



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับ
คนไร้ที่พึ่ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม
จัดทำโดย นางสาวนฤมล พงษ์สุภาพ
รหัส 92019

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



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับ
คนไร้ที่พึ่ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม

จัดทำโดย นางสาวณมล พงษ์สุภาพ
รหัส 92019

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรมรุ่นที่ 92
วิทยาลัยนักบริหารสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนสำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2563
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน



สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรมของสำนักงาน ก.พ.

นางสาวบรรจงจิตต์ อังศุสิงห์
อาจารย์ที่ปรึกษา

หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปผู้บริหาร

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจที่รวดเร็ว และการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคมอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงของโลกหรือกระทั่งปรากฏการณ์โลกร้อน Climate change ที่ส่งผลกระทบต่อภาวะทางเศรษฐกิจโลกและส่งผลกระทบต่อเกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในประเทศ สัดส่วนครัวเรือนขนาดเล็กที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตรงข้ามกับสัดส่วนครัวเรือนขนาดใหญ่ที่มีแนวโน้มลดลง หรือแม้แต่สัดส่วนครัวเรือนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ขณะที่ครัวเรือนวัยทำงานอยู่กับเด็ก มีสัดส่วนลดลงอย่างมากถึงร้อยละ 14 เป็นต้น สถานการณ์เหล่านี้ได้สร้างผลกระทบทางตรงและทางอ้อมต่อความมั่นคงของมนุษย์ ส่งผลให้กลุ่มคนกลุ่มหนึ่งกำลังเผชิญปัญหาที่หลากหลาย ซับซ้อน ทั้งยังไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐานที่รัฐจัดให้ ไม่ได้รับความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) อย่างเพียงพอ กลายเป็น “คนเร่ร่อน” “คนไร้บ้าน” “คนไร้ที่พึ่ง” หรือ “ผู้ด้อยโอกาส” แม้ว่าพระราชบัญญัติ การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 กำหนดให้มีการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง โดยการจัดสวัสดิการสังคม โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นหน่วยงานที่ให้การคุ้มครองดูแลและพัฒนาศักยภาพของกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง ก็พบว่าในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง มีคนไร้ที่พึ่งที่ดูแลรวมทั้งสิ้น 4,462 ราย โดยเป็นคนไร้ที่พึ่ง ที่มีความทับซ้อนของสภาพปัญหา ทั้งด้านสุขภาพที่อยู่อาศัย การศึกษา การดำรงชีวิต เมื่อดูจำนวนตัวเลขโดยเฉลี่ยพบว่า สถานคุ้มครอง ทั้ง 11 แห่ง จะดูแลคนไร้ที่พึ่งโดยประมาณแห่งละ 440 กว่าคน นอกจากนี้ในช่วงภาวะการแพร่กระจายของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ โควิด - 19 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้ให้การช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง รวมถึงผู้ประสบปัญหาาราว 14,386 ราย โดยสภาพปัญหาส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการไม่มีที่อยู่ อดทน/ไม่มีงานทำ และอยู่ในภาวะที่มีความยากลำบาก

จากข้อมูลข้างต้นแสดงได้ว่า แนวโน้มในอนาคต ผู้ประสบปัญหาทางสังคม กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง เร่ร่อน ไร้บ้าน จะมีเพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม สะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม ส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองดูแลคนไร้ที่พึ่งในปัจจุบัน จำนวนคนไร้ที่พึ่งที่เพิ่มขึ้นบางส่วนได้เข้ารับการดูแลในหน่วยงานของภาครัฐ เพื่อจะได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาได้ตามความเหมาะสมของสภาพปัญหาแต่ละบุคคล แต่ในขณะเดียวกันจะมีกลุ่มคนไร้ที่พึ่งที่จะเลือกไม่พึ่งพิงจากภาครัฐ เนื่องจากด้วยเหตุผลของกลุ่มคนไร้ที่พึ่งเอง ที่ไม่ต้องการเข้าไปอยู่ในหน่วยงานของรัฐ หรือแม้แต่บริการของรัฐอาจไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของคนกลุ่มนี้ โดยเฉพาะในช่วงสถานการณ์วิกฤติการปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม จึงเป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มคนไร้ที่พึ่งในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการจัดสวัสดิการในสถานรองรับรูปแบบต่าง ๆ โดยปรับเปลี่ยนให้ยังคงอยู่ในรูปแบบของสถาบัน และรูปแบบการให้บริการทางเลือกอื่น ๆ ที่เหมาะสม และบูรณาการกลไกภายนอกเพิ่มมากขึ้น และเมื่อวิเคราะห์สภาพปัญหา ความท้าทาย และแนวโน้มของปัญหาสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก (SWOT Analysis) ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จึงได้มีข้อเสนอแนะแนวทางการศึกษา ภายใต้วิสัยทัศน์ “เพิ่มประสิทธิภาพ กลไก การแก้ไขปัญหาผู้ด้อยโอกาส คนไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบปัญหาทาง

สังคม เพื่อให้พึ่งพาตนเองได้ ดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและมั่นคงในชีวิต” เพื่อพัฒนางานการจัดสวัสดิการสำหรับคนไร้ที่พึ่ง ดังนี้

1. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงกับระบบข้อมูลอื่น ๆ ได้ โดยการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจัดทำระบบฐานข้อมูลออกเป็นระยะ ได้แก่

ระยะที่ 1 การจัดเก็บระบบข้อมูลคนไร้ที่พึ่ง เพื่อทำระบบ Main พื้นฐานในการจัดเก็บข้อมูลคนไร้ที่พึ่งทั้งในส่วนของการรับเข้า-จำหน่ายออก

ระยะที่ 2 การเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลคนไร้ที่พึ่ง กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดย บูรณาการในลักษณะของการจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU)

ระยะที่ 3 จัดทำระบบการติดตามและการรายงานผลข้อมูลคนไร้ที่พึ่ง ในรูปแบบแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือ

2. จัดทำรูปแบบระบบสวัสดิการสำหรับคนไร้ที่พึ่งที่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งที่ผ่านมา พบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาคอนไร้ที่พึ่งเป็นแนวทางสำเร็จรูป ซึ่งมีทางเลือกเพียง 2 ทาง คือเข้ารับบริการในหน่วยงานแล้วจะได้สิทธิกับอยู่นอกหน่วยงานแต่บริการอาจได้ไม่ทั่วถึงหรือไม่ครอบคลุม โดยดำเนินการ 2 ระยะ ดังนี้

การดำเนินการในระยะเร่งด่วน โดยจัดตั้ง “ศูนย์พัฒนาสังคมและสวัสดิการในชุมชน” ในพื้นที่นำร่อง เพื่อให้เกิดต้นแบบ สำหรับการจัดบริการและสวัสดิการสำหรับผู้ประสบปัญหาและกลุ่มคนเร่ร่อน ไร้ที่พึ่ง ก่อนดำเนินการขยายผลในพื้นที่อื่นต่อไป

การดำเนินการในระยะยาว โดยปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง โดยจำแนกคนไร้ที่พึ่งออกเป็น 5 ประเภท และแนวทางในการจัดการ ดังนี้

1. คนไร้ที่พึ่งที่มีศักยภาพ คือ กลุ่มที่มีพลัง แต่ขาดโอกาสทางสังคม เพิ่มทักษะและความสามารถทางอาชีพ ตอบสนองความต้องการสถานประกอบการ เข้าระบบการทำงาน Full Time

2. คนไร้ที่พึ่งที่ไม่มีที่อยู่อาศัย แต่มีศักยภาพจัดตั้ง “ศูนย์พัฒนาสังคมและสวัสดิการชุมชน” ในพื้นที่ โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างท้องถิ่น สาธารณสุข การศึกษา วัด

3. คนไร้ที่พึ่งที่มีที่อยู่อาศัย แต่มีปัญหาทับซ้อน เช่น เจ็บป่วยเรื้อรัง จิตเวช เตรียมความพร้อมชุมชนโดยมีการจัดหาอาสาสมัครในการดูแลคนไร้ที่พึ่ง

4. คนไร้ที่พึ่งมีปัญหาทับซ้อน ประเมินความต้องการเป็นรายกรณี ช่วยเหลือตามสภาพปัญหาเบื้องต้นและประเมินตามกลุ่ม คนไร้ที่พึ่งที่มีศักยภาพ

5. คนไร้ที่พึ่งที่รอการพัฒนาทักษะ ศักยภาพ เข้าระบบในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (ระบบเดิม) และจัดทำกระบวนการพัฒนาศักยภาพและฟื้นฟู

โดยมีตัวชี้วัด คือ คนไร้ที่พึ่ง และคนที่มีโอกาสเป็นคนไร้ที่พึ่ง จากการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม มีสวัสดิการทางเลือกและทำให้จำนวนคนไร้ที่พึ่งเดิมลดลง ไม่เกิดคนไร้ที่พึ่งใหม่และติดตามผล โดยใช้กลไกศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทุกจังหวัด ซึ่งเดิมมีภารกิจในการจัดบริการสวัสดิการเบื้องต้นเป็นหน่วย Coaching และติดตามผลการดำเนินการตามแนวทางใหม่

3. พัฒนาความรู้และทักษะการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่และทีมสหวิชาชีพ มีกระบวนการเพิ่มศักยภาพขีดความสามารถในการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง ทั้งในประเด็นเรื่องของ กฎหมาย การบูรณาการการทำงานกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การคิดค้นกลไกและนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้คนไร้ที่พึ่ง เข้าถึงบริการจากภาครัฐได้อย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ในการดำเนินงานอาจมีปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงานตามข้อเสนอ เช่น ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ และขาดแรงจูงใจในการพัฒนาศักยภาพคนไร้ที่พึ่งได้ มีแนวทางแก้ไข คือเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ ด้านความทับซ้อนของสภาพปัญหาของคนไร้ที่พึ่ง ที่มีความคาบเกี่ยวระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน มีแนวทางแก้ไข คือ สร้างความเข้าใจร่วมกันและกำหนดเป้าหมายร่วมกันในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และเสนอคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง แต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงานและสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน ขาดการประชาสัมพันธ์โครงการรวมทั้งการทำงานของแต่ละหน่วยงาน มุ่งบรรลุเป้าประสงค์ของตนเอง ด้านเทคโนโลยีขาดกระบวนการทำงานที่มีความเชื่อมโยงกัน

แนวทางการบริหารเพื่อขยายบริการดังกล่าว ควรดำเนินการดังนี้

1. กำหนดมาตรฐานของบริการ
2. เพิ่มประสิทธิภาพระบบข้อมูลสารสนเทศ
3. ปรับปรุงกฎและระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมในปัจจุบัน
4. พัฒนาศักยภาพความรู้ทักษะความสามารถบุคลากร
5. สร้างและพัฒนาเครือข่ายในระดับชุมชน เพื่อรองรับการขยายโครงการ
6. สร้างช่องทางประชาสัมพันธ์ข้อมูลของโครงการ
7. ปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ภายในโครงการ

ผู้ศึกษา พบว่า การบริหารแนวทางการขยายบริการเพื่อดูแลเด็กในสถานสงเคราะห์ด้วยครอบครัวอุปถัมภ์ดังกล่าว จะสามารถทำให้เด็กและเยาวชนที่ประสบปัญหาสภาวะยากลำบากสามารถลดการพึ่งพิงจากสถานสงเคราะห์ มีโอกาสเติบโตอย่างมีคุณภาพในสภาพแวดล้อมของครอบครัว ได้รับการดูแลคุ้มครองสวัสดิภาพและพัฒนาศักยภาพของตนเอง เพื่อเตรียมความพร้อมคุณภาพให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสามารถรับรองและปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมไทย

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยความกรุณาของท่านอาจารย์บรรจงจิตต์ อังศุสิงห์ และท่านอาจารย์ หม่อมหลวงปทุมพริกา สมิตี อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้ให้คำแนะนำที่มีคุณค่าทุกครั้งที่น่าเสนอ และชี้ประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งทำให้การศึกษาดำเนินไปอย่างมีทิศทาง มีความสมบูรณ์ ชัดเจน ผู้ศึกษาได้ตระหนักถึงความตั้งใจ และความทุ่มเทของท่านอาจารย์เป็นอย่างดี จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูง มา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่วิทยาลัยนักรบริหารสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.ทุกท่านที่พัฒนาหลักสูตร เนื้อหาวิชา และกิจกรรม รวมไปถึงวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ที่ให้องค์ความรู้ต่างๆ

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณเพื่อนๆ ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักรบริหารระดับสูง : ผู้มีวิสัยทัศน์ และคุณธรรม (นบส.1.) รุ่นที่ 92 ทุกคน ที่ได้เติมเต็มแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ซึ่งกันและกัน และสำคัญที่สุดคือมิตรภาพที่ดีของ คำว่า “เพื่อน” ปฏิบัติต่อกันด้วยความเคารพให้เกียรติ มีน้ำใจ และความเอื้ออาทรตลอด จนจบหลักสูตร

นางสาวนฤมล พงษ์สุภาพ

กันยายน 2563

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	ง
สารบัญภาพ	จ
สารบัญแผนภูมิ	ฉ
1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	1
1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	1
1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย	5
1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	8
2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน	9
2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา	9
2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย	17
2.3 ภาวะผู้นำเพื่อขับเคลื่อนข้อเสนอ	30
3. แผนพัฒนาตนเอง	32
3.1 การวิเคราะห์ตนเอง	33
3.2 การวางแผนพัฒนารายบุคคล	34
บรรณานุกรม	40
ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	42

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก (SWOT Analysis) ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	4
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการกระจายร้อยละของครัวเรือนเมื่อจำแนกตามการอยู่ อาศัยร่วมกันของกลุ่มวัยต่าง ๆ ระหว่างพื้นที่เขตเมืองและชนบท	9
ตารางที่ 3 การวิเคราะห์ตนเอง	33
ตารางที่ 4 แผนพัฒนารายบุคคล : ระยะเวลา 2 ปี	34

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 สถิติผู้ใช้บริการในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาทักษะชีวิต	12
ภาพที่ 2 การพัฒนาระบบดูแลผู้ป่วยจิตเวชไร้บ้านในพื้นที่กรุงเทพมหานคร	13
ภาพที่ 3 กระบวนการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง	15
ภาพที่ 4 กรอบความคิด	20
ภาพที่ 5 Model การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม	26
ภาพที่ 6 Model การขับเคลื่อนศูนย์พัฒนาสังคมและสวัสดิการชุมชน (ศพสช.) สำหรับกลุ่มเป้าหมายในระดับภูมิภาค	27
ภาพที่ 7 Model การขับเคลื่อนการจัดบริการสำหรับคนไร้ที่พึ่ง ในกรุงเทพมหานคร	28

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1 ผังการทำงานตามหลัก 4P	15

1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน

2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา

จากงานวิจัยการอยู่อาศัยร่วมกันของสมาชิกในครัวเรือนไทย พ.ศ.2539-2560 จำแนกรูปแบบด้วยกลุ่มวัย พบว่า ในภาพรวมช่วง พ.ศ.2539-2560 สัดส่วนครัวเรือนขนาดเล็ก มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตรงข้ามกับสัดส่วนครัวเรือนขนาดใหญ่ที่มีแนวโน้มลดลง แต่อายุเฉลี่ยของสมาชิกในครัวเรือนกลับเพิ่มขึ้นเกือบ 10 ปี

ตารางที่ 2 : เปรียบเทียบการกระจายร้อยละของครัวเรือนเมื่อจำแนกตามการอยู่อาศัยร่วมกันของกลุ่มวัยต่างๆ ระหว่างพื้นที่เขตเมืองและชนบท

ลักษณะกลุ่มวัย ในครัวเรือน	พื้นที่เขตเมือง			พื้นที่เขตชนบท		
	พ.ศ. 2539	พ.ศ. 2549	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2539	พ.ศ. 2549	พ.ศ. 2560
ครัวเรือนทั้งหมด	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. ครัวเรือนผู้สูงอายุ	19.1	28.1	36.6	32.0	36.0	44.2
- ผู้สูงอายุอยู่ลำพังคนเดียว	1.4	3.0	5.4	2.5	3.9	6.7
- ผู้สูงอายุอยู่กับผู้สูงอายุ	0.9	2.3	4.5	2.3	3.6	5.7
- ผู้สูงอายุอยู่กับเด็ก	0.6	1.0	1.2	1.7	2.1	2.4
- ผู้สูงอายุอยู่กับผู้ทำงาน	8.6	12.4	16.8	9.8	11.0	16.3
- ผู้สูงอายุอยู่กับผู้ทำงานและเด็ก	7.7	9.5	8.7	15.8	15.4	13.0
2. ไม่ใช่ครัวเรือนผู้สูงอายุ	80.9	71.9	63.4	68.0	64.0	55.8
- วัยทำงานอยู่ลำพังคนเดียว	17.2	12.5	19.1	3.7	5.0	10.2
- วัยทำงานอยู่กับผู้ทำงาน	16.4	17.2	16.1	7.8	11.3	13.1
- วัยทำงานอยู่กับผู้ทำงาน	47.3	42.2	28.1	56.4	47.5	32.6
- เด็กอยู่ลำพังหรืออยู่คนเดียว	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

ข้อมูล : งานวิจัยการอยู่อาศัยร่วมกันของสมาชิกในครัวเรือนไทย พ.ศ.2539-2560 จำแนกรูปแบบด้วยกลุ่มวัย.

จากตารางพบว่า สัดส่วนครัวเรือนผู้สูงอายุ (รวมทุกประเภท) เพิ่มขึ้นราวร้อยละ 10 ในช่วง พ.ศ.2539-2560 ขณะที่ครัวเรือนวัยทำงานอยู่คนเดียว (สมาชิกตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป) มีสัดส่วนลดลงอย่างมากถึงร้อยละ 14 ในช่วงเวลาเดียวกัน กรุงเทพมหานครเป็นเพียงภูมิภาคเดียวที่สัดส่วนครัวเรือนวัยทำงานอยู่คนเดียวและวัยทำงานอยู่กับผู้ทำงานมีแนวโน้มลดลง ส่วนภูมิภาคอื่น ๆ สัดส่วนครัวเรือนประเภทนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น พื้นที่เขตเมืองสัดส่วนครัวเรือนผู้สูงอายุและครัวเรือน

วัยทำงานที่อยู่กับเด็กต่ำกว่าพื้นที่ชนบท แต่มีสัดส่วนครัวเรือนวัยทำงานที่อยู่ลำพังคนเดียวและวัยทำงานอยู่กับวัยทำงานสูงกว่าพื้นที่ชนบท (ปัทมา ว่าพัฒนวังศ์, 2560) แสดงให้เห็นว่า ในสถานการณ์ยุคเกิดน้อย อายุยืน อาจเกิดครัวเรือนผู้สูงอายุที่มีเด็กเป็นหัวหน้าครัวเรือน และครัวเรือนที่เด็กอยู่ตามลำพังเพียงคนเดียว หรืออยู่ด้วยกับเด็ก ซึ่งถือว่าจัดอยู่ในกลุ่มครัวเรือนเปราะบางอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งกลุ่มครัวเรือนเปราะบางที่เกิดขึ้นอาจนำไปสู่ปัญหาทางสังคมในอนาคตได้ จึงเกิดแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็น การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต เพื่อพัฒนาและยกระดับทรัพยากรมนุษย์ในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เต็มศักยภาพและเหมาะสม โดยมีทิศทางการขับเคลื่อนการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต มุ่งเน้นการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชนและประเทศให้เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพคนไทยตลอดช่วงชีวิต เพื่อให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สามารถพัฒนาตนเองและเป็นการสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาสังคม การพัฒนาคนเชิงคุณภาพในทุกช่วงวัย ตั้งแต่ช่วงการตั้งครรภ์ ปฐมวัย วัยรุ่น วัยเรียน วัยแรงงาน และวัยผู้สูงอายุ เพื่อสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพ และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า และเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (Ministry of Social Development and Human Security) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัวและชุมชน โดยมีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การจัดสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์ การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ และการให้บริการสวัสดิการสังคม รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมโดยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการจัดกิจกรรมตามโครงการพิเศษ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐาน พัฒนาสู่การพึ่งพาตนเอง โดยจัดสวัสดิการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดทั้งพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มุ่งขับเคลื่อนนโยบายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ให้ครอบคลุมทั่วถึงในทุกกลุ่มเป้าหมาย ทุกช่วงวัย ทุกพื้นที่ใน 7 ด้าน อย่างมีมาตรฐาน ผ่านกลไกหน่วยงานรัฐ องค์การสวัสดิการสังคมชุมชน และ ภาคประชาสังคม การพึ่งพาตนเอง เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้รับและเข้าถึงสิทธิบริการสวัสดิการสังคมตามภารกิจกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ประกอบด้วย การให้บริการรูปแบบสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง นิคมสร้างตนเอง ศูนย์พัฒนาราชภรณ์บนพื้นที่สูง โดยให้กลุ่มเป้าหมายได้รับบริการครบถ้วนตามข้อกำหนด/เงื่อนไขรายการกิจกรรมในแต่ละกลุ่มเป้าหมายเช่น บริการรูปแบบสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง จะต้องได้รับบริการปัจจัยสี่ และการฟื้นฟู/พัฒนา สมรรถภาพตามศักยภาพด้านร่างกาย จิตใจ และสังคมของแต่ละบุคคล ให้บริการช่วยเหลือเฉพาะหน้าในรูปแบบเงินสงเคราะห์ บริการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อฟื้นฟูทักษะการดำเนินชีวิต นำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายมีความสามารถในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ (มีปัจจัยสี่ มีอาชีพมีรายได้) และมีการดำรงชีวิตได้ตามฐานานุกรม ลดการพึ่งพิงหน่วยงานรัฐซึ่งในการจัดทำข้อเสนอโครงการพัฒนางานฉบับนี้ ผู้จัดทำรายงานขอเสนอประเด็นการศึกษาเรื่อง"การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับไร้ที่พึ่งเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม"

คำนิยาม

พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 ให้คำจำกัดความของ “คนไร้ที่พึ่ง” ว่าเป็นบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพและให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้

ในต่างประเทศอาจเรียกคนกลุ่มนี้ว่า คนไร้บ้าน (Homeless) ในขณะที่รัฐไทยที่มีการรวมเอาคนไร้บ้านเป็นส่วนหนึ่งของ “คนไร้ที่พึ่ง” ในพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 ดังนิยามที่ได้กล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ยังมีการให้นิยามว่าคนไร้บ้าน คือ บุคคลที่ออกมาใช้ชีวิตในที่สาธารณะ หรือบนท้องถนนเป็นที่อยู่อาศัย เนื่องมาจากการถูกไล่ที่ที่ดินที่เป็นที่พำนัก ไม่มีที่ดินทำมาหากิน โดยคนไร้บ้านเป็นหนึ่งใน 13 ประเภทของ “ผู้ใช้ชีวิตในที่สาธารณะ” (นที สรวารี, 2556)

กลไก หมายถึง วิธีการ ระบบ องค์การ บุคลากร และวิธีการในการดำเนินงานและส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้แก่กลุ่มเป้าหมาย (คนไร้ที่พึ่ง คนเร่ร่อน คนไร้บ้าน)

สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไข ปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของกลุ่มเป้าหมาย ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่มนุษย์ต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ (ดรณี, 2555)

การเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง รูปแบบของสังคม ระบบความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับ ค่านิยม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ระบบครอบครัว ระบบการปกครอง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ ประชากรและเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากปรากฏการณ์ทางสังคม การเมือง วัฒนธรรม การสาธารณสุข หรือการเปลี่ยนแปลงที่มาจากความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจากระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคง หรือความเปลี่ยนแปลงจากโรคระบาดในวงกว้าง เป็นต้น

กลไกการจัดการสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง สามารถสรุปได้ว่าเป็นการใช้วิธีการระบบโครงสร้างการทำงาน เพื่อปฏิบัติงานกับกลุ่มเป้าหมาย โดยการจัดสวัสดิการสังคม การเสริมสร้างสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างโอกาสทางสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้คนไร้ที่พึ่งมีงานทำและมีที่พำนักและการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนไร้ที่พึ่ง

2.1.1 ปัญหา ความท้าทาย หรือการพัฒนา

ปัจจุบันสังคมโลกและสังคมไทยได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนมากยิ่งขึ้น

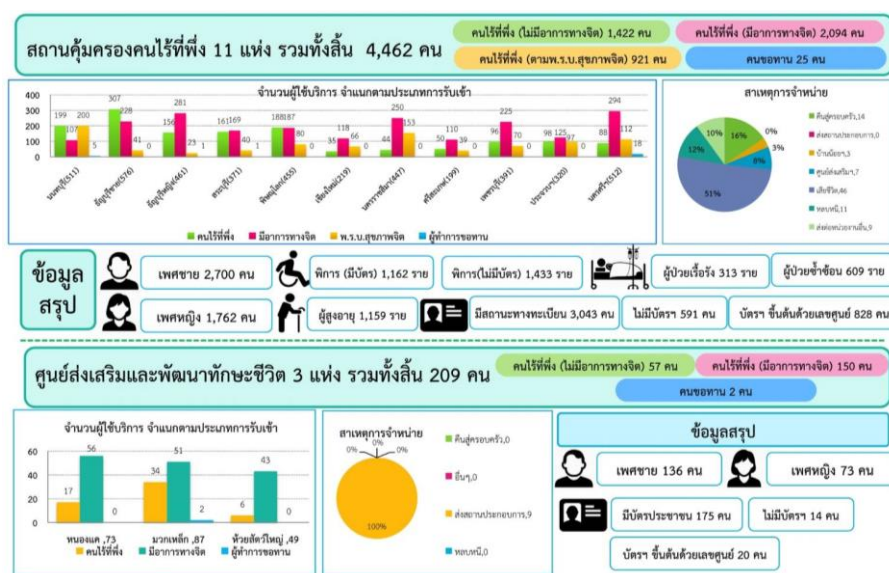
ประเด็นปัญหาคนไร้ที่พึ่ง คนเร่ร่อน คนไร้บ้าน เป็นประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง จึงเป็นเหตุสำคัญในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 เพราะคนไร้ที่พึ่งเป็นบุคคลที่ประสบปัญหาในสังคม ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ไม่สามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ซึ่งบุคคลเหล่านี้

อยู่ในฐานะที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้และไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทำให้มีชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไป สมควรต้องคุ้มครองให้คนไร้ที่พึ่งสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต และมีสภาพร่างกาย และจิตใจ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป โดยกำหนดวิธีการคุ้มครองไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสม

จากการดำเนินการตามภารกิจข้างต้นของกรมฯ ในการให้การคุ้มครอง ดูแลและพัฒนาศักยภาพของกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง สามารถสรุปสถิติผู้ใช้บริการในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาทักษะชีวิตจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง รวมทั้งสิ้น 4,462 ราย โดยแบ่งเป็นคนไร้ที่พึ่ง (ไม่มีอาการทางจิต) จำนวน 1,422 คน คนไร้ที่พึ่งที่มีอาการทางจิต จำนวน 2,904 คน จำนวนคนไร้ที่พึ่ง ตาม พ.ร.บ. สุขภาพจิต จำนวน 92 ราย ข้อมูลสรุปความทับซ้อนของปัญหาจากการเป็นคนไร้ที่พึ่งในบางรายยังมีความพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้ป่วยซ้ำซ้อน และผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ส่งผลสู่สาเหตุการจำหน่าย ด้วยความทับซ้อนของสภาพปัญหา กว่าร้อยละ 51 เสียชีวิต ร้อยละ 16 คืบคลานครอบครัวย ร้อยละ 12 หลบหนี ร้อยละ 10 ส่งต่อหน่วยงานอื่น ร้อยละ 8 เข้าสู่ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาทักษะอาชีพ และร้อยละ 3 เข้าสู่โครงการบ้านน้อยในนิคมฯ ดังภาพ

ภาพที่ 1

สถิติผู้ใช้บริการในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาทักษะชีวิต



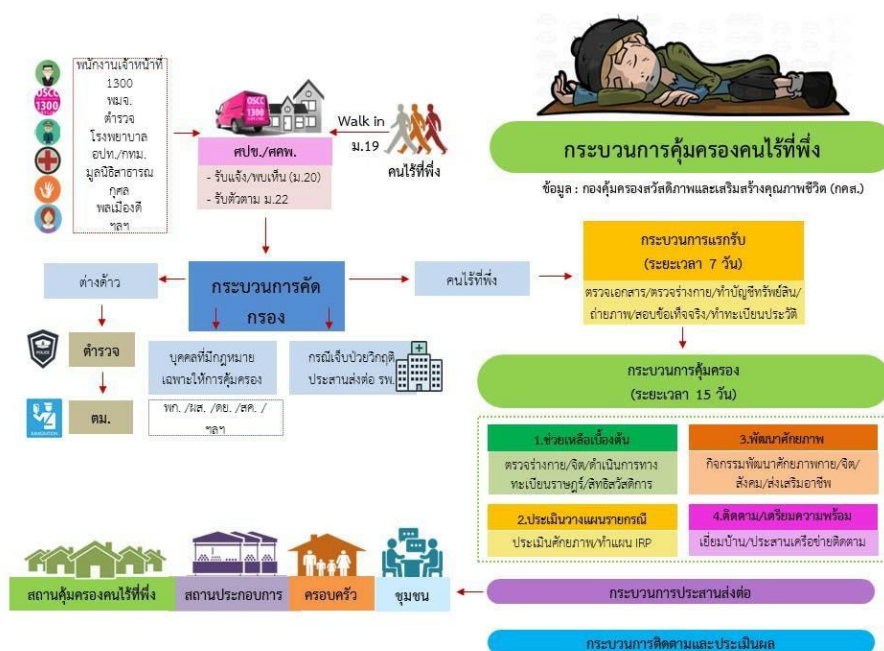
จะเห็นว่าในการทำงานการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งถือว่ามีความท้าทายเพราะคนไร้ที่พึ่งหนึ่งคนไม่ใช่มีเพียงแค่ปัญหาไร้ที่พึ่ง แต่ในหลายรายยังมีความทับซ้อนของปัญหา ทั้งมีความพิการ มีโรคซ้ำซ้อน ไม่มีสิทธิทางทะเบียนราษฎร เป็นต้น การวิเคราะห์วางแผน กำหนดแนวทางหรือกำหนดมาตรการต่างๆ ตลอดจนการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่จำเป็นต้องให้การคุ้มครอง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาคนไร้ที่พึ่งได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ รวมถึงความเข้าใจของครอบครัว ชุมชน ในการดูแลและคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง โดยเฉพาะในช่วงภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้น เช่น สถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 หรือ โควิด-19 ที่ผ่านมา หรือใน

2.1.2 ความจำเป็นในการดำเนินการแก้ไขหรือพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจที่รวดเร็ว ได้สร้างผลกระทบทางตรงและทางอ้อมต่อความมั่นคงของมนุษย์ ส่งผลให้กลุ่มคนกลุ่มหนึ่งกำลังเผชิญปัญหาที่หลากหลาย ซับซ้อน ทั้งยังไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐานที่รัฐจัดให้ ไม่ได้รับความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) อย่างเพียงพอ อีกทั้งยังถูกสังคมสร้างความแปลกแยกให้กับบุคคลที่ประสบปัญหานี้กลายเป็น “คนเร่ร่อน” “คนไร้บ้าน” “คนไร้ที่พึ่ง” หรือ “ผู้ด้อยโอกาส” จนเป็นภาพชินตาและเป็นเรื่องธรรมดาของสังคม แต่ปัญหาของคนกลุ่มนี้เผชิญแตกต่างจากกลุ่มเปราะบางทางสังคมอื่นเพราะเขาเหล่านี้ถูกมองว่าเป็นกลุ่มคนไร้พลัง (Powerless) และสำคัญไปกว่านั้น คือ การที่คนกลุ่มนี้มองตัวเองว่าเป็นคนไร้พลังด้วย เมื่อเกิดภาวะวิกฤติขึ้น คนกลุ่มนี้จึงมักไม่ได้รับการดูแลคุ้มครองตามแนวทางการคุ้มครองที่เหมาะสม หรือเป็นไปตามสิทธิที่คนกลุ่มนี้พึงจะได้รับยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างรวดเร็ว คนที่ไม่สามารถปรับตัวอยู่รอดในสังคมได้อาจเข้าสู่ การเป็นคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งคนไร้ที่พึ่งถือเป็นกลุ่มผู้ประสบปัญหาที่มีความซับซ้อน ในบางหลายนอกจากการประสบปัญหาคนไร้ที่พึ่ง ยังเป็นผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้มีโรคติดต่อหรือโรคซ้ำซ้อน กลุ่มชาติพันธุ์ ปัญหาการเป็นคนไร้ที่พึ่งนอกพื้นที่ มีภูมิลำเนาอยู่ต่างถิ่น หรือในบางรายไม่สามารถให้ข้อมูลได้ เป็นหนึ่งในปัญหาที่ทำให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นอาจจะไม่กล้ายื่นมือเข้าไปช่วยเหลือท้องถิ่นจึงถือเป็นองค์กรที่มีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง เนื่องจากเป็นด่านแรกในการเผชิญหน้ากับคนที่มีปัญหาในชุมชน และนอกจากความท้าทายในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กร ที่จะให้ความคุ้มครองกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง บางกรณีครอบครัวของคนไร้ที่พึ่งถือเป็นหนึ่งความท้าทายในการทำงาน เมื่อคนไร้ที่พึ่งได้รับการพัฒนา และฟื้นฟูจนสามารถกลับคือสู่ครอบครัวได้ แต่ไม่ใช่ทุกครอบครัวที่พร้อมจะรับพวกเขาเหล่านั้นกลับคืนการคืนสู่ครอบครัวจึงอาจไม่ใช่จุดจบสุดท้ายของคนไร้ที่พึ่งหลายๆ คน จึงต้องเป็นหน่วยงานที่จะวางแผนว่าจะทำอะไรเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณค่า

เพื่อให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้ประสบผลสำเร็จและเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นต้องมีการบูรณาการการทำงาน การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม รวมทั้งการพัฒนาทักษะในด้านการจัดสวัสดิการสังคม ให้เป็นมาตรฐานเพื่อการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มคนไร้ที่พึ่งในช่วงภาวะวิกฤติที่มีคุณภาพ ดังภาพ

ภาพที่ 3
กระบวนการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง



ข้อมูล : กองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต (กคส.).

และเพื่อให้การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาคนไร้ที่พึ่ง โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เน้นกระบวนการทำงานในการช่วยเหลือคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามหลักการ 4 P ได้แก่ 1) Protection : การจัดบริการและสวัสดิการสังคมเพื่อการคุ้มครองดูแลคนไร้ที่พึ่ง 2) Prevention การทำงานเชิงรุกกับครอบครัวชุมชนเพื่อป้องกันการเป็นคนไร้ที่พึ่ง 3) Professional การพัฒนาศักยภาพและเสริมพลังบุคลากรเจ้าหน้าที่ในการให้บริการอย่างมืออาชีพ และ 4) Partnership การส่งเสริมหน่วยงานองค์กรเครือข่ายในการร่วมดูแลและจัดสวัสดิการสำหรับคนไร้ที่พึ่ง

แผนภูมิที่ 1 ผังการทำงานตามหลัก 4 P



2.1.3 สภาพปัญหาและแนวโน้มของปัญหาในอนาคต

ปัญหาคนไร้ที่พึ่ง เร่ร่อน ไร้บ้าน เป็นปัญหาที่สังคมเมืองขนาดใหญ่ทั่วโลกกำลังเผชิญ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มจะมีระดับความรุนแรงเพิ่มขึ้น หากมองในกลุ่มของประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ สถานการณ์คนไร้บ้านในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกามีตัวเลขเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ลอสมแอนเจลิสกำลังประสบปัญหาจำนวนประชากรคนไร้บ้านเพิ่มขึ้น 16% จากปีที่ผ่านมา ปัจจุบันมีคนไร้บ้านมากกว่า 36,000 คน (theguardian, 2019) สำนักข่าว NPR รายงานว่าคนอเมริกันกว่า 30 ล้านคน อาจสูญเสียที่อยู่และประสบกับภาวะไร้บ้าน เพราะพิษเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ด้านสำนักงานสถิติแห่งชาติของสหราชอาณาจักรได้เปิดเผยตัวเลขอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการเสียชีวิตของคนไร้บ้านในอังกฤษพบว่า ในปี 2018 มีคนไร้บ้านเสียชีวิตเกือบ 600 คน เพิ่มขึ้น 24 เปอร์เซ็นต์จากห้าปีที่แล้วและมากขึ้นกว่าครึ่งจากปี 2017 สำหรับในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอย่าง อินเดีย มีข้อมูลสำมะโนครัว อินเดียมีคนไร้บ้านอยู่ราว 1.7 ล้านคน ในขณะที่นิวเดลีมีคนไร้บ้านอยู่ประมาณ 200,000 คน ในจำนวนดังกล่าว มีคนไร้บ้านเพียงร้อยละ 10 (ประมาณ 20,000 คน) ที่ได้อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิง

สำหรับประเทศไทยจากรายงานวิจัย “การสำรวจข้อมูลประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง” (สสส.) ที่จัดทำขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2559 พบว่าคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพถึงร้อยละ 22 มีอายุเกิน 60 ปี คนไร้บ้านประมาณ 3 ใน 4 รายงานว่าก่อนมาเป็นคนไร้บ้านเคยประกอบอาชีพเป็นแรงงานนอกระบบ และรายได้ไม่แน่นอนในปี พ.ศ. 2562 มีการสำรวจแรงงานนอกระบบประชากรคนไร้บ้านทั้งประเทศไทย การสำรวจนี้แรงงานคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะและในศูนย์พักคนไร้บ้านต่างๆ ใช้เครื่องมือการแรงงาน (One Night Count) ที่พัฒนาขึ้นโดย สสส. ร่วมกับภาคีเครือข่ายทางวิชาการ เป็นการส่งทีมไปสำรวจคนไร้บ้านในคืนเดียวกันหรือระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน เพื่อป้องกันการนับซ้ำ โดยจากผลการแรงงานทั้ง 77 จังหวัด พบคนไร้บ้านทั้งสิ้น 2,719 คน แบ่งเป็นเพศชาย ร้อยละ 86 และเพศหญิง ร้อยละ 14 นอกจากนี้ยังพบคนไร้บ้านพิการ ร้อยละ 4 และคนไร้บ้านมีปัญหาสุขภาพจิต ร้อยละ 7.60 โดยกรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนคนไร้บ้านมากที่สุด รองลงมาคือจังหวัดนครราชสีมา เชียงใหม่ สงขลา ชลบุรี และขอนแก่น ตามลำดับ (อนรรฆ, 2562)

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นได้ว่า แนวโน้มในอนาคต ผู้ประสบปัญหาทางสังคม กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง เร่ร่อน ไร้บ้าน จะมีเพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยจำนวนกลุ่มไร้ที่พึ่งที่เพิ่มขึ้นบางส่วนได้เข้ารับการดูแลในหน่วยงานของภาครัฐ เพื่อจะได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาได้ตามความเหมาะสมของสภาพปัญหาแต่ละบุคคล แต่ในขณะเดียวกันจะมีกลุ่มคนไร้ที่พึ่งที่จะเลือกไม่พึ่งพิงจากภาครัฐ เนื่องจากด้วยเหตุผลของกลุ่มคนไร้ที่พึ่งเอง ที่ไม่ต้องการเข้าไปอยู่ในหน่วยงานของรัฐ หรือแม้แต่บริการของรัฐอาจไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของคนกลุ่มนี้ เป้าหมายของคนไร้ที่พึ่งอาจไม่ใช่เพียงแค่การรับสวัสดิการจากรัฐเท่านั้น แต่อาจหมายถึงสวัสดิการรูปแบบที่เหมาะสม ที่ไม่จำเป็นต้องเข้ารับการดูแลในหน่วยงานของรัฐก็ได้

โดยเฉพาะในช่วงสถานการณ์วิกฤติ ทั้งจากภัยทางสังคมและภัยจากการเกิดโรคระบาดก็ตาม จึงเป็นความสนใจของผู้จัดทำรายงานที่สนใจจะศึกษา "การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม" เพื่อสร้างและพัฒนากลไกที่เหมาะสม ให้กลุ่มผู้ประสบปัญหาทางสังคม คนไร้ที่พึ่ง และผู้ด้อยโอกาส ได้รับบริการสวัสดิการที่ครอบคลุม และพัฒนาศักยภาพของตนเองและครอบครัว และสามารถอยู่ร่วมกับคนในสังคมได้

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหา ความท้าทาย และแนวโน้มของปัญหาจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก (SWOT Analysis) ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้จัดทำรายงานจึงได้สรุปประเด็นการศึกษาดังนี้

1) ประเด็นด้านข้อมูล

- ยังขาดฐานข้อมูลคนไร้ที่พึ่งที่เป็นปัจจุบัน ทำให้การวางแผนหรือกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือยังไม่เกิดประสิทธิภาพ

- ขาดการจัดการฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานไม่ถูกต้องแม่นยำ ส่งผลต่อการนำไปใช้ในการวางแผนการทำงาน

2) ประเด็นด้านการจัดระบบสวัสดิการกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

- ระบบการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่งในปัจจุบัน ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อันเนื่องมาจาก สถานการณ์ปัญหาสังคมมีแนวโน้มรุนแรง และซับซ้อนขึ้นส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขช่วยเหลือได้ทันต่อสถานการณ์ และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคม การเมืองส่งผลให้ขาดความชัดเจนในการขับเคลื่อนงานตามภารกิจ

3) ประเด็นด้านบุคลากร

- ขาดบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านที่จะรองรับบทบาทภารกิจใหม่ทำให้บางภารกิจขาดผู้สืบทอดที่มีความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้านและมีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

- บุคลากรเกิดความสับสน ในบทบาทหน้าที่ บางงานภาระงานมากขึ้น แต่อัตรากำลังไม่เพียงพอ ทำให้ขาดขวัญกำลังใจ ในการทำงาน

- บุคลากรระดับปฏิบัติการขาดความมั่นคง และประสบการณ์ในการทำงาน ขาดทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานกับกลุ่มเป้าหมาย

4) ประเด็นด้านงบประมาณ

- ระบบการจัดสรรงบประมาณไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานและบริบทของแต่ละพื้นที่ มีผลทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

2.2.1 หลักแนวคิดที่ใช้เป็นกรอบ หรือแนวทางในการจัดทำข้อเสนอ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างใน

เรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น

สู่พระราชบัญญัติ การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 ที่ให้มีการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง โดยการจัดสวัสดิการสังคม การเสริมสร้างสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริมและสนับสนุน การสร้างโอกาสในสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้คนไร้ที่พึ่งมีงานทำและมีที่พักอาศัย และการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนไร้ที่พึ่ง กำหนดให้มีสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง จัดให้มีที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะจัดให้มีการตรวจสุขภาพกาย และสุขภาพจิต ผูกอบรมและฝึกอาชีพ รวมทั้งหาอาชีพให้แก่คนไร้ที่พึ่ง และมีหน้าที่ประสานงาน เพื่อจัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ประเภทนั้น ในกรณีที่ปรากฏว่าคนไร้ที่พึ่งผู้ใดเป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายเฉพาะให้การคุ้มครองอยู่แล้ว อันหมายถึงคนไร้ที่พึ่งป่วยทางจิต มีพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 คุ้มครอง ซึ่งผู้ป่วยจิตเวช เป็นบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิตซึ่งควรได้รับการบำบัดรักษา (จักรพันธุ์, 2561)

ในกรณีคนไร้ที่พึ่งบางกลุ่ม ที่ต้องมีการดำเนินการส่งตัวกลับคืนสู่ครอบครัวหรือ ภูมิลำเนาในยามเหตุการณ์ปกติจะสามารถดำเนินการได้อย่างทันท่วงที แต่จากเหตุการณ์สถานการณ์ การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสในปัจจุบัน ตามที่ได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 26 มี.ค. 2563 เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ไปสู่พื้นที่อื่นและป้องกันมิให้โรคกลับมาแพร่ระบาดใหม่ในพื้นที่ซึ่งเคยควบคุมข้อ 5 ให้ประชาชนงดหรือชะลอการเดินทางข้ามเขตพื้นที่จังหวัด เว้นแต่มีความจำเป็นซึ่งต้องแสดงเหตุผลและหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งต้องรับการตรวจคัดกรอง และต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันโรคตามที่ทางราชการกำหนดอันอาจทำให้การเดินทางต้องใช้เวลามากกว่าปกติและไม่ได้รับความสะดวกในการเดินทาง

หรือกระทั่งปรากฏการณ์โลกร้อน Climate change ที่ดูแทบจะไม่มีมีความเกี่ยวข้องกับ ปัญหาคนไร้ที่พึ่ง แต่หากลองพิจารณาให้ลึกจะเห็นว่าสถานการณ์ทางสังคมดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจหรือโลกจากข้อมูล "Climate Change Vulnerability Index" (CCVI) พบว่า ไทยเป็น 1 ในทั้งหมด 16 ประเทศที่มีความเสี่ยงสูงสุดจากผลกระทบของ climate change ในช่วงอีก 30 ปีข้างหน้า โดยเป็นผลจากเศรษฐกิจไทยมีการพึ่งพิงภาคเกษตรกรรมสูงซึ่งเป็นภาคที่ขึ้นอยู่กับความไม่แน่นอนของดินฟ้าอากาศเป็นหลัก ประการที่สอง ยังมีคนไทยอีกจำนวนมากที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่ม "เสียจน" ซึ่งถือเป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการปรับตัวเพื่อรับมือกับผลกระทบของ climate change ค่อนข้างต่ำ และ ความแปรปรวนของสภาพอากาศและภัยธรรมชาติต่างๆ ที่มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นในปัจจุบัน ส่งผลให้ผลผลิตทางการเกษตรในไทยลดลงและทำให้ราคาสินค้าเกษตรแพงขึ้น ส่งผลกระทบถึงระดับสังคมทำให้ภาคเกษตรขาดรายได้ คนตกงานมากขึ้น (วิชชุดา, 2554)

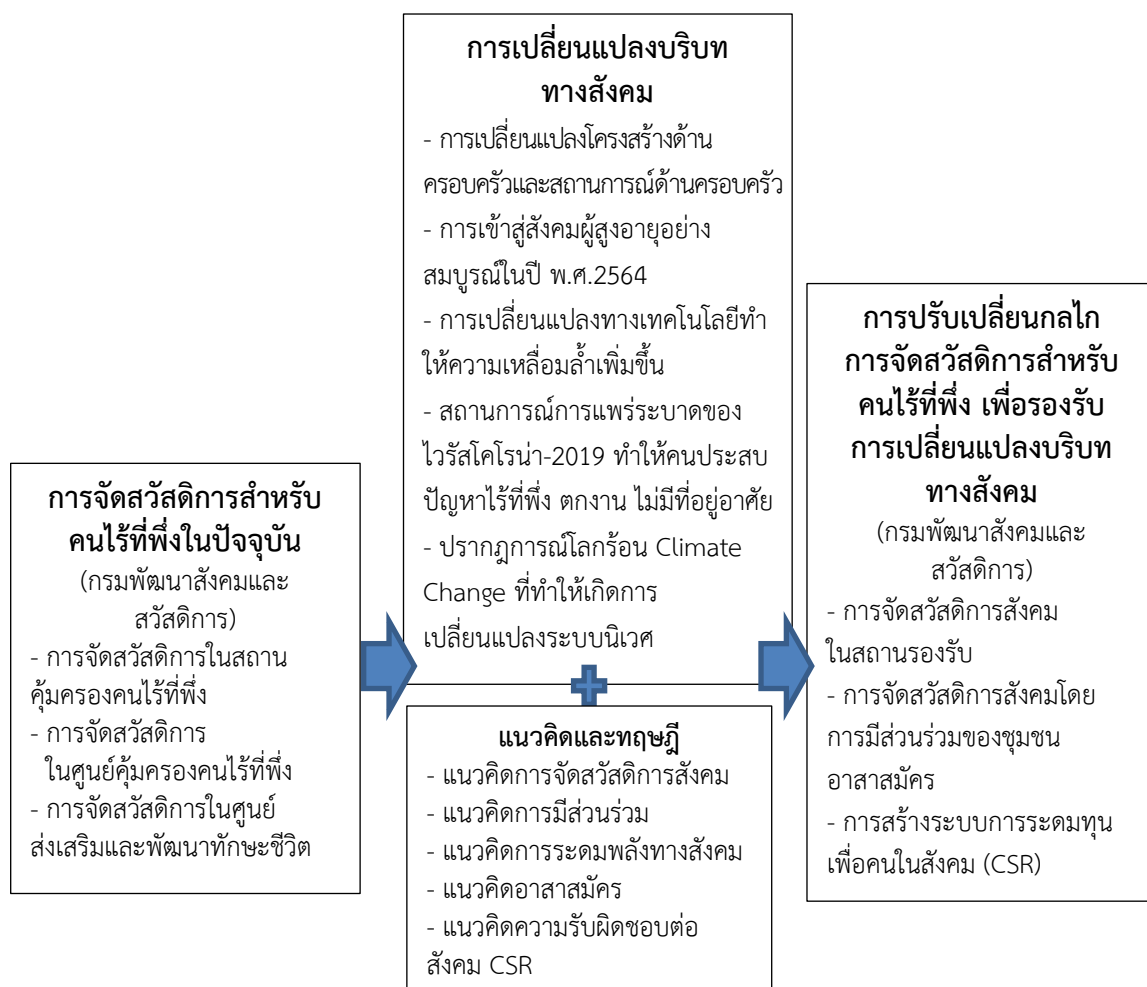
ข้อมูลจากการจัดระเบียบคนไร้ที่พึ่งและคนขอทานและสถานการณ์ของคนไร้ที่พึ่งในช่วงภาวะการแพร่กระจายของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ โควิด-19 โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้ให้การดูแลคนไร้ที่พึ่ง จำนวน 14,386 ราย (ข้อมูล ณ 30 มิ.ย. 2563) ซึ่งมีทั้งกลุ่มที่รับบริการในหน่วยงาน 1,050 ราย และกลุ่มที่ประสบปัญหาในพื้นที่ชุมชน จำนวนกว่า 13,318 ราย โดยสภาพปัญหาส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการไม่มีที่อยู่อาศัย ตกงาน/ไม่มีงานทำ และอยู่ในภาวะที่มีความยากลำบาก เมื่อเทียบกับการจัดระเบียบคนไร้ที่พึ่งและคนขอทานระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2562 ถึงวันที่ 20 มกราคม 2563 โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พบว่ามีจำนวน 451 คน จะเห็นได้ว่าในช่วงสถานการณ์ที่เกิดภาวะวิกฤติ ทำให้จำนวนกลุ่มคนที่ประสบปัญหาไร้ที่พึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ช่วงภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นทำให้คนเหล่านี้ ต้องออกจากครอบครัวและมาใช้ชีวิตในที่สาธารณะ ไม่สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติ เนื่องจากขาดปัจจัยสี่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตบางรายมีภาวะเจ็บป่วยด้วยโรคทางกายไปถึงทางจิต

จากสถานการณ์ข้างต้นการสะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของบริบทและสถานการณ์ทางสังคม ส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองดูแลคนไร้ที่พึ่ง การพยายามคุ้มครองและพัฒนา กลุ่มเป้าหมายคนไร้ที่พึ่ง ดังที่ได้มีการประกาศกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เรื่องจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาทักษะอาชีพ เพื่อให้การฟื้นฟูศักยภาพคนไร้ที่พึ่งให้สามารถใช้ชีวิตประจำวัน ได้ด้วยตนเอง ลดการพึ่งพาผู้อื่น และไม่เป็นภาระของสังคม ตามโครงการฟื้นฟูศักยภาพผู้รับบริการสู่สังคมภายนอก ตามนโยบายของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล รวมทั้งบรรลุเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จึงขอประกาศจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาทักษะชีวิต ภายใต้การกำกับดูแลของกองคุ้มครองสวัสดิภาพ และเสริมสร้างคุณภาพชีวิต โดยมีอำนาจหน้าที่ดูแลคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งได้รับการพัฒนาศักยภาพและคัดกรองจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และจัดให้มีการฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจการฝึกอาชีพ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการและการพัฒนาทักษะในการใช้ชีวิตในครอบครัวชุมชนและสังคม รวมทั้งให้บริการข้อมูลสารสนเทศงานสวัสดิการคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่รับผิดชอบ และองค์กรเครือข่ายที่เกี่ยวข้องอีกทั้ง นโยบายการขับเคลื่อนงานที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2563 การพัฒนาระบบการให้บริการ สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาทักษะชีวิต และศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้เป็นไปตามมาตรฐานองค์กรจัดทำ รายงาน SAR ติดตามและประเมินผลมาตรฐาน

การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มคนไร้ที่พึ่งในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการจัดสวัสดิการในสถานรองรับรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจากปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคมส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงด้านครอบครัว ทั้งในเรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคม การแพร่กระจายของสถานการณ์โรคติดเชื้อโควิด-19 และปรากฏการณ์ทางสังคมอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ส่งผลให้ระบบการจัดสวัสดิการ เช่น ในปัจจุบันไม่ตอบโจทย์ความต้องการของกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสำหรับกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง จึงต้องปรับเปลี่ยนทั้งในรูปแบบของสถาบัน และรูปแบบการให้บริการทางเลือกอื่น ๆ เช่น การส่งเสริมงานอาสาสมัคร การระดมทุนทางสังคม การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อปรับเปลี่ยนกลไกจากการ

ทำงานในสถานรองรับเป็นการจัดสวัสดิการ โดยใช้กลไกภายนอกเพิ่มมากขึ้น โดยนำมาสรุปเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ตามภาพ

ภาพที่ 4
กรอบแนวคิด



2.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม ผู้ศึกษามองถึงประเด็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิถีชีวิตของคนในสังคม ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมีข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) ด้านกฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดสิทธิของพลเมือง ให้ประชาชนคนไทยทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่บัญญัติให้มีการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ในฐานะที่กรมพัฒนา

สังคมและสวัสดิการซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐองค์กรหนึ่งที่มีภารกิจความรับผิดชอบโดยตรงในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสผู้ประสบปัญหาทางสังคม ได้มีการขับเคลื่อนการดำเนินงานทั้งกลไกระดับปฏิบัติการและระดับนโยบายในการคุ้มครองกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งรวมไปถึงคนเร่ร่อนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นความสำคัญในสังคมปัจจุบัน

แม้ว่าภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 แล้วนั้น การคุ้มครองดูแลกลุ่มคนไร้ที่พึ่งให้มีความสำคัญและคำนึงถึงเรื่อง “สิทธิ” และ “บริการ” สำหรับคนไร้ที่พึ่งที่เหมาะสมและเจาะจงกับสภาพปัญหามากยิ่งขึ้น และได้เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง ทั้งระบบการควบคุม จัดการ ไปสู่การคำนึงและตระหนักในสิทธิศักดิ์ศรีและปฏิบัติต่อคนไร้ที่พึ่งในฐานะมนุษย์อย่างมีส่วนร่วม แต่อย่างไรก็ตามในห้วงระยะเวลาภายหลังการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ภาพ 2 ส่วนที่เกิดขึ้น คือ การเพิ่มขึ้นของคนไร้ที่พึ่งตามข้อบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจน แต่ในขณะเดียวกันภาพของการพบเห็นคนไร้ที่พึ่งในที่สาธารณะก็ยิ่งพบเห็นได้โดยทั่วไป การให้บริการในสถานรองรับตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขอทานและคนไร้ที่พึ่ง ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาทักษะชีวิต ภายใต้บริบทของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง อาจยังไม่ใช่วิธีทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มคนเหล่านี้ ในบทวิเคราะห์กับการทำงานกับกลุ่มบุคคลที่ใช้ชีวิตในที่สาธารณะ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจสภาพปัญหาความต้องการที่แท้จริงและสภาวะของคนไร้ที่พึ่ง ในฐานะมนุษย์ที่ได้รับผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจและสังคม มิใช่ ปัญหาจากตัวบุคคล เพราะฉะนั้นคนไร้ที่พึ่งจึงเป็นบุคคลที่ต้องการ “ผู้ที่เข้าใจ” ตลอดจนต้องเอาใจใส่ดูแลเป็นพิเศษ เพราะบุคคลประเภทบางเหล่านี้มีปัญหาที่ซับซ้อน หลากหลาย ทั้งทางร่างกาย จิตใจ หรือประสบปัญหาทางสังคมที่แตกต่างจากบุคคลปกติทั่วไป ซึ่งการจะจัดสวัสดิการสังคมที่ให้ตามกฎหมายภายใต้ภารกิจอำนาจหน้าที่อาจไม่เพียงพอ หรืออาจไม่ได้ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มคนเหล่านี้ งานสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่งจะถูกทำให้ชัดเจนขึ้นโดยกลไกต่าง ๆ ในสังคมนอกเหนือไปจากการให้บริการของหน่วยงานในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และควรจะเป็นระบบเปิดให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดบริการ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ “เจ้าของปัญหา” ได้มีสิทธิและโอกาสในการตัดสินใจ และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

นอกเหนือจากนี้ กลไกต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้กฎหมายในบางครั้งอาจยังขาดในประเด็นเรื่องของ “ความเชื่อมโยง” ในการปฏิบัติงานเพื่อการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ซึ่งจะมีส่วนสำคัญต่อการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนและสำรวจความพร้อม ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1.1 มุมมองและวิธีคิดในการจัดสวัสดิการสังคมและคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง สำหรับผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่เพียงแต่ต้องทำความเข้าใจสำหรับผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น ผู้บริหารในฐานะผู้ที่กำหนดนโยบายต้องทำความเข้าใจถึงฐานคิด และวิธีการ ตลอดจนการสร้างคำอธิบายให้กับสังคมรับรู้ถึงกลไกในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

1.2 กลไกการทำงานในรูปแบบ “สถานรองรับ” มีความชัดเจนมาเพียงพอหรือไม่ รวมถึงสามารถรองรับจำนวนของคนไร้ที่พึ่งที่มีอยู่ และกลุ่มคนไร้ที่พึ่งใหม่ในอนาคต การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจตามกรอบของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง อาจต้องมีการสร้างความชัดเจนในสังคมมากขึ้น

1.3 ในโลกยุคดิจิทัลที่มีการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็ว อาจต้องมีการทบทวนมาตรฐานในการจัดบริการสวัสดิการสังคมแก่คนไร้ที่พึ่ง รวมถึงกลไกและเครื่องมือในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เพื่อที่จะรองรับกับกฎหมาย และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

1.4 มุมมองของผู้ใช้บริการ หรือกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง ที่มีต่อการให้บริการในสถานรองรับ ตามกฎหมายคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งเมื่อถูกส่งตัวเข้ามาใช้บริการในสถานรองรับจะอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถจะต่อรองหรือมีทางเลือก และมีสิทธิน้อยมาก เนื่องจากระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ มากมาย นำมาซึ่งการไม่มีอิสรภาพ เสรีภาพ ไม่มีสิทธิที่จะดำเนินชีวิตส่วนตัว ตลอดจนไม่มีแม้แต่สิทธิที่จะออกเสียงแสดงความต้องการของตนเอง ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่าง “ผู้ใช้บริการ” และ “ผู้ให้บริการ” เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้คนไร้ที่พึ่งไม่ประสงค์ที่จะเข้าไปใช้บริการในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ประกอบกับข้อจำกัดและแนวทางการดำเนินงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในอดีต ที่จำกัดและลิดลอนสิทธิบางประการ หรือไม่ให้คุณค่ากับสิทธิ ความต้องการและการมีส่วนร่วม

1.5 ทักษะของผู้ปฏิบัติงานเองก็เช่นเดียวกัน ในผู้ปฏิบัติงานบางกลุ่มที่อาจมีทัศนคติหรือมุมมองที่กดทับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนไร้ที่พึ่ง โดยมองว่ากลุ่มเป้าหมายที่เข้าสู่สถานรองรับหรือผู้มาขอรับบริการสวัสดิการเป็นผู้ที่ไม่สามารถจะพัฒนาได้ และตีตราประทับมติดินว่าเป็น “ผู้ด้อยโอกาส” รวมถึงการให้บริการอาจยังเป็นเพียงความช่วยเหลือเฉพาะหน้าและขาดมาตรการการจัดการปัญหาในระยะยาว จึงทำให้การแก้ปัญหาไม่ยั่งยืน

2) ด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ 20 ปี ภายใต้วิสัยทัศน์และนโยบายที่บอกว่า “เราจะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ของรัฐบาล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะต้องมองหาวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการดูแลกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง เพื่อให้ตอบสนองนโยบายรัฐบาลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคนไร้ที่พึ่งในปัจจุบัน โดยเฉพาะการมุ่งขับเคลื่อน “การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐ” จากภารกิจบทบาทของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่หลักในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิให้แก่กลุ่มผู้เปราะบางทางสังคม คนไร้ที่พึ่ง ได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์มาก่อนหน้านี้ ตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการให้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานระดับชาติในการกำหนดนโยบาย และกลไกการปฏิบัติงานในพื้นที่ ผ่านกลไกการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

นอกจากนี้แผนยุทธศาสตร์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พ.ศ. 2560-2564 ที่มีวิสัยทัศน์ให้กลุ่มเป้าหมายเข้าถึงสวัสดิการขั้นพื้นฐาน พัฒนาสู่การพึ่งพาตนเอง ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญ 4 ข้อ ประกอบด้วย

1. พัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย กลไก และระบบการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคม โดยการเพิ่มประสิทธิภาพระบบสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคม โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จ คือ ระดับความสำเร็จของการพัฒนานโยบายสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคม ระดับ

ความสำเร็จของความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย และการนำเอานโยบายด้านการจัดสวัสดิการและพัฒนาสังคมไปสู่การปฏิบัติ

2. ยกระดับคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างขีดความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย โดยเน้นการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของกลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งพาตนเองได้ ผ่านตัวชี้วัดที่เน้นในเรื่องของ มาตรฐานการจัดสวัสดิการ จำนวนของกลุ่มเป้าหมายที่ผ่านกระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาระดับ ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง การกลับคืนสู่ครอบครัว ชุมชน และความสามารถในการจัดการ ตนเองในระดับพื้นที่

3. ส่งเสริม สนับสนุนทุกภาคส่วนให้เกิดพลังขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการสังคมและ พัฒนาสังคมที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ เน้นให้ทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและ จัดสวัสดิการสังคมและพัฒนาสังคม เป้าหมายเพื่อให้ภาคีเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัด สวัสดิการสังคมและพัฒนาสังคมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจรวมไปถึงเครือข่ายใหม่ ๆ และการบูรณาการ ความร่วมมือระหว่างกันในการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมสำหรับการจัดสวัสดิการสังคม

4. เสริมสร้างขีดความสามารถองค์การเพื่อการบริหารนโยบายและการบริการ เพื่อให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นองค์การที่ทันสมัย และสามารถให้บริการกลุ่มเป้าหมายผ่าน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากแผนยุทธศาสตร์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ประเด็นที่ 1-3 จะเห็น ได้ว่า เป็นการกำหนดให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จะต้องเน้นการทำงานเชิงรุกและงานที่เป็น การบูรณาการความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นปัญหาที่ศึกษา ที่ต้องการ ปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสำหรับกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง ให้ทันต่อสถานการณ์หรือบริบททางสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยนั่นเอง

3) ด้านการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับ กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง จะเห็นได้ว่า กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง มักจะเป็นกลุ่มคนที่มีความต้องการใช้ชีวิตที่อิสระ และมัก อยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ การให้บริการหรือการจัดสวัสดิการที่ผ่านมา เราจึงมักพบว่า มีหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง และปัญหาที่พบกับการทำงานกลุ่มคนไร้ที่ พึ่ง จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนกันอยู่ระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงาน พื้นที่กับพื้นที่ และ บุคลากรกับบุคลากร คือ

- หน่วยงาน ได้แก่ การทำงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่รับเรื่อง ซึ่งอาจเป็นประชาชน พลเมืองดี หรือหน่วยงานรับแจ้งเหตุ ซึ่งอาจผ่านสายด่วนหรือแอปพลิเคชันอื่น ๆ ไปยังหน่วยงานช่วยเหลือ เช่น ตำรวจ หรือ ศูนย์ปฏิบัติการ อาสาสมัครต่าง ๆ หน่วยงานคุ้มครอง หรือหน่วยงานให้บริการดูแล เช่น หน่วยงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือ หน่วยงานอื่นใน กระทรวง พม. กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย รวมถึงหน่วยงานที่จะเป็นคนติดตามคนไร้ที่ พึ่งในระยะยาว เป็นต้น

- พื้นที่กับพื้นที่ ได้แก่ การทำงานที่เกิดขึ้นร่วมกันระหว่างพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาเดิม และพื้นที่ปัจจุบันที่คนไร้ที่พึ่งอาศัยอยู่

- บุคลากรกับบุคลากร จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานเพื่อจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่ม คนไร้ที่พึ่ง ไม่สามารถทำงานได้เพียงวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง ที่ผ่านมามีการพบว่าการจัดสวัสดิการให้

คนไร้ที่พึ่ง จึงมักใช้รูปแบบการทำงานที่เรียกว่า “ทีมสหวิชาชีพ” ที่ไม่ใช่เป็นการทำงานของนักสังคมสงเคราะห์เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังต้องการการทำงานของวิชาชีพอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในทุกมิติ เช่น มิติทางการแพทย์ มิติทางด้านกฎหมาย (สิทธิและสถานะ) เป็นต้น

นอกจากนี้ ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 ส่งผลให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีการปรับบทบาทภารกิจเป็นการทำงานทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ ซึ่งมีการกิจหลักในการคุ้มครอง พิทักษ์สิทธิ และจัดบริการสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายคนไร้ที่พึ่ง อีกทั้งงานด้านการจัดทำนโยบายด้านการจัดสวัสดิการสังคม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 การเป็นศูนย์กลางการทำงานด้านอาสาสมัครและเครือข่ายของกระทรวง ส่งผลให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จึงต้องมีการทำงานในเชิงบูรณาการมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นที่จะศึกษา ที่เน้นแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมให้กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง ที่เน้นการบูรณาการในทุกมิติ และการบูรณาการให้ความช่วยเหลือจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมเป็นเครือข่ายในการปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มคนไร้ที่พึ่งด้วย

2.2.3 แนวทางในการแก้ไขปัญห

ปัจจุบัน การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 จะมีการคำนึงถึงบริการสวัสดิการสังคมที่เป็นไปตามมาตรฐาน รวมถึง “สิทธิ” ของคนไร้ที่พึ่งมากขึ้น อีกทั้งวิธีคิดในการจัดสวัสดิการสังคมที่สะท้อนความตระหนักในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ของคนไร้ที่พึ่ง ครอบคลุมมิติทั้งทางด้านการศึกษา อาชีพรายได้ ที่อยู่อาศัย สุขภาพอนามัย นันทนาการ สิทธิบริการต่างๆ ที่ควรได้รับและมีความเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การจัดบริการสวัสดิการดังกล่าว ยังคงเน้นในลักษณะของการทำงานเชิงรับ ในสถานรองรับมากกว่า ผู้ศึกษาได้คิดว่า จากสถานการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าว ที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบัน การจัดสวัสดิการเชิงรับเฉพาะรัฐเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ ดังนั้น การบริการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง จึงควรรวมไปถึงการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมองค์ประกอบตามสิทธิขั้นพื้นฐาน การคุ้มครองสวัสดิภาพ การป้องกัน แก้ไขปัญหา การฟื้นฟู พัฒนาศักยภาพ และการส่งเสริมความมั่นคงในชีวิตให้แก่คนไร้ที่พึ่ง โดยคำนึงถึงปัญหา ความต้องการ และการตระหนักในสิทธิศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการสนับสนุนในภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา จึงเสนอแนวทางหลัก ๆ ในการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา ดังนี้

1. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงกับระบบข้อมูลอื่น ๆ ได้ โดยการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลทะเบียนราษฎร ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิการรักษาพยาบาล ของกระทรวงสาธารณสุข ข้อมูลคดีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และข้อมูลประกันสังคม กระทรวงแรงงาน เป็นต้น โดยจัดทำระบบฐานข้อมูลออกเป็นระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 การจัดเก็บระบบข้อมูลคนไร้ที่พึ่ง ของกลุ่มที่เข้ารับบริการในหน่วยงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือรับการช่วยเหลือในหน่วยงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อทำระบบ Main ฐานในการจัดเก็บข้อมูลคนไร้ที่พึ่ง ทั้งในส่วนของการรับเข้า-จำหน่ายออก

ระยะที่ 2 การเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลคนไร้ที่พึ่ง กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยอาจบูรณาการในลักษณะของการจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อให้ระบบสามารถรองรับการเชื่อมโยงข้อมูล คนไร้ที่พึ่งได้

ระยะที่ 3 จัดทำระบบการติดตามและการรายงานผลข้อมูลคนไร้ที่พึ่ง เช่น เมื่อมีกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจ ตกงาน ระบบประกันสังคมก็อาจเตือนมายังแอปพลิเคชันที่สร้างร่วมกัน ว่าอาจมีคนไร้ที่พึ่ง (ใหม่) เกิดขึ้น หน่วยงานกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการก็จะสามารถติดตามให้การช่วยเหลือได้ โดยอาจเป็นแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือ เป็นต้น

ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำระบบฐานข้อมูลคนไร้ที่พึ่งประสบผลสำเร็จโดยเร็วที่สุด เห็นควรเสนอคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง แต่งตั้งคณะทำงานศึกษารูปแบบการบูรณาการระบบฐานข้อมูลคนไร้ที่พึ่งของประเทศไทย โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะทำงาน เพื่อศึกษาและจัดทำข้อมูลคนไร้ที่พึ่ง ให้ได้โดยเร็วที่สุด

2. จัดทำรูปแบบระบบสวัสดิการสำหรับคนไร้ที่พึ่งที่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของคนไร้ที่พึ่ง ที่ผ่านมาระหว่างเราพบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาคนไร้ที่พึ่ง เป็นแนวทางสำเร็จรูปที่รัฐเป็นผู้จัดสวัสดิการให้แก่คนไร้ที่พึ่ง ผ่านรูปแบบของการจัดสวัสดิการเชิงรับที่ใช้สถานรองรับเป็นสถานที่ให้สวัสดิการสำหรับคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งมีทางเลือกเพียง 2 ทาง คือเข้ารับบริการในหน่วยงานแล้วจะได้สิทธิ กับ อยู่ภายนอกหน่วยงานแต่บริการอาจได้ไม่ทั่วถึงหรือไม่ครอบคลุม ดังนั้นระบบสวัสดิการ จึงควรมีมากกว่าที่จะให้รัฐเป็นผู้กำหนดการเข้าถึงสวัสดิการของกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง แต่คนไร้ที่พึ่งอาจเป็นผู้เลือกทางว่าจะเดินเข้าช่องทางไหน ที่จะเหมาะสมกับศักยภาพและความต้องการที่แท้จริงของตนเอง เนื่องจากคนไร้ที่พึ่ง จะรู้ว่าตนเองประสบปัญหา สาเหตุอะไรที่ตนเองต้องกลายมาเป็นคนไร้ที่พึ่ง และช่องทางใดที่จะเหมาะสมกับตนเองมากที่สุด โดยเฉพาะในสถานการณ์ทางสังคมที่บริบททางสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทั้งจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ภัยธรรมชาติ หรือ โรคอุบัติใหม่ เช่นในสถานการณ์การแพร่กระจายของโรคติดเชื้อโควิด-19 ที่ผ่านมาระหว่างเรา จะพบกลุ่มคนไร้ที่พึ่งใหม่เพิ่มมากขึ้น และคนเหล่านี้มีศักยภาพเพียงพอที่จะพัฒนาตนเองได้ การสร้างระบบสวัสดิการที่หลากหลาย ก็จะทำให้คนเหล่านี้กลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้ โดยดำเนินการ 2 ระยะ ดังนี้

การดำเนินการในระยะเร่งด่วน

สำหรับในระยะแรก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จะต้องเปลี่ยนระบบสวัสดิการเชิงรับในหน่วยงาน เป็นการเพิ่มระบบการดูแลคนไร้ที่พึ่งในชุมชนที่มีศักยภาพ เป็นพื้นที่นำร่อง เพื่อให้เกิดต้นแบบ “ศูนย์พัฒนาสังคมและสวัสดิการในชุมชน” สำหรับการจัดบริการและสวัสดิการสำหรับผู้ประสบปัญหาและกลุ่มคนเร่ร่อน ไร้ที่พึ่ง ก่อนดำเนินการขยายผลในพื้นที่อื่นต่อไป

การดำเนินการในระยะยาว

เพื่อให้คนไร้ที่พึ่งสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระยะยาว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบสวัสดิการในแต่ละด้านดังนี้

1. การจัดสวัสดิการในรูปแบบสถานรองรับ ที่เน้นการพัฒนาศักยภาพกลุ่มคนไร้ที่พึ่งที่ไม่สามารถดูแลตัวเองได้ในระยะแรก ให้มีศักยภาพที่จะออกไปใช้ชีวิตในสังคมได้

2. การขยายผล “ศูนย์พัฒนาสังคมและสวัสดิการในชุมชน” โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการดูแล และใช้อาสาสมัครในชุมชนเป็นกลไกการขับเคลื่อน

3. การสร้างโอกาสการเริ่มต้นชีวิตใหม่ในสังคม โดยภาคเอกชนเพิ่มโอกาสในการปรับเปลี่ยนและพัฒนาศักยภาพของคนไร้ที่พึ่ง เช่น การจ้างงานในสถานประกอบการ เป็นต้น

จึงโดยขอเสนอ Model การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม ดังภาพ

ภาพที่ 5

Model การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง
เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม



จากภาพ Model การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม สรุปว่าเมื่อมนุษย์ต้องพบเจอกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ทั้งปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ความเหลื่อมล้ำโรคอุบัติใหม่ รวมไปถึงปัญหาทางสังคมอื่นๆ อันจะนำไปสู่การกลายเป็น คนไร้ที่พึ่ง

เพื่อให้คนไร้ที่พึ่งสามารถกลับมาดำรงชีวิตได้โดยผ่านกระบวนการคุ้มครองที่พึ่งจะได้รับและเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระยะยาว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบและแนวทางในการจัดการระยะยาว ดังเสนอเป็น Model การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม โดยจำแนกคนไร้ที่พึ่งออกเป็น 5 ประเภทและแนวทางในการจัดการระยะยาวของทั้ง 5 กลุ่ม ดังนี้

1. คนไร้ที่พึ่งที่มีศักยภาพ คือ กลุ่มที่มีพลัง แต่ขาดโอกาสทางสังคม

แนวทางการจัดการในระยะยาว

1. เพิ่มทักษะและความสามารถทางอาชีพ ที่ตอบสนองความต้องการสถานประกอบการทำเป็น Matching CSR

2. ประสานความร่วมมือกับสถานประกอบการ ใช้ระบบ CSR รองรับ กลุ่มที่พัฒนาทักษะฝีมือเข้าระบบการทำงาน Full Time

2. คนไร้ที่พึ่งที่ไม่มีที่อยู่อาศัย แต่มีศักยภาพ

แนวทางการจัดการในระยะยาว

1. จัดตั้ง “ศูนย์พัฒนาสังคมและสวัสดิการชุมชน” ในพื้นที่ โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างท้องถิ่น สาธารณสุข การศึกษา วัด
2. ประเมินความพร้อมคนไร้ที่พึ่งส่งเข้ารับบริการในศูนย์ฯ
3. พัฒนาศักยภาพและประเมินความพร้อม จนสามารถกลับเข้าไปสู่ กระบวนการในการเพิ่มทักษะและความสามารถทางอาชีพ ที่ตอบสนองความต้องการสถานประกอบการ

ภาพที่ 6

Model การขับเคลื่อนศูนย์พัฒนาสังคมและสวัสดิการชุมชน (ศพสช.)
สำหรับกลุ่มเป้าหมายในระดับภูมิภาค



ภาพที่ 7

Model การขับเคลื่อนการจัดบริการสำหรับคนไร้ที่พึ่งในกรุงเทพมหานคร



3. คนไร้ที่พึ่งที่มีที่อยู่อาศัย แต่มีปัญหาทับซ้อน เช่น เจ็บป่วยเรื้อรัง จิตเวช

แนวทางการจัดการในระยะยาว

1. เตรียมความพร้อมชุมชนโดยมีการจัดหาอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประจำหมู่บ้าน (อพม.) หรือ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ที่จะเป็ Case Manager ในการดูแลคนไร้ที่พึ่ง

2. กลุ่มที่จำเป็นต้องรับการรักษาพยาบาลในหน่วยงานเฉพาะทาง ส่งเข้ารับการรักษาสถานพยาบาล เช่น ผู้ป่วยจิตเวชส่งเข้าสถานพยาบาลที่ให้การดูแลรักษาปัญหาสุขภาพจิตตามระดับภูมิภาค เช่น โรงพยาบาลศรีธัญญา โรงพยาบาลสมเด็จพระยา โรงพยาบาลสวนปรุง เป็นต้น ไปสู่ระบบท้องถิ่น

3. กลุ่มที่ไม่ต้องรับการรักษาหรือได้รับการรักษาแล้ว จัดทีม Case Manager ซึ่งเป็นอาสาสมัคร เข้าไปดูแล

4. คนไร้ที่พึ่งมีปัญหาทับซ้อน

แนวทางการจัดการในระยะยาว

1. ประเมินความต้องการเป็นรายกรณี

2. ช่วยเหลือตามสภาพปัญหาเบื้องต้นและประเมินตามกลุ่ม คนไร้ที่พึ่งที่มีศักยภาพคนไร้ที่พึ่งที่ไม่มีที่อยู่อาศัย แต่มีศักยภาพ คนไร้ที่พึ่งที่มีที่อยู่อาศัย แต่มีปัญหาทับซ้อน เช่น เจ็บป่วยเรื้อรัง จิตเวช

5. คนไร้ที่พึ่งที่รอการพัฒนาทักษะ ศักยภาพ

แนวทางการจัดการในระยะยาว

1. เข้าระบบในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (ระบบเดิม)

2. สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พัฒนาทักษะและศักยภาพรายกรณี

3. พัฒนาทักษะที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและประยุกต์ใช้ได้จริง

4. ประเมินความพร้อมในการกลับคืนสู่สังคม

โดยมีตัวชี้วัด คือ

- คนไร้ที่พึ่ง และคนที่มีโอกาสเป็นคนไร้ที่พึ่ง ในบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปมีทางเลือกในการเข้าสู่ระบบสวัสดิการเพิ่มขึ้นจากเดิมตามประเภทคนไร้ที่พึ่ง

- จำนวนคนไร้ที่พึ่งเดิมลดลงเนื่องจากได้รับการพัฒนาศักยภาพและมีโอกาสเพิ่มมากขึ้น

- จำนวนคนไร้ที่พึ่งใหม่ ไม่เกิดขึ้น ภายใน 5 ปี (2564-2569)

การติดตามผล โดยใช้กลไกศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทุกจังหวัด ซึ่งเดิมมีภารกิจในการจัดบริการสวัสดิการเบื้องต้น เป็นหน่วย Coaching และติดตามผลการดำเนินการตามแนวทางใหม่

ปัญหาคนไร้ที่พึ่งอาจจะไม่หมดไปอย่างสิ้นเชิงเนื่องจากสภาพปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลาจะคาดการณ์ ดังนั้นการมีแผนในการตั้งรับอย่างยืดหยุ่น จึงเป็นสิ่งสำคัญ และเพื่อให้การทำงานกับคนไร้ที่พึ่งมีระบบการบริหารจัดการและการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม สิ่งสำคัญที่ต้องย้ำเสมอคือการบูรณาการร่วมกับหลายหน่วยงานในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาคอนไร้ที่พึ่ง

3. พัฒนาความรู้และทักษะการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่และทีมสหวิชาชีพ
มีกระบวนการเพิ่มศักยภาพขีดความสามารถในการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มคนไร้ที่พึ่งทั้งในประเด็นเรื่องของ กฎหมาย การบูรณาการการทำงานกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การคิดค้นกลไกและนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้คนไร้ที่พึ่ง เข้าถึงบริการจากภาครัฐได้อย่างเหมาะสม การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ จะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่สามารถไปพัฒนาศักยภาพคนไร้ที่พึ่งในหน่วยงานรองรับที่มีอยู่เดิม แล้วคนเหล่านั้นก็จะไปพัฒนาศักยภาพตนเองได้อีกเช่นเดียวกัน รวมถึงการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานให้มอง “คนไร้ที่พึ่ง” เป็นบุคคลที่ประสบปัญหา สามารถปรับเปลี่ยนได้ ไม่ใช่เป็นตัวปัญหา ที่สร้างภาระให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน

ตัวชี้วัดความสำเร็จ

- มีระบบฐานข้อมูลคนไร้ที่พึ่งของประเทศไทย ที่เชื่อมโยงและบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถติดตามการให้ความช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งได้

- มีรูปแบบสวัสดิการหลักและทางเลือกสำหรับคนไร้ที่พึ่ง ที่ประสบปัญหา สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ เช่น บุคคลอื่นในสังคม

- บุคลากรที่ปฏิบัติงานช่วยเหลือคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง มีความรู้ ศักยภาพและทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน และเสริมสร้างศักยภาพคนไร้ที่พึ่งได้

2.2.4 ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงานตามข้อเสนอ

การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม ที่ผู้ศึกษาเสนอ อาจเกิดผลกระทบต่อการทำงานและส่งผลให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจาก พ.ร.บ. คຸ່ມครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 ได้มีผลบังคับใช้มากกว่า 5 ปี แต่เนื่องจากความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติงานในช่วงที่ผ่านมา อาจส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่ง ขาดความเข้าใจในการปฏิบัติงานและขาดแรงจูงใจในการพัฒนาศักยภาพคนไร้ที่พึ่งได้

แนวทางแก้ไข

มีการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้พนักงานเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ รวมถึงการสร้างความรู้ความตระหนักรู้ร่วมกันของผู้ปฏิบัติงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจทั้งในกฎหมาย สิทธิสวัสดิการ และเข้าใจในตัวคนไร้ที่พึ่ง เพื่อสามารถไปเสริมศักยภาพของคนไร้ที่พึ่ง เข้าถึงระบบสวัสดิการที่มีอย่างหลากหลายได้มากขึ้น

2. ด้านความทับซ้อนของสภาพปัญหาของคนไร้ที่พึ่ง ที่มีความคาบเกี่ยวระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น หน่วยงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและหน่วยงานของกรมสุขภาพจิต ซึ่งอาจทำให้เกิดช่องว่างที่ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า หน่วยงานใดที่จะเป็นผู้จัดสวัสดิการหรือทำให้คนไร้ที่พึ่งเข้าถึงสวัสดิการ

แนวทางแก้ไข

สร้างความเข้าใจร่วมกัน โดยการบูรณาการผ่านการเชิญประชุม ชี้แจงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นถึงความสำคัญ และกำหนดเป้าหมายร่วมกันในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และเสนอคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง แต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงานและสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน

3. ด้านการยอมรับกลับสู่ครอบครัวและชุมชน

แนวทางแก้ไข

สร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจของครอบครัวและชุมชนที่จะให้โอกาสคนไร้ที่พึ่งสามารถกลับไปใช้ชีวิตในครอบครัวและชุมชนได้ รวมถึงการสนับสนุนให้ครอบครัวและชุมชนมีกลไกที่จะสามารถให้การช่วยเหลือและดูแลคนไร้ที่พึ่งในระยะยาวได้ต่อไป

2.3 ภาวะผู้นำเพื่อขับเคลื่อนข้อเสนอ

การขับเคลื่อนข้อเสนอดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่ ต้องอาศัยภาวะผู้นำในหลากหลายคุณลักษณะ ที่จะทำให้การดำเนินงานตามโครงการพัฒนางาน “การปรับเปลี่ยนกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง เพื่อรองรับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลง” โดยผู้บริหารหรือผู้นำอาจจำเป็นต้องปรับกระบวนการทัศน์และกระบวนการทำงานขององค์กรเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ และเนื่องจากข้อเสนอโครงการพัฒนางานเป็นการบูรณาการหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนราชการอื่น ภาคเอกชน/ภาคธุรกิจและประชาชน ภาวะความเป็นผู้นำจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การขับเคลื่อนข้อเสนอโครงการให้เป็นรูปธรรม และบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งมีคุณลักษณะ ดังนี้

2.3.1 ความเป็นผู้นำ (Leadership) โดยผู้นำต้องสามารถกำหนดทิศทางและแนวทางการขับเคลื่อนงานในองค์กรได้ รวมถึงมีทักษะในการสร้างและโน้มน้าวบุคลากรในองค์กรให้เกิดการยอมรับ เชื่อมั่นในการนำองค์กรของผู้นำ อีกทั้งการเป็นต้นแบบของบุคลากรอื่น ๆ ในองค์กร

สร้างความเชื่อใจ และปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี จนได้รับการยอมรับจากบุคลากรในระดับอื่น ๆ ขององค์กร เพื่อให้สามารถนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จ

2.3.2 ความรู้ (Knowledge) การเป็นผู้นำจำเป็นต้องมีความรู้ที่จะสามารถขับเคลื่อนองค์กรได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ในงานที่ตนเองจะไปพัฒนา หรือความรู้ที่จะช่วยพัฒนาองค์กรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ นอกจากนี้ ผู้นำที่ดีต้องเป็นผู้รอบรู้ ใฝ่หาความรู้อยู่เสมอ เพราะในยุคของข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็ว ยิ่งรอบรู้มากเพียงใด ความเป็นผู้นำก็จะยิ่งน่าเชื่อถือมากขึ้น

2.3.3 ความคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategy Thinking) ผู้นำต้องสามารถกำหนดแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมเชิงกลยุทธ์ได้อย่างสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการ/กิจกรรมที่มีผลกระทบในวงกว้าง ผู้นำต้องสามารถกำหนดแผนกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และจะต้องเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลง และสามารถควบคุมความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้

2.3.4 ผู้ประสานความร่วมมือ (Collaborativeness) ผู้นำต้องมีเครือข่ายการทำงานที่ดีสามารถทำงานร่วมกับบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะของการบูรณาการและประสานความร่วมมือแบบเป็นมิตร และให้ความเคารพต่อบุคคลและหน่วยงานอื่น ๆ นอกจากนี้ยังต้องสามารถประสานงานทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้การทำงานประสบความสำเร็จและเป็นประโยชน์ต่อองค์กร เครือข่าย เกิดผลลัพธ์สูงสุดต่อการทำงานร่วมกัน

2.3.5 การคิดเชิงนวัตกรรม (Innovative Thinking) ผู้นำที่ดีจะต้องสามารถมีความคิดเชิงนวัตกรรม โดยบูรณาการกลไกและทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ ให้สามารถขับเคลื่อนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนวัตกรรมนั้นจะไปช่วยปรับเปลี่ยนกลไก แนวคิดในการทำงานขององค์กร เพื่อให้บุคลากรสามารถคิดต่อยอดและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้บริการภายใต้ภารกิจขององค์กรได้อย่างเหมาะสม

2.3.6 ยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ผู้นำจะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี มีศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรม เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่บุคลากรในองค์กร เพื่อให้องค์กรขับเคลื่อนและบริหารงานด้วยความโปร่งใส และประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้ประโยชน์สูงสุด

2.3.7 การสร้างการรับรู้เชิงบวก (Social Awareness) ผู้นำจะต้องสามารถสร้างการสื่อสารเชิงบวก หรือสร้างการรับรู้ในสังคมเชิงบวก เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในองค์กรหรือระหว่างองค์กร รวมทั้งสามารถสื่อสารให้สังคม ประชาชน ได้รับรู้ และเข้าใจสิ่งที่ส่วนราชการกำลังดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. แผนพัฒนาตนเอง

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

บรรณานุกรม

- กองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต และ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. (สิงหาคม 2560). คู่มือมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคมในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557.
- คณะทำงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ภายใต้ ศปก.พช.โควิด-19. (2563). คนไร้บ้านในสถานการณ์ โควิด. ข่าวชุมชน. หน้า 3-5.
- จักรพันธ์ โอฬาริกชาติ. (มกราคม-มิถุนายน 2561). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่เป็นผู้ป่วยทางจิตเรื้อรัง Legal Measures for the Protection of Homeless People with Mental Illness. วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ ปีที่ 28 ฉบับที่ 1, หน้า 45-55
- ไทยโพสต์. (2563). คนไร้บ้าน' ท่ามกลางโควิด-พริก.ถูกเงิน มาตรการดูแลช่วยเหลือ 'ภาครัฐ-เอกชน. สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2563, จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/64448>.
- ธวัชชัย สันติสุข. (2532). พระราชพฤกษ์ชาติของประเทศไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. กรุงเทพฯ: สมาคมวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทยฯ. หน้า 81-90.
- นลินี มาลีญากุล. (2563). ถ้ารัฐไม่รอบคอบ โรคระบาดหาย คนอาจไร้บ้านกันมากขึ้น. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2563, จาก <https://penguinhomeless.com/ถ้ารัฐไม่รอบคอบ-โรคระบาด-2/>.
- บุศรา เข้มทอง. (2558). การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง. สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2563, จาก https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/.
- ปัทมา ว่าพัฒน์วงศ์. (2560). การอยู่อาศัยร่วมกันของสมาชิกในครัวเรือนไทย พ.ศ.2539-2560.
- ปัญหาที่อยู่อาศัย: ต้นตอสู่วิกฤติเศรษฐกิจ-สังคม ที่แม้แต่ประเทศร่ำรวยยังต้องเผชิญ. (2563). สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม, จาก <https://penguinhomeless.com/>.
- พีระ ตั้งธรรมรักษ์ และ ณัฐศุภณ ดำขึ้น. (2563). รายงานการประมาณการประชากรคนไร้บ้าน ภายใต้สถานการณ์การระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19). สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2563, จาก <https://penguinhomeless.com>.
- ภาวะไร้บ้าน' เสี่ยงแพร่กระจาย เมื่อคนกว่า 30 ล้านอาจไม่มีที่อยู่. (2563). สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2563, จาก <https://penguinhomeless.com/>.
- มติชนออนไลน์. (2563). ผลลัพธ์สังคมเหลื่อมล้ำ เปิดผลสำรวจครั้งแรก “คนไร้บ้าน” สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2563, จาก https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1944891.
- รณภูมิ สามัคคีคารมย์. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560). นิยาม และมายาคติกับความเป็นจริงของคนไร้บ้าน ผ่านการสำรวจในพื้นที่กรุงเทพมหานคร. วารสารวิจัยสังคม, ปีที่ 40 ฉบับที่ 2, หน้า 155-188.
- รายงานการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและสนับสนุนองค์ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน. (2562). สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2563, จาก <https://penguinhomeless.com>.
- เรื่องเล่า ข่าวคราว ของคนไร้บ้าน. (2563). ข้อเสนอแนะโควิด-19 การปกป้องดูแลคนไร้บ้าน. สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2563, จาก <https://penguinhomeless.com/>.

- ไร้บ้านคือใคร และเรารู้จักคนไร้บ้านดีแค่ไหนกัน. (2563). สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/64448>.
- สยามรัฐ. (2563). กทม.รับมือโควิดคนไร้บ้านพุ่ง! จัดฝึกอาชีพสร้างงาน-รายได้. สืบเมื่อ 28 กรกฎาคม 2563, จาก <https://siamrath.co.th/n/154652>.
- อริษฐาน จันทรกลม และ พันธุ์ทิพย์ ธีระเนตร. (2563). คนไร้บ้าน' อยู่ตรงไหน? ในสมรภูมิ 'โควิด' วันที่ใครๆ ได้ #stayathome. สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2563, จาก https://www.matichon.co.th/prachachuen/prachachuen-scoop/news_2109353.
- เฮลซิงกิ เมืองที่ไม่มีคนไร้บ้านอาศัยอยู่บนถนน. (2563). สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2563, จาก <https://penguinhomeless.com/>.
- “1 ชีวิต” ที่ไม่ใช่แค่ตัวเลขทางสถิติของคนไร้บ้าน. (2563). สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2563, จาก <https://penguinhomeless.com/1>.
- Thai PBS. (2563). ราชกิจจานุเบกษา เผยแพร่ข้อกำหนดตามมาตรา 9 พ.ร.ก.ฉุกเฉิน (ฉบับที่ 5). สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2563, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/291980>.

ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

ชื่อ-นามสกุล	นางสาวนฤมล พงษ์สุภาพ
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาการจัดการทั่วไป สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
ประสบการณ์ การรับราชการ	ปี 2551 หัวหน้ากลุ่มอำนวยการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ปี 2552 ผู้อำนวยการกลุ่มอำนวยการ สำนักงานปลัดกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ชำนาญการพิเศษ) ปี 2556 หัวหน้ากลุ่มเลขานุการนักบริหาร กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ปี 2557 ผู้อำนวยการ ศูนย์เรียนรู้การพัฒนาสตรีและครอบครัว ภาคกลาง จังหวัดนนทบุรี กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ปี 2561 พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด พระนครศรีอยุธยา สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	ปี พ.ศ.2561-ปัจจุบัน พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคม