

**รูปแบบและกลไกการจัดทำบริการสาธารณะและการ
จัดสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุและผู้พิการ
ในเขตเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา
อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
ตามแนวทางการบริการสาธารณะภาครัฐรูปแบบใหม่
Form and Mechanism in Public Service and Social
Welfare of Elderly and Disabled People
in Nong Tong Pattana Municipality, Hang Dong
District, Chiang Mai Province
Toward the New Public Service Approach**

สุทธิรักษ์ ไชยาศิรินทรโรจน์^{*}

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและกลไกการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกับผู้สูงอายุและผู้พิการในเขตเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา โดยงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีวิเคราะห์แบบกรณีศึกษา รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การสังเกตเหตุการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และการจัดทำกรสนทนากลุ่ม ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมสำหรับ

^{*} นักศึกษาปริญญาโทคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) บริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมที่เทศบาลจัดทำเอง (2) บริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมที่เทศบาลร่วมกับชุมชนจัดทำ และ (3) บริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมที่ชุมชนจัดทำเอง ส่วนกลไกการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา สามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) กลไกการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมบนฐานของระบบราชการ (Bureaucratic base mechanism) (2) กลไกการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมบนฐานของชุมชน (Community base mechanism) และ (3) กลไกการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมบนฐานของความเป็นพลเมือง (Civil engagement mechanism)

Abstract

This research aimed to study form and mechanism in public service and social welfare of elderly and disabled people in Nong Tong Pattana municipality. It used qualitative research by using case study method and collected by interview, observed and focus group. The result is three forms of public service and social welfare: (1) public service and social welfare produced by municipality (2) public service and social welfare produced by municipality and community (3) public service and social welfare produced by community. Three forms mechanisms are (1) Bureaucratic base mechanism (2) Community base mechanism (3) Civil engagement mechanism

บทนำ

ในปัจจุบันสภาพการณ์ของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา นั้น นอกจากจะนำทั้งความเจริญและความเสื่อมถอยบางประการมาสู่ประเทศแล้ว สิ่งหนึ่งที่ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็ว ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศ¹ โดยสัดส่วนของผู้สูงอายุในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็ว ทำให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุ” ถึงแม้ประเทศจะพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงเพียงไร สังคมก็ยังคงมีบุคคลที่มีความบกพร่องทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ พฤติกรรม และสติปัญญาวมอยู่ด้วย นั่นคือ “ผู้พิการ” นอกจากนี้จะมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี แล้วนั้น จำนวนผู้พิการก็เพิ่มขึ้นทุกๆ ปีเช่นกัน และเมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดของผู้พิการในภาคเหนือแล้ว พบว่า จังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดที่มีจำนวนผู้พิการมากที่สุดใภาคเหนือ

เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ มีขอบเขตความรับผิดชอบ 1 ตำบล 14 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งสิ้น 8,768 คน โดยมีจำนวนที่เป็นประชากรผู้สูงอายุทั้งสิ้น 1,547 คนและมีผู้พิการทั้งสิ้น 224 คน ข้อมูลจากสำนักทะเบียนท้องถิ่น เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา ปี 2554 และเมื่อพิจารณาจากแผนพัฒนาสามปี นโยบายเทศบาลหนองตองพัฒนา และยุทธศาสตร์การพัฒนารวมของเทศบาลหนองตองพัฒนา พบว่า ในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลหนองตองพัฒนาได้ดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและผู้พิการ ซึ่งเป็นโครงการที่ส่งเสริมทั้งทางด้านกายภาพและการสาธารณสุข การพัฒนาทางด้านร่างกายและจิตใจ การบริการทางการศึกษา การบริการทางอาชีพ และการบริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ นอกจากนี้จะเป็น

¹ ศติพัฒน์ ยอดเพชร. *สวัสดิการผู้สูงอายุ แนวคิดและวิธีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์*. 2549.

