมูลและทำการบันทึกข้อมูลด้วยตนเองได้ นอกจากนี้ข้อมูลดังกล่าวยังไม่ได้มีการบูรณาการกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานอื่น การจัดเก็บข้อมูลจึงมีลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้ข้อมูลที่จัดเก็บไม่ครอบคลุมความต้องการของผู้ใช้ประโยชน์ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ จึงไม่สามารถนำไปใช้ในการวินิจฉัยและวางแผนการให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพได้

(2) การวินิจฉัยความต้องการของคนไร้ที่พึ่ง จำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่เพียงพอและครอบคลุมทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ยังขาดองค์ความรู้และทักษะในด้านการประเมินและวินิจฉัย ประกอบกับความไม่เพียงพอของข้อมูลที่ไม่ครอบคลุมทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนไร้ที่พึ่ง โดยเฉพาะข้อมูลด้านสภาพจิตใจและสภาพสังคม อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีภาระงานมากและต้องปฏิบัติงานหลายหน้าที่ ไม่สามารถทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้บริการได้อย่างรอบด้าน จึงใช้แนวปฏิบัติเดิมๆ หรือกิจกรรมเดิมๆ ในการให้บริการ

ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของคนไร้ที่พึ่ง ที่มีความซับซ้อนและซ้ำซ้อน นอกจากนี้ด้วยความไม่ชัดเจนในกระบวนการทำงาน และขาดการเชื่อมโยงและบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ทำให้การวินิจฉัยความต้องการของคนไร้ที่พึ่งเพื่อการพัฒนาศักยภาพไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) การวางแผนให้ความช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้พยายามจัดทำนโยบายและโปรแกรมต่างๆ ให้กับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เพื่อคุ้มครองและพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของคนไร้ที่พึ่ง เช่น โครงการธัญบุรีโมเดล (เป็นการฝึกอาชีพเกษตรกรรมตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง) โครงการฝึกอาชีพต่างๆ เป็นต้น แต่กิจกรรมเหล่านี้บางครั้งก็ไม่เหมาะสมกับคนไร้ที่พึ่ง เนื่องจากศักยภาพของตัวคนไร้ที่พึ่งเอง งบประมาณของหน่วยงาน สภาพบริบทของแต่พื้นที่ และด้วยข้อจำกัดต่าง อาทิ บุคลากร อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมทั้งอาคารสถานที่ เป็นต้น ทำให้หน่วยงานปฏิบัติส่วนใหญ่ นำโครงการกิจกรรมที่ถูกกำหนดจากส่วนกลางไปเป็นฐานในการวางแผนให้ความช่วยเหลือกับคนไร้ที่พึ่ง โดยไม่พยายามวินิจฉัยและวางแผนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของพื้นที่

(4) การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและเครือข่าย และทีมสหวิชาชีพ ยังไม่มีการเชื่อมโยงและบูรณาการในกระบวนการและทรัพยากรอย่างเป็นระบบ มีลักษณะต่างคนต่างทำในเรื่องเดียวกัน จึงไม่เกิดพลังในการจัดการปัญหา และเกิดความซ้ำซ้อน การให้บริการไม่กระจายและไม่ครอบคลุม จึงยังมียุทธศาสตร์ที่เข้าไม่ถึงสิทธิต่างๆ เหล่านี้ ประกอบกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรและโครงการต่างๆ ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จึงจำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตให้กับคนไร้ที่พึ่ง เช่น ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน จัดหางานจังหวัด ศูนย์การศึกษาตามอัธยาศัย องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สถานพยาบาล เป็นต้น เพื่อเพิ่มช่องทางและความหลากหลายในการให้บริการแก่คนไร้ที่พึ่ง ส่วนการพัฒนาศักยภาพทางร่างกายและจิตใจกับทีมสหวิชาชีพ อาทิ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา นักกายภาพบำบัด นักอาชีพบำบัด เป็นต้น ซึ่งการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและทีมสหวิชาชีพ จะต้องมีความเข้าใจปัญหาาร่วมกัน เพื่อร่วมกันวางแผนและดำเนินการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมทั่วถึง

