

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการทำงานในลักษณะภาคี เครือข่ายความร่วมมือ และการประสานงาน ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ดังปรากฏ ในแผนระดับชาติ และพระราชบัญญัติ อันได้แก่ 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ที่ได้มีการระบุอย่างชัดเจนในขั้นตอนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ทั้งหมดของแผนฯ ผู้ปฏิบัติไว้ว่า ต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคี การพัฒนาจากทุกภาคส่วน เพื่อให้สามารถเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม 2) พระราชบัญญัติ ส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มีการกำหนดมาตรา 13 (8) ที่จัดให้มีการวางระเบียบที่เกี่ยวกับการ ประสานงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม เป็นหนึ่งในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้ในหมวด 5 มาตรา 34-40 ยังให้ความสำคัญกับองค์กร สาธารณประโยชน์ รวมไปถึงการสนับสนุนของภาครัฐต่อองค์กรสาธารณประโยชน์ในการจัด สวัสดิการสังคม เป็นต้น และนอกจากนั้นยังปรากฏใน 3) แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการ สังคมไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2550-2554) มีลักษณะเด่นที่เน้นการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ (Pluralism model) ซึ่งคำนึงถึงความหลากหลายของเจ้าภาพนอกเหนือไปจากภาครัฐ และมี ประเด็นยุทธศาสตร์ข้อที่ 4 คือ ยุทธศาสตร์การสร้างสมรรถนะของระบบงานและวิธีการปฏิบัติงาน โดยใช้การวิจัยและพัฒนา การจัดการความรู้ และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เน้นการสร้าง สมรรถนะของระบบงาน วิธีการปฏิบัติงาน และพัฒนากลไกการทำงานประสานงานระหว่าง หน่วยงานภาครัฐ และภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่ากฎหมาย นโยบาย และแผนต่างๆ ที่สำคัญของประเทศล้วนแล้วแต่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม และ การทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมซึ่งกันและกัน

การทำงานในลักษณะหุ้นส่วนทางสังคม ถือเป็นกลยุทธ์หลักขององค์การสวัสดิการ สังคมต่างๆ ในการเพิ่มประสิทธิภาพ และสร้างความยั่งยืนให้กับโครงการด้านสวัสดิการสังคม เนื่องจากเป็นการรวมตัวกันขององค์กรในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งในการกำหนดนโยบาย ไปจนถึงการนำนโยบายสู่การปฏิบัติร่วมกันบนพื้นฐานการมี

เป้าประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายทางสังคมและผลประโยชน์ร่วมกัน อันก่อให้เกิดการแบ่งบทบาท ความรับผิดชอบ มีการร่วมทุนเพื่อเป็นการช่วยลดต้นทุนของแต่ละฝ่าย รวมไปถึงประโยชน์ในด้านการกระจายความเสี่ยงของทุน ลดความซ้ำซ้อนในการจัดบริการ นอกจากนี้การรวมศักยภาพ ความรู้ ความสามารถของบุคลากรเข้าด้วยกันจะก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ หรือเกิดนวัตกรรม แนววิธีการจัดสวัสดิการรูปแบบใหม่ ทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมที่สนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่มีความหลากหลายและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

ในการบริหารโดยองค์กรภาครัฐนั้น ลักษณะการมีส่วนร่วมเกิดจากรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนการดำเนินงาน โดยเป็นผู้ปฏิบัติและประชาชนเป็นผู้รับผลจากการปฏิบัติ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักงานปลัดกระทรวง, สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2549, น. 13) ซึ่งภาครัฐมีจุดเด่นทั้งในด้านทรัพยากร และโครงสร้างขององค์กรที่มีความครอบคลุมงานในหลากหลายด้าน จึงมีศักยภาพในการทำงานด้านการพัฒนา และจัดสวัสดิการสังคมที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างกว้างขวาง (United Nations, 1992, p. 20)

ส่วนของกรพัฒนาเอกชนนั้น จะเน้นการดำเนินงานตามความต้องการของประชาชนในชุมชน ซึ่งเน้นการพึ่งตนเองในระดับครอบครัว การโอบอ้อมช่วยเหลือกันระดับชุมชน และความเข้มแข็งของชุมชน (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักงานปลัดกระทรวง, สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2549, น. 13) โดยองค์กรพัฒนาเอกชนมีจุดเด่นในส่วนของความสร้างสรรค์ในวิธีการ และศักยภาพในการจัดบริการ หรือให้ความช่วยเหลืออย่างเข้าถึงต่อกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากการที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีเป้าหมายขององค์กรที่ชัดเจนในการให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม และโอกาสการทำงานแบบใกล้ชิดเข้าถึงในระยะยาวมีมากกว่า (United Nations, 1992, p. 20)

จากข้อมูลที่น่าเสนอจะเห็นได้ว่า ทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างมีรูปแบบและข้อดี ดังนั้นหากนำเอาข้อดีของรูปแบบและจุดแข็งขององค์กรทั้ง 2 ภาคฝ่ายมารวมกัน ในลักษณะการทำงานแบบหุ้นส่วนทางสังคม ร่วมกันกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายของโครงการ จะเป็นการเติมเต็มเสริมต่อยอดซึ่งกันและกัน สามารถพัฒนางานด้านการจัดบริการสวัสดิการสังคมให้มีความครบถ้วนทั้งในมิติกว้างและลึก ในลักษณะของรูปแบบการพัฒนาแบบผสมผสาน ที่ไม่มีการปฏิเสธแบบใดแบบหนึ่ง และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน และประชาชนกลุ่มเป้าหมายนั้นๆ ตามหลักการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

จากการศึกษาในด้านงานสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กตามรายงานสถานการณ์เด็กไทย (<http://oppc.opp.go.th/chid.php>, 2550) พบว่าในปัจจุบันมีประชากรเด็ก (อายุต่ำกว่า 18 ปี) ประมาณ 16,134,822 คน ซึ่งคิดเป็นประมาณถึงร้อยละ 25 ของประชากรทั้งประเทศ มีปัญหาสำคัญ 4 ด้านที่ต้องการการดูแลจัดสวัสดิการสังคม อันได้แก่ 1) ด้านครอบครัว นันทนาการ และการมีส่วนร่วม อันเนื่องมาจากการที่เด็กได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม ทำให้โครงสร้างของครอบครัวเปลี่ยนไปเป็นครอบครัวเดี่ยวเพิ่มมากขึ้น สตรีต้องออกทำงานหารายได้นอกบ้าน มีการย้ายถิ่นฐาน ครอบครัวจึงขาดความรู้และความพร้อมในการเลี้ยงดูเด็ก นอกจากนี้ยังมีปัญหาการขาดแหล่งนันทนาการที่เป็นประโยชน์ต่อการเรียนรู้เพื่อเปิดโลกทัศน์และพัฒนาทักษะชีวิตของเด็ก ไปจนถึงการขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมของเด็กในกิจกรรมต่างๆ 2) ด้านการจัดการศึกษา ซึ่งพบปัญหาการขาดแคลนหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบอย่างชัดเจน ขาดแหล่งการศึกษาในชุมชนห่างไกล ขาดมาตรฐาน ขาดความเสมอภาคและเป็นธรรม รวมไปถึงการขาดการให้ความรู้แก่ผู้ปกครองที่ไม่ให้ความสำคัญด้านการศึกษา ปัญหาความยากจนของครอบครัว ปัญหาทุพโภชนาการซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาการของสมองและการเรียนรู้ 3) ด้านกายส่งเสริมสุขภาพกายและสุขภาพจิต ตั้งแต่ปัญหาการขาดสารไอโอดีนระหว่างการจัดกรรมของมารดา คุณภาพของน้ำบริโภคที่ไม่ได้มาตรฐาน ปัญหาพ่อแม่ขาดความรู้ในการเลี้ยงดูบุตร เช่น การเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ ภาวะโรคอ้วนในเด็ก ปัญหาการปรับตัว ปัญหาซึมเศร้า ไปจนถึงผลกระทบจากโรคเอดส์ และความปลอดภัยในชีวิต 4) ด้านการปกป้องคุ้มครอง โดยเฉพาะในเด็กที่ต้องการการปกป้องเป็นพิเศษตามสภาพปัญหาต่างๆ เช่น เด็กกำพร้า เด็กที่ถูกล่วงเกินทางเพศ เด็กพิการ แรงงานเด็ก เด็กไร้สัญชาติ เด็กยากจน ฯลฯ รวมไปถึงการปกป้องเด็กจากการถูกละเมิด กระทำทารุณกรรม และสร้างค่านิยมที่ไม่เหมาะสมโดยสื่อ

ถึงแม้ว่าการร่วมทำงานในรูปแบบการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมจะให้ประโยชน์แก่โครงการในจัดสวัสดิการสังคม รวมทั้งมีปรากฏเป็นยุทธศาสตร์ในแผนระดับชาติ และพระราชบัญญัติที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ทว่าจากรายงานสถานการณ์เด็กของไทยพบว่า ปัญหาหลักเท่าที่ผ่านมานั้นเกิดจากการขาดการบูรณาการความร่วมมือ และการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานในภาครัฐ และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (<http://oppc.opp.go.th/chid.php>, 2550) ทั้งนี้เท่าที่ผ่านมาแต่ละองค์กรจะเน้นดำเนินการแต่เฉพาะงานขององค์กรตนเอง มีการขาดทั้งการประสานด้านนโยบาย การวางแผน และการกำหนด

วิธีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นทางการ ทั้งในระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ นอกจากนั้นยังขาดระบบในการติดตามงานระหว่างองค์กรและการประเมินผลในโครงการ ในขณะที่บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในงานที่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กร รวมไปถึงความไม่คล่องตัวในการดำเนินงานจัดสวัสดิการสังคมร่วมกัน อันเนื่องมาจากระบบระเบียบทางราชการของภาครัฐ ทั้งนี้หากทุกภาคส่วนหันมาร่วมมือกันเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ให้ความสำคัญกับการร่วมกันคิดร่วมกันแก้ไขอย่างจริงจังแล้ว จะสามารถดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของเด็กที่มีจำนวนมาก และมีความซับซ้อนในการบริหารจัดการงาน ให้ประสบความสำเร็จ ราบรื่น และมีความยั่งยืนได้

เนื่องจากแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมยังถือเป็นแนวคิดใหม่ในวงการสวัสดิการสังคมของไทย จากการศึกษาพบว่าคำว่า “หุ้นส่วนทางสังคม” นี้เริ่มมีการใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้นเมื่อประมาณ 5 ปีที่ผ่านมา และมีแนวโน้มที่จะมีการใช้มากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นในการใช้ที่ผ่านมาพบว่ามีคำที่ใช้แตกต่างกันแต่มีความหมายใกล้เคียงกัน อันได้แก่ ภาวการณ์พัฒนา เครือข่ายการพัฒนา และพันธมิตรการพัฒนา ทั้งนี้หากมีการศึกษาอย่างลึกซึ้งเพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมแล้ว คาดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะพัฒนาองค์ความรู้ และวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างองค์กรทุกภาคฝ่าย โดยทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม และศึกษาหาแนวทางวิธีการพัฒนาและเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม รวมไปถึงการศึกษาทำความเข้าใจลักษณะการปฏิบัติงานจริงด้านสวัสดิการสังคม ตามแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมจากตัวอย่างกรณีศึกษาต่างๆ ทั้งหมดนี้เพื่อให้การจัดสวัสดิการสังคมเพื่องานพัฒนาเด็กของประเทศไทยมีการบูรณาการตามนโยบายและเป้าหมายขององค์กร และมีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ทั้งจากต่างประเทศ และในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาหาแนวทางวิธีการพัฒนา และเสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม

3. เพื่อศึกษาการประยุกต์ใช้แนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในงานสวัสดิการเด็ก จากตัวอย่างกรณีศึกษาทั้งจากต่างประเทศและในประเทศไทย

ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการจัดสวัสดิการเด็ก เป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) และมีการจำกัดขอบเขตการศึกษาที่เน้นครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับวิวัฒนาการ และองค์ประกอบสำคัญที่เกี่ยวข้องของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม รวมไปถึงการศึกษาทำความเข้าใจตัวอย่างกรณีศึกษาการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ และนำเสนอข้อเสนอสำหรับการพัฒนาการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการจัดสวัสดิการเด็ก ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

นิยามศัพท์ทั่วไป

สวัสดิการเด็ก หมายถึง งานที่สามารถจัดได้ในหลายระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อที่จะส่งเสริมพัฒนาการที่ดีให้แก่เด็ก ไม่ว่าจะเป็นทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา และเกี่ยวข้องกับสังคมโดยรวม มากกว่าจะเป็นการจัดให้สำหรับเพียงครอบครัวใดครอบครัวหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น (Encyclopedia of Social Work อ้างถึงใน ศรีทับทิม พานิชพันธ์ และคณะ, 2536, น. 21)

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา

การเป็นหุ้นส่วนทางสังคม หมายถึง การรวมตัวกันของตัวแทนจากกลุ่มบุคคลในชุมชน หรือจากองค์กรจากภาคส่วนต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาเพื่อสาธารณะประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นทั้งในขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตกลงวางนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ ขั้นตอนการประสานงานในการปฏิบัติการ และขั้นตอนการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม ตั้งแต่ในงานระดับมหภาค ระดับโครงการ ไปจนถึงงานระดับจุลภาค โดยมีเป้าหมายร่วมกัน รู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน ตระหนักถึงคุณค่าในงานที่ทำร่วมกัน มีการแบ่งปันความรับผิดชอบ และทรัพยากรระหว่างกัน

การจัดสวัสดิการเด็ก หมายถึง การให้ความช่วยเหลือเด็กและครอบครัวที่ประสบปัญหาต่างๆ อันส่งผลถึงการพัฒนาของเด็กทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และการพัฒนาวัฒนธรรมของเด็ก โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างสัมพันธภาพระหว่างเด็กและสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เด็กจะอยู่ในครอบครัวได้อย่างมีความสุข โดยทั้งนี้เป็นงานที่มีมาตรการที่หลากหลายระดับ ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่จะร่วมมือในการพัฒนา

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ทั้งจากต่างประเทศ และในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางวิธีการพัฒนา และเสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม
3. ทำให้ทราบถึงการประยุกต์ใช้แนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในงานสวัสดิการเด็ก จากตัวอย่างกรณีศึกษาทั้งจากต่างประเทศและในประเทศไทย
4. ผลการศึกษานี้ สามารถนำไปใช้ในการศึกษาและขยายความรู้ ทั้งด้านแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนและสวัสดิการเด็ก เพื่อให้มีการศึกษาอย่างลึกซึ้งและต่อเนื่องต่อไป