

บทที่ 4

กรอบแนวคิดในการศึกษา

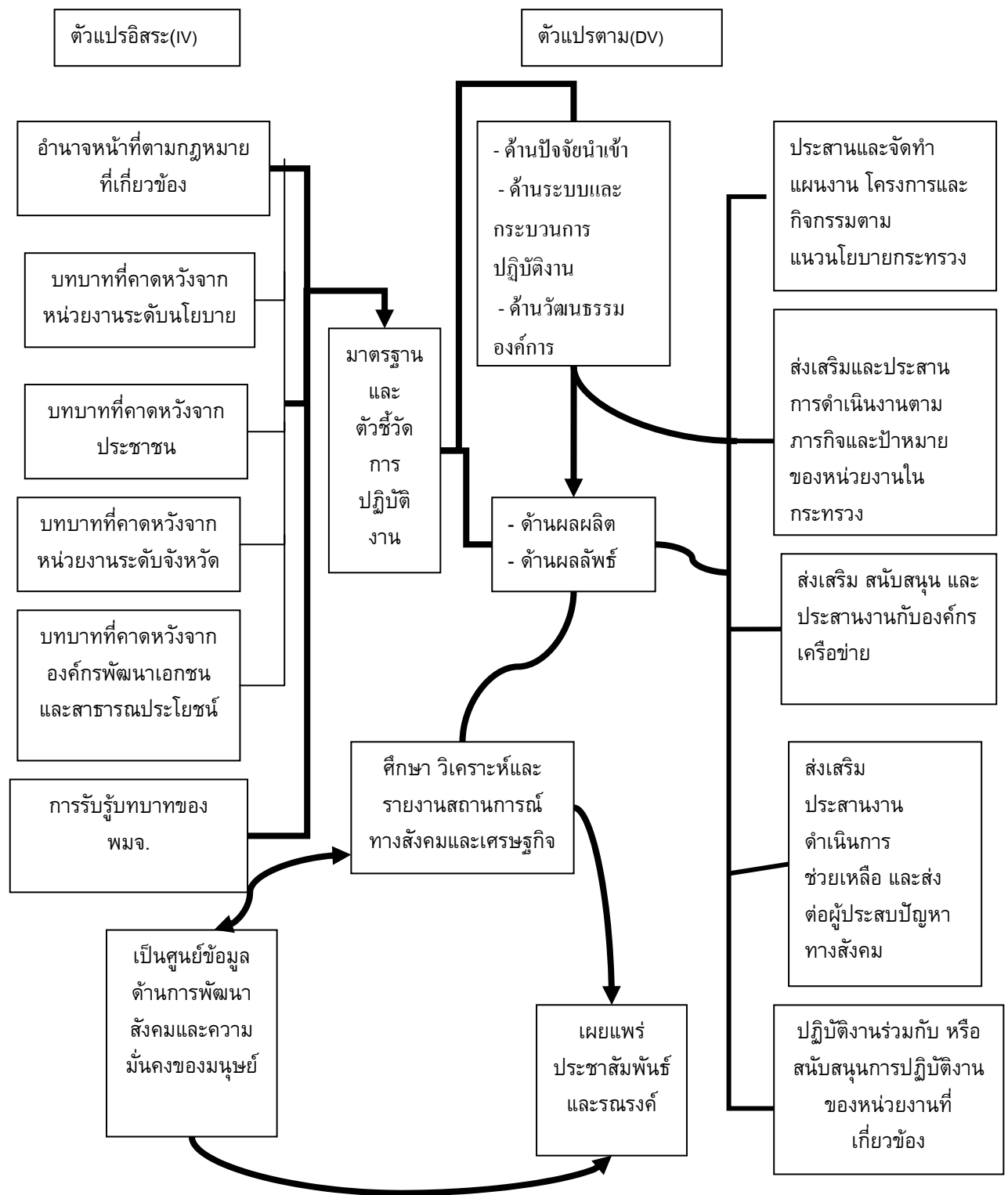
จากแนวคิดในการพัฒนาสังคม สวัสดิการสังคม ความมั่นคงของมนุษย์ และการสร้างมาตรฐานและตัวชี้วัด ตลอดจนอำนาจหน้าที่ ระเบียบ กฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ได้กล่าวมาทั้งหมด คณะผู้ศึกษาได้สังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ดังนี้

4.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

กรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้มีองค์ประกอบใหญ่ 2 ส่วนคือ ส่วนที่เป็นตัวแปรอิสระประกอบด้วย 1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2) บทบาทที่คาดหวังจากหน่วยงานระดับนโยบาย 3) บทบาทที่คาดหวังจากประชาชน 4) บทบาทที่คาดหวังจากหน่วยงานระดับจังหวัด 5) บทบาทที่คาดหวังจากองค์กรพัฒนาเอกชนและสาธารณประโยชน์ และ 6) การรับรู้บทบาทของ พมจ.

ในด้านที่เป็นตัวแปรตาม ประกอบด้วยมาตรฐานและตัวชี้วัด ด้านปัจจัยนำเข้า ด้านระบบและกระบวนการปฏิบัติงาน ด้านวัฒนธรรมองค์กร และด้านผลผลิตและผลลัพธ์

สำหรับความเชื่อมโยงของตัวแปรได้แสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

4.2 ศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ตัวชี้วัด (Indicator) หมายถึง การนำเสนอด้วยข้อมูลที่มีกระบวนการเก็บที่เป็นวิทยาศาสตร์และมีความน่าเชื่อถือ เพื่อบ่งบอกถึงลักษณะที่สำคัญของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะไม่หยุดนิ่ง ว่าสภาพแท้จริงเป็นเช่นใด ตลอดจนสามารถอธิบายได้ว่าผลของสภาพที่แท้จริงนั้นจะก่อผลกระทบเช่นใด

มาตรฐาน (Standardization) หมายถึง ข้อกำหนดหรือหลักการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ได้รับการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการนำไปเป็นกรอบการปฏิบัติและการประเมินผลการปฏิบัติ

สำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด หมายถึง ส่วนราชการระดับจังหวัดที่มีพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชา ในการกำกับของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีเขตการปกครองระดับจังหวัดเป็นพื้นที่ดำเนินการ

หน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด หมายถึง งานที่สำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดต้องปฏิบัติประกอบด้วยหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และรายงานสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจ ประสานงานและจัดทำแผนตามนโยบายกระทรวง ส่งเสริมและประสานการดำเนินงานการจัดกิจกรรมตามภารกิจและเป้าหมายของหน่วยงานในกระทรวง ส่งเสริมสนับสนุนและประสานการดำเนินงานกับองค์กรเครือข่าย ส่งเสริม ประสานงาน ดำเนินการช่วยเหลือ และส่งต่อ ผู้ประสบปัญหาสังคม เป็นศูนย์ข้อมูลด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และรณรงค์ กิจกรรม ความก้าวหน้าทางวิชาการ และผลปฏิบัติงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

ปัจจัยนำเข้า(Inputs) หมายถึง ทรัพยากรที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการปฏิบัติงาน เช่น ทักษะความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากร งบประมาณ เครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆที่เอื้ออำนวยต่อการทำงาน เป็นต้น

ระบบและกระบวนการปฏิบัติงาน (System and Work Processes) หมายถึง องค์รวมของงานที่ประกอบด้วยกิจกรรมและขั้นตอนที่มีการเชื่อมโยง และมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เช่น ระบบงานด้านข้อมูล ระบบการวางแผน ระบบการกำกับติดตาม ระบบงานด้านการบริการ และระบบงานด้านเครือข่าย เป็นต้น

ผลผลิต (Outputs) หมายถึง สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ ที่จัดทำหรือผลิตโดยหน่วยงานที่ศึกษา เช่น 1)ความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นจากระบบการบริหารงาน ผลงานและสิ่งที่ได้ดำเนินการต่าง ๆ 2)ผลงานในรูปของวัตถุ เช่นสิ่งก่อสร้าง ศูนย์สาธิต ผลิตภัณฑ์ 3)ผลงานในรูปของบริการต่าง ๆ เช่นการจัดอบรม การสนับสนุนด้านเทคโนโลยี เป็นต้น

ผลลัพธ์ (Outcome) หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นจากการเกิดผลผลิต โดยที่ได้กำหนดไว้ในแผนดำเนินการเช่น เมื่อมีการจัดอบรมหรือศูนย์สาธิตเป็นผลผลิต ผลลัพธ์ที่ตามมาอาจได้แก่ ความรู้ ประสบการณ์ รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการอบรม เป็นต้น

วัฒนธรรมองค์การ(Organization Culture) หมายถึง ค่านิยมร่วม(Shared Values) ที่เป็นบรรทัดฐาน(Norm)ในการปฏิบัติงานและการอยู่ร่วมกันภายในองค์กรที่สมาชิกในองค์กรยึดถือร่วมกัน เช่น วัฒนธรรมเชิงเครือญาติ(Clan Culture) วัฒนธรรมเคร่งกฏเกณฑ์ลำดับชั้น(Hierarchy Culture) และ วัฒนธรรมมุ่งพันธกิจ(Mission Culture) เป็นต้น

อำนาจหน้าที่จากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หมายถึง บรรดาพระราชบัญญัติต่างๆซึ่งให้อำนาจหน้าที่แก่ พมจ. ในการปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ เป็นต้น

บทบาทที่คาดหวังจากหน่วยงานระดับนโยบาย หมายถึง ความคาดหวังของหน่วยงานระดับกระทรวงและกรมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต่อการปฏิบัติงานของ พมจ.

บทบาทที่คาดหวังจากหน่วยงานระดับจังหวัด หมายถึง ความคาดหวังของหน่วยงานระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องเช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อการปฏิบัติงาน พมจ.

บทบาทที่คาดหวังจากองค์กรพัฒนาเอกชนและสาธารณะประโยชน์ หมายถึง ความคาดหวังขององค์กรพัฒนาเอกชน สมาคม มูลนิธิ ที่มีต่อการปฏิบัติงานของ พมจ.

บทบาทที่คาดหวังจากประชาชน หมายถึง ความคาดหวังของประชาชนผู้ที่มารับบริการจาก พมจ. ต่อการปฏิบัติงานของ พมจ.

การรับรู้บทบาท หมายถึง การที่ พมจ. เข้าใจ ตีความ ภาระหน้าที่ของตนและนำไปปฏิบัติจริงตามที่ตนเองเข้าใจ

องค์กรเครือข่าย หมายถึง องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรประชาชน และองค์กรภาคเอกชนที่มีปฏิสัมพันธ์กับสำนักงาน พมจ. โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรซึ่งกันและในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง และหรือมีการจัดกิจกรรมทางสังคมร่วมกัน

4.3 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการตามหลักการวิจัยปฏิบัติการ(Action Research) หลายวิธีประกอบกัน ดังนี้

4.3.1 การประมวลวิเคราะห์เอกสาร โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง นโยบาย แผนงาน โครงการ ระเบียบ คำสั่ง รายงาน

การประชุม รายงานประจำปี ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วารสารวิชาการ บทความจากหนังสือพิมพ์ และจาก Web-site ต่าง ๆ เป็นต้น

4.3.2 การสำรวจข้อมูลจากสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด

4.3.2.1 การใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ทำการสำรวจความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ในสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด และประชาชนทั่วไปในฐานะที่เป็นผู้รับบริการใน 8 จังหวัด โดยเลือกพื้นที่ศึกษาทั้ง 4 ภาคๆละ 2 จังหวัด โดยพยายามเลือกจังหวัดที่มีขนาดแตกต่างกันในด้านประชากรให้ครอบคลุมทั้งจังหวัดขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ สำหรับเงื่อนไขอื่นนั้นไม่มีนัยสำคัญเนื่องจาก สำนักงาน พมจ. ทุกจังหวัดมีการปฏิบัติหน้าที่เหมือนกันทุกประการ จังหวัดที่เป็นพื้นที่ตัวอย่างในการศึกษาประกอบด้วย ในภาคเหนือได้แก่ จังหวัดน่านและจังหวัดลำปาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้แก่ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดอุบลราชธานี ภาคกลางได้แก่ จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดนนทบุรี และภาคใต้ได้แก่ จังหวัดนครศรีธรรมราชและจังหวัดยะลา กลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูลประกอบด้วย

(1) เจ้าหน้าที่ของ สนง. พมจ. 8 จังหวัดๆ ละ 5 คน รวม 40 คน โดยมีประเด็นที่สอบถามดังนี้

- ข้อมูลส่วนบุคคล
- บุคลากรกับปริมาณและคุณภาพงาน
- คุณสมบัติของบุคลากร
- ปริมาณและคุณภาพของเทคโนโลยี
- งบประมาณกับปริมาณงาน
- การถ่ายโอนหน้าที่ให้ท้องถิ่น
- วัฒนธรรมการบริหาร
- ภาวะผู้นำ
- ค่านิยมหลักที่เชื่อมองค์กร
- ผลลัพธ์และตัวชี้วัดของงาน

(2) ประชาชนผู้มารับบริการในสำนักงาน พมจ. จังหวัดละประมาณ 50คน รวม 400 คน โดยมีประเด็นการสอบถามดังนี้

- ข้อมูลส่วนบุคคล
- ความพึงพอใจในการมารับบริการ
- ปัญหาในการรับบริการ
- การตรงกับความต้องการในการรับบริการ
- ความคาดหวังและข้อเสนอแนะต่างๆ

4.3.2.2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ผู้บริหารในสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และองค์กรประชาชนด้านสาธารณสุขประโยชน์

(1) ในสำนักงาน พมจ. จะสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ สนง.พมจ. อย่างน้อยแห่งละ 3 คน คือ พัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด หัวหน้าฝ่ายพัฒนาสังคม และ หัวหน้าฝ่ายสวัสดิการสังคม รวม 24 คน สำหรับประเด็นในการสัมภาษณ์คือ

- ข้อมูลส่วนบุคคล
- โครงสร้างองค์กร ภาระหน้าที่ การรับรู้บทบาท
- บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ
- ระบบข้อมูล การวางแผน ระบบการสื่อสาร ระบบการกำกับติดตาม
- วัฒนธรรมการบริหาร ภาวะผู้นำ ค่านิยม
- ความคาดหวังจากหน่วยงานระดับนโยบาย
- การประสานงานกับองค์กรอื่นๆทั้งภาครัฐและเอกชน ในระดับจังหวัด
- การถ่ายโอนหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- มาตรฐานในแต่ละด้านจำแนกตามบทบาทหน้าที่ทั้ง 8 หน้าที่
- มาตรฐานแต่ละด้านจำแนกตามลักษณะกลุ่มเป้าหมายที่รับผิดชอบ เช่น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ เป็นต้น
- ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานภาพรวมและในแต่ละด้านที่ประสบในปัจจุบันและที่คาดการณ์ว่าจะมีในอนาคต

(2) หน่วยงานของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อื่นๆ ในจังหวัด เป้าหมาย 2 คน รวม 16 คน มีประเด็นคำถามคือ

- ข้อมูลทั่วไป
- เรื่องหรือกิจกรรมที่ประสานหรือทำงานร่วมกับ สนง. พมจ.
- ความคาดหวังในบทบาทของ พมจ.
- ข้อเสนอแนะอื่นๆ

(3) หน่วยงานกระทรวงอื่นๆที่มีการทำงานเกี่ยวข้องกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวน 9 คน จาก สำนักงานจังหวัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานเขตการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 72 คน

- ข้อมูลทั่วไป
- เรื่องหรือกิจกรรมที่ประสานหรือทำงานร่วมกับ สนง. พมจ.
- ความคาดหวังในบทบาทของ พมจ.

- ข้อเสนอแนะอื่นๆ
- (4) องค์การสาธารณประโยชน์ มูลนิธิ สมาคม ในจังหวัดเป้าหมาย 5 คน รวม 40

คน

- ข้อมูลทั่วไป
- เรื่องหรือกิจกรรมที่ประสานหรือทำงานร่วมกับ สนง. พมจ.
- ความคาดหวังในบทบาทของ พมจ.
- ข้อเสนอแนะอื่นๆ

สำหรับจังหวัดเป้าหมายในการเก็บข้อมูล มีดังนี้ ภาคเหนือ จังหวัดลำปาง และจังหวัดน่าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดขอนแก่น และอุบลราชธานี ภาคกลางจังหวัดสุพรรณบุรี และนนทบุรี ภาคใต้ จังหวัดนครศรีธรรมราชและจังหวัดยะลา

4.3.3 การระดมความคิดเห็นจากบุคลากรกลุ่มต่าง ๆ ทั้งผู้แทนจากสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด และผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในแต่ละจังหวัดและแต่ละภาค หน่วยงานราชการอื่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งผู้แทนจากองค์กรประชาชนด้านสาธารณประโยชน์ โดยการจัดสัมมนาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อร่างมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด พร้อมทั้งขอรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ (Technical Recommend)

4.3.3.1 สัมมนาหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจาก กรม และสำนักงานในส่วนกลาง ที่กรุงเทพมหานคร 1 ครั้ง เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2547

4.3.3.2 จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการรับฟังความคิดเห็นในรายภาคๆละ 1 ครั้ง รวม 4 ครั้ง เพื่อนำปรับปรุงร่างมาตรฐานและตัวชี้วัดฯ โดยภาคเหนือจัดที่จังหวัดเชียงราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจัดที่จังหวัดขอนแก่น ภาคกลางจัดที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร และภาคใต้จัดที่จังหวัดปัตตานี โดยในแต่ละครั้งจะมีผู้เข้าร่วมสัมมนาอย่างน้อย 50 คน ประกอบด้วย พมจ. และหัวหน้าฝ่ายใน สนง. พมจ. ตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน องค์การสาธารณประโยชน์ สมาคม มูลนิธิ ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

4.3.3.3 จัดสัมมนาเชิงวิชาการระดับประเทศในส่วนกลางในกรุงเทพมหานคร เสนอร่างมาตรฐานและตัวชี้วัดฯที่ผ่านการปรับปรุงจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในแต่ละภาคต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดทั่วประเทศ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะและนำไปปรับปรุงเป็นรายงานผลการศึกษา โดยในการสัมมนาจะมีผู้เข้าร่วมอย่างน้อย 200 คน ประกอบด้วย ตัวแทนจากกรมและสำนักในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พมจ. และหัวหน้าฝ่ายใน สนง. พมจ. ตัวแทนจากองค์กร

พัฒนาเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ สมาคม มูลนิธิ และผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กพร. และ กพ.

4.3.4 การประมวลข้อมูล ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก แบบสอบถาม การสังเกต และการสัมมนา จะถูกนำมาประมวลเพื่อยกร่างเป็นมาตรฐานและตัวชี้วัดในการปฏิบัติหน้าที่ 8 หน้าที่ ของ พมจ. พร้อมกับมีคู่มือในการปฏิบัติงานในแต่ละหน้าที่ หน้าที่ใดเป็นงานบริการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายจะมีมาตรฐาน ตัวชี้วัด และคู่มือในการปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย ตัวอย่างเช่น ด้านการศึกษา วิเคราะห์ และรายงานสถานการณ์ด้านสังคมและเศรษฐกิจ และ ด้านการเป็นศูนย์ข้อมูลด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

4.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยวิธีต่าง ๆ แล้ว จะนำมาทำการประมวลผลและวิเคราะห์ตามลักษณะของข้อมูลนั้น ๆ ซึ่งมีแนวทาง 2 แบบคือ การวิเคราะห์ผลเชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา เช่น ร้อยละ ค่าเฉลี่ย เป็นต้น และการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยการจัดกลุ่มและแยกประเภทข้อมูล (Classification) การให้ความหมาย (Interpretation) และการเชื่อมโยงเชิงตรรกะ (Logical Association) รวมทั้งการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูล (Constant Comparison) โดยนำข้อมูลมาเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่าง และสร้างเป็นข้อสรุปต่อไป ตามกรอบที่กำหนดไว้