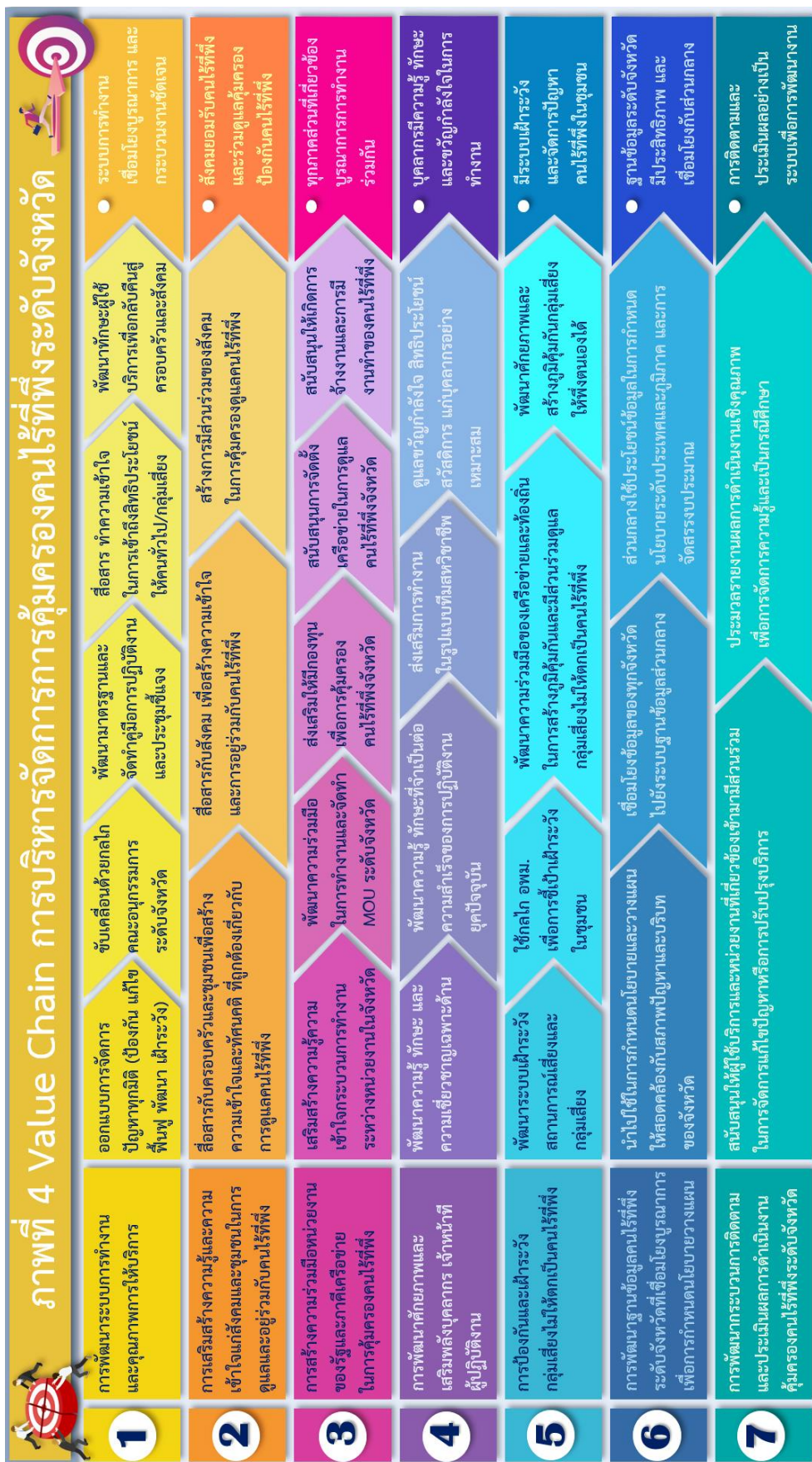
(5) การรายงานผลการให้บริการ จากการทำงานที่ผ่านมา ยังไม่มีการรายงานผลจากการให้ความช่วยเหลือหรือการให้บริการสวัสดิการต่างๆ ให้กับคนไร้ที่พึ่งและหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพและให้บริการสำหรับคนไร้ที่พึ่ง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ มีภารกิจมากและไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสื่อสารข้อมูลการทำงานระหว่างกัน ทำให้ไม่เห็นภาพความสำเร็จของการดำเนินงาน และไม่เกิดการพัฒนาแนวทางและกระบวนการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ร่วมกันเพื่อให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีประสิทธิภาพ

(6) การจัดการผลลัพธ์เพื่อประเมินและติดตามผล ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มีการรายงานสถิติผลการดำเนินงานเป็นภาพรวมรายเดือนเสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานเพื่อรายงาน ต่อผู้อำนวยการกองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตเท่านั้น โดยยังไม่ได้มีการติดตามผล และการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การรายงานเชิงคุณภาพ ว่าการให้ความช่วยเหลือทำให้ผู้ใช้บริการ มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือไม่ และหากมีอุปสรรคเกิดขึ้นต้องร่วมมือกับผู้ใช้บริการและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ผู้ใช้บริการมีคุณภาพชีวิตที่ดี

### 2.2.3 แนวทางการแก้ปัญหา

จากประเด็นการศึกษาทั้ง 2 ประเด็นข้างต้น ซึ่งได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ปัญหา กับสาเหตุทั้งหมดที่เป็นไปได้ และวิธีการที่จะทำให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาจึงได้นำผลการวิเคราะห์ดังกล่าวมาวิเคราะห์ห้วงโซ่คุณค่า "การบริหารจัดการการคุ้มครอง คนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดเพื่อให้เข้าถึงบริการและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง" เพื่อให้ ทราบถึงการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายในองค์กร และความสามารถภายในองค์กรเพื่อพิจารณา ว่าการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมขององค์กรเป็นจุดแข็งหรือจุดอ่อน ต้องมีการปรับปรุงส่วนใดบ้าง เพื่อให้การปฏิบัติงานในหน้าที่ต่างๆ มีความสอดคล้องกัน รวมทั้งพิจารณาแต่ละกิจกรรมที่ก่อให้เกิด คุณค่า เพื่อการบรรลุวิสัยทัศน์ “การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้คนไร้ที่พึ่งเข้าถึง บริการและสวัสดิการแห่งรัฐได้อย่างทั่วถึง” ปรากฏดังภาพที่ 4



จากการวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่าข้างต้น ผู้ศึกษาจึงเสนอแนวทางการแก้ปัญหา เพื่อให้การบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดเพื่อให้เข้าถึงบริการและสวัสดิการ พื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง ดังนี้

1. พัฒนาระบบการทำงานและคุณภาพการให้บริการระดับจังหวัดเพื่อให้ มีระบบการทำงานที่เชื่อมโยงบูรณาการและมีกระบวนการที่ชัดเจน

1.1 ออกแบบการจัดการปัญหามิติต่างๆ ร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านการป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟู พัฒนา เฝ้าระวัง และใช้กลไกคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ระดับจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอนุกรรมการ พัฒนาสังคม และสวัสดิการจังหวัดเป็นเลขานุการ และผู้อำนวยการศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ เป็นเครื่องมือและกลไกในการขับเคลื่อนระบบการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่ให้มีความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ

1.2 พัฒนามาตรฐานและจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้แก่ ผู้ปฏิบัติในภาคส่วนต่างๆ และจัดให้มีการประชุมชี้แจงและทบทวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความชัดเจนในกระบวนการทำงาน ร่วมกันหารือแนวทางการทำงาน แก้ไขปัญหา และร่วมแบ่งปัน ประสบการณ์ ซึ่งจะทำให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการสื่อสารและทำความเข้าใจ ในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ให้คนทั่วไปและกลุ่มเสี่ยง เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดเป็นคนไร้ที่พึ่ง

1.3 จัดให้มีการพัฒนาทักษะในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ แก่ผู้ใช้บริการ โดยใช้ทีมสหวิชาชีพประเมินและจัดทำแผนฟื้นฟูสมรรถภาพและพัฒนาศักยภาพ รายบุคคล และใช้กิจกรรมบำบัดเฉพาะรายและแบบกลุ่ม การทำกายภาพบำบัด การสร้างเสริม ประสบการณ์ด้วยการทัศนศึกษาเพื่อเป็นการเปิดโลกทัศน์ให้กับผู้ใช้บริการ รวมทั้งใช้กิจกรรม อาชีวบำบัด ส่งเสริมการจ้างงานทั้งภายในหน่วยงานและในสถานประกอบการ แบบไปเช้า-กลับเย็น หรืออยู่ประจำเพื่อทดลองประกอบอาชีพ และส่งเสริมการมีรายได้ เป็นการ เตรียมความพร้อมให้ผู้ใช้บริการให้สามารถพึ่งพาตนเองและกลับคืนสู่ครอบครัว สังคมได้อย่างปกติสุข

2. เสริมสร้างความรู้และความเข้าใจแก่สังคมและชุมชนในการดูแลและ อยู่ร่วมกับคนไร้ที่พึ่งเพื่อให้สังคมมีทัศนคติยอมรับคนไร้ที่พึ่งและร่วมดูแลคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

2.1 ใช้กลไกของคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดในการวางแผนปฏิบัติการสื่อสารกับครอบครัว ชุมชน และสังคม เพื่อสร้างความเข้าใจและทัศนคติที่ถูกต้อง เกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง โดยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อวางแผนและกลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์ การสร้างช่องทางสื่อสารสาธารณะ เพื่อสื่อสารข้อมูลข่าวสารการดำเนินงาน ช่องทางการช่วยเหลือ และขอรับบริการสวัสดิการต่างๆ การสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง การมีส่วนร่วมดูแลและพัฒนาคนไร้ที่พึ่งในชุมชน

2.2 สร้างการมีส่วนร่วมของสังคมในการคุ้มครองดูแลคนไร้ที่พึ่ง โดยการเปิดโอกาสให้ผู้แทนองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ และภาพประชาชน เข้าร่วมเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในระดับจังหวัด ระดับชุมชน การจัดให้มีศูนย์การเรียนรู้ การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพื่อเป็นต้นแบบและจัดมีคณะทำงานเพื่อลงพื้นที่ถ่ายทอดองค์ความรู้ เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือ ดูแล และพัฒนา กลุ่มเสี่ยงและคนไร้ที่พึ่งได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

3. **สร้างความร่วมมือเชิงนโยบายในการส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิระหว่าง** หน่วยงานของรัฐและภาคีเครือข่ายในการคุ้มครองดูแลคนไร้ที่พึ่งเพื่อให้เกิดระบบการทำงานที่เชื่อมโยงบูรณาการ

3.1 เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทำงานระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความเข้มแข็งและเป็นระบบ

3.2 พัฒนาความร่วมมือในการทำงานและจัดทำข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัด

3.3 ส่งเสริมให้มีกองทุนเพื่อการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัด

3.4 สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายในการดูแลคนไร้ที่พึ่งจังหวัด

3.5 สนับสนุนให้เกิดการจ้างงานและการมีงานทำของคนไร้ที่พึ่ง

4. **พัฒนาศักยภาพและเสริมพลังบุคลากรและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้** บุคลากรมีความรู้ ทักษะ และขวัญและกำลังใจในการทำงาน โดยจัดการอบรมให้ความรู้และทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน (Hard & Soft Skills) ที่สอดคล้องกับสถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อการจัดการความรู้ (Knowledge Management)

4.1 ความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ความรู้ในการดูแล บำบัดฟื้นฟูสมรรถนะ และการพัฒนาศักยภาพผู้ป่วยทั้งทางร่างกายและทางจิตเวช ผู้สูงอายุ คนพิการ สิทธิมนุษยชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4.2 ความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อความสำเร็จของการปฏิบัติงาน ในยุคปัจจุบัน เช่น การใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ การวิเคราะห์และใช้ข้อมูลเพื่อการวางแผน

4.3 ส่งเสริมการทำงานในรูปแบบทีมสหวิชาชีพที่มุ่งตอบสนองสิทธิสวัสดิการที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย

4.4 ดูแลด้านขวัญกำลังใจ สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการแก่บุคลากร อย่างเหมาะสม ได้แก่ การจัดค่าตอบแทนการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับภาระและความยากของงาน (Hardship Payment) ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานล่วงเวลา ค่าพาหนะเดินทางที่เหมาะสม การพิจารณาความดีความชอบและความก้าวหน้าในสายงาน การจัดสวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

5. ป้องกันและเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงไม่ให้เกิดเป็นคนไร้ที่พึ่งเพื่อให้เกิดระบบการเฝ้าระวังและจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่งในชุมชน

5.1 พัฒนาระบบเฝ้าระวังสถานการณ์เสี่ยงและกลุ่มเสี่ยง ทั้งในรูปแบบฐานข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ การใช้กลไกอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) เพื่อการชี้เป้าเฝ้าระวังในชุมชน

5.2 พัฒนาความร่วมมือของเครือข่ายและท้องถิ่นในการสร้างภูมิคุ้มกันและมีส่วนร่วมดูแลกลุ่มเสี่ยงไม่ให้เกิดเป็นคนไร้ที่พึ่ง รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพและสร้างภูมิคุ้มกันกลุ่มเสี่ยงให้พึ่งตนเองได้

6. พัฒนาระบบข้อมูลคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดที่เชื่อมโยงบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีฐานข้อมูลระดับจังหวัดที่มีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงกับส่วนกลาง ได้แก่ ฐานข้อมูลรายบุคคลที่มีข้อมูลการรับความช่วยเหลือที่ผ่านมา ฐานข้อมูลองค์กรเครือข่ายระดับพื้นที่เพื่อการประสานงานและขับเคลื่อนงาน ฐานข้อมูลรายชื่อ อพม. ในพื้นที่ เป็นต้น

6.1 นำข้อมูลไปใช้ในการกำหนดนโยบายและวางแผนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของพื้นที่

6.2 เชื่อมโยงข้อมูลของทุกจังหวัดไปยังระบบฐานข้อมูลส่วนกลาง เพื่อการใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายระดับประเทศและภูมิภาค รวมทั้งเพื่อการจัดสรรงบประมาณให้ตอบสนองกับภารกิจงานของแต่ละจังหวัดหรือพื้นที่

7. พัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดให้มีมาตรฐานเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ

7.1 สนับสนุนให้ผู้ให้บริการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาหรือการปรับปรุงบริการ โดยจัดประชุมทบทวนการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นร่วมกัน เสนอแนวทางในการจัดการปัญหา และร่วมกันพิจารณาวัตถุกรรมใหม่ที่สร้างสรรค์มาช่วยในการปฏิบัติงานร่วมกัน

7.2 ประมวลรายงานผลการดำเนินงานเชิงคุณภาพเพื่อการจัดการความรู้ และเป็นกรณีศึกษาเพื่อพัฒนาแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) และลดขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่จำเป็น



#### 2.2.4 ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จ

"การบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดเพื่อให้เข้าถึงบริการและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง" มีปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จที่สำคัญ ได้แก่

1. สถานการณ์วิกฤติทางสังคมที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้มาก่อน เช่น การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด 19) ทำให้ปัญหาคนไร้ที่พึ่งขยายวงกว้าง มีบุคคลที่ได้รับผลกระทบและเข้าสู่ภาวะการเป็นคนไร้ที่พึ่งจำนวนมาก และสภาพปัญหามีความซับซ้อนและซ้ำซ้อน รวมทั้งการถูกปรับลดงบประมาณลงเพื่อนำไปใช้ในการเยียวยาหรือจัดการกับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว

แนวทางแก้ไข จัดระบบบูรณาการการทำงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในจังหวัด โดยใช้กลไกของคณะอนุกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ในการขับเคลื่อนภารกิจร่วมกับทุกภาคส่วนและเครือข่ายในพื้นที่

2. การแก้ไขปัญหาและคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่มีประสิทธิภาพ ต้องร่วมกันดำเนินการหลายหน่วยงาน ได้แก่ ส่วนราชการสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมกิจการผู้สูงอายุ) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งหากหน่วยงานดังกล่าวมีภารกิจมากอาจจะไม่สามารถร่วมขับเคลื่อนงานได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จตามเป้าหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

แนวทางแก้ไข จัดประชุมชี้แจงและกำหนดกระบวนการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เพื่อให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกับนโยบายระดับชาติ และเป้าหมายร่วมกันในการดำเนินงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง รวมทั้งตระหนักถึงความสำคัญของหน่วยงานต่อความสำเร็จของงาน และเสนอคณะอนุกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัด แต่งตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินการในทุกขั้นตอนของกระบวนการงาน

## 2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ

ภาวะผู้นำมีความสำคัญอย่างมากต่อการขับเคลื่อนข้อเสนอโครงการพัฒนางาน "การบริหารจัดการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับจังหวัดเพื่อให้เข้าถึงบริการและสวัสดิการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง" ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ต้องมีปรับกระบวนการทำงานขององค์กร เนื่องจากข้อเสนอมีความเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น องค์กรเครือข่าย และประชาชน ภาวะผู้นำจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนข้อเสนอดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้นำจะต้องสร้างความมั่นใจ มุ่งเน้นการสื่อสารที่มีความชัดเจนเพื่อสร้างความร่วมมือร่วมใจ โดยต้องอาศัยศักยภาพของตนเอง และของทีมงานร่วมกันบนพื้นฐานของวิสัยทัศน์ (Vision) เพื่อกำหนดทิศทางหรือเป้าหมายที่ชัดเจน ตั้งแต่เริ่มต้น ผู้ที่จะนำองค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้จะต้องมีคุณลักษณะ ดังนี้

(1) **ความรู้ (Knowledge)** เป็นสิ่งจำเป็นที่สุดของการเป็นผู้นำ ผู้นำที่ดีต้องเป็นผู้รอบรู้ ใฝ่หาความรู้อยู่เสมอเพราะยิ่งรอบรู้มากเพียงใด ความเป็นผู้นำก็จะยิ่งน่าเชื่อถือมากขึ้น

(2) **ความคิดริเริ่ม (Initiative)** คือ ความสามารถที่จะกระทำการหนึ่งสิ่งใดในขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยไม่ต้องคอยคำสั่ง หรือความสามารถในการแสดงความคิดเห็นที่จะแก้ไขสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้ดีขึ้นได้ด้วยตนเอง ผู้นำที่มีความคิดริเริ่มจะมีความกระตือรือร้น ความเอาใจใส่ต่อหน้าที่ และมีความต้องการความสำเร็จ

(3) **มีมนุษยสัมพันธ์ (Human relations) และการประสานสัมพันธ์** เพื่อทำงานร่วมกับบุคคล ได้ทุกเพศ ทุกวัย ทุกระดับการศึกษาได้ รู้จักประสานความคิดและประสานประโยชน์ร่วมกัน ผู้นำที่มีมนุษยสัมพันธ์ดีจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทำให้งานบรรลุเป้าหมายได้

(4) **ความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty)** ผู้นำที่ดีจะต้องอาศัย หลักของความถูกต้อง หลักแห่งเหตุผลและความซื่อสัตย์สุจริตต่อตนเองและผู้อื่น เป็นเครื่องมือในการ วินิจฉัยสั่งการ หรือปฏิบัติงานด้วยจิตที่ปราศจากอคติ ปราศจากความลำเอียง

(5) **ความอดทน (Patience)** จะเป็นแรงผลักดันที่สำคัญเพื่อฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ ให้งานไปสู่จุดหมายปลายทางได้อย่างแท้จริง

(6) **ยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)** ต้องมีการบริหารจัดการที่ดี มีศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรม

(7) **การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการวางแผนเชิงกลยุทธ์** เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงาน และบริหารการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้

(8) **การประชาสัมพันธ์** เพื่อการสื่อสารให้สังคม ประชาชน ได้รับรู้ และเข้าใจ สิ่งที่ส่วนราชการกำลังดำเนินการ

### 3. แผนพัฒนาตนเอง

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

## บรรณานุกรม

- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (2563). รายงานประจำปี 2562 (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร.
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (2563). แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. กรุงเทพมหานคร.
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (2562). แนวทางและมาตรการจัดสรรและจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2562). กรุงเทพมหานคร.
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (2558). แนวทางการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง. (อัครา).
- กองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต. (2563). รายงานสถิติผู้ใช้บริการในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง. (อัครา).
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2558). สำคัญและคำอธิบายรายมาตรา พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557. กรุงเทพมหานคร.
- ชินชัย ชัยเจริญ. (2557). จากฐานการคุ้มครองทางสังคมสู่ปัญญาอาเซียนว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการคุ้มครองทางสังคม. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (อัครา).
- อภิญญา เวชยชัย. (2547). การพัฒนาศาสตร์สวัสดิการสังคมในกระแสการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร: เอดิสันเพรสโปรดักส์.
- มูลนิธิอิสรชน. (2559). นโยบายของอิสรชน. สืบค้นจาก <http://issarachon.org/sanam-luang-project-thai/>
- อนรรฆ พิทักษ์ธานินท์. (2558). คนไร้บ้าน : ภาพสะท้อนความเหลื่อมล้ำทางสังคม. สืบค้นจาก <http://www.aftershake.net/?p=1379>.

## ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

นางสาวสนธยา บุญญษิต

### ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี สังคมสงเคราะห์ศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปริญญาโท พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### ประสบการณ์การรับราชการ

- ปฏิบัติงานหลากหลายลักษณะงาน ได้แก่ งานสังคมสงเคราะห์ งานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานพัฒนาสังคม งานกฎหมาย และงานบริหารทรัพยากรบุคคล
- ปฏิบัติงานหลายส่วนราชการ ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- เลขานุการมูลนิธิและคณะกรรมการต่างๆ ได้แก่ มูลนิธิศาสตราจารย์ปกรณ์ อังศุสิงห์ มูลนิธิลูกประชาสงเคราะห์ อ.ก.พ.กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และ อ.ก.พ.กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

### ผลงานทางวิชาการ

- ดัชนีชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ และจุดสสารความมั่นคงของมนุษย์ของประเทศไทย
- มาตรฐานให้บริการสวัสดิการสังคมด้านเด็ก
- จุดสสารวิเคราะห์สถานการณ์รายไตรมาส
- องค์ความรู้เรื่องการมอบอำนาจ

### รางวัลหรือทุนการศึกษา (เฉพาะที่สำคัญ)

ข้าราชการพลเรือนดีเด่นประจำปีพุทธศักราช 2561

### ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

เลขานุการกรม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์  
1034 ถนนกรุงเกษม แขวงคลองมอหานาค เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร 10100