

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสังคมต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นในประเทศไทยหรือต่างประเทศ ต่างก็มีคนที่มีปัญหาด้วยกันทั้งสิ้น บางประเทศก็มีมากบางประเทศก็มีน้อย เช่น ประเทศเยอรมันในสมัยก่อนมีคนยากจนมาก ทำให้องค์การอาสาสมัครในเมืองแฮมเบิร์ก และเมืองเอลเบอร์เฟลด์ได้จัดสร้างที่พักสำหรับคนเดินทางที่ยากจน พร้อมทั้งมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือคนยากจนนี้ได้ถูกบันทึกไว้ในประวัติศาสตร์ของการสังคมสงเคราะห์ด้วย ส่วนประเทศอังกฤษได้มีการสงเคราะห์คนยากจนที่มีผลเนื่องจากการเลิกระบบทาส โดยรัฐได้ออกกฎหมายบังคับให้วัดทำทานกับคนยากจนจนทุกวันอาทิตย์ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการสงเคราะห์คนยากจนเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ การสงเคราะห์ที่ได้จัดแบ่งประเภทของผู้รับบริการคือ ผู้รับบริการประเภทโรคจิต คนพิการ เด็กกำพร้า อนาคต ยากไร้ และคนชรา เป็นต้น ซึ่งต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม อันเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมถึงบริการให้กับคนประเภทต่าง ๆ ได้แก่ การประกันสังคม ซึ่งมีการประกันการว่างงาน การประกันการชราภาพและการประกันเมื่อถึงแก่กรรม และการสาธารณสุขการ เป็นการให้ความช่วยเหลือคนตาบอด คนไร้ที่พึ่ง และคนชราที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ นอกจากนี้ยังมีบริการต่าง ๆ ที่ให้กับเด็กพิการ รวมทั้งบริการการดูแลสุขภาพมารดาและทารกด้วย (นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์, 2554 : 31)

ประเทศไทยได้มีสถาบันที่ไม่ใช่ของทางราชการ สงเคราะห์คนตกทุกข์ได้ยากมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะวัด นับว่าเป็นศูนย์กลางของการสงเคราะห์คนทั่วไปในอดีต ส่วนการสังคมสงเคราะห์ที่ดำเนินการโดยรัฐบาลมีปรากฏเด่นชัดในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ มีการสร้างโรงพยาบาลศิริราชใน พ.ศ. 2429 ซึ่งนับว่าเป็นโรงพยาบาลแห่งแรกในประเทศไทย เป็นสถานที่ช่วยคนเจ็บป่วยและยากจนของสภาอุณาโลมแดงหรือสภาภษาศาสตริยหรือสภาภษาศาตไทยในปัจจุบัน และต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ก็ได้เกิดคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาด้านการสังคมสงเคราะห์แห่งแรก และแห่งเดียวในประเทศไทย จึงสามารถกล่าวได้ว่าเอกชนหรือหน่วยงานภาคเอกชนเป็นผู้ริเริ่มการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ก่อนหน่วยงานทางรัฐบาล การเริ่มปฏิบัติงานระยะแรกเป็นไปแบบตามมีตามเกิดเป็นแบบการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ต่อมาจึงได้พัฒนาเป็นรูปแบบการให้ความช่วยเหลือที่ทำเป็นกระบวนการ มีระบบอาศัยหลักวิทยาศาสตร์และศิลปะมาประยุกต์ใช้แล้วก็มีโรงเรียนที่ให้ความรู้ทางสังคมสงเคราะห์เกิดขึ้นตามมา (นิภา สุวรรณแสง, 2554 : 17)

การสังคมสงเคราะห์ที่มีที่มาในอดีต เป็นการยกระดับทางสังคมและเศรษฐกิจซึ่งได้รับการส่งเสริมจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่สังคมต่อสู้เพื่อจัดการกับยากจนและปัญหาผลพวง เพราะการจัดการกับความยากจนเป็นความสนใจหลักของสังคมสงเคราะห์ระยะแรก จึงมีความเชื่อมโยงกับมโนทัศน์งานการกุศลอย่างแยกไม่ค้อยออก แต่ปัจจุบันได้มีความหมายกว้างกว่าในอดีตมาก ตัวอย่างเช่น นักสังคมสงเคราะห์สมัยใหม่มักไม่ค่อยจัดการกับปัญหาผลพวงอันเกิดจากปัญหาสังคมอื่นทั้งหลาย เช่น การเหยียดเชื้อชาติ การกีดกันทางเพศ การกลั่นแกล้งและการเลือกปฏิบัติ เพราะอายุหรือความสามารถทางกายหรือจิต แต่นักสังคมสงเคราะห์สมัยใหม่หลายคนก็จัดการกับผลพวงของปัญหาเหล่านี้ และปัญหาสังคมอื่นอีกมากในทุกภาคส่วนของงานบริการสังคม เช่นเดียวกับในสาขาอื่น ในขณะที่สังคมสงเคราะห์ดำเนินการบนรากฐานที่เป็นวิทยาศาสตร์มากกว่าโดยมุ่งควบคุมและปฏิรูปปัจเจกบุคคล ในสมัยปัจจุบันได้มีการใช้แนวเข้าสู่การศึกษาที่มีวิจารณ์ญาณและเป็นองค์รวมมากขึ้น เพื่อทำความเข้าใจและแทรกแซงปัญหาสังคม ตัวอย่างเช่น สังคมสงเคราะห์ปัจจุบันได้นำไปสู่การสร้างกรอบมโนทัศน์ความยากจนใหม่ว่าเป็นปัญหาของผู้มีอันจะกินต่อผู้ไม่มีอันจะกินมากกว่าสถานะในอดีตที่เป็นโรค ความเจ็บป่วยหรือข้อบกพร่องทางศีลธรรมที่ต้องการการรักษา ซึ่งยังชี้ไปยังการพัฒนาทางประวัติศาสตร์อีกอย่างหนึ่งในวิวัฒนาการของสังคมสงเคราะห์ คือ เมื่อสังคมสงเคราะห์มีส่วนมากขึ้นในการควบคุมสังคม ก็ได้กลายมาเป็นวิชาชีพที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างพลังทางสังคมมากขึ้น ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่านักสังคมสงเคราะห์สมัยใหม่ไม่ได้ข้องเกี่ยวกับการควบคุมสังคม ตัวอย่างเช่น นักคุมครองเด็กตามกฎหมาย และนักสังคมสงเคราะห์ส่วนมากจะตกลงว่าสังคมสงเคราะห์สมัยใหม่เป็นความตึงเครียดและการถกเถียงที่กำลังดำเนินอยู่ (กนกอร มีพรรณ, 2554 : 61)

หน่วยงานสังคมสงเคราะห์ของอำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีหน้าที่หลักในการบริการสังคมท้องถิ่นหลายอย่าง เช่น การจัดการรายกรณีให้คำปรึกษาและจิตบำบัด การจัดการบริการสังคม วิเคราะห์นโยบายสวัสดิการสังคม การพัฒนานโยบายและการปฏิบัติ การจัดการชุมชน การพัฒนาระหว่างประเทศ สังคมและชุมชน การรณรงค์ การสอนในโรงเรียนหรืองานสังคมสงเคราะห์ การวิจัยทางสังคมและการเมือง เป็นต้นนโยบายของหน่วยงานสังคมสงเคราะห์เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เปิดเผยถึงโครงการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย และผู้ด้อยโอกาสว่าในปัจจุบันค่าครองชีพได้มีการปรับตัวสูงขึ้น ทำให้ผู้ที่มีรายได้น้อย และด้อยโอกาสจะต้องอยู่ด้วยความยากลำบากเนื่องจากจะต้องหารายได้มาเลี้ยงครอบครัวและตนเอง อีกทั้งเกาะสมุยในปัจจุบันมีค่าครองชีพที่สูงจึงทำให้คนบางกลุ่มทางสังคมถูกมองข้ามไปจากสังคมรอบข้าง และด้วยยุคที่เศรษฐกิจตกต่ำที่สวนทางกับค่าครองชีพในปัจจุบัน จึงทำให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสบางครอบครัวยังขาดโอกาสไม่มีที่ทำกิน ไม่มีอาชีพที่แน่นอน ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู เรื่องดังกล่าวนี้ผู้บริหารเทศบาลเกาะสมุยไม่นิ่งนอนใจ โดยกองสวัสดิการสังคม งานสังคมสงเคราะห์ ได้มีการส่งเจ้าหน้าที่ออกสำรวจครอบครัว

ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จำนวน 7 ตำบล ประกอบด้วย ตำบลอ่างทอง ตำบลลิปะน้อย ตำบลตลิ่งงาม ตำบลหน้าเมือง ตำบลแม่น้ำ ตำบลบ่อผุด และตำบลมะเร็ด จากการสำรวจพบว่า มีครอบครัวผู้มีรายได้น้อย และผู้ด้อยโอกาสเป็นจำนวนมาก ดังนั้น หน่วยงานสังคมสงเคราะห์ของอำเภอเกาะสมุย จึงต้องดำเนินการจัดการกับเรื่องดังกล่าว เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย อีกทั้งเป็นการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของครอบครัวผู้มีรายได้น้อย และโครงการดังกล่าวยังเป็นการเพิ่มขวัญและกำลังใจ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันปัญหาการประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมายอีกทางหนึ่งด้วย (วารกรณ์ รัตนรักษ์, 2558 : 2)

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาประสิทธิภาพในการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ว่าจะมีกลยุทธ์ใดในการบริหารจัดการผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่อย่างไร อีกทั้งรูปแบบของการบริหารจัดการดังกล่าวจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ และผลจากการศึกษาในครั้งนี้ คาดว่าจะเป็นข้อมูลที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในงานสังคมสงเคราะห์ของอำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานีให้เกิดประโยชน์ได้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพในการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาประสิทธิภาพในการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับประสิทธิภาพการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย จำแนกตามข้อมูลพื้นฐานของผู้ด้อยโอกาส
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

### ความสำคัญของการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพในการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญของการวิจัย ดังนี้

1. ทราบถึงประสิทธิภาพในการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

2. ทราบถึงความแตกต่างของระดับประสิทธิภาพในการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ ในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย เมื่อจำแนกตามข้อมูลพื้นฐานของผู้ด้อยโอกาส

3. ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ ในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย และข้อมูลของการวิจัยสามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย ของหน่วยงานสังคมสงเคราะห์ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้รายงานผลการวิจัยในครั้งนี้สามารถใช้เป็นข้อมูล ให้กับนักศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการวิจัยที่เกี่ยวข้องให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

### ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพในการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาเอกสารด้านความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการการบริหาร จัดการงานสังคมสงเคราะห์ ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน งานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งทดสอบความสัมพันธ์ความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลพื้นฐานของผู้ด้อยโอกาสกับ การจัดการงานสังคมสงเคราะห์

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาเฉพาะบริเวณพื้นที่ของเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เท่านั้น

3. ขอบเขตด้านประชากร ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย กำหนดได้ ดังนี้  
3.1 ประชากรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ด้อยโอกาสในเขตเทศบาลนคร เกาะสมุย ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 2,514 คน (สำนักงานสังคมสงเคราะห์เกาะสมุย, 2558 : 3)

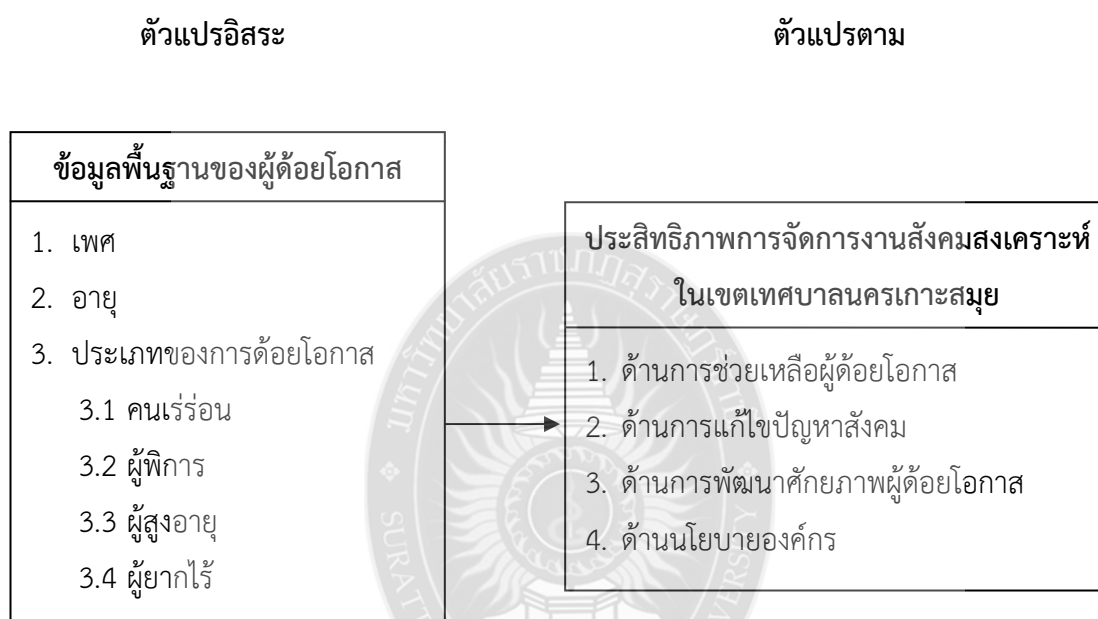
3.2 กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยกำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางการสุ่มของเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) ซึ่งได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 331 ราย (สุณีย์ ล่องประเสริฐ, 2547 : 160)

4. ขอบเขตด้านตัวแปร โดยตัวแปรที่ใช้ในศึกษาครั้งนี้ มีดังนี้  
4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานของผู้ด้อยโอกาส ประกอบด้วย เพศ อายุ และประเภทของการด้อยโอกาส (คนเร่ร่อน ผู้พิการ ผู้สูงอายุ และผู้ยากไร้)

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ในเขตเทศบาล นครเกาะสมุย ประกอบด้วย ด้านการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ด้านการแก้ไขปัญหาสังคม ด้านการพัฒนา ศักยภาพผู้ด้อยโอกาส และด้านนโยบายองค์กร

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ งานสังคมสงเคราะห์ ผู้วิจัยสามารถสรุปแนวคิดเพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยออกเป็นกรอบแนวคิดได้ดังภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี  
Copyright© Suratthani Rajabhat University  
All Right Reserved

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสมมติฐานเพื่อเปรียบเทียบระดับประสิทธิภาพในการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ด้อยโอกาสซึ่งมีสมมติฐานในการวิจัย ดังนี้ ข้อมูลพื้นฐานของผู้ด้อยโอกาสต่างกัน มีผลต่อระดับประสิทธิภาพในการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ ในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ต่างกัน

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงประสิทธิภาพในการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ ในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งนิยามศัพท์เฉพาะนี้ได้ให้ความหมายและ คำจำกัดความของคำศัพท์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

**การจัดการงานสังคมสงเคราะห์** หมายถึง การช่วยบรรเทาหรือป้องกันการขยายตัวของ ปัญหาทางสังคมและปัญหาส่วนบุคคลที่เกิดขึ้นเฉพาะรายบุคคลและรายกลุ่ม ให้คำปรึกษาแนะนำ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้กับผู้ที่ประสบปัญหา ให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เช่น หาอาชีพให้ ให้บริการทางด้านสวัสดิการอื่น ๆ และให้ความช่วยเหลือทางการเงินและทางการแพทย์ เป็นต้น

**ผู้ด้อยโอกาส** หมายถึง ผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อน และได้รับความกระทบในด้าน เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ และภัยสงคราม รวมถึงผู้ที่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ตลอดจนผู้ประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลัก รับผิดชอบอันจะส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินชีวิตได้เท่าเทียมกับผู้อื่น เช่น คนยากจน คนเร่ร่อน ไร้ที่อยู่อาศัย คนชรา เป็นต้น

**ข้อมูลพื้นฐานของผู้ด้อยโอกาส** หมายถึง เพศ อายุ ประเภทของการด้อยโอกาส (คนเร่ร่อน ผู้พิการ ผู้สูงอายุ และผู้ยากไร้)

**ประสิทธิภาพการจัดการงานสังคมสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย** หมายถึง การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในเขตเทศบาลนครเกาะสมุย 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ด้านการแก้ไขปัญหาสังคม ด้านการพัฒนาศักยภาพผู้ด้อยโอกาส และด้านนโยบายองค์กร

**ด้านการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส** หมายถึง การดูแลด้านสุขวิทยาอนามัยการจัดการด้าน ที่อยู่อาศัย การดูแลด้านรายได้การดูแลระบบการจ่ายเบี้ยยังชีพ และการจัดทำทะเบียนฐานข้อมูล

**ด้านการแก้ไขปัญหาสังคม** หมายถึง การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาเด็กด้อยโอกาส/เยาวชน การจัดหาสถานบำบัดเพื่อรักษาผู้ติดยาเสพติด การสร้างค่านิยม การให้เกียรติกันและกันในสังคม การเตรียมความพร้อมสังคมไทยสู่สังคมผู้สูงอายุ และการสร้างความตระหนักในปัญหาของความพิการ

**การพัฒนาศักยภาพผู้ด้อยโอกาส** หมายถึง การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ การพัฒนาและ พัฒนาคุณภาพ การพัฒนาความรู้เฉพาะด้าน การส่งเสริมให้มีส่วนร่วมทางสังคม และการสนับสนุน ให้เกิดการจ้างงาน

**นโยบายองค์กร** หมายถึง การจัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้ด้อยโอกาส การจัดตั้ง ศูนย์บริการผู้ด้อยโอกาส การพิทักษ์สิทธิของผู้ด้อยโอกาสที่พึงได้รับทางกฎหมาย การสำรวจและ ติดตามสภาพปัญหาผู้ด้อยโอกาส และการบูรณาการคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาสในท้องถิ่น