โครงการที่พัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและผู้พิการแล้ว ยังเป็นโครงการที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมอีกด้วย แสดงให้เห็นถึงประสพการณ์ในการบริหารงานทั้งในส่วนของการทำงานบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุและผู้พิการที่มีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพ ตรงตามความต้องการและเกิดประโยชน์ต่อผู้สูงอายุและผู้พิการมากที่สุด จึงเป็นที่มาของการศึกษาค้นคว้าเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา มีพัฒนาการการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการอย่างไร รวมถึงมีรูปแบบและกลไกในการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการอย่างไร โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบและกลไกการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกับผู้สูงอายุและผู้พิการในเขตเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีวิเคราะห์แบบกรณีศึกษา รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การสังเกตเหตุการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และการจัดทำสารสนเทศกลุ่ม ผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วยผู้บริหารเทศบาล เจ้าหน้าที่เทศบาล ประธานชมรมผู้สูงอายุ ประธานชมรมผู้พิการ ประธานผู้สูงอายุแต่ละหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ตัวแทนอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านบวกรอก ตัวแทนจากโรงพยาบาลสวนปรุง ตัวแทนจากโรงพยาบาลหางดง ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ดูแลผู้พิการ จำนวน 253 คน

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษา ได้แก่ ทฤษฎีการบริการสาธารณะภาครัฐรูปแบบใหม่ (New Public Service) ทฤษฎีความเป็นพลเมือง (Theories of Citizenship) แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการสำหรับพลเมือง (Quality Service for Citizen) และแนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม

ทฤษฎีการบริการสาธารณะภาครัฐรูปแบบใหม่ (New Public Service)

Denhardt & Denhardt² กล่าวว่า การบริการสาธารณะภาครัฐรูปแบบใหม่ (The New Public Service) นั้น เกิดขึ้นจากแนวคิดของสิทธิพลเมืองแนวประชาธิปไตย (democratic citizenship) ชุมชนและประชาสังคม (community and civil society) และแนวคิดมนุษยนิยมในองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (organizational humanism and discourse theory) ซึ่ง Denhardt & Denhardt ได้เสนอหลักสำคัญของการบริการสาธารณะภาครัฐรูปแบบใหม่ 7 ประการ ประกอบไปด้วย (1) เน้นการให้บริการมากกว่าคอยกำกับ (Serve, rather than steer) (2) มุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมาย ไม่ใช่เพียงผลพลอยได้ (The public interest is the aim, not the by-product) (3) การคิดเชิงยุทธศาสตร์แต่ปฏิบัติด้วยวิถีทางแบบประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically) (4) บริการประชาชนในฐานะพลเมืองไม่ใช่แค่ลูกค้า (Serve citizens, not customers) (5) เน้นภาระความรับผิดชอบ (Accountability isn't simply) (6) เน้นคุณค่าของคนมากกว่าความสามารถในการผลิต (Value people, not just productivity) และ (7) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองและการให้บริการสาธารณะมากกว่าบทบาทการเป็นผู้ประกอบการ (Value citizenship and public service above entrepreneurship) โดยข้าราชการมีบทบาทที่สำคัญ คือ ต้องช่วยเหลือประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐโดยที่ไม่ถูกบังคับหรือข่มเค็ลื้อนโดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว

นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์พยายามจะเสนอแนวความคิดในการบริหารภาครัฐรูปแบบใหม่ขึ้น โดยพยายามชี้ให้เห็นว่า เป็นแนวคิดที่ต่างจากแนวคิดการบริหารภาครัฐรูปแบบเดิม (Old Public Administration) ที่มี

² Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt. "The New Public Service: Serving Rather Than Steering". *Public Administration Review*. 60.3(2000): 549 – 559.

การจัดการที่ไม่คล่องตัว รวมอำนาจ และหมกมุ่นอยู่กับกฎระเบียบและสายบังคับบัญชา มีมุมมองต่อประชาชนว่าเป็นเพียงราษฎรหรือประชาชนผู้รอรับบริการ ทำให้การบริการเป็นไปตามความต้องการของเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้งยังละเลยประชาชน นอกจากนี้ยังต่างจากแนวคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งมุ่งเน้นในการนำแนวคิดหรือเทคนิคการจัดการของภาคเอกชนมาใช้ในการจัดการภาครัฐเพื่อให้การจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีผลการปฏิบัติงานและการบริการที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม นักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่า เมื่อการบริหารจัดการภาครัฐไม่เหมือนกับการบริหารจัดการภาคธุรกิจ และประชาชนก็มิใช่ลูกค้าหรือผู้รอรับบริการแต่เป็น “พลเมือง” ผู้ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดการวิถีชีวิตของตนเอง ภายใต้การคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดใหม่ขึ้น นั่นคือ แนวคิดการบริการสาธารณะภาครัฐรูปแบบใหม่ (New Public Service)

ทฤษฎีความเป็นพลเมือง (Theories of Citizenship)

นักทฤษฎีและนักวิชาการพยายามอธิบายถึงความเป็นพลเมืองแตกต่างกันไป สามารถสรุปได้ว่า ความเป็นพลเมือง (Citizenship) คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงานเพื่อชุมชนหรือชาติ เกิดผลประโยชน์ทั้งสองระหว่างสังคมและตนเอง คนทุกคนเกี่ยวข้องอย่างสมบูรณ์ในระบบการเมือง แต่จะแตกต่างกันในส่วนของสิทธิทางกฎหมาย การปกป้องสิทธิของตน และการแสดงความเป็นเจ้าของในสิทธิของตน ทำให้เห็นว่า ความเป็นพลเมืองเกิดขึ้นจากสิทธิทางกฎหมายของประชาชน ซึ่งการเสริมสร้างความเป็นพลเมือง คือ การทำให้พลเมืองมีบทบาทสำคัญในการจัดการวิถีชีวิตของตนเองร่วมกันภายในชุมชน และมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อการพัฒนาชุมชนภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายให้เป็นไปในแนวทางที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการสำหรับพลเมือง (Quality Service for Citizen)

Carlson and Schwarz³ ได้เสนอแนวทางการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบคลุมแนวทางการพัฒนาสำหรับหน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย 8 ประการ ได้แก่ (1) ความสะดวก (Convenience) (2) ความปลอดภัย (Security) (3) ความน่าเชื่อถือ (Reliability) (4) ความสำคัญส่วนบุคคล (Personal attention) (5) ความสามารถในการแก้ปัญหา (Problem – solving approach) (6) ความยุติธรรม (Fairness) (7) ความรับผิดชอบต่อภาษี (Fiscal responsibility) และ (8) การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen influence)

แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม

การบริการสาธารณะ หมายถึง สินค้าหรือบริการที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) แก่ประชาชนทุกคนในสังคม โดยทุกคนในสังคมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าถึงสินค้าหรือบริการดังกล่าว โดยสินค้าหรือบริการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การอำนาจอัยการหรืออยู่ในการควบคุมของภาครัฐ ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ⁴ คือ (1) บริการสาธารณะต้องดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง (2) บริการสาธารณะที่จัดขึ้นต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน และ (3) การจัดบริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา

สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม

³ Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt. *The New Public Service: Service: Serving, Not Steerig*. 2007. p. 61.

⁴ วุฒิสถาร ต้นไชย. รายงานวิจัย เรื่อง บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ. 2544. หน้า 11.

เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้นั้นหนา การกระบวนกรยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

โดยสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุนั้น ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นการบริการต่างๆ ของรัฐ เช่น การสาธารณสุข การศึกษา ศาสนา การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การอำนวยความสะดวกด้านบริการสาธารณะ ค่าโดยสารยานพาหนะ การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มตามความจำเป็น การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี เป็นต้น ส่วนสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการนั้น ผู้พิการได้รับสิทธิและโอกาสในการพัฒนาให้เต็มศักยภาพ ได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกเอาเปรียบ และได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองด้วยความเสมอภาค ได้รับข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่างๆ ที่เหมาะสมและได้รับการยอมรับในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ซึ่งถือว่าเป็นหนทางสู่ความสำเร็จในชีวิตของคนพิการ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จนสามารถที่จะใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

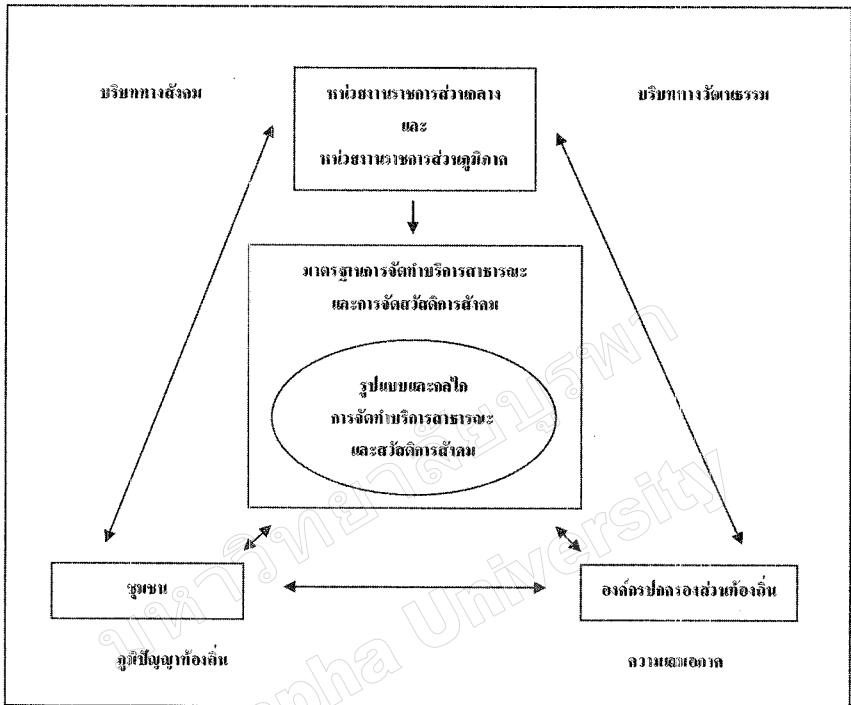
กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษารูปแบบและกลไกการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุและผู้พิการในเขตเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา ครั้งนี้ ได้ประยุกต์มาจากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ (New Public Service) ของ Denhardt &

Denhardt⁵ และแนวคิดการมีส่วนร่วมของพลเมือง ของ Denhardt & Denhardt⁶ ส่วนกรอบแนวคิดได้นำเสนอความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลางและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน ซึ่งรูปแบบและกลไกการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมนั้น หน่วยงานราชการส่วนกลางและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคจะกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามนโยบายด้านสวัสดิการสังคมและดำเนินการตามกฎหมาย ในส่วนของชุมชนนั้นรูปแบบและกลไกการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมจะเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมที่จัดสรรให้กับประชาชนนั้นต้องมีมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการ ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความสะดวก ความปลอดภัย ความน่าเชื่อถือ ความสำคัญส่วนบุคคล ความสามารถในการแก้ปัญหา ความยุติธรรม ความรับผิดชอบต่อภาษี และการมีส่วนร่วมของพลเมือง

รูปแบบและกลไกการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมนั้น ดำเนินการตามนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของหน่วยงานราชการส่วนกลางและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และต้องมาจากการมีส่วนร่วมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน โดยที่บริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมนั้นต้องมีมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ภายใต้บริบททางสังคมและวัฒนธรรม กฎบัญญัติท้องถิ่น และตระหนักถึงความเสมอภาคอีกด้วย

⁵ Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt. 2000. *loc.cit.*

⁶ Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt. 2007. *loc.cit.*

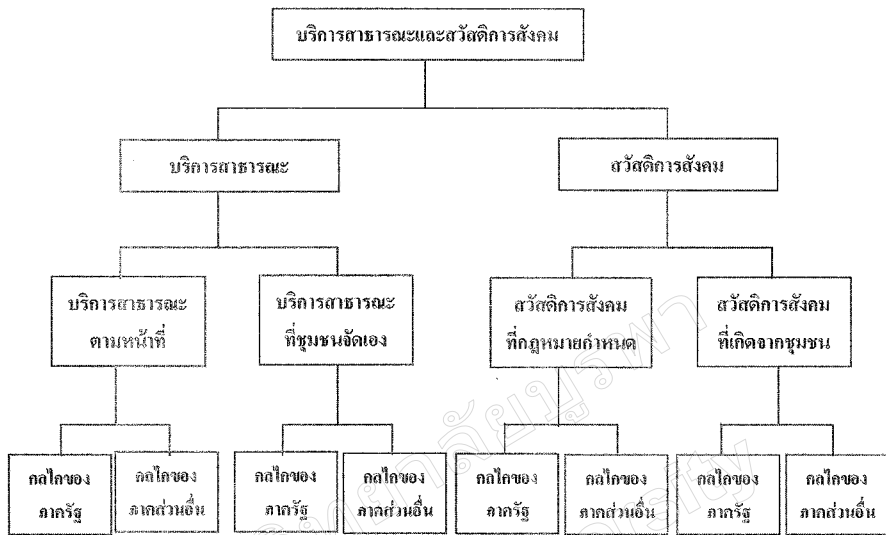


ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ผลการศึกษา

จากการเก็บข้อมูลในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา พบว่า รูปแบบและกลไกการจัดทำบริการสาธารณะ⁷ รวมถึงรูปแบบและกลไกการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ สามารถแบ่งประเภทได้ ตามแผนภาพที่ 2

⁷ บริการสาธารณะ หมายถึง บริการที่จัดให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา ด้านสุขภาพ สังคม จิตใจ รายได้ ที่อยู่อาศัย และการเข้าถึงสิทธิต่างๆ



ภาพที่ 2 ประเภทของรูปแบบและกลไกการจัดทำบริการสาธารณะ และการจัดสวัสดิการสังคม

จากแผนภาพที่ 2 การจัดทำบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง คือ การให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ยกตัวอย่างเช่น การจัดให้มีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) การตั้งจุดตรวจสุขภาพเพื่อให้บริการกับผู้สูงอายุและผู้พิการ การจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุและผู้พิการ (บ้านเทิดไถ่) รวมไปถึงการจัดกิจกรรมการสืบสานประเพณีและวัฒนธรรม เช่น การแห่เทียนเข้าพรรษา เป็นต้น ส่วนประเภทที่สอง คือ การให้บริการสาธารณะที่ชุมชนจัดทำขึ้น ได้แก่ การส่งเสริมการออกกำลังกายโดยการจัดสรรอุปกรณ์สำหรับการออกกำลังกาย การบำบัดรักษาด้วยการแพทย์ทางเลือก เช่น การฝังเข็ม การนวดแผนไทย การยาสูบ การดองเส้น การถ่ายทอดครุภูมิปัญญาท้องถิ่น การแข่งขันกีฬาสมัครเล่น 3 วัย เป็นต้น

สำหรับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาล ตำบลหนองตองพัฒนา สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง คือ การจัดสวัสดิการสังคมที่กฎหมายกำหนด ยกตัวอย่างเช่น การตรวจเยี่ยมผู้สูงอายุและผู้พิการ การจัดสรรรายอุดหนุนแก่ผู้สูงอายุและผู้พิการ การแจกเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการ การส่งเสริมอาชีพแก่ผู้สูงอายุ การจัดกิจกรรมรดน้ำดำหัวผู้สูงอายุในชุมชน การอำนวยความสะดวกในการขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุและผู้พิการ การให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย (ทนายอาสา) รวมไปถึงการให้ความรู้ทางด้านสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับของผู้สูงอายุและผู้พิการ ส่วนประเภทที่สอง คือ การจัดสวัสดิการสังคมที่เกิดจากชุมชน ยกตัวอย่างเช่น การพยายามผลักดันให้ผู้ป่วยทางจิตกลับเข้าสู่สังคมปกติ การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการคุณภาพชีวิตและสวัสดิการชุมชน (สัจจะวันละบาท) โครงการเพื่อนช่วยเพื่อนเพื่อช่วยเหลือเงินฌาปนกิจศพ การจัดทำที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ (บ้านต้นแบบ) การทัศนศึกษาของผู้สูงอายุ การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ผู้สูงอายุ (โครงการสวดมนต์ 2 วัย) เป็นต้น

ในส่วนของกลไกในการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง คือ กลไกของภาครัฐ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะมีเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาเป็นแกนกลางเพื่อเป็นกลไกในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม เช่น สวัสดิการสังคมที่เน้นการเข้าสังคมของผู้ป่วยทางจิต เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาจะเป็นผู้ประสานให้กับคนในชุมชนเพื่อที่จะแจ้งเกี่ยวกับการจัดงาน เช่น งานเลี้ยงปีใหม่ และทำความเข้าใจกับผู้ที่เป็นผู้ประสานงานในแต่ละหมู่บ้าน จัดหาสถานที่จัดงาน เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดประชุมเตรียมงาน ขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น เช่น หน่วยงานเอกชนเพื่อขอรับการสนับสนุน และยังเป็นผู้ประสานงานกับประธานชมรมร่วมใจสมานจิต เพื่อติดต่อประสานกับผู้พิการทางจิต เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกลไกอื่นของภาครัฐ เช่น ศูนย์อเนกประสงค์วัดหนองตอง ศูนย์อเนกประสงค์ป่าเป้า และศูนย์อเนกประสงค์

पालาน รวมไปถึงการประชาสัมพันธ์ผ่านเสียงตามสายประจำหมู่บ้านและรถประชาสัมพันธ์ของเทศบาล ส่วนประเภทที่สอง คือ กลไกของภาคส่วนอื่น ได้แก่ การให้ชุมชนเป็นกลไกหลัก การให้เอกชนดำเนินผ่านการสนับสนุนของเทศบาล ทั้งนี้สำหรับการใช้ชุมชนเป็นกลไกหลักจะเน้นให้ชุมชนเป็นแกนนำในการคิดและริเริ่มบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมต่างๆ โดยมีเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาเป็นเพียงผู้สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของ การสนับสนุนด้านงบประมาณในการจัดทำ รวมถึงสถานที่ในการจัดงาน และเป็นผู้ประสานงานในการขอความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ เช่น สวัสดิการการจัดทำบ้านต้นแบบที่เน้นการจัดสภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัยให้มีความเหมาะสมและปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุ โดยชุมชนจะเป็นผู้สรรหาและคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการจัดสวัสดิการบ้านต้นแบบ ซึ่งหน่วยงานเอกชนและร้านค้าต่างๆ ในชุมชนจะเป็นผู้สนับสนุนอุปกรณ์และคนในชุมชนจะร่วมกันก่อสร้างบ้านต้นแบบ ซึ่งเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาจะเป็นผู้ประสานให้กับคนในชุมชนเพื่อที่จะแจ้งเกี่ยวกับการดำเนินงาน เป็นผู้ประสานงานในแต่ละหมู่บ้าน และขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ รวมไปถึงจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการจัดสวัสดิการดังกล่าวอีกด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมนั้น จะเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นตามหน้าที่ โดยเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาจะดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดไว้ และเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นจากชุมชนเอง ส่วนกลไกการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมนั้น จะเป็นกลไกของภาครัฐเอง และกลไกของภาคส่วนอื่น ทั้งนี้ชุมชนภายในเขตเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมด้วย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อดูแล ช่วยเหลือผู้สูงอายุและผู้พิการ ภายใต้งบประมาณที่มีจำกัดของกองทุนของชุมชน วัฒนธรรมการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ รวมถึงการส่งเสริม อนุรักษ์ และสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้ในชุมชน พร้อมทั้งตระหนักถึงความเสมอภาคและสิทธิที่พึงได้รับของผู้สูงอายุและ

ผู้พิจารณาพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 อีกด้วย

อภิปรายผล

การจัดบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาที่ได้นำเสนอในผลการศึกษานี้ หากจะพิจารณาสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ (1) บริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมที่เทศบาลจัดทำเอง เป็นบริการสาธารณะที่เทศบาลเป็นผู้ริเริ่ม (2) บริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมที่เทศบาลร่วมกับชุมชนจัดทำ เป็นบริการสาธารณะที่เทศบาลร่วมกันทำกับชุมชน และ (3) บริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมที่ชุมชนจัดทำเอง และกลไกการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาสามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) กลไกการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมบนฐานของระบบราชการ (Bureaucratic base mechanism) (2) กลไกการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมบนฐานของชุมชน (Community base mechanism) และ (3) กลไกการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมบนฐานของความเป็นพลเมือง (Civil engagement mechanism) ยกตัวอย่างเช่น บริการสาธารณะด้านสุขภาพ ในกรณีที่เป็นเทศบาลจัดทำเอง คือ การลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมผู้สูงอายุและผู้พิการ โดยเทศบาลจัดงบประมาณของเทศบาลให้แก่อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุเดือนละ 300 บาท ซึ่งเป็นกลไกการจัดทำบริการสาธารณะบนฐานของชุมชนเพราะอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุเป็นตัวแทนที่ชุมชนคัดเลือกเอง โดยส่วนใหญ่เป็น คนในชุมชนที่มีความใกล้ชิดกับผู้สูงอายุและผู้พิการ ในขณะที่เดียวกันเทศบาลก็ ยังใช้กลไกการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมบนฐานของระบบราชการ กล่าวคือ ในการลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมร่วมกับพยาบาลจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล (รพสต.) นอกจากนี้ยังมีบริการสาธารณะด้านสุขภาพที่เทศบาลทำร่วมกับชุมชน คือ เครื่องบำบัดและออกกำลังกายโดยใช้กลไกบนฐานของชุมชนที่เข้ามาร่วมบริจาคและจัดทำร่วมกันเพื่อประโยชน์กับ

คนในชุมชน แต่ในขณะที่สวัสดิการสังคมที่ชุมชนจัดทำขึ้นเอง เช่น ในเรื่องของการส่งเสริมให้ผู้พิการทางจิตสามารถที่จะดำรงชีวิตในสังคมได้ก็ใช้กลไกบนฐานของความเป็นพลเมืองในการให้โอกาสกับผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นให้อาชีพเพื่อให้มีรายได้หรือแม้แต่การให้เข้ามามีส่วนร่วมในงานประเพณีต่างๆ ของชุมชน และในขณะเดียวกันก็อาศัยกลไกการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมบนฐานของระบบราชการ โดยร่วมมือกับเทศบาลในการเกี่ยวกับการของงบประมาณในการจัดกิจกรรมของผู้พิการทางจิตใจ เช่น โครงการฟื้นฟูสมรรถนะทางร่างกายผู้สูงอายุ และการพัฒนาสมรรถนะผู้ด้อยโอกาสและประชาชนทั่วไป เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนบนฐานของความเป็นพลเมือง (Civil engagement) ให้มากขึ้น และควรมีกลไกในการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการบนฐานของความเป็นพลเมือง (Civil engagement mechanism) ที่เป็นรูปธรรมเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนของชุมชนในระยะยาวต่อไป
2. เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาควรพัฒนาค่านิยมของการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนของคนในท้องถิ่น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและนำไปสู่การพัฒนาชุมชนบนฐานของการพึ่งพาตนเองในอนาคต

รายการอ้างอิง

วุฒิสภา ตันไชย. รายงานวิจัย เรื่อง บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. *สวัสดิการผู้สูงอายุ แนวคิดและวิธีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์*. กรุงเทพมหานคร: มิสเตอร์บุ๊กป๊อปปี้ (ประเทศไทย), 2549.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. "The New Public Service: Serving Rather than Steering". *Public Administration Review*. 60.3 (2000): 549-559.

_____. *The New Public Service: Service: Serving, Not Steerig*. New York: M.E. Sharpe, 2007.