

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญ

ระบบสวัสดิการสังคม (Social Welfare) เป็นโครงสร้างพื้นฐานเชิงสังคม ที่รัฐควรจัดให้แก่ประชาชนเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตของประชาชนทุกวัย การมีระบบสวัสดิการสังคมจะช่วยสร้างความมั่นใจให้ประชาชนในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ อันได้แก่ ถนน ไฟฟ้า โรงเรียน หรือโรงพยาบาล เป็นต้น การมีระบบสวัสดิการสังคมในรูปแบบใดๆ ก็ตาม ควรเหมาะสมกับประชากรในประเทศนั้นๆ นอกจากนี้ โครงสร้างของประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดระบบสวัสดิการสังคมได้เช่นกัน เนื่องจากการจัดสวัสดิการสังคมแบบเข้มข้นทั้ง แนวกว้าง (ครอบคลุมประชากรจำนวนมาก) และแนวดิ่ง (ครอบคลุมสวัสดิการหลายประเภทสำหรับประชากรแต่ละกลุ่ม) จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ในขณะที่ประเทศไทยมีรายได้จากภาษีอากรประมาณร้อยละ 17 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ดังนั้น การจัดสวัสดิการสังคมบางประการมากขึ้น หมายถึงรัฐจะต้องหารายได้ให้ได้มากขึ้น หรือค่าใช้จ่ายต่อสินค้าสาธารณะประเภทอื่น เช่น ถนน สนามบิน การป้องกันประเทศ เป็นต้น อาจจะต้องลดลง (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. 2553)

ปัจจุบันกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทำให้งานสวัสดิการสังคมในลักษณะของรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ประสบปัญหาสำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือรัฐไม่สามารถแบกรับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น การจัดสวัสดิการสังคมทั้งในปัจจุบันและในอนาคตจึงได้มีการทบทวนบทบาทของภาครัฐ เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แท้จริง การจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบันและในอนาคตอาจต้องมีการปรับตัวให้เป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมให้เกิดสวัสดิการในการทำงานแทน (Workfare) โดยรัฐได้พยายามผลักดันระบบสวัสดิการสังคมในรูปของโครงการหลักประกันควบคู่กับการกระจายอำนาจให้ภาคท้องถิ่นและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมมากขึ้น ดังนั้น การจัดระบบสวัสดิการสังคมจึงควรมีรูปแบบที่หลากหลาย ยืดหยุ่นคำนึงถึงปัญหาและความต้องการของคนในชุมชนเป็นหลัก (สมชัย จิตสุชนและคณะ. 2554)

การจัดสวัสดิการสังคม ในประเทศไทยมักขาดการออกแบบที่เป็นระบบ และขาดการบูรณาการที่มองประชาชนเป็นศูนย์กลาง ทำให้สวัสดิการเหล่านั้นหลุดออกไปจากหลักการของการกระจายความเสี่ยง การให้ความมั่นคงในชีวิต และการสร้างความเป็นในสังคม ซึ่งเราสามารถออกแบบระบบให้อยู่ในกรอบของหลักการเหล่านี้ได้ หากสังคมมีเจตนาที่สอดคล้องกันและช่วยกันสร้างระบบที่ประณีตและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. 2553) แนวทางการจัดสวัสดิการสังคม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 หมวด 1 มาตรา 5 ได้ระบุไว้ว่าในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้รับบริการสวัสดิการสังคมให้คำนึงถึง สาขาต่างๆ ที่จะดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น การบริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ เป็นต้น (พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 : ออนไลน์) โดยมีลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ ได้แก่ การส่งเสริมการพัฒนา

การสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู ทั้งนี้ ในการจัดสวัสดิการสังคม นั้น ให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่นได้มีส่วนร่วมด้วย โดยควรคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิของประชาชนที่ได้รับและการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการของสังคมทุกระดับ ซึ่งการจัดสวัสดิการที่บุคคลในชุมชนร่วมกันจัดในพื้นที่มีข้อดีประการหนึ่ง ได้แก่ การมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีศักดิ์ศรีสามารถพึ่งตนเองได้ อย่างไรก็ตาม อาจจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีหน่วยจัดการที่คงอยู่ และสามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากการจัดสวัสดิการสังคมทั้งแนวกว้าง (ครอบคลุมประชากรจำนวนมาก) และแนวดิ่ง (ครอบคลุมสวัสดิการหลายประเภทสำหรับประชากรแต่ละกลุ่ม) จำเป็นต้องใช้เม็ดเงินเป็นจำนวนมาก จากการสำรวจคนไทยส่วนใหญ่ต้องการให้มีการจัดสวัสดิการให้คนทุกคนเหมือนกันและจัดแบบถ้วนหน้าโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทในการบริหารจัดการด้วย (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ อ่างแล้ว) นอกจากนี้ ทรัพย์สิน คำหอมและคณะ (2542) มีข้อเสนอว่า ภาครัฐควรพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมใหม่ โดยการใช้กลไกของเครือข่ายผู้สูงอายุ ครอบครัว ชุมชน ตลอดจนองค์กรท้องถิ่น ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยมี 3 ประเภท คือ 1) สวัสดิการกระแสหลัก เป็นการจัดสวัสดิการภาคบังคับของรัฐที่จัดให้กับประชาชน โดยคำนึงถึงความครอบคลุม ทั่วถึง เป็นธรรม ครบถ้วน รูปแบบที่จัดให้ เช่น การจัดบริการในรูปแบบของสถาบัน การจัดบริการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสวัสดิการกระแสหลักนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการจัดโดยผ่านกลไกระบบการเงิน การคลัง ระบบภาษีของรัฐ และโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรเป็นหลัก เช่น รูปแบบสวัสดิการพื้นฐาน (ภาคบังคับ) รูปแบบสวัสดิการท้องถิ่น เป็นต้น 2) สวัสดิการกระแสรอง เป็นสวัสดิการทางเลือกที่เกิดขึ้นจากศักยภาพ ความเข้มแข็งของภาคชุมชน ภาคประชาชน และภาคพื้นถิ่น จะเกิดขึ้นจากความสนใจ ความสมัครใจร่วมกันของกลุ่มเป้าหมายเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ การจัดระบบสวัสดิการจึงขึ้นอยู่กับข้อตกลงร่วมกัน ประกอบด้วย สวัสดิการพื้นถิ่น เช่น กองบุญข้าว กองทุนชาภาคในศาสนา อิสลาม เป็นต้น สวัสดิการชุมชน เช่น กองทุนสัจจะออมทรัพย์ กองทุนออมวันละบาท กองทุนสวัสดิการผู้นำชุมชน เป็นต้น และ 3) สวัสดิการท้องถิ่น เป็นสวัสดิการโดยรัฐที่เกิดจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการร่วมระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น โดยใช้แผนโครงการ กิจกรรมด้านสวัสดิการสังคมที่ตอบสนองกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2548) การจัดสวัสดิการชุมชน ถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคม เป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการกระแสรองหรือทางเลือกที่ดำเนินการโดยประชาชน จึงสามารถดำเนินการได้ไม่ว่ารัฐบาลจะดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมตามแนวคิดใดก็ตาม รูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชน มีทั้งรูปแบบธรรมชาติและรูปแบบที่มีการจัดการ โดยรูปแบบที่มีการจัดการมี 5 รูปแบบ ได้แก่ การจัดสวัสดิการจากฐานองค์กรการเงินชุมชน การจัดสวัสดิการจากฐานการผลิตและธุรกิจชุมชน การจัดสวัสดิการจากฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดสวัสดิการจากฐานอุดมการณ์/ศาสนา และการจัดสวัสดิการจากฐานผู้ยากลำบาก (ชินชัย ชีเจริญ. ม.ป.ป.)

ในการจัดเวทีประชาคมของมหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์และภาคีเครือข่ายในพื้นที่ รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้บริหารของเทศบาลสันทรายงาม และการศึกษาเอกสาร เพื่อทราบสถานการณ์ ปัญหาอุปสรรคในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน พบว่า ส่วนใหญ่การจัดสวัสดิการสังคมในพื้นที่มีการจัดกระทำใน 2 รูปแบบ คือ จัดสวัสดิการโดยภาครัฐ

(การจัดสวัสดิการกระแสหลัก) และการจัดสวัสดิการโดยชุมชน (การจัดสวัสดิการกระแสรอง) มีกองทุนสวัสดิการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในเบื้องต้นยังไม่พบว่า มีการจัดการข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในพื้นที่อย่างเป็นระบบ ชัดเจน และเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนาและแกนนำชุมชน ยังมีความต้องการจัดการข้อมูลการจัดสวัสดิการในพื้นที่ให้เป็นระบบ เพื่อให้สามารถพัฒนาการจัดสวัสดิการได้อย่างยั่งยืน จากข้อมูลดังกล่าวในเบื้องต้น คณะผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาสภาพการจัดการข้อมูลการจัดสวัสดิการขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนารูปแบบการจัดการสวัสดิการสังคมและนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมต่อไป

ปัญหาการวิจัย

จากการศึกษาข้อมูลในเบื้องต้น พบว่า การจัดการข้อมูลสวัสดิการสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน ยังไม่มีระบบและกลไกที่ชัดเจน ผู้บริหารและแกนนำชุมชนจึงมีความต้องการให้มีการจัดการข้อมูลสวัสดิการสังคมร่วมกับชุมชนที่เป็นระบบ

คำถามวิจัย

1. สภาพการจัดการข้อมูลสวัสดิการชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน เป็นอย่างไร
2. แนวทางการจัดการข้อมูลสวัสดิการชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน เป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์เพื่อการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการจัดการข้อมูลสวัสดิการชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน
2. เพื่อสังเคราะห์แนวทางการจัดการข้อมูลสวัสดิการชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ได้แก่

การศึกษาสภาพการจัดการข้อมูลสวัสดิการชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน และสังเคราะห์แนวทางการจัดการข้อมูลสวัสดิการชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน โดยใช้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และแนวคิดการจัดการข้อมูลมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้
2. ขอบเขตด้านพื้นที่การวิจัย

พื้นที่สำหรับการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่การวิจัยคือ องค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่เป็นเครือข่ายในการทำงานร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มเป้าหมาย
ประชากร ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่านจำนวน 3,559 คน

กลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่

ภาครัฐ ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับระบบการจัดสวัสดิการสังคมของตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน

ภาคชุมชน ได้แก่ ประธานกลุ่ม รองประธานกลุ่ม เลขา เภรัญญิก กรรมการ สมาชิกกลุ่ม คณะกรรมการ กองทุนสวัสดิการ ของตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน

กลุ่มผู้รู้ ได้แก่ ผู้นำกลุ่ม ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแกนนำชุมชนของตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน

4. ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ศึกษา

ระยะเวลาเริ่มตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2559 ถึง 31 ตุลาคม 2560

นิยามศัพท์เฉพาะ

สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึงเหมาะสม เป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐานโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับและการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับของตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน

การจัดสวัสดิการสังคม หมายถึง วิธีการจัดบริการสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง โดยการวิจัยครั้งนี้ การจัดการสวัสดิการสังคมหมายถึง การจัดสวัสดิการสังคมใน 7 ด้าน คือ 1) ด้านการศึกษา (Education) 2) ด้านสุขภาพอนามัย (Health) 3) ด้านที่อยู่อาศัย (Housing) 4) ด้านการทำงานและการมีรายได้ (Employment and Income Maintenance) 5) ด้านความมั่นคงทางสังคม (Social Security) 6) ด้านบริการสังคม (Social Services) และ 7) ด้านนันทนาการ (Recreation)

สวัสดิการด้านการศึกษา หมายถึง สิ่งที่ประชาชนพึงได้รับในการส่งเสริมเพื่อพัฒนาตนเองให้มีความรู้ ทักษะ ตลอดจนปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงาม

สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย หมายถึง สิ่งที่ประชาชนพึงได้รับการป้องกันโรค การรักษาพยาบาล การส่งเสริมพัฒนาสุขภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคมอย่างทั่วถึง

สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย หมายถึง สิ่งที่ประชาชนพึงได้รับเรื่องที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัย มั่นคง ไม่มีมลพิษ ไม่เสี่ยงต่อภัยพิบัติ

สวัสดิการด้านการทำงานและการมีรายได้ หมายถึง สิ่งที่ประชาชนได้รับรายได้และสวัสดิการจากการทำงานอย่างเสมอภาคเท่าเทียมและยุติธรรม

สวัสดิการด้านความมั่นคงทางสังคม หมายถึง สิ่งที่ประชาชนควรได้รับการคุ้มครอง ตามกฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สามารถเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้ และได้รับความช่วยเหลือ ทางด้านกฎหมาย

สวัสดิการด้านบริการสังคม หมายถึง การให้บริการแก่ประชาชนโดยเฉพาะผู้ยากจน ผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเป้าหมายพิเศษ เพื่อช่วยสร้างเสริมการมีคุณภาพชีวิตที่ดีช่วยพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามควรแก่อัตภาพ

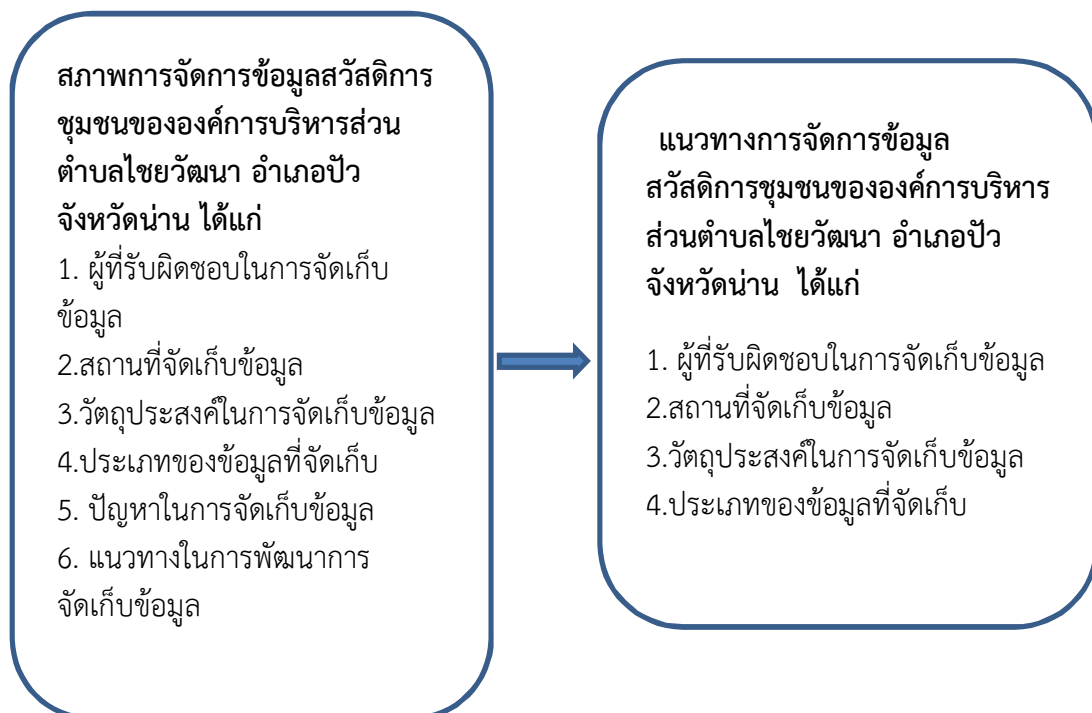
สวัสดิการด้านนันทนาการ หมายถึง การที่ประชาชนพึงได้รับจากการมีกิจกรรม นันทนาการเพื่อความบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจอย่างมีคุณภาพ

ข้อมูล หมายถึง เอกสาร ข้อเท็จจริง หรือสาระต่าง ๆ ที่เป็นทั้งตัวเลข และลายลักษณ์อักษร ที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในชุมชนของตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน

การจัดการข้อมูล หมายถึง วิธีการจัดเก็บข้อมูล การเรียกใช้ข้อมูล รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อการใช้งานที่รวดเร็วเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในชุมชนของตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน ได้แก่ ผู้ที่รับผิดชอบในการจัดเก็บข้อมูล สถานที่จัดเก็บข้อมูล วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บข้อมูล ประเภทของข้อมูลที่จัดเก็บ ปัญหาในการจัดเก็บข้อมูล และแนวทางในการพัฒนาการจัดเก็บข้อมูล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจัดการข้อมูลการจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชน ในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน และได้แนวทางการจัดการข้อมูลระบบสวัสดิการสังคมโดยชุมชนในองค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน
2. ผู้บริหารและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในองค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา สามารถนำข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัยไปใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชน ในองค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
3. เครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคเหนือตอนบน ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน ได้แนวทางการจัดการข้อมูลระบบสวัสดิการสังคมโดยชุมชนอย่างยั่งยืน และสามารถนำไปขยายผลเพื่อพัฒนาต่อยอดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ



แผนภูมิที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย