

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานสวัสดิการสังคม (Social Welfare Administration) เป็นวิธีการหนึ่งของงานพัฒนาสังคม และงานสังคมสงเคราะห์ ที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าวิธีการอื่น ๆ ทั้งนี้การที่จะพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่บุคคล กลุ่มชน และชุมชนนั้น นอกจากจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับหลักการและทฤษฎีด้านสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์โดยตรงแล้ว ผู้ปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมควรมีความรู้ด้านการบริหารด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ เป็นหัวหน้างานซึ่งอยู่ในตำแหน่งบริหารนั้น จึงเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์เป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อนำหลักการบริหารมาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ถ้าว่าการบริหาร ปัจจุบันนิยมใช้กันอยู่ 2 คำคือ การบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) ซึ่งทั้ง 2 คำนี้ต่างก็มีความหมายอย่างเดียวกัน แต่มีการใช้แตกต่างกันเท่านั้น กล่าวคือ การบริหารมักจะใช้กับการบริหารราชการ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ส่วนการจัดการมักจะใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน หรือการจัดการในทางธุรกิจ (Business Management) การบริหารที่ใช้ในการบริหารรัฐกิจภาคราชการ จึงเป็นการบริหารงานให้เป็น ไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ส่วนการจัดการที่ใช้ในการบริหารธุรกิจ เป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ และมุ่งทำงานให้สำเร็จเป็นกระบวนการ (Harry L. Lurie, 1965 : 58) การบริหารงานสวัสดิการสังคมจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เพราะเป็นกิจกรรมที่มีหลักการ วิธีการ มีกระบวนการและขั้นตอนในการปฏิบัติ นับตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน การควบคุมงาน การนำทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้อย่างเหมาะสม การบริหารงานสวัสดิการสังคมมีความแตกต่างกับการบริหารงานโดยทั่วไป เพราะเป็นงานที่ป้องกัน แก้ไขปัญหา พิ้นฟู และพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นงานที่สร้างความสุขให้แก่บุคคลและชุมชน ดังนั้นผู้บริหารจะต้องมีความรู้ทั้งทางทฤษฎีการบริหาร จะต้องมีความรู้ในการกระตุ้นส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนได้ร่วมแรงร่วมใจดำเนินงานร่วมกัน จะต้องมีเจตคติที่ดีต่องานสวัสดิการสังคมและการทำงานกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส จึงจะสามารถบริหารงานสวัสดิการสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับสังคมไทย กล่าวโดยทั่วไปเมื่อพูดถึงสวัสดิการสังคม มักจะเข้าใจว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องจัดบริการฟรีแก่ประชาชน ซึ่งมีความหมายไปทางการประชาสงเคราะห์ หรือการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสเป็นสำคัญ ความเข้าใจดังกล่าวนี้อาจเกิดจากองค์ความรู้ของคำว่าสวัสดิการสังคมในสังคม

ไทยยังคู่สับสน ซ้ำซ้อน หลากหลายความคิด ซึ่งนำไปสู่แนวทางปฏิบัติที่สับสน เพราะมีการใช้คำที่แปลที่มาจากภาษาอังกฤษหลายคำที่มีความหมายคล้ายคลึงกัน เช่นสวัสดิการสังคม (social welfare) บริการสังคม (social service) บริการสาธารณะ (public service) สังคมสงเคราะห์ (social work) ประชาสงเคราะห์ (public welfare) ประกันสังคม (social insurance) และความมั่นคงทางสังคม (social security) คำเหล่านี้ใช้กันอย่างสับสนปนเป หาสู้ที่เข้าใจความหมายจริง ๆ ได้ยาก และไม่ค่อยมีใครสันทัดจัดเจนที่จะบอกว่าคำไหนหมายถึงงานประเภทใด

อย่างไรก็ตาม เมื่อทำการศึกษาค้นคว้าไปถึงที่มาของคำว่าสวัสดิการสังคมในประเทศตะวันตก ซึ่งมีการพัฒนาระบบนี้มาก่อน สวัสดิการสังคมที่ใช้กันอยู่ในประเทศเยอรมัน มีความหมายครอบคลุมถึงการช่วยเหลือและแก้ไขกำลังแรงงานที่ว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ชรา หรือช่วยเหลือคนสูญเสียโอกาส สูญเสียศักยภาพในการเลี้ยงชีพ ให้สามารถฟื้นฟูศักยภาพและมีโอกาสเป็นแรงงานที่ทำการผลิตต่อไปได้ (Neuhans, 1979 : 10) ดังนั้น ความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคม จึงคล้าย ๆ กับความหมายของคำว่าความมั่นคงทางสังคม (social security) ต่างกันตรงที่ว่า ถ้าเป็นนโยบายจะเรียกว่านโยบายสวัสดิการสังคม (social welfare policy) แต่ถ้าเป็นระบบการจัดการกลับใช้คำว่า ระบบความมั่นคงทางสังคม (social security system) ซึ่งเป็นระบบที่ช่วยเหลือให้สมาชิกของสังคมที่ไม่มีศักยภาพพอที่จะเลี้ยงชีพตนเองได้ ไม่ว่าจะชั่วคราวหรือตลอดชีวิต ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี ด้วยการพยุงฐานะ รายได้ พัฒนาศักยภาพ และสร้างโอกาสให้มีงานทำ แต่การที่จะทำให้ระบบความมั่นคงทางสังคมเป็นจริงขึ้นมา รัฐบาลจะต้องมีวิธีการจัดการรายได้และงบประมาณเพื่อใช้ดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ งบประมาณของรัฐที่ใช้เพื่อความมั่นคงทางสังคม กลับไปเรียกวางงบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคม (social welfare budget) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศเยอรมันซึ่งเป็นเจ้าคำหับของนโยบายสวัสดิการสังคม และระบบความมั่นคงทางสังคมนั้น ได้ใช้สองคำนี้คละเคล้ากันไปในความหมายที่เกือบจะไม่ต่างกัน นั่นคือถ้าเป็นตัวนโยบาย ด้วงงบประมาณ ก็จะใช้คำว่า social welfare หรือสวัสดิการสังคม แต่ถ้าเป็นระบบและการจัดการที่จะให้บรรลุนโยบายสวัสดิการสังคม ก็จะเรียกว่า social security หรือระบบความมั่นคงทางสังคม

สำหรับนโยบายสวัสดิการสังคมของเยอรมัน ซึ่งปรากฏอยู่ใน Social Policy Laws of the Federal Republic หรือกฎหมายว่าด้วยนโยบายสังคมแห่งสหพันธรัฐเยอรมัน ครอบคลุมด้านต่าง ๆ คือ

1. การศึกษาและการฝึกอบรมที่รัฐบาลได้จัดงบประมาณ และสิ่งอำนวยความสะดวกสนับสนุนการศึกษา และการฝึกอบรมแก่นักเรียนนักศึกษา เพื่อให้เป็นกำลังแรงงานที่มีประสิทธิภาพ และรวมไปถึงการศึกษาและการฝึกอบรมกำลังแรงงาน ที่กำลังทำงานอยู่ในสาขาการผลิตต่าง ๆ ด้วย
2. การส่งเสริมการมีงานทำ ซึ่งได้ออกเป็นรัฐบัญญัติการส่งเสริมแรงงาน (Labour Promotion Act 1969) เพื่อประกันให้ทุกคนมีงานทำ หรือรักษาภาวะการมีงานทำให้สูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยรัฐจัดการหางาน สร้างงาน ส่งเสริมธุรกิจที่เพิ่มการจ้างงาน เป็นต้น

3. การคุ้มครองแรงงานและสุขภาพอนามัย โดยการมีกฎหมายบังคับมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง เพื่อให้กำลังแรงงานมีความปลอดภัยในที่ทำงาน คุ้มครองมิให้มีการกดขี่เด็กและสตรี คุ้มครองแรงงานที่ทำงานในครัวเรือน รวมถึงการคุ้มครองอาชีพพิเศษบางอาชีพ เช่น หญิงบริการ

4. การประกันสังคม ซึ่งครอบคลุมการประกันสุขภาพ อุบัติเหตุ ชราภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร การเสียชีวิต ทูพพลภาพ และการว่างงาน

แนวคิดที่ผลักดันให้เกิดสวัสดิการสังคมในเยอรมันอีกประการหนึ่งคือ ในยุคของ Bismark ต้องการสร้างระบบที่สามารถให้ประโยชน์แก่แรงงาน เพื่อดึงขบวนการแรงงานออกจากขบวนการสังคมนิยมมากัดต่อรัฐบาลของ Bismark กล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสวัสดิการสังคมของ Bismark เป็นเครื่องมือแย่งชิงมวลชนจากขบวนการสังคมนิยม โครงการแรกของนโยบายสวัสดิการสังคมของ Bismark คือโครงการประกันสุขภาพ ซึ่งได้ออกมาเป็นรัฐบัญญัติประกันสุขภาพ (Health Insurance 1883) แล้วตามด้วยโครงการอื่น ๆ ในปีต่อ ๆ มา แนวคิดสวัสดิการสังคมและโครงการประกันสังคมของเยอรมันจึงเป็นแบบอย่างให้ประเทศยุโรปอื่น ๆ นำไปประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลาย ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1930 เป็นต้นมา (Neuhans . 1979 : 17)

แนวคิดสวัสดิการสังคมในประเทศตะวันตกที่น่าสนใจอีกแบบหนึ่งคือ แนวคิดของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ที่มีสวีเดน เดนมาร์ก และฟินแลนด์ เพราะประเทศเหล่านี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่าเป็นรัฐสวัสดิการที่สมบูรณ์ที่สุด และครั้งหนึ่งเคยได้ชื่อว่าเป็นกลุ่มประเทศที่ชีวิตพลเมืองมีความมั่งคั่ง มั่นคง และมีสิทธิเสรีภาพสูงสุด แนวคิดและกลุ่มรัฐสวัสดิการสแกนดิเนเวียคือ รัฐจะต้องส่งเสริมบริการประชาชนในทุก ๆ ด้าน ทั้งรายได้ การศึกษา สาธารณสุข ตั้งอำนาจควบคุม สิทธิเสรีภาพ ความปลอดภัย และความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้เพื่อประชาชนทุกคนมีความกินดีอยู่ดี มีคุณภาพชีวิตที่ไม่แตกต่างกัน

แนวคิดการสร้างสังคมสวัสดิการของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เป็นแนวคิดที่จะสลายความแตกต่างทางชนชั้นอย่างสิ้นดี ผ่านขบวนการเคลื่อนไหวแรงงาน สหกรณ์ กลุ่มศาสนา และกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้สังคมมีการจัดสรรปันส่วนปัจจัยการผลิต และผลประโยชน์อื่น ๆ ทางสังคมอย่างยุติธรรมและเสมอภาค โดยการสถาปนารัฐสวัสดิการ (Welfare State) ขึ้นมาจัดการให้บรรลุลอุดมการณ์และวัตถุประสงค์ดังกล่าว และด้วยเหตุนี้จึงทำให้ขบวนการแรงงานในประเทศสแกนดิเนเวียเข้มแข็งมาก มีอิทธิพลสูงมากทั้งทางด้านการเคลื่อนไหวทางสังคม และทางการเมือง (ณรงค์ เพชรประเสริฐ, 2537 : 1.9)

แต่ทางด้านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO เห็นว่าระบบความมั่นคงทางสังคม (social security) เป็นสิ่งที่มีรูปธรรม มีความชัดเจนให้แก่กำลังแรงงานในสังคม มากกว่าสิ่งที่เรียกกันว่าสวัสดิการสังคม ดังนั้นถึง ค.ศ. 1940 คำว่าความมั่นคงทางสังคมได้ถูกกล่าวถึงแทนคำว่าสวัสดิการสังคมมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น ในสหรัฐอเมริกา มีการประกาศใช้ Social Security Act ในญี่ปุ่นมีกฎหมาย

ว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติในชีวิตประจำวัน (Daily Life Security Law) ในอิตาลี มีกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม (ปกรณัม อังสุสิงห์, 2522 : 61)

สำหรับประเทศไทย แนวคิดสวัสดิการสังคมในอดีตเป็นแนวคิด “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ของพระราชฯ ซึ่งในพระราชจริยวัตรคัมภีร์ราชาธรรม มีทานหรือการให้เพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและผู้ทุกข์ยาก และจากคือการเสียสละ การแบ่งปันเจือจานเพื่อยังประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นและสังคม

แนวคิดสวัสดิการสมัยใหม่ในประเทศไทย เริ่มขึ้นในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ที่ต้องการปฏิรูปการปกครองและสังคมให้ทันสมัย ให้สอดคล้องกับการแพร่ขยายอิทธิพลจากประเทศตะวันตก โดยการปฏิรูประบบราชการ และพัฒนาศักยภาพของประชาชนโดยการให้การศึกษา และบริการด้านสาธารณสุข ทางด้านการสังคมสงเคราะห์ได้มีการจัดตั้งองค์กรสังคมสงเคราะห์ขึ้นมาแห่งแรก ชื่อว่าสภาอุณาโลมแดง เมื่อ พ.ศ. 2436 เพื่อช่วยเหลือทหารที่บาดเจ็บจากการทำสงครามกับฝรั่งเศส กรมพิพิพาทดินแดนอินโดจีน ต่อมาสภาอุณาโลมแดงได้พัฒนามาเป็นสหประชาชาติไทย

แนวคิดด้านสวัสดิการสังคมที่เป็นแบบแผนและครอบคลุมนั้น เริ่มขึ้นยุคเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ปรากฏอยู่ในแนวคิดและหลักการของคณะราษฎรที่ว่า “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะหาหนทางให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอด้อยาก” (ไสว บุทธิพิทักษ์, 2526 : 195-210) แนวคิดสวัสดิการสังคมของคณะราษฎรมีขอบเขตและโครงการคล้าย ๆ กับระบบความมั่นคงทางสังคม (social security) ที่ใช้กันอยู่ในหลาย ๆ ประเทศในขณะนี้ แต่ที่ต่างกันก็ตรงที่รัฐจะเป็นผู้จัดบริการให้ทั้งหมด โดยที่ผู้รับประโยชน์ไม่ต้องออกเงินสมทบ ซึ่งบริการที่รัฐจัดให้แต่ฝ่ายเดียวนั้น ในยุคสมัยใหม่มีอยู่สองส่วนคือ ส่วนที่เป็นการประชาสงเคราะห์ (public welfare) และส่วนที่เป็นบริการสังคม (social service) อย่างไรก็ตาม แนวคิดและหลักการของคณะราษฎรไม่ได้ถูกนำมาใช้ เพราะผู้มีอำนาจในยุคนั้นหลาย ๆ คนคัดค้าน เพราะเห็นว่าแนวคิดและหลักการมีเนื้อหาเป็นระบบสังคมนิยม

หลังจากนั้นเป็นต้นมา แนวคิดสวัสดิการในสังคมไทยก็แคบลง และดำเนินการหนักไปทางด้านการสงเคราะห์ประชาชน (public assistance) ที่เป็นบุคคลด้อยโอกาส และจะต้องมีการทดสอบ (means test) ว่าด้อยโอกาสจริงจึงจะได้รับการสงเคราะห์ ในช่วงที่ประเทศไทยได้กลายเป็นสมรภูมิของสงครามเย็น นโยบายการสงเคราะห์ประชาชนจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสร้างความมั่นคงทางการเมืองด้วย โดยการใช้นโยบายนี้ในการแยกชนกลุ่มน้อยที่เป็นชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ออกจากการร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์จัดตั้งถิ่นฐานใหม่ ภายใต้การดูแลของกรมประชาสงเคราะห์และหน่วยงานความมั่นคงอื่น ๆ

ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการสงเคราะห์มี 17 ประเภทคือ 1) เด็กและเยาวชนที่ขาดที่พึ่ง 2) สตรีที่มีปัญหา เช่น โสภณีถูกล่วง 3) ครอบครัวที่แตกแยกพึ่งตนเองไม่ได้ 4) คนชราไร้ญาติมิตร 5) คนพิการ 6) ผู้เจ็บป่วยที่ขาดความช่วยเหลือ 7) ผู้ประสบสาธารณภัย 8) ผู้พื้นโทษที่ไม่มีที่พึ่ง 9) ผู้มีปัญหาทางจิตใจที่คิดฆ่าตัวตาย 10) ผู้เสพยาเสพติด 11) ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัย 12) ชนกลุ่มน้อย เช่น ชาวเขา 13) ผู้อพยพจากประเทศอื่น 14) ผู้ป่วยโรคจิตที่มีอาการทุเลาแล้ว 15) ผู้เสียชีวิตที่ไร้ญาติขาด

มิตร 16) คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากอยู่ในต่างประเทศ 17) ผู้ประสบเคราะห์กรรมอื่น ๆ ที่สมควรได้รับความช่วยเหลือ (กรมประชาสงเคราะห์, 2530 : 38-39)

นโยบายสวัสดิการสังคมของไทยที่เน้นการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสได้ยืดอกยืนมาช้านาน โดยมีได้ขยายให้ครอบคลุมกว้างขวางตามลักษณะของปัญหาที่พัฒนาขึ้นมา ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จนกระทั่งถึงปี 2530 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคม (กสศ.) และได้มีการทบทวนนโยบายด้านสวัสดิการสังคมกันใหม่ โดยยอมรับว่าการดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ที่ผ่านมา เน้นด้านการสงเคราะห์ประชาชน (public assistance) ยังไม่ครอบคลุมสวัสดิการด้านอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่มีอยู่แล้ว เช่น การสาธารณสุขและการศึกษา และที่กำลังพัฒนาขึ้นมาคือการประกันสังคม ซึ่งได้มีการขยายความหมายและขอบข่ายงานออกไปให้ครอบคลุมกว้างขวางมากขึ้น การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมจึงมีลักษณะรองรับ คอยแก้ปัญหาเพื่อลดผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีต่อสังคม มากกว่าการดำเนินงานเชิงรุก ซึ่งเน้นการป้องกันและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาชุมชนเมือง และปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครอบครัว ที่เคยเป็นครอบครัวขยายมาเป็นครอบครัวเดี่ยว โครงสร้างอาชีพเปลี่ยนจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรมและการค้า สถานภาพอาชีพเปลี่ยนจากการประกอบอาชีพของตนเอง (self - employed) มาเป็นลูกจ้าง (employee) ความแปลกแยกสถานะทางครอบครัวและทางการทำงานเกิดขึ้นทั่วไป เนื่องจากกำลังแรงงานเหล่านี้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตได้ทันกับการเปลี่ยนแปลง และจากการที่การพัฒนาเศรษฐกิจเน้นภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรม เน้นความเติบโตของภาคธุรกิจ ก่อให้เกิดความแตกต่างทางรายได้ขยายกว้างขึ้นเรื่อย ๆ ความยากจนยุคใหม่จึงมีทั้งระดับความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) และความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty) คือเกิดมีกลุ่มคนที่มีความรู้สึกว่าฐานะต่ำด้อยด้อยโอกาส เพราะมองเห็นคนอื่นอีกกลุ่มหนึ่งมั่งคั่งร่ำรวยขึ้นเรื่อย ๆ ช่องว่างที่เกิดขึ้นจึงมีทั้งช่องว่างทางวัตถุปัจจัยที่แตกต่างกันมาก และช่องว่างทางความรู้สึกที่ว่าเหตุใดคนกลุ่มหนึ่ง จึงกอบโกยเอาความมั่งคั่งร่ำรวยไปไว้ในมือของคนได้มากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ ช่องว่างเหล่านี้จะนำไปสู่ปัญหาความไม่สงบทางสังคมและการเมืองได้ง่าย (คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2534 : 1-15)

ปัญหาเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐและองค์กรต่างๆ ในสังคม ต้องดูแล แก้ไข ป้องกัน และพัฒนาเพื่อให้กำลังแรงงานหรือทรัพยากรของสังคมไทย มีศักยภาพทางการผลิต มีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างสมศักดิ์ศรี การบริหารจัดการด้านสวัสดิการสังคม จึงต้องให้ครอบคลุมทั้งด้านการประกันสังคม การประชาสงเคราะห์ และการบริการสังคม อย่างประสานและสอดคล้องกัน และต้องเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานในภาครัฐด้วยตนเอง และระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ ตลอดจนกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันเองของประชาชน ด้วยเหตุนี้หน่วยงานที่ต้องดำเนินการด้านสวัสดิการสังคม

จึงมีใช้มีเพียงกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแต่เพียงกระทรวงเดียว เพราะเมื่อพิจารณาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในกระทรวงนี้แล้ว ภารกิจครอบคลุมเฉพาะด้านประชาสงเคราะห์ การประกันสังคม การพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดหางาน การคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ แต่ยังไม่ครอบคลุมด้านบริการสังคม โดยเฉพาะด้านการศึกษาและสาธารณสุข

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การบริหารการจัดการด้านสวัสดิการสังคมทั้งระบบในมหภาคให้เกิดการประสานและหนุนเสริมกัน และในระดับจุลภาคที่จะช่วยดูแล แก้ไข ป้องกัน และพัฒนาทรัพยากรบุคคลของสังคมไทยให้มีศักยภาพ มีคุณภาพชีวิตที่ดี จึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ที่สถาบันการศึกษาควรให้ความสำคัญในการจัดการศึกษา และการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ตลอดจนเทคนิควิธีการต่าง ๆ ควบคู่กันไปกับการศึกษาในด้านอื่น ๆ ด้วย

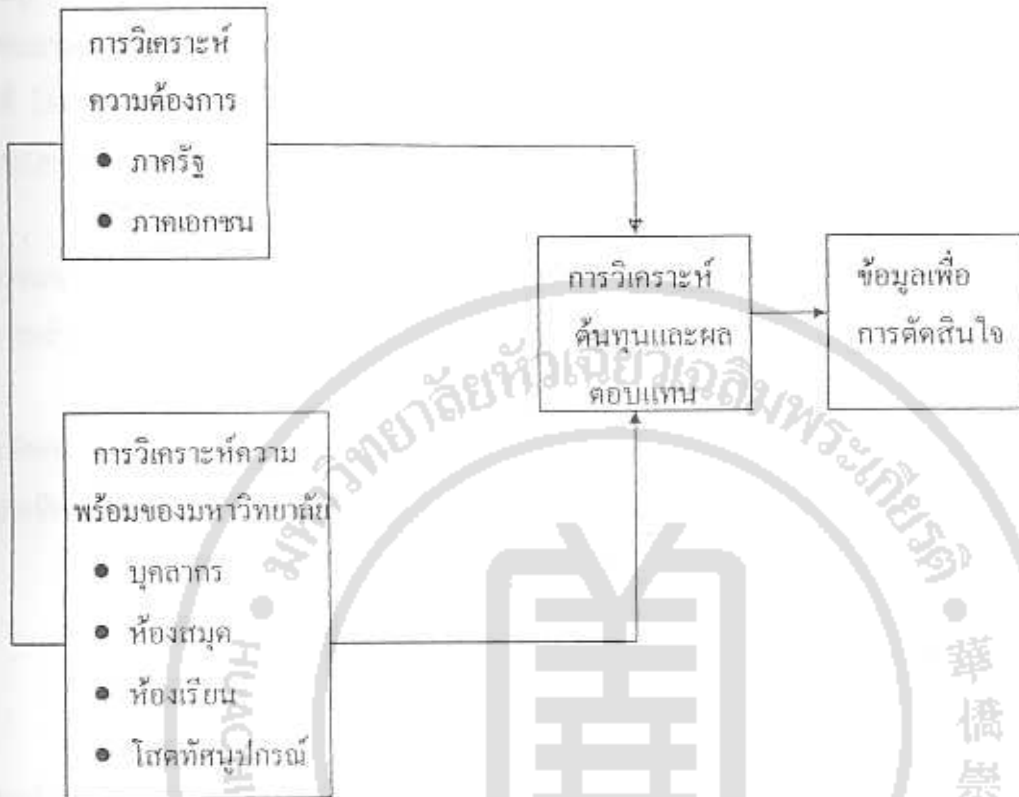
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) เพื่อสำรวจความต้องการบุคลากร และความสนใจในการศึกษาด้านการบริหารงานสวัสดิการสังคม ของบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
- 2) เพื่อศึกษาความพร้อม ศักยภาพ และความเป็นไปได้ในการเปิดหลักสูตรระดับปริญญาโทด้านการบริหารงานสวัสดิการสังคม
- 3) เพื่อนำเสนอข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

1.3 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษารั้วนี้ เป็นการศึกษาคำว่าเป็นไปได้ในการเปิดหลักสูตรปริญญาโทด้านการบริหารงานสวัสดิการสังคม ผู้ศึกษาจึงกำหนดกรอบการศึกษาเป็น 3 ประเด็นคือ การศึกษาด้าน demand โดยจะทำการศึกษาความต้องการบุคลากรด้านการบริหารงานสวัสดิการสังคม และความต้องการศึกษาของบุคลากรในหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน การศึกษาด้าน supply คือการศึกษาด้านความพร้อม ศักยภาพ และความเป็นไปได้ของมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ว่ามีความสามารถเปิดทำการสอนได้หรือไม่ โดยจะพิจารณาจากปริมาณและความรู้ความสามารถของอาจารย์ หนังสือและเอกสารที่จำเป็นในการค้นคว้า ห้องเรียน และโสตทัศนูปกรณ์ต่าง ๆ และการวิเคราะห์ต้นทุน (cost) และผลตอบแทน (benefit) จากการเปิดหลักสูตรใหม่ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษานำเสนอต่อผู้บริหารของมหาวิทยาลัยต่อไป

แผนภูมิที่ 1
แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา



1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้ได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์เอกสาร และหลักสูตรด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ใช้การวิจัยสนาม (Field Research) ในการศึกษาความต้องการบุคลากรด้านสวัสดิการสังคม และสำรวจความต้องการศึกษาด้านการบริการงานสวัสดิการสังคมของบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยภาคสนามคือ ผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และทำงานแล้วในหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบ Quota Sampling แบ่งเป็นข้าราชการ 225 ตัวอย่าง และผู้ที่ทำงานในภาคเอกชน 225 ตัวอย่าง รวม 450 ตัวอย่าง โดยกำหนดให้กลุ่มตัวอย่างมีสัดส่วนระหว่างผู้บริหารและปฏิบัติงานเป็น 1 : 10

การเก็บข้อมูลภาคสนาม ใช้วิธีการกระจายแบบสอบถามไปตามหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดในภาคตะวันออก โดยให้มหาวิทยาลัยรุ่นที่ 1-4 นักศึกษาปริญญาโทรุ่นที่ 5 สาขาการจัดการโครงการสวัสดิการสังคม และผู้ช่วยนักวิจัยเป็นผู้กระจายและติดตามแบบสอบถามกลับคืน ผลการตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถามที่สามารถใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้ ได้แบบสอบถามของข้าราชการ 199 ชุด และภาคเอกชน 211 ชุด คิดเป็นร้อยละ 88.4 และ 93.8 ของแบบสอบถามที่กระจายออกไปตามลำดับ

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS/PC+ โดยใช้ความถี่และค่าร้อยละในการพรรณนาการกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามภูมิภาคต่าง ๆ และใช้ Crosstabulation ในการดูความสัมพันธ์ (Correlation) ระหว่างภูมิภาคของกลุ่มตัวอย่างกับความสนใจในการศึกษาต่อ

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลด้านต้นทุน (Cost) และผลประโยชน์ (Benefit) ในการเปิดหลักสูตรใช้หลักการวิเคราะห์ Cost - Benefit Analysis ของ Mishan, E.J. (1976) เพื่อการตัดสินใจว่าหลักสูตรมีความสมเหตุสมผลในทางเศรษฐกิจ (Profitable) หรือไม่ อย่างไร

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ

- 1) ได้ทราบความต้องการบุคลากร และความต้องการศึกษาด้านการบริหารงานสวัสดิการสังคม ของบุคลากรในหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน
- 2) ได้ทราบความพร้อม ศักยภาพ และความเป็นไปได้ของมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ในการเปิดหลักสูตรระดับปริญญาโท
- 3) ได้ข้อมูลนำเสนอผู้บริหารมหาวิทยาลัยในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และแผนงานในการพัฒนาวิทยาลัยทางด้านวิชาการ