

## บทที่ 5

### การนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์

ในบทนี้จะพิจารณาวิเคราะห์ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีความต่อเนื่องจากการศึกษาความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายกับปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบัน ซึ่งพบว่านโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ไม่สอดคล้องกับปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบัน และได้ส่งผลเป็นความล้มเหลวของนโยบาย (policy failer) ด้านความเป็นไปได้ทางการเมืองและเทคนิคหรือทฤษฎี จากการศึกษาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างไรบ้าง โดยการศึกษาในบทนี้จะประกอบด้วย 2 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 กล่าวถึงการปฏิบัติงานของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่นำนโยบายประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294

ส่วนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ความเกี่ยวเนื่องจากการศึกษานโยบาย ที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่ได้เปลี่ยนแปลงก่อให้เกิดความล้มเหลวของนโยบาย ได้ส่งผลกระทบต่อปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ ด้านการสื่อความหมายของนโยบาย ทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงาน ทักษะคติของผู้ปฏิบัตินโยบาย การประสานงานกับหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกระบบราชการ และการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

#### หน้าที่ความรับผิดชอบของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์ เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 มีการจัดการบริหารภายในองค์กรเป็น 2 ประเภท มีฝ่ายที่รับผิดชอบ 6 ฝ่าย ดังนี้

## 1. ประเภทงานสนับสนุน มี 2 ฝ่าย ดังนี้

1.1 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป รับผิดชอบงานสารบรรณ ธุรการ งานงบประมาณ การเงินบัญชี กรอบอัตรากำลังบุคลากร งานพัสดุ ครุภัณฑ์ ยานพาหนะและงานพิมพ์

1.2 ฝ่ายแผนงานและโครงการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ประสานงานเพื่อวางแผน วางโครงการ แผนปฏิบัติ ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ปรับปรุงกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กให้ทันสถานการณ์ปัจจุบัน ประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ เก็บรวบรวมสถิติจัดทำรายงานประจำปี

## 2. ประเภทงานปฏิบัติ มี 4 ฝ่าย ดังนี้

2.1 ฝ่ายสวัสดิภาพเด็ก รับผิดชอบเกี่ยวกับเด็กเร่ร่อน พลัดหลง ขอดาน ประพฤติตนไม่สมควรแก่วัย เด็กที่ถูกกระทำทารุณทั้งทางร่างกาย จิตใจ และทางเพศ เด็กซึ่งได้รับการเลี้ยงดูไม่เหมาะสมถูกใช้แรงงานไม่เป็นธรรม หรือถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

### การดำเนินงานของฝ่ายสวัสดิภาพเด็ก

1. ออกสำรวจตรวจตราเด็กเร่ร่อน ขอดาน หรือประพฤติตนไม่สมควรแก่วัย ร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน และเจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อพบเด็กดังกล่าวในชั้นแรกจะว่ากล่าวตักเตือนก่อนส่งคืนบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง หรือพิจารณานำเด็กส่งสถานแรกรับเด็ก สถานสงเคราะห์เด็ก หรือสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ตามความเหมาะสม เพื่อวิเคราะห์และพิจารณาวิธีการสงเคราะห์ ตลอดจนอบรมแก้ไขปัญหาคความประพฤติ ให้การศึกษาหรือฝึกวิชาชีพ ขณะเดียวกันก็จะดำเนินการประกาศติดตามสืบหาบิดามารดา หรือผู้ปกครองเพื่อให้รับเด็กกลับไปอุปการะเอง

2. ติดตามผลความประพฤติเด็กที่พ้นจากสถานแรกรับเด็ก โดยการเยี่ยมบ้านเด็กและครอบครัว พร้อมทั้งให้คำแนะนำปรึกษาแก่บิดามารดา ผู้ปกครองในการเลี้ยงดูเด็ก

3. ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ที่ถูกกระทำทารุณทั้งทางร่างกาย จิตใจ และทางเพศ หรือเด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูไม่เหมาะสม โดยการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาให้การช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ให้คำแนะนำตักเตือน และทำหนังสือสัญญาประกันทัศนย์บนแก่บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง หรือแยกเด็กออกจากครอบครัว สภาพแวดล้อมเดิม โดยการนำเด็กเข้าไปในความอุปการะของสถานแรกรับเด็ก หรือสถานสงเคราะห์เด็ก

4. ให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม และถูกให้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ด้วยกฎหมายโดยการสอบข้อเท็จจริง ให้การสงเคราะห์โดยจัดที่พักอาศัยชั่วคราว ติดตามสืบหาบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง ตลอดจนประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงานในการให้การช่วยเหลือเด็กและครอบครัวด้วย

5. ให้การสงเคราะห์เด็กในครอบครัว ในรูปของเงินและสิ่งของช่วยเหลือแก่เด็กและครอบครัว ในกรณีที่มีความเดือดร้อนนั้นกระทบต่อสวัสดิภาพเด็กโดยตรง เช่น ทุนประกอบอาชีพ บิดามารดา อุปกรณ์การศึกษา เครื่องอุปโภคบริโภค

6. ให้บริการรับแจ้งเหตุเกี่ยวกับปัญหาด้านเด็กและเยาวชน อาทิเช่น เด็กถูกกระทำทารุณ ถูกใช้แรงงาน ถูกล่อลวง รวมทั้งรับแจ้งเด็กหายพลัดหลง พร้อมทั้งติดต่อประสานสืบหาเด็กในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน

7. งานประสานความร่วมมือในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน อาทิ เด็กถูกทารุณ เด็กเร่ร่อน

8. โครงการบ้านพักเด็กและครอบครัว กรณีเด็กหรือครอบครัวที่ประสบปัญหา ใช้เป็นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ก่อนพิจารณาสั่งการให้การสงเคราะห์ที่เหมาะสมหรือก่อนกลับภูมิลำเนาเดิม

9. โครงการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก (โครงการขยาย) เพื่อขยายบริการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กให้ครอบคลุมทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยจัดให้มีพนักงานสวัสดิภาพเด็กประจำในกรุงเทพมหานคร และที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัดทุกจังหวัด เพื่อให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพฟื้นฟูและพัฒนาเด็กที่ด้อยโอกาส ให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี สามารถใช้ชีวิตในครอบครัวและสังคม และช่วยลดปัญหาเด็กเร่ร่อน ประพฤติตนไม่สมควรแก่วัย ถูกทอดทิ้งให้น้อยลงหรือหมดไปในที่สุด

2.2 ฝ่ายแนะนำปัญหาเด็กและครอบครัว รับผิดชอบการป้องกันและแก้ไขปัญหาความประพฤติ ส่งเสริมสวัสดิภาพเด็กและครอบครัว การให้คำปรึกษา แนะนำตลอดจนการทดสอบทางจิตวิทยา

### การดำเนินงานของฝ่ายแนะแนวปัญหาเด็กและครอบครัว

1. ให้บริการแนะแนวปัญหาเด็กและครอบครัวเพื่อแก้ไขปัญหาคาความประพฤติที่เบี่ยงเบนของเด็ก โดยการติดตามเยี่ยมบ้านและครอบครัว พร้อมทั้งให้คำแนะนำปรึกษาแก่บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง ในการอบรมเลี้ยงดูเด็ก ในแนวทางที่เหมาะสมและถูกต้อง
2. บริการทดสอบทางจิตวิทยา เช่น ทดสอบระดับสติปัญญาของเด็ก ทดสอบบุคลิกภาพ เป็นต้น เพื่อประกอบการวิเคราะห์และวินิจฉัยปัญหา ตลอดจนวางแผนทางการให้ความช่วยเหลือได้อย่างเหมาะสม
3. ให้คำแนะนำปรึกษาแก่เด็กเพื่อปรับปรุงปัญหาความประพฤติของเด็ก เป็นรายกรณี และกลุ่ม
4. ให้การสงเคราะห์และช่วยเหลือครอบครัวของเด็ก ในรูปของเงินและสิ่งของ ในกรณีที่มีความเดือดร้อนนั้นกระทบถึงสวัสดิภาพเด็กโดยตรง เช่น ทุนประกอบอาชีพของบิดา มารดา อุปกรณ์การศึกษา เครื่องอุปโภคบริโภค
5. จัดโครงการป้องกันปัญหาเด็กและครอบครัวในชุมชน โดยการประสานงานกับประชาสงเคราะห์เขตต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร เพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาคาความประพฤติและเยาวชน และปลูกจิตสำนึกของคนในชุมชน ให้ตระหนักและเข้าใจถึงปัญหาดังกล่าว
6. จัดโครงการส่งเสริมจริยธรรมเด็ก โดยการนำเด็กที่มีปัญหาคาความประพฤติ ที่มาขอรับบริการจากฝ่ายแนะแนวปัญหาเด็กและครอบครัว เข้ารับการอบรมค่ายโลกสวยด้วยธรรม ซึ่งใช้หลักธรรมทางพุทธศาสนา เป็นหลักในการพัฒนาจิตใจของเด็ก และเพื่อแก้ไขปัญหาคาความประพฤติเด็ก

2.3 ฝ่ายสอดส่องความประพฤติเด็ก รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้คำแนะนำปรึกษาคาติดตามแก้ไขความประพฤติและเยาวชน ที่ประพฤติตนไม่สมควรแก่วัย ภายหลังที่ได้เข้ารับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในสถานแรกรับเด็กเกินกว่า 1 ครั้ง ผู้ปกครองมีความประสงค์จะขอรับเด็กกลับไปอุปการะเอง

### การดำเนินงานของฝ่ายสอดส่องความประพฤติเด็ก

1. เยี่ยมบ้านและครอบครัวเพื่อสอบข้อเท็จจริง ในกรณีที่ผู้ปกครองประสงค์จะขอรับเด็กกลับไปอุปการะเอง เพื่อพิจารณาความเหมาะสมที่จะมอบเด็กคืนไปสู่ครอบครัว ในกรณีที่เห็นสมควรมอบเด็กคืนครอบครัว ต้องดำเนินการทำหนังสือสัญญาประกันทัศนคติบนไว้ เพื่อให้ผู้ปกครองเด็กจะได้เข้มงวดกวดขันในการอบรมดูแลเด็ก พร้อมทั้งดำเนินการสอดส่องความ

ประพฤติก่อนเด็ก จนกว่าจะแน่ใจว่าเด็กมีการเปลี่ยนแปลงความประพฤติดีขึ้น หรือจนกว่าเด็กจะมีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์

2. ตรวจสอบและติดตามรับฟังข่าวสารปัญหาที่เกิดขึ้นกับเด็กจากสถานที่ หรือสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูล ดำเนินการให้ความช่วยเหลือต่อไป

3. ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือครอบครัวเด็กที่ดำเนินการสอดส่องความประพฤติและอยู่ในความรับผิดชอบของกอง เพื่อแก้ไขปัญหาให้เด็กสามารถอยู่กับครอบครัวได้

4. ประสานขอความร่วมมือจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนาเดิมของเด็ก เพื่อให้การติดตามสอดส่องความประพฤติเด็กพร้อมทั้งพิจารณาให้การสงเคราะห์ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือเด็กและครอบครัวตามความเหมาะสม

2.4 ฝ่ายสถานแรกรับเด็กและสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสถานแรกรับเด็กและสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก รวบรวมสถิติและทะเบียนประวัติของสถานแรกรับเด็กและสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก จำนวน 6 แห่ง

#### การดำเนินงานของฝ่ายสถานแรกรับเด็กและสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

1. จัดทำรวบรวมสถิติ และทะเบียนประวัติเด็กในความอุปการะของสถานแรกรับเด็กและสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก จำนวน 5 แห่ง คือ สถานแรกรับเด็กหญิงพญาไท สถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด สถานแรกรับเด็กชายจังหวัดขอนแก่น สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดขอนแก่น และสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดระยอง

2. ประสานการปฏิบัติงานและสรุปรายงานต่าง ๆ ของสถานแรกรับและสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เพื่อดำเนินการเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

#### แนวทางในการดำเนินงานของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กมีแนวทางการดำเนินใน 2 มาตรการ ดังนี้

1. มาตรการระยะสั้น (ป้องกันและแก้ไข)

1.1 สืบสวนตรวจตราเด็กที่ด้อยโอกาส โดยเฉพาะเด็กเร่ร่อน พัดหลง ขอดานและประพฤติน่าไม่สมควรแก่วัย โดยการร่วมแก้ไขปัญหากับมารดา รวมทั้งให้การศึกษาและอาชีพในสถานแรกรับเด็ก และสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

1.2 ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือเงินแก่เด็กและครอบครัวที่ยากจน ขาดแคลน และประสบปัญหาความเดือดร้อนในกรณีต่าง ๆ เช่น อุปกรณ์การศึกษา เงินทุนประกอบอาชีพ

1.3 ให้บริการให้คำแนะนำปรึกษาและช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาแก่เด็กและครอบครัวตามความเหมาะสม

1.4 ประสานการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานราชการ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชน เข้ามามีบทบาทร่วมกับทางราชการในด้านการสงเคราะห์พัฒนา และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

## 2. มาตรการระยะยาว (ฟื้นฟูและพัฒนา)

2.1 ขยายบริการในรูปแบบต่าง ๆ เข้าสู่ชุมชนตามโครงการสานสัมพันธ์ครอบครัว เพื่อช่วยเหลือครอบครัวที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ให้กว้างขวางเพียงพอและทั่วถึง ทั้งยังเป็นการเสริมสร้างสถาบันครอบครัว ให้สามารถอุปการะเลี้ยงดูบุตรหลานของตน ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

2.2 เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ด้อยโอกาส เด็กเร่ร่อน ขอดทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มพนักงานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กให้ครบทุกจังหวัด

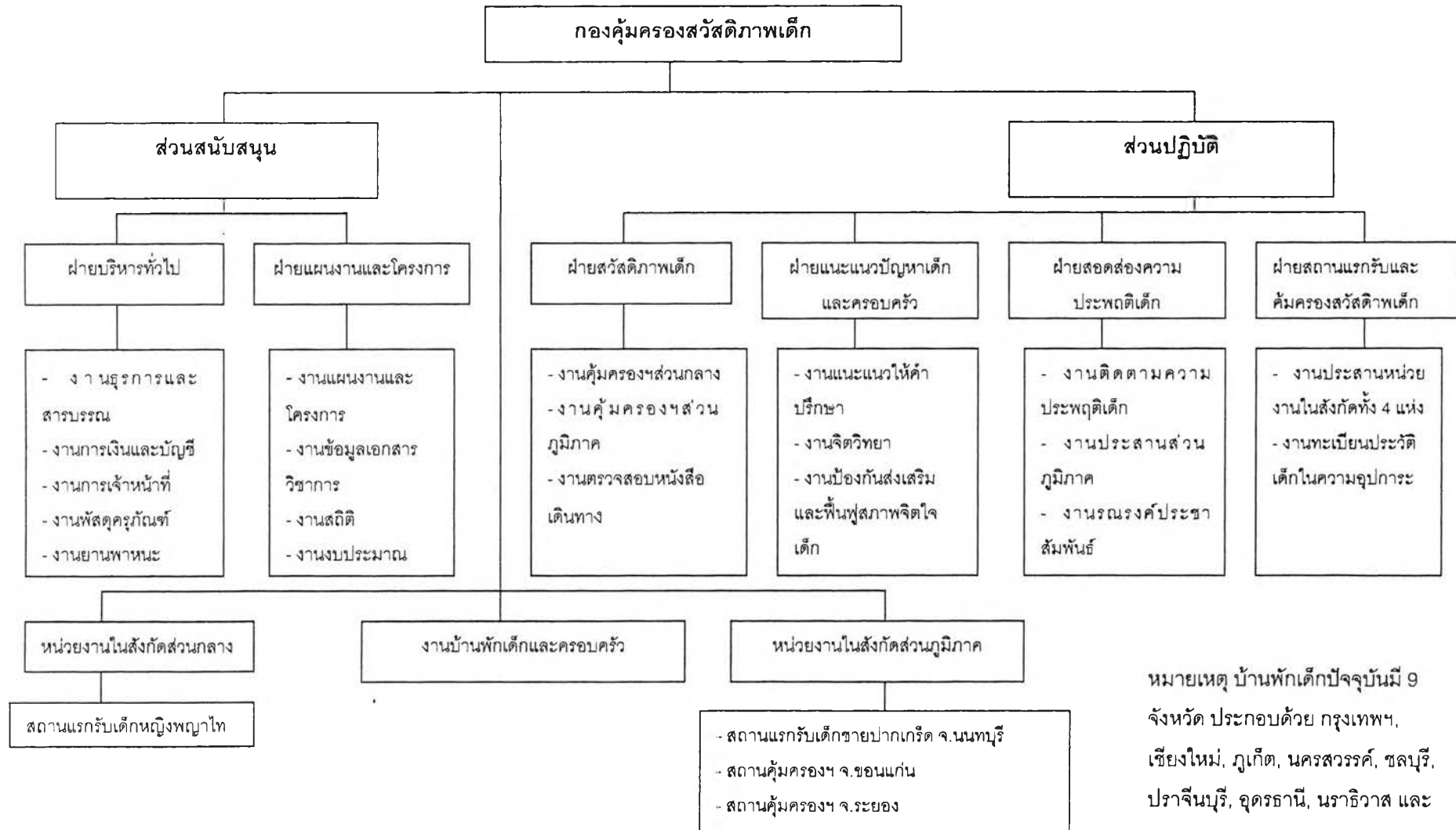
2.3 ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปได้ตระหนักถึงสภาพปัญหา สาเหตุ และการดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ แก่สื่อมวลชนในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนการให้ความรู้ในด้านการอบรมเลี้ยงดูเด็กในชุมชนต่าง ๆ และประสานความร่วมมือในการดำเนินงานกับหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้อง

2.4 ขยายโครงการบ้านพักเด็กและครอบครัว (บ้านพักฉุกเฉิน) ให้ครอบคลุมทุกภาค

2.5 ประสานเครือข่ายการทำงานเพื่อเด็กเร่ร่อน โดยร่วมมือประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน จำนวน 11 หน่วยงาน รวมตัวกันเป็นเครือข่ายการทำงานเพื่อเด็กเร่ร่อนขึ้น และมีการประสานแผนและการปฏิบัติงานกันตลอดปี

2.6 ให้การสงเคราะห์และฟื้นฟูเด็กและเยาวชนทั้งทางด้านสุขภาพพลานามัย ร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ จิตใจ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนส่งเสริมการศึกษาและฝึกวิชาชีพตามความเหมาะสม การจัดค่ายเยาวชนเพื่อเยาวชน ให้เด็กสามารถปรับตัวมีชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข

## โครงสร้างองค์กรของสวัสดิภาพเด็ก



หมายเหตุ บ้านพักเด็กปัจจุบันมี 9 จังหวัด ประกอบด้วย กรุงเทพฯ, เชียงใหม่, ภูเก็ต, นครสวรรค์, ชลบุรี, ปราจีนบุรี, อุตรดิตถ์, นราธิวาส และสงขลา

ที่มา: องค์กรสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์

## ศึกษาปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนต่อไปนี้เป็นการศึกษาที่ต่อเนื่องจากบทที่ 4 เมื่อผู้วิจัยศึกษาพบว่า นโยบายประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ล้มเหลว (policy failure) ทางด้านความเป็นไปได้ทางการเมือง และความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี เนื่องจากนโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็ก ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน เมื่อนโยบายประสบความสำเร็จล้มเหลวจะส่งผลเป็นอย่างไรบ้าง ต่อปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 6 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านการสื่อสารความหมาย ปัจจัยด้านการประสานงานกับหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกระบบราชการ ปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงาน และปัจจัยด้านการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยมีสมมติฐานว่านโยบายที่ล้มเหลว จะส่งผลกระทบต่อปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติต่าง ๆ การหาข้อมูลหลักฐานเพื่อสนองสมมติฐานดังกล่าว ผู้วิจัยจะได้ศึกษาจาก คำให้สัมภาษณ์ของข้าราชการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่นำนโยบายประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ไปปฏิบัติ ข้าราชการตำรวจ กองกำกับการสวัสดิภาพเด็ก และเยาวชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก และเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก

จากการศึกษานโยบายทำให้พบว่าตัวนโยบายประสบความสำเร็จในด้านที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของสวัสดิภาพเด็ก ผลดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อปัจจัยการนำนโยบายไปทั้ง 6 ปัจจัย โดยผู้วิจัยจะได้ศึกษาแต่ละปัจจัยว่าจะจะเป็นไปตามสมมติฐานหรือไม่ ดังนี้

### 1. ปัจจัยด้านการสื่อสารความหมาย

การสื่อสารความหมายของนโยบาย ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือว่ามีความสำคัญมาก เพราะหากนโยบายถูกเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ นโยบายอาจประสบความสำเร็จตั้งแต่แรก สาเหตุของวัตถุประสงค์ที่ทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนั้น อาจเกิดจากความคลุมเครือของนโยบาย ซึ่งทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิสระที่จะใช้ดุลยพินิจในการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ หรือเป้าหมายของนโยบายมีความหลากหลาย หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ตรงกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระดับความชัดเจนของนโยบายและความ



สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบาย มีผลต่อระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ในแง่โครงสร้างระบบราชการ อาจกล่าวได้ว่าการมีหลายส่วนราชการรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมเสี่ยงกับความล้มเหลวทางการสื่อสารความหมายของนโยบายได้ เนื่องจากการมีคนเกี่ยวข้องมาก ย่อมเสี่ยงต่อการที่ข้อมูลข่าวสารจะถูกบิดเบือน อีกประเด็นที่ควรพิจารณาคือ ผู้รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีข้อมูลข่าวสารที่ตรงกันในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็วและต่อเนื่อง ตลอดจนไม่มีการบิดบังข่าวสารซึ่งกันและกัน

การศึกษาในประเด็นนี้ ผู้วิจัยจะได้พิจารณาต่อเนื่องจากการศึกษานโยบายในบทที่ 4 โดยจะได้สัมภาษณ์จากข้าราชการของกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่มีความชัดเจนจะทำให้ฝ่ายที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือฝ่ายบริหารบิดเบือนได้ยาก ช่วยลดช่องทางการหาโอกาสเบี่ยงเบนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความชัดเจนของนโยบายจะแสดงออกมาในลักษณะข่าวสารนโยบาย ซึ่งบอกเนื้อหาสาระและทิศทางของนโยบาย กรณีที่นโยบายมีความชัดเจน จะทำให้หน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจ

นโยบายที่ขาดความชัดเจนจะมีผลในระดับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ มีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคล เรื่องเดียวกันแต่มีความเข้าใจไม่เหมือนกัน การสื่อสารความหมายสามารถผันแปรไปได้ ขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความสอดคล้องกันของคำแนะนำเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติของนโยบาย การมีช่องทางการสื่อสารที่ถูกต้องเหมาะสม และความสามารถในการรับข่าวสารข้อมูล ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความชัดเจนของนโยบาย ช่วยลดช่องทางการหาโอกาสเบี่ยงเบน ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้เจตนาเดิมของนโยบายยังคงอยู่ ป้องกันการหันเหการใช้ทรัพยากรในทางที่ผิด เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลภายนอก ตรวจสอบพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของหน่วยงานได้ เพราะความชัดเจนจะแสดงออกมาในลักษณะข่าวสารนโยบาย ซึ่งบอกเนื้อหาสาระและทิศทางของนโยบาย ทำให้หน่วยงาน และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจ ก็จะทำให้ง่ายต่อการกำหนดภารกิจมอบหมายงาน และความรับผิดชอบของฝ่ายปฏิบัติ

จากการศึกษาในบทที่ 4 พบว่านโยบายมีความล้มเหลว (policy failure) ในด้านความเป็นไปได้ทางด้านการเมือง และความเป็นไปได้ทางด้านเทคนิคหรือทฤษฎี จากปรากฏการณ์ดังกล่าวมีผลกระทบต่ออย่างไรบ้าง ต่อการสื่อสารความหมายของนโยบายประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ข้าราชการของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์ ได้กล่าวถึงการสื่อสารความหมายของนโยบายไว้ดังนี้

“.....เราปฏิบัติงานด้านนี้มาเป็นเวลานาน ได้รับความไว้วางใจจากกรมฯให้ดำเนินการตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ย่อมแสดงให้เห็นว่าเราทำงานด้านได้อย่างดี มีความเข้าใจในนโยบายจึงสามารถทำงานด้านเด็กได้ ส่วนมากการดำเนินงานของเราจะไม่ยืดปว. 294 เพราะโทษมันเบา ต้องนำประมวลกฎหมายอาญามาตราที่เท่าไร ๆ มารวบรวมไว้ เราควรจะดำเนินการกับผู้กระทำมาน้อยแค่ไหน เพราะถ้าทำตาม ปว. 294 โทษจะเบามาก.....”<sup>1</sup>

เปลี่ยน แดงหวาน เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสงเคราะห์ กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์ ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“.....จริง ๆ แล้ว ปว. 294 ค่อนข้างจะเข้าใจยาก ประสบการณ์ของผมเกี่ยวกับ ปว. 294 ต้องปฏิบัติให้ลึกแล้วมาดูว่าเราคุ่มครองได้มากน้อยแค่ไหน คนอื่นอ่านคงเข้าใจยาก แต่ฝ่ายผมอ่านคงเข้าใจไม่ยากเพราะปฏิบัติโดยตรง ถ้าเราไม่ปฏิบัติก็ไม่รู้ว่าเป็นเด็กประเภทไหนบ้าง ไม่มีปัญหาของการไม่เข้าใจกฎหมาย เราจะพูดในประเด็นที่ว่าเข้ากับกฎหมายข้อไหนบ้างเป็นประจำอยู่แล้วในการซักซ้อมในการปฏิบัติงาน.....”<sup>2</sup>

จากการให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ทำให้เห็นว่าเป็นผลจากการดำเนินนโยบายตัวนี้มาเป็นเวลานานทำให้เกิดความคุ้นเคยกับนโยบายเป็นอย่างดี แต่ความคุ้นเคย

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ วิสา เบญจมะโน, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 23 มิถุนายน 2542.

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ เปลี่ยน แดงหวาน, เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสงเคราะห์ 8 กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 30 มิถุนายน 2542.

เหล่านี้ก็ไม่ได้แสดงว่าตัวนโยบาย ได้สื่อสารความหมายทำให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจนโยบายได้อย่างดี ยังต้องมีการทำความเข้าใจ หรือชักชวนความเข้าใจในการปฏิบัติงานแต่ละครั้ง

ข้าราชการของคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กอีกท่านหนึ่ง ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ดังนี้

“.....เมื่อพิจารณาจากนโยบายจะเห็นว่าได้มอบอำนาจหน้าที่ให้กรมประชาสงเคราะห์โดยตรงในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ก็ค่อนข้างชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ .....เราทำงานด้านนี้โดยตรงถ้ามีอะไรไม่เข้าใจกัน หรือจูน (tune-ผู้วิจัย) กันไม่ถูกต้องก็จะมาคุยกัน ส่วนใหญ่ก็ไม่มีปัญหาอะไรค่อนข้างที่จะทำงานด้วยกันได้.....”<sup>3</sup>

ข้าราชการของคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กอีกท่านหนึ่ง ได้กล่าวไว้ดังนี้

“.....นโยบายก็ไม่ยุ่งยากอะไร เพราะปว. 294 แบ่งเป็นหมวดหมู่ให้การสงเคราะห์และหมวดหมู่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก มีบทบัญญัติน้อยมาก เราก็มาตีความถือว่าไม่สลับซับซ้อนอะไร.....นโยบายดังกล่าวก็สามารถแก้ปัญหาเด็กได้ เพราะเราไม่ได้ยึด ปว. 294 ทั้งหมดเป็นหลักโดยตรง มีนโยบายอย่างนี้แล้วเราจะดำเนินการตามนโยบายทั้งหมด เราจะมีแนวปฏิบัติว่าการจะช่วยเหลือเด็กให้ครบวงจรว่าเราสามารถจะช่วยเหลือเด็กได้อย่างไร จะทำกับเด็กอย่างไร คุ้มครองเด็กอย่างไร.....”<sup>4</sup>

จากการให้สัมภาษณ์ของข้าราชการของคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์ จะเห็นว่าโดยส่วนใหญ่ไม่ประสบปัญหาด้านการสื่อสารความหมายของนโยบาย แต่ผู้วิจัยเห็นควรให้ข้อสังเกตไว้ว่า การที่แต่ละคนให้ความคิดเห็นเป็นไปในแนวทางเดียวกัน น่าจะมาจากสาเหตุของการเป็นหน่วยงานของราชการ ต้องรักษาภาพพจน์ขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายได้กำหนดให้

<sup>3</sup> สัมภาษณ์ นันทา ไวกุล, นักสังคมสงเคราะห์ 6 กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 23 มิถุนายน 2542.

<sup>4</sup> สัมภาษณ์ นิชาภัทร วัจจันทร์, นักสังคมสงเคราะห์ 4 กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 4 พฤษภาคม 2542.

กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติ จึงเป็นหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องความเข้าใจกับนโยบาย หรือไม่ได้ปฏิบัติตามด้านนี้มาเป็นเวลานานทำให้มีความมั่นใจว่าตนเข้าใจนโยบายเป็นอย่างดี เท่ากับว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้ดีความนโยบาย เปลี่ยนนโยบายตามความเข้าใจของตน เพื่อตนเองจะนำไปปฏิบัติได้โดยสะดวก และเมื่อไม่มีการท้วงติงใด ๆ จากผู้บังคับบัญชาระดับผู้กำหนดนโยบาย จึงถือว่าการตีความของตนนั้นถูกต้องแล้ว

ในขณะที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนซึ่งดำเนินการด้านเด็ก ได้แสดงความคิดเห็นประเด็นเดียวกันนี้ว่า

“.....นโยบายตัวนี้เหมาะกับกรมประชาสงเคราะห์เพียงหน่วยงานเดียว การทำงานของเราไม่เอื้อกันเลยถ้าจะทำตามปว. 294 ถ้าจะพูดไปนโยบายตัวนี้จะไม่มีความชัดเจนถ้ากรมประชาสงเคราะห์หมอง แต่ในความคิดของเรามันใช้ไม่ได้แล้ว มันไม่มีความชัดเจนเลย มันกว้างมากอะไรก็ไม่รู้ไม่รู้เรื่องเลย ก็จะเป็นช่องทางให้กรมประชาสงเคราะห์ตีความให้เข้ากับตนเองให้มากที่สุด.....แต่ก็แล้วแต่ใครจะคิดอย่างไร เราทำงานไปไม่ได้ยึดกฎหมายตัวนี้.....”<sup>5</sup>

จากคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชน ทำให้เห็นว่านโยบายการสงเคราะห์เด็กเอื้อเฉพาะการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ นโยบายที่ไม่มีความชัดเจนจะมีผลในระดับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ มีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคล เรื่องเดียวกันแต่มีความเข้าใจไม่เหมือนกัน สามารถกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองควรทำอย่างไรบ้าง ความเข้าใจดังกล่าวมีมากน้อยแค่ไหน ย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ ที่นโยบายกำหนด จะมีส่วนช่วยทำให้ผู้ปฏิบัติตีความนโยบายมีความรู้ความเข้าใจดีขึ้น ในปัจจุบันการสื่อสารความหมายของนโยบายประกาศคณะปฏิวัติ จะเห็นว่าผู้ปฏิบัติสามารถปรับเปลี่ยนได้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติ

<sup>5</sup> สัมภาษณ์ วันชัย บุญประชา, เจ้าหน้าที่มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, 28 มิถุนายน 2542.

## 2. ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัตินโยบาย

โดยทั่วไปปัจจัยนี้จะหมายถึง จิตใจของผู้ปฏิบัติ และการคาดหวังต่อผลของนโยบายที่จะเกิดขึ้นกับองค์การและผลประโยชน์ส่วนตัวหรือไม่ ชัดกับค่านิยมส่วนตัวหรือไม่ นโยบายที่จะสำเร็จต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติให้การยอมรับ และปรารถนาจะนำไปปฏิบัติแต่ละบุคคลต่างมีแรงจูงใจ เป้าหมาย และค่านิยมที่แตกต่างกัน ความแตกต่างเหล่านี้อาจเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน ถ้าผู้ปฏิบัติมีความเห็นด้วยและพึงพอใจกับนโยบายนั้น ๆ ก็จะยินยอมปฏิบัติตามนโยบายด้วยดีตามที่ผู้กำหนดนโยบายเบื้องต้นสั่งมา อันจะมีผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดผลสำเร็จ

ผู้ปฏิบัตินโยบายต้องมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายที่กำหนดขึ้นและยอมรับนโยบายนั้น ถ้าผู้ปฏิบัตินโยบายไม่เต็มใจหรือมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อนโยบายนั้น ผู้ปฏิบัติอาจละเลยไม่ให้ความสำคัญหรือทุ่มเทเวลาที่จะปฏิบัติงานจะทำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบปัญหาได้ นโยบายที่ไม่มีผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง นโยบายเหล่านั้นอาจนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังไม่บิดพลิ้ว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐานหรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ อาจมีการบิดเบือนให้ได้ตามแนวทางที่ต้องการ นอกจากนี้ ข้าราชการซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจแบ่งได้หลายระดับต่างมีแรงจูงใจ เป้าหมาย และค่านิยมที่แตกต่างกัน ความแตกต่างเหล่านี้อาจเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน

ข้าราชการของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กได้ให้ความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า

".....เราก็ไม่ได้มีปัญหาอะไรกับนโยบายสามารถทำงานได้ เราเข้าใจบทบาทของการทำงาน การทำงานกับเด็กที่มีปัญหาเป็นงานที่ไม่ค่อยมีผลประโยชน์ใด ๆ มาเกี่ยวข้อง ถ้าคุณทำงานกับเด็กโดยไม่จริงจัง เด็กก็จะแย่ ส่วนใหญ่เราทำงานโดยมุ่งประโยชน์สูงสุดที่เด็ก....."<sup>6</sup>

<sup>6</sup> สัมภาษณ์ วิสา เบญจมะโน, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 23 มิถุนายน 2542.

นอกจากนี้ข้าราชการอีกท่านได้กล่าวในประเด็นเดียวกันนี้ว่า

“.....ในทางปฏิบัติโดยทั่ว ๆ ไปถึงแม้จะไม่มีในกฎหมาย เราก็สามารถดำเนินการได้ตามแนวทางที่ถูกต้อง โดยการศึกษาปัญหาหลาย ๆ ด้านซึ่งมาสรุปแล้วว่าเราจะดำเนินการอย่างไร เมื่อมีปัญหาอย่างนี้เราจะดำเนินการอย่างนี้ เพราะแต่ละcaseมันจะไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้นขึ้นอยู่กับความชำนาญของผู้แก้ปัญหา ขึ้นอยู่กับความเข้าใจปัญหาของแต่ละcaseที่เกิดขึ้น เราก็สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น.....”<sup>7</sup>

ในขณะที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนได้กล่าวว่า

“.....บางหน่วยงานยังไม่เข้าใจลักษณะปัญหาเด็ก เขาจะอ้างเวลาส่วนตัวของเขา.....เขาแก้ปัญหาโดยเอาเด็กเข้ามา เขาตั้งรับ เจ้าหน้าที่ที่จะสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ที่จะออกไปเยี่ยมบ้าน ส่งเด็กกลับบ้าน จะทำตรงนั้นไม่ได้เต็มที่ถ้าบ้านไกล ตัวอย่างเช่น เด็กอยู่บางแค แต่หน่วยราชการไม่สามารถไปส่งที่บางแคได้ แคกรุงเทพนะแต่เขาไม่สามารถไปส่งได้เขว่ามันไกล.....อยากให้เขาทำงานด้วยใจ ปฏิบัติอย่างจริงจังจริงใจ.....”<sup>8</sup>

จากข้อมูลข้างต้น สามารถกล่าวได้ว่า การปฏิบัติงานของข้าราชการกองคุ้มครองเด็กส่วนหนึ่งมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน มุ่งหวังให้ผลการทำงานเพื่อแก้ปัญหาของเด็กมีความตั้งใจในการทำงานเป็นอย่างดี แต่ขณะเดียวกันการปฏิบัติงานข้าราชการ ก็ถือว่าเป็นหน้าที่เฉพาะซึ่งมีความจำเป็นต้องทำเพราะเข้ามาทำงานด้านนี้ อย่างไรก็ตามทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานจะมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงาน หากผู้ปฏิบัติงานไม่ให้ความสำคัญกับนโยบายที่นำไปปฏิบัติ การดำเนินนโยบายก็จะประสบปัญหาได้

<sup>7</sup> สัมภาษณ์ อัมภา ยอดเทียน, นักสังคมสงเคราะห์ 6 กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 23 มิถุนายน 2542.

<sup>8</sup> สัมภาษณ์ละไม โพธิ์ศรี, เจ้าหน้าที่มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก, 31 มีนาคม 2542.

### 3. ปัจจัยด้านการประสานงานกับหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกระบบราชการ

การประสานงานมีความสำคัญมากในหลักการบริหารงาน ถ้าจะกล่าวอย่างกว้าง ๆ คือ การที่บุคคลรวมกันดำเนินการเพื่อจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และในการจัดการเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานกันด้วย ลักษณะการประสานงานที่พบเห็นได้ทั่วไปจะมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การประสานงานภายในหน่วยงาน และการประสานงานกับหน่วยงานอื่น

การศึกษาในประเด็นนี้ จะมองถึงการประสานงานของกรมประชาสงเคราะห์ที่มีต่อหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของเอกชนในการปฏิบัติงานด้านเด็ก ระบบการประสานงานที่มีการนำมาใช้เพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับเด็กของกรมประชาสงเคราะห์ที่มีต่อหน่วยงานอื่น ได้แก่<sup>9</sup>

1. การประสานโดยแผน โดยเริ่มจากการวางแผนของหน่วยงานและองค์การที่เกี่ยวข้องในการให้บริการแก่เด็กตั้งแต่แรกที่เด็กเข้าสู่ระบบ การบริการแบบนี้องค์การที่เกี่ยวข้องจะร่วมกันรับผิดชอบในข้อมูลข่าวสารและข้อคิดเห็นสื่อสารด้วยระบบสองทิศทาง (two-way communication) มีลักษณะร่วมกันคิด ร่วมกันทำ

2. การประสานงานโดยผลหรือโดยสถานการณ์ จะเป็นลักษณะที่องค์การหนึ่งให้บริการแก้ไขหรือช่วยเหลือเด็กสุดความสามารถของทรัพยากรในองค์การแล้ว จึงพยายามติดต่อองค์การอื่นที่เหมาะสมกว่าในสถานการณ์ขณะนั้น ซึ่งเป็นลักษณะของการตามแก้ไขปัญหาที่จะตามองค์การอื่นมาร่วมกันแก้ไข

3. การประสานงานโดยวิธีการบังคับ เป็นการประสานงานที่กำหนดไว้ด้วยกฎหมายหรือกฎข้อบังคับซึ่งอาจเป็นไปโดยไม่สมัครใจ มักจะต้องทำเป็นแนวคิดตามสายบังคับบัญชาของระบบราชการ เน้นงานสารบรรณมากกว่าการพบและหารือในเนื้อหารายละเอียด

<sup>9</sup> ยูพา วงศ์ชัย และเล็ก สมบัติ, รายงานการวิจัย เรื่อง ระบบการดำเนินงานขององค์กรเอกชนพัฒนาเด็กและเยาวชน (เอกสารอัดสำเนา).

ในเรื่องกระบวนการประสานงาน มีผู้ทำการวิจัยไว้แล้วพบว่ามีการประสานที่ปรากฏ 4 ลักษณะ คือ<sup>10</sup>

1. การประสานงานในแนวดิ่ง คือการประสานงานจะเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา หรือระดับชั้นตอน ที่แต่ละหน่วยงานจะต้องรับผิดชอบ ซึ่งจะพบมากในองค์การภาครัฐบาลโดยเฉพาะ มีการประสานงานภายในองค์การเดียวกัน ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงค่อนข้างกุมอำนาจการตัดสินใจ ทำให้เกิดความล่าช้าต่อการให้บริการ แต่ในภาคเอกชนไม่ค่อยมีปัญหาในกระบวนการประสานงานแนวดิ่ง

2. การประสานงานแนวราบ เป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่อยู่ในระดับเดียวกัน หรือหน่วยงานมีหน้าที่ต้องพึ่งพากันประจำ แม้ว่าจะสามารถให้บริการสนับสนุนทดแทนกันและกันได้ แต่มักเป็นการส่งตัวเด็ก มากกว่าการประสานงานอย่างแท้จริง พบทั้งในองค์การภาครัฐบาลและองค์กรเอกชน ระหว่างองค์กรเอกชนด้วยกันและภาครัฐด้วยกัน การประสานงานในแนวราบนี้จะได้ผลเมื่อผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องมีแนวความคิดพื้นฐานที่ใกล้เคียงกัน

3. การประสานงานอย่างเป็นทางการ คือต้องดำเนินงานตามระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ปัญหาที่พบในการประสานงานลักษณะนี้คือ เรื่องเอกสารหลักฐาน เพื่อการรับหรือให้บริการและการตีความกฎ และระเบียบขององค์การที่เกี่ยวข้อง จะยืดหยุ่นหรือเคร่งครัดเพียงไร แต่มีข้อดีคือการเก็บหลักฐานข้อมูลที่ชัดเจนแน่นอน ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับองค์การที่เกี่ยวข้องและเด็ก

4. การประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ จะเป็นลักษณะติดต่อด้วยวาจาระหว่างเจ้าหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน มีความคุ้นเคยกันเป็นพื้นฐาน ซึ่งอาจมีข้ออ่อนที่ทำให้ขาดหลักฐานยืนยันเพื่อการปฏิบัติงานต่อไป อาจเกิดความเข้าใจผิดระหว่างองค์การภาครัฐและองค์กรเอกชน และการประสานงานโดยอาศัยความคุ้นเคย บริการที่ให้อาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของเด็กก็ได้

โดยทั่วไปการประสานงานก็เพื่อมุ่งหวังให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น การปฏิบัติงานด้านเด็กจะมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งการประสานงานนั้นอาจจะเป็นยุทธวิธีหนึ่งที่จะส่ง

<sup>10</sup> ยูพา วงศ์ชัย และเล็ก สมบัติ, รายงานการวิจัย เรื่อง ระบบการดำเนินงานขององค์กรเอกชนพัฒนาเด็ก และเยาวชน.



ผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ ข้าราชการระดับสูงของกรมประชาสงเคราะห์ได้กล่าวถึงการประสานงานระหว่างกรมประชาสงเคราะห์และองค์กรเอกชนว่า

“.....บทบาทของกรมประชาสงเคราะห์ในการประสานงานกับองค์กรเอกชนนั้น ถ้าพิจารณาจากกฎหมาย จะพบว่าเป็นไปในแง่ของการประสานงานในการควบคุมตามตัวบทกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับมากกว่าให้การสนับสนุน.....”<sup>11</sup>

จากการให้สัมภาษณ์ของข้าราชการระดับสูงของกรมประชาสงเคราะห์ ทำให้เห็นว่า รูปแบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ และองค์กรเอกชน จะมีลักษณะของการประสานการทำงานที่อาศัยกฎระเบียบ มาควบคุมการปฏิบัติงาน โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบ หรือข้อบังคับ และเป็นการประสานการทำงานตามที่กฎระเบียบได้กำหนดไว้

สำหรับความคิดเห็นของข้าราชการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์ ได้กล่าวถึงประเด็นการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานด้านเด็กว่า

“.....ผมทำงานผมถือว่าหน่วยงานไหนมาช่วยงานจะเป็นประโยชน์กับเด็ก ผมทำงานผมไม่ได้หวังงานว่าต้องกรมประชาสงเคราะห์ต้องทำงานคนเดียว ถ้ามีองค์กรอื่นมาช่วยเด็ก จะได้รับการช่วยเหลือมากขึ้นทันทั่วทั้งที่ขึ้น ผมก็ประสานกับกก.สด.(กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ-ผู้วิจัย) เราก็ไปดำเนินงานร่วมกับ NGOs (องค์กรพัฒนาเอกชน-ผู้วิจัย) เช่นมูลนิธิคุ้มครองเด็กของครุมนตรี (มนตรี สินธิวิชัย เลขาธิการมูลนิธิคุ้มครองเด็ก-ผู้วิจัย) ก็ทำงานร่วมกันตลอด เช่น ตามปว.294 เด็กต้องอยู่กับกรมประชาสงเคราะห์ อยู่ในความคุ้มครองของกรมประชาสงเคราะห์ แต่ความจริงอยู่ในอุปการะของผู้อื่นได้ เราก็ทำให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยนำให้เด็กอยู่ในมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ผมเคยทำมาหลาย case บางครั้งเด็กอยู่ในสถานแรกรับเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับการพัฒนาปรับปรุงสภาพจิตใจเฉพาะด้าน เพราะฉะนั้นคนไหนที่ต้องแก้ปัญหาเฉพาะด้านสามารถปรึกษากับมูลนิธิได้.....ในการประสานงานผมจะไม่มีปัญหา มูลนิธิอะไรมาขอช่วย ผมก็ยินดีให้ความร่วมมือ รักใคร่ประสานกันดี ผมจะเปิดใจกว้างทั้ง

<sup>11</sup> สัมภาษณ์ นาย ง. (นามสมมติ), ข้าราชการระดับ 8 กรมประชาสงเคราะห์, 6 พฤษภาคม 25432.

หน่วยงานเอกชนและหน่วยงานราชการ ไม่มีปัญหา แต่อย่ามาด่ากัน แต่ผมไม่เคยตำหนิ การประสานกันเราแชร์ (share-ผู้วิจัย) ความคิดกัน การทำงานให้กับเด็กจะถูกร้อยเปอร์เซ็นต์มันไม่ใช่ จะมิดร้อยเปอร์เซ็นต์มันไม่ได้ เพราะฉะนั้นขึ้นอยู่กับการทำงานของแต่ละคนว่าเป็นอย่างไร เรายุ้แนวทางการแก้ปัญหาอย่างชัดเจนแล้วนำมาแก้ไขปัญหาแต่ละคน รวมทั้งประสานการทำงานร่วมกัน.....”<sup>12</sup>

แต่ข้าราชการกรมประชาสงเคราะห์อีกท่านได้กล่าวถึงการประสานงานในการทำงานด้านเด็กว่ามีปัญหา

“.....จากความแตกต่างเรื่องโครงสร้างขององค์กร ทำให้แต่ละฝ่ายเกิดความเบื่อบ่อยในการประสานงานระหว่างกัน โดยเฉพาะเมื่ออีกฝ่ายมีจุดอ่อนในบางเรื่อง ก็เป็นสาเหตุของการโจมตีซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ NGOs จะไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการประสานงานระหว่างกัน.....ในทางปฏิบัติ NGOs และหน่วยงานของรัฐจะมีแนวความคิดที่แตกต่างกัน ในการทำงานให้การสงเคราะห์แก่เด็ก.....แต่โดยส่วนใหญ่ได้อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นอย่างมาก ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชน การทำงานส่วนใหญ่ก็ไม่ค่อยมีปัญหา เพราะเดี๋ยวนี้เราทำงานกันเป็นเครือข่าย คือทำงานร่วมกันทั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชน.....”<sup>13</sup>

สำหรับความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรเอกชนด้านเด็ก ในประเด็นการประสานงานร่วมกันในการทำงานด้านเด็ก

“.....แนวความคิดในเรื่องการสงเคราะห์แก่เด็กกลุ่มเป้าหมาย ยังมีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ องค์กรเอกชนจะมุ่งแนวความคิดช่วยเหลือเด็กในเชิงพัฒนา เพื่อมุ่งหวังให้

<sup>12</sup> สัมภาษณ์ เปลี่ยน แดงหวาน, เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสงเคราะห์ 8 กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 30 มิถุนายน 2542.

<sup>13</sup> สัมภาษณ์ นาย จ. (นามสมมติ), นักสังคมสงเคราะห์ 7 กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 3 มิถุนายน 2542.

เด็กช่วยเหลือตนเองต่อไป แต่ภาครัฐส่วนใหญ่มักจะมีแนวความคิดในการช่วยเหลือเด็ก ในเชิงสงเคราะห์.....การดำเนินงานขององค์กรเอกชน จะดำเนินงานในแนวทางที่ค่อนข้างจะเป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะมีงบประมาณการดำเนินงานเป็นของตนเอง ยิ่งทำให้ NGOs ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยหรือขอความช่วยเหลือจากรัฐ.....การให้องค์กรเอกชนเข้ามาช่วยทำงาน ร่วมกันช่วยเหลือเด็ก ก็จะทำให้เด็กที่ประสบปัญหาได้รับการช่วยเหลือจากหลายหน่วยงาน ปัญหาเด็กก็จะลดน้อยลง.....”<sup>14</sup>

มนตรี สันทวิชัย เลขาธิการมูลนิธิคุ้มครองเด็ก ได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า

“.....ในด้านการประสานงานก็มีการประสานงานกันทั้งระหว่างองค์กรเอกชนด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมประชาสงเคราะห์ ตำรวจ แต่วิธีการประสานงานส่วนใหญ่ เป็นลักษณะการร่วมกันประชุมสัมมนามากกว่าการประสานงานในระดับของการปฏิบัติงาน .....”<sup>15</sup>

หากแต่บุคคลในระดับผู้ปฏิบัติงานคือ เอนก เพ็งสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก ได้กล่าวถึงในประเด็นเดียวกันนี้ว่า

“.....การทำงานร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์ก็มีปัญหากันอยู่ แต่เลียง ๆ กันได้เราก็พยายามจะเลียงกัน .....ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวความเป็นพี่เป็นน้องกันทำงานเคยไปค่ายด้วยกันตลอด รู้เขารู้เราว่าเขาทำอะไร เราเข้าใจเขาบางส่วน เขาเข้าใจเราบางส่วน พยายามจะเลียงกันถ้าเกิดปัญหา ถ้า case ไหนหนักเกินไปเราจะคุยกันว่าขอติกาเพียงแค่นั้นนะ เขาก็ครึ่งทางเราก็ครึ่งทาง.....”<sup>16</sup>

<sup>14</sup> สัมภาษณ์ วัลลภ ตังคณานุรักษ์, เลขาธิการมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก, 31 มีนาคม 2542.

<sup>15</sup> สัมภาษณ์ มนตรี สันทวิชัย, เลขาธิการมูลนิธิคุ้มครองเด็ก, 30 พฤษภาคม 2542.

<sup>16</sup> สัมภาษณ์ เอนก เพ็งสงเคราะห์, เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก, 31 มีนาคม 2542.

จากการให้สัมภาษณ์ของข้าราชการกรมประชาสงเคราะห์และเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชน พบว่าหน่วยงานทั้งสองมองว่าการประสานงานเป็นเรื่องของการร่วมมือกันทำงานให้สำเร็จ หากแต่ละองค์กรต่างมีอิสระในการดำเนินงานของตน ทำให้ไม่อาจคาดหวังถึงการร่วมมือการประสานงานจากอีกฝ่ายได้ แต่โดยส่วนใหญ่การปฏิบัติงานในแต่ละครั้ง มักมีการใช้การประสานงานแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานช่วยเหลือเด็กสามารถดำเนินไปได้ แม้ว่าบางครั้งหน่วยงานของรัฐมององค์กรเอกชนว่าเป็น องค์กรที่มึการทำงานที่ไม่น่าไว้วางใจ พยายามเรียกร้องให้รัฐมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบต่าง ๆ ขณะเดียวกันเอกชนก็มองว่ารัฐทำงานไม่มีประสิทธิภาพ มองว่าข้าราชการไม่มีคุณธรรม มนุษยธรรมในการช่วยเหลือเด็ก ผู้วิจัยมองว่าหน่วยงานขององค์กรเอกชนและหน่วยงานของรัฐ ควรมองการประสานงานให้มากกว่าการเป็นเครื่องมือที่เอื้อประโยชน์ต่อการทำงานของแต่ละองค์กร แต่ต้องมองการประสานงานควบคู่กันไปด้วยว่าเป็นเป้าหมายหนึ่งในการทำงาน อันจะก่อให้เกิดการสร้างระบบและเครือข่ายการประสานงานให้เข้มแข็ง ซึ่งจะทำให้การทำงานของแต่ละองค์กรต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายของการช่วยเหลือเด็กที่ประสบปัญหา

#### 4. ปัจจัยด้านทรัพยากร

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือ การมีทรัพยากรที่เพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรมีความหมายได้หลายอย่าง ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละนโยบายและความเห็นของนักวิชาการแต่ละคน บางคนอาจมองเงินงบประมาณ บุคลากร ในขณะที่บางคนอาจมองปัจจัยการผลิตทุกอย่างเป็นทรัพยากรสำคัญ สำหรับในการศึกษาการนำนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจะให้ความสำคัญกับทรัพยากร 2 ประเภท คือ เงินงบประมาณและบุคลากร ซึ่งเป็นปัจจัยทรัพยากรที่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่าเป็นทรัพยากรสำคัญในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความพร้อมทั้งด้านงบประมาณ และจำนวนบุคลากร

4.1 ปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากร การจะพิจารณาเกี่ยวกับบุคลากร จะต้องพิจารณานโยบายที่นำไปปฏิบัติมีความต้องการบุคลากรจำนวนเท่าไร ต้องการบุคลากรประเภทใด บุคคลที่ต้องการเหล่านั้นมีคุณภาพ ความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายหรือไม่ หากบุคลากรมีไม่เพียงพอหรือสามารถหาบุคลากรมาร่วมงานได้หรือไม่ จำนวนบุคลากรที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นตาม

ปกติ มักจะมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการ นอกจากปัญหาด้านปริมาณกำลังคนแล้ว ปัญหาด้านคุณภาพของบุคลากรยังเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

สืบเนื่องจากการที่รัฐบาลได้มีมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐมาใช้ เพื่อต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการและควบคุมการใช้จ่ายภาครัฐ โดยมีหลักการในการปฏิบัติคือการชะลออัตราการเพิ่มของค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรโดยรวม ในขณะที่รักษาเป้าหมายการเพิ่มรายได้ของข้าราชการแต่ละคน พร้อมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ส่วนราชการ ใช้ประโยชน์จากกำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณ รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างกำลังคนภาครัฐให้มีขนาดกระทัดรัดมีประสิทธิภาพสูง ในประเด็นดังกล่าวนี้วิสา เบ็ญจะมโน ผู้อำนวยการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ได้กล่าวว่า

".....ในความเป็นจริงเราจะมาอ้างว่ากำลังคนไม่พอก็คงไม่ได้ ก็พยายามใช้คนที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์มากที่สุด ขณะนี้เรามีปัญหาเรื่องคน เนื่องจากคนของเราย้ายไปก็ไม่มีใครมาแทน แต่การจะมาอ้างว่าจำนวนคนไม่เพียงพอ แล้วทำให้ทำงานไม่ได้นั้นก็ไม่ต้อง แต่ควรจะมองว่าจะทำงานอย่างไรให้ได้ผลเมื่อเรามีคนทำงานในจำนวนจำกัด.....ที่มงานของเราตอนนี้ค่อนข้างที่จะมีคุณภาพ แต่ละฝ่ายจะมีคนไม่พอกับจำนวนงานที่มีมากขึ้น แต่จะอาศัยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน.....นอกจากปัญหาของจำนวนคนแล้ว ก็ควรจะมีการพิจารณาถึงคุณภาพของบุคลากรของหน่วยงานด้วย....."<sup>17</sup>

เช่นเดียวกับความคิดเห็นของ เปลี้น แดงหวาน, เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสัมพันธ์ 8 กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์

".....การทำงานในตอนนี้นั้นคนที่ช่วยให้งานเดินไปได้คือ ลูกจ้าง ซึ่งมีจำนวนมากกว่าข้าราชการอีก.....จะมาพูดว่าไม่มีคนแล้วทำงานไม่ได้มันคงไม่ใช่ เพราะฉะนั้นขอให้คนมีเท่าไรให้ทำงานให้เต็มที่จะเพียงพอ เราต้องดู limit ว่าเราทำงานได้แค่ไหน เช่นถ้าเขาแจ้งมา

<sup>17</sup> สัมภาษณ์ วิสา เบ็ญจะมโน, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 23 มิถุนายน 2542.

6 เรื่อง เราทำไม่ทันแน่ เราก็ใช้การประสานงาน ซึ่งกรมมีประชาสงเคราะห์เขต 7 แห่ง เราใช้การประสานได้ แต่จะให้ลึกเหมือนเรา เหมือนเราปฏิบัติโดยตรงคงไม่ถึงขั้นนั้น แต่ในขั้นต้นสามารถแก้ปัญหาเบื้องต้นได้ การอ้างว่าไม่มีคนแล้วไม่ทำงานคงไม่ได้.....”<sup>18</sup>

ตารางที่ 5.1 แสดงอัตราการเพิ่มของข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ของกรมประชาสงเคราะห์ ปีงบประมาณ 2530-2540

ปี งบประมาณ	ข้าราชการ (คน)		ลูกจ้างประจำ (คน)	
	จำนวน	%เพิ่ม:ปี	จำนวน	%เพิ่ม:ปี
2530	4,170	-	3,801	-
2531	4,120	-1.19	3,864	1.65
2532	4,231	2.69	3,889	0.64
2533	4,294	1.49	3,933	1.13
2534	4,428	3.12	3,969	0.91
2535	4,336	-2.07	3,950	-0.47
2536	4,445	2.51	4,040	2.27
2537	4,488	0.96	4,175	3.34
2538	4,342	-3.25	4,184	0.21
2539	4,298	-1.01	4,166	-0.43
2540	4,265	-0.76	4,310	3.45

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ กรมประชาสงเคราะห์

ข้อมูลจากตารางที่ 5.1 เป็นข้อมูลแสดงจำนวนข้าราชการ และลูกจ้างของกรมประชาสงเคราะห์ ในปีงบประมาณ 2530-2540 ในปี 2530 กรมประชาสงเคราะห์มีจำนวนข้าราชการและลูกจ้างประจำ จำนวน 4,170 คน และ 3,801 คน ในปี 2532 มีจำนวนข้าราชการ จำนวน 4,231 คน

<sup>18</sup> สัมภาษณ์ เปลี๊ยน แดงหวาน, เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสงเคราะห์ 8 กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 30 มิถุนายน 2542.

และลูกจ้างประจำ 3,889 คน ซึ่งเพิ่มจากปี 2530 คิดเป็นร้อยละ 1.46 และร้อยละ 2.31 เมื่อพิจารณาจำนวนข้าราชการ ในช่วงปี 2538-2540 มีจำนวน 4,342 คน, 4,298 คน และ 4,265 คนตามลำดับ ซึ่งมีการลดจำนวนข้าราชการลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงในอัตราร้อยละ 3.25 ในปี 2538 อัตราร้อยละ 1.01 ในปี 2539 และอัตราร้อยละ 0.76 ในปี 2540

จากสภาพที่ต้องพิจารณาในด้านอัตราบุคลากร การทำงานของกรมประชาสัมพันธ์มีลักษณะงานที่หลากหลาย ทำให้ข้าราชการในปัจจุบันบางกลุ่มที่อยู่ในองค์การมานาน ย่อมมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความรู้ความสามารถ ที่จะสนองตามนโยบาย แผนงานโครงการใหม่ ๆ ทำให้เกิดปัญหา ถึงแม้จะมีการทำงานเชิงรุก เพื่อให้การแก้ปัญหาได้ทันเหตุการณ์ เจ้าหน้าที่ก็คงปฏิบัติงานตามวิธีการเดิมนอกจากนี้ข้าราชการบางกลุ่มที่มีความพร้อมจะทำงาน มีความกระตือรือร้นและมีความรู้ความสามารถแต่จะติดขัดกับข้อระเบียบต่าง ๆ

จากการให้สัมภาษณ์ของข้าราชการกรมประชาสัมพันธ์ ทำให้เห็นว่าหน่วยงานมีบุคลากรไม่เพียงพอกับการปฏิบัติงาน ซึ่งการมีบุคลากรที่ไม่เพียงพอก็ย่อมเป็นอุปสรรคในการทำงาน และด้วยข้อจำกัดของกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานของราชการซึ่งได้รับผลกระทบจากมาตรการกำหนดขนาดอัตรากำลังคนของภาครัฐ ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทและพิจารณาภารกิจของหน่วยงาน ความสามารถในการทำงานของเจ้าหน้าที่ จากผลกระทบดังกล่าวของคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงาน ให้ทันกับสภาพปัญหาโดยการลดภาระงานให้มีจำนวนน้อยลงเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมาย ทำได้โดยประสานงานกับหน่วยงานอื่นภายใต้การดูแลของกรมประชาสัมพันธ์ หรือองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านเดียวกัน

4.2 ปัจจัยเกี่ยวกับงบประมาณ นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือเป็นปัจจัยที่เสริมให้นโยบายบรรลุเป้าหมายที่กำหนด บุคคลที่รับผิดชอบในระดับปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะทำตามแนวทางที่กำหนด เนื่องจากแต่ละคนได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน งบประมาณกลายเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่ง ที่มีผลกระทบต่องานของบุคคลแต่ละคน เข้ามามีส่วนรับผิดชอบการทำงานของบุคคลแต่ละคน ตลอดจนความราบรื่นที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติ แต่ละขั้นตอนก็ขึ้นอยู่กับงบประมาณเป็นสำคัญ การขาดแคลนด้านการเงินมักจะเป็นข้ออ้างที่นำมาใช้

เสมอ ๆ เมื่อการปฏิบัตินโยบายมีปัญหา หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของการใช้เงิน ด้วยข้อจำกัดในการใช้เงิน มีระเบียบข้อบังคับในการใช้จ่ายเงินจนขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน

ในประเด็นดังกล่าวนี้วิสา เบ็ญจะมโน ผู้อำนวยการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ได้กล่าวว่า

“.....อย่างไรก็ตามเรื่องเงินในการบริหารงานจะบอกว่าไม่พอก็ไม่ใช่ว่า เพราะฉะนั้นการนำข้ออ้างเรื่องเงิน เรื่องคน หน่วยงานราชการก็อ้าง แต่ไม่ใช่ปัญหา ปัญหาคือการปฏิบัติงานทำอย่างเต็มที่หรือไม่ เงินมีความจำเป็นใช่เพราะต้องใช้ในการดำเนินงาน ยกตัวอย่างเช่น ถ้าเราดำเนินงานเองหมด เกิดวันนี้เราไม่มีรถ ถ้าติดตรงนี้เราก็ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เลย เราสามารถประสานส่วนไหนได้เราต้องดำเนินการ แต่ถ้าผู้ปฏิบัติงานคิดว่าไม่มีรถเป็นอุปสรรคมันก็ไม่ต้องทำงาน เราต้องยึดหลักความสำเร็จของงานอยู่ตรงไหนเราต้องลงมือทำ ถ้าไม่ลงมือทำงานก็ไม่สำเร็จ.....”<sup>19</sup>

สำหรับความคิดเห็นของอนงค์ลักษณ์ เกียงสกุล นักสังคมสงเคราะห์ 7 ว. หัวหน้างานสงเคราะห์เด็กในครอบครัว กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น

“.....ถ้าพูดถึงงบประมาณเราได้รับมาเยอะมากบางทีก็ใช้ไม่ทัน ส่วนใหญ่เราจะไม่พูดว่างบประมาณไม่เพียงพอ แต่เราจะพูดว่าเราได้รับงบประมาณมาแล้วเราจะนำไปใช้อย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุดที่ตัวเด็ก.....”<sup>20</sup>

จากการให้สัมภาษณ์ข้าราชการข้างต้น ต่างมองว่าการขาดแคลนงบประมาณไม่ใช่ปัญหาในการปฏิบัติงาน การที่เจ้าหน้าที่สามารถกล่าวเช่นนั้นได้ อาจมาจากการเป็นหน่วยงานที่ได้จัดตั้งมา

<sup>19</sup> สัมภาษณ์วิสา เบ็ญจะมโน, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 23 มิถุนายน 2542.

<sup>20</sup> สัมภาษณ์อนงค์ลักษณ์ เกียงสกุล, นักสังคมสงเคราะห์ 7 ว. หัวหน้างานสงเคราะห์เด็กในครอบครัว กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กรมประชาสงเคราะห์, 26 กรกฎาคม 2542.



นามึงงบประมาณในการดำเนินการที่ชัดเจน ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาเด็ก ซึ่งเป็นปัญหาที่ได้รับการดูแลมาโดยตลอดมากบ้างน้อยบ้างตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นอกจากนี้ การมีงบประมาณที่เพียงพอแต่การบริหารงบประมาณไม่ดีพอก็จะทำให้การปฏิบัติงานประสบปัญหาได้

ตารางที่ 5.2 แสดงงบประมาณของกรมประชาสงเคราะห์ ปีงบประมาณ 2530-2540

ปีงบประมาณ	งบประมาณ (บาท)	%เพิ่มปี
2530	759,541,000	-
2531	771,349,700	1.55
2532	826,123,400	7.10
2533	1,023,788,100	23.92
2534	1,525,838,800	49.03
2535	1,540,646,100	0.97
2536	2,071,635,100	34.46
2537	2,452,999,800	18.41
2538	3,008,390,000	22.64
2539	3,703,500,000	23.10
2540	4,333,500,000	17.01

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์

จากตารางที่ 5.2 แสดงงบประมาณของกรมประชาสงเคราะห์ ปีงบประมาณ 2530-2540 ในปี 2530 กรมประชาสงเคราะห์มีงบประมาณ 759,541,000 บาท ในปี 2531 มีงบประมาณที่เพิ่มขึ้นจากปี 2530 ร้อยละ 1.55 โดยมีงบประมาณ 771,349,700 บาท ในช่วงปี 2535-2540 กรมประชาสงเคราะห์ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 19.43 เปรียบงบประมาณ ระหว่างปี 2530 และปี 2540 กรมประชาสงเคราะห์ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ 470.54 คือ ปี 2540 ได้รับงบประมาณ

จำนวน 4,333,500,000 เมื่อวิเคราะห์ดูจากตาราง ทำให้เห็นว่างบประมาณของกรมประชาสงเคราะห์ในแต่ละปีงบประมาณ มีการเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด

## 5. ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงาน

ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนในความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย รูปแบบหรือโครงสร้างของหน่วยงานที่รองรับนโยบาย หน่วยงานมีการพัฒนาความสามารถ เพื่อที่จะเข้ามารับผิดชอบนโยบายให้อยู่ในระดับที่จะดำเนินการปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่อง ปัญหาที่มักอ้างว่าเกิดขึ้นเสมอในกระบวนการปฏิบัตินโยบาย ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกับหน่วยงาน คือ หน่วยงานราชการจะประสบกับปัญหาในการปฏิบัติงาน ด้วยเหตุผลทางโครงสร้างองค์การที่มีขั้นตอนการบังคับบัญชาที่มีความซับซ้อน มีความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เป็นต้น หน่วยงานหลักที่นำนโยบายไปปฏิบัติการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติ คือ กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการของกรมประชาสงเคราะห์ วิสา เบ็ญจะมโน ผู้อำนวยการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ได้กล่าวถึงผลกระทบจากลักษณะของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่มีต่อการปฏิบัตินโยบายไว้ดังนี้

“.....กองของเราได้รับความไว้วางใจจากผู้ใหญ่ให้ดูแลปัญหาเด็ก แต่ละฝ่ายของกองก็แบ่งขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน สามารถดูแลเด็กได้อย่างครอบคลุมปัญหา ขั้นตอนการทำงานก็มีไม่มาก สามารถปรับเปลี่ยนให้เกิดความเหมาะสมกับการทำงาน สามารถดูแลเด็กได้ทันทีที่มีเข้ามา ถ้าจะมองว่าหน่วยงานของเรามีปัญหาจริง เราก็คงไม่ได้รับความไว้วางใจจากผู้ใหญ่ให้รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง.....”<sup>21</sup>

จากการให้สัมภาษณ์ของผู้อำนวยการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ผู้วิจัยมองว่าส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้บริหารอยู่ในหน่วยงานของราชการ จึงต้องให้สัมภาษณ์ในลักษณะที่รักษาภาพพจน์ขององค์การ โดยมองว่าหน่วยงานไม่มีปัญหากระทบต่อการปฏิบัติงานด้านเด็ก ขั้นตอนการทำงานสามารถปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดความสะดวกในการทำงานได้

<sup>21</sup> สัมภาษณ์ วิสา เบ็ญจะมโน, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 23 มิถุนายน 2542.

ในขณะที่องค์กรเอกชนที่ปฏิบัติงานด้านเด็กเช่นเดียวกัน ได้มองลักษณะหน่วยงานกรมประชาสงเคราะห์ดังนี้

“.....ปัญหาการทำงานร่วมกันก็มีบ้าง แต่ช่วงหลัง ๆ มีการทำงานในแนวทางเดียวกัน แต่การทำงานของเขายิ่งจะช้าหน้อย รออนุมัติ รออะไรต่าง ๆ แต่ในแนวทางก็ทำงานกันได้..... ก็มีบางส่วนบางสิ่งบางอย่าง ระบบราชการมีขั้นตอนยุ่งยาก เช่นเด็กอยากกลับบ้านมูลนิธิสามารถจ่ายเงินได้เลย แต่ถ้าเป็นระบบราชการอาจมีขั้นตอนยุ่งยาก เด็กอาจรออีก 5 วัน ถึงจะกลับบ้านได้ เพราะราชการมีขั้นตอนมาก แต่เราขั้นตอนน้อยการทำงานก็จะสะดวกรวดเร็ว.....”<sup>22</sup>

จากการให้สัมภาษณ์ ทำให้ได้มุมมองของหน่วยงานเอกชนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมองว่าระบบและโครงสร้างขององค์กร มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ องค์กรสวัสดิการเด็กในภาครัฐเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ซึ่งเป็นลักษณะของหน่วยงานภาครัฐ ส่วนองค์กรเอกชนเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก มีความยืดหยุ่นในการทำงาน

เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ ได้กล่าวถึงการบังคับบัญชาของกรมประชาสงเคราะห์ว่า

“.....งานของกองจะแบ่งเป็นฝ่าย มีการรับผิดชอบแต่ละงานอย่างชัดเจน มีหัวหน้าฝ่ายดูแลงานแต่ละงาน การทำงานก็ประสานระหว่างฝ่ายภายในกอง มีการบังคับบัญชาในแต่ละฝ่าย แต่ก็สามารถทำงานกันได้สบาย.....”<sup>23</sup>

จากการให้สัมภาษณ์ของบุคคลทั้งหน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์ และองค์กรเอกชน มองว่าลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ รูปแบบหรือโครงสร้างขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีผลต่อการปฏิบัตินโยบาย โครงสร้างของหน่วยงานที่มีความซับซ้อน เมื่อถึงขั้นตอนการปฏิบัติจะมีความยุ่งยาก การกำหนดรูปแบบหรือโครงสร้างขององค์กรที่รองรับนโยบาย ต้องพิจารณา

<sup>22</sup> สัมภาษณ์ ละไม โพธิ์ศรี, เจ้าหน้าที่มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก, 31 มีนาคม 2542.

<sup>23</sup> สัมภาษณ์ วัลลภา มังคะระภานธา, นักสังคมสงเคราะห์ 5 กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 7 พฤษภาคม 2542.

ถึงความสามารถของหน่วยงานปฏิบัติว่าสามารถทำงานได้ สาเหตุที่การปฏิบัตินโยบายถูกกีดกันหรือพบอุปสรรค อาจมองว่าเกิดจากข้อบกพร่องในโครงสร้างของระบบราชการ นอกจากนี้ การปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการจึงเสี่ยงไม่ได้ที่จะประสบปัญหาความล่าช้าในการทำงาน ขั้นตอนการทำงานที่มีมาก

## 6. ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งเกิดขึ้น เนื่องจากเมื่อนำไปปฏิบัติไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบาย อาทิเช่น ไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการด้วยกันที่ปฏิบัติงานด้านเดียวกัน องค์กรเอกชน หรือผู้รับบริการ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกิดปัญหาขึ้น ดังนั้น ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย

ข้าราชการของกองทุนสวัสดิภาพเด็ก ได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“.....เราก็ต่างานกับองค์กรเอกชน เป็นเครือข่ายคณะทำงานด้านเด็กด้วยกัน ไม่เห็นมีปัญหาอะไร เพราะทำงานด้วยกัน ตอนนี่ก็เป็นพวกเดียวกัน.....”<sup>24</sup>

ความเห็นของข้าราชการกรมประชาสงเคราะห์ข้างต้น ทำให้เห็นว่า ผู้ให้สัมภาษณ์มั่นใจในการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น โดยมองว่าการทำงานของกรมประชาสงเคราะห์เกี่ยวกับการทำงานด้านเด็ก ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เนื่องจากสามารถทำงานร่วมกับองค์กรอื่นได้

ขณะที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า

<sup>24</sup> สัมภาษณ์ วัฒนา มังคะระภานรา, นักสังคมสงเคราะห์ 5 กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 7 พฤษภาคม 2542.

“.....การทำงานร่วมกับรัฐ ก็ไม่ถึงกับว่าดี แต่เป็นการประสานกันแบบองค์กรเพื่อเด็ก มีการประชุมสัมมนา มีข้อตกลงเงื่อนไขร่วมกัน แต่ในรายละเอียดปลีกย่อยของการทำงานในแต่ละหน่วยงานก็มีความเห็นแตกต่างกัน.....”<sup>25</sup>

จากการให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชน จะได้รับคำตอบที่แตกต่างกัน โดยมองว่าต้องทำงานร่วมกัน เพราะเป็นหน่วยงานที่ทำงานด้านเด็กเช่นเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติ แต่ละหน่วยงานก็มีหลักในการทำงานแตกต่างกัน สิ่งที่ทำให้สามารถทำงานร่วมกันได้ เนื่องจากมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเด็กเหมือนกัน

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านเด็ก ได้แสดงทัศนะในเรื่องนี้ดังนี้

“.....งานของเราก็ทำร่วมกับหลายหน่วยงาน กับกรมประชาสงเคราะห์ก็ทำ อย่างเด็กเร่ร่อนที่เราช่วยมา เราก็นำไปให้กรมประชาสงเคราะห์ดูแล เพราะเราไม่ถนัดเรื่องนี้.....การทำงานต่าง ๆ ก็ไม่มีปัญหาอะไร ช่วยกันทำงานก็ดี ปัญหาเรื่องเด็กจะได้ลดน้อยลง.....”<sup>26</sup>

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ ก็ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานทั้งจากภาครัฐและองค์กรเอกชน โดยผู้วิจัยมองว่าแต่ละหน่วยงานต่างก็ปฏิบัติงานมุ่งหวังผล เพื่อการช่วยเหลือเด็กที่ประสบปัญหาในสภาพต่าง ๆ เพราะฉะนั้น หากการทำงานของหน่วยงานใดไม่ขัดขวางการปฏิบัติงานดังกล่าว ก็สามารถสนับสนุนช่วยเหลือกันได้

## สรุป

จากการศึกษาปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ ทั้ง 6 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านการสื่อสารความหมาย ปัจจัยด้านการประสานงานกับหน่วยงานภายในและหน่วยงานภาย

<sup>25</sup> สัมภาษณ์ วันชัย บุญประชา, เจ้าหน้าที่มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, 28 มิถุนายน 2543.

<sup>26</sup> สัมภาษณ์ พ.ต.อ. อารุง จิตภักดี, ผู้กำกับกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2 มิถุนายน 2542.

นอกของระบบราชการ ปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงาน และปัจจัยด้านการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผลปรากฏว่า นโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ที่นำมาปฏิบัติใช้เป็นเวลานาน และได้ล้มเหลวในปัจจัยด้านการเมืองและปัจจัยด้านเทคนิคหรือทฤษฎี ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ทั้ง 6 ปัจจัยแต่อย่างใด สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การปฏิบัติงานด้านการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กของกรมประชาสงเคราะห์ ได้ดำเนินการมาเป็นเวลานาน สามารถปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานของตน ได้ตามความเหมาะสมของปัญหา ถึงแม้ว่าประกาศคณะปฏิวัติจะเป็นนโยบายที่กรมประชาสงเคราะห์นำมาปฏิบัติ แต่ข้อบังคับโทษตามที่กฎหมายกำหนดนั้นบัญญัติไว้ไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหา ในขั้นตอนการทำงานจึงมีการนำกฎหมายฉบับอื่นมาบังคับใช้ด้วย เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านเด็กมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ที่ล้มเหลวไม่ได้ส่งผลกระทบต่อปัจจัยการปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติงานได้