

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาสัมฤทธิ์ผลงานสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอดอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีความคล่องตัวในการบริหารงาน มีความใกล้ชิดกับประชาชน และสามารถให้บริการงานด้านสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาครั้งนี้มีกรอบคิดและทิศทางที่ชัดเจน จึงใช้แนวความคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจงานด้านสวัสดิการสังคมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น ความพึงพอใจ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นกรอบในการศึกษา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 การถ่ายโอนภารกิจงานด้านสวัสดิการสังคมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจงานด้านสวัสดิการสังคมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) นั้นสืบเนื่องมาจากรัฐมีแนวคิดในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดเป็นภารกิจต่างๆ ตามกรอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานภายในองค์กรของตนได้อย่างอิสระ ภายใต้การกำกับ ดูแล ติดตามจากส่วนกลางหรือรัฐบาลและต้องเป็นไปตามความต้องการหรือเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายและแสดงทัศนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

โกวิท พวงงาม (2553:34-35) กล่าวว่าไว้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง(decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำ เท่าที่จำเป็นและให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่าง ขัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหา ความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อ

เหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น โดยหลักการแล้วการกระจายอำนาจจะเป็นการกระจายทางด้านอำนาจหน้าที่ อำนาจในการตัดสินใจ ทรัพยากรการบริหาร ความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ที่ต้องร่วมกันระหว่างรัฐกับผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชน สุดท้ายคือการกระจายความพร้อมด้านต่างๆ ให้กับท้องถิ่นไปดำเนินการเองตามขีดความสามารถและศักยภาพของแต่ละแห่ง โดยมีจุดเน้นคือการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2542) กล่าวถึง การกระจายอำนาจว่าเป็นเรื่องที่ว่าส่วนกลางยินยอมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเอง กล่าวคือ ประชาชนมีอำนาจในการกำหนดผู้บริหารของท้องถิ่นโดยตรง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการนำเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาก่อนการเพื่อเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ภายใต้กระบวนการนี้ประชาชนจะเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุม กำกับ และ ตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่น มีโอกาสที่จะได้รับบริการจากผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะถูกตรวจสอบจากประชาชนอยู่ตลอดเวลา

จากความหมายที่นักวิชาการทั้งสองท่านได้แสดงทัศนะไว้นั้นจะเห็นว่า การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นเรื่องที่จำเป็น และสำคัญดังความเห็นของ ลิจิต ซีรเวคิน (2541) ที่กล่าวถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจไว้ว่าการกระจายอำนาจมีความสำคัญทั้งในการเมืองและทางสังคม คือ ในทางการเมืองนั้นการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการพัฒนาการเมืองในระดับรากฐานของการพัฒนาการเมืองในระดับชาติ เนื่องจากการเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นการย่อส่วนจากการเมืองในระดับชาติหากสามารถจัดการปกครองในระดับท้องถิ่นได้ดีก็จะสามารถเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองในระดับชาติ ส่วนในทางสังคมการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการดึงการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนให้เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมืองระดับท้องถิ่น

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2542) ได้ให้ทัศนะถึงการมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่เมื่อได้กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า แบ่งออกเป็น 3 ภารกิจ คือ ภารกิจแรก ภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองทุกแห่ง ทุกประเภท ต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายที่ได้ระบุถึงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายแม่บทที่ตราขึ้น, ภารกิจที่สอง ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ คือภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการได้ตามศักยภาพของตนเอง เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละแห่งย่อมมีศักยภาพและความสามารถที่แตกต่างกัน ในท้องถิ่นที่มีความเจริญสูง จำนวนประชากรมาก ย่อมส่งผลให้มี

รายได้มาก ในขณะที่ท้องถิ่นที่มีประชาน้อย รายได้น้อยไปด้วย เมื่อรายได้และฐานะทางการคลังของท้องถิ่นแตกต่างกันเช่นนี้ ศักยภาพในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมแตกต่างกันไปด้วย ส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ด้วยเช่นกัน ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำที่เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงสามารถทำหน้าที่ต่างๆ ได้มากขึ้น และไม่เป็นการบังคับท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้แบกรับภาระมากเกินไป และภารกิจประการสุดท้ายคือ ภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายซึ่งเป็นภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางโดยรัฐบาลกลางเป็นผู้เลือกว่าจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดดำเนินการแทนรัฐในเรื่องใด

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการกระจายและมอบอำนาจในการตัดสินใจและความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางจึงหมดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่มอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้นอำนาจในการตัดสินใจ การบริหารงานบุคลากรหรือหน่วยงานจึงเป็นอิสระไม่ได้ถูกควบคุมตามสายการบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล แต่อิสระเช่นว่านั้นต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้ไว้ ทั้งนี้คือ มีอิสระภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางหรือรัฐบาล และต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วย โดยผ่านทางตัวบทกฎหมายที่ได้กำหนดไว้(Legislative Control)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ จึงได้รับมอบหมายภารกิจงานตามระเบียบกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 ถ้ายोजनाด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย การส่งเสริมอาชีพ 20 ภารกิจ งานสวัสดิการสังคม 13 ภารกิจ นันทนาการ 20 ภารกิจ(สถาบันพระปกเกล้า, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2545:55)

สำหรับภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ ได้แบ่งภารกิจที่จะถ่ายโอนออกเป็น 6 ด้าน จำนวน 245 เรื่องมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการถ่ายโอนภารกิจจำนวน 57 กรม 15 กระทรวง 1 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง (ตัวเลขนี้เป็นจำนวนหน่วยงานก่อนการปฏิรูประชาการ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2545) โดยแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ระดับ ให้ยึดพื้นที่เป็นหลักโดยภารกิจอยู่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นหน่วยดำเนินการ กรณีภารกิจอยู่คาบเกี่ยวกับหลายท้องถิ่นหรือภารกิจที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งจังหวัด ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยดำเนินการ สำหรับภารกิจทั้งสิ้นจำนวน 245 เรื่องที่ต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม

แผนปฏิบัติการฯ นั้น แบ่งออกเป็น 6 ด้าน ซึ่งด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตเป็นด้านหนึ่งที่ได้รับการถ่ายโอนมีภารกิจจำนวน 103 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

- การส่งเสริมอาชีพ
- งานสวัสดิการสังคม (การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส)
- นันทนาการ (การส่งเสริมกีฬา การจัดทำให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ)
- การศึกษา (การจัดการศึกษาในระบบ,การจัดการศึกษานอกระบบ)
- การสาธารณสุข (การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ)
- การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย(โกวิทฯ พวงงาม, 2553:73)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับโอนงานด้านสวัสดิการสังคมจากกรมประชาสงเคราะห์ ตามมติของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) รวม 8 ภารกิจ ประกอบด้วย การจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ศูนย์บริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ การสงเคราะห์และจัดสวัสดิการคนไร้ที่พึ่ง การสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้พิการ การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นองค์กรที่กำกับควบคุม ดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้มีแนวปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมสอดคล้องกับภารกิจที่ได้ถ่ายโอนมาจากกรมประชาสงเคราะห์ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้ถือปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน โดยจัดทำเป็นมาตรฐานเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคม ออกเป็น 3 มาตรฐาน คือ มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ มาตรฐานการพัฒนาและสงเคราะห์ผู้พิการ และมาตรฐานการพัฒนาการดำเนินงานด้านเอดส์

เพื่อให้การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางดำเนินงานในแนวทางเดียวกัน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงมีหนังสือสั่งการแจ้งหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุและผู้พิการ (หนังสือสั่งการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ค่วนมากที่ มท.0891/ว.1983 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2550) โดยเน้นย้ำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามแผนงานหลัก 4 แผนงาน

แผนงานที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนด 4 แผนงาน ประกอบด้วย แผนงานแรก คือ แผนงานการให้บริการด้านสุขภาพอนามัย โดยกำหนดให้มีการจัดฝึกอบรมความรู้ ด้านต่างๆ การออกหน่วยเคลื่อนที่เพื่อตรวจบริการสุขภาพเบื้องต้นตลอดจนถึงการมีหน่วย รักษาพยาบาลแบบฉุกเฉินให้กับผู้สูงอายุและผู้พิการ แผนงานที่สอง คือ การส่งเสริมการอยู่ร่วมกัน และการสร้างความเข้มแข็งด้านองค์กรผู้สูงอายุและผู้พิการ แผนงานดังกล่าวเน้นส่งเสริม สนับสนุน การรวมกลุ่ม การจัดตั้งชมรม เพื่อให้กลุ่มผู้สูงอายุและผู้พิการ ได้มีกิจกรรมร่วมกัน ทั้งด้านการจัด สวัสดิการสังคมและการนันทนาการต่างๆ แผนงานที่สาม คือ การส่งเสริมอาชีพหรือรายได้ เน้น การเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุและผู้พิการ ได้มีความรู้เพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพในการทำงานของ ตน และแผนงานสุดท้าย คือ การบริหารจัดการระบบพัฒนาคุณภาพชีวิต เน้นการจัดทำฐานข้อมูล ผู้สูงอายุและผู้พิการเพื่อสามารถแจ้งข่าวสารต่างๆ รวมถึงการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้ได้ทั่วถึง เป็น ธรรม และเปิดโอกาสให้เข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง และชมรม

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจเริ่มต้นดำเนินการสงเคราะห์ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยเอดส์ จากแนวคิดมาตรฐานและศักยภาพที่แตกต่างกัน แต่เพื่อให้การ ดำเนินการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยเอดส์เป็นไปอย่างมีทิศทาง จึงได้กำหนด มาตรฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานซึ่งเป็นภารกิจที่ ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพของผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยเอดส์ เพื่อกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะกระทำหรือเลือกทำตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้นๆ ดังนี้

1. มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ประกอบด้วย มาตรฐานด้านสุขภาพและการ รักษาพยาบาล มาตรฐานด้านรายได้ มาตรฐานด้านที่พักอาศัย มาตรฐานด้านนันทนาการ มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม และมาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

2. มาตรฐานการพัฒนาและสงเคราะห์ผู้พิการ ประกอบด้วย มาตรฐานการส่งเสริมสุข ภาวะทั้งร่างกายและจิตใจของผู้พิการ มาตรฐานการสร้างควมมั่นคงทางเศรษฐกิจ พัฒนาอาชีพเพิ่ม รายได้ของผู้พิการในการเลี้ยงดูตนเองอย่างเพียงพอ มาตรฐานด้านการส่งเสริมการศึกษา การขจัด ความไม่รู้หนังสือของผู้พิการ และมาตรฐานด้านการจัดที่อยู่อาศัยเหมาะสม และมีสภาพแวดล้อมที่ ดีและเอื้อต่อการอยู่ร่วมกับครอบครัวและคนในชุมชน โดยไม่ถูกกีดกันและเลือกปฏิบัติ

3. มาตรฐานการพัฒนาการดำเนินงานด้านเอดส์ ประกอบด้วย มาตรฐานด้านการ ป้องกันการติดเชื้อรายใหม่ มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล มาตรฐานด้านความมั่นคง

ทางสังคม และมาตรฐานด้านรายได้และสวัสดิการ ได้แก่ การสนับสนุนเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้ป่วยเอดส์ การสร้างงานและอาชีพ การสงเคราะห์ช่วยงานศพตามประเพณีตามสมควร

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องนำภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวข้างต้น ไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมตามศักยภาพและความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนเอง

2.2 การจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมไว้หลายความหมาย ดังนี้

Encyclopedia Britannica (1798) ได้ให้ความหมายสวัสดิการสังคม หมายถึง การปฏิบัติจัดทำทั้งหลาย ไม่ว่าโดยส่วนราชการหรือเอกชน เป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัวยุคกลุ่มคน ตลอดจนถึงชุมชนให้มีมาตรฐานการครองชีพอันดีมีสุขภาพและสังคมที่ดี เป็นที่น่าพึงพอใจ โดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกันได้ต่อไป

ศรีทัตทิมา พานิชพันธ์ (2525) ให้ความหมาย สวัสดิการสังคม ว่าหมายถึงการมีวิถีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ราบรื่น มั่นคง ตลอดจนการกินดี อยู่ดี มีมาตรฐานในการครองชีพสูงขึ้น มีสุขภาพและอนามัยที่ดี ซึ่งสวัสดิการของแต่ละบุคคลประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการคือ ความสมบูรณ์ทางร่างกาย ความสมบูรณ์ทางวัตถุ และความสมบูรณ์ทางจิตใจ

จำลอง ศรีประสาธน์ (2531) ให้ความหมาย สวัสดิการสังคม ว่าหมายถึงสภาวะความเป็นอยู่ของคนในสังคม ซึ่งได้รับความช่วยเหลือและส่งเสริม เพื่อตอบสนองความต้องการบนพื้นฐานของความจำเป็นที่อยู่ในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน

วิจิตร ระวิวงศ์ (2532:1) ได้ให้ความหมายของสวัสดิการสังคมว่าหมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลและเอกชนทุกระดับจัดให้มีขึ้นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและมีหลักประกัน และไม่เพียงแต่จะช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาแก่บุคคลที่ประสบความเดือดร้อนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงมาตรการป้องกันและส่งเสริมสวัสดิการให้ดีขึ้นด้วย

วันทนี วาสิกะสิน และคณะ (2541:2) เห็นว่าสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของทุกคนในสังคม เพราะคำว่าสวัสดิการหรือสวัสดิภาพมีความหมายในแง่การอยู่ดีกินดี (social well-being) ของทุกคนไม่เฉพาะผู้ยากไร้เท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงทุกคนในสังคม และเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องจัดบริการต่างๆ ไว้ให้ เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนไม่ว่าประชาชนเหล่านั้นจะอาศัยอยู่ส่วนใดของประเทศ ทั้งในเมืองใหญ่หรือแม้แต่ท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกล

องค์การสหประชาชาติ (อ้างในสำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548:15-17) ให้ความหมายของ “สวัสดิการสังคม” ว่าหมายถึง การจัดระบบการให้บริการทางสังคมเพื่อช่วยเหลือ บุคคล กลุ่มคน ให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และส่งเสริมให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีสามารถตอบสนองต่อความต้องการและความพึงพอใจของครอบครัวและชุมชน

แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2545-2549) ได้ให้ความหมายสวัสดิการสังคมในความหมายกว้างและความหมายแคบ ดังนี้ ความหมายกว้าง ได้แก่ การจัดสวัสดิการในด้านต่างๆ ดังนี้คือ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการมีรายได้และการมีงานทำ ด้านความมั่นคงทางสังคม อาทิ การประกันสังคม การช่วยเหลือทางสังคม ด้านนันทนาการ และด้านการบริการสังคม ส่วนการสวัสดิการสังคมในความหมายแคบ ได้แก่ การสงเคราะห์และการบรรเทาทุกข์

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร (2549:26) ได้ให้ความหมายของคำว่า สวัสดิการสังคม คือ การจัดบริการทางสังคมให้กับประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนจากการที่ไม่สามารถดำรงชีวิตหรือปรับตัว หรือแม้กระทั่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของตนเองได้ โดยบริการที่จัดให้จะต้องตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน และมีความมั่นคงทางสังคมในระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิต

ในขณะที่ ประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ (2546:121-123) เห็นว่า ระบบสวัสดิการจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ระบบสวัสดิการของรัฐกลาง และระบบสวัสดิการของรัฐท้องถิ่น โดยแต่ละระบบมีลักษณะ ดังนี้

1. ระบบสวัสดิการของรัฐส่วนกลาง มีทั้งระบบการบริการสังคม การประกันความมั่นคงแก่สังคม และระบบสวัสดิการสังคมสงเคราะห์ ดังเช่น การสนับสนุนกองทุนแก่ชุมชน อาทิ กองทุนหมู่บ้าน กองทุน กขคจ. สวัสดิการการศึกษา รัฐจัดสรรทุนการศึกษาและจัดสรรเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ทุกระดับการศึกษา, สวัสดิการด้านสุขภาพ โครงการบัตรประกันสุขภาพ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค การสงเคราะห์คนชราและผู้พิการ มีการจัดสรรงบประมาณแก่คนชราและผู้พิการในทุกพื้นที่

2. การจัดสวัสดิการของรัฐท้องถิ่น ระบบสวัสดิการของรัฐท้องถิ่นมาจากเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่จะเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานเท่านั้น อาทิ การให้ทุนการศึกษา กองทุนอาชีพ และการจ่ายเบี้ยยังชีพ เป็นต้น

คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (2550-2554) ในแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 (2550-2554) ได้ให้ความหมายสวัสดิการสังคม ว่า ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคม

ซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนาและการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึงเหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นั้นธนาคาร กระบวนการยุติธรรม และการบริการสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

นอกจากการให้ความหมายของการจัดสวัสดิการสังคมแล้ว หน่วยงานที่ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมในความเข้าใจของคนทั่วไปมักเข้าใจว่าสวัสดิการเป็นเพียงสิ่งที่ประชาชนเป็นฝ่ายรับจากภาครัฐบาล ในขณะที่ กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ (2550:50-51) ได้ให้ความเห็นถึงการจัดสวัสดิการสังคมที่เชื่อมโยงกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกของรัฐที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งได้ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ฉะนั้นหากมีการสร้างความรู้ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ที่พึงประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนและนโยบายที่เกี่ยวข้อง เน้นเป็นพิเศษกับการดำเนินการด้านสวัสดิการ ที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการและสอดคล้องกับสวัสดิการภาคชุมชน ตลอดจนช่วยหนุนสร้างสวัสดิการให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ในชอกหลืบที่โดยปกติไม่อาจเข้าถึงบริการสวัสดิการของรัฐได้

สรุปความหมายของสวัสดิการสังคม ผู้วิจัยได้รวบรวมจากการนิยามความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคมตามที่นักวิชาการหลายๆ ท่านได้ให้ความหมายไว้ “สวัสดิการสังคม” คือ การจัดบริการที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการจัดการโดยองค์กรภาครัฐหรือองค์กรภาคเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาความเป็นอยู่ในด้านต่างๆ รวมไปถึงการสงเคราะห์การบรรเทาทุกข์หรือบรรเทาความเดือดร้อนให้กับคนทุกกลุ่มที่มีสิทธิได้รับบริการสาธารณะจากรัฐเพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีไม่ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำที่คนทุกคนพึงได้รับ ส่วนการให้ความหมาย การจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น หมายถึง การจัดระบบการให้บริการทางด้านสังคมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลือ คน กลุ่มคน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งทางด้านสุขภาพกายและสังคม รวมถึงส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ตอบสนองต่อความต้องการและความพึงพอใจของคน กลุ่มคน ในชุมชนท้องถิ่น และในปัจจุบันรัฐก็ได้พยายามใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน องค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมรับผิดชอบในการจัดระบบสวัสดิการสังคมมากยิ่งขึ้นเพื่อให้สามารถจัดบริการให้กับประชาชนได้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกพื้นที่

จากการให้นิยามความหมายของการจัดสวัสดิการสังคมแล้ว นักวิชาการหลายท่านยังได้จำแนกประเภทและองค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคมไว้ดังนี้

จำลอง ศรีประสาธน์ (2531) กล่าวถึงการดำเนินงานสวัสดิการสังคมว่าเป็นการจัดบริการต่างๆ ที่สำคัญและจำเป็น 6 สาขา คือ การศึกษา การสาธารณสุข การจัดที่อยู่อาศัย การประกันรายได้ การจ้างแรงงาน และบริการสังคม

จิราลักษณ์ จงสถิตมัน (2535) ได้แบ่งการจัดสวัสดิการสังคมเป็นประเภทต่างๆ โดยมีหลักการในการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม 3 หลักการ คือ การประกันสังคม(Social Insurance) เป็นการจัดการสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนที่มีรายได้ประจำ ไม่ให้ได้รับความเดือดร้อน เมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนหรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ เพื่อให้มีหลักประกันด้านการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี หลักการที่สอง การสงเคราะห์ประชาชน(Public Assistance) เป็นบริการที่ช่วยเหลือประชาชนที่มีปัญหาความเดือดร้อนหรือความจำเป็น โดยมีการทดสอบก่อนว่าประชาชนเหล่านั้นมีความเดือดร้อนหรือความจำเป็นเพียงใด โดยให้การช่วยเหลือในด้านการเงิน วัสดุสิ่งของต่างๆ การให้คำแนะนำปรึกษา และการรับเข้าสถานสงเคราะห์ หลักการสุดท้าย คือ การบริการสังคม(Social Services) คือ บริการหรือกิจกรรมที่จัดและดำเนินงานโดยรัฐบาลหรือทั้งภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนโดยแบ่งออกเป็น 6 สาขาใหญ่คือ การบริการด้านการศึกษา บริการด้านสุขภาพอนามัย บริการด้านที่อยู่อาศัย บริการด้านการจ้างงาน บริการสังคมด้านการคุ้มครองรายได้ และบริการสังคมด้านการบริการสังคมทั่วไป

2.3 ความพึงพอใจ

การจัดสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ถือได้ว่าเป็นการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจมา ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงผลสะท้อนกลับของการดำเนินงานว่า ผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือไม่ จึงได้นำแนวคิดเรื่องของการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ ซึ่งก็คือกลุ่มประชาชนที่ได้รับบริการจากการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเครื่องมือที่ใช้วัดผลการดำเนินงาน ซึ่งในความหมายของความพึงพอใจก็ได้มีนักวิชาการให้นิยามความพึงพอใจในหลายทัศนะ ดังนี้

Shelly (1975:392) ได้กล่าวถึงความพึงพอใจโดยทั่วไปว่า คือ ความรู้สึกพอใจทางบวกและความรู้สึกพอใจทางลบของมนุษย์ที่มีต่อเรื่องราว ปรากฏการณ์หรือการกระทำของ

บุคคลที่ให้บุคคลนั้นได้รับรู้ถึงสิ่งต่างๆ เหล่านั้น โดยที่ความรู้สึกทางบวกเป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นแล้วทำให้บุคคลนั้นเกิดความสุข ความสุขนี้แตกต่างจากความรู้สึกบวกอื่นๆ กล่าวคือ เป็นความรู้สึกที่มีระบบย้อนกลับ นั่นหมายถึงว่ามีความสุขแล้วเกิดผลอย่างไรกับความคิด การกระทำของบุคคลนั้น ส่วนความรู้สึกทางลบก็จะเป็นความรู้สึกในทางตรงกันข้าม ความรู้สึกที่สะท้อนถึงความคิดที่รู้สึกพอใจทั้งบวกและลบที่มีความสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อนและระบบความสัมพันธ์ของความรู้สึกทั้งสองนี้เรียกว่าความพึงพอใจ

พรรณราย ทรัพย์ประภา (2532:76) กล่าวว่าความพึงพอใจในการทำกิจกรรม เป็นผลที่เกิดมาจากทัศนคติหลายๆ ประการที่บุคคลมีต่อกิจกรรมของเขาต่อองค์ประกอบอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์กับกิจกรรมและต่อชีวิตของเขา

ปริยาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2535:130) กล่าวว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อการทำกิจกรรมในทางบวกเป็นความสุขของบุคคลที่เกิดจากการทำกิจกรรมและได้รับผลตอบแทน คือ ผลที่เป็นความพึงพอใจที่ทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกกระตือรือร้น มีความมุ่งมั่นที่จะทำกิจกรรม มีขวัญและกำลังใจ สิ่งเหล่านี้จะมีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำกิจกรรม รวมถึงการส่งผลความสำเร็จและเป็นไปตามเป้าหมาย

วัลลภา ชายหาด (2532:65) ให้ความหมายของความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการได้รับผลจากการปฏิบัติด้านสาธารณะว่า หมายถึง ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ดังนี้

1. การได้รับผลภาคปฏิบัติงานอย่างเท่าเทียมกัน
2. การปฏิบัติงานอย่างรวดเร็วทันเวลา
3. การปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง
4. การได้รับผลการปฏิบัติงานด้านความก้าวหน้า

อนุพร สุวรรณวาทกิจ (2552:60-61) กล่าวว่าความพึงพอใจ(Satisfaction) เป็นระดับความรู้สึกของความพอใจในทางบวกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยมีลักษณะของความพึงพอใจในการบริการ เป็นพฤติกรรมการแสดงออกในทางบวกของบุคคลที่เกิดจากการประเมินความแตกต่างระหว่างสิ่งที่คาดหวังกับสิ่งที่ได้รับจริงในสถานการณ์อันหนึ่งอันใด ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามปัจจัยแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น การศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจจึงมักมีผู้ที่พยายามจะอธิบาย โน้ตสน์ หรือความหมายของความพึงพอใจไว้ในแง่มุมต่างๆ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ทำการศึกษา เช่น ศึกษาในแง่ของทัศนคติแรงจูงใจ ความคาดหวัง การได้รับรางวัล และความสมดุลทางอารมณ์ โดยทั่วไปการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในการบริการ

มักนิยมศึกษากันในสองมิติ คือ มิติความพึงพอใจในงานของผู้ให้บริการ(Job Satisfaction) และมิติความพึงพอใจของผู้รับบริการ(Customer Satisfaction)

Fitzgerald and Durant (1980:589) อธิบายเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะ(Public Service Satisfaction) ว่าเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านให้บริการของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น โดยมีพื้นฐานเกิดจากการรับรู้(Perception) ถึงการส่งมอบบริการที่แท้จริง และการประเมินผลนี้ก็จะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่แต่ละบุคคลได้รับและวัดจากเกณฑ์ที่ตั้งไว้(Criteria) โดยดูจากการตัดสินใจ(Judgment) ที่แต่ละบุคคลได้แสดงออก การประเมินผลสามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ

1. ด้านอัตวิสัย(Subjective) ซึ่งเกิดจากการได้รับรู้ถึงการส่งมอบการบริการ
2. ด้านวัตถุ(Objective) ซึ่งเกิดจากการได้รับปริมาณและคุณภาพของการบริการ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดอาจสรุปได้ว่า ความพึงพอใจในบริการ หมายถึงความรู้สึกหรือทัศนคติทางด้านบวกหรือทางลบของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อสิ่งนั้นสามารถตอบสนองความต้องการให้แก่บุคคลนั้นได้โดยความพึงพอใจของแต่ละบุคคลย่อมมีความแตกต่างกันขึ้นกับความคาดหวังในบริการและประสบการณ์ที่ได้รับ

นอกจากการให้นิยามความหมายของความพึงพอใจจากทัศนะของนักวิชาการหลายๆ ท่านดังกล่าวแล้ว ยังมีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งได้แบ่งระดับของความพึงพอใจออกเป็นระดับต่างๆ ดังนี้

ลูตินันท์ เชชะคุปต์ (2543:19) แบ่งระดับความพึงพอใจออกเป็น 2 ระดับ คือ

1. ความพึงพอใจที่ตรงกับความคาดหวัง เป็นการแสดงความรู้สึกยินดีมีความสุขของผู้รับบริการเมื่อได้รับการบริการที่ตรงกับความคาดหวังที่มีอยู่
2. ความพึงพอใจที่เกินความคาดหวัง เป็นการแสดงความรู้สึกปลาบปลื้มใจ ความประทับใจของผู้รับบริการเมื่อได้รับการบริการที่เกินความคาดหวังที่มีอยู่ เช่น ลูกค้าน้ำมันที่สถานีบริการน้ำมันพร้อมกับการได้รับการบริการตรวจเครื่องยนต์และเติมลมฟรี

สำหรับความไม่พึงพอใจเป็นการแสดงความรู้สึกขุ่นข้องหมองใจ อารมณ์ไม่ดี เนื่องจากไม่ได้รับการตรงกับความคาดหวัง

คณะกรรมการรณรงค์การเพิ่มผลผลิต (2539:25 อ้างใน จารึก ไชยศรี, 2546:29) สรุปว่าความพึงพอใจของผู้รับบริการ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

- ระดับที่ 1 สนองความจำเป็นพื้นฐานของผู้รับบริการ
- ระดับที่ 2 สนองความคาดหวังของผู้รับบริการในวิถีทางที่ทำให้ผู้รับบริการต้องการกลับมาใช้บริการอีก

ระดับที่ 3 บริการเกินความคาดหมาย คือ บริการที่ไปไกลกว่า หรือมากกว่าความคาดหมายของผู้รับบริการ

สรุปความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับเป็นความรู้สึก และทัศนคติในทางบวก เมื่อสิ่งนั้นสามารถตอบสนองความต้องการและความคาดหวังให้แก่บุคคลนั้นได้ โดยแสดงออกในรูปของระดับความรู้สึกที่ชอบมาก ชอบน้อย หรือพอใจมาก พอใจน้อย ทั้งนี้ระดับความพึงพอใจของแต่ละบุคคลย่อมมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับค่านิยม และประสบการณ์ที่ได้รับรู้เกี่ยวกับเรื่องนั้น ซึ่งปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจนั้นสามารถศึกษาได้จากผลการทดลองของ Herzberg (1966:15-16) ซึ่งได้ทำการทดลองโดยการสอบถามผู้ปฏิบัติงานประมาณ 200 คน ถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดความพอใจและไม่พอใจในการปฏิบัติงาน ผลจากการสอบถาม Herzberg ได้แบ่งปัจจัยหรือองค์ประกอบเกี่ยวกับแรงจูงใจออกเป็น 2 ประเภท คือ

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจ(Hygiene Factors) เป็นปัจจัยที่ผู้ปฏิบัติงานคาดหวังว่าจะได้รับจากการทำงาน ถ้าขาดปัจจัยเหล่านี้จะก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน แต่มีก็ไม่ถึงกับก่อให้เกิดความพอใจ(Hygiene Factors) นี้แบ่งออกเป็น

- นโยบายและการบริหาร
- วิธีการบังคับบัญชา
- เงินเดือน
- ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ
- สภาพการทำงาน
- ความมั่นคงของงาน
- สถานภาพ
- ชีวิตส่วนตัวคือองค์การจัดสภาพให้คนใช้ชีวิตส่วนตัวบ้าง

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพอใจ(Motivator Factors) เป็นปัจจัยที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในการทำงานและจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัจจัยเหล่านี้ถึงจะไม่มีให้ผู้ปฏิบัติก็จะไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่พอใจ แต่ถ้ามีก็จะก่อให้เกิดความพอใจขึ้น ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพอใจนี้ ได้แก่

- ความสำเร็จในงาน
- ด้งาน
- การได้รับการยอมรับ
- ความรับผิดชอบ
- ความก้าวหน้า

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิยะดา ติระแพทย์ (2542) วิจัยเรื่องการนำนโยบายถ่ายโอนงานสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อศึกษาสภาพข้อเท็จจริงการปฏิบัติงาน และปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล และศึกษาความพร้อมความต้องการสนับสนุนในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยศึกษาจากกลุ่มประชากรในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชั้น 1 ทั่วประเทศ จำนวน 78 แห่ง โดย อบต.มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีโครงสร้างการบริหารของคณะกรรมการบริหารส่วนท้องถิ่น เข้ามาจัดการแก้ไขปัญหา พัฒนาและให้บริการแก่คนในท้องถิ่น ผลการศึกษามีดังนี้

สภาพข้อเท็จจริงการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 67 โดยเป็นการจัดกิจกรรมด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการป้องกันและระงับโรคติดต่อมากที่สุด สำหรับการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมในส่วนที่สอดคล้องกับนโยบายการถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์พบว่า บางส่วนไม่ได้ปฏิบัติตามกิจกรรมด้านนี้

ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมเนื่องจากขาดความพร้อมในด้านองค์ประกอบ คือ ด้านบุคลากร ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมาข้างต้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องอาศัยความร่วมมือ และการสนับสนุนทรัพยากรด้านต่างๆ ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและต้องการจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ ประชาชน และองค์กรทุกฝ่ายในสังคมเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้กลุ่มเป้าหมาย ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

กฤษดา จันท์เจริญ (2545) ศึกษาสภาพในการนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติของ อบต.ชั้น 1 ในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อศึกษาถึงความพร้อมและความสามารถในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ของ อบต. ชั้น 1 จำนวน 4 แห่ง คือ อบต.สุเทพ อบต.หนองป่าครั่ง อบต.แม่เหิยะ และ อบต.หนองจ้อม ผลการศึกษาดังนี้

สภาพข้อเท็จจริง อบต.ทั้ง 4 แห่ง ได้รับการถ่ายโอนภารกิจงานด้านสวัสดิการสังครวม 8 ภารกิจงานตามนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมได้ดีคือ การจ่ายเบี้ยยังชีพ ส่วนด้านอื่น เช่น ศูนย์บริการทางสังคม

สำหรับผู้สูงอายุและการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ยังทำได้ไม่มากนัก อันเนื่องมาจากโครงสร้างขององค์กรยังไม่มีส่วนงานและบุคลากรที่รับผิดชอบโดยตรง อีกทั้งงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมีจำกัดในขณะที่ภารกิจหน้าที่ตามการกระจายอำนาจมีค่อนข้างมาก และในการจัดสวัสดิการก็จะเน้นการบรรเทาทุกข์และการช่วยเหลือเฉพาะหน้า ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้ อบต. จัดบริการสวัสดิการสังคมที่มีความหลากหลายและมีความต่อเนื่องมิใช่เพียงแค่การให้สิ่งของหรือเงินเท่านั้น

ส่วนปัญหาและอุปสรรคที่พบ คือ รัฐบาลมอบภารกิจต่างๆ ให้ อบต. ดำเนินการเป็นจำนวนมากตามนโยบายการกระจายอำนาจ แต่รัฐบาลกระจายทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณและอำนาจการตัดสินใจให้ อบต. น้อยมาก ทำให้เกิดความไม่สมดุลกันระหว่างภารกิจที่ต้องดำเนินการกับงบประมาณที่ อบต. ได้รับ ซึ่งไม่สามารถทำภารกิจที่รับผิดชอบอยู่ไปปฏิบัติได้ครบถ้วน และเมื่อมีงบประมาณที่จำกัด ทำให้ อบต. ต้องจัดลำดับความสำคัญของภารกิจที่จะปฏิบัติ ซึ่งภารกิจด้านสวัสดิการสังคมจะได้รับความสำคัญน้อยและได้รับการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานน้อยมาก

มณูญ บุรณพัฒนา (2547) ศึกษาเรื่องการจัดบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนของเทศบาลตำบลยางหนึ่ง ตำบลยางหนึ่ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อศึกษาสภาพการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่เทศบาลฯ จัดให้กับประชาชนตลอดจนถึงความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ศึกษาในพื้นที่ 7 หมู่บ้าน จำนวนประชากร 370 คน สัมภาษณ์กลุ่มผู้นำชุมชนและข้าราชการของเทศบาลรวม 14 คน ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของเทศบาลฯ โดยส่วนใหญ่ประชาชนที่มีส่วนร่วมในงานบริการเทศบาลฯ ประชาชนที่เป็นสมาชิกชมรม และเคยร่วมงานหรือกิจกรรมของเทศบาลฯ จะเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าผู้ที่ไม่เคยร่วมงานในทางกลับกันปรากฏว่าเทศบาลฯ ยังไม่มีความพร้อมทางด้านส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมของเทศบาล แต่ถึงกระนั้นก็ตามประชาชนก็ยังมี ความพึงพอใจสูงในทุกๆ ด้านของการให้บริการของทางเทศบาล เมื่อสอบถามถึงความต้องการที่จะให้ทางเทศบาลจัดบริการทางด้านสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ประชาชนแสดงความต้องการให้เทศบาลจัดบริการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน 6 ประการ คือ ทางด้านกีฬา การส่งเสริมการฝึกอาชีพให้กับประชาชนและกลุ่มแม่บ้าน การรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชนและรักษาความมั่นคง การจัดการเก็บขยะมูลฝอย และความต้องการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับระบบการระบายน้ำ

ข้อเสนอแนะในการวิจัย คือ เทศบาลควรให้ความสำคัญกับงานประชาสัมพันธ์ การรณรงค์สร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนท้องถิ่นของตนเองให้มากยิ่งขึ้น สร้างประสิทธิภาพการทำงานโดยปรับปรุงรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงรุก การเพิ่มศักยภาพการทำงานของ

เจ้าหน้าที่ตลอดจนถึงผู้บริหารเทศบาล และการสร้างความโปร่งใสในการทำงาน สามารถติดตามตรวจสอบได้

ศุรพงศ์ อุดมศรี (2549) ศึกษาเรื่องการจัดบริการสวัสดิการสังคมในแขวงกาวิละ เทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรที่รับผิดชอบงานสวัสดิการสังคม จำนวน 24 คน จากพื้นที่ 24 ชุมชน ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าการจัดบริการสวัสดิการสังคมของเทศบาลนครเชียงใหม่สามารถดำเนินงานโดยดึงให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการและกิจกรรม ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญในการจัดกิจกรรม มีการเพิ่มโครงการและเพิ่มเงินงบประมาณในทุกๆ ปีในกิจกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิต มุ่งการให้บริการและมีมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก อีกทั้งการจัดกิจกรรมต่างๆ ก็ล้วนตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน.

2.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องสัมฤทธิ์ผลงานสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอดอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรต้นที่เป็นปัจจัยหลักในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด โดยตัวแปรต้นจะมีผลต่อตัวแปรตามหรือมีผลต่อผลงานการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งตามไปด้วย โดยมีรายละเอียดของกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้

ตัวแปรต้น

: ปัจจัยการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมฯ

- สัดส่วนของการจัดสรรงบประมาณ
รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมฯ ของ อปท.
- มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ มาตรฐาน
การพัฒนาสงเคราะห์ผู้พิการ และมาตรฐาน
การพัฒนาการดำเนินงานด้านเอตส์ของ
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- จำนวนโครงการ/กิจกรรมการให้บริการ
ด้านสวัสดิการสังคมฯ ของ อปท.



ตัวแปรตาม

: ผลงานการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมฯ

- การเข้าร่วม โครงการ/กิจกรรมด้าน
สวัสดิการฯของผู้สูงอายุและผู้พิการ
- ความสามารถในการให้บริการด้าน
สวัสดิการสังคมฯ ของ อปท.
- ลักษณะของโครงการ/กิจกรรมด้าน
สวัสดิการสังคมฯ ที่ อปท. ได้ดำเนินการ
- จำนวนงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการ
จัดสรรในแผนงานสังคมสงเคราะห์
- : ความพึงพอใจของผู้สูงอายุและผู้พิการ
- วิธีการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ
(3 รูปแบบ)
- ความรวดเร็วในการให้บริการ
- อรรถาศัยและมนุษยสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่
ที่ให้บริการ
- การประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงการให้บริการ
ที่จัดขึ้นอย่างทั่วถึง

ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา