



ชุดโครงการ
การพัฒนาระบบสวัสดิการ
สำหรับคนจนและคนก้อยโอกาสในสังคมไทย



รายงานวิจัยกรณีศึกษา
กลุ่มนอกกำลังแรงงาน

ปัญหาชีวิตกลุ่มเด็กยากจนและก้อยโอกาส
ในชุมชนเมือง จังหวัดสุรินทร์

ณิสิทธิ์ สุวรรณศักดิ์
อุคน ไคลิน

หัวหน้าโครงการ

พีชรประเสริฐ

นักวิจัยหลัก

รศ.ดร.ชัชติยา กรรณสูต
จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร

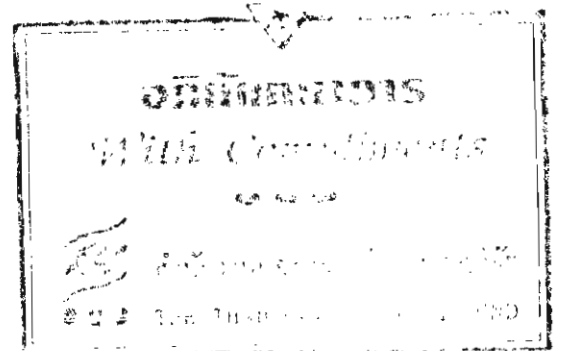
ภายใต้การสนับสนุนของ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยย่อยฉบับสมบูรณ์

ปัญหาชีวิตกลุ่มเด็กยากจนและด้อยโอกาส
ในชุมชนเมืองจังหวัดสุรินทร์

ผู้วิจัย

ภูมิสิทธิ์ สุวรรณศักดิ์
อุดม โคสิน



สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ชุดโครงการ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย

ธันวาคม 2546

คำนำจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เห็นความสำคัญของปัญหาและแนวทางในการบรรเทาปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาสและการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม จึงได้สนับสนุน “โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย” ประกอบด้วยการศึกษาสถานภาพของคนจนและคนด้อยโอกาส 5 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงาน กลุ่มอาชีพอิสระ กลุ่มคนนอกวัยทำงาน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส/กลุ่มเสี่ยงและผู้ประสบปัญหาทางสังคม ซึ่งได้วิเคราะห์และสังเคราะห์จากการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ 10,000 ราย และข้อมูลเชิงคุณภาพจากกรณีศึกษาจำนวน 110 กรณี และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

ผลงานทั้งหมดที่ได้จากชุดโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ได้นำเสนอเกี่ยวกับวิถีชีวิตของคนจน ให้เห็นภาพที่เคลื่อนไหวของสภาพความเป็นอยู่ ความด้อยโอกาส ไร้ที่พึ่ง การเชื่อมโยงให้เห็นบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างคนจนคนด้อยโอกาสกับชุมชน (มิติสังคม) ระบบการทำมาหากิน (มิติเศรษฐกิจ) และมีการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง (มิติการเมือง) การให้ภาพเชิงประวัติศาสตร์ ที่ย้อนให้เห็นว่าเดิมวิถีชีวิตของเขาเป็นอย่างไร และต่อมาเกิดอะไรขึ้นที่เป็นจุดหักเหที่ทำให้วิถีชีวิตของเขาตลอดจนบริบทของเขาเปลี่ยนแปลงไป การวิเคราะห์ว่าผลกระทบที่เกิดจากเหตุการณ์นั้นๆ (เช่น การสร้างเขื่อน การตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรม การตัดถนนเข้ามาในพื้นที่ ฯลฯ) เกิดผลอย่างไรต่อวิถีการทำมาหากิน ความสัมพันธ์เครือข่ายทางสังคม อำนาจต่อรอง คุณภาพชีวิตโดยรวม เพื่อชี้ให้เห็นการปรับตัวในมิติต่างๆ (เช่น การอพยพ การเปลี่ยนอาชีพ ฯลฯ) เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เป็นจุดหักเหแล้ว ทำไมคนบางกลุ่มปรับตัวและหลุดพ้นจากภาวะยากจนด้อยโอกาสได้ แต่ทำไมคนบางกลุ่มก้าวไม่พ้น ปัญหาของคนจนคนด้อยโอกาสทั้ง 5 กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ จะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร โครงการนี้ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่เหมาะสม สวัสดิการที่คนจนต้องการ กลไกที่สามารถเข้าถึงปัญหาของกลุ่มคนเป้าหมายได้ ทั้งองค์กรชุมชน ครอบครัวยุทธศาสตร์ ฯลฯ ตลอดจนข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาความยากจนของสังคมไทย

สกว. หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานของชุดโครงการวิจัยนี้ จะทำให้แง่คิด มุมมองอีกด้านหนึ่งในการจัดสวัสดิการและแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่มองความเชื่อมโยงระหว่างมิติทางเศรษฐกิจกับมิติทางสังคม ซึ่งเป็นการเสริมเติมองค์ความรู้ในเรื่องความยากจนของประเทศไทย สกว. จึงหวังว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะสามารถนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปพิจารณาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการ เพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างรอบคอบรอบด้านต่อไป

(ศาสตราจารย์ ดร. ปิยะวัติ บุญ-หลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำของหัวหน้าโครงการ

โครงการการพัฒนากระบวนการสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ได้แบ่งรายงานออกเป็นสามระดับ ในระดับพื้นที่มีงานกรณีศึกษาต่างๆ 110 กรณี ในระดับภาพรวมของคนจนแต่ละกลุ่มมีรายงานหลัก 5 รายงาน และในระดับภาพรวมทั้งประเทศมีรายงานสรุปบทสังเคราะห์อีก 1 ฉบับ

ถ้าเปรียบรายงานฉบับสรุปสังเคราะห์ภาพรวมเหมือนป่าใหญ่ รายงานหลัก 5 รายงานก็เปรียบเสมือนส่วนของป่าหรือเขตของป่า 5 เขต ส่วนรายงานกรณีศึกษาก็เปรียบเสมือนไม้แต่ละพันธุ์หรือแต่ละต้น

งานกรณีศึกษาจึงแสดงให้เห็นภาพชีวิตจริงของคนจนในแต่ละประเภท ที่สะท้อนออกมาผ่านสายตาผ่านการสังเกตการณ์ ผ่านการมีส่วนร่วม ของนักวิจัยกรณีศึกษา

งานกรณีศึกษาปรากฏให้เห็นสีสันและความเป็นจริงของรูปธรรมของชีวิตคนจนที่มีความหลากหลายและซับซ้อน แต่ละเรื่องแต่ละกรณีเปรียบประดุจแต่ละฉากแต่ละตอนของละครชีวิต ละครชีวิตที่เขียนบทด้วยกลไกและโครงสร้างทางสังคมทุนนิยม สร้างให้คนจนเล่นบทที่น่ารังเกียจของสังคมทุนนิยม

ปราชญ์ของทุนนิยมจึงมีคำกล่าวว่า “คนจนมักจะตกเป็นเหยื่อของคนจนเสมอ” ใช่! ถ้าคนจนจะมองหาเหยื่อ ก็มีแต่คนจนด้วยกันเท่านั้นที่จะเป็นเหยื่อได้ ส่วนคนรายนั้น ล้วนมีเงิน มีอำนาจ มีความสามารถ มีอาวุธและบริวาร ที่จะป้องกันตนเอง ยากที่จะตกเป็นเหยื่อของคนจน แต่ถ้าพิจารณาให้ไกลไปกว่าคำกล่าวนี้อาตัม สมิธ นักปรัชญาเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมก็กล่าวว่า คนในสังคมทุนนิยมจะรวยจะจนก็ขึ้นอยู่กับปริมาณแรงงานที่เขาควบคุมได้หรือซื้อหามาได้ เพราะฉะนั้น คนจนผู้ขายแรงงานก็คือเหยื่อของระบบที่คนรายนำไปใช้สร้างความร่ำรวยให้ตนเอง ดังนั้น คนจนจึงตกเป็นเหยื่อของคนรวยมากกว่าตกเป็นเหยื่อของคนจนด้วยกัน

กรณีศึกษาต่างๆได้สะท้อนให้เห็นว่า คนจนกลุ่มใดที่ยากจน ด้วยสาเหตุของท่าทีต่อชีวิต สาเหตุจากการขาดปัจจัยการผลิต หรือสาเหตุจากความสัมพันธ์ที่เลื่อมล้ำ ภายใต้โครงสร้างของทุนนิยม

ในสังคมทุนนิยมที่คนชนชั้นบนกุมอำนาจรัฐอย่างเหนียวแน่น ยังไม่เคยเห็นกรณีประเทศใดที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีนัยสำคัญ แต่ในประเทศทุนนิยมที่อำนาจรัฐถูกจัดสรรปันส่วนให้คนชั้นกลางและคนชั้นล่างมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐ ประเทศนั้นก็จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำลงได้อย่างมีนัยสำคัญ

ปัญหาความยากจนจึงไม่ได้จำกัดขอบเขตอยู่เพียงเรื่องรายได้ แต่มันมีปริมณฑลกว้างไกลไปถึง สิทธิและโอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ด้วย ประวัติศาสตร์สังคมจากทุกประเทศยืนยันในความจริงว่า คนจนไม่เคยลดความยากจนลงได้โดยปราศจากการต่อสู้ ไม่ว่าจะเป็นการต่อสู้กับตัวเองและต่อสู้กับกลุ่มคนและชนชั้นที่ได้เปรียบและเอารัดเอาเปรียบ

ตำนานการต่อสู้ดิ้นรนของคนจนไทยมีประวัติมายาวนาน หลายยุคหลายสมัย และเพื่ออนาคตที่ดีกว่า คนจนทั้งหลายมีแต่จะต้องต่อสู้ต่อไป เพื่อความเป็นไทและปากท้องของคนจนเอง

ในฐานะหัวหน้าโครงการ ผมขอขอบคุณนักวิจัยรุ่นใหม่ที่เป็นนักวิจัยกรณีศึกษาทุกท่าน ท่านทุกคนได้ปฏิบัติภารกิจเรื่องคนจนอย่างดียิ่ง ท่านคือผู้ถือคอมฉายที่สอดส่องให้เห็นคนจนในหีบในซอก ที่ก่อนหน้านี้ใครๆมักจะมองไม่เห็น ขอให้ทุกท่านจงเป็นมิตรที่ดีของคนจนและปรารถนาดีต่อคนจนตลอดไป

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ
หัวหน้าโครงการ

คำนำผู้เขียน

การศึกษาการพัฒนากระบวนการสวัสดิการสำหรับเด็กยากจนและด้อยโอกาสในชุมชนเมือง จังหวัดสุรินทร์ ครั้งนี้ เป็นกรณีศึกษาหนึ่งในโครงการ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

เนื้อหาในรายงานการศึกษานี้ แบ่งออกเป็น 4 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย สภาพทั่วไป ปรากฏการณ์ที่นำไปสู่ประเด็นศึกษา วัตถุประสงค์การศึกษา ขอบเขตการศึกษา วิธีการศึกษา และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สถานการณ์ปัญหาเด็กในภาคอีสาน แนวคิดและความหมายของสวัสดิการสังคม ความหมาย ลักษณะและหน้าที่ของชุมชน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 ผลการศึกษา ประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปของชุมชนหนองบัว ระบบสวัสดิการที่มีอยู่ สภาพชีวิตและความยากลำบากของเด็กในชุมชน และ สภาพปัญหาและความต้องการของเด็กในชุมชนหนองบัว

บทที่ 4 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย ภูมิหลังในการศึกษา สรุปและอภิปรายที่ได้จากการศึกษา และข้อเสนอแนะจากการศึกษา

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้นำผลการประชุมกลุ่มเด็กในชุมชนหนองบัว ในวันที่ 17 ก.พ. 2545 ซึ่งเป็นข้อมูลดิบที่นำมาวิเคราะห์ผลในรายงานการศึกษา ให้ผู้อ่านได้ทราบถึงข้อมูลดิบที่ได้จากการเก็บข้อมูล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้สำเร็จลงได้ด้วยการให้โอกาส จากคณาจารย์ นักวิจัยหลักในโครงการฯ และผู้ประสานงานการวิจัยในกลุ่มกรณีศึกษา รวมถึงการให้คำปรึกษาจาก พี่ น้องที่มีประสบการณ์ ในการทำงานตลอดจน ความร่วมมือในการประสานงานกับคณะกรรมการชุมชนหนองบัว ที่ประสานงานระหว่างกลุ่มเป้าหมาย และผู้วิจัยเป็นอย่างดี ที่สำคัญกลุ่มเด็กในชุมชนหนองบัว ที่ให้ข้อมูลด้วยความกระตือรือร้น และทุกส่วน ที่ไม่ได้กล่าวถึง ผู้วิจัยขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

สุดท้าย ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษานี้ จะก่อประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาส เพื่อบรรเทาปัญหาความยากลำบาก และเป็นแนวทางในการทำงาน ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากรายงานการศึกษา ไม่น่ามากนักน้อยนี้ ผู้วิจัยขอยกให้เป็นคุณประการของ กลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมา

ภูมิสิทธิ์ สุวรรณศักดิ์

อุดม โคสิน

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพชีวิต สาเหตุสำคัญของปัญหาชีวิต และรูปแบบในการแก้ไขปัญหา ของกลุ่มเด็กยากจนและด้อยโอกาสในชุมชนเมือง รวมทั้งการช่วยเหลือกันเองของชุมชน บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและภาคเอกชนอื่นๆ รวมทั้งการเข้าถึงระบบบริการของรัฐ โอกาส และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ได้ผลการวิจัยว่า

ชุมชนหนองบัวเป็นชุมชนแออัดชุมชนหนึ่งในจังหวัดสุรินทร์ ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นที่ดินราชพัสดุ ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่มีทะเบียนบ้าน จึงเป็นปัญหาในด้านความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย และมีฐานะยากจน ประกอบอาชีพที่ถูกดูถูกจากสังคม มีสภาพสิ่งแวดล้อมชุมชนที่ไม่ถูกสุขลักษณะ และเป็นที่ระบายเศษน้ำเสีย และเศษอาหารจากร้านอาหารในย่านบันเทิง เนื่องจากเป็นชุมชนแออัดหลังย่านบันเทิงของจังหวัด

ระบบการบริการสังคม พบว่า ด้านการศึกษา เด็กในชุมชนส่วนใหญ่มีโอกาสได้เรียนชั้นประถมศึกษา ในโรงเรียนของรัฐที่อยู่ใกล้ชุมชน ส่วนใหญ่มีโอกาสได้เรียนถึงระดับมัธยมต้น เนื่องจากมีปัญหาการเงิน ด้านการสาธารณสุข ในชุมชนมีศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน มีบริการฉีดพ่นยาป้องกันยุงลายโดยเทศบาลเมือง ส่วนการรักษาพยาบาลนั้น คนในชุมชนได้รับบัตร 30 บาทรักษาทุกโรค เข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลทั้งรัฐและเอกชนในจังหวัด ด้านการบริการที่อยู่อาศัย ยังไม่มีการบริการที่อยู่อาศัย ชุมชนจึงไม่มีเลขที่บ้านและไม่มีการจัดสภาพแวดล้อมให้ถูกสุขลักษณะ

ระบบการสังคมสงเคราะห์ พบว่า เด็กในชุมชนได้รับทุนยากจนสำหรับการศึกษบ้าง เป็นทุนประจำปี บางปีได้รับแจกเสื้อผ้า ในชุมชนมีการให้ทุนยืมชีพสำหรับเด็กที่กำลังลำบากเนื่องจากพ่อแม่เสียชีวิตด้วยโรคเอดส์

ด้านการประเมินตนเอง พบว่า เด็กในชุมชนจึงมองเห็นชีวิตของตนเองเป็นคนชั้นล่างของสังคม ให้ความหมายในการมีชีวิตอยู่เพื่อตอบแทนบุญคุณพ่อแม่ผู้ปกครอง ด้วยความคาดหวังที่ต้องการเรียนให้จบในระดับสูง ประกอบอาชีพที่มั่นคง เพื่อปลดปล่อยวิถีชีวิตและความลำบากของตนเองและพ่อแม่ ดังนั้นเด็กในชุมชนจึงมีอิทธิพลต่อผู้ปกครองในลักษณะเป็นความคาดหวังของพ่อแม่ ส่วนเรื่องอำนาจต่อรองนั้น เด็กรู้สึกว่ามันเองไม่มีอำนาจต่อรองและยังไม่มีกรรวมกลุ่มเพื่อต่อรอง เพราะคิดว่าตนยังเด็กอยู่ การปฏิบัติตามคำสั่งเป็นหน้าที่ของเด็ก ไม่ว่าจะเป็นอำนาจรัฐหรืออำนาจของผู้ปกครอง

เมื่อวิเคราะห์วงจรความทุกข์ยาก พบว่า ความยากจน การไม่มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง เป็นพื้นฐานของความทุกข์ยาก ส่งผลให้ไม่มีทุนในการศึกษาในระดับสูง ขาดโอกาสทางการศึกษา ไม่มีทุนในการประกอบอาชีพ จึงไม่มีโอกาสที่จะมีอาชีพที่มั่นคงและรายได้ที่สูง จึงทำให้ยากจน ขาดโอกาสในการเข้าถึง หรือแม้กระทั่งการรับรู้บริการต่างๆจากรัฐ

ข้อเสนอแนะระดับนโยบายคือ รัฐควรจัดสรรที่ดินสำหรับอยู่อาศัยอย่างเป็นธรรม อันจะเป็นการรองรับและคลี่คลายปัญหาชุมชนแออัด และควรรับรองอาชีพทางเลือกให้อยู่ในแบบจำลองการพัฒนาประเทศ อีกทั้งควรรับรองการศึกษาจากสถานประกอบการต่างๆ เช่น คณะลิเกเป็นมาตรฐานการศึกษาที่มีคุณวุฒิ ส่วนข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการคือ หน่วยงานท้องถิ่นควรมีการจัดการสภาพแวดล้อมของชุมชนแออัดให้เหมาะสม

ต่อการดำรงชีวิตของเด็กเยาวชน มีสนามเด็กเล่น สถานที่นันทนาการ โดยไม่กระทบกระเทือนต่อสถานที่อยู่อาศัยของคนในชุมชน หน่วยงานระดับจังหวัดควรควบคุมการปล่อยของเสียจากแหล่งบันเทิงและควรมีการจัดตั้งศูนย์เด็กเล็กในชุมชน

สารบัญ

คำนำสกว.

คำนำหัวหน้าโครงการ

คำนำผู้เขียน

บทคัดย่อ

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 บทนำ

1.1 สภาพทั่วไป	1
1.2 ปรากฏการณ์ที่นำไปสู่ประเด็นศึกษา	4
1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.5 วิธีการศึกษา	6
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	8

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 สถานการณ์ปัญหาเด็กในภาคอีสาน	9
2.2 แนวคิดและความหมายของสวัสดิการสังคม	17
2.3 ความหมาย ลักษณะและหน้าที่ของชุมชน	20
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	23

บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 ข้อมูลทั่วไปของชุมชนหนองบัว	28
3.2 ระบบสวัสดิการที่มีอยู่	31
3.3 สภาพชีวิตและความยากลำบากของเด็กในชุมชน	33
3.4 สภาพปัญหาและความต้องการ	39

บทที่ 4 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

4.1 ภูมิหลัง	41
4.2 สรุปและอภิปรายผลการศึกษา	42
4.3 ข้อเสนอแนะ	46

สารบัญ(ต่อ)

บรรณานุกรม	48
ภาคผนวก	51

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงโครงสร้างประชากรด้านอายุและเพศ	29
ตารางที่ 2 แสดงระบบสวัสดิการที่มีอยู่ในชุมชน	33
ตารางที่ 3 แสดงสภาพชีวิตและความยากลำบาก	36

บทที่ 1

บทนำ

1.1 สภาพทั่วไป

สาเหตุหลักของปัญหาเด็กในพื้นที่ภาคอีสานเกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กระแสสื่อ การเลี้ยงดูของครอบครัว และอื่น ๆ ปัญหาต่าง ๆ ส่งผลกระทบโดยตรงไปยังกลุ่มเด็กในภาคอีสาน โดยเฉพาะกลุ่มเด็กในชุมชนเมืองซึ่ง ปัญหาทางเศรษฐกิจและกระแสสื่อในปัจจุบันส่งผลให้ปัญหาทวีความรุนแรงมากขึ้น และกระจายไปทั่วทุกจังหวัดในภาคอีสาน

จังหวัดสุรินทร์ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างเส้นแวงที่ 103 องศา และ 105 องศาตะวันออก และอยู่ในระหว่างเส้นรุ้งที่ 15 องศา และ 16 องศาเหนือ ห่างจากกรุงเทพมหานคร โดยทางรถไฟประมาณ 420 กิโลเมตร และ โดยทางรถยนต์ประมาณ 450 กิโลเมตร และมีอาณาเขต ดังนี้ (ฝ่ายข้อมูลและติดตามประเมินผล , บรรยายสรุปจังหวัดสุรินทร์ , สำนักงานจังหวัดสุรินทร์ ,2542)

ทิศเหนือ ติดต่อกับจังหวัดร้อยเอ็ดและจังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันออก ติดต่อกับจังหวัดศรีสะเกษ

ทิศใต้ ติดต่อกับประเทศกัมพูชา

ทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดบุรีรัมย์

มีเนื้อที่ประมาณ 8,124.056 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 5,077,535 ไร่ เท่ากับร้อยละ 4.8 ของพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไป ซึ่งมีลักษณะเป็นป่าทึบและภูเขาสลับซับซ้อนมากมายหลายลูก ตามแนวบริเวณซึ่งติดต่อกับประเทศกัมพูชา ถัดจากบริเวณภูเขาจะเป็นที่ราบสูงลุ่ม ๆ ดอน ๆ ลักษณะลูกคลื่นลอนลาด บริเวณตอนกลางของจังหวัดจะเป็นที่ราบลุ่มเป็นส่วนใหญ่ มีที่ราบสูงอยู่บางตอน ด้านเหนือของจังหวัดเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำมูลไหลผ่าน (ฝ่ายข้อมูลและติดตามประเมินผล อ้างแล้ว)

พิจารณาจากการให้บริการทางเศรษฐกิจและสังคม สามารถจัดลำดับความเป็นศูนย์กลางของชุมชนในจังหวัดสุรินทร์ ดังนี้ (แผนปฏิบัติการและจัดลำดับความสำคัญการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจังหวัดสุรินทร์ , 2539)

1) ชุมชนศูนย์กลางลำดับที่ 1 ของจังหวัด คือ เทศบาลเมืองสุรินทร์เป็นที่ตั้งของหน่วยราชการระดับจังหวัด เป็นศูนย์กลางพาณิชย์กรรม ศูนย์กลางการบริการทางเศรษฐกิจและสังคม ศูนย์กลางการซื้อขายผลผลิตทางการเกษตรของจังหวัดสุรินทร์เอง และจังหวัดใกล้เคียง โดยมีฐานะเป็นชุมชนศูนย์กลางลำดับที่ 2 ของภาค

2) ชุมชนศูนย์กลางลำดับที่ 2 มี 2 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนสุขาภิบาลกึ่งแอน และ สุขาภิบาล ระแวงเป็นศูนย์กลางระดับจังหวัด ศูนย์กลางพาณิชย์ระดับท้องถิ่น ศูนย์กลางการบริการเกี่ยวกับการเกษตรให้แก่พื้นที่ส่วนใหญ่บริเวณตอนกลาง และตะวันตกเฉียงใต้ของจังหวัด

3) ชุมชนศูนย์กลางลำดับที่ 3 มี 4 ชุมชน ได้แก่ สุขาภิบาลท่าตูม สุขาภิบาลจอมพระ สุขาภิบาลรัตนบุรี และ สุขาภิบาลสังขะ เป็นศูนย์กลางชุมชนระดับอำเภอ ให้บริการแก่พื้นที่ที่ชุมชนตั้งอยู่ และ อำเภอใกล้เคียง

4) ชุมชนศูนย์กลางลำดับที่ 4 มี 7 ชุมชน ได้แก่ สุขาภิบาลชุมพลบุรี สุขาภิบาลสนม สุขาภิบาลลำโรงทาน สุขาภิบาลเมืองที่ สุขาภิบาลบัวเขต สุขาภิบาลนิคมประสาธ และ สุขาภิบาลลำดวนสุรพินทร์ เป็นศูนย์กลางชุมชนระดับอำเภอ ให้บริการภายในอำเภอและชนบทใกล้เคียง

เศรษฐกิจของจังหวัดขึ้นอยู่กับภาคการเกษตรกรรมเป็นหลักร้อยละ 80 ของรายได้จังหวัด เกิดจากผลผลิตด้านการเกษตร ส่วนที่เหลือเกิดจากผลผลิตด้านอุตสาหกรรม การค้าขาย และอื่น ๆ สินค้าที่ทำรายได้หลักให้แก่จังหวัดได้แก่ ข้าว ปอแก้ว และมันสำปะหลัง ส่งผลให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมการเกษตร คือ โรงสีข้าว โรงอัดปอ โรงงานทำมันเส้นและมันเม็ด รายได้ที่เกิดขึ้นจากสินค้าหลักดังกล่าว กลับไหลออกไปสู่จังหวัดอื่น ในรูปของการซื้อสินค้าอุปโภค บริโภค ที่จังหวัดไม่สามารถผลิตได้เพียงพอับความต้องการ เช่นวัสดุก่อสร้าง สินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคในครัวเรือน อาหาร และพืชผัก ต่าง ๆ

ด้านการเกษตรกรรม พื้นที่ทำการเกษตรของจังหวัดสุรินทร์ มีทั้งหมดประมาณ 3,631,421 ไร่ หรือร้อยละ 66.14 ของพื้นที่จังหวัด มีพื้นที่ในเขตชลประทานประมาณ 236,667 ไร่ หรือร้อยละ 7.26 และพื้นที่นอกเขตชลประทานประมาณ 3,367,734 ไร่ จำนวนครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเกษตรมี 161,986 ครัวเรือน และจำนวนเกษตรกรมี 830,721 คน

ลักษณะการปลูกพืชในจังหวัดสุรินทร์ พื้นที่ส่วนใหญ่จะใช้ในการทำนา คิดเป็นร้อยละ 86 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด พืชไร่มีการปลูกประปราย ได้แก่ มันสำปะหลัง ถั่วลิสง ปอแก้ว ละหุ่ง อ้อยโรงงาน และอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 6 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด ส่วนพื้นที่ที่ใช้ในการปลูกพืช จะเร็วหรือช้าขึ้นอยู่กับสภาพการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาลผลิตในแต่ละปี สำหรับการปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น ได้แก่ มะม่วง หม่อน มะพร้าว และหมาก เกษตรกรจะปลูกไว้เป็นสวนหลังบ้านตามท้องไร่และปลูกเป็นสวนเพื่อการค้าไม่มากนัก พื้นที่ประมาณ 30,574 ไร่ ซึ่งได้ผลผลิตและขายได้แล้วประมาณ 18,961 ไร่

การปศุสัตว์และการประมง เกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ส่วนใหญ่ เลี้ยงสัตว์ประเภทโค กระบือ สุกร เป็ดและไก่ สำหรับการเลี้ยงสัตว์ชนิดอื่นๆ เช่น แพะ แกะ ไก่วง น่าน หรืออื่น ๆ มีการเลี้ยงกันน้อยมาก การเลี้ยงสัตว์ของเกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ ส่วนมากแล้วจะเลี้ยงเป็นอาชีพเสริม และเลี้ยงไว้ใช้งานเกือบทุกครัวเรือน โดยการเลี้ยงสัตว์หลายชนิดรวมกันไว้ในบริเวณบ้านหรือใต้ถุนบ้าน ซึ่งจะจ้างแรงงานคนในครอบครัวดูแลสัตว์ ไม่มีการจ้างแรงงาน เนื่องจากปริมาณสัตว์เลี้ยงมีน้อยจึงไม่มีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ จะใช้วิธีการเลี้ยงแบบดั้งเดิมเป็นส่วนมาก

อุตสาหกรรม จังหวัดสุรินทร์มีโรงงานอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 3,480 โรง โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

โรงงานประเภทที่ 1 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด ขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันที ตามความประสงค์ของเจ้าของผู้ประกอบการ มีจำนวน 2,978 โรง

โรงงานประเภทที่ 2 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด ขนาดที่เมื่อประกอบกิจการจะต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน มีจำนวน 176 โรง

โรงงานประเภทที่ 3 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ มีจำนวน 326 โรง

การประกอบกิจการอุตสาหกรรมที่สำคัญ ๆ ของจังหวัด คือ การสีข้าว มีจำนวนโรงสีข้าว 54 โรง (ไม่รวมโรงงานประเภทที่ 1) เงินลงทุน 401,887,309 บาท จ้างแรงงานคนจำนวน 482 คน รองลงมา คือ การไม่ บด ย่อยหิน มีจำนวนโรงไม่ 15 โรง เงินลงทุน 656,743,000 บาท จ้างแรงงานคนจำนวน 414 คน

การพาณิชย์ ศูนย์กลางธุรกิจซึ่งเป็นแหล่งการพาณิชย์และบริการของจังหวัดสุรินทร์ อยู่ที่อำเภอเมือง ในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ ซึ่งประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น มีสถานประกอบการด้านธุรกิจต่างๆ หลายประเภท ได้แก่ สถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ โรงแรมขนาดใหญ่ ร้านค้าขายส่ง-ปลีกสินค้าอุปโภคบริโภค และสินค้าอุตสาหกรรม สถานบันเทิง ภัตตาคารและร้านอาหาร นอกจากนี้ในพื้นที่เขตอำเภอเมืองยังมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่มากที่สุดในจังหวัดด้วย

การบริการ สถานบริการที่สำคัญของจังหวัดอยู่ในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ โดยมีสถานบริการประเภทโรงแรม ร้านอาหาร สถานบันเทิง การขนส่งผู้โดยสารและสินค้า

สังคมและวัฒนธรรมของจังหวัดมีความเป็นมาที่ยาวนาน เป็นชุมชนเก่าแก่แห่งหนึ่งในภาคอีสาน ประชากรที่อาศัยอยู่ในจังหวัด ร้อยละ 92 อยู่ในเขตชนบท ที่เหลือ ร้อยละ 18 อาศัยอยู่ในเขตเมือง มีวัฒนธรรมทางภาษาพื้นเมือง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่พูดภาษาพื้นเมืองเขมร มีประมาณร้อยละ 70 กลุ่มที่พูดภาษาพื้นเมืองลาว มีประมาณร้อยละ 20 และกลุ่มที่พูดภาษาพื้นเมืองส่วย หรือ กวย มีประมาณร้อยละ 10 ภาษาไทยเป็นภาษาราชการที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร โดยภาษาพื้นเมืองเป็นภาษาที่พูดสื่อสารภายในกลุ่มเดียวกันเท่านั้น" (สำนักงานจังหวัดสุรินทร์ , 2534 : 5)

ชุมชนเมือง จังหวัดสุรินทร์ เป็นพื้นที่ หนึ่งที่มีปัญหาด้านเด็ก จำแนกเป็นกลุ่มปัญหา ได้แก่ เด็กยากจน เด็กเร่ร่อน เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กพิการ เด็กติดยาเสพติด เด็กขายบริการทางเพศ เด็กติดเชื้อ HIV ปัญหาดังกล่าว ในปัจจุบันยังไม่ได้รับการแก้ไข เพื่อให้ปัญหาลดคลายลง เท่าที่ควร นับวันปัญหาจะมีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะในยุคสมัย โลกไร้พรมแดน เป็นเสมือนตัวเร่งที่เข้ามาเพิ่มให้ปัญหาขยายวงกว้างออกไปจนไร้ขอบเขต

ในขณะที่ปัญหาด้านเด็กในภาคอีสานได้รุมเร้าจนสะท้อนให้เห็นเป็นปรากฏการณ์ดังที่กล่าวมา ภาครัฐและเอกชนได้ตระหนักถึงวิกฤตการณ์ และเข้ามาช่วยเหลือในรูปของการจัดสวัสดิการต่าง ๆ แต่การช่วยเหลือดังกล่าวยังไม่ทั่วถึงในเขตชุมชนเมืองในทุกชุมชน แต่ยังไม่ทั่วถึง ปัญหาดังกล่าวจึงคงมีอยู่ ไม่ได้รับการบรรเทา นอกจากนี้ การขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ของชุมชนเมือง ยังเป็นอีกปัญหาหนึ่ง ที่ส่งผลกระทบต่อเด็กยากจนและด้อยโอกาสทางสังคม จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาคุณภาพชีวิต ระบบสวัสดิการต่างๆ ที่กลุ่มเด็กเหล่านี้ควรจะได้รับทั้งในปัจจุบัน และในอนาคต

1.2 ปรากฏการณ์ที่นำไปสู่ประเด็นการศึกษา

ชุมชนหนองบัวเป็นชุมชนแออัดในชุมชนเมือง ตั้งอยู่ใกล้กับ สถานีขนส่งจังหวัด (บขส.) เป็นศูนย์กลางของการคมนาคม การเดินทางไปมาหาสู่ของคนจากท้องถิ่นต่าง ๆ และ เป็นศูนย์กลางของการขนถ่ายสิ่งของการขนถ่ายสิ่งขเดินทาง คนเร่ร่อนตกค้างอยู่จำนวนหนึ่ง เมื่อรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มคนดังกล่าวได้ จึงหาทางออกด้วยการขอทาน และ การลักเล็กขโมยน้อย มีโอกาสที่จะเพิ่มระดับปัญหาเป็นปัญหาอาชญากรรมได้ เป็นปัญหาที่ชุมชนหนองบัวเผชิญอยู่

ที่ตั้งของชุมชน ที่เป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจ คือ ชุมชนหนองบัวตั้งอยู่ติดกับย่านสถานบันเทิงของจังหวัด หรือเรียกว่า “ถนนสายบันเทิง” หรือ “อาร์ซีเอ สุรินทร์” ตลอดถนนยาว ประมาณ 2 กม. มีสถานบันเทิง ตั้งแต่ ร้านเหล้าธรรมดา ผับ คาเฟ่ โรงแรมเกรดเอ จนถึงโรงแรมหรูหรู หรือแม้กระทั่ง สถานบริการประเภทโชว์โป๊ ถือเป็นแหล่งเสี่ยงแหล่งหนึ่ง ที่มีความเสี่ยงต่อ โรคระบาด ร้ายแรง เช่น โรคเอดส์ ทั้งยังเป็นปัญหาการควบคุม ชัดเจนทางวัฒนธรรม การถ่ายทอดทางวัฒนธรรม จากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งเป็นความเปราะบางของชุมชนเมืองอยู่แล้ว

ด้านที่อยู่อาศัย ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนหนองบัว เป็นที่ดินราชพัสดุ ส่วนใหญ่ไม่มีทะเบียนบ้าน จึงเป็นปัญหาในด้านความมั่นคงของที่อยู่อาศัย ซึ่งจะกระทบถึงเด็กเยาวชน ในชุมชนอย่างเลี่ยงไม่ได้

1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1 เพื่อศึกษาสภาพชีวิต และสาเหตุสำคัญของปัญหาคุณภาพชีวิตกลุ่มเด็กยากจน และด้อย-โอกาส ในเขตชุมชนเมือง จังหวัดสุรินทร์

2 เพื่อศึกษารูปแบบในการแก้ไขปัญหา ด้วยการช่วยเหลือกันเองของชุมชนเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคเอกชนอื่นๆ

3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาของเด็กในชุมชนเมือง ในการเข้าถึงระบบบริการของรัฐ โอกาส ช่องทาง และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

4 เพื่อพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับเด็กยากจนและด้อยโอกาสในเขตชุมชนเมือง นำไปสู่การวางแผน และบริการความช่วยเหลือแก่เด็กยากจนและด้อยโอกาสในเขตชุมชนเมือง

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1.4.1 กลุ่มเป้าหมาย เด็กยากจนและด้อยโอกาสในเขตชุมชนหนองบัว อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์

1.4.2 พื้นที่ที่ศึกษา ชุมชนหนองบัว อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์

1.4.3 ประเด็นในการศึกษา

วิจัยได้กำหนดประเด็นในการศึกษา และสร้างแนวทางในการเก็บข้อมูล ดังนี้

- 1) ข้อมูลทั่วไปของชุมชนหนองบัว
- 2) ข้อมูลด้านการบริการสังคม แก่เด็ก เยาวชน ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการบริการที่อยู่อาศัย
- 3) การประกันสังคม ได้แก่ การประกันการเจ็บป่วย ประกันอุบัติเหตุ ประกันการคลอดบุตร การประกันทุพพลภาพ การสงเคราะห์ครอบครัว ประกันการเสียชีวิต และประกันการว่างงาน
- 4) การสังคมสงเคราะห์
- 5) การประเมินตนเอง ได้แก่ ตำแหน่งทางสังคม ความหมายของชีวิต ความมุ่งหวังในอนาคต และการมีอิทธิพลต่อบุคคลอื่น
- 6) การวิเคราะห์ความยากลำบาก
- 7) ความรู้สึกต่อตนเองในเรื่องอำนาจต่อรอง
- 8) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ
- 9) การวิเคราะห์วงจรความทุกข์ยาก

1.5 วิธีการศึกษา

ในการศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) โดยมีระเบียบวิธีการศึกษาในรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.5.1 พื้นที่วิจัย

ชุมชนหนองบัว อ.เมือง จ.สุรินทร์

1.5.2 วิธีการและขั้นตอน

- 1) ศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อศึกษา จากรายงาน เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง(Literacy review)
- 2) คัดเลือกพื้นที่เป้าหมายในการศึกษา
- 3) ประสานงานหน่วยงาน องค์การท้องถิ่นเพื่อขอคำแนะนำและความสะดวกในการเก็บข้อมูล
- 4) ประสานงานกลุ่มเด็กในเขตชุมชนเมืองในพื้นที่เป้าหมาย เพื่อคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในการศึกษา และแผนงานการศึกษา
- 5) สัมภาษณ์เชิงลึก(In-dept Interview)
- 6) จัดการสนทนากลุ่มย่อย(Focus Group) กลุ่มเป้าหมาย 5-10 คน จำนวน 1 ครั้ง

1.5.3 แนวทางในการเก็บข้อมูล

- 1) การศึกษาจากเอกสาร แบ่งเป็น

- ความหมาย แนวคิด และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง
- ข้อมูลพื้นฐานของชุมชน
- ข้อมูลด้านสาธารณสุขของชุมชน
- ข้อมูลด้านการศึกษาของชุมชน
- ข้อมูลการใช้แรงงานและสวัสดิการสังคม
- ข้อมูลด้านสิทธิและสวัสดิภาพ

2) แนวทางการสังเกต และการสัมภาษณ์

- สภาพชีวิต วิธีการดำรงชีวิต
- โอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐ

3) สภาพปัญหาและความต้องการ โดยการประชุมกลุ่ม เด็กจำนวน 15 คน วาดรูปแสดงปัญหาที่เคยประสบมา ปัญหาในปัจจุบัน และความต้องการในหัวข้อ “บ้าน ชุมชน โรงเรียน ที่ฉันฝันถึง”

1.5.4 การคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายในการศึกษา

ในชุมชนเมือง จ.สุรินทร์ มีจำนวน 17 ชุมชน ได้แก่

- 1) ชุมชนหน้าสถานีรถไฟ
- 2) ชุมชนพรหมเทพ
- 3) ชุมชนเทศบาลนุสรณ์
- 4) ชุมชนหนองบัว
- 5) ชุมชนเกาะลอย
- 6) ชุมชนหมอกวน
- 7) ชุมชนไทรรงค์
- 8) ชุมชนดอังกำเม็ด
- 9) ชุมชนบำรุงราษฎร์
- 10) ชุมชนศรีบัวลาย
- 11) ชุมชนโพธิ์ร้าง-โพธิ์กลาง
- 12) ชุมชนปอยปรีว-ปอยหลวง
- 13) ชุมชนบ้านถนน
- 14) ชุมชนโดนไผ
- 15) ชุมชนศรีชุมพล
- 16) ชุมชนปทุมเมฆ
- 17) ชุมชนศาลาลอย

เนื่องจากมีจำนวนชุมชนที่หลากหลาย ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาเพียง 1 ชุมชน คัดเลือกจากชุมชนที่มีปรากฏการณ์ที่น่าสนใจ นำไปสู่การศึกษา คือ ชุมชนหนองบัว อ.เมือง จ.สุรินทร์ จากเกณฑ์การคัดเลือกดังนี้

1) เป็นชุมชนแออัดในเขตเทศบาลเมือง มีการประกอบอาชีพหลากหลาย ซึ่งชาวชุมชนหนองบัว มีการประกอบอาชีพทั้งการรับราชการ การค้าขาย คณะวิเกา เก็บขยะขาย รับจ้าง ฯลฯ นับว่ามีความหลากหลายของอาชีพสูง การประกอบอาชีพเป็นการหาเลี้ยงครอบครัวในชุมชน นั่นคือ เลี้ยงดูผู้อยู่นอกวัยแรงงาน ในที่นี้คือ เด็กเยาวชน และเด็กเยาวชนในชุมชนแออัด ถือเป็นเด็กยากจนและด้อยโอกาส

2) เป็นชุมชนแออัดในเขตเทศบาลเมือง ที่มีปัญหาในด้านความมั่นคงของที่อยู่อาศัย กรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชนหนองบัวเป็นกรรมสิทธิ์ของราชพัสดุ คนในชุมชนไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง นับเป็นปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย จะมีผลต่อการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงของเด็กเยาวชนในอนาคต

3) ที่ตั้งชุมชนอยู่ในแหล่งเสี่ยงที่จะสร้างปัญหาให้กับเด็กเยาวชนในชุมชน ชุมชนหนองบัวตั้งอยู่ติดกับแหล่งเสี่ยงถึง 2 แหล่ง คือ สถานีขนส่งจังหวัด ซึ่งเป็นศูนย์กลางคมนาคมของจังหวัด และจังหวัดใกล้เคียง จะนำพาปัญหาต่าง ๆ เช่น คนเร่ร่อน อาชญากร สร้างปัญหาให้เป็นปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของคนในชุมชน และแหล่งที่ 2 คือ ถนนสายบันเทิง ซึ่งเป็นศูนย์กลางแหล่งบันเทิงของจังหวัด เป็นปัญหาการเรียนรู้อันของเด็กและเยาวชน ทำให้เด็กเยาวชนมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์

ตามเกณฑ์การเลือกชุมชนศึกษาที่กล่าวมา ชุมชนหนองบัวสามารถเป็นตัวแทนของชุมชนเมืองในการศึกษาการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับเด็กยากจนและด้อยโอกาสในชุมชนเมือง จังหวัดสุรินทร์

1.5.5 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเชิงคุณภาพ

1) ตัวของผู้วิจัยเอง ในการบันทึก การสังเกต การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มย่อย และการจัดรวบรวมข้อมูล

2) แบบบันทึกการสังเกต การสัมภาษณ์

3) เครื่องบันทึกเสียง

4) เอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายงานการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานของรัฐ กรรมการชุมชน เอกสารสรุปการประชุมที่เกี่ยวข้อง ทะเบียนชุมชน เป็นต้น

1.5.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีพรรณนาความสัมพันธ์ จากองค์ประกอบของเอกสาร และแบบบันทึก

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1 ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพชีวิตและวิถีชีวิต หรือการดำเนินชีวิตของกลุ่มเด็กยากจนและด้อยโอกาสทางสังคมในเขตชุมชนเมือง จังหวัดสุรินทร์

2 ชุมชนเมืองมีแนวทางในการช่วยเหลือตนเอง และมีแนวทางในการเข้าถึงบริการของรัฐเพื่อให้สนับสนุนกิจกรรมการช่วยเหลือตนเองทั้งประเภทรูปแบบ และระดับปริมาณของสวัสดิการที่ได้รับ

3 แนวทางและรูปแบบในการจัดการปัญหาเด็กยากจนและด้อยโอกาสทางสังคม โดยชุมชน องค์กร
พัฒนาเอกชน ภาครัฐและภาคเอกชนอื่นๆ

4 เกิดเครือข่ายแลกเปลี่ยนทางด้านการวิชาการและข้อมูลผู้ด้อยโอกาสในสังคมไทย ทั้งในระดับท้องถิ่น
และระดับประเทศ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบมีส่วนร่วม เพื่อศึกษาการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับเด็ก ยากจน และเด็กด้อยโอกาสในเขตชุมชนเมือง จ.สุรินทร์ ครอบคลุมในทุกด้านของชุมชนไม่ว่าจะเป็นด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 สถานการณ์ปัญหาเด็กในอีสาน

- 2.1.1 ปัญหาจากนโยบายการพัฒนาประเทศและการแก้ปัญหาของรัฐ
- 2.1.2 ปัญหาการละเมิดสิทธิเด็ก
- 2.1.3 ปัญหาเอดส์กับเด็กเยาวชน
- 2.1.4 ปัญหาเด็กเข้าสู่การขายบริการทางเพศ
- 2.1.5 สถานการณ์เด็กกับครอบครัวในปัจจุบัน

2.2 แนวคิดและความหมายของสวัสดิการสังคม

2.3 ความหมาย ลักษณะ และหน้าที่ของชุมชน

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 สถานการณ์ปัญหาเด็กในอีสาน

สถานการณ์ปัญหาเด็กเยาวชนในภาคอีสาน ประกอบด้วยปัญหาหลายด้าน หลายระดับ กล่าวคือ เด็กเยาวชนอีสานกำลังเผชิญปัญหาจากสภาพสังคมวัฒนธรรม ตามวิถีบริโภคนิยม และกระแสสื่อ ปัญหาจากสภาพทางเศรษฐกิจ ที่เด็กจะต้องดิ้นรนหารายได้เพื่อการใช้จ่าย ปัญหาทางการเมืองจากการขาดการมีส่วนร่วมของเด็ก เด็กถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งเป็นปัญหาระดับประเทศ ในระดับชุมชน โรงเรียนที่ระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตประจำวัน เด็กไม่มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการชุมชน ระดับครอบครัว เด็กเผชิญอยู่กับครอบครัวที่ไม่อบอุ่น เช่น ครอบครัวแตกแยก การเลี้ยงดูเด็กที่ไม่เหมาะสม รวมถึงการใช้แรงงานเด็กในครอบครัวเกินควร ระดับตัวเด็กเอง ประสบกับปัญหา ความยากจน การขาดที่พึ่ง การถูกทอดทิ้ง เป็นต้น ผู้วิจัยได้ทบทวนสถานการณ์ปัญหาเด็กในอีสานประกอบด้วย ปัญหาที่เกิดจากนโยบายการพัฒนาประเทศและความพยายามแก้ปัญหา ได้แก่ การสร้างเศรษฐกิจชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชน และการพัฒนาคน ปัญหาการละเมิดสิทธิเด็ก ปัญหาเอดส์กับเยาวชน ปัญหาเด็กเข้าสู่การขายบริการทางเพศ และ ปัญหาความสัมพันธ์ของเด็กกับปัญหาครอบครัว ซึ่งมี รายละเอียดดังนี้

2.1.1 ปัญหาจากนโยบายการพัฒนาประเทศและการแก้ปัญหาของรัฐ

เครือข่ายองค์กรพัฒนาด้านเด็กภาคอีสาน ได้เสนอปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายและการแก้ปัญหาของรัฐในปัจจุบัน โดยแบ่งเป็นประเด็นหลักๆ 3 ประเด็น คือ สภาพปัญหาที่เกิดจากการสร้างเศรษฐกิจชุมชน การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชน และการพัฒนาคน (เครือข่ายองค์กรพัฒนาด้านเด็กภาคอีสาน เอกสารสรุปรายงานสัมมนา "แนวคิด ทิศทาง การพัฒนาเด็กภาคอีสาน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9" : 25 เมษายน 2543)

1) การสร้างเศรษฐกิจชุมชน

จากกระแส "เศรษฐกิจชุมชน" กำลังเป็นที่กล่าวถึงอย่างทั่วไป ในปัจจุบันรัฐได้เข้าไปส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติและมีการกระจายไปในทั่วทุกหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ทั่วประเทศแต่รัฐขาดการติดตามงานอย่างต่อเนื่องและทอดทิ้งไปในที่สุด รูปธรรมที่เกิดขึ้นเป็นเพียงโครงสร้างเท่านั้น ยังขาดจิตสำนึกความเข้าใจถึงแก่นแท้และการปฏิบัติในการสร้างเศรษฐกิจชุมชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ชุมชนยังขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดตั้งระบบเศรษฐกิจของชุมชนเอง ตัวชาวบ้านไม่ได้รับการพัฒนาที่แท้จริง รัฐไม่เข้าใจถึงความต้องการที่แท้จริงของชาวบ้านและความเหมาะสมกับทรัพยากรในท้องถิ่น นอกจากนี้บางชุมชนได้สร้างเศรษฐกิจชุมชนได้เกิดขึ้นมานานและมีความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้านอยู่ระดับหนึ่ง แต่ได้เกิดปัญหาการแสดงความไม่เป็นเจ้าของของคนภาครัฐโดยไม่มีการเข้าไปส่งเสริม

ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งในเรื่องของเศรษฐกิจชุมชนได้เพียงบางส่วนบางพื้นที่ เนื่องจากมีข้อจำกัดขององค์กรที่มีขนาดเล็กและเข้าไปไม่ถึงตัวชาวบ้านได้ในทุกหมู่บ้าน ทุกตำบล

2) การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชน

กระแสการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในการพัฒนามีความชัดเจนมากขึ้น เมื่อรัฐมีการประกาศใช้แผนฯ8 ซึ่งเป็นแผนฯ ที่เปิดโอกาสให้คน ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนกระบวนการพัฒนา รัฐเริ่มเปลี่ยนทัศนคติเข้ามารับฟังชุมชน แต่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการสนองความต้องการของชุมชน ภาครัฐยังมีแนวทางการปฏิบัติที่ยึดติดกับระบบแบบเก่า ๆ ทัศนคติในเรื่องของแนวคิดยังถูกครอบงำโดยระบบเก่า ก่อให้เกิดปัญหาการแยกส่วนในเรื่องของการประสานงานระหว่างรัฐกับองค์กรเอกชน ซึ่งรัฐยังไม่เข้าใจถึงบทบาทร่วมกับองค์กรอื่นๆ นอกจากนั้นยังมีความสับสน เนื่องจากระบบโครงสร้างของรัฐก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของการสั่งการ และการปฏิบัติของคนภาครัฐในระดับล่าง ซึ่งคนของรัฐในระดับล่างยังถูกครอบงำโดยนักการเมือง ทำให้เกิดการปฏิบัติที่ผิดพลาดและผิดจากแผนที่วางไว้

จากแผนฯ 8 ภาครัฐมีการกระจายการพัฒนาไปสู่ชุมชนมากขึ้นและเอื้อในเรื่องของการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างเห็นได้ชัดมากกว่าแผนฯ 1-7 แต่ระดับลึกในชุมชนยังมีข้อจำกัดในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เนื่องจากภาครัฐไม่เข้าใจถึงแก่นแท้ความต้องการของชาวบ้านชุมชน รัฐจะเน้นไปที่การมีส่วนร่วมในเรื่องของการพัฒนาชุมชนอย่างเดียว โดยละเลยความต้องการของชุมชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้านอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะทางด้านการศึกษา ซึ่งในชุมชนระบบการศึกษายังด้อยอยู่มาก

อย่างไรก็ตามองค์การพัฒนาเอกชนเห็นว่าแผนพัฒนาฯ ควรเริ่มจากฐานล่างก่อน คือ ระดับหมู่บ้าน ขึ้นไปถึงระดับตำบล อำเภอ จังหวัด ภาคและประเทศ และควรเกิดจากทุกคนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการคิดและวางแผน นอกจากนี้ในส่วนของแผนการพัฒนาด้านเด็กและเยาวชน ควรเริ่มจากตัวเด็กและคนทำงานด้านเด็ก โดยมีองค์กรระดับล่างเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน

3) การพัฒนาคน

จากกระแสบริโภคนิยมและกระแสสื่อต่างๆ ในปัจจุบันก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมมากมาย ซึ่งรวมถึงปัญหาเด็กและเยาวชน ปัญหาที่ยังเกิดขึ้นอยู่และยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง คือ ปัญหาคณด้อยโอกาสไม่ได้รับการพัฒนา คนด้อยโอกาสถูกทอดทิ้งและขาดการฟื้นฟูทางสมรรถภาพ ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด ปัญหาเด็กถูกละเมิดสิทธิ ปัญหาคนพิการยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึง เด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา ปัญหาการขาดบุคลากรทางด้านการศึกษา ปัญหาวัยรุ่นขาดแนวทางในการดำเนินชีวิตเนื่องจากสภาพครอบครัวมีปัญหา ครอบครัวไม่เข้าใจความต้องการที่แท้จริงของเด็กและส่งเสริมเด็กในทางที่ไม่ตรงตามความต้องการและความถนัดของเด็ก ทำให้วัยรุ่นขาดทิศทางในการปฏิบัติ ซึ่งสืบเนื่องไปถึงทัศนคติของคนภาครัฐที่เน้นปัจเจกบุคคลยกย่องคนเก่ง ไม่เปิดโอกาสให้วัยรุ่นได้ทำหน้าที่ของตนเอง และขาดการสนับสนุนให้วัยรุ่นแสดงความสามารถในเรื่องการทำงาน เด็กเยาวชนไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน รัฐไม่เปิดโอกาสให้เด็กเยาวชนแสดงออก เนื่องจากยังมองว่าเด็กเยาวชนขาดความรับผิดชอบ และปัญหาขาดการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพทางร่างกายและสติปัญญาของเด็กเยาวชน

นอกจากนี้รัฐขาดการส่งเสริมและไม่สนใจในการเข้าไปแก้ไขปัญหานี้ ให้ความช่วยเหลือเด็กเยาวชน หรือช่วยเหลือได้เพียงส่วนน้อย ภาครัฐไม่แสวงหางบประมาณที่เข้ามาช่วยเหลือปัญหาเด็กเยาวชนอย่างจริงจัง และไม่ให้ความสำคัญในแนวทางการปฏิบัติ ขาดการแนะนำให้ประชาชนเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ. หรือกฎหมายคุ้มครองสิทธิคนด้อยโอกาสอย่างทั่วถึง ตลอดจนการศึกษาข้อมูลปัญหาของเด็กในชุมชนที่ไม่ทั่วถึงและไม่เป็นตามสภาพปัญหาที่แท้จริง

การสร้างเศรษฐกิจชุมชน การสร้างการมีส่วนร่วม และการพัฒนาคน เป็นความพยายามแก้ไขปัญหารัฐ โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 แต่มีข้อจำกัดจากโครงสร้างกลไกของรัฐ ยังเป็นโครงสร้างที่รวมศูนย์ไว้ที่อำนาจรัฐส่วนกลาง จึงทำให้การดำเนินงานตามนโยบายไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ ปัญหาต่าง ๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไข ธรรมชาติของปัญหายังคงดำรงอยู่ ดังจะกล่าวต่อไป

2.1.2 ปัญหาการละเมิดสิทธิเด็ก

เครือข่ายองค์กรพัฒนาด้านเด็กภาคอีสาน (2544) ได้จัดเวที การพัฒนาบุคลากรด้านเด็ก สรุปถึงเรื่องของการปกป้องสิทธิของเด็กไว้ว่า “ประเทศไทยได้ทำการลงนามในภาคยานุวัติสาร อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เมื่อ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2535 ทำให้ทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชนต่างตื่นตัวกันมากขึ้น” (เครือข่ายองค์กรพัฒนาด้านเด็กภาคอีสาน , เอกสารสรุปรายงาน “โครงการพัฒนาบุคลากรด้านสิทธิเด็ก” : 26-27 มกราคม 2544)

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ทุกฝ่ายจะมีการตื่นตัว เรื่องการปกป้องสิทธิเด็กกันมากขึ้นกว่าที่ผ่านมาก็ตาม แต่การล่วงละเมิดสิทธิเด็กก็ยังมีให้เห็นอยู่บ่อยจากสื่อต่างๆ ทั่วทุกภาคของประเทศไทย การล่วงละเมิดสิทธิเด็กนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ใหญ่เป็นส่วนมาก ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยการรู้เท่าไม่ถึงการณ์เพราะความเคยชินในกรอบความคิดแบบเก่าๆ ที่เคยปฏิบัติมาไม่ว่าจะเป็นการพูดจาดูถูกเหยียดหยาม การทำร้ายจิตใจเด็ก การเลือกปฏิบัติต่อเด็กที่แตกต่างกันในเรื่องของภาษา เชื้อชาติ ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงการตั้งใจล่วงละเมิดสิทธิเด็ก โดยการทำร้ายร่างกาย การลงโทษด้วยวิธีพิสดาร รุนแรง การล่วงละเมิดทางเพศ การทำอนาจารเด็กรูปแบบต่างๆ การล่วงละเมิดสิทธิเด็กดังกล่าวมักเกิดกับเด็กที่อยู่ในช่วงวัยเรียนซึ่งไม่สามารถที่จะโต้ตอบอะไรได้เลย (เครือข่ายองค์กรพัฒนาด้านเด็กภาคอีสาน , เอกสารสรุปรายงาน “โครงการพัฒนานุเคราะห์ด้านสิทธิเด็ก” : 26-27 มกราคม 2544)

การล่วงละเมิดสิทธิเด็กหลายลักษณะที่เกิดขึ้นในสังคมไทยปัจจุบัน นอกจากสร้างความบอบช้ำทางร่างกายและสภาวะทางจิตใจให้แก่เด็กแล้ว ยังเป็นการประทับตราบาปติดตัวเด็กไปตลอดชั่วชีวิต ในระดับสังคม ก่อให้เกิดปัญหาครอบครัว สังคมอย่างรุนแรง และตอกย้ำปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นปัญหาที่ต้องการความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาอย่างสำคัญและเร่งด่วน จากปรากฏการณ์ดังกล่าว คนทำงานด้านเด็กในภาคอีสานมีหลายคนที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ หรือมีหลายองค์กรที่ให้ความหมายเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเด็กยังไม่ตรงกัน (เครือข่ายองค์กรพัฒนาด้านเด็กภาคอีสาน , เอกสารสรุปรายงาน “โครงการพัฒนานุเคราะห์ด้านสิทธิเด็ก” : 26-27 มกราคม 2544)

เห็นได้ว่าการละเมิดสิทธิเด็กมีทั้งการละเมิดทางเพศ และการละเมิดแรงงาน ตลอดจนการละเมิดสิทธิที่เด็กควรมีควรได้ เช่น สิทธิที่จะตัดสินใจ ทำ หรือ ไม่ทำอะไร ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาการละเมิดสิทธิเด็กเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ของสังคมศักดินาเช่นสังคมไทย ที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครอง เด็กไม่มีโอกาสที่จะเรียกร้องสิทธิของตนเองจากผู้ปกครอง ทั้งผู้ปกครองภายในบ้านได้แก่ ผู้ใหญ่ ผู้ปกครองในโรงเรียนได้แก่ ครู ความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองนี้เองที่เปิดโอกาสให้มีการละเมิดสิทธิเด็กจากผู้ปกครองที่ถือว่าเป็นนายและกระทำการใด ๆ ได้โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องและเหมาะสม

ชุมชนเมืองจังหวัดสุรินทร์ เป็นชุมชนแออัดในระดับภูมิภาค และเป็นศูนย์กลางของการค้าขายการทำงาน ชุมชนแออัดจึงเป็นแหล่งรวมแรงงาน แรงงานเด็กเป็นแรงงานราคาถูก เป็นเงื่อนไขให้มีการใช้แรงงานเด็กเกินควร การเป็นจังหวัดในภูมิภาคจึงอยู่นอกเหนือความสนใจจากรัฐบาลซึ่งรวมศูนย์อยู่ส่วนกลาง รูปธรรมของปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การค้าโสเภณีเด็ก การนำแรงงานเด็กไปลงเรือประมง หรือเรือสินค้า ยังไม่ได้รับการแก้ไขจากรัฐ

2.1.3 ปัญหาเอดส์กับเด็กและเยาวชน

โรคเอดส์เป็นโรคติดต่อที่ร้ายแรง ทำให้ประเทศสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก เพื่อการรักษาผู้ป่วย และผู้ติดเชื้อ เอชไอวี ทั้งยังทำให้ประชาชนในประเทศเกิดความหว่นวิตก ผู้ป่วย และผู้ติดเชื้ออยู่ร่วมในสังคมไม่ได้ เด็กที่พ่อแม่ติดเชื้อถูกกีดกันออกจากโรงเรียน ทำให้ขาดที่พึ่ง เป็นปัญหาทางสังคมต่อไป การแก้ไขปัญหาของรัฐ และเอกชนสามารถทำได้เพียงการบรรเทาปัญหา เท่านั้น ทั้งนี้เพราะการติดเชื้อ เอชไอวี จน

นำไปสู่การเจ็บป่วย มีสาเหตุที่หลากหลาย และขอบเขตกว้าง จึงเป็นความเสี่ยงของเด็กและเยาวชนในการหลีกเลี่ยงการติดเชื้อได้ยาก

เครือข่ายองค์กรพัฒนาด้านเด็กได้เสนอสาเหตุของปัญหา โดยแยกเป็นกลุ่มดังนี้ (เครือข่ายองค์กรพัฒนาด้านเด็กภาคอีสาน , อ้างแล้ว)

1) **สถาบันครอบครัวและผู้ปกครอง** เป็นปัจจัยหลักแห่งปัญหา หมายถึง ครอบครัวที่มีความแตกแยก พ่อแม่ลูกต้องอยู่คนละทิศคนละทาง อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจของครอบครัวล่มสลาย ยากจน มีหนี้สิน ทั้งเด็กไว้กับตา-ยาย ซึ่งคนอีสานมักชอบเรียกกันเสมอว่า “เด็กน้อยเอากันผู้เฒ่าเลี้ยงลูก” ซึ่งเด็กจะขาดคนดูแล ชี้นำ ขาดความอบอุ่น ไม่ได้รับความสนใจจากผู้ปกครอง ผู้ปกครองเป็นแบบอย่างที่ไม่ดี มีวอบายมุข ดื่มเหล้า มีการทะเลาะวิวาทกันประจำ บางครอบครัวเป็นครอบครัวที่มีฐานะ มักจะตั้งใจทำงานหาเงินเพียงอย่างเดียว ขาดการเอาใจใส่ลูก มองเห็นเงิน คือ ความสุขของครอบครัว ลูกอยากได้อะไร จัดซื้อให้หมด โดยใช้สิ่งของที่ซื้อแทนค่าความรัก ความอบอุ่น ขณะเดียวกันก็มีความคาดหวังในตัวลูกสูง อยากให้ลูกได้ดีจนเกินไป กดดันลูกตลอดเวลา เช่น ลูกต้องเรียนเก่ง จะต้องสอบได้ในโรงเรียนดีๆ จะต้องมีความทำงาน เป็นต้น ครอบครัวเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้เด็กใจแตกทั้งนั้น

2) **ระบบการสื่อสารมวลชน** ซึ่งเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่ายุคนี้เป็นยุคสื่อสารไร้พรมแดน เป็นยุคเสรีทางด้านข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารที่ออกมาสู่สายตาเด็กในทางที่ดีไม่ค่อยจะมี จะมีแต่ข้อมูลข่าวสารที่ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการบริโภคแบบตะวันตก สื่อยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทางที่ไม่ดี ระบบการควบคุมตรวจสอบของรัฐที่มีอยู่ก็หย่อนยาน ทัดทานไม่ไหว

3) **สถาบันการศึกษา** ที่ผ่านมาระบบการศึกษาไทยมีนโยบายผลิตนักศึกษาเพื่อเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม ผลิตคนให้เป็นเครื่องจักร เน้นการสอบแข่งขัน คัดคนเก่งทางคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ไม่คำนึงถึงเรื่องภูมิปัญญา วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น และสภาพจิตใจของคน ส่งผลทำให้คนลืมท้องถิ่นตัวเอง ขณะเดียวกันบุคลากรที่มีอยู่ของสถานศึกษาแต่ละแห่งส่วนใหญ่ ก็ไม่สามารถเป็นแบบอย่างที่ดีแก่เด็กได้ ไม่มีเวลาให้กับเด็กเท่าที่ควร หันมาทำธุรกิจส่วนตัวกันมากมาย บางคนถึงกับเป็นเอเยนต์ยาบ้าด้วยซ้ำไป สถานศึกษาถือว่าเป็นแหล่งเพาะข่าวความคิด สร้างสำนึกที่ดีให้กับเด็กเยาวชน อดีตที่ผ่านมาตั้งแต่ยุควิกฤตเศรษฐกิจดูเหมือนว่าจะไม่เป็นจริง ถึงแม้ว่าปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลง ปฏิรูประบบการศึกษา เน้นการพัฒนาคน น่าจะเป็นทางออกที่ดีของสังคมไทย แต่สิ่งที่ลืมไม่ได้คือ บุคลากรที่มีอยู่ยังขาดความเข้าใจ และยังไม่ได้ปรับพฤติกรรมของตัวเองใหม่เลย และถ้าปล่อยให้เด็กเลือกเรียนตามอัธยาศัย เด็กเขาจะไม่ไปเรียนตามผับตามบาร์ และตามห้างสรรพสินค้าหรือ เพราะระบบการสื่อสารมันก้าวไปอย่างไม่หยุดยั้งอย่างนี้

4) **สถาบันชุมชน สังคม วัฒนธรรม** ปัจจุบันระบบการเกื้อกูลกันของคนอีสาน ภาพของความเป็นคนซื่อ คนขยัน อดทน ของอีสานมันหายไปเกือบหมดแล้ว อยู่กันอย่างตัวใครตัวมัน มีการแก่งแย่งทรัพยากร มีวัฒนธรรมแบบบริโภคนิยม ยึดตามแนวอารยธรรมตะวันตก ประเพณี วัฒนธรรมดีๆ แบบไทยๆ เสื่อมหายไป ใช้วัฒนธรรมประเพณีไปในทางที่ผิดๆ ชุมชน ท้องถิ่น ไม่สามารถกำหนดอะไรตามความต้องการได้

5) **สถาบันการเมืองการปกครอง** เป็นที่รู้กันทั่วไประบบการเมืองไทยเป็นลักษณะบริษัทพรรคการเมือง นักการเมืองทุกระดับที่เรียกว่าเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ภาพความเป็นจริงกลับกลายเป็นพนักงานของบริษัทการเมือง พยายามกอบโกยผลประโยชน์เข้าสู่พรรคพวก ทั้งที่เป็นที่รู้กันว่าเป็นการกระทำที่ผิด เช่น การคอร์รัปชันโกงกิน การเปิดสถานบริการมอมเมา ทำธุรกิจผิดกฎหมาย ค้ายาเสพติด ละเมิดสิทธิทางเพศของนิสิตนักศึกษา ปัจจุบันอยู่ในยุคปฏิรูปการเมืองใหม่ ใช่ว่าปัญหาเหล่านี้จะหมดไป นักการเมืองที่เป็นสายเลือดใหม่ทั้งหลาย ก็ไม่สามารถทัดทานกับกลุ่มเก่าได้ สุดท้ายก็ถูกครอบงำโดยระบบทุนนิยมเหมือนเดิม

ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับต่อเด็กเยาวชนอีสาน ได้แก่ เด็กเสียอนาคต ต้องติดยาเสพติด ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ เรียนไม่จบ ท้องขณะเล่าเรียน สุขภาพร่างกายจิตใจแย่ สุขเสี่ยงต่อการทำร้ายตัวเอง และสังคมครอบครัว ชุมชน ไม่ยอมรับ เสียเงิน เสียเวลา สถาบันการศึกษาต่างๆ พยายามหลีกเลี่ยง เสี่ยงงบประมาณแผ่นดิน เกิดความวุ่นวายไม่สงบสุขในสังคม

แนวทางการแก้ไขถ้าจะอาศัยกลไกของรัฐเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอ บางอย่างรัฐใช้ระบบการปราบปราม จับกุมเพียงอย่างเดียว คงไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้อง นอกจากจะแก้ไขปัญหามาไม่ได้แล้ว ยังเป็นการทำลายเด็กทั้งชีวิตอีกด้วย ทางออกที่น่าจะถูกต้องควรอาศัยภาคีความร่วมมือของทุกๆ ฝ่ายช่วยกัน ทั้งครอบครัว ชุมชน สถาบันการศึกษา ภาครัฐ เอกชน นักการเมือง ตลอดจนกลุ่มเด็กเยาวชนเอง มาร่วมกันคิด วิเคราะห์ ร่วมกันพัฒนา แก้ไขปัญหาร่วมกัน จะขาดส่วนหนึ่งส่วนใดคงไม่ได้ กลไกเหล่านี้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านเด็กภาคอีสาน กำลังขยับขับเคลื่อนกันอยู่ และกำลังจะขยายไปสู่หมู่พันธมิตร เพื่อร่วมกันพิชิตกับปัญหาและสร้างภูมิปัญญาให้กับเด็กเยาวชนของภาคอีสานต่อไป

ชุมชนเมืองจังหวัดสุรินทร์ มีแหล่งบันเทิงที่เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวกลางคืนของจังหวัด และจังหวัดใกล้เคียง นับเป็นศูนย์กลางกระแสปวดของโรค ชุมชนที่อยู่ติดกับแหล่งบันเทิง เป็นชุมชนที่เสี่ยงต่อการระบาดของโรค เด็กเยาวชนในชุมชนจึงเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการติดเชื้อ และเกิดโรคติดต่อที่ร้ายแรง จึงเป็นปัญหาที่รัฐและเอกชนจะต้องสร้างกลไกป้องกัน และคุ้มครองให้เด็กเยาวชนในชุมชนเมือง จากปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน

2.1.4 ปัญหาเด็กเข้าสู่การขายบริการทางเพศ

ปัญหาการเข้าสู่การขายบริการทางเพศของเด็กเยาวชน เป็นปัญหาหนึ่งที่น่าไปสู่การดำเนินเด็ก ทำให้เด็กเยาวชนเสียอนาคต สูญเสียโอกาสทางการศึกษาและประกอบอาชีพ ทั้งยังเป็นที่รังเกียจของสังคม การเข้าสู่บริการทางเพศเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มีสาเหตุชักนำเข้าสู่การขายบริการทางเพศที่หลากหลาย และมีช่องทางง่าย จึงมีแนวโน้มของปัญหาที่จะขยายขอบเขตกว้างและระดับความรุนแรงเพิ่มขึ้น

ประจวบ จันทร์หมื่น (2543) ได้นำเสนอถึงสาเหตุของการเข้าสู่การขายบริการทางเพศของเด็กเยาวชน ดังนี้ (เครือข่ายองค์กรพัฒนาด้านเด็กภาคอีสาน , เอกสารสรุปสัมมนา “เวทีเกาะเกี่ยวญาติมิตรจนความคิดมืดมนหาย” : 13-14 กันยายน 2543)

1) เด็กมีปัญหาของตัวเองและครอบครัว

ปัญหาที่ตัวเด็ก คือ เป็นคนชอบเที่ยว มีปัญหาความรัก มีพฤติกรรมเลียนแบบสื่อต่างๆ ปัญหาที่ครอบครัว คือ ครอบครัวแตกแยก มีฐานะยากจน ครอบครัวคาดหวังในตัวเด็กสูง ครอบครัวไม่มีเวลาดูแลลูก พ่อแม่แสดงแบบอย่างที่ไม่ดีต่อลูก

2) การหาทางออกของเด็ก

เมื่อเด็กมีปัญหาทางออกที่เด็กเลือก คือ ปริกาเพื่อนซึ่งกลุ่มเพื่อนมีทั้งดีและไม่ดี หรือเด็กบางคนประชดชีวิตโดยการเที่ยวกลางคืน คบหาเพื่อนไม่ดี และหาทางออกโดยหันเข้าหายาเสพติด เด็กบางคนต้องหาเลี้ยงตัวเอง เช่น เป็นเด็กเสิร์ฟ ทำงานกลางคืน ซึ่งง่ายต่อการมั่วสุม และเข้าสู่วงจรขายบริการ

3) เข้าสู่กระบวนการทางเพศ

โดยเพื่อนแนะนำให้รู้จักเพื่อนผู้ชายมีการเที่ยว ดื่มของมีเมา และมีเพศสัมพันธ์ กับกลุ่มเพื่อนเที่ยวด้วยกัน หรือบางคนรู้จักเอยนต์ นายหน้า นกต๋อ ครั้งแรกลองทำแล้วได้เงินและมีการทำต่อไปเรื่อยๆ

4) สุดท้ายของชีวิต

เกิดปัญหาท้องไม่มีพ่อ ติดยาเสพติด สุขภาพเสื่อมโทรม ติดเชื้อเอดส์ และสังคมไม่ยอมรับ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกระบวนการขายบริการ ด้านตัวเด็ก เรียนไม่ประสบผลสำเร็จ ท้องขณะเรียน เสียอนาคต เข้าบ้านไม่ได้ ด้านครอบครัว สังคมไม่ยอมรับ เสียลูก เสียเงิน เสียเวลา สุขภาพจิตไม่ดี ครอบครัวแตกแยก เกิดการทะเลาะวิวาท ด้านสถาบันและสังคม สถาบันเสียชื่อเสียง ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพ สังคมเสื่อมด้านวัฒนธรรม สังคมมีกลุ่มมั่วสุมมากขึ้น เสี่ยงประมาณ นอกจากนี้สื่อยังเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดปัญหาทางพฤติกรรมทางเพศ ความรุนแรงของเด็กวัยรุ่น และพฤติกรรมการลอกเลียนแบบ

ชุมชนเมืองมีสถานบันเทิงจำนวนมาก โดยเฉพาะจังหวัดสุรินทร์ ที่มีศูนย์กลางของสถานบันเทิง ประกอบกับกระแสสื่อที่เน้นความสดวกสบาย ในวิถีบริโภคนิยม เด็กเยาวชนใช้การมีวัตถุที่หรูหราเพื่อแสดงฐานะทางสังคม ให้เกิดการยอมรับในหมู่เพื่อน เด็กเยาวชนในชุมชนที่อยู่ติดกับศูนย์กลางแหล่งบันเทิง จึงมีโอกาสในการเข้าสู่การขายบริการทางเพศมาก

2.1.5 สถานการณ์เด็กกับครอบครัวในปัจจุบัน

ครอบครัวเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่อยู่ใกล้ตัวเด็กมากที่สุด การเรียนรู้ของเด็กเริ่มต้นจากครอบครัว ครอบครัวจึงมีผลต่อเด็กทั้งการเรียนรู้ การหล่อหลอมเด็ก การให้คำปรึกษาเมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ ครอบครัวที่สมบูรณ์จะทำให้เด็กมีสุขภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสุขภาพทางสังคมที่สมบูรณ์ และครอบครัวที่มีปัญหาย่อมเกิดปัญหากับตัวเด็กด้วย เครือข่ายองค์กรพัฒนาด้านเด็กภาคอีสานได้เสนอปัญหาของครอบครัวในปัจจุบันไว้ ดังนี้ (เครือข่ายองค์กรพัฒนาด้านเด็กภาคอีสาน, เอกสารสรุปรายงานสัมมนา “เวทีเกาะเกี่ยวญาติมิตร จูนความคิดมิตรสหาย” : 13-14 กันยายน 2543)

ผลพวงจากแผน ฯ ฉบับที่ 1 – แผน ฯ ฉบับปัจจุบัน (แผน ฯ 8) เป็นแผน ฯ ที่เน้นการพัฒนาสิ่งแวดล้อมการเมือง เศรษฐกิจ สังคม แต่ไม่มีการพัฒนาในเรื่องของตัวคน ก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมา คือ

ศาสนา จากเคยที่เป็นที่พึ่งของชุมชน ปัจจุบันมีการแย่งชิง ชุมระหว่างศาสนาด้วยกัน ลัทธิต่างๆ เกิดขึ้นมามากมาย ซึ่งยังหาคำตอบไม่ได้ว่าประชาชนจะมีสภาพจิตใจเป็นอย่างไรในสถานการณ์ดังกล่าว

เศรษฐกิจล่มสลาย ครอบครัวแตกแยก จากแผนฯ5 เริ่มเกิดภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่แตก เหตุการณ์ที่พ่อแม่ต้องทิ้งลูกไว้กับคนแก่เพื่อไปทำงานต่างถิ่น เกิดระบบการเลี้ยงลูกทางไปรษณีย์ ทางสื่อ ทางวัตถุ เด็กเยาวชนเปิดรับวัฒนธรรมตะวันตกมากขึ้น

การเมือง ระบบสังคมการเมืองทุกคนทุกฝ่ายต่างเอารัดเอาเปรียบ มุ่งหาประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก โดยไม่เหลียวแลถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม

สิ่งแวดล้อม ในโรงเรียนครูมีความตั้งใจสอนหนังสือ แต่ติดที่ระบบการศึกษาไม่มีความสอดคล้องกับชีวิตประจำวัน และไม่สอดคล้องกับความต้องการของเด็กเยาวชน

กระแสสื่อ ในสถานการณ์ปัจจุบันสื่อเป็นกระแสที่รุนแรง และเข้ามาอยู่ในชีวิตประจำวันอย่างรวดเร็ว แต่สื่อที่นำเสนอไม่สร้างสรรค์ สื่อชั่วๆ ก่อให้เกิดค่านิยมที่ไม่เหมาะสม เด็กเยาวชนตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกระแสบริโภคนิยม

พงษ์สวัสดิ์ ตันติเจริญกิจ (2543) ได้จำแนกประเภทครอบครัวในปัจจุบันออกเป็น 4 ประเภท คือ (เครือข่ายองค์กรพัฒนาด้านเด็กภาคอีสาน , เอกสารสรุปรายงานสัมมนา “เวทีเกาะเกี่ยวญาติมิตร จูนความคิดมิตรสหาย” : 13-14 กันยายน 2543)

ประเภทที่ 1 ครอบครัวคอร์รัปชั่น เป็นครอบครัวที่พ่อแม่มุ่งแต่หาเงินอย่างเดียว เพื่อตอบสนองความต้องการของตัวเอง และเพื่อการยอมรับในสังคม

ประเภทที่ 2 ครอบครัวลูกกระเบิด เป็นครอบครัวที่พบมากในชุมชนสลัม สภาพการณ์ที่พ่อแม่ทะเลาะวิวาทกันเป็นเนืองนิจ ลูก ๆ ขาดคนปรึกษา เกิดภาวะกดดัน สภาพจิตใจปวดร้าว หาทายออกโดยการคบเพื่อน เทียวสถานเริงรมย์ และเสพสิ่งเสพติด ตัวอย่างเด็กกลุ่มนี้ คือ เป็นเด็กที่ไม่เคยได้รับอะไรในวัยเด็ก ขาดความอบอุ่น มีเพศสัมพันธ์กับทุกคนที่คบหาโดยไม่เลือกหน้า เพราะยังไม่เข้าใจว่ารักคืออะไร และเด็กอีกกลุ่ม คือ เด็กประเภทที่คิดว่าไม่มีใครรัก ซึ่งหาทางออกให้กับชีวิตโดยแสวงหาไปเรื่อยๆ ก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมา คือ ห่วงไม่มีพ่อ สุดท้ายของชีวิตต้องติดเชื้เอดส์

ประเภทที่ 3 ครอบครัวยิปซี เป็นครอบครัวเร่ร่อน คือ เร่ร่อนหางานตามแหล่งงานต่างๆ เช่น แหล่งเกษตรกรรม แหล่งอุตสาหกรรม เกิดปัญหาการเปลี่ยนคู่นอนชั่วคราว

ประเภทที่ 4 ครอบครัวดาวกระจาย เป็นครอบครัวที่ พ่อ แม่ ลูก ไปคนละทาง หรือพ่อ แม่ เสียชีวิตด้วยโรคเอดส์ ลูก ๆ ถูกทิ้งไว้กับตายาย ปัญหาที่ตามมา คือ เด็กขาดความรัก ความอบอุ่น และที่สำคัญ คือ ปัญหาเด็กขาดสารอาหาร เงินที่ได้รับมาถูกนำไปใช้ในทางอื่นหมด

สภาพครอบครัวในชุมชนแออัด เขตเทศบาลเมือง จังหวัดสุรินทร์ มีครอบครัวประเภทครอบครัวลูกกระเบิด ทั้งยังมีครอบครัวที่หาเช้ากินค่ำ ครอบครัวที่พ่อต้องออกไปเก็บขยะเพื่อนำมาขายเป็นรายได้ของครอบครัว สภาพครอบครัวในชุมชนจึงมีผลต่อคุณภาพชีวิตของเด็กเยาวชน ประกอบกับจังหวัดสุรินทร์เป็นจังหวัดศูนย์กลางอันดับที่ 2 ของภาค สภาพการจ้างงานมีน้อย ทำให้ครอบครัวประสบกับปัญหาความยากจนทางเศรษฐกิจด้วย

จากปัญหาที่กล่าวมาจะเห็นว่าเด็กเยาวชนอีสานกำลังประสบปัญหาหลายด้านหลายระดับ โดยมีสาเหตุที่มาของปัญหาหลายสาเหตุ และมีความเชื่อมโยงกันทั้งทางกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ความพยายามแก้ไขปัญหของรัฐ คือ นโยบายการสร้างเศรษฐกิจชุมชน การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน และการพัฒนาคน แต่เป็นการแก้ปัญหาปลายเหตุ ในขณะที่ต้นเหตุของปัญหา คือ โครงสร้างการรวมศูนย์ของรัฐ และนโยบายการพัฒนาประเทศที่ผิดพลาดในอดีต ส่งผลให้เกิดเป็นกระแสบริโภคนิยม การโฆษณาทางสื่อเพื่อระบายสินค้า สู่เด็กเยาวชนซึ่งเป็นตลาดรองรับสินค้าฟุ่มเฟือยได้ดีที่สุด ทำให้เด็กเยาวชนมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์จากการเลียนแบบตามการโฆษณาของสื่อ การปฏิรูประบบราชการให้มีการกระจายการดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นยังไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ปัญหาต่างๆ ยังคงดำรงอยู่และกำลังรอการแก้ไขจากผู้เกี่ยวข้อง

การศึกษาการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับเด็กยากจนและด้อยโอกาสในเขตชุมชนเมือง เป็นการศึกษานหาแนวทางที่วางอยู่บนสถานการณ์ปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นดังผู้วิจัยได้ทบทวนสถานการณ์ปัญหาเด็กเยาวชนอีสานในช่วงต้น การศึกษาการพัฒนาระบบสวัสดิการ ต้องทราบถึงแนวคิดและความหมายของสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นแนวทาง และวิธีการให้การสวัสดิการสำหรับเด็กยากจนและด้อยโอกาสในเขตชุมชนเมือง จังหวัดสุรินทร์ ให้เป็นระบบ ซึ่งผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิด และความหมายของสวัสดิการสังคม ดังจะกล่าวต่อไป

2.2 แนวคิดและความหมายของสวัสดิการสังคม

ความหมายของสวัสดิการสังคม มีผู้ให้ความหมายไว้เป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านการสังคมสงเคราะห์ การจัดสวัสดิการของรัฐ และความหมายในเชิงสถาบันทางสังคม ดังเช่น ศรีทัตติม พานิชพันธ์ (2525 : 13) ให้ความหมายว่า สวัสดิการ หมายถึง การมีวิถีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีที่ราบรื่นมั่นคง ตลอดจนการกินดีอยู่ดี มีมาตรฐานในการครองชีพสูงขึ้น มีสุขภาพและอนามัยดี สวัสดิการของแต่ละบุคคลประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ สวัสดิการหรือความสมบูรณ์ทางด้านร่างกาย (สุขภาพกาย), ความสมบูรณ์ทางวัตถุ (ความร่ำรวย) และ ความสมบูรณ์ทางจิตใจ (สุขภาพจิต) องค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้จะทำให้ชีวิตมีความสุขอยู่ได้ในสังคม

จงจิตต์ ไชยณณการณ (ม.บ.ป. : 8) สรุปความหมายว่า สวัสดิการสังคม หมายถึงสถาบันที่ให้การช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ได้มีมาตรฐานการครองชีพอันดี มีสุขภาพอนามัยดี มีสัมพันธภาพทางสังคมที่ดีกับบุคคลอื่น ดำเนินงานทั้งโดยรัฐบาลและเอกชน (อาสาสมัคร) ตามนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการ เพื่อที่สามารถจะช่วยเหลือตนเองและผู้อื่นในสังคมได้ต่อไป

Walter A. Frindlander (1968 : 4) ได้ให้ความหมายไว้ว่า สวัสดิการสังคม คือ การจัดกิจกรรมขึ้นเพื่อส่งเสริมสวัสดิการสังคมโดยตรงแก่ประชาชนในด้านความต้องการที่อยู่อาศัย ในเรื่องครอบครัวและเด็ก อนามัย การปรับสังคม การใช้เวลาว่าง มาตรฐานการครองชีพและความสัมพันธ์ทางสังคม และในส่วนด้าน

การบริการทางสวัสดิการสังคมให้ปฏิบัติเกี่ยวกับบุคคล กลุ่มชน ชุมชน และสังคม ซึ่งบริการเหล่านี้จะรวมถึง การดูแล การรักษา และการป้องกันด้วย

สุวรรณ รื่นยศ (2512 : 6) ให้ความหมายว่า งานสวัสดิการสังคม มีความหมายครอบคลุมไปถึงการดำเนินการทุกอย่างทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อนมนุษย์หรือกลุ่มชนที่รวมกันเป็นสังคม เป็นชาติ ผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ให้มีความสุขทั้งทางกายและจิตใจ ให้มีปัจจัยอันจำเป็นแก่การดำรงชีพ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค ตลอดจนการบำบัดโรคภัยไข้เจ็บ การศึกษาอบรมตามสมควรแก่ อดภาพ และความรู้ที่จะทำมาหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต เพื่อความสงบเรียบร้อยและความเป็นปึกแผ่นของสังคม

Encyclopaedia Britannica (1768 : 773) ให้ความหมายว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง การปฏิบัติจัดทำทั้งหลายไม่ว่าโดยส่วนราชการหรือเอกชน เป็นการปฏิบัติจัดทำเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชน และ ชุมชน ให้มีมาตรฐานการครองชีพอันดี มีสุขภาพและสังคมภาพที่น่าพึงพอใจ โดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกันได้ต่อไป

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย (2523 : 234) ให้ความหมายว่า สวัสดิการสังคม เป็น ความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไปทุกด้าน เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม และพัฒนาบุคคล และกลุ่มต่าง ๆ พื้น ฐานในเรื่อง สวัสดิการสังคม จะต้องประกอบด้วย

- มีหลักประกันรายได้ต่ำ
- มีการจัดหาบ้านช่องที่พักอาศัยของประชาชน
- มีบริการในเรื่องสุขภาพของประชาชน
- มีระบบการประกันสังคม

สุเทพ เชาวลิตร (2527 : 4) สรุปความหมายว่า งานสวัสดิการสังคม คือ กิจกรรมทั้งหลายที่ส่งเสริม สวัสดิภาพทั่ว ๆ ไปให้ประชาชนมีการกินดี อยู่ดี มีความสุขนั่นเอง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยให้ความหมายว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง การช่วยเหลือประชาชนโดยหน่วยงาน รัฐ หรือเอกชนอย่างเป็นระบบในการให้ความช่วยเหลือทั้งทางสุขภาพกาย ความสมบูรณ์ทางวัตถุ และ จิตใจ อย่างน้อยที่สุด คือการมีปัจจัย 4 อย่างครบถ้วน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้มีชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข ตามมาตรฐานการครองชีพ

การจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบจะต้องแยกประเภท ซึ่งจะทำให้งานสวัสดิการสังคมมีความ ละเอียดยิ่งขึ้น ดัง สยม รัตนวิจิตร (2523 : 22) ได้จำแนกประเภทบุคคลที่ยากลำบาก ที่จำเป็นต้องได้รับการ ช่วยเหลือขั้นต้น ดังนี้

- 1) เด็ก แยกเป็น เด็กกำพร้า เด็กอนาถา (เด็กถูกทอดทิ้ง หรือเด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูไม่สมควร) เด็กพิการ (ทางร่างกายและจิตใจ) เด็กครอบครัวยากจน เด็กมีปัญหาความประพฤติ
- 2) เยาวชนทั้งหญิงและชาย แยกเป็น เยาวชนไร้ที่พึ่ง เยาวชนติดยาเสพติด เยาวชนมีปัญหาความ ประพฤติ เยาวชนยากจนไร้ที่เรียน เยาวชนขาดที่พักผ่อนหย่อนใจ เยาวชนที่ถูกดำเนินตาม กฎหมายเพราะกระทำความผิด

- 3) สตรี แยกเป็น หญิงที่ถูกหลอกลวงมาเป็นโสเภณี หญิงที่เลิกเป็นโสเภณีแล้วแต่ไม่เป็น ที่ยอมรับของสังคม หญิงตั้งครภันอกสมรส หญิงผู้เป็นมารดาแต่สามีไม่รับผิดชอบ ในการส่งเสียเลี้ยงดู หญิงที่สามีต้องโทษเพราะทำผิด หญิงที่เป็นโรคเรื้อรังทำงานไม่ได้
- 4) หัวหน้าครอบครัว แยกเป็น หัวหน้าครอบครัวที่ไม่มืงานทำหรือไม่มีอาชีพ หัวหน้าครอบครัวที่ไม่มีที่จะทำกิน ไม่มีเงินทุนไปประกอบอาชีพ ไม่มีทักษะ ไร้ที่พึ่ง เป็นขอทาน
- 5) คนชราไร้ญาติขาดมิตร
- 6) คนพิการทุกประเภท ทั้งร่างกายและจิตใจ
- 7) คนป่วยที่ยากจนจริง ๆ
- 8) ผู้ประสบสาธารณภัย
- 9) ผู้ที่พ้นโทษไร้ญาติขาดมิตร
- 10) ครอบครัวของผู้ที่ต้อคุมขัง
- 11) พวกที่มีความคับแค้นทางอารมณ์ที่คิดฆ่าตัวตายแล้วไม่ตาย
- 12) ผู้ที่ติดยาเสพติด
- 13) ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย หรืออยู่อย่างขัดสน เช่น แหล่งเสื่อมโทรม
- 14) ชนกลุ่มน้อย เช่น ชาวเขา
- 15) ผู้อพยพมาจากประเทศอื่น
- 16) ผู้ที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมมาก
- 17) คนไทยในต่างแดนซึ่งตกทุกข์ได้ยากหรือต้องการบริการทางสังคม
- 18) ประชาชนที่ตายโดยไร้ญาติขาดมิตร

การจำแนกประเภทบุคคลผู้ตกทุกข์ได้ยากที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือข้างต้น เป็นการจำแนกอย่างละเอียดออกเป็น 18 ประเภท ซึ่งสามารถจัดกลุ่มได้อีก ดัง ณรงค์ เพชรประเสริฐ (2544) ได้จัดกลุ่มโดยการให้คำนิยาม คนจนและคนด้อยโอกาส ออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่

- 1) กลุ่มลูกจ้าง ในภาคอุตสาหกรรม ประกอบด้วย ลูกจ้างในอุตสาหกรรมในระบบ และลูกจ้างในอุตสาหกรรมนอกระบบ เป็นต้น
- 2) กลุ่มเกษตรกร ประกอบด้วย เกษตรกรรายย่อย เกษตรกรผู้เช่าที่ทำกิน เกษตรกรผู้รับจ้าง เป็นต้น
- 3) กลุ่มประกอบอาชีพอิสระ ประกอบด้วย แรงงานอิสระ รับจ้าง หาบเร่ เป็นต้น
- 4) กลุ่มนอกรั้วแรงงาน ประกอบด้วย เด็ก ผู้สูงอายุ สมณะ เป็นต้น
- 5) กลุ่มเสี่ยง ประกอบด้วย ผู้ติดยาเสพติด ผู้ติดเชื้ เอชไอวี เป็นต้น

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาระบบสวัสดิการสำหรับเด็กยากจนและด้อยโอกาสในชุมชนเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มนอกรั้วแรงงานตามการจัดกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสของ ณรงค์ เพชรประเสริฐ และเป็นประเภทบุคคลตกทุกข์ได้ยากที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือขั้นต้น ประเภทที่ 1 และ 2 ตามการจำแนกประเภทของ สยม รัตนวิจิตร เป็นการจำแนกประเภทของกลุ่มหรือบุคคล ส่วนการจำแนกประเภทของการจัดระบบสวัสดิการสังคม สามารถจำแนกได้ ดังที่ ณรงค์ เพชรประเสริฐ (2544) จำแนกออกเป็นองค์

ประกอบ ประเภทของข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ออกเป็น 3 องค์ประกอบ ได้แก่ การบริการสังคม การประกันสังคม และการสงเคราะห์สังคม และเสนอต่อว่า การจัดสวัสดิการสังคมข้างต้นยังถือเป็นสวัสดิการขั้นต่ำที่ประชาชนต้องได้รับบริการ การจัดสวัสดิการขั้นต่ำ อย่างน้อยต้องครอบคลุมถึง ระบบสวัสดิการด้านต่าง ๆ ได้แก่

- 1) จำนวนประชาชนที่ควรได้รับสวัสดิการขั้นต่ำ ต้องครอบคลุมกลุ่มคนที่ควรได้รับ สวัสดิการขั้นต่ำอย่างทั่วถึง
- 2) ประเภทของสวัสดิการ อย่างน้อยต้องได้รับสวัสดิการทุกประเภท คือ การบริการสังคม การประกันสังคม และการสงเคราะห์สังคม
- 3) ระดับ ปริมาณของการได้รับสวัสดิการจะต้องเพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตอย่างเป็นปกติสุข

ระบบสวัสดิการเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน ซึ่งแต่ละสังคมมีมาตรฐานการครองชีพที่แตกต่างกัน ระดับชุมชน ชุมชนชนบทและชุมชนเมืองย่อมมีมาตรฐานการครองชีพที่แตกต่างกันตามปัจจัยที่แวดล้อมและเชื้อต่อการครองชีพ และ ทรัพยากรที่ตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิก การทบทวนความหมายของชุมชน และความแตกต่างของชุมชนชนบทและชุมชนเมือง จะทำให้เข้าใจระดับมาตรฐานการครองชีพที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้วิจัยได้ทบทวน แนวคิดและความหมายของชุมชน ดังจะกล่าวต่อไป

2.3 ความหมาย ลักษณะและหน้าที่ของชุมชน

2.3.1 ความหมายของชุมชน

พจนานุกรม Webster's New Dictionary of the American Language (อ้างในสนธิยา พลศรี, 2533 : 11) ได้ให้ความหมายว่า “ชุมชน หมายถึงกลุ่มคนที่อยู่ในท้องที่หรือในเมืองเดียวกันมีอาณาบริเวณหรือเมืองที่มีกลุ่มคนอยู่ร่วมกัน ชนกลุ่มหนึ่งที่อยู่ร่วมกันและมีความสนใจในเรื่องต่างๆคล้ายกัน”

ส่วนพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2524 ให้ความหมายไว้ว่า ชุมชน หรือประชาคมคือ (ใน สนธิยา พลศรี,อ้างแล้ว : 13)

1) กลุ่มย่อย ที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะสังคม แต่มีขนาดเล็กกว่าและมีความสนใจร่วมที่ประสานกันในวงแคบกว่า ชุมชน หมายถึง เขตพื้นที่ระดับของความคุ้นเคยและการติดต่อระหว่างบุคคลตลอดพื้นฐานความยึดเหนี่ยวเฉพาะอย่างที่ทำให้ชุมชนต่างไปจากกลุ่มเพื่อนบ้าน ชุมชนมีลักษณะทางเศรษฐกิจเป็นแบบเลี้ยงตนเองที่จำกัดมากกว่าสังคม แต่ภายในวงจำกัดเหล่านั้นย่อมมีการสังสรรค์ใกล้ชิดกว่าและความเห็นอกเห็นใจลึกซึ้งกว่า อาจมีสิ่งเฉพาะบางประการที่ผูกพันเอกภาพ เช่น เชื้อชาติ ต้นกำเนิดเดิมของชาติหรือศาสนา

2) ความรู้สึกและทัศนคติทั้งมวลที่ผูกพันปัจเจกบุคคลให้รวมเข้าเป็นกลุ่ม โดยชุมชนมีองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ประการคือ (ลำพอง บุญช่วย อ้างใน สนธิยา พลศรี, 2531 : 15)

(1) องค์ประกอบด้านวัตถุและทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ สถาบันต่างๆ เช่น วัด สถานที่ราชการ บ้านเรือน องค์การบริหาร และเอกชน ตลอดจน พืช สัตว์ แร่ธาตุต่างๆ ดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ ภูเขา ป่าไม้ เป็นต้น

(2) องค์ประกอบเกี่ยวกับคน ได้แก่ จำนวนพลเมือง จำนวนครอบครัว การทำมาหากินของผู้คน ฐานะทางเศรษฐกิจ ระบบการปกครอง ตลอดจนกิจกรรมอื่นๆของผู้คนในชุมชน

(3) องค์ประกอบทางจิตใจ ได้แก่ ความร่วมมือ ความเชื่อ ศาสนา เจตคติ แนวความคิด ตลอดจนธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมต่างๆ เป็นต้น

กลุ่มย่อย ที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะสังคม แต่มีขนาดเล็กกว่าและมีความสนใจร่วมที่ประสานกันในวงแคบกว่า ชุมชน หมายถึง เขตพื้นที่ระดับของความคุ้นเคยความรู้สึกและทัศนคติทั้งหมดที่ผูกพันปัจเจกบุคคลให้รวมเข้าเป็นกลุ่ม โดยชุมชนมีองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ประการคือ (ลำพอง บุญช่วย อ้างใน สนธยา พลศรี, 2531 : 15)

(1) องค์ประกอบด้านวัตถุและทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ สถาบันต่างๆ เช่น วัด สถานที่ราชการ บ้านเรือน องค์การบริหาร และเอกชน ตลอดจน พืช สัตว์ แร่ธาตุต่างๆ ดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเล

(2) ความรู้สึกและทัศนคติทั้งหมดที่ผูกพันปัจเจกบุคคลให้รวมเข้าเป็นกลุ่ม โดยชุมชนมีองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ประการคือ (ลำพอง บุญช่วย อ้างใน สนธยา พลศรี, 2531)

ชุมชนเมือง (Urban Community)

หมายถึง อาณาบริเวณที่มีประชากรอยู่รวมกันจำนวนหนึ่ง และต้องมีความหนาแน่นมากพอสมควร เป็นบริเวณที่มีอาคารบ้านเรือนหนาแน่นอยู่ในเขตการปกครองแบบใดแบบหนึ่ง ประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนมีการประกอบอาชีพที่แตกต่างกันออกไป มีความเจริญเป็นศูนย์กลางต่างๆ และรวมทั้งมีความเสื่อมโทรมอยู่ด้วย เช่น สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เป็นต้น

ลักษณะที่แตกต่างกันดังกล่าวส่งผลให้ชุมชนชนบทและเมืองมีหน้าที่แตกต่างกัน ดังนี้คือ

หน้าที่ของชุมชนชนบท

1) ผลิตอาหารและวัตถุดิบ เพราะประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร ผลผลิตที่สำคัญ คือ ข้าวปลาอาหาร ผัก ผลไม้ ตลอดจนวัตถุดิบอื่นๆ

2) ผลิตคนให้แก่ชุมชนเมือง เพราะชุมชนเมืองมีความเจริญเติบโตในด้านต่างๆมาก ทำให้มีความต้องการแรงงานจำนวนมากและราคาถูก คนชนบทในวัยแรงงานจึงอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ นอกจากนี้ยังเข้าไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ อีก เช่น การศึกษาหาความรู้ เป็นต้น

3) การให้ความปลอดภัย กล่าวคือ ในภาวะสงครามหรือบ้านเมืองประสบภาวะวิกฤตการณ์ขึ้นนั้น ในชนบทมีความปลอดภัยมากกว่าในเมือง และยังมีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจอย่างดีอีกด้วย

4.) การบำรุงและถนอมทรัพยากรธรรมชาติ เพราะชุมชนชนบทมีประชากรน้อย จึงมีความสงบสุขเหมาะแก่การทำนุบำรุง และถนอมทรัพยากรธรรมชาติไว้ได้เป็นอย่างดี

หน้าที่ของชุมชนเมือง

- 1) เป็นตลาดรับซื้ออาหารและวัตถุดิบ อันเป็นผลผลิตทางการเกษตรจากชุมชนชนบท
- 2) เป็นศูนย์กลางหรือศูนย์รวมของการสื่อสารและการคมนาคม เพราะชุมชนเมืองมักตั้งอยู่ท่ามกลางการแวดล้อมของชนบท
- 3) เป็นศูนย์รวมของการปกครอง เพราะชุมชนเมืองต้องเป็นเขตการปกครองแบบใดแบบหนึ่งเสมอ และยังเป็นที่ตั้งของสถาบันการเมือง การปกครองอื่นๆ อีกด้วย
- 4) เป็นที่รวมของกิจกรรมต่างๆ เช่น การตลาด การสาธารณูปโภค การอุปโภค การบริการ ศาสนา การนันทนาการ สาธารณสุข เป็นต้น

การศึกษาการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับเด็กในเขตชุมชนเมือง เป็นการเป็นการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการของสมาชิกชุมชน ตามองค์ประกอบของชุมชนข้างต้น การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะต้องมีแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการของชุมชนครบทั้ง 3 องค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบทางวัตถุและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีความหมายรวมถึงการจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็กด้วย องค์ประกอบเกี่ยวกับคน ซึ่งมีความหมายรวมถึงพฤติกรรมของสมาชิกในชุมชนที่เหมาะสมกับการพัฒนาเด็ก และองค์ประกอบทางด้านจิตใจ ความเชื่อ ความร่วมมือในการพัฒนาเด็กในชุมชน เพื่อการเติบโตสมควรกับ หน้าที่ของชุมชนเมือง ได้แก่ การเป็นตลาดรับซื้อวัตถุดิบ และสินค้าการเกษตรจากชุมชนชนบท เป็นศูนย์กลางหรือศูนย์รวมของการสื่อสารและการคมนาคม เป็นศูนย์รวมของการปกครอง และ เป็นที่รวมของกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างสมบูรณ์

จากการทบทวนแนวคิด ความหมาย และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยเห็นว่า สถานการณ์ปัญหาที่กำลังรุมเร้าเด็กเยาวชนในภาคอีสานเป็นปัญหาที่เกิดจากนโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาต่าง ๆ รูปธรรมปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาการละเมิดสิทธิเด็ก ปัญหาเอดส์กับเด็กเยาวชน ปัญหาเด็กเยาวชน ปัญหาเด็กกับเรื่องทางเพศ และปัญหาความสัมพันธ์ภายในครอบครัว เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้แม้รัฐบาลจะพยายามแก้ไขด้วยการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาโดยรวมของประเทศ ด้วยการสร้างเศรษฐกิจชุมชน การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน และการพัฒนาคน แต่ยังไม่สามารถคลี่คลายปัญหาได้ ปัญหาของเด็กเยาวชนอีสาน กลับมีแนวโน้มที่จะเพิ่มความรุนแรง และขยายกว้างขึ้นเรื่อย ๆ จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับเด็กเยาวชน โดยความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือแม้กระทั่ง ชุมชน และครอบครัว เพื่อร่วมกันป้องกันและบรรเทาปัญหา

การศึกษาการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับเด็กยากจนและด้อยโอกาสในเขตเทศบาลเมือง จะเป็นการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการ สร้างโครงข่ายความปลอดภัยสังคม (Social Safety Net) ที่ครอบคลุมถึงองค์ประกอบ ด้านการบริการสังคม การประกันสังคม และ การสังคมสงเคราะห์ จะเป็นการป้องกันและพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กในเขตเทศบาลเมือง ช่วยให้เกิดในเขตเทศบาลเมืองมีสุขภาพที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจและทางสังคม ตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว และชุมชน รวมทั้งการศึกษาแนวทางการพัฒนาทั้งองค์ประกอบด้านวัตถุ และทรัพยากรธรรมชาติ องค์ประกอบด้านพฤติกรรมของบุคคล และองค์ประกอบด้านจิตใจ ความร่วมมือในชุมชน สร้างแนวทางการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ของชุมชนเมือง ใน