# บทที่ 2

# เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวคิดในการกำหนดกรอบและแนวทางในการวิจัย ดังต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาส ประกอบด้วย

1. ความหมายของสวัสดิการสังคม
2. จุดมุ่งหมายของสวัสดิการสังคม
3. ลักษณะของสวัสดิการสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์

1. ปรัชญาของงานสังคมสงเคราะห์
2. วัตถุประสงค์ของการสังคมสงเคราะห์
3. ค่านิยมในงานสังคมสงเคราะห์
4. วิธีการสังคมสงเคราะห์
5. กระบวนการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์
6. หลักการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม : หน่วยงานของรัฐที่จัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาส

แนวคิดเชิงทฤษฎี ประกอบด้วยแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การ

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาส

1. ความหมายของสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคมมีคำนิยามที่พอจะประมวลได้ ดังนี้

ฟรายด์เลนเดอร์ (Friedlander, 1963 : 16 กล่าวถึงสวัสดิการสังคมว่า หมายถึง

นโยบาย ผลประโยชน์และบริการ ซึ่งจะทำให้การจัดบริการต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างแน่นอน เพื่อให้ตรงหรือสอดคล้องกับความต้องการของสังคม เป็นบริการพื้นฐานในการจัดสวัสดิการแก่ประชาชน

กูราลนิค (Guralnik, 1969 : 3 อ้างถึงใน จงจิต โสภณคณาภรณ์,2522 : 2 ) กล่าวว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง การที่รัฐบาลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ยากจน ผู้ไร้งาน ฯลฯ

ไวนเบอร์เกอร์ (Weinberger, 1973 : 2 อ้างถึงใน จงจิต โสภณคณาภรณ์,2522 : 2) กล่าวว่า การจัดสวัสดิการสังคมสมัยใหม่มิควรพิจารณาจัดให้กับผู้มาใหม่ คนแปลกหน้า มากกว่าและไม่ควรให้เป็นรายบุคคล ทั้งนี้เนื่องมาจากความเดือดร้อนและวิธีกี่ช่วยเหลือทางสังคม หลักการจัดสวัสดิการมีผลแตกต่างจากการสงเคราะห์ทั่วไป

กองวิชาการ กรมประชาสงเคราะห์ (2538 : 40) ได้อธิบายเกี่ยวกับ สวัสดิการสังคม ว่าหมายถึง กิจกรรมที่จัดไว้อย่างเป็นระเบียบ ในอันที่จะช่วยเหลือเจือจุนบุคคลและสภาวะแวดล้อมของเขาโดยใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ เข้าช่วยให้ บุคคล กลุ่ม และชุมชน บรรลุความต้องการ สามารถแก้ไขปัญหา ปรับตัวให้อยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ตลอดจนปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ จนทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้นกว่าเดิม สวัสดิการสังคมเป็นความช่วยเหลือที่เอื้อให้ผู้อ่อนแอ หรือด้อยโอกาสทางสังคมช่วยเหลือตัวเองได้ งานสวัสดิการสังคม เป็นภารกิจที่มุ่งสนองความต้องการประเภทต่าง ๆ ประกอบด้วย ความต้องการของบุคคลธรรมดา ความต้องการของบุคคลที่มีปัญหา ขอบเขตการบริการ ตามหลักการสวัสดิการสังคมสากล บุคคลที่ถือว่า เป็นผู้รับบริการมีหลายประเภท ได้แก่ เด็ก สตรี หัวหน้าครอบครัว คนชรา ไร้ญาติขาดมิตร คนพิการทั้งทางร่างกายและจิตใจทุกประเภท ผู้ประสบภัยพิบัติ ผู้พ้นโทษ ไร้ญาติขาดมิตร ผู้ที่เคยป่วยเป็นโรคเรื้อนและหายแล้ว แต่สังคมยังรังเกียจ ครอบครัวผู้ถูกต้องโทษ ผู้มีความคับแค้นทางอารมณ์ที่ฆ่าตัวตายแต่ยังไม่ตาย ผู้ที่ติดยาเสพติดเกือบทั้งครอบครัว ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยหรืออยู่อย่างขัดสน เช่น แหล่งเสื่อมโทรม ชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพมาจากประเทศอื่น ผู้ลี้ภัย ลักษณะของบริการ ( social welfare services) เป็นการช่วยเหลือจุนเจือสังคม โปรแกรมสุขภาพอนามัยต่าง ๆ รวมไปถึงโปรแกรมทุกประเภทที่ไม่ใช่บริการทางการแพทย์ของเอกชน การให้บริการการศึกษาของรัฐ กิจกรรมด้านอาคารสงเคราะห์ของรัฐทุกประเภท โปรแกรมเกี่ยวกับกำลังคน

จากความหมายที่กล่าวมา สรุปได้ว่า สวัสดิการสังคมเป็นกิจกรรมที่จัดไว้อย่างเป็นระเบียบ ในอันที่จะช่วยเหลือเจือจุนบุคคล และสภาวะแวดล้อมของเขาโดยใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ เข้าช่วยให้ บุคคล กลุ่ม และชุมชน บรรลุความต้องการ สามารถแก้ไขปัญหา

ปรับตัวให้อยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ตลอดจนปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ จนทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้นกว่าเดิม

ความหมายของสวัสดิการสังคมตามนัยนี้เอื้อหรือช่วยให้ผู้วิจัยกำหนดกรอบการวิจัยครั้งนี้ว่า สวัสดิการสังคมเป็นความช่วยเหลือที่เอื้อให้ผู้อ่อนแอ หรือด้อยโอกาสทางสังคมช่วยเหลือตัวเองได้

2. จุดมุ่งหมายของงานสวัสดิการสังคม

งานสวัสดิการสังคม เป็นภารกิจที่มุ่งสนองความต้องการประเภทต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ความต้องการของบุคคลธรรมดา ประกอบด้วยความต้องการด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม ตามที่ มาสโลว์ (Maslow, 1954 : 81-82 อ้างถึงใน ศรีเรือน แก้วกังวาล, 2539 : 104) กล่าวว่า พื้นฐานความต้องการของมนุษย์ คือความต้องการด้านร่างกาย (physical needs) อันได้แก่ ปัจจัยสี่ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่มและยารักษาโรค ความต้องการความปลอดภัย (safety needs) ความต้องการความรัก (social need) หรือการได้รับการยกย่องนับถือ (esteem need) และ ความต้องการที่จะเป็นทุกอย่างตามที่บุคคลจะทำให้ได้ เป็นการใช้พลังความสามารถของเขาอย่างเต็มที่

2.2 ความต้องการของบุคคลที่มีปัญหา อันได้แก่

2.2.1 บุคคลที่ไร้ความสามารถ ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เช่น คนพิการด้านร่างกายและจิตใจ เป็นต้น

2.2.2 บุคคลที่ขาดการเตรียมตัวหรือโอกาสทางสังคม คือผู้ที่มีความสามารถแต่ไม่มีการเตรียมตัว เช่น ผู้ที่ไม่รู้หนังสือ ไม่มีการศึกษา ขาดการเรียนรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมทางสังคมและการดำรงชีวิตในสังคม ความต้องการเช่นนี้เกิดจาก การปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

2.2.3 บุคคลที่เป็นเหยื่อภัยพิบัติต่าง ๆ ได้แก่ บุคคลธรรมดาที่ประสบภัยภิบัติ หรืออยู่ในสภาวะฉุกเฉิน เช่น ภัยธรรมชาติ การจลาจล และ อากาศเป็นพิษ เป็นต้น

2.3.4 บุคคลที่ประสบภาวะวิกฤตในชีวิตที่เกิดจากระบบโครงสร้างของสังคม ได้แก่ เด็กขาดการอบรม การขาดแคลนที่อยู่อาศัย การแบ่งแยกเชื้อชาติ และ ความแตกต่างระหว่างชนชั้น เป็นต้น

3 ลักษณะของงานสวัสดิการสังคม

งานสวัสดิการสังคม อาจจำแนกออกเป็นลักษณะต่าง ๆดังนี้ (กรมประชาสงเคราะห์, กองวิชาการและแผนงาน, 2543 : 38)

3.1 ขอบเขตการบริการ ตามหลักการสวัสดิการสังคมสากล บุคคลที่ถือว่า เป็นผู้รับบริการมีหลายประเภท ได้แก่

3.1.1 เด็ก ซึ่งแยกเป็นเด็กกำพร้า อนาถา (เด็กถูกทอดทิ้ง หรือ ไม่ได้รับการดูแลอบรมเอาใจใส่เท่าที่ควร) เด็กพิการ (ทั้งทางร่างกายและจิตใจ) เด็กยากจน เด็กที่มีปัญหาความประพฤติ

3.1.2 เด็กและเยาวชนทั้งหญิงและชาย แยกเป็นเยาวชนไร้ที่พึ่ง เยาวชนติดยาเสพติด เยาวชนที่มีปัญหาความประพฤติ เยาวชนยากจน เยาวชนกระทำผิด

3.1.3 สตรี ซึ่งแยกเป็นสตรีถูกล่อลวง สตรีที่เลิกอาชีพโสเภณีแต่สังคมไม่ยอมรับ สตรีตั้งครรภ์นอกสมรส สตรีที่เป็นมารดาแต่สามีไม่รับผิดชอบในการส่งเสียเลี้ยงดู สตรีที่สามีต้องโทษสตรีเป็นโรคเรื้อรังทำงานไม่ได้

3.1.4 หัวหน้าครอบครัว ซึ่งแยกเป็น หัวหน้าครอบครัวที่ไม่มีงานทำหรือไม่มีอาชีพ ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ไม่มีเงินทุนประกอบอาชีพ ไม่มีทักษะ ไร้ที่พึ่ง เป็นขอทาน

3.1.5 คนชรา ไร้ญาติ ขาดมิตร

3.1.6 คนพิการทั้งทางร่างกายและจิตใจทุกประเภท

3.1.7 ผู้ประสบภัยพิบัติ

3.1.8 ผู้พ้นโทษ ไร้ญาติขาดมิตร

3.1.9 ผู้ที่เคยป่วยเป็นโรคเรื้อนและหายแล้ว แต่สังคมยังรังเกียจ

3.1.10 ครอบครัวผู้ถูกต้องโทษ

3.1.11 ผู้มีความคับแค้นทางอารมณ์ที่ฆ่าตัวตายแต่ยังไม่ตาย

3.1.12 ผู้ที่ติดยาเสพติดเกือบทั้งครอบครัว

3.1.13 ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย หรืออยู่อย่างขัดสน เช่น แหล่งเสื่อมโทรม

3.1.14 ชนกลุ่มน้อย

3.1.15 ผู้อพยพมาจากประเทศอื่น ผู้ลี้ภัย

3.2 ลักษณะของบริการ เป็นบริการในสังคมของประเทศกำลังพัฒนารวมไปถึงบริการเหล่านี้ คือ

3.2.1 การช่วยเหลือจุนเจือสังคม

3.2.2 โปรแกรมสุขภาพอนามัยต่าง ๆ รวมไปถึงโปรแกรมทุกประเภทที่ไม่ใช่บริการทางการแพทย์ของเอกชน

3.2.3 การให้บริการการศึกษาของรัฐ

3.2.4 กิจกรรมด้านอาคารสงเคราะห์ของรัฐทุกประเภท

3.2.5 โปรแกรมเกี่ยวกับกำลังคน

โดยสรุปภาพรวมของงานสวัสดิการสังคม จึงเป็นงานที่มีขอบข่ายกว้างขวางมาก และเป็นการดำเนินงานหลายฝ่าย ทั้งที่เป็นความรับผิดชอบของภาครัฐและเอกชน รวมถึงผู้มีจิตกุศลและอาสาสมัครทั่วไป การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่อาศัยวิธีการทางสังคมสงเคราะห์เป็นหลักในการทำงาน นับตั้งแต่การศึกษาสภาพปัญหา การตรวจสอบทรัพยากร การวางแผนและดำเนินการช่วยเหลือ รวมถึงการติดตามและประเมินผล

หากยึดว่างานสวัสดิการสังคมเป็นมาตรการทางสังคมที่จัดขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาแล้ว งานสวัสดิการสังคมแบ่งเป็น 7 สาขา (กรมประชาสงเคราะห์,กองวิชาการ, 2538 : 40)

1. การศึกษา (education)

2. สุขภาพอนามัย (health)

3. ที่อยู่อาศัย (housing)

4. การทำงานและการมีรายได้ (employment and income maintenance)

5. ความมั่นคงของครอบครัว (family security)

6. บริการทางสังคม (public assistance)

7. นันทนาการ (recreation)

ในเรื่องสวัสดิการสังคมนั้น ทิตมัสส์ (Titmuss, 1974 : 31-33 อ้างถึงใน จงจิตต์ โสภณคณาภรณ์, 2522 : 5) ได้แบ่งรูปแบบของสวัสดิการสังคมเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

1. รูปแบบเก็บตก (resident model of welfare) การจัดสวัสดิการสังคมแบบนี้เป็นการจัดให้กับประชาชนเฉพาะในส่วนที่เหลือจากประชาชนที่มีอำนาจซื้อหาบริการในตลาดของระบบการค้าเสรี เป็นระบบที่รับรู้กันว่าประชาชนที่ใช้บริการของรัฐเป็นพวกที่ช่วยตนเองไม่ได้เป็นภาระของสังคม รัฐจะปล่อยให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเอง ตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาของตน หากหาไม่ได้ก็จะพึ่งพาญาติมิตร บุคคลที่รัฐเข้าไปช่วยเหลือ จะเป็นบุคคลที่ประสบปัญหาอย่างหนักเป็นพิเศษ หรือประสบภัยพิบัติ อาทิ อุทกภัย วาตภัย หรือทุพภิกขภัยต่าง ๆที่สถาบันด้านสวัสดิการสังคมของรัฐจะเข้าไปช่วยเหลือเป็นครั้งคราว

2. รูปแบบสัมฤทธิผลทางอุตสาหกรรม (industrial achivement performance หรือ handmaiden model) เป็นการมองสวัสดิการสังคมเป็นเสมือนเป็นกลไกสำคัญในระบบเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือตอบแทนแก่ผู้เป็นกำลังสำคัญในการผลักดันระบบเศรษฐกิจ การจัดสรรสวัสดิการ

สังคมแบบนี้ ใช้เกณฑ์ความสามารถในการทำงาน สถานภาพหรือบทบาทในการทำงาน ประสิทธิภาพภาพหรือผลิตผลของการทำงานเป็นสำคัญ สวัสดิการสังคมแบบนี้จะเป็นระเบียบมากกว่าแบบแรก สามารถตอบสนองความต้องการของคนในสังคมได้ทั่วถึงกว่า

3. รูปแบบสถาบัน (institution redistributive model) ถือว่าสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันหนึ่งทีมีความสำคัญที่ก่อให้เกิดบูรณภาพในสังคม ที่จะต้องทำหน้าที่ให้ระบบสังคมดำเนินไปอย่างราบรื่น และเป็นรูปแบบที่เหมาะจะดำเนินคู่กันไปกับระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีที่สร้างความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก

การจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าว ของประเทศไทย เป็นทั้งแบบที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในด้านค่าใช้จ่าย จากการขอรับบริการทางสังคมจากรัฐ ( residual model) การจัดบริการทางสังคมลักษณะการให้เปล่า จะจัดให้กับประชาชนที่มีความจำเป็นและไม่สามารถช่วยตนเองได้ โดยจะต้องผ่านกระบวนการทดสอบลักษณะบริการที่ให้ โดยจะให้ในรูปแบบของเงิน เช่น การให้ทุนการศึกษา ทุนประกอบอาชีพ ทั้งการให้เปล่าและการกู้ยืม เป็นต้น รูปแบบของบริการ เช่น การบริการรักษาพยาบาลฟรี การรับเข้าไว้ในสถานสงเคราะห์ เป็นต้น

จากจุดมุ่งหมายและลักษณะของสวัสดิการสังคมโดยนัยตามที่กล่าวมา ชี้ทิศทางงานสวัสดิการสังคมตลอดทั้งประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ผู้วิจัยเลือกเป็นประชากรกลุ่มตัวอย่างเพื่อการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งได้แก่ เด็กด้อยโอกาสและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องนี้

**แนวความคิดเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์**

1. ปรัชญาของงานสังคมสงเคราะห์

ปรัชญาของการสังคมสงเคราะห์ คือการช่วยเขาให้เขาช่วยตัวเองได้ (help them to help themselves) หมายถึงความพยายามที่จะให้บุคคลได้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ สามารถตัดสินใจต่าง ๆ โดยใช้วิจารณญาณของตนเองโดยมีนักสังคมสงเคราะห์เป็นเพียงผู้คอยชี้แนะแนวทางให้ โดยยึดหลักการทำงานร่วมกัน (work with) มากกว่าการทำให้ (work for) เพราะการทำให้นั้น ไม่อาจบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการสังคมสงเคราะห์ได้ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และ สุรางค์รัตน์ อรรถศาสตร์ศรี, 2524 : 8)

2. วัตถุประสงค์ของการสังคมสงเคราะห์

โดยทั่วไป วัตถุประสงค์ของการสังคมสงเคราะห์ อาจประมวลได้โดยสังเขป ดังนี้ (วิไลวัจน์ กฤษณะภูติ, 2529 : 10)

2.1 การแก้ปัญหา (problem solving) การบรรเทาปัญหา (relief) นักสังคมสงเคราะห์จะต้องมีการเรียนรู้เกี่ยวกับสังคม และมีความรู้ความสามารถที่จะนำทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรทางสังคม เช่น วัสดุอุปกรณ์ ความรู้ ความคิด ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ในตัวบุคคล กลุ่มชน และชุมชนเข้ามาช่วยแก้ไขและบรรเทาปัญหาให้เบาบางหรือหมดสิ้นไป

2.2 การป้องกัน (prevention) นักสังคมสงเคราะห์จะต้องปฏิบัติ จัดทำเพื่อป้องกันปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่จะบังเกิดขึ้นไม่ว่าด้านเศรษฐกิจ สังคม อารมณ์ จิตใจ และ สุขภาพร่างกาย โดยการกระทำร่วมกับผู้ขอรับการสงเคราะห์ (work with client)

2.3 การบำบัดรักษา หรือการบริการ ( treatment or service) รวมทั้งการฟื้นฟูสมรรถภาพหรือสิ่งบกพร่องต่าง ๆ ( rehabilitation or restoration) ของผู้มีปัญหาให้ดีขึ้น

2.4 การส่งเสริมหรือการพัฒนา ( promotion or development) จัดว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการสังคมสงเคราะห์ เพราะการพัฒนาคนเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากมายมหาศาล กล่าวคือ เมื่อบุคคลได้รับการพัฒนาแล้ว ก็ย่อมไปพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพัฒนาคนอื่น ๆ ต่อไปอีกโดยไม่รู้จักจบสิ้น นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกิดขึ้นได้เสมอ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน้าที่และความสำคัญระหว่างบุคคล นักสังสงเคราะห์ควรพิจารณาด้านความเหมาะสมต่อเหตุการณ์ด้วย

3. ค่านิยมในงานสังคมสงเคราะห์

ค่านิยม หมายถึง สิ่งที่บุคคลเห็นว่าเป็นสิ่งดี มีคุณค่า น่ากระทำ น่ายกย่อง น่าเป็นเจ้าของ เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งถูกต้องเหมาะสม ค่านิยมในงานสังคมสงเคราะห์ มี 11 ประการดังนี้ (วิไลวัจน์ กฤษณะภูติ, 2529 : 28)

3.1 มนุษย์ย่อมมีเกียรติ มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์อยู่ในตัวเอง ซึ่งจัดว่าเป็นค่านิยมอันสูงสุดของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการอยู่ดีกินดี ตลอดจนความสมบูรณ์พูนสุขของกลุ่ม

3.2 ความเจริญก้าวหน้าและพัฒนาการของบุคคลกับของสังคม ย่อมเกี่ยวพันกับความมั่นคงปลอดภัยของบุคคลและสังคม

3.3 มนุษย์ย่อมมีความสามารถทั้งทางร่างกาย จิตใจ สังคม อารมณ์ และสติปัญญา ซึ่งจะแตกต่างกันตามกรรมพันธุ์ สิ่งแวดล้อม และโอกาสที่เขาจะแสดงออกมา ฉะนั้นไม่ว่าเขาจะเป็นคนอย่างไร เช่น พิการทุพพลภาพ ยากจน หรือร่ำรวย หรือมีพฤติกรรมไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมก็ตาม บุคคลนั้นก็ยังมีความสามารถในตัวเขาเอง และสามารถในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงได้

3.4 มนุษย์ย่อมมีแรงกระตุ้นภายในตนเอง ซึ่งจะทำให้เขาตระหนักถึงความสามารถของเขาเอง

3.5 มนุษย์ย่อมมีสิทธิในการแสวงหาวิธีการที่เหมาะสมที่จะก่อให้เกิดการตระหนักถึงความสามารถของตนเอง

3.6 มนุษย์ย่อมมีความต้องการพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ความต้องการทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคม รวมทั้งมีความต้องการโอกาสที่จะพัฒนาความสามารถของตนเอง ให้ประสบผลสำเร็จแห่งชีวิตและความต้องการพื้นฐานต่าง ๆ ของเขา ให้ได้รับการตอบสนองตอบด้วยความพึงพอใจและความมั่นคงปลอดภัย นอกจากนี้บุคคลยังมีความต้องการสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่จะช่วยให้ แต่ละคนพัฒนาตนเอง และบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความพึงพอใจในความต้องการเบื้องต้นที่จำเป็นต่อชีวิตโดยปราศจากการขัดขวางใด ๆ

3.7 การกระทำหน้าที่ทางสังคมของบุคคล เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการที่บุคคลต้องการดิ้นรนเพื่อให้ประสบผลสำเร็จแห่งตน

3.8 สิ่งที่สังคมควรคำนึงถึงเบื้องต้น คือ บุคคลแต่ละคนซึ่งสังคมย่อมมีความผูกพันในการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่เขาเพื่อให้ได้รับความพึงพอใจในตนเอง

3.9 บริการสังคมต่าง ๆย่อมจะช่วยเพิ่มพูนการกระทำหน้าที่ทางสังคมของบุคคล ทั้งนี้องค์การทางสังคมต่าง ๆ ต้องสนับสนุนความสามารถของบุคคล เพื่อให้เขาประสบความสำเร็จแห่งตนเอง

3.10 สังคมย่อมมีสิทธิในการช่วยเพิ่มพูนให้สมาชิกสังคมแต่ละคนมีส่วนร่วมในการทำประโยชน์แก่ชุมชน

3.11 ครอบครัวจัดว่าเป็นหน่วยสังคมขั้นต้นที่สำคัญของมนุษย์

4. วิธีการสังคมสงเคราะห์

วิธีการสังคมสงเคราะห์ อาจแบ่งออกได้ 5 วิธี ดังนี้ (วิไลวัจน์ กฤษณะภูติ, 2529 : 26)

4.1 การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย (social case work) เป็นการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนและมาขอรับการสงเคราะห์ (client) เป็นรายบุคคล หรือรายกรณี (case) ซึ่งนักสังคมสงเคราะห์ต้องทำงานร่วมกับเขา ในการแก้ปัญหานั้น ๆ เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม อารมณ์ จิตใจ ปัญหาครอบครัวและอื่น ๆ โดยช่วยกระตุ้น และช่วยสร้างพลังความเข้มแข็ง (ego strength) ให้แก่ client ร่วมกันวางแผน และแก้ไขสถานการณ์ที่กดดัน นอกจากนี้ยังร่วมกันส่งเสริม ป้องกัน และพัฒนาตัวเขาเองด้วย

4.2 การสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน (social group work) เป็นวิธีการสังคมสงเคราะห์และใช้อิทธิพล กลไกของกลุ่มเข้าช่วยเหลือสมาชิกกลุ่มนั้น ๆ เช่น จัดกลุ่มเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพ พัฒนาด้านพฤติกรรม ด้านสังคม อารมณ์ จิตใจ ตลอดจนการจัดกลุ่ม เพื่อแสวงหาความรู้ เช่น ความรู้เกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว การปลูกพืชพันธุ์ใหม่ ความรู้เกี่ยวกับเหตุการณ์บ้านเมือง และอื่น ๆ นอกจากนี้ นักสังคมสงเคราะห์กลุ่มชนยังช่วยให้กลุ่ม ได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง และสังคม ทั้งเป็นการป้องกันปัญหาทางสังคมอีกด้วย

4.3 การจัดระเบียบชุมชนและการพัฒนาชุมชน (community organization and community development ) เป็นวิธีการสังคมสงเคราะห์อย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดความสมดุลย์ระหว่างทรัพยากร และความต้องการด้านสวัสดิการสังคม โดยที่นักสังคมสงเคราะห์ จะเป็นผู้กระตุ้นให้ชุมชนได้มองเห็นปัญหา และสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาในชุมชน และร่วมแรงร่วมใจกันวางแผนป้องกัน และแก้ไขปัญหานั้น ๆ โดยใช้ทรัพยากรที่มีในชุมชน ทั้งพยายามสร้างทรัพยากรขึ้นในชุมชน หรือจัดหาทรัพยากรนอกชุมชนด้วย ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ชุมชนนั้นสามารถป้องกัน และแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ตลอดจนช่วยพัฒนา และช่วยเหลือตนเองได้

4.4 การวิจัยทางสังคมสงเคราะห์ (social work research) เป็นวิธีการสังคมสงเคราะห์ ที่เน้นการศึกษาวิจัยถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ มูลเหตุแห่งปัญหา กลไกที่ป้องกันแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ การวิจัยทางสังคมสงเคราะห์ยังมีความหมายถึง วิธีการสำรวจ วิเคราะห์ วิจัยบริการของหน่วยงานต่าง ๆ ทางสังคมสงเคราะห์ ทั้งนี้ เพื่อนำผลการวิจัยนั้นมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข และจัดบริการเพื่อสนองความต้องการของบุคคล กลุ่มชน และชุมชน

4.5 การบริหารงานสวัสดิการสังคม ( social welfare administration) บางทีก็เรียกว่า การบริหารงานสังคมสงเคราะห์ (social work administration) เป็นวิธีการหนึ่งของการสังคมสงเคราะห์ ที่มุ่งบริหารงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดที่จะทำได้ ทั้งในด้านประมาณและคุณภาพ นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึง การวางโครงการ แผนงาน การวางนโยบาย และการรับบุคคลเข้าทำงาน ให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ตลอดจนการฝึกอบรมให้ผู้ให้บริการสังคมให้มีทัศนคติที่ดี และมีทักษะในการทำงานสังคมสงเคราะห์ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด นักสังคมสงเคราะห์ ควรใช้การสังคมสงเคราะห์แบบผสมผสาน (integrated method) ซึ่งเป็นการปฏิบัติงาน โดยใช้วิธีการสังคมสงเคราะห์หลาย ๆ วิธี ผสมผสานกันแล้ว แต่กรณีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้รับบริการ ไม่ว่าจะเป็นระดับ บุคคล กลุ่ม ชุมชน และสังคม

5. กระบวนการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์

กระบวนการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ อาจแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้ ( ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และสุรางค์รัตน์ อรรถศาสตร์ศรี, 2524 : 10)

5.1 การแสวงหาข้อเท็จจริง ได้แก่ การศึกษาเรื่องราวของปัญหา หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อให้ได้รายละเอียดมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ วิธีการหาข้อเท็จจริงที่นิยมได้แก่ การสัมภาษณ์ การสังเกต การเยี่ยมบ้าน และการศึกษาจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ

5.2 การวินิจฉัยปัญหา ได้แก่ การนำเอาข้อเท็จจริงที่ได้ วิเคราะห์หาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา

5.3 การวางแผนดำเนินงาน คือ การกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหา โดยมีการพิจารณาร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์ และผู้รับการสงเคราะห์

5.4 การดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ได้แก่ ความพยายามที่จะจัดทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ สำหรับผู้บริการ

5.5 การติดตามและประเมินผล เป็นการตรวจสอบ และติดตามผลการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อพิจารณาถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนศึกษาถึงผลการทำงานที่ได้กระทำไป

6.หลักการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์

หลักการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ ที่เกี่ยวกับเด็กส่วนใหญ่จะดำเนินการ โดยใช้วิธีการสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย ซึ่งมีหลักการ ดังนี้ (วิไลวัจน์ กฤษณะภูติ, 2529 : 40)

6.1 หลักการยอมรับ (principle of acceptance) นักสังคมสงเคราะห์จะต้องยอมรับว่าผู้มาขอรับการสงเคราะห์ เป็นบุคคลหนึ่งที่มีศักดิ์ศรี และมีคุณค่า และอยู่ในสถานการณ์กดดัน จึงควรเข้าใจความหมายและสาเหตุของพฤติกรรมของเขาในการติดต่อสัมพันธ์กับผูมาขอรับการสงเคราะห์ ไม่ควรตำหนิติเตียนเขา ควรให้ความมั่นใจ ความอบอุ่นใจแก่เขาและช่วยแก้ไขเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเขาให้ดีขึ้น และความสัมพันธ์ควรเป็นแบบวิชาชีพ ( professional) คือ มีความยุติธรรม และกระทำในนามหน่วยงานนั้น ๆ ไม่ใช่กระทำในนามของตนเอง การยอมรับเป็นการยอมรับในความเป็นมนุษย์ ถึงแม้เขาจะเป็นคนยากจน พิกลพิการ หมดหวัง ท้อแท้ในชีวิต เขาก็ยังมีคุณค่า ศักดิ์ศรี มีความต้องการ และมีความสามารถในตนเอง ยอมรับในความรู้สึก และท่าทีที่เขาแสดงออก ยอมรับใสสภาพที่เขาเป็นอยู่ แต่ไม่ได้หมายความว่า ยอมรับในพฤติกรรมที่ฝืนระเบียบของเขา

6.2 หลักการติดต่อสื่อสาร (principle of communication) ในการติดต่อสื่อสารระหว่างนักสังคมสงเคราะห์ กับผู้ขอรับการสงเคราะห์ ไม่ว่าการติดต่อกันโดยทางวาจา หรือ วจนภาษา (verbal communication ) การติดต่อโดยไม่ใช่วาจา หรืออวจนภาษา ( non- verbal communication) เช่น การแสดงท่าทีสีหน้าก็ดี ซึ่งนักสังคมสงเคราะห์จะต้องเป็นผู้มีความจริงใจ เช่น พูดจริง ทำจริง มีศิลปะในการพูด คือเมื่อพูดแล้วทำให้ผู้ขอรับการสงเคราะห์สบายใจ มีกำลังใจในการต่อสู้ปัญหา และในการแก้ไขปัญหาใด ๆ ขณะเดียวกัน นักสังคมสงเคราะห์จะต้องเป็นผู้ฟังที่ดี เป็นต้นว่า ในขณะที่ผู้มาขอรับการสงเคราะห์เล่าเรื่องต่าง ๆ ให้ตนฟัง ก็ไม่ควรขัดจังหวะ เพราะจะทำให้เขาท้อแท้ได้ การแสดงท่าทีสีหน้าของนักสังคมสงเคราะห์ก็ดี ต้องแสดงออกในทางเป็นมิตร ไม่ใช่แสดงสีหน้าดูถูกดูแคลน

6.3 หลักของปัจเจกชน (principle of individualization) นักสังคมสงเคราะห์ควรเข้าใจพฤติกรรมของผู้มาขอรับการสงเคราะห์แต่ละราย เป็นต้นว่า อะไรที่ทำให้เขาอยู่ในสถานการณ์กดดัน ต้องเข้าใจว่าเขามีอะไรพิเศษกว่าคนอื่น ๆ และเขาควรได้รับการช่วยเหลืออย่างไร นักสังคมสงเคราะห์ ควรพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ผู้มารับการสงเคราะห์แต่ละราย เพราะบุคคลแต่ละราย ย่อมมีคุณลักษณะพิเศษเฉพาะของตน ไม่ว่าด้านชีวภาพ อารมณ์ จิตใจและด้านสังคม ซึ่งนักสังคมสงเคราะห์ จะต้องพิจารณาว่า ในสถานการณ์ที่ผู้มาขอรับการสงเคราะห์ในขณะนี้ ว่าอะไรคือ ปัญหาเกี่ยวกับบทบาททางสังคม และแบบการปรับตัวของเขา อะไรคือความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอของเขา และจะกระตุ้นให้เขามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาของเขาอย่างไร ซึ่งทั้งหมดจะต้องพิจารณาเป็นบุคคลแต่ละราย เพราะบุคคลแต่ละคนย่อมมีความแตกต่างกัน

6.4 หลักในการมีส่วนร่วม (principle of participation) ในการช่วยผู้มาขอรับการสงเคราะห์แก้ปัญหาต่าง ๆ ของเขานั้น นักสังคมสงเคราะห์ควรยึดหลักที่จะให้ผู้มาขอรับการสงเคราะห์มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ด้วย นับตั้งแต่การมองปัญหาร่วมกัน การเข้าใจปัญหาด้วยกัน ตลอดจนการแก้ปัญหา ก็ต้องร่วมมือกัน และร่วมกันแก้ปัญหานั้น ๆ ระหว่างผู้มาขอรับการสงเคราะห์ ไม่ใช่นักสังคมสงเคราะห์ต้องแก้ปัญหาให้ หรือกระทำให้ผู้มาขอรับการสงเคราะห์เพียงฝ่ายเดียว เกี่ยวกับการตัดสินใจใด ๆ นั้น ควรเป็นหน้าที่ของผู้มารับการสงเคราะห์ มีการตัดสินใจด้วยตัวเอง (self -determination) ว่าเขาควรมีทางเลือกอย่างไรจะแก้ปัญหานั้น ๆ อย่างไร

6.5 หลักในการรักษาความลับ (principle of confidentiality) การรักษาความลับเกี่ยวกับเรื่องราวต่าง ๆ ของผู้มาขอรับการสงเคราะห์ เป็นเรื่องที่สำคัญมาก และถือว่าเป็นจรรยาบรรณข้อหนึ่งของนักสังคมสงเคราะห์ แต่จะเปิดเผยได้ในกรณีพิเศษ เช่น เพื่อศึกษา

เฉพาะกรณีเพื่อการประชุมปรึกษาหารือ การส่งเรื่องราวไปปรึกษาหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้รับการสงเคราะห์ ก็ควรจะได้รับอนุญาตจากเขาก่อนถึงจะเปิดเผยได้

6.6 หลักในการตระหนักต่อตนเอง (principle of self-awareness) ในการปฏิบัติงานนักสังคมสงเคราะห์ ควรมีความเข้าใจในตนเอง สามารถควบคุมอารมณ์ จิตใจของตนเองไว้ได้ และต้องตระหนักต่อตนเองว่า ตนคือใคร กำลังทำอะไรอยู่ การปฏิบัติงานต้องยึดมั่นในหลักการต่าง ๆ และสามารถจะนำหลักการและทฤษฎีนั้นมาใช้เหมาะสม ในแต่ละกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความสัมพันธ์ระหว่างนักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งเป็นบุคคลอยู่ในสถานการณ์กดดัน นักสังคมสงเคราะห์ ควรจะเข้าใจ และสามารถควบคุมจุดบอดส่วนบุคคลไว้ได้ เช่น เมื่อผู้ขอรับการสงเคราะห์แสดงท่าทางโกรธ ก็ไม่สมควรโกรธตอบ หรือถ้าเขาแสดงท่าทีสีหน้าไม่พอใจก็ไม่ควรแสดงปฏิกิริยาตอบโต้เช่นกัน

6.7 หลักการไม่ตัดสินความใด ๆ (principle of non-judgemental attitude) นักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งเป็นผู้นำการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลง มาสู่ผู้ขอรับการสงเคราะห์นั้น จะต้องไม่อยู่ในฐานะ ไม่ตัดสินความใด ๆ ให้แก่เขา ว่าเป็นคนผิดหรือคนถูก เป็นคนแพ้หรือเป็นคนชนะ นักสังคมสงเคราะห์ ควรเป็นคนมีทัศนคติที่ดีต่อผู้มีปัญหา ไม่ตำหนิติเตียน หรือประณามเขาว่าเป็นการกระทำที่ชั่วร้าย ในทางตรงกันข้าม นักสังคมสงเคราะห์ ควรเป็นผู้ที่มีความเห็นอกเห็นใจเขา เป็นผู้ไม่มีอคติใด ๆ

ภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ โดยเฉพาะ ในเรื่อง วิธีการสังคมสงเคราะห์ (ข้อ 4) กระบวนการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ (ข้อ 5) และ หลักการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ (ข้อ 6) จะเป็นแนวคิดช่วยให้ผู้วิจัยเข้าใจในขั้นตอนของการรับเด็กเข้ารับการอุปการะในสถานสงเคราะห์เด็กจังหวัดปัตตานี ซึ่งจะผ่านขั้นตอนและวิธีการทางสังคมสงเคราะห์ ดังต่อไปนี้

1. ขั้นการพิจารณาของสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด ก่อนเข้ารับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ เด็กที่จะเข้ารับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ จะผ่านการดำเนินการตามวิธีการสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย ที่นักสังคมสงเคราะห์ของสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดใน 14 จังหวัดภาคใต้ที่จะพิจารณาในการให้การสงเคราะห์เด็กหรือครอบครัวตามวิธีการที่เหมาะสม โดยอาศัยกระบวนการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ ภายใต้ปรัชญา วัตถุประสงค์ และค่านิยมของการสังคมสงเคราะห์ การส่งเด็กเข้าสถานสงเคราะห์ จะเป็นวิธีการหนึ่งในการให้การสงเคราะห์เด็ก ในกรณีที่ไม่สามารถให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือ โดยวิธีการอื่นได้แล้ว

2. ขั้นการอุปการะในสถานสงเคราะห์ นักสังคมสงเคราะห์ และข้าราชการเจ้าหน้าที่ของสถานสงเคราะห์ จะมีบทบาทในการสงเคราะห์และพัฒนาเด็ก ตามขั้นตอนและวิธีการของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยวิธีการ กระบวนการ และหลักการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ ตลอดจนปรัชญา ค่านิยม และวัตถุประสงค์ของการสังคมสงเคราะห์ ตั้งแต่ขั้นตอนแรกที่รับเด็กจากประชาสงเคราะห์จังหวัดต่าง ๆ เช่น การจัดทำประวัติเด็ก การติดตามบิดามารดา หรือผู้ปกครองกรณีที่เด็กไม่มีบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง การวิเคราะห์ปัญหาและความจำเป็นของเด็กแต่ละราย หรือ การส่งเด็กเข้าศึกษาตามระดับความรู้ความสามารถและความจำเป็น การฝึกอาชีพ การจัดกิจกรรมนันทนาการ การแก้ปัญหาพฤติกรรมเด็ก หรืออื่น ๆ ในระยะการอุปการะเด็กในสถานสงเคราะห์ เป็นต้น

3. ขั้นตอนที่เด็กพ้นจากการอุปการะ เมื่อเด็กพ้นจากการอุปการะ ด้วยสาเหตุต่าง ๆ เช่น บิดามารดาหรือผู้ปกครองรับกลับไปอุปการะ มีผู้รับเป็นบุตรบุญธรรม ส่งเข้ารับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์อื่น ๆ จบการศึกษาหรืออายุครบ 18 ปี มีงานทำหรือประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ สถานสงเคราะห์จะมีการติดตามผลเด็กแต่ละราย ซึ่งถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการสังคมสงเคราะห์

**กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม : หน่วยงานของรัฐที่จัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาส**

กรมประชาสงเคราะห์ เป็นส่วนราชการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบงาน ด้านสังคมสงเคราะห์ระดับชาติ มีอำนาจ หน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด มีส่วนราชการ และหน่วยงานในสังกัดที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ในระดับต่าง ๆ ในจำนวนนี้มีส่วนราชการและหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสงเคราะห์พัฒนาและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยในส่วนกลาง มีกองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และศูนย์อำนวยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ในขณะที่ในส่วนภูมิภาค มี สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด ซึ่งเป็นส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบงานของกรมประชาสงเคราะห์ ในเขตจังหวัดนั้น ๆ มีหน่วยงานในสังกัด คือ สถานสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ นิคมสร้างตนเอง ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสงเคราะห์พัฒนาและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก นอกจากสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดแล้ว ยังมี สถานสงเคราะห์เด็กประเภทต่าง ๆ รับผิดชอบในการสงเคราะห์เด็กในรูปของสถานสงเคราะห์

การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ในจังหวัดปัตตานี มีสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีหน่วยงานในสังกัด 2 หน่วยงาน คือ สถานสงเคราะห์เด็กจังหวัดปัตตานี และนิคมสร้างตนเองโคกโพธิ์ มีหน่วยงานระดับอำเภอ คือ ประชาสงเคราะห์อำเภอ 2 อำเภอ สำหรับอำเภออื่น ๆ ที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประชาสงเคราะห์อำเภอ จำนวน 10 อำเภอ แต่ละอำเภอได้มอบหมายให้สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบงานของประชาสงเคราะห์แทน ในส่วนความรับผิดชอบเกี่ยวกับเด็กนั้น สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดปัตตานี มีหน้าที่ในการสงเคราะห์ ฟื้นฟู คุ้มครองสวัสดิภาพ และพัฒนาเด็กอายุตั้งแต่แรกเกิด – 18 ปี ในด้านต่าง ๆ โดยมี สถานสงเคราะห์เด็กจังหวัดปัตตานี เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้าน การสงเคราะห์ พัฒนา และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ในรูปของสถาบันทางสังคมสงเคราะห์

สถานสงเคราะห์เด็กจังหวัดปัตตานี เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดปัตตานี มีหน้าที่ในการให้การอุปการะเด็กชายหญิง อายุ 6 – 18 ปี ที่ประสบปัญหา กำพร้า อนาถา ไร้ที่พึ่ง เร่ร่อน ครอบครัวแตกแยก บิดา มารดา หรือผู้ปกครองให้การเลี้ยงดูไม่เหมาะสม ถูกทารุณ ฐานะยากจน หรือหัวหน้าครอบครัวประสบเคราะห์กรรมต่าง ๆ เช่น ต้องโทษจำคุก ไม่มีผู้อุปการะหรือเจ็บป่วย และเด็กเด็กที่มีปัญหาอื่น ๆ อันไม่สามารถอาศัยอยู่ในครอบครัวตามปกติได้ โดยสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดต่าง ๆ ใน 14 จังหวัดภาคใต้เป็นผู้พิจารณาส่งเข้ารับการอุปการะ

ผู้วิจัย ใช้ปริทัศน์โครงสร้างและหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ปรากฏรายละเอียดในภาคผนวก) ซึ่ง เป็นส่วนที่แสดงให้เห็นโครงสร้างและหน้าที่ขององค์กรสวัสดิการสังคม ทั้งระดับมหภาคและจุลภาค ซึ่งสะท้อนบทบาทเชิงสถาบันที่กำหนดไว้ตามกฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์ทุกระดับ ทำให้ทราบขั้นตอนการปฏิบัติงาน การประสานการปฏิบัติงาน ตลอดถึงการสนับสนุนกันและกันของหน่วยงาน อันจะแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่สะท้อนถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาส ตลอดถึงช่วยให้ผู้วิจัยได้แนวคิดเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมในระดับปฏิบัติได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

**แนวคิดและทฤษฎี**

เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับ บทบาทและการบริหารองค์การของหน่วยงานที่ดำเนินการในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาส ผู้วิจัยจะเสนอแนวคิดและทฤษฎี ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

นักวิชาการด้านสังคมวิทยาหลายท่าน ได้อธิบายถึงบทบาทไว้หลายนัย แต่ผู้วิจัยจะนำมาเสนอเพียงทัศนะของบางท่านดังนี้

สุพัตรา สุภาพ (2528 : 85) กล่าวว่า บทบาท คือ สิทธิหน้าที่ในการประพฤติปฏิบัติที่บุคคลหนึ่งมีต่อบุคคลอื่นในสังคม ตามสภาพของตัว เช่นบทบาทของพ่อ ก็คือ ทำหน้าที่เลี้ยงลูกให้เป็นคนดี รู้จักทำมาหากิน และบทบาทของลูก ก็คือเคารพ เชื่อฟังพ่อแม่ และทำตนเป็นคนดี

อานนท์ อาภาภิรม (2516 : 74) มีความเห็นว่าโดยปกติวิสัยแล้วสถานภาพและบทบาทเป็นสิ่งควบคู่กันไป แต่อย่างไรก็ดี บทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เพราะฉะนั้น บทบาทจึงเป็นรูปการ (aspect) ที่เคลื่อนไหวหรือรูปการทางพฤติกรรมของตำแหน่ง

เบียซอง และ เบียซอง (Biesanz and Biesanz, 1978 : 145) ได้กล่าวถึงบทบาทไว้ว่า ทุก ๆ สถานภาพในโครงสร้างสังคมหนึ่ง ๆ จะมีแบบแผนของพฤติกรรมที่ถูกคาดหวัง (และบางทีเป็นเรื่องที่ต้องการ) ของบุคคลบางคนที่ครองสถานภาพนั้น ซึ่งแบบแผนนี้ก็คือ บทบาท นั่นเอง

บรูม และ เซลนิคส์ (Broom and Selznick, 1968 : 8) อธิบายว่า บทบาทบางครั้งเรียกว่าหน้าที่ทางสังคม เป็นแบบแผนของพฤติกรรม ที่เกี่ยวเนื่องกับตำแหน่งเฉพาะทางสังคม เช่น การเป็นพ่อ เป็นครู เป็นต้น ความหมายของบทบาทเป็นการกล่าวถึง สิทธิและหน้าที่ซึ่งขึ้นอยู่กับตำแหน่ง

เทอร์เนอร์ (Turner, 1982 : 349-351) ได้กล่าวถึงบทบาทในเชิงทฤษฎีทางปฏิสัมพันธ์สัญญลักษณ์นิยม (symbolic interactionism) ไว้ โดยเปรียบเทียบเหมือนกับ การเล่นละครบนเวที(dramatical approach) ซึ่งประกอบด้วยลักษณะความคาดหวัง (expectation) ทั่ว ๆ ไป ไว้ 3 ประการ คือ

1. ความคาดหวังจาก “บท” (expectation from the script) หมายถึง ภาระความเป็นจริงทางสังคม (social reality) จะเปรียบเทียบได้เช่นกับบทละคร (script) ซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ทางสังคมมากมาย โดยมีบรรทัดฐานเป็นตัวกำหนดว่า บุคคลมีพฤติกรรมเช่นไรในสังคม กิจกรรม หรือการกระทำต่าง ๆ ทางสังคมจะถูกจัดระบบ และควบคุมโดยบรรทัดฐานที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์ และเงื่อนไขทางสังคมที่แตกต่างกัน

2. ความคาดหวังจากผู้ร่วมแสดงคนอื่น ๆ (expectation from other “players”) หมายถึง การที่สังคมมีบรรทัดฐาน ซึ่งเปรียบเสมือนบทที่กำหนดบทบาทของบุคคลในความสัมพันธ์กันทางสังคมดังกล่าวแล้ว บุคคลในสังคมจึงต้องสวมบทบาท (role taking) ซึ่งกันและกันเพื่อที่บุคคลจะได้คาดหวังพฤติกรรมของบุคคลอื่น ในสังคมที่แสดงออก และสามารถมีการปะทะสังสรรค์ที่ถูกต้องได้ตามความคาดหวังของสังคมและบุคคลอื่น

3. ความคาดหวังจากผู้ชม (expectation from the “audience”) หมายถึง ความคาดหวังของบุคคลในสังคมที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ กันซึ่งจะต้องคาดหวัง และสวมบทบาทของบุคคลอื่น เพื่อเป็นเครื่องนำทางไปสู่การปฏิสัมพันธ์ทางสังคม อย่างถูกต้อง และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นความคาดหวังร่วมกัน

ฮันท์ (Hunt, อ้างถึง ใน สรรชัย อินหว่าง, 2538 : 9) ได้แบ่งประเภทของบทบาทไว้ ดังนี้

1. บทบาทที่ถูกกำหนดโดยสังคม เป็นบทบาทที่สังคมกำหนดไว้ว่าบุคคลที่อยู่ในตำแหน่ง นั้นต้องทำอย่างไร เช่น สังคมกำหนดว่าครูต้องมีหน้าที่สอน เป็นต้น

2. บทบาทที่กำหนดให้คนเป็นตัวอย่างของสังคม เช่น การแต่งกาย การพูด ความประพฤติ ของคนในสังคมย่อมบ่งถึงวัฒนธรรม และสังคมของคนนั้น

3. บทบาทที่สังคมคาดหวัง เป็นบทบาทที่ผู้อื่นคาดหวังไว้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นควรปฏิบัติอย่างไร เช่น ครูต้องมีความรู้ดี ประพฤติดี

4. บทบาทที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ และหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น ครูต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

5. บทบาทที่ต้องปฏิบัติตามความคาดหวังของผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน คือ ผู้ดำรงตำแหน่งไม่เพียงแต่ปฏิบัติตามที่ตนต้องการเท่านั้น แต่ต้องปฏิบัติตามความมุ่งหวังของผู้อื่นด้วย

กล่าวโดยสรุป บทบาท หมายถึง แบบแผนพฤติกรรม หรือการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับสิทธิ และหน้าที่ ซึ่งผูกพันอยู่กับสถานภาพ หรือตำแหน่งทางสังคม โดยสังคมจะกำหนดบทบาทหรือคาดหวังบทบาทของบุคคล ในแต่ละสถานภาพ หรือตำแหน่งไว้เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในสถานภาพหรือตำแหน่งนั้น ๆ ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ บทบาท มีความหมายทั้งในเชิงคาดหวังเกี่ยวกับพฤติกรรม (behavioral expectation) ซึ่งการคาดหวังตามบรรทัดฐานที่มีอยู่ (normative expectation) และเชิงกระทำทางพฤติกรรมจริงๆ ซึ่งเรียกว่า การกระทำตามบทบาท (role performance) หรือ พฤติกรรมบทบาท (role behavior) ความตามนัยแรก อาจเรียกว่า บทบาทตามอุดมคติ ( ideal role) ส่วนนัยหลังอาจเรียกว่า บทบาทที่ปรากฏจริง (actual role)

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทข้างต้น จะช่วยให้ผู้วิจัยทราบว่า บุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น จะมีสิทธิ และหน้าที่กระทำอะไรบ้างในองค์การ ซึ่งเป็นบทบาทที่ผู้วิจัย จะต้องการศึกษา ในกรณีของบทบาทของรัฐ ในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาส เพื่อทราบว่า การปฏิบัติงานตามบทบาทดังกล่าว ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว โดยศึกษา รูปแบบ บทบาท และกระบวนการปฏิบัติงาน การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาสในจังหวัดปัตตานี โดยเฉพาะบทบาทของสถานสงเคราะห์เด็กจังหวัดปัตตานี ในการให้การสงเคราะห์ พัฒนา และ คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ภายใต้การกำกับดูแล ของสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับจังหวัด ที่มีหน้าที่ ในอีกระดับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์ พัฒนา และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เช่นกัน

2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ

2.1 ความหมายขององค์การ

ได้มีนักวิชาการได้อธิบายถึงองค์การไว้มากมายหลายนัย ผู้วิจัยจะนำเสนอเพียงบางทัศนะดังต่อไปนี้

เอทซิโอนิ (Etzioni 1962 : 16-20) กล่าวว่า องค์การ หมายถึง หน่วยสังคมที่ดำเนินกิจการร่วมกันตามวัตถุประสงค์

บาร์นาร์ด (Barnard, 1970 : 73) ให้ความหมายว่า องค์การ หมายถึง ระบบที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประสานกิจกรรมของบุคคล หรือพลังต่าง ๆ องค์การ เป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบความร่วมมือ ซึ่งเป็นที่รวมปัจจัยทางกายภาพ ชีววิทยา จิตวิทยาและสังคม และอธิบายองค์การแบบเป็นทางการว่า หมายถึง ระบบที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประสานกิจกรรม หรือพลังต่าง ๆ ของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป

ฮิคส์ (Hicks, 1972 : 23) กล่าวว่า องค์การ คือ กระบวนการจัดโครงสร้าง ให้บุคคลหลายคนทำงานร่วมกัน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ซึ่ง ฮิคส์ ได้กล่าวว่าหลักความเป็นจริง 5 ประการขององค์การทุกองค์การที่มีอยู่ คือ

1. องค์การประกอบด้วยบุคคล (persons) อันหมายถึง สมาชิกภายในองค์การ

2. บุคคลในองค์การต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวข้องกันและกัน คือมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) ต่อกันทางใดทางหนึ่ง

3. ความสัมพันธ์ต่าง ๆ ในการทำงานร่วมกันของคนในองค์การนั้น ต้องระบุไว้ในโครงสร้างขององค์การ (structure) ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

4. บุคคลทุก ๆ คนในองค์การต่างก็มีวัตถุประสงค์ส่วนตัว (personal objectives) การกระทำบางอย่างของบุคคลในองค์การจึงเกิดขึ้นเพราะวัตถุประสงค์ส่วนตัว และการที่บุคคลเข้ามา มีส่วนร่วมในองค์การก็มักหวังว่าองค์การจะช่วยให้ตนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของตน

5. ความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน จะช่วยให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ส่วนรวมที่เห็นพ้องต้องกัน ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ส่วนรวมจะแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ส่วนตัวก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ส่วนรวมก็มีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ส่วนตัวของแต่ละบุคคลในองค์การ

อรุณ รักธรรม (2517 : 154) กล่าวว่า องค์การเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น เพื่อมนุษย์จะได้ทำงานร่วมกันอย่างมีระเบียบ เพื่อที่จะผลิตสิ่งของต่าง ๆ หรือ ให้บริการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการจัดองค์การ (organization process) มีประเด็นที่น่าสังเกตได้ 2 ทาง คือ

1. การพิจารณากระบวนการตามโครงสร้าง ซึ่งหน่วยงานเล็ก ๆ จำนวนมาก ได้สร้างขึ้นและจัดไว้ในงานด้านต่าง ๆ แขนงต่าง ๆ แผนกต่าง ๆ และสถาบันทั้งหมดในที่สุด

2. การมององค์การในแง่ที่เป็นกระบวนการวิเคราะห์ ซึ่งงานเฉพาะอย่างจะถูกแบ่งย่อยเป็นแขนงต่าง ๆ และในที่สุดจะกำหนดไว้เฉพาะบุคคล การมองในแง่นี้ การจัดองค์การจะสำเร็จก็ด้วยวิธีการแบ่งการทำงาน และการมอบหมายหน้าที่ระหว่างคนงานระดับต่าง ๆ ในองค์การ งานที่ต้องแบ่งตามชนิดของหน้าที่ที่แตกต่างกัน ซึ่งเราเรียกว่าการแบ่งแยกหน้าที่ ( functionalization) สัมพันธภาพและหน้าที่การงานที่กำหนดโดยการแบ่งกันทำงาน (division of work) นั้น จะมีการติดต่อกันและกำหนดงานให้แต่ละคนโดยอาศัย การมอบอำนาจหน้าที่ (deligation) ซึ่งมีขอบเขตถึงการกำหนดหน้าที่การงาน ความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ที่มีต่อคนอื่น ซึ่งการมอบอำนาจที่ขาดประสิทธิภาพ เป็นสิ่งแรกที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง และความล้มเหลวในด้านการงาน ส่วนการแบ่งแยกหน้าที่ เป็นสิ่งที่นำผลประโยชน์หรือกำไรมหาศาลสู่กลุ่มงาน(work group) ในสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ไม่สามารถจะคงอยู่ได้ ถ้าหากปราศจากการแบ่งแยกหน้าที่ เพราะระบบนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการผลิตในสิ่งที่ตนต้องการมากขึ้น ผลอย่างหนึ่งของการแบ่งแยกหน้าที่ คือ การพึ่งพาอาศัยกันของส่วนต่าง ๆ การพึ่งพาอาศัยกันซึ่งมีอยู่ระหว่างส่วนที่มีหน้าที่ต่าง ๆ ในขณะที่องค์การต่าง ๆ ขององค์การเป็นการพึ่งพิงกันภายใน (internal dependency)ในขณะที่องค์การต่าง ๆ มีการพึ่งพิงกัน ภายในองค์การเองก็มีการพึ่งพิงองค์การอื่น ๆ ด้วย ซึ่งเรียกว่าการพึ่งพิงกันภายนอก ( external dependency)

โดยสรุป องค์การ หมายถึง การที่บุคคลร่วมกันจัดกิจกรรมในรูปของหน่วยงาน เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามที่กำหนดไว้ เช่น บริษัทมหาชน กรมประชาสงเคราะห์ ธนาคาร หรือมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นต้น ซึ่งองค์การมีทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ องค์การรัฐกิจหรือองค์การธุรกิจ หรือองค์การที่เกิดขึ้นตามลักษณะการเป็นเจ้าของ

2.2 วัตถุประสงค์ขององค์การ

ฮิคส์ (Hicks, 1972 : 22 ) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ขององค์การว่ามีดังนี้

1. สายการบังคับบัญชา ต้องสอดคล้องกันระหว่างวัตถุประสงค์พื้นฐานและวัตถุประสงค์สูงสุด

2. จะต้องเสริมวัตถุประสงค์ของบุคคลแต่ขณะเดียวกันต้องสนองความต้องการของสถาบันด้วย

3. ในแต่ละส่วนขององค์การวัตถุประสงค์ของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องไปด้วยกันได้

4. จะต้องอาศัยความร่วมมือ โดยทั้ง 1, 2 และ 3 จะต้องอาศัยความร่วมมือ ในลักษณะการแบ่งงานกันทำ ความสามารถเฉพาะทาง และการให้รางวัล

2.3 ประเภทขององค์การ

ฮิคส์ (Hicks, 1972 : 30) ได้แบ่งประเภทขององค์การเป็น 2 ประเภท คือ

1. องค์การแบบเป็นทางการ (formal organization) หมายถึง องค์การที่มีการกำหนดโครงสร้างอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยระบุความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การ ในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ (authority) อำนาจ (power) ข้อผูกพันธ์หรือพันธกิจ ( accountability) และความรับผิดชอบ (responsibility) ทั้งยังระบุลักษณะงาน ของสมาชิกแต่ละคนไว้โดยเฉพาะอย่างเด่นชัด กำหนดสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน การจ่ายผลตอบแทน ตำแหน่ง เงินเดือนเป็นไปตามกฎเกณฑ์ การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้ และมีความยั่งยืน เน้นกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่ยืดหยุ่น การรับสมาชิกเป็นไปอย่างเปิดเผยภายในระยะเวลาที่กำหนด ตัวอย่างองค์การแบบนี้ได้แก่ บริษัทที่ดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ มหาวิทยาลัยต่าง และหน่วยงานของรัฐบาล เป็นต้น

2. องค์การแบบไม่เป็นทางการ (informal organization) หมายถึง องค์การที่มีลักษณะแตกต่างไปจากองค์การแบบเป็นทางการ กล่าวคือ มีการจัดโครงสร้างขององค์การอย่างไม่รัดกุม ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ มีการยืดหยุ่น และเป็นไปตามความสมัครใจ การเข้าเป็นสมาชิกองค์การ

อาจเป็นไปโดยรู้สึกสำนึกหรือไม่ก็ได้ และเป็นการยากที่จะกำหนดได้ว่าเข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่เมื่อใด เรื่องความสัมพันธ์ของสมาชิกและจุดมุ่งหมายขององค์การก็มิได้กำหนดไว้อย่างแน่นอน องค์การแบบไม่เป็นทางการ เช่น สโมสร ชมรม และสมาคมต่าง ๆ เป็นต้น

2.4 ระบบราชการ (bureaucracy) หรือองค์การแบบรูปนัย ( formal organization)

ระบบราชการ เป็นรูปแบบการจัดองค์การรูปนัยแบบหนึ่ง ซึ่งได้มีนักวิชาการให้ความหมาย และอธิบายไว้ พอจะนำมาเสนอดังนี้

เวเบอร์ ( Weber, 1969 : 14 ) ได้เน้นให้เห็นถึง การจัดโครงการที่เป็นระเบียบ โดยกล่าวว่า องค์การแบบราชการในอุดมคตินั้น จะต้องประกอบด้วย

1. จะต้องมีการแบ่งงานกันทำ โดยให้แต่ละคนปฏิบัติงานในสาขาที่ตนมีความชำนาญ

2. การปฏิบัติงานให้ยึดถือ กฎเกณฑ์และระเบียบโดยเคร่งครัด เพื่อที่จะให้ได้มาตรฐานของงานเท่าเทียมกัน การยึดถือกฎเกณฑ์นี้ จะช่วยขจัดพฤติกรรมที่บุคคลแตกต่างกัน สามารถมาประสานงานกันได้

3. สายการบังคับบัญชาต้องชัดเจน โดยผู้บังคับบัญชามอบหมายอำนาจและความรับผิดชอบลดหลั่นกันลงไป

4. บุคคลในองค์การต้องไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคล โดยพยายามทำงานให้ดีที่สุดเพื่อเป้าหมายขององค์การ

5. การคัดเลือกบุคคล การว่าจ้าง ให้ขึ้นอยู่กับความสามารถ และการเลื่อนตำแหน่งให้คำนึงถึงการประสบความสำเร็จในการงานและอาวุโสด้วย

เมอร์ตัน ( Merton, 1964 : 11) ได้กล่าวว่า ระบบราชการเป็นปัจจัยสำคัญ ในการปั้นบุคลิกภาพของสมาชิก ส่งเสริมให้สมาชิกขององค์การหันไปยึดถือ กฎ ระเบียบต่าง ๆ ของระบบราชการมากเกินไป คือ ถือกฎระเบียบต่าง ๆ เหล่านั้น เป็น เป้าหมายขององค์การ แทนที่จะถือว่าเป็นเพียงมรรควิธีในการบรรลุเป้าหมายขององค์การเท่านั้น เมอร์ตัน เห็นว่าการยึดถือกฎระเบียบทำให้พฤติกรรมของข้าราชการ ขาดความยืดหยุ่น การที่ระบบราชการพยายามเน้นให้ข้าราชการอยู่ในกรอบของกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ทำให้ข้าราชการเผลอ หรือจงใจยึดถือกฎระเบียบว่าเป็นเป้าหมายหลักขององค์การ การทำงานราชการกลับไปให้ความสำคัญต่อกฎระเบียบที่เป็นทางการ แทนที่จะให้ความสำคัญต่อการให้บริการที่ดีต่อลูกค้าที่มารับบริการ ผลคือ ระบบราชการทั้งหมดเสื่อมลง ไร้ประสิทธิภาพ ยิ่งถ้าลูกค้าคนภายนอกแสดงความไม่พอใจต่อการให้บริการของระบบราชการมากเท่าใด ก็ยิ่งผลักดันให้ข้าราชการป้องกันตัวโดยอ้างกฎระเบียบของทางราชการมากขึ้น ระบบราชการจึงเสื่อมลง ๆ (dysfunctional)

บลาว และ สก็อตต์ (Blau and Scott, 1962 : 5) กล่าวว่าองค์การรูปนัย หรือ ระบบราชการ หมายถึงหน่วยทางสังคมใด ๆ ที่บุคคลจงใจก่อตั้งขึ้นเพื่อจะบรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

โคเซอร์ และ โรเซนเบอร์ก (Coser and Rosenberg,1969 : 353) กล่าวว่า ระบบราชการ หมายถึง องค์การที่มีระบบสายบังคับบัญชางาน ประเภทที่ออกมามีเหตุผล เพื่อการประสานงานระหว่างบุคคลเป็นจำนวนมากในวงงานบริหารขนาดใหญ่

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การข้างต้น จะช่วยให้ผู้วิจัยทราบถึงองค์การในรูปแบบต่าง ๆ โครงสร้างขององค์การ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา ในกรณีหน่วยงานของรัฐ ในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาส โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดปัตตานี และสถานสงเคราะห์เด็กจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นรูปแบบของระบบราชการ หรือองค์การแบบรูปนัย ทีมีบทบาทตามภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

โดยสรุป ตามทฤษฎีบทบาท และทฤษฎีองค์การ ที่กล่าวมาข้างต้น จะช่วยให้ผู้วิจัยนำมากำหนดกรอบในการวิจัย ในการศึกษาถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลว ของการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาสในจังหวัดปัตตานี ซึ่งขึ้นกับบทบาท และโครงสร้างขององค์การที่เกี่ยวข้องในกกระบวนการปฏิบัติงาน

3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การ

3.1 ความหมายของการบริหาร

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของการบริหารไว้มากมาย แต่ผู้วิจัยจะนำมาเสนอในที่นี้เพียงบางทัศนะ ดังนี้

วิจิตร ศรีสะอ้าน (2523 :15) กล่าวว่า การบริหาร เป็นการบริการประเภทหนึ่งที่จะช่วยให้กลุ่มบุคคลร่วมกัน ทำภารกิจให้บรรลุตามเป้าหมาย

สมพงศ์ เกษมสิน (2526 : 6) กล่าวว่า การบริหาร คือการใช้ศาสตร์และศิลป์เพื่อนำเอาทรัพยากรการบริหารมาดำเนินการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

อรุณ รักธรรม (2527 : 8) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน โดยยึดหลักประหยัด และมีประสิทธิภาพ

บาร์นาร์ด (Barnard, 1964 : 72) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานภายในองค์การ ซึ่งเป็นระบบของการร่วมกันปฏิบัติกิจกรรมตั้งแต่สองคนขึ้นไป

ไซมอน (Simon, 1966 : 3) กล่าวว่า การบริหาร คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง

รวมกัน

จากความหมายของการบริหารที่กล่าวมาแล้ว พอจะสรุป ได้ว่า การบริหาร หมายถึง การปฏิบัติกิจกรรมหรือ การดำเนินงานของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่มีอยู่ ตามที่ ภิญโญ สาธร (2517 : 5) กล่าวว่า มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. คน หรือบุคคล หรือบุคลากร ( man)

2. เงิน หรือ ทุน หรือ งบประมาณ ( money)

3. วัสดุ อุปกรณ์ อาคาร และสถานที่ ( material)

4. การจัดการหรือเทคนิคในการบริหาร ( management)

ผู้บริหาร จะเป็นผู้ตัดสินใจใช้องค์ประกอบทั้ง 5 ประการ ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานมากที่สุด ประหยัดที่สุด และภายในเวลาน้อยที่สุด หน้าที่หลักของผู้บริหารคือการรักษาหน่วยงานให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง และมีความเจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป

3.2 กระบวนการบริหาร (administrative process)

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง ได้แก่ กระบวนการที่ กูลิค และ เออร์วิค (Gulick and Urwick, 1979 ; 54 อ้างถึงใน ภิญโญ สาธร, 2517 : 25) ได้สรุปไว้ย่อ ๆ ที่ เรียกกันติดปากว่า POSDCORB ซึ่งย่อมาจาก อักษรตัวแรกของแนวคิดดังต่อไปนี้

1. การวางแผน (planning) คือ การการจัดทำโครงการก่อนการทำงาน เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างมีระเบียบ ไม่สับสน ตรงตามเป้าหมาย

2. การจัดองค์การ (organizing) คือการจัดหน่วยงานให้มีระเบียบ มีแบบแผนการดำเนินงาน มีผังตำแหน่งงาน และหน้าที่การงานประจำบุคคลอันแน่นอน

3. การบริหารงานบุคคล (staffing) ได้แก่การแสวงหา การคัดเลือก แต่งตั้ง อบรม พัฒนา บำรุงขวัญ พิจารณาความดีความชอบ วินัย การโอนย้าย จนกระทั่งถึงการพ้นจากงาน

4. การวินิจฉัยสั่งการหรือการควบคุมงาน (directing) เป็นการดูแลงานโดยการตัดสินใจสั่งการ การตรวจสอบตามความเหมาะสม

5. การประสานงาน (coordinating) หมายถึง การติดต่อสัมพันธ์ เป็นการให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกัน

6. การรายงาน (reporting) เป็นการเสนองานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

7. การจัดทำงบประมาณ (budgeting) หมายถึง การจัดทำรายรับรายจ่าย กำหนด

ยอดเงินที่ต้องจ่ายเป็นระยะ ๆ หรือเป็นโครงการตามลักษณะงาน

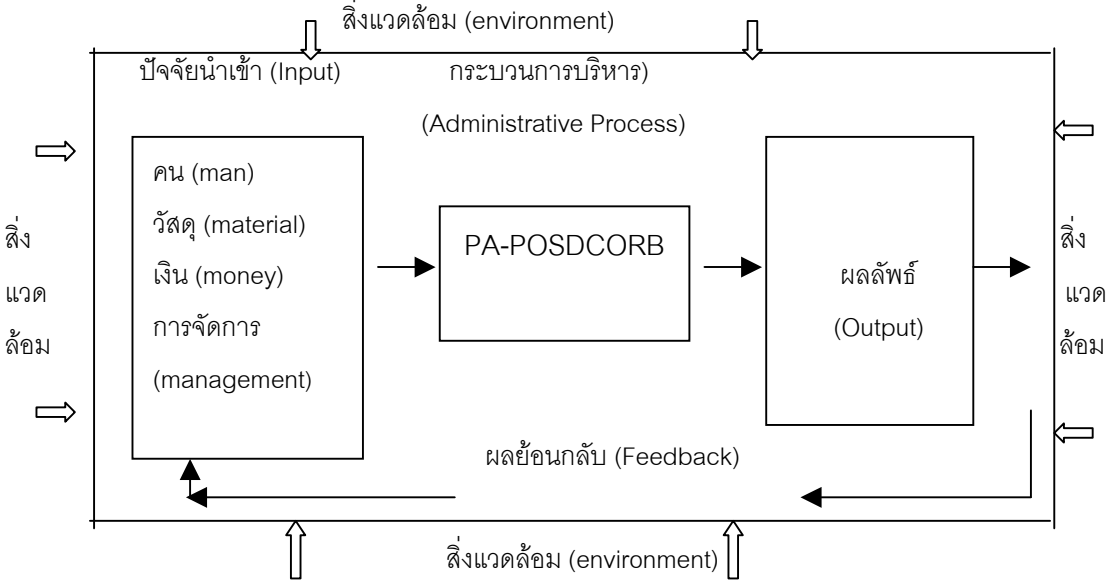
ต่อมาได้มีนักวิชาการได้เพิ่ม นโยบาย (policy) และ อำนาจตามกฎหมาย (authority) อีก 2 ประการ รวมเป็น PA – POSDCORB (สมพงศ์ เกษมสิน, 2526 : 25) ซึ่งส่วนที่เพิ่มขึ้น กรมประชาสงเคราะห์ (2537 : 22) อธิบายไว้ดังนี้

1. นโยบาย (policy) หมายถึง แนวทางอย่างกว้าง ๆ ในการดำเนินงาน

2. อำนาจตามกฎหมาย (authority) หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน ซึ่งผู้บริหารต้องทราบแหล่งที่มาของอำนาจ และมอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะรับผิดชอบต่อความสำเร็จตามลำดับ และผู้บริหารสามารถตอบสนองได้

ผู้วิจัยจะประยุกต์ใช้แนวคิดโดยนัยนี้ ในการศึกษาวิเคราะห์การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่เด็กด้อยโอกาส โดยหน่วยงานประชาสงเคราะห์จังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นระบบย่อยหรือจุลภาคของระบบสังคมหรือมหภาคในลักษณะแยกแล้วโยงเข้าหากันในรูปขององค์รวม( holism) ดังแสดงไว้ในภาพประกอบ 1

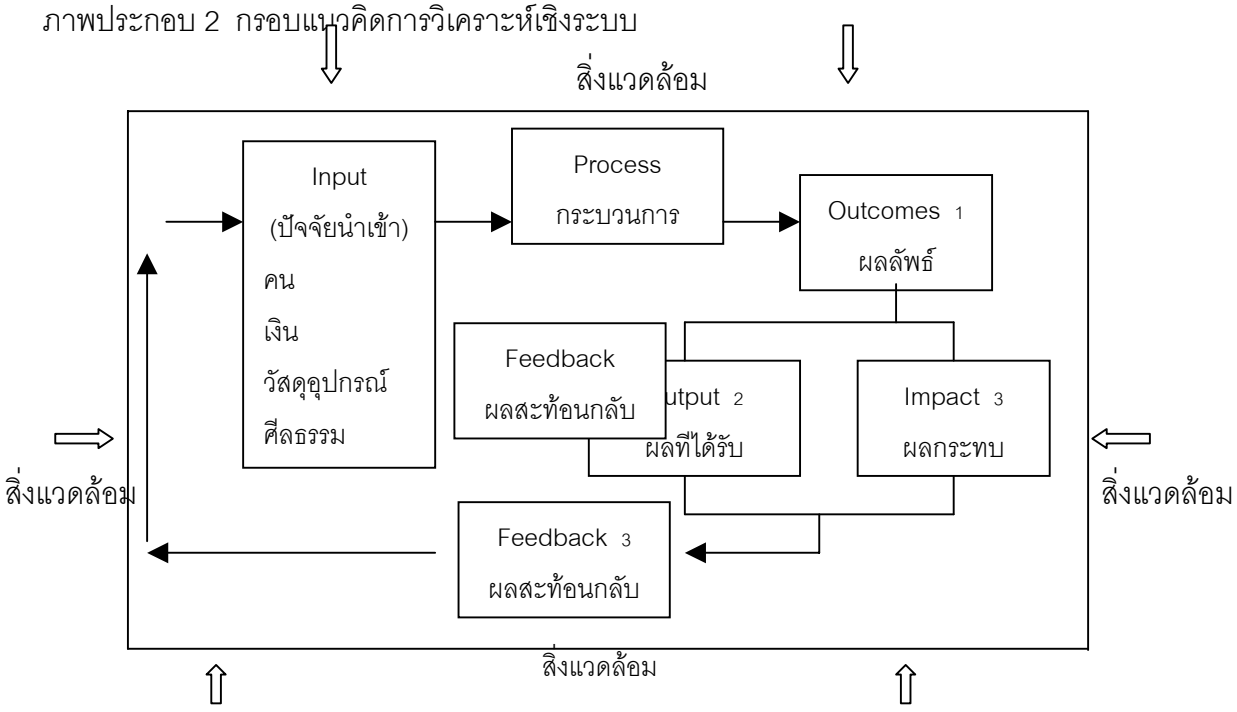
ภาพประกอบ 1 กระบวนการบริหารองค์การ




ที่มา: ปรับปรุงจาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2523 : 28

คณะทำงานขยายผลวิสัยทัศน์ปัตตานี (2543 : 1) ได้เสนอกรอบแนวคิดการวิเคราะห์เชิงระบบในกระบวนการจัดทำวิสัยทัศน์ปัตตานีและการขยายผลสู่การปฏิบัติเชิงรูปธรรม ดังแสดงไว้ในภาพประกอบ 2 ดังนี้

ภาพประกอบ 2 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์เชิงระบบ




ที่มา : คณะทำงานขยายผลการจัดทำวิสัยทัศน์ปัตตานี, 2543 : 3

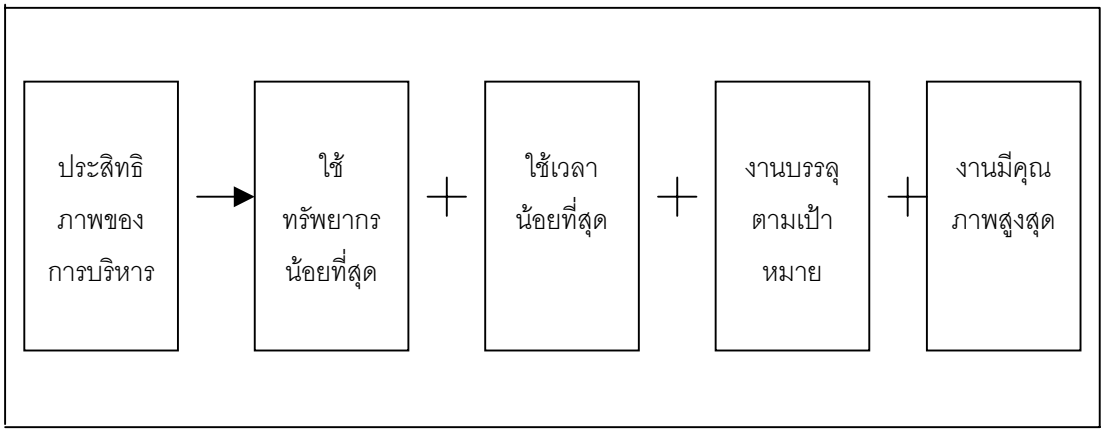
[1] ผลลัพธ์ (outcomes) หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นหรือเงื่อนไขที่เกิดจากการปฏิบัติงาน มีความสัมพันธ์โดยตรงกับผู้ใช้บริการและสาธารณะ

[2] ผลที่ได้รับ (output) หมายถึง งานบริการ หรือกิจกรรมที่สำเร็จสมบูรณ์ เพื่อส่งมอบให้ลูกค้าผู้รับบริการ (ประชาชน) เป็นปริมาณที่หน่วยงานทำได้

[3] ผลกระทบ (impact) หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นต่อสังคมหรือต่อส่วนรวม หรือผลผระโยชน์ที่สังคมได้รับจากกิจกรรม หรือการปฏิบัติงาน

จากภาพประกอบ 2 แสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบและกระบวนการบริหารที่ดีและเพียงพอและ บริหารโดยใช้ทรัพยากรการบริหารของหน่วยงาน องค์การ คือ คน งบประมาณ วัสดุ และการบริหารจัดการ มาบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุด ย่อมทำให้องค์กรนั้นสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในเรื่องประสิทธิภาพการบริหารนี้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 ; 19) ได้สรุปเป็นแนวทางไว้ ตามภาพประกอบ 3

ภาพประกอบ 3 ประสิทธิภาพการบริหาร




ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2528 : 9

ผู้วิจัยจะประยุกต์ใช้แนวคิด โดยนัยกระบวนการบริหารที่กล่าวมา ในการศึกษาวิเคราะห์องค์กรให้เห็นว่า การจัดแบ่งหน้าที่ในองค์กรช่วยให้การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่เด็กผู้ด้อยโอกาสโดยหน่วยงานประชาสงเคราะห์จังหวัดปัตตานีมีประสิทธิภาพหรือไม่ การบริหารการจัดการของสถานสงเคราะห์เด็กจังหวัดปัตตานี สอดคล้องกับหลักการบริหารตามแนวคิดการวิเคราะห์ระบบดังแสดงไว้ในภาพประกอบ 1 ,2 และ 3 หรือไม่ ถ้าสอดคล้องก็จะช่วยให้การดำเนินงานสำเร็จ ถ้าไม่สอดคล้องก็จะทำให้ล้มเหลว โดยหากองค์กรใดมีองค์ประกอบและกระบวนการบริหารที่ดีและเพียงพอบริหารโดยใช้ทรัพยากรการบริหารของหน่วยงาน องค์การ คือ คน งบประมาณ วัสดุ และการบริหารจัดการ มาบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุด ย่อมทำให้องค์กรนั้นสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง**

เนื่องจากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในด้านการจัดสวัสดิการสังคม สำหรับเด็กด้อยโอกาสมีอยู่อย่างจำกัด และการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาวิจัยด้านสังคมสงเคราะห์ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพยายามรวบรวมเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อการวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งมี ดังต่อไปนี้

1.เอกสารและงานวิจัยปัญหาและอุปสรรคและข้อจำกัดในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาส

ทิชา ณ นคร (2533 : 23) กล่าวถึงการพัฒนาเด็กในสถานสงเคราะห์เด็กว่า เด็กในสถานสงเคราะห์จะมีพัฒนาการช้า ทั้งด้านร่างกายและสมอง เด็กแต่ละคนมีพัฒนาการทางสมองต่ำกว่าเด็กปกติ ประมาณ 6 ปี

เด็กขาดโอกาสเหล่านี้ จะด้อยโอกาสไม่มีคุณภาพชีวิต ทางอารมณ์ มีปัญหาในเรื่องขาดรัก เด็กจะชูมือไขว่คว้า พร้อมจะเรียกทุกคนว่าเป็น พ่อ แม่ อารมณ์เด็กพร้อมจะแตกสลายได้ทุกเวลา การแสดงออกทางอารมณ์ จะเป็นทางลบตลอดเวลา พฤติกรรมทางด้านสังคมแตกต่างไปจากเด็กที่อยู่ในครอบครัวปกติอย่างสิ้นเชิง เด็กจะเข้ากับคนแปลกหน้าได้ดี

นอกจากนั้น ยังกล่าวถึง ปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน ในสถานสงเคราะห์ดังนี้

1. สถานสงเคราะห์ต้องมีนโยบายที่ชัดเจนว่า ยึดถือเด็กเป็นเรื่องหลัก เท่าที่ผ่านมาเด็กยังไม่ใช่จุดศูนย์กลาง เด็กเป็นเรื่องรอง บางครั้งเวลามีบุคคลภายนอกแขกไปเลี้ยงอาหารเด็กต้องรอนานมาก ทำให้ ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองของเด็กถูกทำลาย เด็กรู้สึกว่าเป็นผู้รับอย่างเดียว ชีวิตเป็นแต่รับ เมื่อเด็กออกจากสถานสงเคราะห์เด็กก็จะมีปัญหาในด้านความเป็นอยู่ ความรับผิดชอบ และคุณภาพของเด็ก

2. การขาดการวางแผนระยะยาว ไม่มีระบบติดตามผลงาน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสุขภาพหรือปัญหาอื่น ๆ พี่เลี้ยงบางคนเป็นปัญหาต่อการพัฒนาเด็กอย่างมาก

3. การขาดการประสานงานกับองค์กรภายนอก

4. สถานสงเคราะห์เด็กยังยึดติดกับ กฎระเบียบมาก

ผลจากการวิจัยครั้งนี้บ่งบอกถึงความล้มเหลวในการพัฒนาตัวเด็ก ซึ่งจะเป็นฐานให้ผู้วิจัยได้ศึกษาเจาะลึกว่ากระบวนการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาสว่ามีความบกพร่องอย่างไร

วรนาถ จึงกุล (2533 : 25) กล่าวว่า เด็กสถานสงเคราะห์ยังขาดการพัฒนาอย่างเหมาะสม ขาดโอกาสในการกระตุ้นพัฒนาการ บางคนบอบช้ำมาก่อนที่จะมาอยู่ในสถานสงเคราะห์ เมื่อเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์จะเกร็งมาก บางคนควบคุมระบบขับถ่ายไม่ได้ และได้สรุปข้อเสนอแนะในการดำเนินงานดังนี้

1. ปัญหาส่วนตัวเด็ก เด็กขาดการกระตุ้นพัฒนาการตั้งแต่ต้น เด็กสับสนพัฒนายาก

2. เรื่องสุขภาพเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญมาก จากประสบการณ์คิดว่าแก้ไขได้ แต่ต้องนำไปหาแพทย์เฉพาะทางและการพัฒนาด้านโภชนาการ

3. ปัญหาบุคลากรยังขาดความรู้ความเข้าใจ ความเชื่อมั่นว่าเด็กพัฒนาได้และการประสานงาน ทั้งส่วนภายในสถานสงเคราะห์ และองค์กรเอกชน ระหว่างรัฐกับเอกชนก็ยังมีปัญหาความเกรงใจ การจัดกิจกรรมให้เด็กยังขาดการวางแผนกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง

งานวิจัยนี้ สะท้อนถึงความล้มเหลว ของการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาสทั้ง ๆ ที่มีนโยบาย เป้าหมาย แต่ยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ซึ่งประเด็นนี้เปิดโอกาสให้ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงกระบวนการในการนำนโยบายไปใช้ ว่าทำไมถึงล้มเหลว

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2539 : 5) กล่าวถึง ปัญหาด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ในหนังสือแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2540 - 2544 ) ดังนี้

1. ปัญหาด้านฝีมือแรงงาน

กำลังแรงงาน ร้อยละ 80 ของกำลังแรงงานที่มีอยู่ มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาหรือเทียบเท่า แรงงานส่วนใหญ่มีฝีมือต่ำ หรือมีผลิตภาพต่ำ มีความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐหลายหน่วยด้านพัฒนาฝีมือแรงงาน

2. ปัญหาด้านสวัสดิการสังคม

ผู้ด้อยโอกาสยังไม่ได้รับบริการของรัฐอย่างทั่วถึง เกิดปัญหาสำคัญตามมา คุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาส และผู้ใช้แรงงาน ยังไม่ได้รับการเอาใจใส่ ระบบประกันสังคมยังให้บริการไม่ทั่วถึง ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาด้านบริการของรัฐ

บุคลากรมีจำนวนจำกัดทั้งปริมาณและคุณภาพ โครงสร้างองค์กรยังไม่เหมาะสม ระบบงานยังเต็มไปด้วยกฎเกณฑ์ ขั้นตอนแบบระบบราชการดั้งเดิม ขาดระบบข้อมูลด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม

กรมประชาสงเคราะห์,คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (2540 : 33) ได้สรุปประเด็นปัญหาต่าง ๆ ด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 - 2544) ดังนี้

1. แนวโน้มของสังคมไทยครอบครัวและชุมชนอันเป็นสถาบันสำคัญที่ดูแลด้านสวัสดิภาพของสมาชิกของตน มีความอ่อนแอลงเป็นลำดับ ครอบครัวและชุมชนจึงไม่สามารถดูแลสมาชิกของตนเองได้โดยเฉพาะสมาชิกที่เป็นผู้อ่อนแอหรือต้องการดูแลเป็นพิเศษ เช่น เด็ก คนพิการ คนชรา เป็นต้น

2. รูปแบบการจัดบริการสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังเป็นรูปแบบใช้สถาบันเป็นหลักในการดำเนินงาน และเป็นบริการในลักษณะสังคมเมืองหรือสังคมอุตสาหกรรม ขาดความยืดหยุ่น ไม่สอดคล้องกับปัญหา และสถานการณ์ทางสังคม ไม่ครอบคลุมทั่วถึง รูปแบบสวัสดิการสังคมดั้งเดิมที่มีฐานะอยู่ที่ครอบครัว ชุมชนและสถาบันศาสนา มีความอ่อนแอลง จึงไม่สามารถดูแลประชาชนได้

3. ระบบสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ ไม่อาจตอบสนองความต้องการที่แตกกันของกลุ่มต่าง ๆ ไม่อาจจัดบริการให้ครอบคลุมได้อย่างทั่วถึง

4. ระบบข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมยังไม่ชัดเจน กระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่อาจนำมาประมวลเป็นระบบ เพื่อนำมาประกอบการจัดทำแผน หรือผลักดันนโยบายทางด้านสังคม

5. โครงสร้างการบริหารงานด้านสวัสดิการสังคม ทั้งในภาพรวมของประเทศและหน่วยงานต่าง ๆ ยังขาดความชัดเจน และไม่เป็นเอกภาพ

6. กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์อย่างจริงจัง

นันทิยา จันทรศิริ (2524 : 18) ได้ศึกษาเรื่อง “ทัศนะของประชาสงเคราะห์จังหวัดที่มีต่อแนวทางปฏิบัติงานประชาสงเคราะห์จังหวัด” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาให้ทราบถึงลักษณะการปฏิบัติงานในปัจจุบัน รวมถึงปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นตามขั้นตอน เพื่อแสวงหาวิธีการและเทคนิคในการส่งเสริมและปรับปรุงการดำเนินงานประชาสงเคราะห์จังหวัด ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประชากรที่ศึกษาคือ ประชาสงเคราะห์จังหวัด 62 คน ผลการศึกษาพบว่าปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น มีหลากหลายซึ่งพอประมวลได้ดังต่อไปนี้

1. บุคลากรขาดความรู้และทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะการบริหารหน่วยงานและการวิจัยปัญหาสังคม

2. ปัญหาการขาดการสำรวจ การวิจัยปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัด ทำให้ขาดเครื่องมือชี้แนะ ในการวางแผนสังคมสงเคราะห์ของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ขาดหลักฐานยืนยันในการแสดงผลงาน ที่จะให้ผู้บริการ ผู้กำหนดนโยบาย มองเห็นความสำคัญของงานสังคมสงเคราะห์ ขาดสถิติข้อมูลในการเสนอของบประมาณ อัตรากำลัง ฯลฯ

3. ปัญหาการประสานงานระดับนโยบายและระดับบุคคลและหน่วยงานในพื้นที่ขาดการระดมทรัพยากรอย่างมีคุณภาพ

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่าการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาส ยังไม่ประสบความสำเร็จ เพราะมีจุดอ่อนในเรื่องของการบริหารและการจัดองค์การ ซึ่งส่วนนี้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงดังกล่าว

ขนิษฐา เทวินทรภักติ (20535 : 29) ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับการอุปการะเด็กในสถานสงเคราะห์ ถึงข้อจำกัดของระบบราชการไทย ดังนี้

1. นโยบายของทางราชการ ผู้บริหารบางคนไม่แน่ชัดว่าเด็กมาจากไหน ไม่เคยเลี้ยงดูเด็ก โอกาสจะพัฒนาเด็กอย่างต่อเนื่องเลยมีน้อย

2. ทิศทางในการทำงานยังไม่ชัดเจน มองปัญหาฉาบฉวย เฉพาะพื้นที่ ในเวลาอันสั้น การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการ จากจำนวนเด็กว่ามีมากหรือน้อย ไม่เคยพิจารณาว่าพัฒนาเด็กได้ดีหรือไม่

3. งบประมาณส่วนใหญ่ที่ได้รับมุ่งเน้นด้านปัจจัยสี่เท่านั้น ระเบียบการใช้จำกัดเป็นค่าใช้สอยวัสดุ ค่าสิ่งซ่อมแซม จะใช้ปะปนกันไม่ได้ งบประมาณบางส่วนต้องขอรับบริจาค บางครั้งผู้บริจาคได้ยินว่าไม่ถึงมือเด็ก ก็อยากให้ถึงมือเด็กจริง ๆ บางครั้งเด็กต้องกินจนอาเจียร

2. เอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาเด็ก

อุ่นตา นพคุณ (2535 : 69) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนผู้ด้อยโอกาส : เด็กถูกทอดทิ้ง วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุ และสภาพของปัญหาเด็กที่ถูกทอดทิ้ง การให้บริการของรัฐและเอกชนในการให้บริการเด็กถูกทอดทิ้ง การกระจายบริการในการให้บริการเด็กที่ถูกทอดทิ้งโดยรัฐและเอกชน ลักษณะปัญหาแนวโน้มการทิ้งเด็กในอนาคต ข้อเสนอแนะแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาการทอดทิ้งเด็ก พบว่าเด็กถูกทอดทิ้งโดยทั่วไปประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน คือ เป็นเด็กกำพร้าเทียมไปโดยปริยาย มีจำนวนน้อยที่มีโอกาสได้รับการอุปการะจากครอบครัวบุญธรรม ส่วนใหญ่เป็นภาระของสถานสงเคราะห์ การดูแลเด็กในสถานสงเคราะห์ ที่มีงบประมาณและบุคลากรจำกัด ทำให้เด็กไม่ได้รับการอบรมเลี้ยงดูที่เหมาะสม ทำให้มีผลกระทบกับการพัฒนาทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สติปัญญา และสังคม นับเป็น

ภาระหนัก ที่รัฐต้องรับผิดชอบดูแลเด็กในสถานสงเคราะห์ ซึ่งผลของการศึกษาดังกล่าวเป็นเพียงการบรรยาย แต่ไม่ได้อธิบายให้ชัดเจนถึงสาเหตุของการที่เด็กไม่ได้รับการเลี้ยงดูที่เหมาะสม และไม่อธิบายว่า ทำไมเด็กจึงได้รับการอุปการะจากครอบครัวบุญธรรมเป็นจำนวนน้อย

ผลงานการวิจัยชิ้นนี้แม้จะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานการวิจัยครั้งนี้ แต่จะช่วยให้ผู้วิจัยกำหนดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาส

ศรีสว่าง พั่ววงศ์แพทย์ ( 2533 : 30) กล่าวว่า การเลี้ยงดูเด็กจำเป็นต้องมีความรู้ ทักษะและประสบการณ์ตามสมควร คุณสมบัติพื้นฐานของเด็กน่าจะได้มีพัฒนาการรอบด้านตามวัย แต่ในการดำเนินงานของสถานสงเคราะห์ยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญเพียงพอ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องร่วมมือ ร่วมแรงกันปรับแนวคิด เปลี่ยนแปลงระบบงาน วิธีทำงานโดยมีนโยบายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ให้เกิดความเข้าใจร่วมกันเป็นเอกภาพกัน

จุดอ่อนในการพัฒนาเด็ก คือ ไม่ได้เน้นครอบครัว มุ่งดำเนินงานเกี่ยวกับตัวเด็กโดยตรงซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะลงสู่ครอบครัว ปรับปรุงสถานสงเคราะห์ให้ใกล้เคียงครอบครัวมากขึ้น แม้กระทั่งเรื่องเล็ก ๆ เช่น การตั้งโต๊ะอาหาร

ควรให้ชุมชนมีส่วนป้องกันแก้ไขปัญหาย้อนไปให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอุปการะเลี้ยงดูหรือพัฒนาเด็ก สถานสงเคราะห์ควรเปิดกว้าง ไม่ใช่สังคมปิด

ในท้ายที่สุด ศรีสว่าง พั่ววงศ์แพทย์ กล่าวว่า คนและระบบต้องสัมพันธ์กัน โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

**คน** :

1. ต้องมีความรู้ทักษะในการพัฒนาเด็ก เข้าใจเป้าหมาย ทิศทาง แผนงานในแต่ละระดับ และปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ โดยได้รับการดูแลเรื่อง ขวัญ กำลังใจ สุขภาพกาย สุขภาพจิต

2. ต้องมีความเข้าใจถึงความแตกต่างของเด็กตามวัย ศักยภาพ ปัญหา ปัจจัยแวดล้อมครอบครัว ไม่คาดหวังเด็กเกินศักยภาพของเขา แต่ใช้ความพยายามส่งเสริมให้เด็กได้พัฒนาตัวเองอย่างเต็มที่ ศักยภาพที่เขามี

3. ต้องเปิดกว้าง รับรู้เท่าทันความเป็นไป เปลี่ยนแปลงของสังคมและสามารถเป็นแบบอย่างของเด็ก ๆ ได้

4. ต้องทำงานเป็นทีม เป็นกระบวนการอย่างต่อเนื่อง ครบวงจร โดยมีผลประโยชน์สูงสุดต่อเด็กเป็นเป้าหมาย

**ระบบ** :

1. หน่วยงานทุกระดับตั้งแต่รัฐบาล กระทรวง กรม กอง ถึงสถานสงเคราะห์ต้องให้ความสำคัญ โดยมีนโยบายและแผนงานในเรื่องการดูแลพัฒนาเด็กอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กันในทุกระดับ

2. กรมประชาสงเคราะห์ จะต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาคนและระบบงาน สร้างขวัญกำลังใจขึ้นมาใหม่ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายและแผนได้ดีขึ้น โดยการดำเนินงานอาจทำคู่ขนานกันไป

3. สถานสงเคราะห์ต้องรับนโยบาย เป้าหมาย ทิศทางมาแปรให้เหมาะสม ตามระดับของตน จะต้องปรับแนวคิด ปรับระบบงาน การวางแผน ติดตาม นิเทศงาน ประเมินผล จะต้องปรับปรุงกลไกตัดสินใจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีส่วนร่วมมากขึ้น ภายใต้การนำที่เข้มแข็ง และเป็นประชาธิปไตยของผู้ปกครอง ซึ่งบรรยากาศของการมีส่วนร่วมเป็นประชาธิปไตยเช่นนี้ จะเป็นแบบอย่างแก่วิถีชีวิตของเด็กต่อไป

นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์ (2533 : 120) ศึกษาเรื่องเด็กถูกทอดทิ้งในสังคมไทย เป็นการศึกษาและวิจัยเด็กถูกทอดทิ้งในสถานสงเคราะห์ของรัฐ 2 แห่งคือ สถานสงเคราะห์เด็กหญิงบ้านราชวิถี และสถานสงเคราะห์เยาวชนมูลนิธิมหาราช โดยศึกษาเด็กที่มีอายุระหว่าง 10-14 ปี วัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อทราบสาเหตุ ปัญหาและความต้องการของเด็กที่ถูกทอดทิ้งในสังคมไทย เพื่อจะได้จัดบริการสวัสดิการสังคมให้สอดคล้องถูกต้องเหมาะสม ได้กล่าวถึง การพัฒนาเด็กว่าสามารถพัฒนาให้เจริญงอกงาม ด้วย 2 วิธี คือ

1. การพัฒนาที่ตัวเด็กโดยตรง คือการทำนุบำรุงตั้งแต่อยู่ในครรภ์ เมื่อคลอดออกมาก็ต้องเลี้ยงดูให้เจริญเติบโต ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ คือ ให้อาหารอย่างเพียงพอ รักษาสุขภาพให้สมบูรณ์ การที่เราพัฒนาบุคลิกภาพเด็กสักระยะหนึ่ง ต่อไปเด็กจะสามารถพัฒนาตนเองได้โดยอัตโนมัติ

2. การพัฒนาเด็กโดยอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย

2.1 ความสัมพันธ์ที่ราบรื่นของครอบครัว

2.2 การอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่

2.3 สภาพจิตใจของพ่อแม่ในครอบครัว

2.4 สภาวะความตึงเครียดในครอบครัว

2.5 อาหารการกินในครอบครัว

2.6 สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น เพื่อน ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และสื่อมวลชน

ผลการศึกษาของผู้วิจัยข้างต้นนี้ จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้วิจัยโดยการนำผลการวิจัยไปเป็นฐานในการศึกษาวิเคราะห์ กระบวนการในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาสตามหลัก หรือวิธีการที่ควรจะเป็น

ขนิษฐา เทวินทรภักติ (2535 : 65) กล่าวว่า เด็กที่อยู่ในสถานสงเคราะห์เป็นเวลานาน โดยขาดการติดต่อกับครอบครัว มักจะประสบปัญหาการปรับตัว มักประสบความลำบากในการสร้างสัมพันธภาพกับคนอื่น

3. เอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับระบบการจัดสวัสดิการสังคม

อนันต์ อนันตกูล (2536 : 21) กล่าวว่า ปัจจุบันภาคเอกชนมีการขยายตัว เติบโตและมีบทบาทในการพัฒนาประเทศได้เทียบเคียงกับองค์กรของรัฐ ระบบราชการจึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาบทบาทของข้าราชการให้เหมาะสม มิฉะนั้น ระบบราชการจะเป็นตัวถ่วง และสร้างความขัดแย้งขึ้นในสังคม ข้าราชการต้องปรับบทบาทของตัวเอง สร้างจิตสำนึกการให้บริการ โดยวิธีการดังต่อไปนี้

1. ปรับค่านิยม

1.1 รักในอาชีพ ต้องฟื้นฟูจิตสำนึกว่า การเป็นข้าราชการนั้นเป็นเรื่องของอาชีพที่มีเกียรติและรับใช้สังคม มิใช่เป็นเรื่องที่จะสร้างความร่ำรวยจากการเป็นข้าราชการ

1.2 รักประชาชน

1.3 รักงาน ยึดหลัก “ค่าของคนอยู่ที่ผลของงาน” ให้ข้าราชการมีสำนึกว่า งานเป็นหน้าที่และหน้าที่ที่ต้องกระทำคือ การให้บริการประชาชน

1.4 รักการช่วยเหลือและมีส่วนร่วม สร้างสำนึกร่วมในการที่จะช่วยเหลือประชาชน ลดความคิดที่ว่า ธุระไม่ใช่

1.5 รักการให้บริการ ปฏิบัติงานในลักษณะสุภาพอ่อนโยน มีน้ำใจที่จะช่วยเหลือความเอื้อเฟื้อต่อผู้เดือดร้อน ห่วงใยและเอื้ออาทรต่อผู้ต่ำกว่า และพร้อมจะเข้าคลุกกับปัญหา

2. ปลดปมพฤติกรรม โดยข้าราชการจำต้องมีคุณลักษณะดังนี้

2.1 วจีงาม รู้จักใช้ถ้อยคำที่เหมาะสม ให้เกียรติแก่กันและกัน

2.2 กิริยางาม จะต้องบริการผู้มาติดต่อด้วยความยิ้มแย้มแจ่มใส ให้ความรู้สึกเป็นกันเองหากไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ก็ควรให้คำแนะนำ หรือทางออก จนผู้มาติดต่อแม้ไม่สามารถแก้ทุกข์ได้ ก็สบายใจกลับไป

2.3 จิตใจงาม มองโลกในแง่ดี มีจิตใจที่จะรักษาระเบียบวินัย ตรงต่อเวลา ยึดหลักธรรม “งดเว้นการกระทำชั่ว มุ่งมั่นกระทำดี และมีจิตใจผ่องใส”

3. สร้างธรรมในใจ ศัตรูของใจ มี 3 ตัว คือ โลภ โกรธ หลง

3.1 ความโลภ คือ อยากได้ อยากมี อยากเป็น ข้าราชการจะต้องสำรวจตัวเอง และวางแผนและกรอบของชีวิต ต้องมีชีวิตเรียบง่ายและประหยัด วางตนให้เหมาะสม รักบ้าน รักครอบครัว

3.2 ความโกรธ จะต้องรู้จักควบคุมอารมณ์ให้ปกติ

3.3 ความหลง ลดความคิด หรือ ความหลงที่ว่า ข้าราชการมีอำนาจ มีสำนึกว่าข้าราชการมีหน้าที่ กระทำหน้าที่ด้วยความเต็มใจ พยายามเรียนรู้ และศึกษาธรรมชาติของมนุษย์

นอกจากนั้น อนันต์ อนันตกูล ได้กล่าวถึงจิตสำนึกที่สำคัญของข้าราชการ ดังนี้

1. มีจิตสำนึกตลอดเวลาว่า “ราชการไม่ใช่เรื่องส่วนตัว ( impersonal)” เพราะในการปฏิบัติราชการ มีระเบียบ มีกฎเกณฑ์ มีระบบ ระบบ หมายถึง ทางเดินของงาน ระบบราชการ มีการแบ่งออกเป็นกอง เป็นฝ่าย เป็นงาน มีทางเดินของงาน มีระเบียบกำกับ ข้าราชการไม่ควรเอาเรื่องส่วนตัว เอาความคิดส่วนตัว หรือ เอาความเห็นส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้อง

2. ข้าราชการต้องสร้างสำนึกในการทำงานเป็นทีม ทุกคนมีความสำคัญเท่าเทียมกัน และต่างให้เกียรติกันและกัน โดยนำจริยธรรมที่กล่าวมาแล้ว คือ ปรับค่านิยม ปลดปมพฤติกรรม สร้างธรรมในใจ มาปรับใช้

3. สร้างความสำนึกว่า การพัฒนาหน่วยงานเป็นหน้าที่ของทุกคน ให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์การตลอดเวลา

แนวทางการพัฒนาข้าราชการให้มีจิตสำนึกในการเป็นผู้ให้บริการ ที่ อนันต์ อนันตกูล เสนอไว้ ดังนี้

1. กำหนดเป็นนโยบาย

2. กำหนดแผนระยะสั้น ระยะยาว เพื่อเป็นแนวทางให้สถาบันฝึกอบรมของหน่วยราชการพลเรือนต่าง ๆ สร้างหลักสูตรเกี่ยวกับการสร้งจิตสำนึกในการทำงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3. กำหนดกลุ่มข้าราชการที่จะต้องฝึกอบรม โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทและกำหนดหลักสูตรต่างกัน ดังนี้

3.1 ข้าราชการทำงานใหม่ เป็นกลุ่มที่ต้องวางรากฐานให้ภูมิต้านทาน

3.2 ข้าราชการระดับกลาง ต้องกำหนดหลักสูตรให้ปรับจิตสำนึกเป็นระยะ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่สืบทอดขนบธรรมเนียมประเพณีจากรระบบราชการไว้แล้วพอสมควร

3.3 ข้าราชการระดับสูง เป็นกลุ่มที่ต้องรับทราบนโยบายและสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงบทบาทในการทำงานให้สอดคล้องกันกับกลุ่มที่ 3.1 และ 3.2

4. ระบบการบรรจุแต่งตั้งและเลื่อนขั้น จะต้องปรับปรุงให้สามารถเกลี่ยเฉลี่ยกันได้ในระหว่างข้าราชการพลเรือนด้วยกัน ในลักษณะคล่องตัวกว่าในปัจจุบัน ลดปัญหาการว่างงานแฝงในหน่วยงาน และประหยัดงบประมาณแผ่นดิน มีการปฏิรูประบบราชการพร้อมทั้งจัดการเกลี่ยเฉลี่ยข้าราชการ ให้ได้ทำงานอย่างเต็มความรู้ ความสามารถ

มาริสสา ภู่เพชร (2536 : 2) กล่าวว่า งานสวัสดิการสังคมในแนวนโยบายแห่งรัฐควรระบุการแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานเอกชน โดยใช้มาตรการ 3 ประการ คือ การประชาสงเคราะห์ การประกันสังคม และบริการสังคม โดยกระจายความรับผิดชอบให้ครอบคลุมบริการ ที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ครอบคลุมได้ทั่วถึง

นอกจากนี้ เขายังได้กล่าวถึง สถานภาพของงานสวัสดิการสังคม ว่าเป็นดังนี้

1. งานสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ขาดเอกภาพของงานที่ชัดแจ้ง เพราะลักษณะของการจัดสวัสดิการสังคมของไทยจัดแยกตามสาขา แบ่งความรับผิดชอบตาม กระทรวง ทบวง กรม และงานของกรมประชาสงเคราะห์ ที่มองว่าเป็นงานมุ่งเน้นการบริจาค ทำให้มีผลในทางที่จะเข้าใจว่า งานสวัสดิการสังคม คือการแจกสิ่งของ ช่วยบรรเทาปัญหา

2. มาตรการทางด้านสวัสดิการสังคม ทั้ง 3 ประการเมื่อนำมาใช้ในทางปฏิบัติจะให้ความสำคัญไม่เท่าเทียมกัน และแยกภาระรับผิดชอบไปตามแต่ละหน่วยงาน

3. แนวโน้มด้านสวัสดิการสังคมที่ผ่านมา ถูกมองว่ายังขาดการให้ความสำคัญจากรัฐบาล รัฐบาลแต่ละยุคให้ความสำคัญตามกลุ่มต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ขาดเอกภาพของนโยบายและแผนงานรวม

4. นักวิชาชีพด้านสวัสดิการสังคมยังอยู่ในระดับปฏิบัติการ ขาดโอกาสในกระบวนการวางนโยบายและการตัดสินใจ

5. ระบบงานและคุณค่าของงานสวัสดิการสังคม ต้องการแนวคิดของการวางแผนและการจัดการในลักษณะเฉพาะ มากกว่าการวิเคราะห์ต้นทุน และผลตอบแทนมาพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากร

6. การเพิ่มงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมเพิ่มในลักษณะถดถอย คือ ลดลงตามลำดับเมื่อเปรียบเทียบกับงานด้านอื่น ๆ

7. ระบบการบริหารจัดการยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง

8. การบริการด้านสวัสดิการสังคมยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ประชาชนยังได้รับบริการไม่เท่าเทียมกัน

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2529 : 40) ได้ศึกษาเรื่อง นโยบายของรัฐที่มีต่อการให้สวัสดิการ แก่เด็กกำพร้าและเด็กที่ครอบครัวประสบปัญหาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ พบว่า นโยบายที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนมีจำนวนมากมายหลายฉบับ แต่ไม่ชัดเจนในตัวนโยบาย ถึงแม้ว่านโยบายทุกฉบับจะกว้างขวาง ครอบคุมเรื่องเด็กและเยาวชนอย่างทั่วถึง แต่ก็เป็นเพียงแค่การพรรณาถึงสภาพอันพึงประสงค์แค่นั้น ยังไม่มีเป้าหมายที่ต้องการให้บรรลุตามขั้นตอน หรือขาดเป้าหมายในเชิงปฏิบัติว่า อะไรเป็นการปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลในระยะยาว อะไรเป็นวิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

จากประเด็นเหล่านี้จะนำมาเป็นแนวคิดในการศึกษาในประเด็นของสถานสงเคราะห์เด็กจังหวัดปัตตานี ว่าเกี่ยวข้องกับส่วนนี้หรือมีปัญหาลักษณะนี้หรือไม่

ประจวบ น้ำทิพย์ ( 2539 : 23 ) ได้กล่าวถึง รูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ว่าน่าจะได้แก่การคืนความสำคัญให้แก่ครอบครัว เพื่อนบ้าน ชุมชน เป็นเบื้องแรก ในการดูแลสวัสดิการของสมาชิก ก่อนที่จะมาถึงความรับผิดชอบของรัฐ โดยผ่าน 5 ช่องทาง คือ

1. ครอบครัว/เครือญาติ
2. เพื่อนบ้าน
3. นายจ้าง
4. องค์กรเอกชน องค์กรการกุศล และภาคเอกชนอื่น ๆ
5. รัฐบาล

โดยรัฐสมควรปรับเปลี่ยนบทบาท จากการเป็นศูนย์กลางในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ประชาชน มาเป็นผู้สนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากร วิชาการ ทรัพยากร และการสนับสนุนด้านอื่น ๆ ผ่านช่องทาง กลไกต่าง ๆ ในทุกระดับ จนถึงระดับท้องถิ่น ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วน ในระบบประกันสังคม และมีการขยายขอบเขตของสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนให้มากขึ้น โดยรัฐจะเป็นช่องทางสุดท้าย ในการให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่กลุ่มด้อยโอกาส และการรับไว้ในสถานสงเคราะห์จะเป็นทางเลือกสุดท้าย ทั้งนี้ การใช้ชุมชนเป็นฐานในการจัดสวัสดิการสังคม มีข้อดีหลายประการ เช่น ชุมชนจะเป็นผู้รู้ปัญหาและความต้องการของสมาชิกได้ดี จึงทำให้สามารถสนองตอบปัญหา และความต้องการของคนเหล่านั้นได้ถูกต้อง สอดคล้องกับวิถีชีวิตของสังคมไทย ที่มีค่านิยมในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกัน ความกตัญญูต่อผู้มีพระคุณ และยังเป็นการสร้างสายใย ความผูกพันในครอบครัว เครือญาติ ชุมชน สร้างความรู้สึกของการอยู่ร่วมกันอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรีในสังคม

กรมประชาสงเคราะห์, คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (2540 ; 8) ได้ทำการสำรวจ และระดมความคิดเห็นและสรุปเป็นข้อเสนอแนะในการจัดบริการสวัสดิการสังคม ดังนี้

1. มีการกำหนดเป้าหมาย ผู้สมควรได้รับบริการสวัสดิการสังคมให้ชัดเจน

2. ให้ความสำคัญกับแนวทางการจัดระบบสวัสดิการสังคม คือเป็นการจัดระบบสวัสดิการสังคมโดยสังคม ถือหลักการมีส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชน ตลอดจน องค์กรธุรกิจ องค์กรชุมชน ศาสนา สถาบันครอบครัว โดยรัฐควรสนับสนุน เปิดโอกาสให้มากขึ้น และรัฐสนับสนุนงบประมาณ วิชาการ การพัฒนาบุคลากร ขวัญ กำลังใจและสวัสดิการผู้ปฏิบัติงาน

3. พัฒนาระบบการประสานงานสวัสดิการสังคมทุกระดับ โดยกำหนดภารกิจ หน้าที่ของแต่ละฝ่ายในสังคมให้เหมาะสม ประสานสอดคล้องกัน

4. มีการวางแผนดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม โดยแบ่งเป็นแผนเฉพาะหน้า แผนป้องกันแก้ไขระยะสั้น แผนป้องกันแก้ไขปัญหาและคุ้มครองสวัสดิภาพระยะยาว มีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน เน้นการพัฒนาควบคู่กับการแก้ไข มีการทำงานเชิงรุก

5. ให้ความสำคัญแก่พื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย และมีกลไกพิเศษในการแก้ไขปัญหาแต่ละเรื่อง

6. พัฒนาระบบข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมให้ชัดเจน

7. พัฒนาบุลากรด้านสวัสดิการสังคมอย่างสม่ำเสมอ คุ้มครองด้านสวัสดิการ ควบคุมจรรยาบรรณและมาตรฐานการทำงาน

8. ปรับปรุงด้านกฎหมาย

อพยา ชัยมงคล (2539 : 39) ได้กล่าวถึง บทบาทของนักสังคมสงเคราะห์กับปัญหาเด็กถูกทอดทิ้งหรือเด็กที่ถูกกระทำทารุณ ซึ่งพอจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานสตรี ดังนี้

1. บทบาทการเป็นผู้ประสานงาน

2. บทบาทในการค้นหาข้อเท็จจริงร่วมกับหลาย ๆ ฝ่าย

3. บทบาทในการเข้าร่วมพิจารณาวางแผนให้การช่วยเหลือร่วมกับวิชาชีพอื่น ๆ

4. บทบาทในการเป็นผู้ปลอบโยนให้กำลังใจ

5. บทบาทในการติดตาม ประเมินผล

6. บทบาทในการเตรียมความพร้อมของครอบครัวเด็กก่อนคืนสู่ครอบครัวป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

7. บทบาทในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่วัยรุ่นหนุ่มสาวตลอดจนปัญหาครอบครัว

สำหรับคู่สมรส

8. บทบาทในการชักชวนให้อาสาสมัครจัดเครือข่ายเพื่อช่วยค้นหา ป้องกันเด็กถูกกระทำทารุณ

ทรงธรรม์ สวนียะ (2540 : บทคัดย่อ) ได้เสนอรูปแบบการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุไว้ว่า โดยลักษณะ ที่ผู้สูงอายุจะได้รับทั้งการช่วยเหลือ และบริการ ในรูป เงิน สิ่งของ การดูแล การให้บริการต่าง ๆ รวมทั้งที่พักอาศัย แนวคิดการแบ่งปันทรัพยากรในชุมชน การช่วยเหลือกัน ทางเศรษฐกิจ หลักความเสมอภาคในสังคม รวมทั้งความสามัคคีของคนในชุมชน และองค์กรประชาชน ในการดำเนินกิจกรรม เน้นการทำงานเชิงรุก เน้นศักยภาพของครอบครัว และชุมชนให้เข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา และสภาพพึ่งพาระบบราชการลง ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาในการทบทวน หลักการ กระบวนการ วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินงานที่เหมาะสม

ระพีพรรณ คำหอม (2541 : 35) กล่าวว่า การจัดบริการสวัสดิการสังคมของไทยในศตวรรษที่ผ่านมา ผลจากแนวคิดการให้บริการเชิงสถาบัน ( institution model) พบว่า บริการที่จัดให้โดยรัฐส่วนใหญ่ไม่เพียงพอ ไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสทางสังคมซึ่งมีจำนวนมากได้ บริการที่จัดให้มีคุณภาพน้อยรวมถึงไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เดือดร้อนจริงได้ เพราะฉะนั้นการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์นั้น จะต้องให้ความสำคัญกับชุมชนและครอบครัวควบคู่กันไป จึงจะทำให้การทำงานเชิงรุกมีประสิทธิภาพได้ และไปสู่รูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งการบริการเชิงรุกเป็นการให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าไปสู่ชุมชน สู่ครอบครัวของกลุ่มเป้าหมายโดยตรง ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเชื่อว่า ชุมชนเป็นฐานสำคัญ โดยผู้ปฏิบัติงานจะต้องคำนึงถึงครอบครัวที่อยู่ในชุมชนเป็นสำคัญด้วย

ณรงค์ เพชรประเสริฐ และเทียนฉาย กีระนันทน์ (อ้างถึงใน ระพีพรรณ คำหอม, 2541 : 35) ได้ทำการศึกษาบริการประชาสงเคราะห์ ( public assistance) ศึกษาเฉพาะกรณีกรมประชาสงเคราะห์และกระทรวงสาธารณสุข พบว่า บริการสนับสนุนต่าง ๆ ยังจำกัด มุ่งช่วยเหลือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า มากกว่าการป้องกัน

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมา ส่วนมากจะเป็นเรื่องของ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ทั้งที่มีส่วนเกี่ยวกับการบริหาร การให้บริการ ระบบ และตัวบุคลากรผู้ปฏิบัติงานแต่ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ จะเป็นประเด็นสำคัญ ที่จะนำข้อเสนอแนะเหล่านี้ ไปปรับใช้ในการศึกษา การให้บริการ กระบวนการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาส

แนวคิดทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นช่วยให้ผู้วิจัยกำหนดแนวคิด หรือสร้างกรอบในการวิจัยดังเสนอไว้ในภาพประกอบ 4 ตลอดจนช่วยในการเลือก

วิธีการศึกษาองค์ความรู้ หลักญานวิทยา ยิ่งไปกว่านั้นก็จะช่วยให้การตีความ และการอภิปรายผลการวิจัย ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

**กรอบการวิจัย**

จากประพจน์หลักในการวิจัยในบทที่ 1 ผู้วิจัยกำหนดกรอบการวิจัย จากปัญหาการวิจัย แนวคิดเชิงทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษากระบวนการสังคมสงเคราะห์กับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาสในจังหวัดปัตตานี โดยกำหนดกรอบการวิจัย (Research Frame) ดังนี้

**ภาพประกอบ 4 กรอบการวิจัย**




ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาบทบาทและรูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคม โดยสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดปัตตานี และสถานสงเคราะห์เด็กจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นองค์การที่เป็นระบบราชการ ที่อาศัยกระบวนการบริหาร กระบวนการสังคมสงเคราะห์ ในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาส อันก่อให้เกิด ผลที่ได้รับ ผลลัพธ์ อันเป็นตัวชี้วัดของการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กด้อยโอกาสว่าประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด