



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ “แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ (Collaboration)

ในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดน่าน”

โดย

นางสาวฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์

และ นางสาวดารารัตน์ คำเป็ง

ตุลาคม 2560

สัญญาเลขที่ RDG5840055

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ “แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ (Collaboration)

ในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดน่าน”

คณะผู้วิจัย

สังกัด

1. นางสาวฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์

มหาวิทยาลัยพะเยา

2. นางสาวดารารัตน์ คำเป็ง

มหาวิทยาลัยพะเยา

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นระหว่างหน่วยงานสามภาคส่วน ได้แก่ ท้องถิ่น ภูมิภาค และชุมชน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมที่เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก (qualitative-dominant mixed methodology) ซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ คือ แบบสอบถาม แล้วนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีทางสถิติเชิงพรรณนา และเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกต แล้วนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์เรื่องเล่า

การดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง โดยช่วงแรกเป็นการศึกษาภาพรวมเชิงนโยบายของสวัสดิการท้องถิ่นด้วยการวิจัยเอกสารและศึกษาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่านด้วยแบบสอบถามซึ่งรวบรวมได้จาก อบท. จำนวน 49 แห่ง (ร้อยละ 49.49 ของ อบท. ทั้งหมดในจังหวัดน่าน) จากนั้นในช่วงที่สองเป็นช่วงของการตรวจสอบข้อมูลและคัดเลือกกรณีศึกษาขั้นต้น โดยเป็นการวิจัยภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์ อบท. ที่มีค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ จำนวน 8 แห่ง และในช่วงสุดท้ายซึ่งเป็นการศึกษาเชิงลึกกับกรณีศึกษาที่ถูกเลือกจากข้อมูลที่ได้จากเอกสารแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ อบต.ฝายแก้ว อบต.สันทะ ทม.น่าน และ อบต.น้ำเกี๋ยน

ท่ามกลางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นไทยซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ งานวิจัยนี้มีข้อค้นพบหลักสามประการ ประการแรก การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นถูกขับเคลื่อนโดยข้าราชการระดับปฏิบัติการ (นักพัฒนาชุมชน) ของ อบท. เป็นหลัก ประการที่สอง การจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับสมรรถนะและทัศนคติของ อบท. เป็นสำคัญ และประการที่สาม นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีจำนวนมากซึ่งต่างมีวัตถุประสงค์เฉพาะ การที่ อบท. จำเป็นต้องปรับตัวและทำความเข้าใจกับนโยบายที่ซับซ้อนและเลื้อนไหลเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญอันหนึ่งในการพัฒนาการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นของตน

ข้อค้นพบนี้นำมาสู่การเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือในสองแนวทางที่มีเงื่อนไขแตกต่างกัน คือ แนวทางที่ อบท. เป็นผู้นำการประสานความร่วมมือ ซึ่งเหมาะสมกับ อบท. ที่มีความพร้อมของทรัพยากรทางการบริหาร เช่น บุคลากรและงบประมาณ และแนวทางที่ อบท. เป็นผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ ซึ่งเหมาะสมกับ อบท. ที่มีทรัพยากรทางการบริหารจำกัดแต่มีความพร้อมของทุนทางสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ ทั้งนี้ ในทั้งสองแนวทาง การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาฐานข้อมูลระบบการจัดการข้อมูล และระบบการให้คำปรึกษา จะช่วยพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำสำคัญ: การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ สวัสดิการท้องถิ่น ความมั่นคงทางสังคม การจัดสวัสดิการสังคม

Abstract

This research aims to study and develop an approach for collaborative local welfare provision among three sectors – local governments, regional offices and communities. It employ qualitative–dominant mixed methodology. For instance, quantitative data are collected by questionnaires and analyzed by descriptive statistical technique. Documentary research, interviews, and observation are conducted to collect qualitative data which are analyzed by techniques of content analysis and narrative analysis.

The research procedure is carried out in three phases. The first phase is to study an overall policy framework of local welfare using documentary research and to survey collaboration in Nan's local welfare using questionnaires. There are 49 questionnaire responses (49.49% of total local governments in Nan). The second phase is to triangulate data and select primary case studies. It is a field study in which interviews are conducted in 8 local governments selected in accordance to specified criteria. Then, the last phase is for in–depth study with 4 case studies purposively selected regarding previously collected and analyzed data. These four cases include Fai Kaew SAO, Sun Tha SAO, Nan Municipality and Num Kian SAO.

Among varied practices of collaborative welfare provision, there are three key findings of this research. Firstly, collaboration in local welfare provision is usually led by street–level bureaucrats (Community Development Officer) of local governments. Secondly, collaborative local welfare provision essentially depends on local government's capacity and attitude. Thirdly, there are numerous policies related to local welfare provision and local governments need to adapt and comply. This is one of primary obstacles to develop welfare provision at the local level.

Accordingly, two approaches under different conditions are suggested for the development of collaborative local welfare. The first approach suggests that local

governments with sufficient management resources (human resources and budget) may act as a leading collaborative manager. Contrarily, the second approach suggests that local governments with insufficient management resources may apply employ their social and cultural capital and act as a supporting collaborative manager. Either way, local governments should apply ICT to develop database, management information system and civil advice system to enhance the efficiency of local welfare provision.

Keywords: collaborative governance, local welfare, social security, social welfare provision

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดสวัสดิการสังคม (Social welfare provision) เป็นภารกิจที่อยู่ในความสนใจของหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น หรือชุมชน โดยรัฐบาลกลางให้ความสนใจกับเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่งและมีการกำหนดให้การจัดสวัสดิการสังคมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น การจัดสวัสดิการสังคมเป็นทั้งเรื่องที่ต้องครปครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องตอบสนองต่อทั้งนโยบายของรัฐบาลกลางและความต้องการของคนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐดูจะไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และกองทุนสวัสดิการชุมชนซึ่งดำเนินการโดยองค์กรชุมชนเองจึงได้ถือกำเนิดขึ้น ความหลากหลายขององค์กรที่เข้ามามีส่วนในการจัดสวัสดิการสังคมนี้ ในแง่หนึ่ง อาจทำให้เกิดความสับสนในการนำเสนอสวัสดิการสังคมสู่ประชาชนมากขึ้น ทว่า เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า องค์กรที่แตกต่างกันย่อมมีแนวคิดและวิธีการที่แตกต่างกันในการจัดสวัสดิการ ดังนั้น การจัดสวัสดิการสังคมจึงแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ และอาจนำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำของการบริการด้านสวัสดิการสังคมระหว่างท้องถิ่น

ด้วยมุมมองพื้นฐานว่า อปท. เป็นเสมือนหน่วยงานกลางภายในท้องถิ่นที่สามารถทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต งานชิ้นนี้จึงมุ่งค้นคว้าหาแนวทางที่จะพัฒนาการประสานความร่วมมือของสามภาคส่วน อันได้แก่ รัฐบาลกลาง (ผ่านสำนักงานราชการส่วนภูมิภาค) รัฐบาลท้องถิ่น (อปท.) และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น โดยเลือกศึกษาในพื้นที่ที่เล็กกว่าระดับจังหวัดอย่างเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เนื่องจากเขตพื้นที่ของ อปท. กลุ่มดังกล่าว จะมีทั้ง อปท. ซึ่งทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบสวัสดิการของประชาชนในภาพรวมหรือก็คือ สวัสดิการในท้องถิ่น องค์กรสวัสดิการชุมชน (อสช.) ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นในเขตของ อปท. เพื่อจัดสวัสดิการตามความต้องการและความสมัครใจของผู้รับสวัสดิการในชุมชน และสำนักงานประกันสังคมจังหวัด (สปสจ.) ซึ่งเข้ามาในพื้นที่ของ อปท. เพื่อจัดเตรียมบริการสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรฐานของหน่วยงานกลางของตน

นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ได้จำกัดขอบเขตการศึกษาให้ชัดเจนลงไปว่า จะศึกษาเพียงสวัสดิการของรัฐส่วนกลางและรัฐส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะของการจัดสวัสดิการในรูปตัวเงินเท่านั้น เนื่องจากเป็นประเภทของสวัสดิการที่มีการนำส่งที่เป็นรูปธรรมและมีกระบวนการและเกณฑ์ในการนำส่งสวัสดิการที่ชัดเจนที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสวัสดิการประเภทอื่นๆ โดยในส่วนของรัฐบาลกลาง มุ่งศึกษาการจ่ายเบี้ย/สิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่น มุ่งศึกษาการบริหารจัดการสวัสดิการต่างๆ ที่อยู่ในรูปของตัวเงินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล) และในส่วนของสวัสดิการชุมชน งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้เลือกศึกษาเฉพาะการจัดสวัสดิการชุมชนในรูปแบบของการจัดกลุ่มกองทุนที่มีจุดเน้นเพื่อการจัดสวัสดิการรายบุคคล ด้วยขอบเขตเช่นนี้ งานชิ้นนี้มุ่งหวังว่าช่วยวาดแผนที่ความเชื่อมโยงของสวัสดิการภายในท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้น อันจะนำไปสู่การค้นหาแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือได้ต่อไป

ผู้วิจัยได้เลือกจังหวัดน่านเป็นกรณีศึกษาด้วยเหตุผลสองประการ ประการแรก จังหวัดน่านนั้นเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในแง่ของการประสานความร่วมมือแบบข้ามภาค ประการที่สอง จังหวัดน่านเป็นจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เพียงแต่มีส่วนในการสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนทั้งในทางตรงและทางอ้อมเท่านั้น แต่ยังมีส่วนในการนำส่งสวัสดิการสังคมร่วมกับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดอีกด้วย ดังนั้น การศึกษาจังหวัดน่านในลักษณะของกรณีศึกษานำร่อง เพื่อทำความเข้าใจพัฒนาการของและความสัมพันธ์ภายในการประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงานประกันสังคมจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรสวัสดิการชุมชน ย่อมจะทำให้เห็นภาพความเป็นไปได้ของการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างทั้งสามหน่วยงาน อันจะนำไปสู่การสร้างบทเรียนสำหรับพื้นที่อื่นต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น

- 2) เพื่อศึกษาโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือด้านการจัดสวัสดิการสังคม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น
- 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการภาคปฏิบัติในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น

3. ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology)

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยแบบผสมที่เน้นวิธีเชิงคุณภาพ (qualitative dominant) ซึ่งมีระเบียบวิธีวิจัยโดยสรุป ดังนี้ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 3)

3.1. ขอบเขตการวิจัย

1) **ขอบเขตด้านเนื้อหา** เป็นการศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น ศึกษาโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น และศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการภาคปฏิบัติในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และองค์กรสวัสดิการชุมชน

2) **ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง** การศึกษานี้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายชั้น โดยในขั้นแรก ได้มีการเลือกจังหวัดน่านเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากลักษณะเด่นด้านการจัดสวัสดิการสังคมภายในจังหวัด จากนั้นในการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามได้ทำการเลือกประชากรทั้งหมด (อปท. 99 แห่ง) เป็นกลุ่มตัวอย่าง และในการเก็บข้อมูลภาคสนามใช้วิธีเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงโดยพิจารณาจากผลของข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์

3) **สถานที่ทำการวิจัย/เก็บข้อมูล** จังหวัดน่าน

3.2 วิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลดำเนินการโดยใช้เครื่องมือ 4 แบบ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการสังเกต

3.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาค้างนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และอาศัยเทคนิควิธีที่สำคัญ 4 วิธี ได้แก่ การวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา การเข้ารหัสและตีความข้อมูล และการสร้างแผนที่ตำแหน่ง

4. ผลการเก็บรวบรวมข้อมูล

1) อบท. ที่ตอบแบบสอบถามมีจำนวนทั้งสิ้น 49 แห่ง จากจำนวน อบท. ในจังหวัดน่านทั้งหมด 99 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 49.49 ของจำนวน อบท. ทั้งหมด

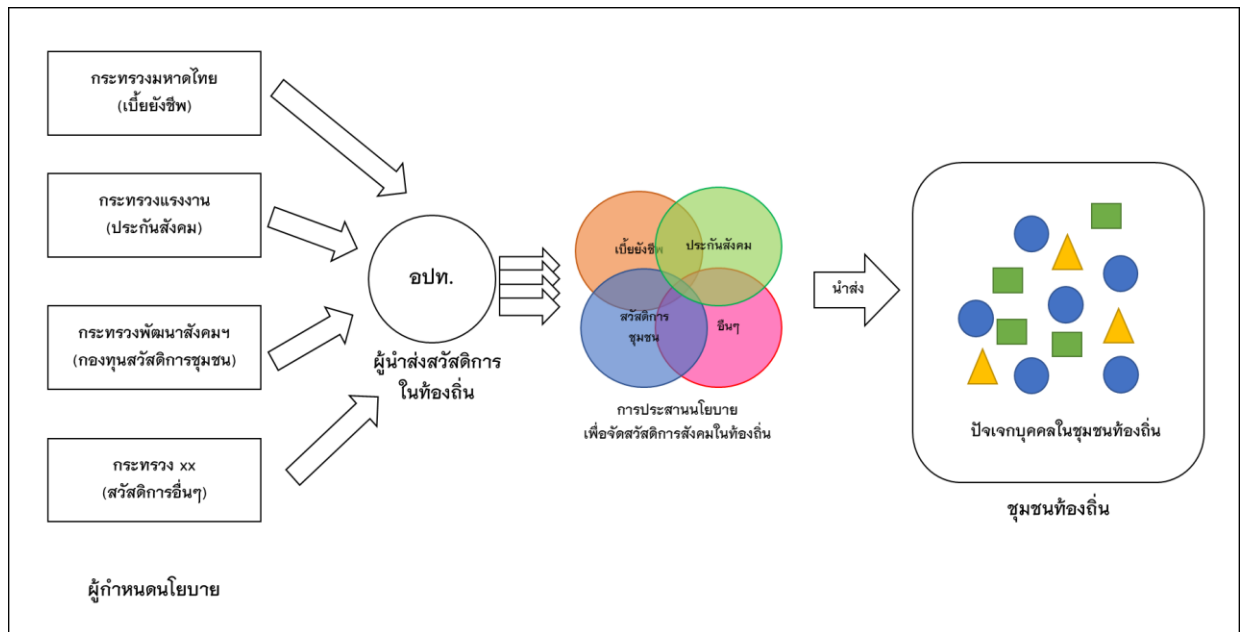
2) กรณีศึกษาเชิงลึกที่เลือกมีทั้งหมด 4 กรณีศึกษา ได้แก่ อบต.ฝายแก้ว อบต.สันทะหม่น่าน และ อบต.น้ำเกียน ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์มีจำนวนรวมทั้งหมด 42 คน

5. สรุปผลการวิจัย

5.1. กรอบนโยบายและแนวปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

เมื่อพิจารณากรอบนโยบายของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมพบว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงมีความสลับซับซ้อนซึ่งสามารถวิเคราะห์และจำแนกประเภทของตัวแสดงได้สามประเภท ได้แก่ หน่วยงานกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางต่างๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน เป็นต้น หน่วยงานส่งเสริมการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทในการนำนโยบายสวัสดิการสังคมจากส่วนกลางมาขับเคลื่อนในท้องถิ่นผ่าน อบท. เช่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นต้น และหน่วยงานนำส่งสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น คือ อบท. อย่างไรก็ตาม ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานที่มีบทบาทที่ชัดเจนที่สุดในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น คือ ผู้กำหนดนโยบายและผู้ส่งสวัสดิการในท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 การนำนโยบายสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น



ทั้งนี้ นโยบายด้านสวัสดิการสังคมจากส่วนกลางไม่ได้จำกัดอยู่เพียงสวัสดิการสามรูปแบบที่อยู่ในความสนใจของงานชิ้นนี้เท่านั้น ซึ่ง อปท. จะต้องนำนโยบายเหล่านี้มาประสานรวมเพื่อจัดสวัสดิการให้กับชุมชนท้องถิ่นของตนเอง แล้วนำส่งให้กับชุมชนท้องถิ่นซึ่งสมาชิกแต่ละคนเป็นปัจเจกบุคคลที่มีความต้องการแตกต่างกันออกไป โดยผลการศึกษาพบว่า ถึงแม้แนวปฏิบัติในการจัดสวัสดิการภายในท้องถิ่นในสามรูปแบบ คือ เบี้ยยังชีพ สวัสดิการชุมชน และการประกันสังคม มีความแตกต่างกันไปในแต่ละรูปแบบ ทว่า การนำส่งสวัสดิการในสามรูปแบบดังกล่าวมีจุดเชื่อมต่อที่สำคัญ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความร่วมมือ (collaborator) เพื่อให้บริการด้านสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นอันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมของชุมชนท้องถิ่นได้

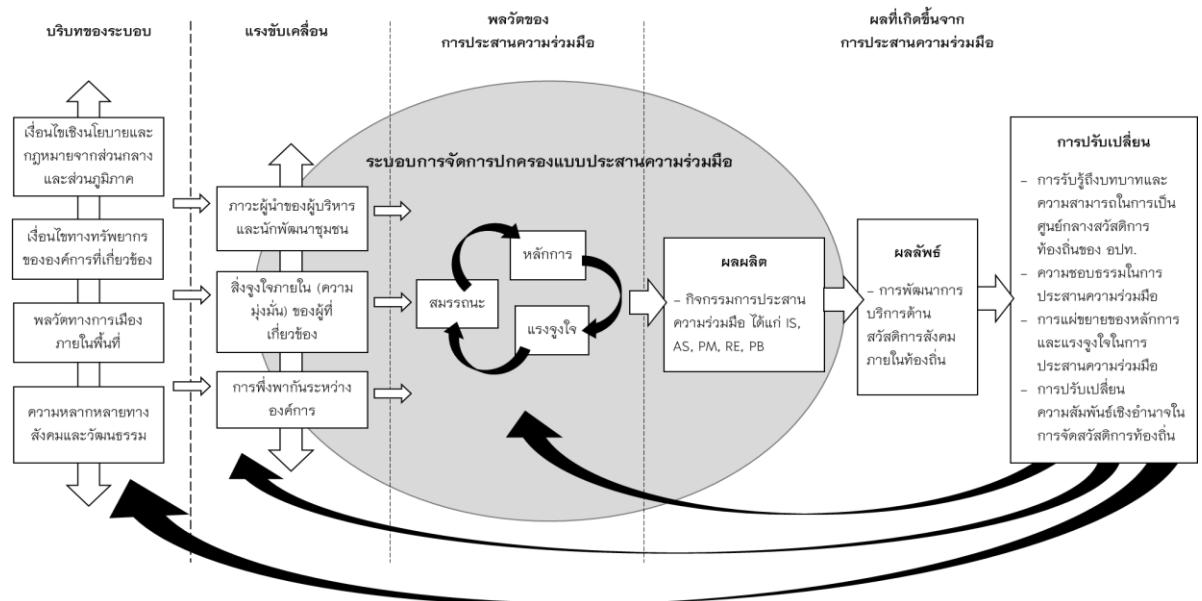
5.2. การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

ผลจากการศึกษาเชิงลึก พบว่า ทั้งสี่กรณีศึกษามีวิธีปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น และการประสานความร่วมมือที่แตกต่างกันภายใต้บริบทที่แตกต่างกัน โดย อบต.ฝายแก้ว เป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทที่ อปท. สามารถประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้อย่างสมดุล อบต.สันทะ เป็นพื้นที่ชนบทที่ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่ง อปท. มี

นักพัฒนาชุมชนเป็นผู้ที่สามารถจัดการการประสานความร่วมมือได้ด้วยทักษะส่วนบุคคล ทม. น่าน เป็นพื้นที่ที่มีความพร้อมด้านทรัพยากร อบต. จึงสามารถเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นและการประสานความร่วมมือต่างๆ ได้ และกรณีศึกษาสุดท้าย คือ อบต.น้ำเกี๋ยน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่นด้านความเข้มแข็งของชุมชนมาอย่างยาวนาน อบต. จึงทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นที่มีชุมชนนำ

ในท้ายที่สุด ผลการศึกษาที่ได้สามารถวิเคราะห์และสรุปตามกรอบ IFCG สามารถสรุปได้ในห้าประเด็น (ดู แผนภาพที่ 2) ประเด็นแรกว่าด้วยบริบทของการประสานความร่วมมือที่สำคัญ ได้แก่ เงื่อนไขเชิงนโยบายและกฎหมายซึ่งถูกกำหนดจากส่วนกลาง เงื่อนไขทางทรัพยากร พลวัตทางการเมืองซึ่งรวมถึงการเชื่อมต่อเครือข่ายที่มีอยู่เดิมและความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม

แผนภาพที่ 2 การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นตามแนวคิด IFCG



ประเด็นที่สอง คือ แรงขับเคลื่อนที่สำคัญในการประสานความร่วมมือ ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารทุกระดับและข้าราชการระดับปฏิบัติการของ อบต. สิ่งจูงใจที่จะทำให้เกิดผลพลวัตทางการเมือง และเครือข่ายการดำเนินงาน

ประเด็นที่สาม คือ *พลวัตของการประสานความร่วมมือที่สำคัญ* ได้แก่ แรงจูงใจและหลักการที่ อบท. และคู่ความร่วมมือมีส่วนร่วม อันนำไปสู่การแบ่งปันสมรรถนะของตนเพื่อใช้ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นร่วมกัน

ประเด็นที่สี่ คือ *กิจกรรมการประสานความร่วมมือ* ส่วนใหญ่ที่พบมีอยู่สามประเภทด้วยกัน ได้แก่ (1) การแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งมักจะเป็นการพึ่งพากันระหว่าง อบท. กับคู่ความร่วมมือที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลของกันและกัน (2) การร่วมโครงการกันซึ่งมักจะปรากฏในรูปแบบของการเป็นเครือข่ายประกันสังคม และ (3) การกำหนดนโยบายร่วมกันซึ่งมักจะปรากฏในการบริหารจัดการ กสช.

ประเด็นสุดท้าย คือ *ผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน* เมื่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีผู้ร่วมจัดสวัสดิการมากขึ้นและมีความเข้าถึงได้ของบริการมากขึ้น นำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ การที่ประชาชนและคู่ความร่วมมือตระหนักถึงบทบาทของ อบท. ในฐานะศูนย์กลางของการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นมากขึ้น และเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายในท้องถิ่นตามมา

5.3. แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

จากผลการศึกษาข้างต้น สามารถนำมาสรุปเป็นแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้ 2 แนวทาง แนวทางแรก คือ การพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นที่ อบท. เป็นผู้ดำเนินการประสานความร่วมมือ และแนวทางที่สอง คือ การพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นที่ อบท. เป็นผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ

ตารางที่ 1 แนวทางและเงื่อนไขในการพัฒนาการประสานความร่วมมือ

แนวทางการพัฒนา	(1) อบท. เป็นผู้นำ	(2) อบท. เป็นผู้สนับสนุน
ก) บทบาทที่พึงประสงค์ของ อบท. ในระดับองค์การ	ผู้นำที่มีความพร้อมทางทรัพยากร	ผู้สนับสนุนที่ตัวเล็ก (smaller local government) และเข้าใจบริบทท้องถิ่นเป็นอย่างดี
ข) ศักยภาพที่พึงประสงค์ของข้าราชการระดับปฏิบัติการ	- ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ - ทักษะการเป็นผู้ประสานงานและจัดการเครือข่าย	ความสามารถในการเรียนรู้ทำความเข้าใจพื้นที่
ค) เงื่อนไขเชิงนโยบาย	การกระจายอำนาจที่เอื้อต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรม	ความชัดเจนของนโยบายที่ถูกกำหนดไว้
ง) เงื่อนไขเชิงปฏิบัติ	ความร่วมมือและการยอมรับของภาคีเครือข่ายที่มีต่อ อบท.	ความเข้าใจและเชื่อมั่นระหว่าง อบท. กับภาคีเครือข่าย
จ) เงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อทั้ง 2 แนวทาง	ระบบการจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงได้	

6. อภิปรายผลการวิจัย

6.1. การจัดสวัสดิการท้องถิ่น

การจัดสวัสดิการท้องถิ่นในงานชิ้นนี้มุ่งสร้างกรอบคิดสำหรับการผสมผสานสวัสดิการสังคมรูปแบบต่างๆ ที่ถูกนำเสนออยู่ในท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกันภายใต้หลักการว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม โดยได้เลือกศึกษานำร่องเฉพาะสวัสดิการสามรูปแบบ ได้แก่ เบี้ยยังชีพ สวัสดิการชุมชน และประกันสังคม ซึ่งผลการศึกษาพบว่า อบท. ในจังหวัดน่านได้ร่วมนำเสนอสวัสดิการแต่ละรูปแบบด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งทำให้การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแตกต่างกันออกไปตามแต่ละพื้นที่ ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับงานของ Kröger (1997) ที่ได้นำเสนอไว้ว่า นโยบายสวัสดิการสังคมมักจะเป็นระบบที่กำหนดโครงสร้างการจัดสวัสดิการในระดับชาติ แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับท้องถิ่น และยังสอดคล้องกับงาน Trydegard และ Thorslund (2001; 2011) ที่มองว่า การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมักจะทำให้เกิดความหลากหลายของการจัดสวัสดิการสังคมภายในประเทศ

นอกจากนี้ ผลการศึกษาได้แสดงให้เห็นกระบวนการพัฒนาสวัสดิการในท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีความสอดคล้องกับงานของ Kazepov (2010) ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ สถานการณ์ที่พบเจอจากการศึกษาชิ้นนี้มีลักษณะที่นโยบายของรัฐได้สร้างโอกาสใหม่ให้กับองค์กรภาคประชาสังคม ส่วนภูมิภาค และองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นร่วมกันนำส่งสวัสดิการสังคมในระดับท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Kazepov ที่มองว่า การพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นมีลักษณะของกระบวนการคู่ขนานที่ประกอบด้วย กระบวนการเสริมอำนาจให้กับหน่วยย่อยของนโยบายสังคมซึ่งในงานชิ้นนี้คือการอบนโยบายที่เอื้อต่อการพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่น และกระบวนการเพิ่มจำนวนของตัวแสดงในนโยบายสังคมซึ่งในงานชิ้นนี้คือการที่ตัวแสดงอย่างองค์กรภาคประชาสังคม ส่วนภูมิภาค ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบท.

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของงานชิ้นนี้แตกต่างจากที่ Kröger (1997) ได้สรุปไว้ในประเด็นที่ว่า การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมักจะดำเนินงานโดยองค์กรท้องถิ่นของรัฐที่มีอิสระอย่างมากที่เรียกว่า “องค์กรสวัสดิการท้องถิ่น (welfare municipalities)” โดยอธิบายได้ว่า ด้วยบริบทของการกระจายอำนาจในประเทศไทย อบท. ยังไม่มีอิสระมากพอที่จะกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมของตนเองได้ ในทางตรงกันข้าม อบท. ทำได้เพียงดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางเท่านั้น เพราะถึงแม้สถานการณ์การพัฒนาสวัสดิการสังคมในประเทศไทยจะมีใกล้เคียงกับกระบวนการที่ Andreotti et al. (2012) เรียกว่า กระบวนการขับเคลื่อนสู่สวัสดิการท้องถิ่น (localization of welfare systems) ซึ่งมองว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากกว่า เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมากกว่า และมีความยั่งยืนกว่า ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ทว่า ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า อบท. เป็นเพียงสายพานลำเลียง (a mere transmission belt) ของนโยบายที่ถูกกำหนดมาโดยรัฐบาลกลางเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อโต้แย้งของ Brenner, 2004 (อ้างใน Andreotti และคณะ, 2012)

6.2. การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

ผลการศึกษา พบว่า การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่านมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Agranoff and McGuire (2003) ที่ได้ทำการศึกษารัฐท้องถิ่นในสหรัฐและพบว่า แต่ละท้องถิ่นมีกิจกรรมการประสานความร่วมมือแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของงานชิ้นนี้ได้นำเสนอข้อสรุปที่เรียบง่ายกว่างานของ Agranoff and McGuire โดยงานชิ้นนี้ได้จำแนกประเภทของ อบท. ที่มีการ

ประสานความร่วมมือออกเป็นสองรูปแบบ คือ ผู้นำการประสานความร่วมมือและผู้สนับสนุน การประสานความร่วมมือ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือตามกรอบ IFCG พบว่า อบท. ทั้งสี่มีบริบทที่ร่วมที่สำคัญ คือ กรอบนโยบายของรัฐบาลกลาง เจือปนโซทาง ทรัพยากร และพลวัตทางการเมือง มีแรงขับเคลื่อนหลักคือผู้บริหารและบุคลากรของ อบท. ซึ่ง ทำให้พลวัตของการประสานความร่วมมือดำเนินไปภายใต้หลักการและแรงจูงใจที่มีร่วมกันและการแบ่งปันสมรรถนะที่ใช้ในการทำงานร่วมกัน ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานของ O'Leary and Bingham (2009) ที่มองว่า บทบาทของผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (collaborative public manager) ที่เลือกเข้าร่วมในเครือข่ายมีส่วนสำคัญต่อการประสานความร่วมมือ และสอดคล้องกับงาน McGuire (2006) ที่เสนอทักษะของผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะไว้ เช่น การระบุบุคคลและทรัพยากรที่ต้องใช้ในการบรรลุเป้าหมายร่วมอย่าง ชัดเจน การอำนวยความสะดวกให้เกิดข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยบทบาทในการบริหารจัดการและการนำ การสร้างความผูกพันเพื่อการดำเนินงานร่วมกัน การสร้างปฏิสัมพันธ์ที่มีผลผลิตภาพและ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนระหว่างตัวแสดงต่างๆ และรวมไปถึงการอำนวยความสะดวกให้เกิด ความเชื่อใจและหนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ในแง่ของผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน งานชิ้นนี้พบว่า การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีผู้ร่วม จัดสวัสดิการมากขึ้นและมีความเข้าถึงได้ของบริการมากขึ้น ซึ่งทำให้ประชาชนและคู่ความ ร่วมมือได้ตระหนักถึงบทบาทของ อบท. ในฐานะศูนย์กลางของการจัดสวัสดิการสังคมภายใน ท้องถิ่นและได้ร่วมจัดสวัสดิการในท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของ Sink (1996) ที่ มองว่า การประสานความร่วมมือทำให้เกิดกระบวนการแปรรูปความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ทำให้ องค์ประกอบทางสังคมที่มีอำนาจน้อยกว่าเสี่ยงในการกำหนดนโยบายได้มากขึ้น และยัง สอดคล้องกับงานของ Huxham and Vangen (2013) ที่มองว่า การประสานความร่วมมือที่มีตัว แสดงเข้ามาร่วมคิดจะช่วยเปิดมุมมองในการคิดแก้ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนด้วยวิธีการแบบ ใหม่ได้ และการร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะดังกล่าวได้สร้างเสริมความสะดวกให้กับ ผู้รับบริการมากขึ้น กล่าวคือ อบท. ได้กลายเป็นจุดบริการแบบเบ็ดเสร็จ (one-stop service) ด้านสวัสดิการสังคมมากขึ้น

7. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) รัฐบาลกลางควรกำหนดหรือเปิดโอกาสให้ อบท. เป็นหน่วยกลางในชุมชนท้องถิ่นที่ประสานความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนงานด้านสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นที่เป็นระบบ เช่น อบท. สามารถกำหนดเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือของตนเองได้ โดยรัฐบาลกลางอาจกำหนดองค์ประกอบของเครือข่ายในการร่วมกันจัดสวัสดิการท้องถิ่นให้ครอบคลุม โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ เป็นต้น
- 2) รัฐบาลกลางควรส่งเสริมการพัฒนาระบบความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นระหว่าง อบท. กับหน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันแบบหุ้นส่วน ร่วมคิด ร่วมสร้าง ลดการสั่งการจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น (ซึ่งในหลายครั้งสั่งการผ่านมาทางส่วนภูมิภาค) และเปิดโอกาสให้ อบท. มีอิสระในการสร้างสรรค์สวัสดิการท้องถิ่นตามบริบทปัญหาในพื้นที่ของตน
- 3) หน่วยงานระดับนโยบายควรร่วมกันออกแบบและกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมบนฐานของสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมส่วนบุคคล (personalized social welfare and security) โดยเน้นการวิเคราะห์และออกแบบสวัสดิการบนฐานของความต้องการส่วนบุคคล มากกว่าการออกแบบนโยบายสวัสดิการตามภาระหน้าที่ของหน่วยงาน
- 4) อบท. ควรมีการสร้างสรรค์นโยบายที่ตอบโจทย์ความต้องการด้านสวัสดิการเพื่อความมั่นคงทางสังคมของคนในชุมชน เช่น การฟื้นฟูรูปแบบสวัสดิการที่กระตุ้นให้ชุมชนช่วยเหลือกันและกัน เช่น ทานทอด ซะกาด แล้วนำเงินที่ได้มาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคม อันจะเป็นการเชื่อมต่อมิติทางวัฒนธรรม ความเชื่อ ประเพณี และภูมิปัญญา เข้ากับระบบความมั่นคงทางสังคมให้กับคนในชุมชน
- 5) อบท. ควรเรียนรู้แนวทางและวิธีการในการต่อรองอำนาจในการจัดสวัสดิการสังคมในพื้นที่ของตน ซึ่งปัจจัยที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ดังกล่าว คือ การสร้างเสริมความเข้าใจให้กับบุคลากรใน อบท. เองและประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับรูปแบบสวัสดิการที่หลากหลาย องค์ประกอบของงานสวัสดิการที่กว้างขึ้น และโดยเฉพาะ

อย่างยิ่งความเป็นพหุลักษณะของสวัสดิการท้องถิ่น ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีแนวทางเดียวเสมอไป ในทางตรงกันข้าม อบท. ต้องทำงานด้วยพหุวิธี เข้าใจพหุวิธี และสร้างและพัฒนาพหุภาคี

- 6) การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นควรเกิดขึ้นทั้งในแนวนอน คือระหว่าง อบท. กับภาคีเครือข่าย และแนวดิ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายระดับทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และชุมชนท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ควรมีการตั้งเป้าหมายร่วมกันเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทิศทางและแนวทางการทำงานร่วมกัน

8. ข้อเสนอแนะต่อการทำวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ศึกษาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมในบริบทที่กว้างขึ้น โดยอาจขยายพื้นที่ในการศึกษาเป็นระดับภาคหรือระดับประเทศ เพื่อวิเคราะห์สถานะของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในประเทศ
- 2) ศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลและการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น อันจะนำมาซึ่งการพัฒนา อบท. สู่การเป็นรัฐบาลท้องถิ่นอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถจัดบริการสาธารณะด้านสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว ทันสมัย และมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 3) ศึกษาสมรรถนะและบทบาทของบุคลากรระดับปฏิบัติการ (street-level bureaucrats) ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักพัฒนาชุมชนในแต่ละ อบท. เพื่อค้นหาว่าบุคลากรเหล่านี้มีบทบาทและสมรรถนะที่ส่งผลต่อการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นอย่างไร
- 4) ศึกษาเงื่อนไขในการพัฒนา อบท. ในฐานะศูนย์กลางของระบบรัฐท้องถิ่นในการขับเคลื่อน ประสานเครือข่าย ประสานบุคลากร และการนำส่งสวัสดิการในระดับท้องถิ่น

สารบัญ

บทคัดย่อ	ก
Abstract	ค
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	จ
สารบัญ	ด
สารบัญตาราง	น
สารบัญแผนภาพและรูป	ป
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	11
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	11
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology)	12
1.4.1 ขอบเขตการวิจัย	12
1.4.2 วิธีการเก็บข้อมูล	14
1.4.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	15
1.5 กิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยแต่ละข้อ	15
1.6 ผลที่ได้รับจากการดำเนินงาน	16
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	17
2.1 การจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ	17
2.1.1 ลักษณะ ประเภท และองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือ	18
2.1.2 กิจกรรมการประสานความร่วมมือ	22
2.1.3 ประโยชน์ของการประสานความร่วมมือ	24
2.1.4 ผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ	25
2.1.5 ระบบการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ	25

2.2 ความมั่นคงทางสังคม	28
2.3 การจัดสวัสดิการสังคม	32
2.3.1 สวัสดิการท้องถิ่น.....	33
2.3.2 สวัสดิการชุมชน	37
2.3.3 สวัสดิการแบบผสมหรือแบบบูรณาการ	41
2.4 การกระจายอำนาจ	44
2.5 นิยามศัพท์สำคัญ	46
2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	48
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	54
3.1. ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม	54
3.1.1. ขอบเขตการวิจัยเชิงปริมาณ.....	56
3.1.2. ขอบเขตการวิจัยเชิงคุณภาพ	58
3.2. กระบวนการเก็บข้อมูล.....	58
ระยะที่ 1: ศึกษาภาพรวมเชิงนโยบายและระดับจังหวัด	59
3.2.1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research)	59
3.2.2. การเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม.....	63
ระยะที่ 2: การตรวจสอบข้อมูลจากแบบสอบถามและคัดเลือกกรณีศึกษา	69
3.2.3. การสัมภาษณ์ อปท.	70
3.2.4. การสัมภาษณ์หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค	73
ระยะที่ 3: การเก็บข้อมูลเชิงลึกกับกรณีศึกษา.....	74
3.2.5. การสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม	74
3.3. การวิเคราะห์ข้อมูล.....	76
3.3.1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ	76
3.3.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ	78
บทที่ 4 การจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมในจังหวัดน่าน: กรอบนโยบายและแนวปฏิบัติ .	79

4.1.	สถานะนโยบายและองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นไทย.....	79
4.1.1.	นโยบายของรัฐกับสวัสดิการท้องถิ่น.....	79
4.1.2.	ความสนใจของสื่อ.....	88
4.1.3.	มุมมองของนักวิชาการและนักวิจัย.....	90
4.2.	เบี้ยยังชีพ: การากิจที่ถูกล่าไยโอนสู่ท้องถิ่น.....	91
4.2.1.	กรอบกฎหมายและนโยบาย.....	91
4.2.2.	แนวปฏิบัติในการนำส่งเบี้ยยังชีพ	93
4.3.	กองทุนสวัสดิการชุมชน: นโยบายที่ท้องถิ่นต้องนำไปปฏิบัติ	96
4.3.1.	กรอบกฎหมายและนโยบาย.....	97
4.3.2.	แนวปฏิบัติในการนำส่งสวัสดิการชุมชน	99
4.4.	ประกันสังคม: ความร่วมมือที่ถูกร้องขอจากท้องถิ่น.....	105
4.4.1.	กรอบกฎหมายและนโยบาย.....	105
4.4.2.	แนวปฏิบัติในการนำส่งสิทธิประโยชน์ประกันสังคมในท้องถิ่น.....	108
4.5.	ภาพรวมของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมในจังหวัดน่าน.....	119
4.5.1.	โครงสร้างและระบบสวัสดิการในท้องถิ่น	119
4.5.2.	กระบวนการนำส่งสวัสดิการเพื่อความมั่นคงทางสังคมในท้องถิ่น	123
4.5.3.	บทบาทของ อบท. ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น	125
บทที่ 5	การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น: กรณีศึกษาและแนวปฏิบัติ.....	127
5.1.	องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว: ผู้ประสานความร่วมมืออย่างสมดุล	127
5.1.1.	ข้อมูลทั่วไปของตำบลฝายแก้ว	127
5.1.2.	การจัดสวัสดิการสังคมในเขต อบต.ฝายแก้ว	130
5.1.3.	การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.ฝายแก้ว	138
5.2.	องค์การบริหารส่วนตำบลสันทะ: ผู้จัดการการประสานความร่วมมือด้วยทักษะส่วนบุคคล....	141
5.2.1.	ข้อมูลทั่วไปของตำบลสันทะ.....	141
5.2.2.	การจัดสวัสดิการสังคมในเขต อบต.สันทะ.....	143

5.2.3.	การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.สันทะ	147
5.3.	เทศบาลเมืองน่าน: ผู้ขับเคลื่อนที่มีความพร้อมด้านทรัพยากร	151
5.3.1.	ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่เทศบาลเมืองน่าน	151
5.3.2.	การจัดสวัสดิการท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองน่าน	153
5.3.3.	การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ ทม.น่าน	158
5.4.	องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเกีฮ่วน: ผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ	162
5.4.1.	ข้อมูลทั่วไปของตำบลน้ำเกีฮ่วน	162
5.4.2.	การจัดสวัสดิการสังคมในเขต อบต.น้ำเกีฮ่วน	163
5.4.3.	การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.น้ำเกีฮ่วน	167
บทที่ 6	แนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือ	170
6.1.	สถานการณ์การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน	170
6.1.1.	บริบทของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น	170
6.1.2.	แรงขับเคลื่อน	172
6.1.3.	พลวัตของการประสานความร่วมมือ	174
6.1.4.	กิจกรรมการประสานความร่วมมือ	175
6.1.5.	ผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน	177
6.1.6.	การจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือในจังหวัดน่าน	180
6.2.	โอกาสและอุปสรรคในการพัฒนาการประสานความร่วมมือ	183
6.2.1.	นโยบายของรัฐบาลกลาง	183
6.2.2.	สมรรถนะและทัศนคติของ อปท.	185
6.2.3.	เงื่อนไขของคู่ความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น	189
6.3.	แนวทางการพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือในประเทศไทย	190
6.3.1.	สวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือที่มี อปท. เป็น “ผู้นำ”	191
6.3.2.	สวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือที่มี อปท. เป็น “ผู้สนับสนุน”	193
6.3.3.	แนวทางการพัฒนาระบบ IT เพื่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่น	194

บทที่ 7	สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	199
8.1.	สรุปผลการวิจัย	199
8.1.1.	กรอบนโยบายและแนวปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน	199
8.1.2.	การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน	201
8.1.3.	แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น.....	204
8.2.	อภิปรายผลการวิจัย	205
8.2.1.	การจัดสวัสดิการท้องถิ่น.....	205
8.2.2.	การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น.....	206
8.2.3.	การตอบคำถามและวัตถุประสงค์การวิจัย	207
8.3.	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	209
8.4.	ข้อเสนอแนะต่อการทำวิจัยครั้งต่อไป	211
8.5.	สรุปส่งท้าย	211
ภาคผนวก ก.	แบบสอบถาม	Error! Bookmark not defined.
ภาคผนวก ข.	ผลการวิเคราะห์ค่า IOC.....	Error! Bookmark not defined.
ภาคผนวก ค.	ผลการหาค่าสัมประสิทธิ์อัลฟา	Error! Bookmark not defined.
ภาคผนวก ง.	ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม.....	220
ภาคผนวก จ.	ตัวอย่างแบบสัมภาษณ์.....	Error! Bookmark not defined.
ภาคผนวก ฉ.	สรุปรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....	225
ภาคผนวก ช.	ดรชนีอักษรย่อ	220
บรรณานุกรม		227

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1	เปรียบเทียบอัตราส่วนผู้รับบริการต่อช่องทางการให้บริการในระบบเบี่ยงชีฟ ประกันสังคม และสวัสดิการชุมชน	4
ตารางที่ 1.2	เปรียบเทียบการจัดสวัสดิการสังคมในรูปตัวเงินภายในท้องถิ่น.....	8
ตารางที่ 2.1	วิธีการจำแนกประเภทของเป้าหมายในการประสานความร่วมมือ.....	20
ตารางที่ 2.2	ประเภทของกิจกรรมการประสานความความร่วมมือของ Agranoff & McGuire.....	23
ตารางที่ 2.3	ตัวแบบเชิงเหตุผลเพื่อการวิเคราะห์การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ	27
ตารางที่ 2.4	ความหมายของความมั่นคงทางสังคมในต่างประเทศ	29
ตารางที่ 2.5	เปรียบเทียบการจำแนกประเภทสวัสดิการแบบไม่เป็นทางการและสวัสดิการชุมชน	40
ตารางที่ 3.1	แหล่งข้อมูลสำหรับการวิจัยเอกสาร.....	60
ตารางที่ 3.2	คำสำคัญสำหรับการวิจัยเอกสาร	61
ตารางที่ 3.3	สรุปผลการเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร (ภาษาไทย).....	62
ตารางที่ 3.4	สรุปผลการตรวจสอบความเที่ยงเชิงเนื้อหา (Content Validity).....	64
ตารางที่ 3.5	จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามอำเภอที่ตั้ง.....	65
ตารางที่ 3.6	จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามประเภทของ อบท.	66
ตารางที่ 3.7	จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามระดับรายได้ของ อบท.....	67
ตารางที่ 3.8	จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามจำนวนประชากรของ อบท.	68
ตารางที่ 3.9	จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามขนาดพื้นที่ของ อบท.....	68
ตารางที่ 3.10	จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน.....	69
ตารางที่ 3.11	ระดับการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นใน 11 กรณีศึกษา.....	71
ตารางที่ 3.12	สรุปผลการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์	72
ตารางที่ 3.13	การประเมินการประสานความร่วมมือของ อบท. ที่ถูกสัมภาษณ์ในระยะที่ 2	75
ตารางที่ 3.14	สรุปผลการเก็บข้อมูลระยะที่ 3	76
ตารางที่ 4.1	นโยบาย/กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการภายในท้องถิ่น.....	82
ตารางที่ 4.2	บริบทเชิงนโยบายที่สำคัญต่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่น.....	88
ตารางที่ 4.3	ผลการสืบค้นข่าวในฐานข้อมูล Matichon E-Library	89
ตารางที่ 4.4	ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมที่ต้องถ่ายโอนที่อยู่ในความสนใจของงานวิจัย	92
ตารางที่ 4.5	จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามปี พ.ศ. ที่เริ่มจ่ายเบี่ยงชีฟ.....	93
ตารางที่ 4.6	จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามจำนวนผู้รับเบี่ยงชีฟทั้งหมด	94
ตารางที่ 4.7	สรุปการนำส่งเบี่ยงชีฟของ อบท. ที่ถูกสัมภาษณ์ (เรียงตามจำนวนผู้รับเบี่ยงชีฟ)	95

ตารางที่ 4.8	ข้อมูลกองทุนสวัสดิการชุมชน ปี พ.ศ. 2558.....	98
ตารางที่ 4.9	ระดับค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อปท.-อสชช. ในภาพรวม.....	101
ตารางที่ 4.10	ค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อปท.-อสชช. จำแนกตามประเภทของกิจกรรม	102
ตารางที่ 4.11	ค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือ อปท.-อสชช. ของ อปท. ที่สัมภาษณ์	103
ตารางที่ 4.12	ช่องทางการรับสิทธิประโยชน์ประกันสังคมโดยการรับโอนผ่านธนาคาร.....	106
ตารางที่ 4.13	ช่องทางการจ่ายเงินสมทบสำหรับการประกันสังคม	107
ตารางที่ 4.14	ระดับค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อปท.-สปสจ. ในภาพรวม.....	115
ตารางที่ 4.15	ค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อปท.-สปสจ. จำแนกตามประเภทของกิจกรรม.....	115
ตารางที่ 4.16	ค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือ อปท.-สปสจ. ของ อปท. ที่สัมภาษณ์.....	116
ตารางที่ 4.17	ประเภทของตัวแสดงนโยบายในระบบสวัสดิการสังคมสามรูปแบบ	121
ตารางที่ 5.1	ค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.ฝ่ายแก้ว.....	140
ตารางที่ 5.2	ค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.สันทะ.....	149
ตารางที่ 5.3	ค่าเฉลี่ยของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ ทม.น่าน	160
ตารางที่ 5.4	ค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.น้ำเกียน.....	168
ตารางที่ 6.1	เปรียบเทียบบริบทของการประสานความร่วมมือในสี่กรณีศึกษา.....	171
ตารางที่ 6.2	เปรียบเทียบแรงขับเคลื่อนในการประสานความร่วมมือในสี่กรณีศึกษา.....	173
ตารางที่ 6.3	เปรียบเทียบพลวัตของการประสานความร่วมมือในสี่กรณีศึกษา	174
ตารางที่ 6.4	เปรียบเทียบกิจกรรมการประสานความร่วมมือในสี่กรณีศึกษา	176
ตารางที่ 6.5	เปรียบเทียบผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยนในสี่กรณีศึกษา.....	178
ตารางที่ 6.6	เปรียบเทียบองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือในสี่กรณีศึกษา	181
ตารางที่ 7.1	แนวทางและเงื่อนไขในการพัฒนาการประสานความร่วมมือ	204

สารบัญแผนภาพและรูป

แผนภาพที่ 2.1 กรอบคิดเชิงบูรณาการสำหรับการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (The Integrative Framework for Collaborative Governance: IFCG).....	26
แผนภาพที่ 2.2 เชื่อมโยงแนวคิดหลักกับสถานการณ์ของการนำส่งสวัสดิการภายในท้องถิ่น	49
แผนภาพที่ 2.3 การประสานความร่วมมือในการนำส่งสวัสดิการในท้องถิ่นเชิงทฤษฎี.....	50
แผนภาพที่ 2.4 กรอบการวิเคราะห์การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน ..	52
แผนภาพที่ 3.1 ประเภทของการวิจัยแบบผสม	55
แผนภาพที่ 4.1 ระบบการนำส่งเบี้ยยังชีพในท้องถิ่น	93
แผนภาพที่ 4.2 ระบบสวัสดิการชุมชนในท้องถิ่น	99
แผนภาพที่ 4.3 ระบบการนำส่งประกันสังคมในท้องถิ่นในจังหวัดน่าน	110
แผนภาพที่ 4.4 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเส้นทางการเงินสวัสดิการ	120
แผนภาพที่ 4.5 กระบวนการนำส่งสวัสดิการเพื่อความมั่นคงทางสังคมในท้องถิ่น	124
แผนภาพที่ 5.1 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ อบต.ฝายแก้ว ด้านเบี้ยยังชีพ.....	132
แผนภาพที่ 5.2 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ อบต.ฝายแก้ว ด้านประกันสังคม	133
แผนภาพที่ 5.3 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ อบต.ฝายแก้ว ด้านสวัสดิการชุมชน	138
แผนภาพที่ 5.4 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ อบต.ฝายแก้ว ด้านเบี้ยยังชีพ	144
แผนภาพที่ 5.2 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ อบต.ฝายแก้ว ด้านประกันสังคม	145
แผนภาพที่ 5.5 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ ทม.น่าน ด้านเบี้ยยังชีพ	154
แผนภาพที่ 5.6 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ ทม.น่าน ด้านสวัสดิการชุมชน	158
แผนภาพที่ 5.8 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ อบต.น้ำเกี๋ยน ด้านสวัสดิการชุมชน.....	166
แผนภาพที่ 6.1 แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลเพื่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่น.....	196
แผนภาพที่ 7.1 การนำนโยบายสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น.....	200
แผนภาพที่ 7.2 การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นตามแนวคิด IFCG.....	203
รูปที่ 4.1 ป้ายศูนย์ประสานงานเครือข่ายประกันสังคมที่ติดตั้งไว้ในบาง อบท.....	109
รูปที่ 4.2 สติกเกอร์ประชาสัมพันธ์การให้บริการประกันสังคมผ่าน อบท. ในจังหวัดน่าน.....	109
รูปที่ 4.3 ตัวอย่างเกียรติบัตร "องค์กรแห่งการพึ่งพา" ประเภท ดาวเด่น ระดับ เพชร.....	112
รูปที่ 4.4 โล่รางวัลดาวเด่นที่ สปสจ.น่าน มอบให้กับ อบท. ที่ให้บริการผ่านเกณฑ์	114
รูปที่ 4.5 ตารางสำหรับผู้ประสานงานประกันสังคมในท้องถิ่น	117

รูปที่ 4.6 เอกสารที่ สปสจ.น่าน มอบให้ อบท. สำหรับให้บริการผู้ประกันตน	117
รูปที่ 5.1 แผนที่ตำบลฝายแก้ว อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน	128
รูปที่ 5.2 ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว อ.ภูเพียง จังหวัดน่าน ในวันพิธีเปิดที่ทำการ ใน วันที่ 29 ธันวาคม 2559.....	129
รูปที่ 5.3 ตัวอย่างเอกสารและสถานที่ของ กสชช.ตำบลฝายแก้ว	136
รูปที่ 5.4 แผนที่ของตำบลสันทะ อ.น่าน้อย จ.น่าน	142
รูปที่ 5.5 การประชุมคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลสันทะ เมื่อปี พ.ศ. 2554	147
รูปที่ 5.6 แสดงเขตศรัทธาวัดในเทศบาลเมืองน่าน	152
รูปที่ 5.7 บรรยากาศกิจกรรมในวันจ่ายเบี้ยยังชีพของ ทม.น่าน เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2560	154
รูปที่ 5.8 ระบบจัดการข้อมูลของกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลในเวียงที่อยู่ระหว่างการพัฒนา.....	157
รูปที่ 5.9 บอร์ดประชาสัมพันธ์จำนวนสมาชิก กสชช.ตำบลในเวียง	161

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดสวัสดิการสังคม (Social welfare provision) เป็นภารกิจที่อยู่ในความสนใจของหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น หรือชุมชน โดยรัฐบาลกลางให้ความสนใจกับเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง และมีการกำหนดให้การจัดสวัสดิการสังคมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ (ดู คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2550, 2554; คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียว, 2554) และหน่วยงานหลักที่ดูแลก็แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับว่าเป็นสวัสดิการในรูปแบบใด เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดูภาพรวมของการสังคมสงเคราะห์ ในขณะที่สำนักงานประกันสังคมดูภาพรวมของสวัสดิการสังคมในรูปแบบของการประกันสังคม เป็นต้น ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น การจัดสวัสดิการสังคมเป็นทั้งเรื่องที่ต้องปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องตอบสนองต่อทั้งนโยบายของรัฐบาลกลางและความต้องการของคนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐจะไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และกองทุนสวัสดิการชุมชนซึ่งดำเนินการโดยองค์กรชุมชนเองจึงได้ถือกำเนิดขึ้น (ดู ตัวอย่างพัฒนาการของกองทุนสวัสดิการชุมชน ใน สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 2557) โดยภาครัฐให้การสนับสนุนผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) (ดู สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552, 2556)

ความหลากหลายขององค์กรที่เข้ามามีส่วนในการจัดสวัสดิการสังคมนี้ ในแง่หนึ่ง อาจทำให้เกิดความท้อถึงในการนำส่งสวัสดิการสังคมสู่ประชาชนมากขึ้น ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากงานของ สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2556) และ อมรรรัตน์ จีระปัญญา (2551) ที่มองเห็นความสำคัญของการร่วมกันจัดสวัสดิการระหว่างหน่วยงาน จึงมุ่งศึกษาแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมของทุกภาคส่วน ทว่า เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า องค์กรที่แตกต่างกันย่อมมีแนวคิดและวิธีการที่แตกต่างกันในการจัดสวัสดิการ ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด (สปสจ.) ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายการประกันสังคมของรัฐบาลกลางไปปฏิบัติและทำหน้าที่นำส่งสวัสดิการให้กับผู้ประกันตนภายในจังหวัด มีระบบและวิธีการนำส่งภายใต้มาตรฐานกลางระดับชาติ ในขณะที่องค์กรสวัสดิการ

ชุมชน (อสมช.) สามารถออกแบบรูปแบบและวิธีการนำส่งสวัสดิการได้เองตามความต้องการของชุมชนนั้น ส่วน อบท. นำส่งเบี้ยยังชีพตามเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐบาลกลาง แต่รายละเอียดในการนำส่งแตกต่างกันไปตามแต่ที่ อบท. แต่ละแห่งจะกำหนด ดังนั้น การจัดสวัสดิการสังคมจึงแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่

สถานการณ์ปัจจุบันของการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างหลากหลายข้ามพื้นที่อย่างมาก ในบางพื้นที่ รัฐบาลกลาง อบท. และชุมชนได้ร่วมกันจัดสวัสดิการในทางใดทางหนึ่ง (เช่น Chaichakan, 2014; วริษฐา แก้วเกตุ, ไม่ระบุ) แต่ในบางพื้นที่ทั้งสามภาคส่วนทำงานแยกส่วนกันอย่างชัดเจน ดังนั้น คำถามสำคัญที่ต้องตอบคือ หากความหลากหลายของการจัดสวัสดิการสังคมที่กำลังเกิดขึ้นนี้ได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ (territorial injustice) ในเรื่องของการได้รับสวัสดิการสังคมอย่างไร ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่การนำส่งสวัสดิการยังเป็นแบบแยกส่วนจะทำอย่างไร และหากภายในเขตท้องถิ่นหนึ่งมีศักยภาพในการจัดสวัสดิการสังคมสูง ประชาชนถือว่าโชคดีที่ได้อยู่ในพื้นที่นั้น ในทางตรงกันข้าม หากท้องถิ่นนั้นมีการจัดสวัสดิการสังคมอย่างด้อยประสิทธิภาพ ให้ถือว่าเป็นโชคร้ายของคนในพื้นที่ อย่างนั้นหรือ

สวัสดิการสังคมในท้องถิ่นสามรูปแบบที่มีโครงสร้างและวิธีการในการจัดสวัสดิการที่ชัดเจน คือ การประกันสังคม สวัสดิการชุมชน และการจ่ายเงินสงเคราะห์ (เบี้ยยังชีพ) โดยข้อมูลในตารางที่ 1.1 เป็นตัวอย่างการวิเคราะห์เบื้องต้นเพื่อเปรียบเทียบการเข้าถึงได้ (accessibility) ระหว่างสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นสามรูปแบบดังกล่าว และระหว่างพื้นที่สี่จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพฯ สมุทรปราการ เชียงใหม่ และน่าน โดยสี่จังหวัดที่เลือกมานี้มีความแตกต่างกันในทุกมิติแต่ความแตกต่างที่โดดเด่น คือ จำนวนจุดให้บริการด้านประกันสังคม เช่น น่านเป็นจังหวัดขนาดเล็กที่มีสาขาของสำนักงานประกันสังคมจังหวัด (สปสจ.) เพียงแห่งเดียวในอำเภอเมือง เชียงใหม่เป็นจังหวัดขนาดใหญ่ที่ สปสจ. มีสองสาขาที่อำเภอเมืองและอำเภอฝาง สมุทรปราการเป็นจังหวัดอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ สปสจ. มีสามสาขาที่อำเภอเมือง อำเภอพระประแดง และอำเภอบางพลี และสุดท้าย กรุงเทพฯ เป็นจังหวัดที่มีสำนักงานประกันสังคมระดับเขตอยู่ด้วยกันถึง 12 เขต

เมื่อพิจารณาภาพรวมจากตารางดังกล่าว จะเห็นได้ว่า จำนวนช่องทางในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมและจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัดแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งส่งผลต่อ

อัตราส่วนของจำนวนผู้รับบริการ (ประชาชน) ต่อช่องทางในการเข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคมที่แตกต่างกันอย่างมากเช่นกัน โดยในภาพรวมระดับประเทศ ช่องทางการให้บริการด้านสวัสดิการสังคมช่องทางหนึ่งจะต้องรองรับผู้ให้บริการจำนวน 4,733.82 คน ซึ่งเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีอัตราส่วนใกล้เคียงกับอัตราส่วนดังกล่าว (4,909.78 คนต่อช่องทาง) ส่วนน่านเป็นจังหวัดที่มีอัตราส่วนดังกล่าวต่ำที่สุด (2,724.53) ในทางตรงกันข้าม กรุงเทพฯ กลับมีอัตราผู้รับบริการต่อช่องทางในการให้บริการที่สูงถึง 41,278.33 คน/ช่องทาง และรองลงมาคือสมุทรปราการ (13,466.42 คน/ช่องทาง) ซึ่งตัวเลขเหล่านี้อาจแปลความได้ว่า ในจังหวัดที่มีอัตราส่วนนี้สูง ประชาชนอาจต้องพบกับความยากลำบากในการเข้าถึงบริการ ในขณะที่จังหวัดที่มีอัตราส่วนนี้ต่ำ ประชาชนอาจสามารถเข้าถึงบริการได้ง่ายกว่า

จริงอยู่ว่า ตัวเลขเหล่านี้อาจแสดงการเข้าถึงได้ของจุดให้บริการซึ่งจำกัดอยู่เพียงการให้บริการที่สำนักงานหรือที่ทำการขององค์กรเท่านั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นมุมมองที่ผิวเผินมาก ทว่าอย่างน้อยตัวเลขเหล่านี้ได้สะท้อนภาพความหลากหลายของการเข้าถึงได้ของสวัสดิการสังคมระหว่างพื้นที่ออกมาอย่างชัดเจน โดยตารางที่ 1.1 ได้ย้ำเตือนว่า การที่ประชาชนจะเข้าถึงสวัสดิการได้ในพื้นที่หนึ่งขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยซึ่งปัจจัยหลักอันหนึ่ง คือ การมีอยู่ขององค์กรที่ทำหน้าที่นำส่งสวัสดิการสังคมต่างๆ ภายในเขตพื้นที่หนึ่ง ยกตัวอย่างเช่นในพื้นที่ของจังหวัดน่านมีองค์กรสวัสดิการสังคมอยู่รวมจำนวน 176 แห่ง ประกอบด้วย อบท. 99 แห่งทำหน้าที่นำส่งเบี้ยยังชีพ สปสจ. 1 แห่งทำหน้าที่นำส่งสิทธิประโยชน์ด้านประกันสังคม และ อสชช. 76 แห่งทำหน้าที่นำส่งสวัสดิการชุมชน เท่ากับว่ามีช่องทางในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมในพื้นที่ของตนเองอยู่ถึง 176 ช่องทางด้วยกัน

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่จะพบเมื่อพิจารณาให้ลึกลงไป คือ ช่องทางการเข้าถึงสวัสดิการทั้ง 176 แห่งนี้กลับไม่ได้มีไว้ให้กับประชาชนทุกคนทุกกลุ่มในพื้นที่ แต่กลับแยกส่วนออกไปตามระบบสวัสดิการสังคมที่ตนมีสิทธิเข้าถึงได้ (entitlement) เช่น ระบบเบี้ยยังชีพในจังหวัดน่านมีช่องทางการเข้าถึง 99 แห่ง ระบบประกันสังคมมีช่องทางเพียง 1 แห่ง และระบบสวัสดิการชุมชนมีช่องทางเพียง 76 แห่ง ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างของการเข้าถึงได้ระหว่างระบบขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็นภาพสะท้อนอย่างหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคมแบบแยกส่วนนั่นเอง

ตารางที่ 1.1 เปรียบเทียบอัตราส่วนผู้รับบริการต่อช่องทางการให้บริการในระบบเบียร์ยังชีพ ประกันสังคม และสวัสดิการชุมชน

ระบบสวัสดิการ	เชียงใหม่			น่าน			กรุงเทพฯ			สมุทรปราการ			ทั่วประเทศ		
	ช่องทางการเข้าถึง (แห่ง)	จำนวนประชากร (คน) ⁴	อัตราส่วนผู้รับต่อช่องทาง (คน/แห่ง) ⁵	ช่องทางการเข้าถึง (แห่ง)	จำนวนประชากร (คน) ⁴	อัตราส่วนผู้รับต่อช่องทาง (คน/แห่ง) ⁵	ช่องทางการเข้าถึง (แห่ง)	จำนวนประชากร (คน) ⁴	อัตราส่วนผู้รับต่อช่องทาง (คน/แห่ง) ⁵	ช่องทางการเข้าถึง (แห่ง)	จำนวนประชากร (คน) ⁴	อัตราส่วนผู้รับต่อช่องทาง (คน/แห่ง) ⁵	ช่องทางการเข้าถึง (แห่ง)	จำนวนประชากร (คน) ⁴	อัตราส่วนผู้รับต่อช่องทาง (คน/แห่ง) ⁵
เบียร์ยังชีพ	210 ¹	1,728,242	8,229.72	99 ¹	479,518	4,843.62	50 ¹	5,696,409	113,928.18	48 ¹	1,279,310	26,652.29	7,775	65,729,098	8,453.90
ประกันสังคม	2 ²		864,121.00	1 ²		479,518.00	12 ²		474,700.75	3 ²		426,436.67	116		566,630.16
สวัสดิการชุมชน	140 ³		12,344.59	76 ³		6,309.45	76 ³		74,952.75	44 ³		29,075.23	5,994		10,965.82
รวม	352		4,909.78	176		2,724.53	138		41,278.33	95		13,466.42	13,885		4,733.82

หมายเหตุ:

- ¹ จำนวนสำนักงาน อปท. ในแต่ละจังหวัด (ไม่รวม อบจ. ซึ่งไม่ได้เป็นผู้จ่ายเบียร์ยังชีพโดยตรง), ข้อมูลเมื่อ 9 มีนาคม 2558 จาก กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เว็บไซต์, เข้าถึงเมื่อ 10 เมษายน 2559)
- ² จำนวนสาขาของสำนักงานประกันสังคมในแต่ละจังหวัด, ข้อมูลจาก สำนักงานประกันสังคม (เว็บไซต์, เข้าถึงเมื่อ 9 มิถุนายน 2555)
- ³ จำนวนองค์กรสวัสดิการชุมชน, ข้อมูลปี 2557/2558 จาก ระบบสารสนเทศด้านสังคม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (เว็บไซต์, เข้าถึงเมื่อ 10 เมษายน 2559)
- ⁴ ข้อมูลปี 2558 จาก ระบบสถิติทางทะเบียน กรมการปกครอง (เว็บไซต์, เข้าถึงเมื่อ 10 เมษายน 2559)
- ⁵ อัตราส่วนผู้รับบริการต่อช่องทางการให้บริการ (จำนวนคนต่อ 1 ช่องทาง) คำนวณโดยผู้วิจัยด้วยการนำจำนวนประชากรมาหารเฉลี่ยด้วยจำนวนช่องทางการเข้าถึงสวัสดิการ

ข้อมูลข้างต้นนำมาสู่คำถามมากมาย เช่น หากพิจารณาในภาพรวม ในพื้นที่ที่จำนวนผู้รับบริการต่อช่องทางการให้บริการสูงมากอย่างเช่นกรุงเทพฯ หรือสมุทรปราการนั้น มีปัญหาการเข้าถึงบริการเกิดขึ้นอย่างไรบ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือแก้ปัญหการให้บริการดังกล่าวอย่างไร ในทางตรงกันข้าม ในพื้นที่ที่จำนวนผู้รับบริการต่อช่องทางต่ำอย่างจังหวัดน่าน ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคมจากองค์กรสามภาคส่วนได้มากน้อยเพียงใด และมีหนทางในการพัฒนาหรือปรับปรุงบริการได้อย่างไรบ้าง หรือหากพิจารณาเป็นรายระบบในแต่ละจังหวัด ในกรณีของประกันสังคมที่มีช่องทางการเข้าถึงบริการน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับอีกสองระบบนั้น ก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้รับบริการหรือไม่ อย่างไร แล้วกรณีของเบี้ยยังชีพและสวัสดิการชุมชนที่มีช่องทางในการเข้าถึงมากกว่านั้น ทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้ง่ายขึ้นหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น

ทั้งนี้ ตารางที่ 1.1 เป็นเพียงตัวอย่างแสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างพื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่ระดับจังหวัดเท่านั้น แต่งานชิ้นนี้จะศึกษาให้ลึกลงไปในพื้นที่ที่เล็กกว่าระดับจังหวัดอย่างเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เนื่องจากเขตพื้นที่ของ อบต. กลุ่มดังกล่าว จะมีทั้ง อบต. ซึ่งทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบสวัสดิการของประชาชนในภาพรวมหรือก็คือ สวัสดิการในท้องถิ่น อสช. ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นในเขตของ อบต. เพื่อจัดสวัสดิการตามความต้องการและความสมัครใจของผู้รับสวัสดิการในชุมชน และ สปสจ. ซึ่งเข้ามาในพื้นที่ของ อบต. เพื่อจัดเตรียมบริการสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรฐานของหน่วยงานกลางของตน การจำกัดขอบเขตการศึกษาเช่นนี้ออกจากจะช่วยให้การทำความเข้าใจสวัสดิการในท้องถิ่นเชิงปฏิบัติได้ลึกและละเอียดกว่าการศึกษาในระดับจังหวัด ยังสอดคล้องกับมุมมองพื้นฐานของงานชิ้นนี้ที่ว่า อบต. เป็นเสมือนหน่วยงานกลางภายในท้องถิ่นที่อาจต้องทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในอนาคต เพื่อให้แนวทางการประสานความร่วมมือที่จะพัฒนาขึ้นนั้นมีเจ้าภาพที่ชัดเจนและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

พื้นที่ของการศึกษารั้งนี้ที่ถูกกำหนดไว้ว่าเป็นพื้นที่ของท้องถิ่นที่เล็กกว่าจังหวัด (sub-provincial units) เป็นพื้นที่ส่วนหน้าในการทำงานขององค์กรทุกภาคส่วนที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนผู้รับสวัสดิการ หรือที่เรียกว่าเป็นพื้นที่ให้บริการในระดับปฏิบัติการ (street-level) ซึ่งจะนำไปสู่การศึกษาการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นของรัฐบาลกลาง อบต. และ

ชุมชนว่ามีการทำงานแยกส่วนหรือร่วมมือกันอย่างไร และการเปรียบเทียบว่า ในท้องถิ่นที่แตกต่างกัน การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรบ้าง อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์หาแนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรสามภาคส่วน เพื่อพัฒนามาตรฐานแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมแบบร่วมมือกัน (collaborative welfare) ภายในท้องถิ่น ซึ่งอาจช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ได้บ้างในอนาคต

วัตถุประสงค์หลักของงานชิ้นนี้ คือ การมุ่งค้นคว้าหาแนวทางที่จะพัฒนาการประสานความร่วมมือของสามองค์กร อันได้แก่ รัฐบาลกลาง (ผ่านสำนักงานราชการส่วนภูมิภาค) รัฐบาลท้องถิ่น (อปท.) และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น โดย ประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ (2546, หน้า 121-123) ได้สรุปไว้ว่า สวัสดิการภาครัฐประกอบด้วย 2 ระบบ คือ ระบบสวัสดิการของรัฐส่วนกลางและระบบสวัสดิการของรัฐท้องถิ่น ซึ่งมาจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนสวัสดิการชุมชนเป็นรูปแบบของสวัสดิการที่จัดโดยองค์กรชุมชนอยู่บนสามฐานหลัก คือ ทรัพยากร วัฒนธรรม และงานพัฒนา

ทั้งสามหน่วยงานที่ระบุไว้นี้อาจดูเหมือนทำงานแยกส่วนกันอย่างเห็นได้ชัด ทว่า ในความเป็นจริง แต่ละหน่วยงานกลับต้องมาเกี่ยวข้องกันในบางโอกาส เช่น ในจังหวัดแพร่และน่าน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการนำส่งสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคม (ดู Chaichakan, 2014) โดยสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเป็นผู้ริเริ่มการประสานความร่วมมือกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดของตน (ดู Chaichakan, 2011) หรือในเชิงนโยบายของรัฐบาลกลาง อปท. เองต้องมีการสนับสนุนงบประมาณการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชน (ดู กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2553) หรือกรณีที่ อปท. ได้เข้าร่วมจัดตั้งและมีบทบาทในการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชน (ดู วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550) เป็นต้น

งานศึกษาวิจัยนี้เกิดขึ้นบนฐานคิดที่ว่า การจัดสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือ (Collaboration) ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ถึงแม้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงอย่างปฏิเสธไม่ได้ และบ่อยครั้งทั้งสองมิตินำมาซึ่งความท้อแท้ของสวัสดิการและความพึงพอใจของประชาชน แต่ความยุติธรรมระหว่างพื้นที่ (territorial justice) ยังเป็นอีกมิติหนึ่งที่ต้องได้รับการคำนึงถึง และการประสานความร่วมมือระหว่างกันอาจจะเป็นกลไกสำคัญในการ

พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมมากขึ้น และในท้ายที่สุด เราอาจพบว่าการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นนั้นมีความเป็นไปได้ และหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค หรือชุมชน อาจต้องรับบทบาทของการเป็นผู้ประสานความร่วมมือ (collaborator) ก็เป็นไปได้

ทั้งนี้ การจัดสวัสดิการสังคมไม่ว่าจะเป็นระดับสากลหรือในประเทศไทยนั้นมีประเภทและรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การสังคมสงเคราะห์ การประกันสังคม เป็นต้น และภายใต้สวัสดิการรูปแบบต่างๆ ก็จะมีประเภทของสวัสดิการหลายๆ อย่าง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทหลักๆ ได้แก่ เงิน (cash) สิ่งของ (kind) การดูแล (care) และการบริการ (service) ดังนั้นเมื่อพิจารณารูปแบบของสวัสดิการของรัฐส่วนกลาง รัฐท้องถิ่น องค์การชุมชนดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น การศึกษาวิจัยนี้ได้จำกัดขอบเขตการศึกษาให้ชัดเจนลงไปว่า จะศึกษาเพียงสวัสดิการของรัฐส่วนกลางและรัฐส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะของการจัดสวัสดิการในรูปตัวเงินเท่านั้น กล่าวคือ ในส่วนของรัฐบาลกลาง จะมุ่งศึกษาการจ่ายเบี้ย/สิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ซึ่งกำกับและดูแลโดยรัฐบาลกลาง และนำส่งโดยสำนักงานราชการส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่น งานวิจัยนี้จะมุ่งศึกษาการบริหารจัดการสวัสดิการต่างๆ ที่อยู่ในรูปของตัวเงินโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล) เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้พิการและผู้สูงอายุ การสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นต้น และในส่วนของสวัสดิการชุมชน งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้เลือกศึกษาเฉพาะการจัดสวัสดิการชุมชนในรูปแบบของการจัดกลุ่มกองทุนที่มีจุดเน้นเพื่อการจัดสวัสดิการรายบุคคล มากกว่าที่จะเป็นการออมทรัพย์เพื่อให้รู้

งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้กำหนดขอบเขตในการศึกษาสวัสดิการสังคมให้เป็นเพียงเรื่องของสวัสดิการในรูปตัวเงิน (cash) เช่น เบี้ยยังชีพ เงินประกันการว่างงาน เงินสงเคราะห์ต่างๆ เท่านั้น เนื่องจากเป็นประเภทของสวัสดิการที่มีการนำส่งที่เป็นรูปธรรมและมีกระบวนการและเกณฑ์ในการนำส่งสวัสดิการที่ชัดเจนที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสวัสดิการประเภทอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น ประกันสังคมมีกำหนดขอบเขตและขั้นตอนการนำส่งสิทธิประโยชน์แต่ละประเภทเอาไว้อย่างชัดเจน (ดูตัวอย่าง เช่นสำนักงานประกันสังคม, 2558) เบี้ยยังชีพมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำกับเอาไว้ สวัสดิการชุมชนมีการกำหนดเกณฑ์การจ่ายเงินไว้ในระเบียบ

ของแต่ละกองทุนเอาไว้อย่างชัดเจน (ดู สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552b) เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน สวัสดิการในรูปของตัวเงินยังเป็นจุดร่วมสำคัญของการจัดสวัสดิการภายในท้องถิ่นโดยองค์กรสามภาคส่วนอีกด้วย โดยระบบประกันสังคมมี สปสจ. เป็นตัวแทนรัฐบาลกลางและทำหน้าที่นำส่งสวัสดิการในรูปตัวเงินที่ผู้ประกันตนมีสิทธิและยื่นเรื่องร้องขอตามระบบ ระบบเบี้ยยังชีพซึ่งมี อบท. เป็นผู้นำส่งสวัสดิการในรูปตัวเงิน (เบี้ยยังชีพรายเดือน) ให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ติดเชื้อ HIV ที่มีความจำเป็นและได้ลงทะเบียนไว้กับทาง อบท. และระบบสวัสดิการชุมชนซึ่ง อสชช. นำส่งสวัสดิการในรูปตัวเงินให้กับสมาชิกของกองทุนที่ได้จ่ายเงินสมทบไว้ กล่าวโดยสรุปก็คือว่า ทั้งสามองค์กรที่อยู่ในความสนใจศึกษาของงานชิ้นนี้ล้วนทำหน้าที่นำส่งสวัสดิการสังคมในรูปตัวเงินนั่นเอง

ตารางที่ 1.2 เปรียบเทียบการจัดสวัสดิการสังคมในรูปตัวเงินภายในท้องถิ่น

สิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน (in-cash benefits)	องค์กรนำส่งสวัสดิการ		
	อบท. ¹	สนง. ประกันสังคม ²	กองทุนสวัสดิการชุมชน ³
เจ็บป่วย		√	√
พิการ	√	√	√
การเสียชีวิต		√	√
การว่างงาน		√	
ผู้สูงอายุ	√	√	√
คลอดบุตร		√	√
สงเคราะห์บุตร		√	√
อื่นๆ	ผู้ติดเชื้อ HIV		ทุนการศึกษา, ประสบภัย ฯลฯ

ที่มาของข้อมูล: ¹ พิมพ์มล พลเวียง (2550)

² สำนักงานประกันสังคม (เว็บไซต์, เข้าถึงเมื่อ 12 ส.ค. 58)

³ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (เว็บไซต์, เข้าถึงเมื่อ 12 ส.ค. 58)

ถึงแม้การวิเคราะห์ในเบื้องต้น (ดู ตารางที่ 1.2) จะพบว่า องค์กรทั้งสามภาคส่วนมีการนำส่งสวัสดิการในรูปตัวเงินที่เหมือนกันอยู่สองชนิด คือ ด้านผู้พิการและด้านผู้สูงอายุ แต่งานชิ้นนี้ไม่ได้เจาะจงลงไปว่าจะเลือกศึกษาสวัสดิการในรูปตัวเงินชนิดไหนโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่าง

จากงานศึกษาสวัสดิการสังคมโดยทั่วไปที่มักจะเลือกศึกษาเฉพาะสวัสดิการด้านใดด้านหนึ่ง แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของงานชิ้นนี้คือ มุ่งศึกษาแนวทางในการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรสามภาคส่วนในการจัดสวัสดิการสังคม การจำกัดชนิดของสวัสดิการสังคมที่ต้องการศึกษาลงไปตั้งแต่เริ่มต้น อาจส่งผลต่อโอกาสที่จำกัดของแนวทางในการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างสามภาคส่วนก็เป็นได้

นอกจากนี้ งานชิ้นนี้ยังสนใจศึกษาว่า การนำส่งสวัสดิการในรูปตัวเงินโดยองค์กรทั้งสามมีลักษณะและวิธีการที่เหมือนและแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งในภาพกว้างกระบวนการนำส่งสวัสดิการในรูปตัวเงินทุกชนิดน่าที่จะเหมือนกันในลักษณะที่มีการแสดงตนของผู้รับสวัสดิการ มีการประณามสิทธิของผู้ขอรับ และมีการนำส่งสวัสดิการ ทว่า ความแตกต่างนั้นยังเป็นสิ่งที่ไม่สามารถสรุปได้ในเบื้องต้น ดังนั้น การเริ่มต้นงานชิ้นนี้ด้วยขอบเขตการศึกษาสวัสดิการในรูปตัวเงินในภาพรวมนี้แม้จะมีข้อเสียที่อาจจะกว้างเกินไปในบางมุมมอง แต่ข้อดีก็คือว่า งานชิ้นนี้จะช่วยวาดแผนที่ความเชื่อมโยงของสวัสดิการภายในท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้น อันจะนำไปสู่การค้นหาแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือได้ต่อไป

ผู้วิจัยได้เลือกจังหวัดน่านเป็นกรณีศึกษาด้วยเหตุผลสองประการ ประการแรก จังหวัดน่านนั้นเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในแง่ของการประสานความร่วมมือแบบข้ามภาคส่วน ดังที่งานของ วริฎฐา แก้วเกตุ (2550) ได้ศึกษาไว้ ประการที่สอง จังหวัดน่านเป็นจังหวัดที่น่าสนใจในแง่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เพียงแค่มีส่วนในการสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนทั้งในทางตรงและทางอ้อมเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการนำส่งสวัสดิการสังคมร่วมกับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดอีกด้วย (Chaichakan, 2014) ดังนั้น การศึกษาจังหวัดน่านในลักษณะของกรณีศึกษาน่าจะช่วยให้ทำความเข้าใจพัฒนาการของและความสัมพันธ์ภายในการประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงานประกันสังคมจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรสวัสดิการชุมชน ย่อมจะทำให้เห็นภาพความเป็นไปได้ของการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างทั้งสามหน่วยงาน อันจะนำไปสู่การสร้างบทเรียนสำหรับพื้นที่อื่นต่อไป

การทำงานร่วมกัน (partnerships) แบบข้ามภาคส่วนอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาการเข้าถึงได้ของสวัสดิการท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น การที่ สปสจ.น่าน เคยดำเนินงานให้บริการด้านประกันสังคมเพียงลำพังอันทำให้ช่องทางการให้บริการแก่ผู้รับบริการของตนมีจำกัด ได้หันมาร่วมมือกับ อบท. ในการให้บริการ ส่งผลให้ช่องทางการให้บริการของ สปสจ.

นาน เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นอย่างมาก (ดู Chaichakan, 2014) หรือการที่ อบต.น้ำเกี๋ยน ได้ร่วมกับ องค์การชุมชนภายในตำบลกว่า 40 แห่ง ดำเนินการจัดสวัสดิการชุมชนระดับตำบลร่วมกัน (วริฏฐา แก้วเกตุ, ไม่ระบุ) ในพื้นที่ตำบลน้ำเกี๋ยน เป็นต้น อย่างไรก็ตามการดำเนินงานร่วมกันแบบ ข้ามภาคส่วนนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอีกหลายอย่าง เช่น นโยบายของผู้บริหารของแต่ละองค์กร ความ ต้องการที่จะร่วมมือกันระหว่างองค์กร แรงผลักดันจากประชาชน เป็นต้น ซึ่งย่อมส่งผลต่อความ หลากหลายของการจัดสวัสดิการระหว่างเขตพื้นที่การปกครองของท้องถิ่น อันนำไปสู่ความไม่ ชัดเจนของมาตรฐานขั้นต่ำของการเข้าถึงได้ของสวัสดิการสังคมภายในแต่ละท้องถิ่น ทั้งๆ ที่ อย่างน้อยช่องทางการเข้าถึงได้ของสวัสดิการสังคมเมื่อเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ควรที่จะ เท่าเทียมกัน เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่สูง

สิ่งที่ต้องย้ำเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นก็คือว่า งานชิ้นนี้ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องของการ จัดบริการบนฐานความต้องการภายในท้องถิ่นซึ่งแตกต่างกันอย่างแน่นอน ในทางตรงกันข้าม งานชิ้นนี้ยอมรับความหลากหลายดังกล่าว โดยเชื่อว่า รัฐบาลท้องถิ่นพึงทำความเข้าใจความ ต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตน และจัดสวัสดิการเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าว อย่างมีประสิทธิภาพตามศักยภาพของตน แต่ในขณะเดียวกัน งานชิ้นนี้ต้องการเสริมมุมมองว่า ด้วยการนำส่งสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นซึ่งประชาชนพึงได้รับในมาตรฐานที่ใกล้เคียงกันเมื่อ เปรียบเทียบข้ามพื้นที่ อันจะนำมาสู่สิ่งที่เรียกว่า “ความยุติธรรมระหว่างพื้นที่” ว่าด้วยการ นำส่งสวัสดิการสังคมในท้ายที่สุด

โดยสรุป งานวิจัยชิ้นนี้สนใจศึกษาแนวทางในการพัฒนาการประสานความร่วมมือใน การจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นระหว่างองค์กรหลักจากสามภาคส่วน คือ ท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และประชาสังคม โดยมีจังหวัดน่านเป็นกรณีศึกษานำร่อง และองค์กรหลัก ข้างต้นจะจำกัดอยู่เพียงสามองค์กร องค์กรที่หนึ่ง คือ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ซึ่งเป็น “สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค” ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการในรูปตัวเงินโดยตรงของระบบ การประกันสังคม องค์กรที่สอง คือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งมีความหมายตรงตัวถึง อบต. ทั้งหลายที่มีบทบาท หน้าที่ และภารกิจในการให้บริการสาธารณะในด้านต่างๆ แก่ ประชาชนภายในเขตพื้นที่ของตนเอง โดยงานชิ้นนี้จะเลือกศึกษาเฉพาะ อบต. ที่มีขนาดเล็กกว่า จังหวัด ทั้งที่เป็นเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องรับผิดชอบ โดยตรงในการดูแลและนำส่งสวัสดิการในท้องถิ่น และองค์กรที่สาม คือ “องค์กรภาคประชา

สังคม” ซึ่งหมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันและมีบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชน หรือก็คือ “องค์กรสวัสดิการชุมชน” นั่นเอง

1.2 คำถามการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งตอบคำถามหลักเพียงสามคำถามด้วยกัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

คำถามที่ 1 คือ “แนวทางในการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีได้กี่แนวทาง และแต่ละแนวทางจะมีลักษณะอย่างไร” เป็นคำถามหลักของงานวิจัยชิ้นนี้ ที่จะมีการนำแนวคิดการจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะเข้ามาเป็นกรอบในการพัฒนาแนวทางอย่างเป็นระบบ

คำถามที่ 2 คือ “การพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโอกาสและอุปสรรคใดบ้าง” เป็นคำถามที่เน้นการวิเคราะห์เพื่อแสวงหาความเป็นไปได้ในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรสามภาคส่วนในการจัดสวัสดิการร่วมกันภายในท้องถิ่น

คำถามที่ 3 คือ “รูปแบบและวิธีการเชิงปฏิบัติของการจัดสวัสดิการสังคมภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม มีความเหมือนและแตกต่างกันอย่างไรบ้าง” เป็นคำถามเชิงพรรณนาที่มุ่งอธิบายสถานการณ์ที่เป็นอยู่ของการจัดสวัสดิการสังคมภายในพื้นที่ของแต่ละอปท. ว่ามีลักษณะและวิธีการอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) และองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น

- 2) เพื่อศึกษาโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือด้านการจัดสวัสดิการสังคม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น
- 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการภาคปฏิบัติในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology)

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยแบบผสม ซึ่งมีระเบียบวิธีวิจัยโดยสรุป ดังนี้ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 3)

1.4.1 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตการวิจัยครั้งนี้สามารถพิจารณาได้ 4 มิติด้วยกัน ได้แก่ ขอบเขตด้านเนื้อหา ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ขอบเขตด้านสถานที่ และขอบเขตด้านระยะเวลา

1) **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ถูกกำหนดเอาไว้ในสามประเด็นหลักที่สอดคล้องกับคำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์การวิจัย ประการแรก คือ การศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น ประการที่สอง คือ การศึกษาโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น และประการสุดท้าย คือ การศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการภาคปฏิบัติในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และองค์กรสวัสดิการชุมชน

2) **ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง** การศึกษานี้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายชั้น โดยในขั้นแรก ได้มีการเลือกจังหวัดน่านเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากลักษณะเด่นด้านการจัดสวัสดิการสังคมภายในจังหวัด จากนั้นจึงทำการสุ่มตัวอย่างจากประชากรกลุ่มต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ในวิธีวิจัยเชิงปริมาณ เป็นการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามที่มีประชากรจำนวนทั้งสิ้น 99 หน่วยงาน คือ อบท.ระดับเล็กกว่าจังหวัดทุก อบท. ในจังหวัดน่าน และกลุ่มตัวอย่างคือประชากรทั้งหมด เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการศึกษาเชิงปริมาณนี้คือ เพื่อสำรวจระดับและรูปแบบการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นภายในจังหวัดน่าน

- ในวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ จะมีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง/ผู้ให้ข้อมูลแบบสองชั้น ชั้นแรกเป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นหน่วยวิเคราะห์ระดับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ อบท. ที่ถูกเลือกเป็น อบท. ที่มีรูปแบบการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมที่โดดเด่น โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามที่ อบท. ส่งกลับมายังผู้วิจัย เพื่อดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ต่อไป ชั้นที่สองเป็นการเลือกผู้ให้ข้อมูลที่เป็นหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล ประชากรแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ให้บริการและกลุ่มผู้รับบริการทั้งหมดภายในเขตเมือง/ตำบลที่ถูกเลือกมาจากการสุ่มตัวอย่างข้างต้น โดยจะใช้วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจง คือ เลือกสัมภาษณ์ผู้บริหารของหน่วยงาน (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน) ผู้ให้บริการโดยตรงในส่วนหน้าขององค์การ (front office) และผู้รับบริการในกรณีที่น่าสนใจที่พบได้ระหว่างการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม

3) สถานที่ทำการวิจัย/เก็บข้อมูล

- จังหวัดน่าน
- ค้นคว้าเอกสารจากห้องสมุดต่างๆ ภายในประเทศ เช่น ห้องสมุดมหาวิทยาลัย ห้องสมุดของกระทรวง/สำนักงาน เป็นต้น
- พื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่าง
- สัมภาษณ์ผู้ให้บริการและผู้รับบริการด้านสวัสดิการสังคมในจังหวัดน่าน
- สังเกตการณ์ในสำนักงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำส่งสวัสดิการสังคมในพื้นที่ที่ได้รับเลือก เช่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่าน สำนักงานเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน (ถ้ามี) เป็นต้น

4) ระยะเวลาทำการวิจัย

21 เดือน (กันยายน 2558 – มิถุนายน 2560)

1.4.2 วิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลจะดำเนินการโดยใช้เครื่องมือ 4 แบบ ได้แก่

1) **การวิจัยเอกสาร (Documentary research)** ซึ่งเป็นการเน้นการเก็บข้อมูลตติยภูมิจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น ห้องสมุด หน่วยงานราชการ สถานศึกษา เป็นต้น โดยข้อมูลต่างๆ อาจอยู่ในรูปแบบสิ่งพิมพ์ เช่น หนังสือ เอกสารราชการ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร เป็นต้น หรือรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น บล็อก สื่อออนไลน์ โซเชียลมีเดีย เป็นต้น ทั้งนี้ ในการพิจารณาข้อมูลจะพิจารณาโดยอาศัยค่าสำคัญที่ได้ถูกกำหนดไว้เบื้องต้น เช่น สวัสดิการชุมชน สวัสดิการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสวัสดิการ เบี้ยยังชีพ สิทธิประโยชน์ เป็นต้น

2) **แบบสอบถาม (Questionnaire)** ซึ่งจะส่งไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน จำนวน 99 แห่ง เพื่อประเมินการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และองค์กรชุมชน ในด้านการจัดสวัสดิการสังคมในเบื้องต้น และเพื่อคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีความโดดเด่นในด้านการประสานความร่วมมือดังกล่าว

3) **การสัมภาษณ์ (interview)** การเลือกผู้ให้สัมภาษณ์อาศัยการสุ่มตัวอย่างแบบไม่ใช้ความน่าจะเป็น แบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) โดยแบ่งผู้ให้สัมภาษณ์ออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ให้บริการของแต่ละหน่วยงานและกลุ่มผู้รับบริการ ในกลุ่มแรก จะเป็นการสัมภาษณ์ผู้ให้บริการเพื่อทราบถึงแนวนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ในกลุ่มที่สองจะเป็นกลุ่มผู้รับบริการที่ได้รับการเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจากการสังเกตการณ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

4) **การสังเกตการณ์ (observation)** ผู้วิจัยทำการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมในสำนักงานหรือสถานที่ที่เป็นจุดให้บริการแก่ประชาชน เช่น สำนักงานเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการของกองทุนสวัสดิการชุมชน จุดจ่ายเบี้ยยังชีพ เป็นต้น โดยพิจารณาการบริการในมิติต่างๆ เช่น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ปฏิกริยาของผู้รับบริการ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีกรณีการให้บริการที่น่าสนใจ ผู้วิจัยจะทำการเข้าไปขอสัมภาษณ์กับประชาชนหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องภายหลังจากเหตุการณ์เสร็จสิ้น

1.4.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และอาศัยเทคนิควิธีที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ และประมวลผลออกมาเป็นค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และมัธยฐาน

2) การวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องเล่า (narrative data analysis) เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่อยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า มนุษย์อาศัยอยู่และทำความเข้าใจชีวิตของตนในรูปแบบของเรื่องเล่า มีจุดเริ่มต้น จุดดำเนินเรื่อง และจุดจบของเรื่อง และพวกเขาเหล่านี้จะมองโลกในมุมของตน ดังนั้น เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องเล่านี้จึงมุ่งสำรวจประสบการณ์หรือความคิดเห็นของมนุษย์ซึ่งถูกถ่ายทอดออกมาในลักษณะเรื่องเล่านั่นเอง

3) การเข้ารหัสและตีความข้อมูล (coding and interpreting) เป็นการนำเอาข้อมูลจำนวนมากที่ได้จากเอกสาร การสังเกต และการสัมภาษณ์มาใส่รหัสและตีความเพื่อจัดกลุ่มของข้อมูล จากนั้นจึงทำการเชื่อมโยง เพื่อวิเคราะห์และสรุปข้อมูล

4) การสร้างแผนที่ตำแหน่ง (positional mapping) เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีวาดภาพแผนที่ เพื่อให้เห็นจุดเชื่อมโยงระหว่างตัวแปร องค์ประกอบ และปัจจัยอื่นๆ ในเชิงเหตุและผล

1.5. กิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยแต่ละข้อ

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการภาคปฏิบัติในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น	3.1 รวบรวมข้อมูลรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสามภาคส่วนในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น
	3.2 วิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสามภาคส่วนในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก
2. เพื่อศึกษาโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือด้านการจัดสวัสดิการสังคม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น	2.1 รวบรวมข้อมูลโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือระหว่างสามภาคส่วน ด้วยแบบสอบถาม
	2.2 รวบรวมข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือด้วยการสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายขององค์กรสามภาคส่วน และการสังเกตการณ์
1. เพื่อศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) และองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น	1.1 วิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลจากเอกสารแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์
	1.2 จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ เอกสารเผยแพร่ เอกสารสรุปข้อเสนอแนะนโยบาย และบทความสำหรับตีพิมพ์

1.6. ผลที่ได้รับจากการดำเนินงาน

1) ข้อเสนอแนะว่าด้วยแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดเตรียมสวัสดิการสังคมภายในจังหวัดน่าน

2) บทสรุปว่าด้วยโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดเตรียมสวัสดิการสังคมภายในจังหวัดน่าน

3) ข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความเหมือนและความแตกต่างของรูปแบบและวิธีการเชิงปฏิบัติของการจัดเตรียมสวัสดิการสังคมภายในจังหวัดน่านโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยนี้ดำเนินการโดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีหลัก 3 แนวคิดด้วยกัน ได้แก่ (1) การบริหารจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (Collaborative Public Management) (2) การจัดสวัสดิการสังคม (Social welfare provision) และ (3) การกระจายอำนาจ (Decentralisation) ซึ่งในบทนี้จะเป็นการทบทวนหนังสือ ตำรา และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทั้งสามแนวคิดนี้เพื่อนำมาใช้ในการนิยามศัพท์และการพัฒนารอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

2.1 การจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ

การศึกษานี้มุ่งศึกษาแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ (collaboration) ซึ่งจะตั้งอยู่บนฐานของกรอบแนวคิดว่าด้วยการจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (collaborative public management) โดยการศึกษานี้ได้เลือกเอากรอบแนวคิดของ อะกรานอฟ และแมกไกวร์ (Agranoff & McGuire, 2003) มาเป็นกรอบแนวคิดหลักในการวิเคราะห์ และทั้งคู่ได้ให้คำนิยามของการจัดการการประสานความร่วมมือไว้ว่าเป็น “แนวคิดที่อธิบายกระบวนการในการอำนวยความสะดวกและปฏิบัติการท่ามกลางหน่วยงานที่หลากหลาย เพื่อแก้ปัญหาที่ไม่สามารถจะถูกแก้ไขหรือแก้ไขได้โดยง่ายด้วยองค์การเดียวโดดๆ” (Agranoff & McGuire, 2003, หน้า 4) ทั้งนี้ แนวคิดนี้ของอะกรานอฟและแมกไกวร์มีจุดเน้นอยู่ที่ผู้จัดการสาธารณะ (public manager) และนวัตกรรมที่เกิดขึ้น ดังนั้น กรอบแนวคิดนี้จึงเป็นกรอบสำหรับการวิเคราะห์กลไกการตัดสินใจเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างกันขององค์การต่างๆ อันได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. หรือ เทศบาลตำบล) สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน ในการจัดสวัสดิการในท้องถิ่น

“การประสานความร่วมมือ (Collaboration)” หมายถึง “ความสัมพันธ์อย่างมีจุดมุ่งหมายที่ได้รับการออกแบบเพื่อแก้ปัญหาหนึ่ง ด้วยการสร้างสรรค์ (creating) หรือค้นพบ (discovering) ทางออกภายใต้ชุดของข้อจำกัดต่างๆ” (Agranoff & McGuire, 2003, หน้า 4) ยิ่งไปกว่านั้น มันยังหมายรวมไปถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับ “ตัวแสดงที่เป็นอิสระ” (Thomson &

¹ แปลจาก ‘a purposive relationship designed to solve a problem by creating or discovering a solution within a given set of constraints’ ใน Agranoff & McGuire (2003, หน้า 4)

Perry, 2006) “การพึ่งพาซึ่งกันและกัน” (Gray, 1989) “การสร้างสรรค์” (Gray, 1989; McGuire, 2006; Thomson & Perry, 2006) และ “การร่วมตัดสินใจ” (Gray, 1989; Thomson & Perry, 2006) ดังนั้น การศึกษาวิจัยนี้จึงนิยามความหมายของการประสานความร่วมมือว่า หมายถึง กระบวนการที่ตัวแสดงต่างๆ ตัดสินใจร่วมกันในการที่จะสร้างสรรค์หรือไม่สร้างสรรค์ กิจกรรมที่มีการพึ่งพาอาศัยกัน ภายใต้ชุดของข้อจำกัดต่างๆ นั่นเอง

2.1.1. ลักษณะ ประเภท และองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือ

ลักษณะของการประสานความร่วมมือนั้นเป็นได้ทั้งแบบสองชั่ว (dyads) หรือการประสานแบบคู่ความร่วมมือ (two-party collaboration) ไปจนถึงการประสานแบบเครือข่ายข้ามประเทศทั่วโลก (international worldwide networks) Vangen and Huxham (2010, p. 163) และการประสานความร่วมมือสามารถดำเนินการได้ในหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การพัฒนาชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น อีกทั้งยังเป็นไปได้ในหลากหลายรูปแบบ เช่น การร่วมมือระหว่างรัฐด้วยตนเอง การร่วมมือระหว่างภาคเอกชน และการร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships: PPPs) เป็นต้น ซึ่ง Vangen and Huxham (2010) ได้ทำการศึกษาการประสานความร่วมมือต่างๆ ที่เกิดขึ้น และสรุปออกมาเป็นทฤษฎีเชิงองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือ (theme-based theory of collaboration) ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐานสองประการ คือ หลักการว่าด้วยผลประโยชน์ของการประสานความร่วมมือ (collaborative advantage) หรือการประสานกำลัง (synergy) ที่เกิดจากการทำงานร่วมกัน และหลักการว่าด้วยแรงเฉื่อยของการประสานความร่วมมือ (collaborative inertia) หรือแนวโน้มที่การประสานความร่วมมือทำให้เกิดความล่าช้าในการสร้างผลผลิตหรือนำไปสู่การเกิดความขัดแย้งในการทำงานร่วมกัน

ทฤษฎีของ Vangen และ Huxham ยังอธิบายถึงองค์ประกอบ (themes) ต่างๆ ที่สรุปได้จากงานศึกษาเกี่ยวกับการประสานความร่วมมือ เช่น เป้าหมายร่วม ความเชื่อใจ ความเสี่ยง เป็นต้น ที่อาจนำไปสู่ความประหม่า (anxiety) และรางวัล (reward) ของผู้ที่คอยจัดการการประสานความร่วมมือ โดย Vangen และ Huxham กล่าวว่า ในการประสานความร่วมมือหนึ่ง องค์ประกอบเหล่านี้จะหลากหลายและเหลื่อมซ้อนกัน ซึ่งหมายความว่า การประสานความร่วมมือในประเด็นหนึ่งอาจมีองค์ประกอบที่เชื่อมโยงกันหลายองค์ประกอบก็ได้ ทั้งนี้ ทั้งสองเน้นย้ำว่า ทฤษฎีนี้มีทั้งลักษณะเชิงพรรณนา (descriptive) และเสนอแนะ (prescriptive)

กล่าวคือ ทฤษฎีนี้พรรณนาถึงความซับซ้อนและความท้าทายของการประสานความร่วมมือ ในขณะเดียวกัน ทฤษฎีนี้ยังเสนอแนะประเด็นที่ต้องได้รับการจัดการในการประสานความร่วมมือด้วย ซึ่งโดยนัยยะหมายความว่า ทฤษฎีนี้ตระหนักถึงธรรมชาติของการประสานความร่วมมือ และรับรู้ว่ามีทางเลือกอื่นๆ ในการประสานความร่วมมือด้วย ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงจะเป็นเสมือนเข็มทิศในการพิจารณาการประสานความร่วมมือให้ลึกซึ้งมากขึ้นและค้นหาหนทางในการจัดการการประสานความร่วมมือต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

เป้าหมายของการประสานความร่วมมือเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่นักวิชาการให้ความสนใจถกเถียงกัน โดย Vangen and Huxham (2010) เสนอว่า เป้าหมายของการประสานความร่วมมือสามารถจำแนกประเภทได้อย่างน้อย 6 วิธีด้วยกัน (ดู ตารางที่ 2.1) ได้แก่ การจำแนกตามระดับของเป้าหมาย การจำแนกตามที่มา การจำแนกตามความแท้ การจำแนกตามความเกี่ยวข้อง การจำแนกตามเนื้อหา และการจำแนกตามความเปิดเผย ซึ่งแต่ละวิธีจะช่วยให้การทำความเข้าใจการประสานความร่วมมือมีความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น และยังช่วยในการทำความเข้าใจผู้ทำหน้าที่จัดการการประสานความร่วมมือซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดเป้าหมายได้มากขึ้นด้วย

การจำแนกประเภทตาม *ระดับของเป้าหมาย* นั้นพิจารณาในสามระดับ ได้แก่ เป้าหมายในระดับของการประสานความร่วมมือ (collaboration level) ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายรับรู้ได้ว่า หุ้นส่วนความร่วมมือ (collaborating partners) ต้องการที่จะบรรลุสิ่งใดร่วมกัน ซึ่งเป้าหมายประเภทนี้ถือว่าเป็นผลประโยชน์ของการประสานความร่วมมือที่ผู้ประสานความร่วมมือทั้งหลายแสวงหา ในทางตรงกันข้าม เป้าหมายระดับองค์การและบุคคลเป็นเป้าหมายที่องค์การและบุคคลที่เข้าร่วมประสานความร่วมมือต่างต้องการ ซึ่งเป้าหมายเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการจูงใจและนำไปสู่การกระทำที่ขับเคลื่อนการประสานความร่วมมือในทางปฏิบัติ

ตารางที่ 2.1 วิธีการจำแนกประเภทของเป้าหมายในการประสานความร่วมมือ

วิธีการจำแนกประเภทของเป้าหมายในการประสานความร่วมมือ	
ระดับ (level)	(1) ระดับเครือข่ายความร่วมมือ (collaboration's) (2) ระดับองค์การ (organizations') (3) ระดับปัจเจกบุคคล (individuals')
ที่มา (origin)	(1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภายนอก (external stakeholders) (2) สมาชิกองค์การ (members)
ความจริงแท้ (authenticity)	(1) แท้จริง (genuine) (2) เทียม (pseudo)
ความเกี่ยวข้อง (relevance)	(1) กระบวนการ (process) (2) สารสำคัญ (substance)
เนื้อหา (content)	(1) แบบพึ่งพิง (dependent) (2) แบบอิสระ (independent)
ความเปิดเผย (overtness)	(1) เปิดเผย (explicit) (2) ไม่ระบุ (unstated) (3) แอบแฝง (hidden)

ที่มา: แปลและดัดแปลงจาก Vangen and Huxham (2010, p. 165)

เป้าหมายในการประสานความร่วมมือยังสามารถจำแนกประเภทได้ตาม *ที่มาของเป้าหมาย* ในทางหนึ่ง เป้าหมายอาจมีที่มาจากสมาชิกภายในการประสานความร่วมมือทั้งระดับองค์การและบุคคล แต่ในอีกทางหนึ่ง เป้าหมายยังมีที่มาได้จากองค์การหรือบุคคลภายนอกด้วย เช่น รัฐบาลอาจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้องค์การหรือบุคคลเข้ามาร่วมประสานความร่วมมือ เป็นต้น หรือหากพิจารณาประเภทของเป้าหมายตาม *ความจริงแท้ของเป้าหมาย* จะพบว่า เป้าหมายที่นำเสนอโดยสมาชิกหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกอาจเป็นเป้าหมายแท้จริง (authentic aims) ที่พวกเขาต้องการบรรลุก็เป็นได้ ทว่า ยังอาจมีเหตุผลต่างๆ ที่ทำให้พวกเขาเหล่านั้นไม่ได้ระบุถึงเป้าหมายแท้จริงที่พวกเขาต้องการ ยกตัวอย่างเช่น พวกเขาอาจไม่ได้ใส่ใจอย่างจริงจังกับเป้าหมายที่ถูกกดดันจากภายนอก หรือบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปอาจทำให้เป้าหมายแท้จริงที่กำหนดไว้สอดคล้องกับความเป็นจริงลดลง หรือองค์การอาจกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของผู้ให้ทุน ซึ่งนั่นอาจทำให้เป้าหมายนั้นไม่ใช่เป้าหมายที่แท้จริงของการประสานความร่วมมือก็เป็นได้ ซึ่งลักษณะต่างๆ เหล่านี้เรียกว่าเป็นเป้าหมายเทียม (pseudo aims)

การระบุประเภทของเป้าหมายยังพิจารณาได้ *ความเกี่ยวข้องของเป้าหมาย*ที่มีต่อการประสานความร่วมมือ โดยบางเป้าหมายอาจเป็นเป้าหมายประเภทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของการประสานความร่วมมือ แต่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการประสานความร่วมมือ ซึ่งลักษณะแบบนี้ถือได้ว่าเป็นเป้าหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประสานความร่วมมือ ในขณะที่เป้าหมายอีกประเภทรูปแบบนั้นเกี่ยวข้องกับการประสานความร่วมมือโดย ซึ่งถือได้ว่าเป็นเป้าหมายที่เป็นสาระสำคัญของการประสานความร่วมมือนั่นเอง หรือหากพิจารณาประเภทของเป้าหมายตามเนื้อหาของเป้าหมาย หลายเป้าหมายอาจมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์สำคัญของการประสานความร่วมมือ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเป้าหมายแบบอิสระ ในขณะที่อาจมีเป้าหมายอีกจำนวนหนึ่งที่เกี่ยวกับวิธีการดำเนินการประสานความร่วมมือ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเป้าหมายแบบพึ่งพิง ที่ต้องเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายเล็กน้อยอื่นๆ

วิธีการจำแนกประเภทของเป้าหมายวิธีการสุดท้าย คือ การพิจารณาว่าเป้าหมายนั้นถูกอภิปรายหรือนำเสนออย่างเปิดเผยแค่ไหน อย่างไรก็ดี ยังมีความเป็นไปได้ว่าเป้าหมายบางประเภทอาจไม่ได้รับการเปิดเผยแก่ผู้ร่วมมือทั้งหลาย ซึ่งเป้าหมายแอบแฝงเหล่านี้ถือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในการประสานความร่วมมือ ในทางปฏิบัติ การที่จะเอ่ยถึงเป้าหมายที่เกี่ยวข้องทุกเป้าหมายนั้นอาจเป็นไปได้ยากเนื่องจากโอกาสที่จำกัด หลายเป้าหมายที่ไม่ได้ถูกเอ่ยถึงจึงอาจไม่ใช่ด้วยเหตุผลของความตั้งใจที่จะปิดบังเป้าหมายเหล่านั้นก็เป็นได้

สิ่งที่ Vangen และ Huxham ได้นำเสนอข้างต้นทั้งหมดมีประโยชน์อย่างยิ่งในการทำ ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการประสานความร่วมมือ เช่น ความหมาย ประเภท ความเป็นมา เป็นต้น ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้สามารถนำมาปรับใช้ในการศึกษาได้ อย่างไรก็ดี วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของงานวิจัยชิ้นนี้ คือ มุ่งศึกษาแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ดังนั้น คำถามสำคัญที่ต้องตอบจึงไปไกลกว่าคำถามที่ว่า “การประสานความร่วมมือนั้นคืออะไร” แต่เป็นคำถามที่ว่า “การประสานความร่วมมือนั้นทำอย่างไร” ซึ่งนั่นย่อมนำไปสู่การทำความเข้าใจการประสานความร่วมมือในระดับกิจกรรม

2.1.2. กิจกรรมการประสานความร่วมมือ

การทำความเข้าใจกิจกรรมของการประสานความร่วมมือ (collaborative activities) สามารถกระทำได้ในมิติแบบพหุมิติ (multi-dimension) หรือแบบเส้นตรง (linear dimension) โดยในแบบพหุมิติ ทอมสันและเพอร์รี่ (Thomson & Perry, 2006, หน้า 22) มองว่า เราสามารถมองการประสานความร่วมมือได้ในลักษณะกระบวนการแบบวนซ้ำ (iterative and cyclical) ที่มีสิ่งนำต่างๆ เช่น ระดับการพึ่งพากันที่สูง ความต้องการในการแบ่งปันทรัพยากรและความเสี่ยงที่กระตุ้นให้เกิดกระบวนการดังกล่าว จากนั้นจึงเข้ามาสู่กระบวนการประสานความร่วมมือที่สามารถพิจารณาได้ในห้ามิติด้วยกัน ได้แก่ การปกครอง การบริหาร การเห็นชอบร่วมกัน ปทัสถานว่าด้วยความเชื่อใจและการช่วยเหลือกันและกัน และอำนาจอิสระขององค์การ แล้วกลายมาเป็นผลลัพธ์ต่างๆ เช่น การบรรลุเป้าหมาย การแลกเปลี่ยนทรัพยากร การแก้ปัญหาร่วม ซึ่งจะย้อนกลับมาสู่การเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งนำที่ทำให้เกิดกระบวนการนี้ และกระบวนการนี้ก็วนซ้ำเช่นนี้ไปเรื่อยๆ นั่นเอง

ในมิติแบบเส้นตรง อะกรานอฟและแมกไกวร์ (2003, หน้า 69) ได้นำเสนอผลการวิจัยของพวกเขาที่ศึกษาการประสานความร่วมมือของรัฐบาลท้องถิ่น แล้วสรุปออกมาเป็นกรอบการวิเคราะห์การประสานความร่วมมือใน 2 มิติด้วยกัน ได้แก่ การอธิบายการประสานความร่วมมือในแนวตั้ง ซึ่งประกอบด้วย การแสวงหาข้อมูล (information seeking: IS), การแสวงการปรับเปลี่ยน (adjustment seeking: AS) และการอธิบายการประสานความร่วมมือในแนวนอน ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ (policymaking and strategy-making: PM) การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (resource exchange: RE) และการร่วมโครงการ (project based: PB) (ดู ตารางที่ 2.2)

ตารางที่ 2.2 ประเภทของกิจกรรมการประสานความร่วมมือของ Agranoff & McGuire

ระนาบของมิติ เชิงเส้นตรง	ประเภทของกิจกรรม	กิจกรรม
แนวนอน	การแสวงหาข้อมูล (information seeking: IS)	• การแสวงหาข้อมูลทั่วไปของแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม • การแสวงหาทุนให้กับแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม • การแสวงหาการตีความมาตรฐานและกฎต่างๆ • การแสวงหาแนวทางทั่วไปของแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม • การแสวงหาความช่วยเหลือทางเทคนิค
	การแสวงหาการปรับเปลี่ยน (adjustment seeking: AS)	• การผ่อนปรนระเบียบ ความยืดหยุ่น หรือการยกเว้นระเบียบ • การผ่อนปรนเชิงสถาบัน • การเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงในนโยบายที่เป็นทางการ • การแสวงหาทุนใหม่ๆ ให้กับแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ • การเรียกร้องความข้องเกี่ยวกับแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่มีลักษณะต้นแบบ • การเรียกร้องดุลยพินิจให้การดำเนินงานโครงการ
แนวตั้ง	การกำหนดนโยบายและแผน ยุทธศาสตร์ (policymaking and strategy-making: PM)	• การได้รับความช่วยเหลือในการกำหนดนโยบาย • การได้เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือแบบหุ้นส่วนอย่างเป็นทางการ • การได้เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบาย/การกำหนดกลยุทธ์ร่วมกัน • การรวมเข้าด้วยกันของแรงผลักดันด้านนโยบาย
	การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (resource exchange: RE)	• การมองหาทรัพยากรทางการเงินและการคลัง • การใช้แรงจูงใจด้านการเงินและการคลังร่วมกัน • การทำสัญญาเพื่อการวางแผนและการนำไปปฏิบัติ
	การร่วมโครงการ (project based: PB)	• การสร้างการร่วมมือแบบหุ้นส่วนในการดำเนินแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม • การแสวงหาความช่วยเหลือทางเทคนิค

ที่มา: แปลจาก Chaichakan (2014, หน้า 179)

เมื่อพิจารณามิติต่างๆ เหล่านี้ การศึกษาวิจัยนี้ยอมรับมุมมองของการพิจารณาการประสานความร่วมมือที่มีความเป็นกระบวนการแบบพหุมิติ กล่าวคือ มองว่าการประสานความร่วมมือนั้นมีลักษณะเป็นวงจรและสามารถเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ทว่า ในการพิจารณาและวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ภูมิภาค และชุมชน ในการจัดสวัสดิการสังคมท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยจะยึดเอากรอบการวิเคราะห์กิจกรรมการประสานความร่วมมือของอะกรานอฟและแมกไกวร์ 5 ประเภท (IS, AS, PM, RE, PB) มาเป็นแนวคิดหลัก เพื่อค้นหาว่า ในปัจจุบัน การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ชุมชนมีการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และผู้นำ/คณะกรรมการของชุมชนอย่างไรบ้าง

2.1.3. ประโยชน์ของการประสานความร่วมมือ

“ประโยชน์จากการประสานความร่วมมือ (collaborative advantage)” มีความหมายโดยนัยที่สลับซับซ้อน โดยในเบื้องต้น Huxham (1996, p.7) มองว่า ประโยชน์นี้เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการหลอมรวมระหว่างหน่วยงานที่ประสานความร่วมมือกัน และ Himmelman (1996) มองว่าประโยชน์นี้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของกระบวนการประสานความร่วมมือ ในขณะที่ Sink (1996) มองลึกลงไปว่า ประโยชน์นี้เกี่ยวข้องกับกระบวนการแปรรูปความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ทำให้องค์ประกอบทางสังคมที่มีอำนาจน้อยกว่า (less powerful elements of society) ส่งเสียงในการกำหนดนโยบายได้มากขึ้น

ประโยชน์ของการประสานความร่วมมือสามารถสรุปได้ในหกประเด็น (Huxham & Vangen, 2013, pp.5-7) ได้แก่ (1) การเข้าถึงทรัพยากร (access to resource) เป็นการที่องค์การต่างๆ ซึ่งมีทรัพยากรจำกัดได้ประสานความร่วมมือกันเพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดทางทรัพยากร (2) การแบ่งปันความเสี่ยง (shared risk) ในขณะที่องค์การส่วนใหญ่ประสานความร่วมมือเพราะต้องการเข้าถึงทรัพยากรที่มากขึ้น อีกเหตุผลหนึ่งของการประสานความร่วมมือคือการต้องการแบ่งปันความเสี่ยงร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการที่ความเสี่ยงสูงมาก องค์การย่อมไม่ต้องการที่จะแบกรับความเสี่ยงเพียงลำพัง (3) ประสิทธิภาพ (efficiency) ในหลายความหมาย เช่น ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนหรือฟุ่มเฟือย การประหยัดจากขนาด เป็นต้น (4) การร่วมมือกันและการไร้รอยต่อ (co-operation and seamlessness) เป็นลักษณะของการร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะที่สร้างเสริมความสะดวกให้กับ

ผู้รับบริการมากขึ้น เช่น จุดบริการแบบเบ็ดเสร็จ (one-stop service) เป็นต้น (5) การเรียนรู้ (learning) เกิดขึ้นได้เนื่องจากการประสานความร่วมมือมักเกิดขึ้นระหว่างองค์การที่ทำงานด้านเดียวกันหรือใกล้เคียง ซึ่งยอมนำมาสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันได้ และ (6) หลักคิดพื้นฐาน (moral imperative) จากในอดีตที่องค์การมักจะเจอกับทางตันของการแก้ปัญหาที่สลับซับซ้อนอย่างความยากจน ความขัดแย้ง การพัฒนาชุมชน แล้วคิดว่าคงไม่มีหนทางอื่น การประสานความร่วมมือจะช่วยเปิดมุมมองในการคิดแก้ปัญหาแบบใหม่ได้

2.1.4. ผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ

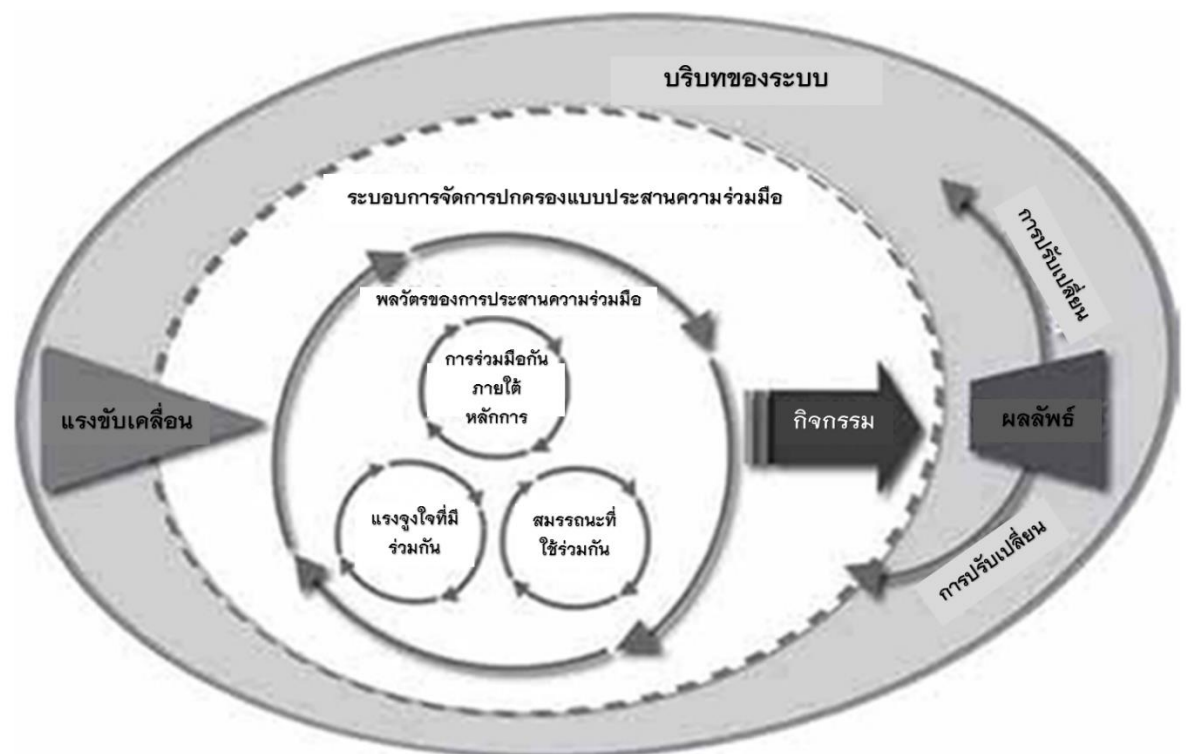
การประสานความร่วมมือไม่ได้เป็นเพียงหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ที่มั่นคง (stable relationships) แต่ยังเป็นเรื่องของพันธะเชิงโครงสร้างและผลลัพธ์ของการตัดสินใจระดับปัจเจกบุคคลของผู้จัดการด้วย ดังนั้น บทบาทของผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (collaborative public manager) ที่เลือกเข้าร่วมในเครือข่ายย่อมมีส่วนสำคัญต่อการประสานความร่วมมือได้ (O’Leary and Bingham, 2009, p.14) ซึ่ง McGuire (2006, p.37) ได้จัดกลุ่มทักษะพิเศษ (unique skills) ของผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะไว้สี่กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ (1) การก่อให้เกิด (activation) ซึ่งหมายถึงการระดมบุคคลและทรัพยากรที่ต้องใช้ในการบรรลุเป้าหมายร่วม (2) การกำหนดกรอบ (framing) หมายถึง การอำนวยความสะดวกให้เกิดข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยบทบาทในการบริหารจัดการและการนำ (3) การขับเคลื่อน (mobilizing) หมายถึง การสร้างความผูกพันเพื่อการดำเนินงานร่วมกันและแสวงหาการสนับสนุนจากทั้งผู้สนับสนุนและผู้ร่วมการประสานความร่วมมือ และ (4) การหลอมรวม (synthesizing) หมายถึง การสร้างปฏิสัมพันธ์ที่มีผลิตภาพและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนระหว่างตัวแสดงต่างๆ และรวมไปถึงการอำนวยความสะดวกให้เกิดความเชื่อใจและหนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

2.1.5. ระเบียบการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ

ท่ามกลางแนวคิดและคำสำคัญเกี่ยวกับการประสานความร่วมมือที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง Emerson and Nabatchi (2015) ได้ศึกษาและเสนอกรอบแนวคิดที่บูรณาการองค์ความรู้เกี่ยวกับการประสานความร่วมมือไว้ในชื่อ “กรอบคิดเชิงบูรณาการสำหรับการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (The Integrative Framework for Collaborative Governance: IFCG)” (ดู แผนภาพที่ 2.1) โดยหลักคิดสำคัญของกรอบแนวคิดนี้คือการแสดงให้เห็น

เห็นถึงกระบวนการประสานความร่วมมือที่มีจุดเริ่มต้นจากแรงขับเคลื่อน (drivers) ซึ่งอยู่ภายใต้บริบทเชิงระบบ (system contexts) ซึ่งเข้าสู่ระบบการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance regime: CGR) อันประกอบด้วยพลวัตของการประสานความร่วมมือ (collaboration dynamics) และกิจกรรมการประสานความร่วมมือ (actions) ซึ่งถือเป็นผลผลิต (output) ของกระบวนการนี้ จากนั้นจึงนำมาสู่การเกิดขึ้นของผลลัพธ์และผลกระทบซึ่งทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนบริบทในท้ายที่สุด ทั้งนี้ แต่ละองค์ประกอบของ IFCG สามารถอธิบายได้ดังตารางที่ 2.3

แผนภาพที่ 2.1 กรอบคิดเชิงบูรณาการสำหรับการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (The Integrative Framework for Collaborative Governance: IFCG)



ที่มา: แปลจาก Emerson and Nabatchi (2015, p. 27)

ตารางที่ 2.3 ตัวแบบเชิงเหตุผลเพื่อการวิเคราะห์การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ

มิติและองค์ประกอบ	บริบทของระบบ	แรงขับเคลื่อน	ระบอบการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ				ผลลัพธ์/ผลกระทบของการประสานความร่วมมือ	การปรับเปลี่ยน
			พลวัตของการประสานความร่วมมือ			ผลผลิต (กิจกรรมการประสานความร่วมมือ)		
			การร่วมมือกันภายใต้หลักการ	แรงจูงใจที่มีร่วมกัน	สมรรถนะที่ใช้ในการทำงานร่วมกัน			
รายละเอียดของแต่ละองค์ประกอบ	- เงื่อนไขทางทรัพยากร - เงื่อนไขทางกฎหมายและนโยบาย - ความล้มเหลวที่มีมาก่อน - พลวัตทางการเมืองหรือความสัมพันธ์เชิงอำนาจ - การเชื่อมต่อเครือข่าย - ระดับความขัดแย้ง/ความเชื่อใจ - ความหลากหลายทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม	- ภาวะผู้นำ - สิ่งจูงใจที่จะทำให้เกิดผล - การพึ่งพากัน - ความไม่แน่นอน	- การค้นพบ - การนิยาม - การหารือ - ความมุ่งมั่น	- ความเชื่อใจซึ่งกันและกัน - ความเข้าใจซึ่งกันและกัน - ความชอบธรรมภายใน - ข้อตกลงผูกพันที่มีร่วมกัน	- การจัดวางเชิงกระบวนการหรือสถาบัน - ภาวะผู้นำ - ความรู้ - ทรัพยากร	ขึ้นอยู่กับบริบทและการเปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจประกอบด้วย - การลงนามร่วมกัน - การกำหนดนโยบาย กฎระเบียบ - การระดมทรัพยากร - การจัดสรรบุคลากร - การดำเนินการจัดการรูปแบบใหม่ - การติดตามการนำไปปฏิบัติ - การบังคับให้ทำตาม	ขึ้นอยู่กับบริบทและการเปลี่ยนแปลง แต่มักจะมีจุดหมายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพที่เคยดำรงอยู่หรือสภาพที่คาดการณ์ไว้ว่าจะเกิดในบริบทเชิงระบบ	- การเปลี่ยนแปลงในบริบทเชิงระบบ - การเปลี่ยนแปลงใน CGR - การเปลี่ยนแปลงในพลวัตการประสานความร่วมมือ

ที่มา: แปลและสรุปจาก Emerson, Nabatchi, and Balogh (2011, p. 7)

2.2 ความมั่นคงทางสังคม

“ความมั่นคงทางสังคม” เป็นคำศัพท์ที่มักจะถูกใช้อย่างกว้างๆ เพื่ออ้างถึงความมั่นคงทางรายได้ การให้บริการสาธารณสุข และบริการอื่นๆ โดยภาครัฐที่มีขึ้นเพื่อการกินดีอยู่ดีของประชาชน (Midgley, 1997, p. 217) โดยในหลายประเทศ ความมั่นคงทางสังคมมักจะถูกรับรู้โดยทั่วกันว่าหมายถึงเฉพาะการสนับสนุนทางรายได้และบริการอื่นๆ เพื่อรักษาระดับรายได้ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการที่คำนี้ได้ถูกใช้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคม ค.ศ. 1935 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดการบริการเพื่อความมั่นคงด้านรายได้ให้กับคนชรา ผู้รับประโยชน์ของผู้ประกันตน และบุคคลอื่นที่ประสบเหตุระหว่างการทำงาน หลังจากนั้น คำนี้ก็ได้นำไปใช้โดยประเทศอื่นและองค์การระหว่างประเทศและได้ถูกขยายความรวมไปถึงการประกันรายได้รูปแบบอื่นๆ เช่น เงินสงเคราะห์ต่างๆ เป็นต้น

ทว่า ความมั่นคงทางสังคมไม่ได้เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการรักษาระดับรายได้เท่านั้น แต่ยังเป็นส่วนสำคัญอันหนึ่งของการจัดสวัสดิการในหลายประเทศ และเช่นเดียวกัน มันยังเป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างทางเศรษฐกิจอีกด้วย (Spicker, 1993, p.103 in McKay, 2005, p.38) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการถือกำเนิดของคำว่า “ความมั่นคงทางสังคม (social security)” นั้น พบว่า สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ที่ได้ใช้คำนี้เป็นทางการในรัฐบัญญัติความมั่นคงทางสังคม 1935 (Social Security Act 1935) และหลังจากนั้น เยอรมนีจึงนำคำว่า social security มาใช้หลังจากที่ก่อนหน้านี้ได้ใช้คำว่า social welfare มาเป็นส่วนใหญ่

การนิยามความหมายของความมั่นคงทางสังคมเป็นปัญหาค่อนข้างมาก เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลากหลายรูปแบบของนโยบายสวัสดิการของรัฐ (McKay, 2005, p. 38) โดย Kaim-Caudle (1973) ได้ทำการรวบรวมความหมายของความมั่นคงทางสังคมที่มีนัยยะแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งสรุปโดยสังเขปได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.4 ความหมายของความมั่นคงทางสังคมในต่างประเทศ

ประเทศ	ความหมาย/ความครอบคลุมของ “ความมั่นคงทางสังคม”
สหรัฐอเมริกา	ความมั่นคงทางสังคมเป็นคำที่นิยมใช้ในการอ้างถึงการประกันสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้สืบทายาท และผู้รับบริการสาธารณสุข โดยความหมายที่กว้างกว่านั้นมักจะอิงอยู่กับระบบความมั่นคงทางสังคมในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมักจะเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะในด้านการคุ้มครองการสูญเสียรายได้ ระบบบำนาญสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เงินชดเชยและเงินบำนาญแก่ทหารผ่านศึกและพนักงานเอกชน และสิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างในด้านต่างๆ
สหราชอาณาจักร	ความมั่นคงทางสังคมเป็นคำที่ถูกใช้ในสถิติของทางราชการ ซึ่งจะรวมถึงการประกันสังคม การสังคมสงเคราะห์ สิทธิประโยชน์ของเด็กและครอบครัว และเบี้ยบำนาญของทหารผ่านศึก และรวมไปถึงการจ่ายเงินให้แก่ปัจเจกบุคคลภายใต้วัตถุประสงค์ทางสังคมต่างๆ ยกเว้น ทุนการศึกษา
นิวซีแลนด์	ความมั่นคงทางสังคมเป็นชื่อของหน่วยงานแห่งหนึ่งในประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการให้บริการด้านการสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการ และการรักษาระดับรายได้ในรูปแบบต่างๆ แต่ไม่รวมถึงการจ่ายเงินทดแทนแก่แรงงาน
เยอรมนีและออสเตรเลีย	ความมั่นคงทางสังคมมักจะหมายรวมถึงสิทธิประโยชน์ทางการเงินและการบริการด้านสาธารณสุขรวมเอาไว้ในการประกันสังคมรูปแบบต่างๆ ในประเทศเยอรมนีและออสเตรเลีย

ที่มา: Kaim-Caudle (1973, p.7-10)

เมื่อเปรียบเทียบความหมายของความมั่นคงทางสังคมในประเทศต่างๆ Kaim-Caudle (1973, p.7) ได้สรุปไว้ในท้ายที่สุดว่า ความมั่นคงทางสังคมไม่ใช่คำศัพท์ที่ถูกใช้ในการจัดเก็บสถิติของภาครัฐแต่จะถูกใช้ในสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือเอกสารทางวิชาการเสียมากกว่า โดยความมั่นคงทางสังคมมักจะถูกใช้เพื่ออ้างถึงการประกันสังคม การจัดระบบบำนาญ การให้บริการสาธารณสุข และการให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยด้วย ในแง่มุมที่คล้ายคลึงกัน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization (ILO) อ้างใน Kaim-Caudle, 1973, p.9) พิจารณาว่า ความมั่นคงทางสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิของปัจเจกชนในการเข้าถึงสินค้าและบริการสาธารณะที่ครอบคลุมเรื่องการรักษาพยาบาล การรักษาพยาบาล รายได้ และการให้ความช่วยเหลือพิเศษแก่ผู้ที่ต้องรับมือกับทุพพลภาพ

งานวิจัยนี้พิจารณาความมั่นคงทางสังคมในความหมายที่กว้าง หลากหลาย และครอบคลุมสินค้าและบริการสาธารณะหลายประเภทดังที่ได้อธิบายมาข้างต้น ในขณะที่เดียวกัน งานวิจัยชิ้นนี้ยังพิจารณาความหมายของความมั่นคงทางสังคมที่แคบและกระชับเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเรียนรู้และทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้น โดยจะอ้างถึง Neuhaus (1979, p.136 อ้างใน ฅรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546, หน้า 4) ที่ได้ให้ความหมายของระบบความมั่นคงทางสังคมเอาไว้ว่า

“เป็นระบบที่ช่วยเหลือให้สมาชิกของประชาสังคมที่ไม่มีศักยภาพพอที่จะเลี้ยงชีพตนเองได้ ไม่ว่าจะชั่วคราวหรือตลอดชีวิต ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี ด้วยการพยุ่งฐานะ รายได้ พัฒนาศักยภาพ และสร้างโอกาสให้ทำงานทำ”

อย่างไรก็ดี การที่จะทำให้ระบบความมั่นคงทางสังคมเกิดขึ้นได้นั้น รัฐบาลจะต้องจัดหารายได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาษีรูปแบบต่างๆ จากนั้น จึงจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การสร้างความมั่นคงทางสังคม ทว่า งบประมาณของรัฐที่ใช้เพื่อความมั่นคงทางสังคมกลับไปเรียกว่า “งบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคม” (social welfare budget)” ดังนั้น จึงมักเกิดความสับสน เมื่อการพิจารณาความมั่นคงทางสังคมนั้นหลุดออกจากรายการสวัสดิการสังคมไม่ได้นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ฅรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546, pp. 3-4) ได้สรุปความเหมือนและแตกต่างระหว่างความมั่นคงทางสังคมและสวัสดิการสังคมไว้อย่างชัดเจนว่า

“ความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” คล้ายๆกับความหมายของคำว่า “ความมั่นคงทางสังคม” (social security) ต่างกันตรงที่ว่า ถ้าเป็นนโยบายจะเรียกว่า “นโยบายสวัสดิการสังคม” (social welfare policy) แต่ถ้าเป็นระบบและการจัดการกลับไปใช้คำว่า “ระบบความมั่นคงทางสังคม” (social security system)”

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ฅรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546, หน้า 4) ได้ยกตัวอย่างการใช้คำ “ความมั่นคงทางสังคม” และ “สวัสดิการสังคม” ควบคู่กันในประเทศเยอรมนีไว้ว่า

“[ประเทศเยอรมนี]ซึ่งเป็นเจ้าตำรับของนโยบายสวัสดิการสังคมและระบบความมั่นคงทางสังคมนั้น ได้ใช้คำสองคำนี้คละเคล้าไปในความหมายที่เกือบจะไม่ต่างกัน นั่นคือ ถ้าเป็นต้นนโยบาย ตัวงบประมาณ ก็จะใช้คำว่า social welfare

หรือสวัสดิการสังคม แต่ถ้าเป็นระบบและการจัดการที่จะทำให้บรรลุนโยบาย
สวัสดิการสังคม ก็จะเรียกว่า social security หรือระบบความมั่นคงทางสังคม
และโดยทั่วไปโครงการความมั่นคงทางสังคมจะประกอบด้วย การประกันสังคม
ประเภทต่างๆ นั่นเอง”

ในประเทศอื่นๆ ความมั่นคงทางสังคมก็ถูกใช้ในลักษณะที่ไม่แตกต่างจากเยอรมนีมาก
นัก แต่ประเด็นหนึ่งที่ถูกเอ่ยถึงอย่างมากในปัจจุบัน คือ มุมมองของเสรีนิยมใหม่ที่มีต่อระบบ
ความมั่นคงทางสังคมและการจัดเก็บภาษีเพื่อดำเนินการในระบบนั้น โดย Boichel, Boichel,
Page, and Sykes (2005, p. 40) สรุปไว้ว่า ในมุมมองของเสรีนิยมใหม่ การจัดเก็บภาษีนี้นถูก
มองว่าเป็นภาระ (burden) ในขณะที่ความมั่นคงทางสังคมนั้นถูกมองว่าเป็นเรื่องที่ทำให้เสียเงิน
เปล่า (a waste of money) ซึ่งมุมมองนี้กำลังเป็นกระแสหลักในหลายรัฐบาล และส่งผลให้เกิด
การรักษาหรือลดระดับการจัดเก็บภาษีและควบคุมค่าใช้จ่ายด้านความมั่นคงทางสังคมตามไป
ด้วย

นอกจากนี้ Ling (1995, p. 44) ได้เสนอแนะว่า เราสามารถจะทำความเข้าใจความ
มั่นคงทางสังคมได้ง่ายขึ้น โดยเชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงทางสังคมกับ
การเปลี่ยนแปลงทางสังคมต่างๆ ได้ใน 6 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. ความมั่นคงทางสังคมเป็นปฏิกิริยาตอบสนองต่อความวุ่นวายในสังคมและสะท้อน
ให้เห็นถึงความต้องการในการโอนอ่อนเมื่อต้องเผชิญกับความไม่พอใจที่เป็นระบบ
2. ความมั่นคงทางสังคมถูกออกแบบให้คุ้มครองการผลิตซ้ำความสัมพันธ์ทางสังคม
ในสังคมที่มีการแบ่งแยกเพศ ชนชั้น ชาติพันธุ์ และความเหลื่อมล้ำอื่นๆ โดยมีนจะ
ซับซ้อนและจัดระเบียบครอบคลุมทวีปยุโรปโดย กระบวนการแรงงาน และการตกเป็น
เบี้ยล่างในรูปแบบอื่นๆ เช่น การทุพพลภาพ เป็นต้น
3. ความมั่นคงทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างความชอบธรรมที่กว้าง
ขึ้น ที่รัฐและระบบเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในภาพรวม
4. ความมั่นคงทางสังคมเป็นผลจากการที่นักการเมืองให้คำมั่นที่มากขึ้นเพื่อชนะการ
เลือกตั้งและข้าราชการให้บริการมากขึ้นเพื่อสร้างอาณาจักรของพวกเขา
5. ห่างไกลจากการคุ้มครองระเบียบสังคมไปมาก แท้จริงแล้ว ความมั่นคงทางสังคม
ได้ลดทอนความสำคัญของความเชื่อพื้นฐานของระบอบทุนนิยมที่ว่า รางวัลต้อง
เชื่อมโยงกับความพยายาม และความรู้พื้นฐานของตลาดแรงงานลงไป

6. ความมั่นคงทางสังคมสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของนักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนในการที่จะอยู่ในสังคมที่ความต้องการถูกเติมเต็มได้ โดยไม่เกี่ยวกับความสามารถที่จะจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งการเติมเต็มนั้น

งานวิจัยชิ้นนี้มองว่า ความมั่นคงทางสังคมเป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงกับสวัสดิการสังคมอย่างแยกกันไม่ออก แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนของขอบเขตของระบบที่อยู่ในความสนใจ จึงเลือกศึกษาเฉพาะสวัสดิการสังคมที่มุ่งสู่ความมั่นคงทางสังคมอย่างเป็นรูปธรรม โดยความมั่นคงทางสังคมในที่นี้หมายถึง สภาวะที่สมาชิกในสังคมได้รับการประกันขั้นต้นว่าจะอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี นั่นเอง

2.3 การจัดสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคม เป็นเรื่องที่สามารถถูกตีความได้หลากหลายภายใต้มุมมองที่แตกต่างกันไป (Gough, 2002) เช่น ฟิตซ์แพทริก (Fitzpatrick, 2001, หน้า 5-11) สรุปไว้ว่า การพิจารณาสวัสดิการสังคมสามารถมองได้จาก 6 มุมมองด้วยกัน ได้แก่ สวัสดิการในฐานะความสุข (happiness) สวัสดิการในฐานะความมั่นคง (security) สวัสดิการในลักษณะของความชื่นชอบ (preferences) สวัสดิการในลักษณะของความต้องการ (needs) สวัสดิการในลักษณะของการละทิ้ง (desert) และสวัสดิการในเชิงเปรียบเทียบ (relative comparisons) หรือ เมื่อมองให้ง่ายขึ้น สวัสดิการสังคมอาจมีนัยยะได้สองประการ (สุรพล ปธานวนิช, 2547) นัยยะแรกคือ สภาวะการเป็นอยู่ที่ดีหรือ “สวัสดิภาพ” ในขณะที่อีกนัยยะหนึ่ง คือ การเป็นสวัสดิการในระบบสงเคราะห์ที่ค่าใช้จ่ายจัดสรรจากภาษีไม่ใช่จากเงินสมทบและผู้รับต้องผ่านการทดสอบความยากจน อย่างไรก็ตาม งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้พิจารณาสวัสดิการสังคมในลักษณะของการตอบสนองความต้องการในสังคมเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยมีได้จำกัดอยู่เพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของสวัสดิการสังคม เช่น ประกันสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ หรือชนิดใดชนิดหนึ่ง เช่น ผู้สูงอายุหรือผู้พิการ เท่านั้น ตรงกันข้าม งานชิ้นนี้ศึกษาสวัสดิการสังคมในภาพรวมแต่กำหนดขอบเขตการศึกษาให้อยู่ภายใต้เขตท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง อันสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหลักของงานชิ้นนี้ที่มุ่งแสวงหาแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมที่จะเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น

การจัดสวัสดิการสังคมมีได้หลายรูปแบบ และในงานวิจัยชิ้นนี้พิจารณาการจัดสวัสดิการสังคมใน 4 รูปแบบหลัก ได้แก่ การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐส่วนกลาง การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐท้องถิ่น การจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชน และการจัดสวัสดิการสังคมแบบบูรณาการ โดยการจัดสวัสดิการสังคมในอดีตมักจะมีความหมายถึงการจัดสวัสดิการโดยรัฐส่วนกลาง ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับแนวคิดรัฐสวัสดิการที่มีผู้ให้คำนิยามและศึกษาเอาไว้มากมาย เช่น ระพีพรรณ คำหอม (2557, pp. 50–51) ได้นิยามรัฐสวัสดิการในมุมมองระบบสังคมว่า หมายถึง “ระบบสังคมที่รัฐมีความรับผิดชอบเบื้องต้นต่อสวัสดิการของพลเมือง เช่น การดูแลสุขภาพ การศึกษา การจ้างงาน และความมั่นคงทางสังคม” และในมุมมองของประเทศที่มีความเป็นรัฐสวัสดิการว่า หมายถึง “ประเทศที่รัฐบาลมีนโยบายสังคมที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยรัฐจัดโครงการหรือบริการทางสังคมให้กับประชาชนอย่างกว้างขวาง เป็นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ให้กับคนในรัฐนั้นๆ” ซึ่งตัวอย่างของประเทศที่มีความเป็นรัฐสวัสดิการสูงที่มักจะถูกอ้างถึง ได้แก่ กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เช่น สวีเดน เดนมาร์ก ฟินแลนด์ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เมื่อการกระจายอำนาจได้กลายมาเป็นแนวคิดกระแสหลักทางการเมืองการบริหาร นโยบายสังคมก็ไม่ใช่เรื่องเฉพาะของรัฐบาลกลางอีกต่อไป ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่แนวคิดการกระจายอำนาจมีบทบาทในการบริหารจัดการสาธารณะมากขึ้นเรื่อยๆ การจัดสวัสดิการสังคมก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การถกเถียงกันว่าด้วยบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นที่เข้มแข็งในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นกำลังเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ และคำอธิบายว่าด้วยการจัดสวัสดิการท้องถิ่น (local welfare provision) ก็อยู่บนฐานของแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจและนโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม

2.3.1 สวัสดิการท้องถิ่น

เดิมที นโยบายสังคมและงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องมักจะดำเนินมาในลักษณะที่รัฐเป็นศูนย์กลางและเน้นไปที่การกระจายซ้ำของทรัพยากรเพื่อความมั่นคงทางรายได้ และการศึกษการจัดสวัสดิการระดับท้องถิ่นก็เป็นเรื่องรองของการวิเคราะห์และศึกษานโยบายสังคม (Kutsar & Kuronen, 2015) ทว่า ด้วยสถานการณ์ที่โลกและท้องถิ่นกำลังค่อยๆ หลอมรวมเข้าด้วยกัน (glocalization) ท้องถิ่นมีความสำคัญต่อระบบการบริหารจัดการภายในประเทศมากขึ้น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นส่งผลต่อการดำเนินงาน

ระดับประเทศอย่างเด่นชัด ในปัจจุบัน รัฐจึงต้องหันเหความสนใจมายังการจัดบริการในระดับท้องถิ่นมากขึ้น เช่นเดียวกันกับที่งานศึกษาด้านนโยบายสังคมที่มีจุดสนใจในการจัดสวัสดิการระดับท้องถิ่นก็เพิ่มมากขึ้น เช่น งานของ Andreotti, Mingione, and Polizzi (2012); Cochrane (2004) และ (Ranci, Brandsen, & Sabatinelli, 2014) ที่ศึกษากระบวนการจัดสวัสดิการท้องถิ่นและงาน ของ Kazepov (2010) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจากต่างระดับของพื้นที่ (territorial levels) เป็นต้น

งานศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับชาติ (national) กับรัฐบาลท้องถิ่น (local) ในการจัดสวัสดิการสังคมก็อยู่ในความสนใจของนักวิชาการจำนวนมาก โดยคำถามสำคัญในงานศึกษาดังกล่าวมักจะเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการปกครองตนเองและสามารถตัดสินใจในประเด็นสำคัญต่างๆ ที่รวมไปถึงการจัดสวัสดิการสังคม ต้องทำงานอยู่ภายใต้หลักการสากลที่เป็นหนึ่งเดียว (principle of universalism) ของรัฐสวัสดิการ อันนำมาสู่ความหลากหลายของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นภายในรัฐสวัสดิการที่เป็นหนึ่งเดียว ในปัจจุบัน งานเหล่านี้มักจะเป็นผลงานของนักวิชาการแถบยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีศึกษาของประเทศกลุ่มนอร์ดิก เช่น ฟินแลนด์ สวีเดน เดนมาร์ก เป็นต้น ยกตัวอย่างงานเหล่านี้ เช่น งานของ Trydegard and Thorslund (2001) และ Trydegard and Thorslund (2010) ที่ศึกษาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีคำถามหลักที่ว่า เมื่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นก่อให้เกิดความหลากหลายในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น (local variation) ภายใต้รัฐสวัสดิการแบบหนึ่งเดียว (One Uniform State) สิ่งนี้จะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำหรือไม่ อย่างไร

งานของ Trydegard และ Thorslund ทั้งสองชิ้นได้พัฒนาขึ้นมาจากงานของ Kröger (1997) ที่นำเสนอไว้ว่า นโยบายสวัสดิการสังคมที่เน้นความเป็นหนึ่งเดียวมักจะเป็นระบบที่กำหนดโครงสร้างการจัดสวัสดิการในระดับชาติ ทว่า การนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติกลับเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นที่มีอิสระอย่างมากที่เรียกว่า “องค์กรสวัสดิการท้องถิ่น (welfare municipalities)” อันนำมาสู่กระบวนการสร้างดุลยภาพระหว่างหลักการสากลที่เป็นหนึ่งเดียวกับอำนาจอิสระของท้องถิ่น ซึ่งเราอาจเรียกกระบวนการนี้ได้ว่า “ระบบสากลหนึ่งเดียวที่มีการกระจายอำนาจ (decentralized universalism)” โดย Trydegard และ Thorslund (2010) พบว่า ในประเทศสวีเดน การสร้างดุลยภาพดังกล่าวได้ส่งผลต่อความแตกต่างของคุณภาพและการเข้าถึงได้ของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเหล่านี้จริง ทว่า เมื่อพิจารณาในเชิง

กระบวนการ ในขณะที่การจัดสวัสดิการระดับชาติแบบเป็นหนึ่งเดียวในสวีเดนดูจะอ่อนแอลง ดังจะเห็นได้จากการลดหย่อนความครอบคลุมของการช่วยเหลือระดับครัวเรือน ความหลากหลายของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นก็ลดลงด้วยเช่นกัน โดยรัฐบาลท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะปรับตัวเข้าหาเกณฑ์การจัดสวัสดิการระดับชาติมากขึ้น ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรสวัสดิการท้องถิ่นและนโยบายสังคมท้องถิ่น (local social policy) จึงอาจไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้อธิบายการจัดสวัสดิการสังคมท้องถิ่นก็เป็นได้

อย่างไรก็ดี Andreotti et al. (2012) มองสถานการณ์ดังกล่าวแตกต่างออกไป โดยพวกเขามองว่า นับตั้งแต่ทศวรรษ 1960 ถึง 1990 ได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการเมืองที่ส่งผลต่อระบบสวัสดิการสังคมและทำให้บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและการกินดีอยู่ดี (well-being) ของประชาชนอยู่ในความสนใจมากขึ้น ซึ่งกระบวนการขับเคลื่อนสู่สวัสดิการท้องถิ่น (localization of welfare systems) นั้นอยู่บนข้อโต้แย้งหลักสามประการ คือ รัฐบาลท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากกว่า เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมากกว่า และมีความยั่งยืนกว่า (Andreotti และคณะ, 2012, หน้า 1926) และในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลท้องถิ่นก็กลายเป็นตัวแสดงที่เข้มแข็งในการวางแผนและปฏิบัติงานด้านนโยบายสังคม และแนวคิดเกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่เคยมีมา เช่น แนวคิดของ Esping-Andersen (1990) ก็ไม่สามารถจำกัดอยู่เฉพาะการวิเคราะห์ระดับชาติได้อีกต่อไป โดยระบบสวัสดิการสังคมจะต้องถูกพิจารณาในลักษณะของการผสมผสานระหว่างนโยบายสวัสดิการสังคมระดับชาติและระดับต่ำกว่าชาติซึ่งกำหนดมาจากรัฐบาลระดับภาคหรือระดับท้องถิ่นนั่นเอง

ในทางตรงกันข้ามกับที่ Trydegard และ Thorslund ได้สรุปไว้ Andreotti และคณะ (2012, หน้า 1927) เน้นว่า การพิจารณามิติของท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสังคมนี้ไม่ได้หมายความว่า นโยบายสังคมจะกลายเป็นเพียงผลผลิตของท้องถิ่น (local products) เท่านั้น เพราะในแทบทุกประเทศ กฎระเบียบและสถาบันระดับชาติยังคงมีหน้าที่สำคัญในการออกแบบกรอบการดำเนินงานและจัดสรรทรัพยากรที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการหลักๆ เช่น สาธารณสุข ระบบบำนาญ และการสังคมสงเคราะห์ แต่สิ่งที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปคือ สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากที่กรอบการดำเนินงานระดับชาติได้ถูกกำหนดเรียบร้อยแล้ว และการนำไปปฏิบัติได้เกิดขึ้นตามบริบทของท้องถิ่นที่มีความต้องการและทรัพยากรเฉพาะของตนเอง ดังนั้น ระบบสวัสดิการท้องถิ่นจึงยังเป็นสิ่งที่น่าศึกษาและท้าทายความสามารถของนักวิชาการต่อไป

ระบบสวัสดิการท้องถิ่น (local welfare system) ได้ถูกนิยามโดย Andreotti และคณะ (2012, หน้า 1926) ไว้ว่า ระบบสวัสดิการท้องถิ่นไม่ได้มีโครงสร้างตายตัวและคงที่ แต่เป็นกระบวนการแบบมีพลวัตที่เงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่นด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ได้ทำให้เกิดการจัดเรียงตัวแสดงแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ต่างไปจากเดิม โดยตัวแสดงเหล่านี้ซึ่งจะเป็นตัวแสดงภาครัฐหรือไม่ก็ได้จะเข้ามามีส่วนในการออกแบบและดำเนินงานนโยบายสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ เงื่อนไขเหล่านี้ยังทำให้เกิดการระบุก่อนคนที่มีความต้องการทางสังคมที่ต่างไปจากเดิมด้วย อย่างไรก็ตาม พวกเขามั่นใจว่า ระบบสวัสดิการท้องถิ่นไม่ควรจะถูกรับมองว่า เป็นการปรับขนาดความรับผิดชอบด้านสวัสดิการสังคมแบบง่ายๆ (a simple rescaling of welfare responsibilities) จากระดับชาติลงมาถึงท้องถิ่น เพราะแท้จริงแล้ว ระบบสวัสดิการท้องถิ่น คือ กลุ่มองค์ประกอบที่เฉพาะเจาะจงว่าด้วยความต้องการของประชากรและทรัพยากรและผู้นำสวัสดิการสังคมที่กำลังเกิดขึ้นในท้องถิ่น

สวัสดิการท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นเรื่องที่ดำรงอยู่ในระบบสวัสดิการมานาน ทว่า รัฐบาลท้องถิ่นมักจะถูกรับมองว่าเป็นเพียงสายพานลำเลียง (a mere transmission belt) นโยบายที่ถูกกำหนดมาโดยรัฐบาลกลางเท่านั้น (Brenner, 2004 อ้างใน Andreotti และคณะ, 2012, หน้า 1927) หรือกล่าวโดยสรุปก็คือ งานศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่มักจะมองระบบสวัสดิการสังคมในลักษณะการดำเนินงานภายใต้รัฐเดี่ยว (unitary nation-state) ไปโดยปริยาย (Moreno, 2007, p. 489) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่กำลังเปลี่ยนแปลงในหลายประเทศแถบยุโรป คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของนโยบายสวัสดิการสังคมผ่านสองกระบวนการที่แตกต่างกัน กระบวนการแรกเป็นกระบวนการเสริมอำนาจให้กับหน่วยย่อยแนวตั้ง (vertical subsidiarity) ที่การกระจายอำนาจได้เคลื่อนย้ายความรับผิดชอบในการดูแลสิทธิทางสังคม (social rights) จากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น ส่วนกระบวนการที่สองเป็นกระบวนการเสริมอำนาจให้กับหน่วยย่อยแนวราบ (horizontal subsidiarity) ที่เกิดการขยายตัวของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีจำนวนเพิ่มขึ้นและหลายประเภทมากขึ้น

กระบวนการทั้งสองนี้เชื่อมโยงระหว่างกันและดำเนินไปอย่างคู่ขนาน ซึ่ง Kazepov (2010, pp. 36–37) เรียกกระบวนการคู่ขนานนี้ว่า กระบวนการเสริมอำนาจให้กับหน่วยย่อยของนโยบายสังคม (subsidiarisation of social policies) โดยแนวคิดเป็นเรื่องของการจัด

วางอำนาจระหว่างอาณาเขตเสียใหม่ (territorial reorganization of regulatory powers) ส่วนแนวราบเป็นเรื่องของการเพิ่มจำนวนของตัวแสดง (multiplication of actors) ในนโยบายสังคม ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ได้เปิดพื้นที่ให้เกิดการจัดสวัสดิการแบบผสม (welfare mix) สร้างโอกาสใหม่ให้กับองค์กรภาคประชาสังคม ผู้ประกอบการทางสังคม และองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นได้ร่วมกันพัฒนานโยบายสังคมและจัดเตรียมสวัสดิการสังคมในระดับท้องถิ่น และในท้ายที่สุดกระบวนการขับเคลื่อนสวัสดิการท้องถิ่นนี้ก็อาจนำไปสู่นวัตกรรมทางสังคมที่เป็นผลมาจากการที่ตัวแสดงระดับท้องถิ่นหน้าใหม่ได้เข้ามาร่วมพัฒนานโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม (Oosterlynck et al., 2015, p. 14)

2.3.2 สวัสดิการชุมชน

การจัดสวัสดิการโดยชุมชนได้กลายมาเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ สวัสดิการชุมชนเป็นหนึ่งในรูปแบบสวัสดิการสังคมทางเลือก ซึ่งแรกเริ่มเดิมทีเป็นกิจกรรมด้านสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นมาแบบไม่เป็นทางการ (nonformal welfare activities) เช่น การช่วยเหลือภายในครอบครัวและเครือญาติ การแบ่งปันทรัพยากรภายในชุมชน เป็นต้น ซึ่งการศึกษาสวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้ทำได้ยากเนื่องจากความหลากหลายของกิจกรรม แต่เราจำเป็นต้องศึกษาเพื่อทำความเข้าใจสวัสดิการสังคมในภาพรวมให้ได้ โดย Midgley (1997, p. 62) เรียกการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้ว่า สวัสดิการสังคมแบบไม่ถูกกำกับด้วยกฎหมาย (nonstatutory social welfare) ซึ่งมีกลไกเชิงสถาบัน (institutionalized mechanisms) เข้ามาร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม เช่น องค์กรการกุศล องค์กรชุมชนแบบไม่เป็นทางการ เป็นต้น หรือเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า “สวัสดิการสังคมแบบไม่เป็นทางการ” (nonformal social welfare) นั่นเอง

กิจกรรมสวัสดิการสังคมแบบไม่เป็นทางการที่หลากหลายเหล่านี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ประเภทด้วยกัน (Midgley, 1997, p. 70) *ประเภทแรก* เป็นการจัดสวัสดิการประเภทที่เราพบเห็นได้มากที่สุด คือ การจัดสวัสดิการบนฐานของพันธะผูกพันทางวัฒนธรรม (culturally determined obligations) ผ่านเครือข่ายครอบครัว เพื่อนฝูง ละแวกบ้าน และชุมชน *ประเภทที่สอง* เป็นการจัดสวัสดิการบนฐานวัฒนธรรมเช่นกันแต่ผ่านความเชื่อทางศาสนาและค่านิยมเชิงวัฒนธรรมอื่นๆ ซึ่งเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยกลุ่มคนที่ Richard Titmuss (1971 อ้างใน Midgley, 1997, หน้า 70) เรียกว่า “คนแปลกหน้านิรนาม” (anonymous strangers) สวัสดิการ

แบบไม่เป็นทางการแก่คนแปลกหน้าเช่นนี้มักจะอยู่ในลักษณะของการทำทาน (almsgiving)² *ประเภทที่สาม* คือ สวัสดิการแบบไม่เป็นทางการที่มีให้กับสมาชิกที่เข้าร่วมกลุ่มสมาคมสหกรณ์ต่างๆ (members of cooperative associations) เช่น กลุ่มฌาปนกิจ (funeral societies) กลุ่มออมทรัพย์ (informal savings societies) เป็นต้น และ*ประเภทที่สี่* คือ สวัสดิการชุมชนแบบไม่เป็นทางการที่มีให้กับสมาชิกของชุมชนโดยทั่วไปผ่านการรวมกลุ่มกันในรูปแบบต่างๆ เช่น การรวมตัวกันเฉพาะกิจเพื่อสร้างศาลาของชุมชน การร่วมกันจัดเทศกาลหรือกิจกรรมทางวัฒนธรรมเพื่อความเป็นปึกแผ่นของชุมชน (community solidarity) เป็นต้น

ในอดีต การจัดสวัสดิการชุมชนที่กล่าวข้างต้นเคยดำเนินการในรูปแบบไม่เป็นทางการ (nonformal) และไม่ถูกกำกับด้วยกฎหมาย (non-statutory) มาโดยตลอด แต่ปัจจุบัน รัฐเข้ามาผลักดันและส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนบางประเภทมากขึ้น และส่งผลให้การจัดสวัสดิการชุมชนมีความเป็นทางการ (formal) และอยู่ภายใต้กฎระเบียบของรัฐ (statutory) ในท้ายที่สุด เช่น การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนเคยเกิดจากการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกันภายในชุมชน แต่ในปัจจุบัน รัฐบาลกลางโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด คือ เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เข้ามาร่วมสนับสนุนในรูปตัวเงิน การฝึกอบรม และบางครั้งก็เข้ามาร่วมบริหารจัดการในรูปแบบกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบล ซึ่งเป็นการสร้างเครือข่ายของกองทุนสวัสดิการชุมชนนั่นเอง

สวัสดิการชุมชนเคยถูกมองข้ามไปด้วยความเชื่อที่ว่า สวัสดิการชุมชนไม่ได้เอื้อต่อการพัฒนาสวัสดิการของประชาชนในสังคมอุตสาหกรรม และถ้าสวัสดิการสังคมที่จัดเตรียมโดยรัฐมีความครอบคลุม สวัสดิการชุมชนซึ่งไม่ได้มีศักยภาพเพียงพอก็อาจไม่จำเป็นต่อสังคม และเมื่อรัฐจัดสวัสดิการได้เพียงพอ สวัสดิการชุมชนก็คงหมดความสำคัญไปในท้ายที่สุด มุมมองนี้ได้ส่งผลมาถึงการศึกษาสวัสดิการชุมชน ทำให้ไม่ค่อยมีงานศึกษาที่เน้นสวัสดิการชุมชนโดยเฉพาะมากนัก ทว่า ในปัจจุบัน มุมมองดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป สวัสดิการชุมชนกลายมาเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาสวัสดิการสังคม ด้วยสาเหตุที่รัฐไม่สามารถจัดสวัสดิการให้กับประชาชนได้อย่างครอบคลุมและเพียงพอด้วยข้อจำกัดทางทรัพยากรของรัฐ ดังนั้น กระแสการศึกษาสวัสดิการสังคมแบบไม่เป็นทางการหรือสวัสดิการชุมชนจึงได้เฟื่องฟูขึ้น และในแง่

² Almsgiving แปลให้ตรงตัวคือ การใส่บาตร แต่เนื่องจากนัยยะของภาษาไทยจะทำให้จำกัดอยู่เฉพาะกิจกรรมการทำทานในศาสนาพุทธเท่านั้น ผู้เขียนจึงแปลคำนี้ตามความหมายโดยนัยว่า การทำทาน ซึ่งกินความหมายของการมอบให้หรือช่วยเหลือแบบกว้างที่ครอบคลุมทุกศาสนา

ของการบริหารจัดการนโยบายสังคม กระบวนการทำให้สวัสดิการชุมชนมีความเป็นทางการมากขึ้นก็ได้เริ่มต้นขึ้น

การจัดสวัสดิการชุมชนในประเทศไทยในปัจจุบันมีลักษณะก้ำกึ่ง (semi-statutory) ระหว่างการดำเนินงานตามระเบียบและวิธีการของชุมชน (non-statutory) กับการดำเนินงานที่มีกฎหมายกำกับ (statutory) กล่าวคือ การบริหารจัดการสวัสดิการชุมชนในประเทศไทยยังอยู่บนฐานของวัฒนธรรมและฐานของทรัพยากร ดังจะเห็นได้จากรูปแบบของสวัสดิการที่หลากหลายกันไปตามบริบทและความต้องการของแต่ละพื้นที่ เช่น กองทุนสวัสดิการเลือดที่เมืองน่านซึ่งจัดเตรียมสวัสดิการเพื่อกรณีฉุกเฉินที่สมาชิกต้องการเลือดด่วน กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลดอกแป้น จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มอบเงินทำบุญช่วยเหลืองานบุญที่งดเลี้ยงเหล้า เป็นต้น (ดูตัวอย่างเพิ่มเติมที่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2556)

ในประเทศไทย สวัสดิการชุมชนเป็นหนึ่งในแนวคิดการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมที่ได้รับการเอ่ยถึงอย่างต่อเนื่อง โดยคำนิยามของสวัสดิการชุมชนที่มักจะได้รับอ้างอิงถึง คือ คำนิยามโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (อ้างใน พรณทิพย์ เพชรมาก, 2545) ที่ว่า

“สวัสดิการชุมชน คือ การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นใจของคนในชุมชน ซึ่งหมายรวมถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่จะทำให้คนในชุมชนดีขึ้น อาจอยู่ในรูปสิ่งของ เงินทอง น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย ผลของการจัดสวัสดิการชุมชน ที่สำคัญ คือ ก่อให้เกิดรายได้ ลดรายจ่าย เกิดความสัมพันธ์มิตรไมตรีที่ดีขึ้นของคนในชุมชน รู้สึกมั่นคงภาคภูมิใจ อยู่อย่างมีศักดิ์ศรีและมีความสุข”

งานวิจัยของ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, สุภา ไยเมือง, and บัญชร แก้วส่อง (2546, pp. 117–121) ได้จำแนกสวัสดิการชุมชนในประเทศไทยไว้ 3 รูปแบบ ซึ่งสอดคล้องกับการจำแนกรูปแบบตามข้อสรุปของ Midgley (1997) ได้แก่ การจัดสวัสดิการฐานทรัพยากร การจัดสวัสดิการฐานวัฒนธรรม และการจัดสวัสดิการฐานงานพัฒนา โดยในรูปแบบแรก การจัดสวัสดิการฐานทรัพยากรนั้นเป็นการจัดสวัสดิการโดยชุมชนให้แก่ทุกคนทั่วไปและคนจนในชุมชน ซึ่งอาจเป็นการนำทรัพยากรสาธารณะ เช่น ป่าไม้ แหล่งน้ำ มาจัดสรรร่วมกันเพื่อให้เกิดสวัสดิการแก่คนในชุมชน หรืออาจเป็นการนำทรัพยากรส่วนบุคคลมาจัดระบบใช้งานร่วมกันเพื่อสวัสดิภาพของชุมชน เช่น การให้เกษตรกรสามารถไปจับปลาในที่นาของคนอื่นได้ เป็นต้น

โดยสวัสดิการชุมชนรูปแบบนี้สอดคล้องกับสวัสดิการแบบไม่เป็นทางการประเภทที่สี่ของ Midgley มากที่สุด

ตารางที่ 2.5 เปรียบเทียบการจำแนกประเภทสวัสดิการแบบไม่เป็นทางการและสวัสดิการชุมชน

รูปแบบสวัสดิการแบบไม่เป็นทางการของ Midgley (1997)	รูปแบบสวัสดิการชุมชนของ ประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ (2546)
สวัสดิการแบบไม่เป็นทางการบนฐานพันธะผูกพันทางวัฒนธรรม (culturally determined obligations)	สวัสดิการฐานวัฒนธรรม
สวัสดิการแบบไม่เป็นทางการโดย “คนแปลกหน้าจรนาม” (anonymous strangers) หรือ การให้ทาน (almsgiving)	
สวัสดิการให้กับสมาชิกที่เข้าร่วมกลุ่ม/สมาคม (members of cooperative associations)	สวัสดิการฐานการพัฒนา
สวัสดิการให้กับคนในชุมชนโดยทั่วไป เพื่อความเป็นปึกแผ่นของชุมชน (community solidarity)	สวัสดิการฐานทรัพยากร

รูปแบบที่สองเป็นการจัดสวัสดิการฐานวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ดั้งเดิมของคนในชุมชนหรือที่ Midgley (1997) เรียกว่าพันธะผูกพันทางวัฒนธรรม อันได้แก่ (1) สวัสดิการโดยครอบครัวและกลุ่มเครือญาติ เช่น การส่งข้าวให้ลูกหลานที่ไปรับจ้างในเมืองอื่น การช่วยค่ารถเดินทางไปกลับเพื่อทำงานในเมืองอื่น เป็นต้น (2) สวัสดิการภายใต้ระบบอุปถัมภ์ เช่น เจ้าของที่ดินกับผู้เช่านาที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวอื่นเพิ่มเติม เช่น ไปทำงานอื่นตามที่เจ้าของที่ดินต้องการแล้วได้อาหารหรือเครื่องใช้กลับมา หรือเมื่อผู้เช่านาจะแต่งงาน เจ้าของที่ดินก็รับเป็นเจ้าภาพจัดงานแต่งงานให้ เป็นต้น และ (3) สวัสดิการโดยองค์กรทางศาสนา เช่น ในชุมชนชาวพุทธ วัดให้บริการดูแลผู้ด้อยโอกาสในชุมชน ให้ที่เรียน ให้ที่พัก หรือแบ่งปันอาหาร ส่วนในชุมชนชาวมุสลิม มีกฎะฎีกาสำหรับให้การศึกษาเด็กเล็กและปอเนาะสำหรับให้การศึกษาเด็กโต โดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน เป็นต้น โดยภาพรวม สวัสดิการชุมชนฐานวัฒนธรรมนี้สอดคล้องกับสวัสดิการแบบไม่เป็นทางการประเภทที่หนึ่งและสองของ Midgley นั่นเอง

รูปแบบที่สามเป็นสวัสดิการฐานงานพัฒนาที่การดำเนินงานของสวัสดิการชุมชนได้รับอิทธิพลมาจากกิจกรรมการพัฒนาขององค์กรภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชน โดยสวัสดิการ

รูปแบบนี้อาจริเริ่มโดยชุมชนเองแล้วได้รับการส่งเสริมเพื่อพัฒนาจากองค์กรภายนอก หรืออาจเป็นสวัสดิการที่องค์กรภายนอกเป็นผู้ริเริ่มให้แล้วชุมชนดำเนินการบริหารจัดการเองโดยมีองค์กรภายนอกเป็นผู้สนับสนุน ยกตัวอย่างสวัสดิการชุมชนฐานงานพัฒนาเช่น การรวมกลุ่มฌาปนกิจ การรวมกลุ่มออมทรัพย์ การรวมกลุ่มพัฒนาอาชีพ เป็นต้น ลักษณะของสวัสดิการชุมชนฐานการพัฒนาในส่วนมากเป็นการจัดสวัสดิการให้กับสมาชิกกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งจะสอดคล้องกับสวัสดิการประเภทที่สามของ Midgley นั่นเอง

2.3.3 สวัสดิการแบบผสมหรือแบบบูรณาการ

แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งกำลังได้รับความสนใจมากขึ้นเรื่อยๆ จากนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ คือ แนวคิดสวัสดิการแบบผสมหรือแบบบูรณาการ (Welfare Mix) ซึ่งได้รับการกล่าวถึงครั้งแรกๆ ในช่วงทศวรรษ 1970 และเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวคิดสวัสดิการพหุลักษณะ (welfare pluralism) แต่แตกต่างกันตรงที่แนวคิดสวัสดิการสังคมแบบบูรณาการนี้มีจุดเน้นที่การพิจารณาบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในการจัดสวัสดิการสังคม โดย Pete Alcock (2000 อ้างใน วริฐฐา แก้วเกตุ, ไม่ระบุ) ได้ให้คำนิยามสวัสดิการแบบบูรณาการไว้ว่า หมายถึง

“การจัดสวัสดิการที่ไม่ได้มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเพียงฝ่ายเดียว มาจากความร่วมมือและการพัฒนาของผู้จัดบริการสวัสดิการสังคมจากภาคส่วนต่างๆ ที่แตกต่างกัน ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน (Private welfare) และภาคอาสาสมัคร (Voluntary welfare) ได้มีการดำเนินการและเจริญเติบโตคู่กันเรื่อยมา เป็นความสัมพันธ์ที่ต่างตอบแทนกัน และมีการแลกเปลี่ยนกันระหว่างภาครัฐ กับภาคส่วนต่างๆ”

นอกจากนี้ Pete Alcock (2000 อ้างใน วริฐฐา แก้วเกตุ, ไม่ระบุ) ยังได้สรุปลักษณะสวัสดิการแบบบูรณาการเอาไว้ว่า เป็นการจัดสวัสดิการที่อาจเริ่มต้นจากสวัสดิการที่มีลักษณะไม่เป็นทางการหรือเครือข่ายการช่วยเหลือดูแลกัน (Helping Network) ซึ่งประกอบด้วยคุณลักษณะ 5 ประการ ได้แก่ การดูแลตัวบุคคล การดูแลการอยู่อาศัย การหนุนเสริมซึ่งกันและกัน การสนับสนุนทางสังคม และการตรวจตราเฝ้าระวังภัย แล้วเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสวัสดิการที่เป็นทางการ

ทั้งนี้ การจัดสวัสดิการสังคม (social welfare provision หรือ welfare administration) มีจุดมุ่งหมายสำคัญอย่างปฏิเสธไม่ได้ก็คือ ประสิทธิภาพ (efficiency) และความเท่าเทียม

(equity) (Barr, 1989; Brown, 1977; Clarke, Cochrane, & McLaughlin, 1994; สุรพล ปธานวนิช, 2547) โดยทั้งสองหลักการมีความหมายที่สลับซับซ้อนเท่าๆ กัน กล่าวคือ ในขณะที่ประสิทธิภาพมีความหมายรวมไปถึงเรื่องของประสิทธิผลและผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้น ความเท่าเทียมนั้นก็มีความหมายรวมถึงความเสมอภาค (equality) และความยุติธรรมทางสังคม (social justice) ในมิติต่างๆ เช่น มิติพื้นที่ มิติผลประโยชน์ ด้วย งานศึกษาชิ้นนี้มองการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และองค์กรชุมชน ว่าจะเป็นหนทางสู่การพัฒนาประสิทธิภาพและความเท่าเทียมของการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่หนทางของการพัฒนาแบบก้าวกระโดด แต่ก็จะเป็นหนทางของการพัฒนาอยู่บนฐานของทรัพยากรที่องค์กรต่างๆ มีและสามารถนำมาใช้ร่วมกันได้

เป้าหมายหลักอันหนึ่งของการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นภายใต้โครงการวิจัยนี้ คือ การสร้างเสริมความยุติธรรมระหว่างพื้นที่ในการจัดสวัสดิการสังคม โดยเน้นการพิจารณาสวัสดิการสังคมเชิงเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่เขตการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน และพิจารณาบนฐานของคำนิยามความยุติธรรมระหว่างพื้นที่ที่ Kay (2005) ได้ให้นิยามเอาไว้ว่า หมายถึง การเข้าถึงได้ของการบริการสาธารณะควรจะเท่าเทียมกันทั้งประเทศ ดังนั้น เมื่อความยุติธรรมระหว่างพื้นที่เป็นเป้าหมายหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นที่พึงประสงค์ จึงหมายความว่า ประชาชนพึงเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียมกันแม้จะอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ซึ่งนั่นหมายรวมถึงการพิจารณาทรัพยากรที่จะถูกจัดสรรระหว่างเขตการปกครอง (Walker & Lawton, 1988) เพื่อไปยังพื้นที่ที่ต่างๆ ตามความต้องการของพื้นที่นั้น (Davies, 1968) หรือกล่าวโดยสรุป ความยุติธรรมระหว่างพื้นที่เป็นการพิจารณาความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างความต้องการกับการจัดสวัสดิการนั่นเอง (Davies, 1968; Kay, 2005; Powell, 1992)

อย่างไรก็ดี สิ่งหนึ่งที่พึงระลึกไว้เสมอก็คือว่า ความยุติธรรมระหว่างพื้นที่ที่สมบูรณ์แบบไม่ได้เป็นนยาสารพัดโรคสำหรับปัญหาว่าด้วยการกระจายทรัพยากร เนื่องด้วยข้อจำกัดสี่ประการ (Boyne & Powell, 1991) ประการแรก คือ นิเวศมทยา (ecological fallacy) ที่ความเท่าเทียมระหว่างพื้นที่อาจแฝงไว้ด้วยความเท่าเทียมภายในพื้นที่ ประการที่สอง คือ การต้องแลกระหว่างความยุติธรรมกับอำนาจอิสระของท้องถิ่น (trade-off between justice and local autonomy) ซึ่งหมายความว่า เมื่อรัฐท้องถิ่นต้องใช้ดุลยพินิจในการให้บริการแก่คนหนึ่งอาจ

ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์การให้บริการที่ประชาชนพึงได้รับบริการที่เท่าเทียมกันไม่ว่าสถานที่รับบริการนั้นจะเป็นที่ไหน ประการที่สาม คือ การต้องแลกกระหว่างประสิทธิภาพกับความเท่าเทียม (trade-off between efficiency and equity) ซึ่งหมายถึงการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพอาจจำกัดในบางพื้นที่ซึ่งย่อมต้องแลกมาด้วยความเท่าเทียมของการเข้าบริการดังกล่าว และประการสุดท้าย คือ ความเท่าเทียมของการกินคืออยู่ที่ที่ไม่สามารถยืนยันได้ (non-guaranteed equality of well-being) ที่แม้ว่าความยุติธรรมระหว่างพื้นที่ที่เกิดขึ้นอาจไม่ได้หมายถึงสภาวะการกินคืออยู่ที่ที่เกิดขึ้นเสมอไป

งานศึกษาชิ้นนี้ต้องตอบโจทย์สำคัญว่าด้วยการพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นว่า ในท้ายที่สุดแล้วแนวทางดังกล่าวจะนำมาสู่ความยุติธรรมทางสังคมได้หรือไม่ และความยุติธรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นดังกล่าวจะต้องแลกมาด้วยอะไรหรือไม่ ซึ่งในเบื้องต้น การพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องของการต้องแลกกระหว่างอำนาจอิสระของท้องถิ่นกับความยุติธรรมทางสังคมอย่างแน่นอน ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงต้องพึงตระหนักไว้เสมอว่า จริงอยู่ที่ว่าอำนาจอิสระของท้องถิ่นอาจมาพร้อมกับความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ ทว่า ความยุติธรรมระหว่างพื้นที่ที่มีหลายมิติขึ้นอยู่กับว่าการจัดสวัสดิการนั้นมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง (actual incomes) หรือผลลัพธ์เชิงศักยภาพ (potential outcomes) โดย Heald (1994) ได้อธิบายว่า หากจุดมุ่งหมายของการจัดสวัสดิการคือเพื่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง ความยุติธรรมระหว่างพื้นที่ย่อมต้องเกี่ยวข้องกับมาตรฐานของการจัดบริการที่เท่าเทียมในทุกพื้นที่ แต่หากจุดมุ่งหมายคือผลลัพธ์เชิงศักยภาพ ความยุติธรรมระหว่างพื้นที่อาจเกี่ยวข้องกับมาตรฐานที่เท่าเทียมของการจัดบริการและท้องถิ่นจะเป็นผู้ตัดสินใจว่ามาตรฐานดังกล่าวเท่าเทียมหรือไม่

ผลลัพธ์เชิงศักยภาพจึงเป็นมิติของความยุติธรรมระหว่างพื้นที่ที่งานชิ้นนี้ให้ความสนใจ กล่าวคือ งานชิ้นนี้ไม่ได้พยายามสร้างมาตรฐานหนึ่งเดียวที่ทุกท้องถิ่นต้องยอมตาม แต่งานชิ้นนี้ต้องการที่จะพัฒนามาตรฐานการจัดสวัสดิการท้องถิ่นที่แต่ละท้องถิ่นสามารถเลือกได้ว่ามาตรฐานดังกล่าวจะนำไปสู่ความเท่าเทียมภายในและระหว่างพื้นที่ได้หรือไม่ เนื่องจากงานชิ้นนี้เห็นด้วยกับความคิดเห็นของ Boyne, Powell, and Ashworth (2001, pp. 22-23) ที่ว่า “การรวมอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นแต่ไม่เพียงพอต่อความเท่าเทียม การรวมอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นเพราะหากปราศจากการควบคุมระดับชาติ อปท. มีแนวโน้มที่จะตอบสนองแตกต่างกันต่อ

สภาพการณ์ที่เหมือนกัน แต่การรวมอำนาจไม่เพียงพอเพราะรัฐบาลระดับชาติอาจละเลย ประเด็นความเท่าเทียมได้เมื่อมาถึงเรื่องของการกระจายทรัพยากร” ดังนั้น งานชิ้นนี้จึงอยู่บนฐานคิดที่ว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อการจัดสวัสดิการที่ตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งพึงกระทำอยู่บนหลักการว่าด้วยความยุติธรรมระหว่างพื้นที่ เพื่อควบคุมความเหลื่อมล้ำที่อาจเกิดขึ้นได้จากการจัดสวัสดิการสังคมท้องถิ่น

2.4 การกระจายอำนาจ

คำว่า “การกระจายอำนาจ” นั้นมักจะมีลักษณะกำกวมและอธิบายได้ยาก (Dubois & Fattore, 2009) ทว่า เราอาจนิยามความหมายของการกระจายอำนาจได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีพลวัตว่าด้วยการเคลื่อนย้ายของอำนาจจากรัฐบาลระดับชาติไปสู่รัฐบาลหรือองค์การที่อยู่ในระดับต่ำกว่าชาติ (Conyers, 1983) และในการทำความเข้าใจการกระจายอำนาจ เราจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดขอบเขตของการศึกษาให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดการศึกษานั้นๆ วัตถุประสงค์และระดับของการกระจายอำนาจแบบผิดๆ (Dubois & Fattore, 2009)

โดยทั่วไป การพิจารณาการกระจายอำนาจสามารถดำเนินการได้ในสี่มิติด้วยกัน ได้แก่ งาน เงิน คน และกฎหมาย โดยมีมิติของงานนั้นจะเป็นการพิจารณาภารกิจ บทบาท และความรับผิดชอบที่รัฐบาลกลางได้กระจายให้กับรัฐบาลท้องถิ่น ในมิติของเงินจะเป็นเรื่องว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการเงินคลัง ในมิติของคนคือการถ่ายโอนบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่รัฐบาลกลางได้กระจายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในมิติสุดท้ายที่ว่าด้วยกฎหมายนั้น เป็นการพิจารณากรอบหรือแนวทางการดำเนินงานที่มีการกำหนดออกมาเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจด้านงาน เงิน และคน

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังมีความหมายในสองนัยยะหลัก (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. 2555, หน้า 9) นัยยะแรก คือ การแบ่งอำนาจ (Decentralization) ซึ่งหมายถึง การที่อำนาจการตัดสินใจได้ถูกแบ่งให้กับหน่วยงานหรือส่วนราชการของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ โดยให้ข้าราชการหรือตัวแทนของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการเหล่านั้น สามารถตัดสินใจได้ภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดขึ้นจากส่วนกลาง ซึ่งบางครั้งการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้อาจเรียกว่า “เป็นการกระจายอำนาจภายในระบบราชการ” (Bureaucratic decentralization) และนัยยะที่สอง คือ การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งหมายถึง การที่ใช้อำนาจในการ

ตัดสินใจได้รับการถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่มีที่มาจากการเลือกตั้ง สามารถตัดสินใจเพื่อดำเนินการในกิจการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง บางครั้งอาจเรียกว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” (Political Decentralization)

การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาการกระจายอำนาจว่าด้วยการเคลื่อนย้ายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น อันจะกลายมาเป็นหนึ่งในแรงขับเคลื่อนการประสานความร่วมมือในการบริการสาธารณะด้านสวัสดิการสังคมให้เพิ่มสูงขึ้นได้ (Thomson & Perry, 2006, p. 20)

แม้การกระจายอำนาจจะอยู่บนฐานคิดที่ว่า การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงกว่าการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ที่เน้นการจัดบริการสาธารณะแบบ “เหมือนกันหมด (one size fits all)” เนื่องจากท้องถิ่นมีข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนมากกว่า จึงน่าจะจัดอุปทานตอบสนองอุปสงค์ได้รวดเร็วและตรงกับความต้องการของประชาชนมากกว่า (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ พิชิต รัชตพิบูลภพ, 2557, หน้า 45-46) และประชาชนเองก็มีโอกาสอิสระที่จะเลือกเป็นพลเมืองในท้องถิ่นที่จัดบริการได้ตรงกับรสนิยมหรือความต้องการของตนเอง (James Buchanan อ้างใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2557, หน้า 2) อย่างไรก็ตาม ฐานคิดดังกล่าวอาจนำมาใช้เป็นเสาหลักให้กับการจัดสวัสดิการสังคมไม่ได้ เนื่องจากสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของ “สิทธิขั้นพื้นฐาน” ที่รัฐไม่ว่าจะในระดับใดก็แล้วแต่พึงให้ความสำคัญ หาได้เป็นเรื่องของรสนิยมที่ผู้รับสวัสดิการจะต้องเคลื่อนย้ายเพื่อไปรับบริการด้านสวัสดิการที่ดีกว่าในอีกท้องถิ่นไม่ ดังนั้น การจัดสวัสดิการสังคมจึงควรต้องมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ให้ชัดเจน

ผลลัพธ์ที่มักจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจสามารถพิจารณาได้ในสองมิติ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555, หน้า 14-17) มิติแรก คือ มิติทางการเมือง ซึ่งการกระจายอำนาจช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น นำไปสู่การสร้างบรรยากาศทางการเมืองแบบเปิด เกิดการพัฒนาระบบตัวแทนที่หลากหลายในหน่วยการปกครองหลายระดับ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนสามารถตัดสินใจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

ซึ่งโดยหลักการแล้ว เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมต่อการปกครองท้องถิ่น ก็ย่อมทำให้เกิดความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบก็ตามมา

มิติที่สอง คือ มิติทางการบริหาร ซึ่งการกระจายอำนาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ในสี่ประเด็น ได้แก่ (1) การกระจายอำนาจช่วยให้การบริการสาธารณะมีความรวดเร็วมากขึ้น (2) การกระจายอำนาจช่วยให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายขึ้น เนื่องจากการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่รับผิดชอบการให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้นหากประชาชนต้องการที่จะติดต่อเพื่อขอรับบริการหรือมีข้อเรียกร้องต่างๆ ประชากรก็สามารถดำเนินการผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้โดยตรง ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น (3) การกระจายอำนาจสามารถนำมาสู่ความร่วมมือและประสานงานที่ดี (Coordination) เนื่องจากการบริการสาธารณะต่างๆ ได้รับการถ่ายโอนมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ประสานแผนการดำเนินงานในการบริหารเหล่านี้ ทำให้เกิดความร่วมมือและเป็นการลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะลงได้ และ (4) การกระจายอำนาจอาจจะเป็นการลดภาระทางงบประมาณของส่วนกลาง (economy) และการกระตุ้นเศรษฐกิจของท้องถิ่น (economic mobilization) ได้

จากผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจดังกล่าว จึงทำให้เห็นถึงความสำคัญในการประสานความร่วมมือ (Collaboration) ที่จะทำให้บริการสาธารณะต่างๆ ที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาสู่การดำเนินการในลักษณะการเป็นผู้ประสานงาน ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายมากขึ้น

2.5 นิยามศัพท์สำคัญ

สวัสดิการสังคม หมายถึง การตอบสนองความต้องการในสังคมเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนซึ่งมีได้หลายรูปแบบ (ประกันสังคม สังคมสงเคราะห์ การบริการแบบถ้วนหน้า) ประเภท (เงิน สิ่งของ บริการ การดูแล) และชนิด (เช่น สวัสดิการเพื่อผู้พิการ ผู้สูงอายุ การเจ็บป่วย เป็นต้น) โดยงานชิ้นนี้มีได้จำกัดความหมายของสวัสดิการสังคมให้อยู่เพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือชนิดใดชนิดหนึ่งเท่านั้น ตรงกันข้าม งานชิ้นนี้ศึกษาสวัสดิการสังคมในภาพรวมโดยกำหนดขอบเขตการศึกษาให้เป็นเฉพาะสวัสดิการที่มีการนำส่งอยู่ภายในเขตท้องถิ่นใด

ท้องถิ่นหนึ่ง อันสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหลักของงานชิ้นนี้ที่มุ่งแสวงหาแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมที่จะเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น

การจัดสวัสดิการท้องถิ่น (local welfare provision) หมายถึง การจัดสวัสดิการสังคมที่มีการบริหารจัดการและนำเสนออยู่ภายในเขตพื้นที่ระดับท้องถิ่นที่เล็กกว่าจังหวัด เช่น ตำบล เมือง เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงทางสังคม

ความมั่นคงทางสังคม (social security) หมายถึง สภาวะที่สมาชิกในสังคมได้รับการประกันขั้นต้นในรูปแบบของสวัสดิการที่เป็นตัวเงินว่าจะอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี

สวัสดิการชุมชน (community welfare) หมายถึง หลักประกันทางสังคมที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเสริมสร้างสวัสดิภาพของคนในชุมชน ซึ่งหมายรวมถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่จะทำให้คนในชุมชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยอาจอยู่ในรูปสิ่งของ เงินทอง น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลเมือง/ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านสวัสดิการสังคม โดยในงานวิจัยนี้สนใจศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ในการนำเสนอสวัสดิการที่เล็กกว่าระดับจังหวัด (ที่ไม่ใช่ อบจ.) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะเป็นหน่วยงานให้บริการสาธารณะที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้รับสวัสดิการโดยตรง

สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับภูมิภาคของสำนักงานประกันสังคม และมีหน้าที่หลักในการนำเสนอสิทธิประโยชน์ต่างๆ ภายใต้หลักการประกันสังคม

องค์กรสวัสดิการชุมชน หมายถึง กลุ่ม/องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อร่วมกันพัฒนาสวัสดิการชุมชน โดยอาจมีการกำหนดให้มีคณะบุคคลที่มีหน้าที่จัดการสวัสดิการดังกล่าว เช่น คณะกรรมการกองทุน เป็นต้น

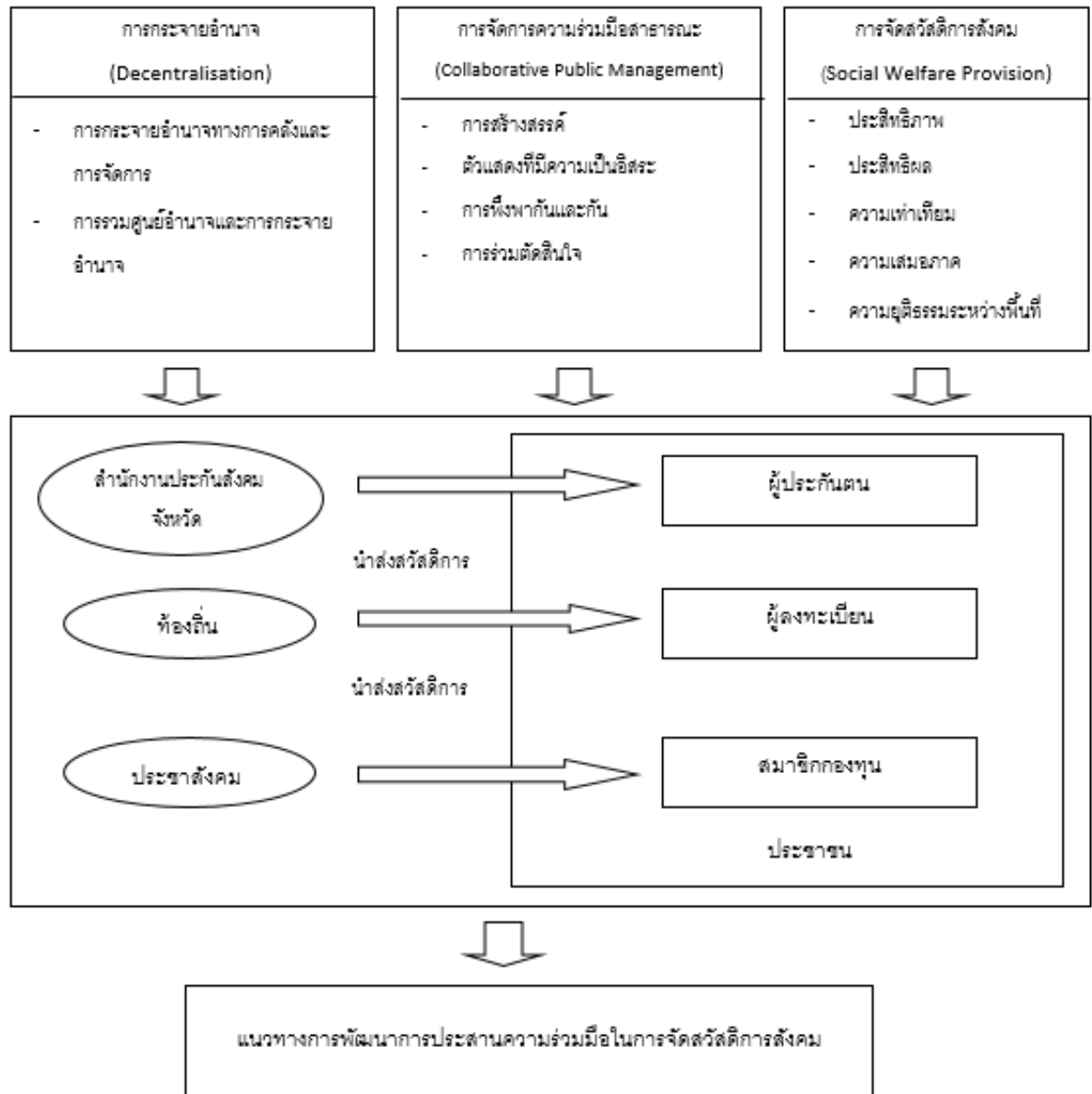
กองทุนสวัสดิการชุมชน หมายถึง การรวมกลุ่มของชุมชนที่มีลักษณะของการรวบรวมเงิน (อาจจะเป็นการออมทรัพย์ที่มีดอกเบี้ยหรือไม่ก็ได้) ภายใต้วัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดเตรียมสวัสดิการให้กับคนในชุมชนของตนเอง เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นต้น

การประสานความร่วมมือ (collaboration) หมายถึง กระบวนการที่ตัวแสดงต่างๆ ตัดสินใจร่วมกันในการที่จะสร้างสรรค์หรือไม่สร้างสรรค์กิจกรรมที่มีการพึ่งพาอาศัยกัน ภายใต้ชุดของข้อจำกัดต่างๆ

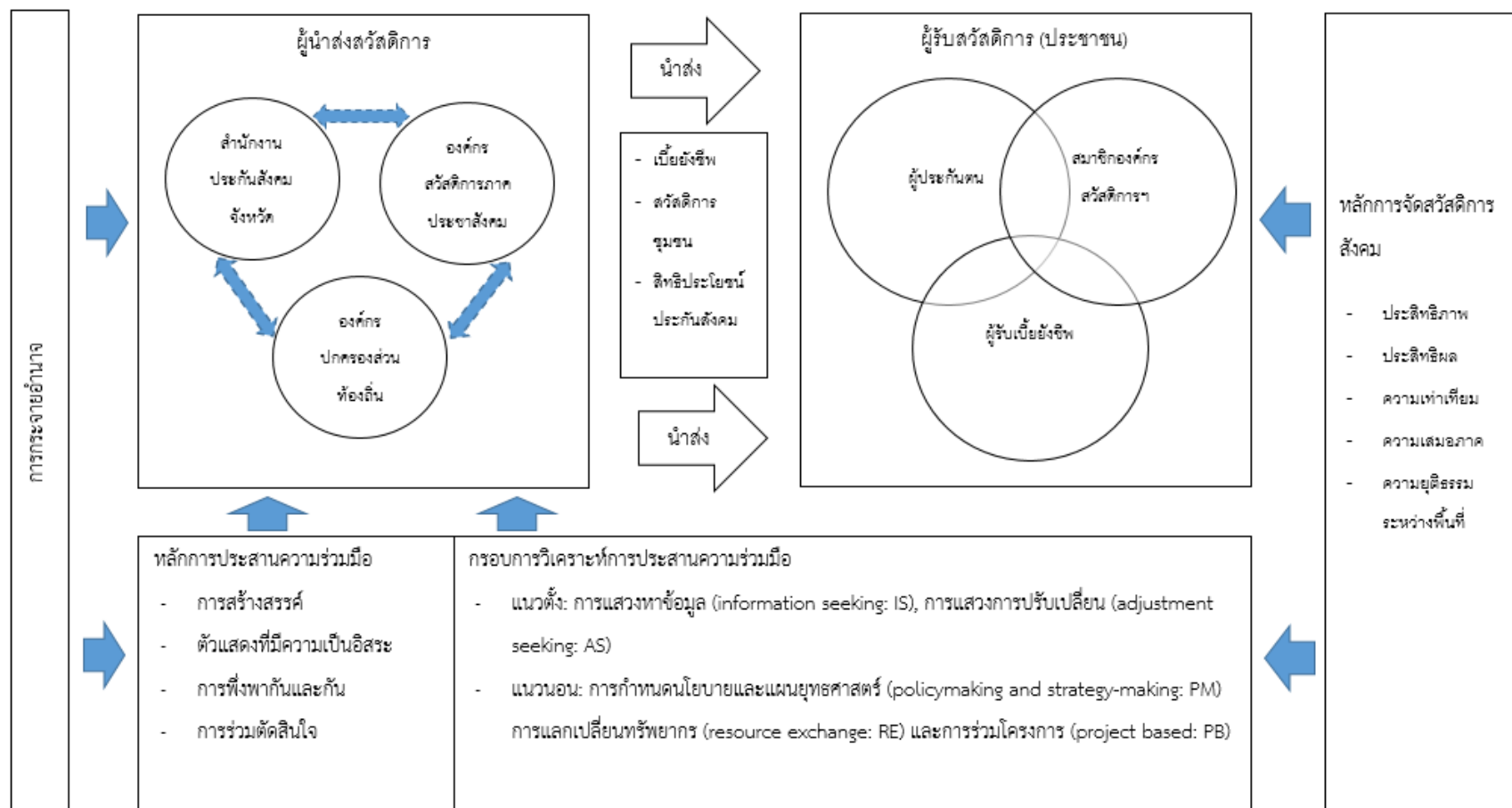
2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การทบทวนวรรณกรรมข้างต้นนำมาสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย ดังแสดงในแผนภาพที่ 2.2 และ แผนภาพที่ 2.3 ข้างล่างนี้ โดยแผนภาพที่ 2.2 แสดงให้เห็นการเชื่อมโยงแนวคิดการกระจายอำนาจ การประสานความร่วมมือ และการจัดสวัสดิการสังคมเข้ากับสถานการณ์การนำส่งสวัสดิการภายในท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยจะเห็นได้ว่า การนำส่งสวัสดิการเป็นไปในลักษณะแยกส่วน ประชาชนถูกมองแบบแบ่งแยกออกเป็นกลุ่มๆ อย่างชัดเจน ได้แก่ กลุ่มผู้ประกันตน กลุ่มผู้รับเบี้ยยังชีพจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มสมาชิกกองทุนสวัสดิการสังคม ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบต่างทำงานแยกส่วนกันอย่างชัดเจน ดังนั้น งานชิ้นนี้จึงนำเอสามแนวคิดข้างต้นมาใช้ในการอธิบายและศึกษาสถานการณ์ดังกล่าว

แผนภาพที่ 2.2 เชื่อมโยงแนวคิดหลักกับสถานการณ์ของการนำส่งสวัสดิการภายในท้องถิ่น



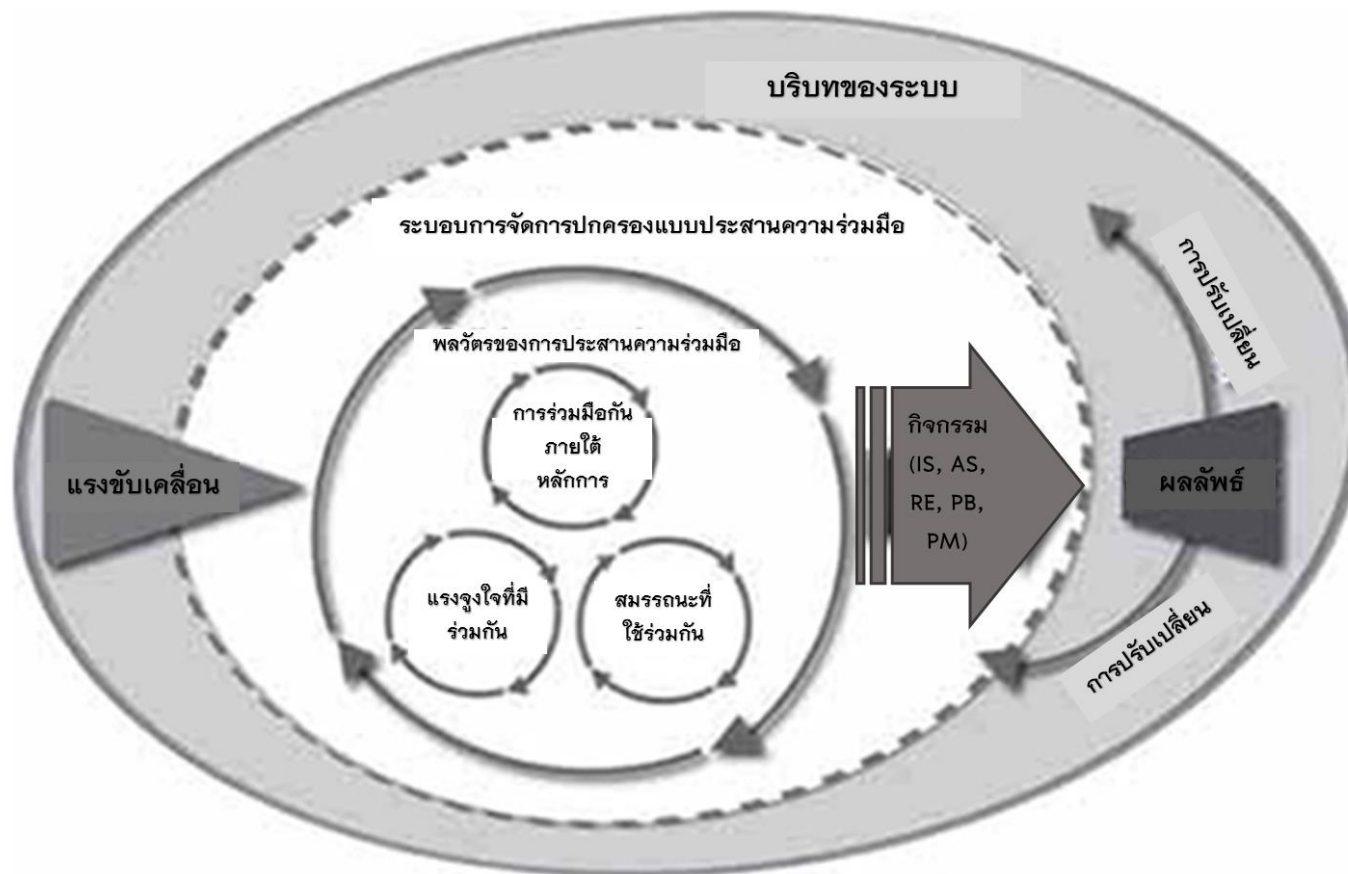
แผนภาพที่ 2.3 การประสานความร่วมมือในการนำส่งสวัสดิการในท้องถิ่นเชิงทฤษฎี



แผนภาพที่ 2.3 แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ที่แท้จริงที่ประชาชนทั้งสามกลุ่มมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอยู่ เช่น ผู้รับเบี้ยยังชีพอาจเป็นผู้ประกันตน หรือผู้ประกันตนอาจเป็นสมาชิกกองทุนด้วยก็ได้ ดังนั้น การนำเอาแนวคิดทั้งสามมาประยุกต์ใช้ในการอธิบายจึงจะอยู่บนฐานคิดที่ว่า เมื่อผู้รับบริการคือประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ผู้นำส่งบริการอย่างองค์การทั้งสามภาคส่วนก็น่าที่จะร่วมมือกันนำส่งสวัสดิการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแนวคิดการกระจายอำนาจจะถูกใช้ในการอธิบายอำนาจที่เพิ่มขึ้นของท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และภาคประชาสังคม แนวคิดการประสานความร่วมมือจะถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์และอธิบายกิจกรรมต่างๆ ที่สามภาคส่วนดำเนินการอยู่ว่าสอดคล้องกับแนวคิดนี้มากน้อยเพียงใด และมีโอกาสที่จะพัฒนาไปสู่การประสานความร่วมมือได้หรือไม่ และแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมจะเป็นแนวคิดพื้นฐานเพื่อตอบโจทย์เป้าหมายของการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น ซึ่งในท้ายที่สุด การศึกษานี้จะนำไปสู่การตอบโจทย์ที่ว่า เราจะมีแนวทางในการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างสามภาคส่วนในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้อย่างไรบ้าง

นอกจากนี้ กรอบการวิเคราะห์การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมา สาเหตุ ปัจจัย ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสวัสดิการท้องถิ่นได้ถูกพัฒนาจาก 2 แนวคิดประกอบกัน (ดู **แผนภาพที่ 2.4**) ได้แก่ (1) กรอบคิดเชิงบูรณาการสำหรับการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (The Integrative Framework for Collaborative Governance: IFCG) ของ Emerson และ Nabatchi (2015) ซึ่งเป็นแนวทางในการพิจารณาระบบของการประสานความร่วมมือที่มีความเป็นพลวัต (2) กรอบการวิเคราะห์กิจกรรมการประสานความร่วมมือ (collaborative activities) ของ Agranoff และ McGuire (2003) ซึ่งจำแนกประเภทของกิจกรรมการประสานความร่วมมือออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ การแสวงหาข้อมูล (Information Seeking: IS) การแสวงหาการปรับเปลี่ยน (Adjustment Seeking: AS) การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Resource Exchange: RE) การจัดทำโครงการร่วมกัน (Project Based: PB) และการกำหนดนโยบายร่วมกัน (Policy Making: PM)

แผนภาพที่ 2.4 กรอบการวิเคราะห์การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน



แปลจาก: Emerson และ Nabatchi (2015, หน้า 27)

กล่าวโดยสรุป กรอบการวิเคราะห์การประสานความร่วมมือข้างต้น คือ การพิจารณาการประสานความร่วมมือในลักษณะของระบบการจัดการปกครองที่แวดล้อมบริบทต่างๆ และมีแรงขับเคลื่อนซึ่งถูกนำเข้าสู่ระบบหรือกระบวนการของการประสานความร่วมมือที่มีความเป็นพลวัต แล้วมีผลผลิตออกมาเป็นกิจกรรมการประสานความร่วมมือ ซึ่งนำไปสู่ผลลัพธ์และผลกระทบที่มีข้อมูลป้อนกลับซึ่งทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนในระบบและบริบท โดยพลวัตที่เกิดขึ้นเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นวงจรที่ไม่มีที่สิ้นสุด

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

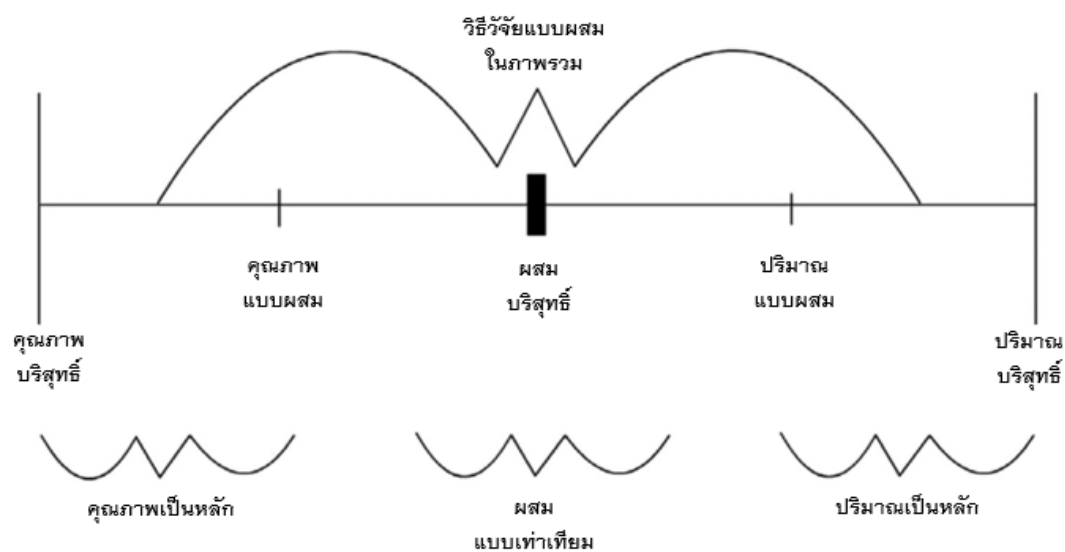
บทที่ 3 อธิบายระเบียบวิธีวิจัยที่ได้มีการออกแบบไว้สำหรับการดำเนินโครงการวิจัยนี้ โดยงานชิ้นนี้ไม่ได้เลือกที่จะใช้วิธีการวิจัยแบบปริมาณหรือคุณภาพ แต่เลือกวิธีวิจัยแบบผสม (mixed methodology) เพื่อเพิ่มความเที่ยง (maximize validity) (Johnson, Onwuegbuzie, & Turner, 2007) และลดอคติ (minimize bias) (ดู Denzin, 1978 อ้างใน Johnson et al., 2007, p. 115) ผ่านกระบวนการตรวจสอบแบบสามเส้า (triangulation) ที่มีการใช้เครื่องมือการวิจัยมากกว่าหนึ่งชนิดในกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (validation process) ที่ Campbell and Fiske (1959) เชื่อว่า จะช่วยเพิ่มความแน่ใจในการอธิบายความแปรปรวน (variance) ที่เกิดขึ้นได้ว่า เป็นผลที่เกิดขึ้นจาก/ภายในปรากฏการณ์ที่ศึกษา หาได้เป็นความแปรปรวนของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยไม่ และ Mabiso, Van Rheezen, and Ferguson (2015, p. 36) เชื่อว่า เป็นวิถีทางในการศึกษาความร่วมมือเชิงนโยบาย (policy-oriented partnerships) ที่เหมาะสมกว่าแนวทางอื่น

3.1. ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม

การศึกษาวิจัยนี้เป็นงานศึกษาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์การในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งกำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ในสามประเด็นหลัก ได้แก่ การศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น การศึกษาโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น และการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการภาคปฏิบัติในการจัดสวัสดิการสังคมของ อบท. สำนักงานประกันสังคมจังหวัด (สปสจ.) และองค์กรสวัสดิการชุมชน (อสชช.) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ออกแบบการดำเนินงานวิจัยภายใต้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม (mixed methods research หรือ mixed methodology) เนื่องจากการศึกษาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะนั้นเกี่ยวข้องกับตัวแสดงนโยบายจำนวนมากและความร่วมมือเหล่านี้มักจะมีเป้าหมายและผลการดำเนินที่หลากหลาย (Mabiso et al., 2015) และการที่จะทำความเข้าใจสิ่งเหล่านี้ได้จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือที่มากกว่าหนึ่งประเภทและมีลักษณะที่หลากหลาย

การวิจัยแบบผสมนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นแนวทางการวิจัยที่มีการดำเนินงานมานานแล้ว และเพิ่งจะได้รับความนิยมในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา โดยส่วนมากมักจะเป็นระเบียบวิธีวิจัยที่ผู้เลือกใช้เชื่อว่า ทั้งมุมมองเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณจะเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาคำตอบให้กับคำถามของพวกเขา (Johnson et al., 2007, p. 113) โดยระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมนี้อาศัยเครื่องมือการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพในการดำเนินการศึกษาวิจัย ซึ่งสามารถดำเนินการได้ในหลายลักษณะ ยกตัวอย่างเช่น การจัดประเภทของระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม (types of mixed methods research) ของ Johnson et al. (2007) ซึ่งพิจารณาระเบียบวิธีวิจัยในลักษณะของเส้นความต่อเนื่องระหว่าง การวิจัยเชิงคุณภาพ-การวิจัยแบบผสม-การวิจัยเชิงปริมาณ ดังแสดงในแผนภาพที่ 3.1

แผนภาพที่ 3.1 ประเภทของการวิจัยแบบผสม



ที่มา: แปลจาก Johnson et al. (2007, p. 124)

ประเภทของการวิจัยแบบผสมตามแผนภาพข้างต้นมีทั้งหมดสามประเภท ประเภทแรกคือ การวิจัยแบบผสมที่เน้นเชิงคุณภาพเป็นหลัก (Qualitative Dominant) ที่ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพภายใต้มุมมองเชิงโครงสร้าง เชิงหลังโครงสร้างนิยม และเชิงวิพากษ์ (constructivist-poststructuralist-critical view) พร้อมไปกับการยอมรับข้อดีของการ

เพิ่มการวิจัยเชิงปริมาณเข้ามาในงานวิจัยของตน ประเภทที่สอง คือ การวิจัยแบบผสมที่เน้นความเท่าเทียมระหว่างเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (Equal Status) โดยนักวิจัยส่วนใหญ่ที่เลือกใช้การวิจัยแบบผสมประเภทนี้จะนำเอาวิธีวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพมาใช้ในการหาคำตอบทั้งหมดของงานวิจัยของตน และประเภทสุดท้าย คือ การวิจัยแบบผสมที่เน้นเชิงปริมาณเป็นหลัก (Quantitative Dominant) ที่ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับกระบวนการวิจัยเชิงปริมาณภายใต้มุมมองเชิงหลังปฏิฐานนิยม (post-positivist view) พร้อมไปกับการยอมรับข้อดีของการเพิ่มการวิจัยเชิงคุณภาพเข้ามาในงานวิจัยของตน

ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาในรูปแบบการวิจัยแบบผสมที่เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก (Qualitative Dominant) กล่าวคือ ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับวิธีวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งเป็นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลผ่านมุมมองเชิงโครงสร้างและเชิงวิพากษ์ เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่เลือกศึกษาคือการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในเชิงลึก และในขณะเดียวกันก็เล็งเห็นความสำคัญของวิธีการวิจัยเชิงปริมาณที่ช่วยในการประเมินระดับการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้ อันจะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบแบบสามเส้าที่จะทำให้ความเข้าใจการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีทั้งความกว้างและความลึก

การดำเนินการวิจัยจะเริ่มต้นด้วยศึกษาเชิงปริมาณก่อนแล้วจึงดำเนินการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเชิงปริมาณจะดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์หลักสองประการ คือ เพื่อประเมินภาพรวมของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นภายในจังหวัดน่าน และเพื่อสร้างน้ำหนักของเหตุผลในการเลือกกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงคุณภาพ จากนั้นจะเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพที่ผู้วิจัยจะทำการศึกษาเชิงลึกในแต่ละกรณีศึกษาที่ได้เลือกผ่านกระบวนการวิจัยเชิงปริมาณที่เสร็จสิ้นลง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1.1. ขอบเขตการวิจัยเชิงปริมาณ

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา

- ศึกษาภาพรวมของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นภายในจังหวัดน่าน

- ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับรูปแบบการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

2) ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

เนื่องจากการวิจัยเชิงปริมาณของงานวิจัยนี้จะใช้เครื่องมือการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถามที่กรอกโดยผู้ตอบ (self-administered questionnaire) ที่จะส่งไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่านที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบเล็กกว่าจังหวัด (subprovincial local governments) ได้ประเมินการดำเนินงานของตนเองในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นว่า มีการประสานความร่วมมือกับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่านและองค์กรสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ของตนเองหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น ประชากรของการวิจัยเชิงปริมาณในครั้งนี้ คือ เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัดน่านทั้งหมด ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 99 แห่ง และเนื่องจากวัตถุประสงค์ของการวิจัยเชิงปริมาณนั้นเพื่อประเมินสถานการณ์การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในภาพรวมระดับจังหวัด อันจะนำไปสู่การคัดเลือกพื้นที่ในการดำเนินงานวิจัยขั้นต่อไป กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยเชิงปริมาณนี้จึงครอบคลุมจำนวนประชากรทั้งหมด คือ อบท. จำนวนทั้ง 99 แห่งนั่นเอง

3) ขอบเขตสถานที่ทำการวิจัย/เก็บข้อมูล

พื้นที่การทำวิจัยเชิงปริมาณได้ถูกกำหนดขอบเขตเอาไว้ให้เป็นพื้นที่จังหวัดน่าน ซึ่งประกอบไปด้วย อบท. ที่เป็นประชากรและกลุ่มตัวอย่างของงานวิจัยชิ้นนี้ จำนวน 99 แห่ง ด้วยเหตุผลของความโดดเด่นของพื้นที่จังหวัดน่านด้วยเหตุผลสองประการ ประการแรก คือ จังหวัดน่านเป็นพื้นที่ที่มีการประสานความร่วมมือกับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่าน (ดู Chaichakan, 2014) ประการที่สอง คือ จังหวัดน่านเป็นพื้นที่ที่มีตัวอย่างของการประสานความร่วมมือของหลายภาคส่วนในการจัดสวัสดิการชุมชน (ดู วริฐฐา แก้วเกตุ, ไม่ระบุ)

3.1.2. ขอบเขตการวิจัยเชิงคุณภาพ

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา

- ศึกษาแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) และองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น
- ศึกษาโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือด้านการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) และองค์กรภาคประชาสังคม
- ศึกษารูปแบบและวิธีการภาคปฏิบัติในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) และองค์กรภาคประชาสังคม

2) ขอบเขตด้านสถานที่

- พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเลือกเป็นกรณีศึกษา
- สำนักงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำส่งสวัสดิการสังคมในพื้นที่ที่ได้รับเลือก เช่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่าน สำนักงานเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน (ถ้ามี) เป็นต้น

3.2. กระบวนการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลถูกแบ่งออกเป็น 3 ระยะ โดยในระยะแรกจะมีการเก็บข้อมูลด้วยเครื่องมือสองแบบ คือ การวิจัยเอกสารและแบบสอบถาม เพื่อศึกษาภาพรวมเชิงนโยบายและภาพรวมระดับจังหวัดของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน ในระยะที่สอง เป็นการนำเอาข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามในระยะแรกมาวิเคราะห์และประมวลผลเพื่อคัดเลือกพื้นที่ที่มีค่าเฉลี่ยของการประสานความร่วมมือสูง จากนั้นจึงทำการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับตัวแทนของ อบท. ที่ได้รับเลือก เพื่อตรวจสอบข้อมูลและคัดเลือกกรณีศึกษาสำหรับเก็บข้อมูลเชิงลึกในระยะที่สาม

ระยะที่ 1: ศึกษาภาพรวมเชิงนโยบายและระดับจังหวัด

การทำความเข้าใจภาพรวมของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่านใช้เครื่องมือการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ โดยวิธีการวิจัยเชิงปริมาณที่ออกแบบไว้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจด้วยแบบสอบถามที่เน้นการประเมินระดับการประสานความร่วมมือผ่านมุมมองของตัวแทนของ อบท. ที่ได้รับมอบหมายให้กรออกแบบสอบถามที่คณะผู้วิจัยได้ส่งให้ และวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้คือการวิจัยเอกสารที่จะช่วยให้เห็นภาพรวมเชิงนโยบายของการจัดสวัสดิการภายในท้องถิ่น

3.2.1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research)

การวิจัยเอกสารเป็นการเก็บข้อมูลตติยภูมิจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น ห้องสมุด หน่วยงานราชการ สถานศึกษา เป็นต้น โดยข้อมูลเหล่านี้อาจอยู่ในรูปแบบสิ่งพิมพ์ เช่น หนังสือ เอกสารราชการ หนังสือพิมพ์ วารสาร เป็นต้น หรือรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น บล็อก สื่อออนไลน์ โซเชียลมีเดีย เป็นต้น ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดขอบเขตของแหล่งข้อมูลหลักสำหรับดำเนินการเก็บข้อมูลการวิจัยบนเงื่อนไขที่ต้องเป็นแหล่งข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ (reliability) และความจริงแท้ (authenticity) โดยมีรายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 3.1

การพิจารณาข้อมูลจากเอกสารที่ได้จากแหล่งข้อมูลข้างต้นจะอาศัยคำสำคัญที่ได้ถูกกำหนดไว้เบื้องต้น (ดู ตารางที่ 3.2) โดยจะมีทั้งคำเดี่ยว เช่น สวัสดิการท้องถิ่น เปี้ยยังชีพ ซึ่งมีความหมายโดยนัยที่ตรงกับข้อมูลที่อยู่ในความสนใจของงานวิจัยชิ้นนี้อยู่แล้ว และคำที่ต้องมีการผสมคำ เนื่องจากหากสืบค้นด้วยคำดังกล่าวโดดๆ จะได้ผลการสืบค้นจำนวนมากที่ไม่เกี่ยวข้องกับการวิจัยโดยตรง โดยการผสมคำในการสืบค้นจะใช้ AND (และ) เข้ามาช่วยเพื่อบังคับให้ผลลัพธ์ที่ได้เกี่ยวข้องกับทั้งสองคำที่ผสมกัน เช่น “สวัสดิการ AND ท้องถิ่น” “สวัสดิการชุมชน AND ท้องถิ่น” และ “ประกันสังคม AND ท้องถิ่น” อันจะทำให้ผลของข้อมูลที่จะได้จากการสืบค้นตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยมากขึ้น

ตารางที่ 3.1 แหล่งข้อมูลสำหรับการวิจัยเอกสาร

กลุ่มวรรณกรรม /เอกสาร	ฐานข้อมูลที่สืบค้น							อื่นๆ
	Google.com	PQDT	Google Scholar	ห้องสมุดของมหาวิทยาลัย	Thailis	TRF	NRCT	
1. แนวคิดและทฤษฎี			✓	✓				
2. งานวิจัยภายในประเทศ	✓			✓	✓	✓	✓	
3. งานวิจัยภายนอกประเทศ	✓	✓	✓	✓				
4. เอกสารเชิงนโยบาย	✓			✓				เว็บของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น พม. พอช. สปส. สธ. กกถ. ฯ
5. ข่าว								Matichon E-Library

นอกจากนี้ ในการสืบค้นด้วยคำสืบค้นแต่ละคำ ผู้วิจัยมีความคาดหวังต่อข้อมูลที่แตกต่างกันไป ซึ่งการกำหนดความคาดหวังเช่นนี้จะช่วยกำหนดขอบเขตของข้อมูลที่จะอยู่ในความสนใจและเกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้ให้ชัดเจนขึ้นไปอีก (ดู ตารางที่ 3.2)

ตารางที่ 3.2 คำสำคัญสำหรับการวิจัยเอกสาร

คำสืบค้น	ข้อมูลที่คาดหวัง
2. สวัสดิการท้องถิ่น	ข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการในเขตพื้นที่ของอปท. โดยอาจเป็นการดำเนินงานของ อปท. เอง หรือโดยความร่วมมือระหว่าง อปท. กับหน่วยงานอื่นก็ได้
3. สวัสดิการ AND ท้องถิ่น	ข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการในเขตพื้นที่ของอปท. โดยอาจเป็นการดำเนินงานของ อปท. เอง หรือโดยความร่วมมือระหว่าง อปท. กับหน่วยงานอื่นก็ได้
4. สวัสดิการชุมชน AND ท้องถิ่น	ข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมที่ดำเนินงานภายในชุมชนโดยองค์กรประชาสังคมร่วมมือกับ อปท.
5. เบี้ยยังชีพ AND ท้องถิ่น	ข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในรูปแบบของเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ดัดจริต ที่มีการนำส่งโดย อปท.
6. ประกันสังคม AND ท้องถิ่น	ข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในรูปแบบประกันสังคมที่มีการนำส่งในพื้นที่ของ อปท.

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยเอกสารตามที่ได้มีการกำหนดขอบเขตการศึกษาเอาไว้ทั้งในแง่ของแหล่งข้อมูลและคำสำคัญที่ใช้ในการสืบค้น (ดู หัวข้อ 3.3.1) โดยประเภทของเอกสารที่ได้รวบรวมมีทั้งหมด 3 ประเภท อันได้แก่ เอกสารเชิงนโยบายของรัฐบาล ข่าวที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นของไทย ซึ่งสามารถสรุปได้ดังแสดงในตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 สรุปผลการเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร (ภาษาไทย)

คำสำคัญ	ฐานข้อมูลที่สืบค้น					รวม
	Google.com ¹	ห้องสมุด สถาบัน ²	ThaiLis	เอกสาร ราชการ ³	Matichon E-Library	
1. สวัสดิการท้องถิ่น	30	22	0		3	55
2. สวัสดิการ AND ท้องถิ่น	– (ผลการสืบค้น เหมือนข้อ 1.)	28	16		118	162
3. สวัสดิการชุมชน AND ท้องถิ่น	88	9	2		122	221
4. เบี้ยยังชีพ AND ท้องถิ่น	72	2	3		4	81
5. ประกันสังคม AND ท้องถิ่น	5	0	0		3	8
รวม	195	61	21	33	250	560

¹ การสืบค้นพิจารณาตามลำดับความเกี่ยวข้องที่ Google.com จัดเรียงไว้ให้ โดยพิจารณาเพียง 10 หน้าแรกของผลการสืบค้นเท่านั้น เพื่อจำกัดผลการค้นหาให้แคบลง

² รวมผลการสืบค้นจาก 6 สถาบัน ประกอบด้วย ห้องสมุดมหาวิทยาลัย 4 แห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยพะเยา และห้องสมุดออนไลน์ของ 2 หน่วยงาน คือ สกว. และ วช.

³ รวมผลการสืบค้นจากเว็บไซต์ของ 4 หน่วยงาน ได้แก่ พม. พอช. สปส. สธ. และ กกธ. โดยพิจารณาเฉพาะเอกสารประเภท แผน ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ และงานวิจัยที่เข้าถึงได้จากหน้าเว็บของหน่วยงานเท่านั้น

โดยสรุป เอกสารที่เกี่ยวข้องที่มีจำนวนมากที่สุดคือ เอกสารจากการสืบค้นด้วยคำสำคัญว่า “สวัสดิการชุมชน AND ท้องถิ่น” ในขณะที่เอกสารที่เกี่ยวข้องที่มีจำนวนน้อยที่สุด คือ เอกสารในหมวดคำค้น “ประกันสังคม AND ท้องถิ่น” นั่นเอง

3.2.2. การเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม

การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจะใช้เครื่องมือหลักเพียงเครื่องมือเดียว คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งจะส่งไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน จำนวน 99 แห่ง เพื่อประเมินการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และองค์กรชุมชน ในด้านการจัดสวัสดิการสังคมในเบื้องต้น และเพื่อคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีความโดดเด่นในด้านการประสานความร่วมมือดังกล่าว อันจะนำไปสู่การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพในสนามต่อไป

1) การพัฒนาแบบสอบถาม

การออกแบบแบบสอบถามจะมีข้อคำถาม 2 รูปแบบ คือ คำถามปลายเปิดที่ผู้เขียนสามารถเขียนตอบได้อย่างอิสระ เช่น ที่อยู่ของ อบท. งบประมาณของ อบท. ขนาดพื้นที่ (ตร.กม.) เป็นต้น ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งจะเป็นคำถามปลายปิดที่ผู้ตอบจะถูกจำกัดให้เลือกตัวเลือกอันใดอันหนึ่งที่ถูกกำหนดไว้ในแบบสอบถาม โดยในข้อคำถามปลายปิดเหล่านี้จะเป็นการประเมินระดับการประสานความร่วมมือของ อบท. กับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่าน และ อบท. กับองค์กรสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ จึงจะใช้แนวคิดของ Likert เข้ามาเป็นแนวทางหลักในการออกแบบคำตอบเพื่อวัดระดับดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ข้อคำถามประเมินการประสานความร่วมมือนี้จะมีชุดคำตอบแบบ Likert Scale โดยกำหนดให้ระดับการประสานความร่วมมือมีค่าจาก 0 ถึง 4 และแต่ละค่ามีความหมายดังนี้

4	=	มีการประสานความร่วมมือมากที่สุด
3	=	มีการประสานความร่วมมือมาก
2	=	มีการประสานความร่วมมือน้อย
1	=	มีการประสานความร่วมมือน้อยที่สุด
0	=	ไม่มีการประสานความร่วมมือเลย

ขั้นตอนในการพัฒนาแบบสอบถามประกอบด้วย การออกแบบแบบสอบถามให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัยร่วมกับนักวิจัยที่ปรึกษา จากนั้นส่งแบบสอบถามให้กับผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 คน เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องข้อคำถามกับวัตถุประสงค์การวิจัย ด้วยกระบวนการวิเคราะห์เพื่อหาค่า IOC (The Index of Item-Objective

Congruence) แล้วนำมาทดลองใช้ (try-out) กับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้อยู่ในจังหวัดน่าน เพื่อตรวจสอบความเชื่อถือได้ของ แบบสอบถามก่อนนำไปเก็บข้อมูลกับ อบท. ภายในจังหวัดน่าน และเมื่อได้แบบสอบถามที่ผ่าน กระบวนการดังกล่าวแล้ว คณะผู้วิจัยจะส่งแบบสอบถามให้กับ อบท. จำนวน 99 แห่ง ทาง ไปรษณีย์ โทรสาร หรืออีเมล โดยจะมีผู้ช่วยนักวิจัยทำการติดตามการตอบแบบสอบถามของ แต่ละ อบท. เพื่อให้สามารถรวบรวมแบบสอบถามจาก อบท. ได้ครบทั้ง 99 แห่ง

แบบสอบถามถูกแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่งว่าด้วยข้อมูลทั่วไปขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (จำนวน 19 ข้อ) ส่วนที่สองว่าด้วยการประเมินระดับการประสานความ ร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่าน (จำนวน 21 ข้อ) และส่วนสุดท้าย คือ ส่วนที่สามว่าด้วยการประเมินระดับการประสานความร่วมมือระหว่าง อบท. กับองค์กรสวัสดิการชุมชนภายในพื้นที่ของ อบท. (จำนวน 21 ข้อ) (ดู ภาคผนวก ข)

2) การตรวจสอบความเที่ยงเชิงเนื้อหา

ผลการประเมินของผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน ได้ถูกนำมาวิเคราะห์ค่า IOC และพบว่า ข้อคำถามที่ใช้ได้มีจำนวน 49 ข้อ คิดเป็นร้อยละ 80.33 ข้อคำถามที่ต้องปรับปรุงมีจำนวน 11 ข้อ คิดเป็นร้อยละ 18.03 และข้อคำถามที่ต้องตัดทิ้งจำนวน 1 ข้อ คิดเป็นร้อยละ 1.64 (ดู ตารางที่ 4.8) อย่างไรก็ดี เนื่องจากข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญในข้อที่ต้องตัดทิ้งนั้นเป็นการ เสนอให้ปรับเปลี่ยนภาษาที่ใช้ในคำถาม และข้อคำถามดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการเก็บข้อมูล ตามกรอบแนวคิดที่ได้ออกแบบไว้ ซึ่งหากตัดทิ้งจะทำให้ข้อมูลที่รวบรวมได้ไม่สมบูรณ์ ผู้ทำวิจัย จึงทำการปรับแก้แล้วคงข้อคำถามดังกล่าวไว้ในแบบสอบถาม

ตารางที่ 3.4 สรุปผลการตรวจสอบความเที่ยงเชิงเนื้อหา (Content Validity)

ผลการประเมิน	จำนวนข้อ	ร้อยละ
ใช้ได้	49	80.33
ปรับปรุง	11	18.03
ตัดทิ้ง	1	1.64
รวม	61	100.00

3) การตรวจสอบความเชื่อถือได้ภายใน

แบบสอบถามถูกนำไปทดลองใช้ (try-out) กับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในจังหวัดพะเยา จำนวน 30 คน ซึ่งมาจาก อบท. 3 ประเภทที่แตกต่างกัน (เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต.) เพื่อตรวจสอบความเชื่อถือได้ภายใน (Internal Reliability) ของแบบสอบถาม ด้วยการหาค่าสัมประสิทธิ์อัลฟา (Cronbach's Alpha) และผลการตรวจสอบ พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์อัลฟา อยู่ที่ 0.969 (ดู ภาคผนวก ค.) ซึ่งแปลความได้ว่า แบบสอบถามนี้มีความเชื่อถือได้ภายในระดับดีมาก จากนั้น คณะผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพแล้วไปยัง อบท. ในจังหวัดน่านทั้ง 99 แห่ง

4) ผลการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม

ผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปยัง อบท. ในจังหวัดน่านทั้งหมด จำนวน 99 แห่ง และได้รับแบบสอบถามกลับมา จำนวน 49 ชุด คิดเป็นร้อยละ 49.49 ของจำนวนแบบสอบถามทั้งหมดที่ส่งไป โดยเมื่อพิจารณาการตอบกลับรายอำเภอ พบว่า อำเภอที่มี ร้อยละของการส่งแบบสอบถามกลับมามากที่สุด คือ อำเภอภูเพียง (ร้อยละ 85.71) และอำเภอที่มีร้อยละของการส่งแบบสอบถามกลับมาน้อยที่สุด คือ อำเภอทุ่งช้าง (ร้อยละ 20.00) ในขณะที่อำเภอที่มี จำนวนแบบสอบถามกลับมามากที่สุด คือ อำเภอเวียงสา ซึ่งมี อบท. 7 แห่ง จากทั้งหมด 16 แห่ง ส่งแบบสอบถามกลับมา ส่วนอำเภอที่มีจำนวนการตอบกลับน้อยที่สุด คือ เจริญพร เกียรติ สันติสุข สองแคว บ่อเกลือ และทุ่งช้าง ซึ่งมี อบท. ตอบกลับมาอำเภอละ 1 แห่ง (ดูตารางที่ 3.5)

ตารางที่ 3.5 จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามอำเภอที่ตั้ง

อำเภอ	อบท. ในเขต อำเภอ	อบท. ที่ ตอบกลับ	คิดเป็น %ของ อบท. ในอำเภอ
1. ภูเพียง	7	6	85.71
2. นาน้อย	4	3	75.00
3. นาน้อย	8	5	62.50
4. เชียงกลาง	5	3	60.00
5. เมืองน่าน	11	6	54.55

อำเภอ	อปท. ในเขต อำเภอ	อปท. ที่ ตอบกลับ	คิดเป็น %ของ อปท. ในอำเภอ
6. ปัว	12	6	50.00
7. เฉลิมพระเกียรติ	2	1	50.00
8. บ้านหลวง	4	2	50.00
9. เวียงสา	16	7	43.75
10. ท่าวังผา	10	4	40.00
11. แม่จริม	5	2	40.00
12. สันติสุข	3	1	33.33
13. สองแคว	3	1	33.33
14. บ่อเกลือ	4	1	25.00
15. พงษ์ช้าง	5	1	20.00
รวมทั้งจังหวัด	99	49	49.49

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามขนาดของ อปท. ของจังหวัดน่านซึ่งมีสามประเภท ได้แก่ เทศบาลเมือง (1 แห่ง) เทศบาลตำบล (18 แห่ง) และองค์การบริหารส่วนตำบล (80 แห่ง) ผลการตอบกลับ คือ เทศบาลเมืองตอบกลับมา 1 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 100.00 เทศบาลตำบลตอบกลับมา 9 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 50.00 ของเทศบาลตำบลทั้งหมด และ อบต. ตอบกลับมา 39 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 48.75 ของ อบต. ทั้งหมด (ดู ตารางที่ 3.6)

ตารางที่ 3.6 จำนวน อปท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามประเภทของ อปท.

ประเภทของ อปท.	จำนวน อปท.	จำนวน อปท. ที่ตอบกลับ	คิดเป็น % ของ อปท. แต่ละประเภท
1. เทศบาลเมือง	1	1	100.00
2. เทศบาลตำบล	18	9	50.00
3. อบต.	80	39	48.75
รวม	99	49	49.49

เมื่อจำแนกตามระดับรายได้ของ อบท. พบว่า อบท. ที่มีรายได้มากกว่า 200 ล้านบาท มีเพียงแห่งเดียว คือ เทศบาลเมืองน่าน ในขณะที่ อบท. ที่ตอบกลับอื่นๆ อีกจำนวน 48 แห่ง มีรายได้น้อยกว่า 70 ล้านบาท โดยกลุ่ม อบท. ที่ตอบกลับส่วนใหญ่ประกอบด้วยสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีรายได้น้อยกว่า 20 ล้าน (13 แห่ง) และกลุ่มที่มีรายได้ระหว่าง 20-30 ล้าน (13 แห่ง) ซึ่งรวมแล้วคำนวณเป็นสัดส่วนของ อบท. ที่ตอบกลับทั้งหมดได้เป็นร้อยละ 53.06 (ดู ตารางที่ 3.7) อย่างไรก็ตาม อบท. จำนวน 7 แห่ง ไม่ได้ตอบคำถามข้อนี้

ตารางที่ 3.7 จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามระดับรายได้ของ อบท.

ระดับรายได้	จำนวน อบท.	% ของ อบท. ที่ตอบกลับ
1. น้อยกว่า 20 ล้าน	13	26.53
2. 20-30 ล้าน	13	26.53
3. 30-40 ล้าน	10	20.41
4. 40-70 ล้าน	5	10.20
5. มากกว่า 200 ล้าน	1	2.04
Missing	7	14.29
รวม	49	100.00

การจำแนก อบท. ที่ตอบกลับตามจำนวนประชากรในท้องถิ่นให้ผลที่คล้ายคลึงกับการจำแนกตามรายได้ของ อบท. กล่าวคือ มี อบท. เพียงแห่งเดียวที่มีจำนวนประชากรมากกว่า 20,000 คน คือ เทศบาลเมือง น่าน ในขณะที่ อบท. ส่วนใหญ่ (26 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 53.06 ของ อบท. ที่ตอบกลับ) มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 5,000 คน และมี อบท. 4 แห่งที่ไม่ได้ตอบคำถามข้อนี้ (ดู ตารางที่ 3.8)

ตารางที่ 3.8 จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามจำนวนประชากรของ อบท.

จำนวนประชากร	จำนวน อบท.	% ของ อบท. ที่ตอบกลับ
1. น้อยกว่า 5,000 คน	26	53.06
2. 5,000–10,000 คน	16	32.66
3. 10,001–20,000 คน	2	4.08
4. มากกว่า 20,000 คน	1	2.04
Missing	4	8.16
รวม	49	100.00

เมื่อพิจารณาตามขนาดพื้นที่ของ อบท. พบว่า มากกว่าครึ่งหนึ่งของ อบท. (30 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 61.22 ของ อบท. ที่ตอบกลับทั้งหมด) มีขนาดพื้นที่น้อยกว่า 100 ตาราง กิโลเมตร ในขณะที่มี อบท. เพียงสองแห่ง (ร้อยละ 4.08 ของ อบท. ที่ตอบกลับทั้งหมด) คือ อบต.น้ำมวบ และ อบต.สะเนียน ที่มีขนาดพื้นที่มากกว่า 400 ตร.กม. และมี อบท. 4 แห่งที่ไม่ได้ตอบคำถามข้อนี้ (ดู ตารางที่ 3.9)

ตารางที่ 3.9 จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามขนาดพื้นที่ของ อบท.

พื้นที่ของ อบท.	จำนวน อบท.	% ของ อบท. ที่ตอบกลับ
1. ไม่เกิน 50 ตร.กม.	15	30.61
2. 51–100 ตร. กม.	15	30.61
3. 101–200 ตร.กม.	7	14.29
4. 201–300 ตร.กม.	3	6.12
5. 301–400 ตร.กม.	3	6.12
6. มากกว่า 400 ตร.กม.	2	4.08
Missing	4	8.17
รวม	49	100

สุดท้าย เมื่อพิจารณาตามรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนของ อบท. พบว่า อบท. ที่ตอบกลับส่วนใหญ่ (24 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 48.98 ของ อบท. ที่ตอบกลับ) มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนไม่เกิน 100,000 บาท รองลงมาเป็นกลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนระหว่าง 200,001–300,000 บาท (10 แห่ง ร้อยละ 20.41) และกลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน 100,001–200,000 บาท (5 แห่ง ร้อยละ 10.20) และมี อบท. เพียงแห่งเดียวที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนเกิน 300,000 บาท (ร้อยละ 2.04) คือ เทศบาลเมืองน่าน อย่างไรก็ตาม อบท. 9 แห่ง ไม่ได้ตอบคำถามในข้อนี้

ตารางที่ 3.10 จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน

รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน	จำนวน อบท.	% ของ อบท. ที่ตอบกลับ
1. ไม่เกิน 100,000 บาท	24	48.98
2. 100,001–200,000 บาท	5	10.20
3. 200,001–300,000 บาท	10	20.41
4. 300,000 บาทขึ้นไป	1	2.04
Missing	9	18.37
รวม	49	100.00

ระยะที่ 2: การตรวจสอบข้อมูลจากแบบสอบถามและคัดเลือกกรณีศึกษา

การเก็บข้อมูลระยะที่สองนี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบแบบสามเส้าด้วยเครื่องมือ (method triangulation) โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาตรวจสอบแบบสามเส้าด้วยเครื่องมืออีกประเภทหนึ่ง คือ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับ อบท. และหน่วยงานราชการระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของ อบท. ผู้วิจัยได้ออกแบบชุดคำถามที่คล้ายคลึงกับข้อคำถามในแบบสอบถาม ซึ่งจะช่วยในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลตัวเลขที่ปรากฏในแบบสอบถามและเก็บข้อมูลเชิงคุณลักษณะเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจสำหรับวางแผนการศึกษาในระยะที่ 3 และในส่วน of หน่วยงานระดับจังหวัดนั้นเป็นการเก็บข้อมูลเชิงลึกเพื่อตรวจสอบแบบสามเส้ากับข้อมูลที่ได้จากเอกสารและแบบสอบถาม

3.2.3. การสัมภาษณ์ อปท.

ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างนี้ ผู้วิจัยได้เลือกกรณีศึกษาจำนวน 8 แห่ง โดยอาศัยผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม พร้อมไปกับการออกแบบชุดคำถามเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับเก็บข้อมูล และผลการเก็บข้อมูลที่ได้ได้ถูกนำไปใช้ในการคัดเลือกกรณีศึกษาสำหรับการเก็บข้อมูลในระยะที่ 3 ต่อไป

1) การเลือกกรณีศึกษา

การเลือกกรณีศึกษาในระยะที่ 2 นี้เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างระดับองค์การ ซึ่งใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง คือ เลือกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมที่โดดเด่น โดยพิจารณาจากข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามที่ อปท. แต่ละแห่งเป็นผู้กรอก ในเบื้องต้น ได้กำหนดคุณสมบัติของกรณีศึกษาเอาไว้ 4 เงื่อนไขด้วยกัน ได้แก่ เงื่อนไขที่ 1 เป็น อปท. ที่มีค่าเฉลี่ยในระดับมากถึงมากที่สุดในการประสานความร่วมมือกับ สปสจ.น่าน เงื่อนไขที่ 2 เป็น อปท. ที่มีค่าเฉลี่ยมากถึงมากที่สุดในการประสานความร่วมมือกับ อสชช. ในพื้นที่ เงื่อนไขที่ 3 เป็น อปท. ที่มีค่าเฉลี่ยรวมมากถึงมากที่สุด โดยค่าเฉลี่ยรวมนี้จะได้จากการหารเฉลี่ยค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือระหว่าง อปท. กับ สปสจ.น่าน และ อปท. กับ อสชช. ในพื้นที่ และเงื่อนไขที่ 4 เป็น อปท. ที่มีความโดดเด่นด้านการประสานความร่วมมือที่อาจไม่ได้อยู่ภายใต้สามเกณฑ์ข้างต้น

เมื่อพิจารณาข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามภายใต้เกณฑ์ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้เลือก อปท. จำนวน 8 แห่ง เป็นกรณีศึกษาสำหรับเก็บข้อมูลในระยะที่ 2 โดยแต่ละแห่งมีความโดดเด่นดังนี้

กลุ่มที่ 1 คือ อปท. ที่อยู่ในกลุ่มที่มีค่าเฉลี่ยรวมสูงที่สุดห้าอันดับแรก จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ (1) อบต.ไหล่น่าน และ (2) อบต.แวง (ดู ภาคผนวก ง.)

กลุ่มที่ 2 คือ อปท. ที่มีค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือระหว่าง อปท. กับ สปสจ.น่านในระดับมากถึงมากที่สุด จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ (1) อบต. ฝ่ายแก้ว ซึ่งมีค่าเฉลี่ยด้าน PB ระหว่าง อปท. กับ สปสจ. สูงที่สุด (ค่าเฉลี่ยที่ 3.50) (2) อบต.หมอเมือง ซึ่งมีค่าเฉลี่ยด้าน IS กับ สปสจ. สูงที่สุด (ค่าเฉลี่ยที่ 3.20)

กลุ่มที่ 3 คือ อบท. ที่มีค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือระหว่าง อบท. กับ กสช.ระดับตำบล ในระดับมากถึงมากที่สุด ซึ่งมีเพียงแห่งเดียว คือ เทศบาลเมืองน่าน ซึ่งมีค่าเฉลี่ยในการประสานความร่วมมือระหว่าง อบท.-อสชช. สูงอย่างโดดเด่นในสามประเด็น ได้แก่ ด้าน PM (4.00) RE (3.50) และ PB (3.50)

กลุ่มที่ 4 คือ กลุ่มที่มีความโดดเด่นแต่ไม่ได้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้เบื้องต้น จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ (1) อบต.สันทะ ซึ่งมีค่าเฉลี่ยระดับมากที่สุดปรากฏอยู่ในความสัมพันธ์ทั้งสอง (อบท.-สปสจ. และ อบท.-อสชช.) และ (2) อบต.น้ำเกียน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีความโดดเด่นด้านการบริหารจัดการสวัสดิการภายในพื้นที่ ดังจะเห็นได้จากงานของ วริฐฐา แก้วเกตุ (2551) ซึ่งมีตำบลน้ำเกียนเป็นกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการจัดสวัสดิการแบบบูรณาการ อันเป็นการร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่คนในท้องถิ่น และ (3) ทต.บัว ซึ่งเป็น อบท. ที่มีความร่วมมือกับ สปสจ.น่าน อย่างโดดเด่น ดังจะเห็นได้จากงานของ Chaichakan (2014) ที่ศึกษาการประสานความร่วมมือระหว่าง อบท. กับ สปสจ.น่าน และมีเทศบาลตำบลบัวเป็นกรณีศึกษาตัวอย่างที่พบความร่วมมือระหว่าง อบท. กับ สปสจ.

ตารางที่ 3.11 ระดับการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นใน 11 กรณีศึกษา

ชื่อ อบท.	อบท.-สปสจ.		อบท.-อสชช.		รวม	
	ค่าเฉลี่ย	แปลความ	ค่าเฉลี่ย	แปลความ	ค่าเฉลี่ย	แปลความ
1. อบต.โหล่นาน	2.92	มาก	3.00	มากที่สุด	2.96	มาก
2. อบต.แง	2.58	มาก	2.68	มาก	2.63	มาก
3. อบต.สันทะ	2.22	มาก	2.43	มาก	2.33	มาก
4. อบต.หมอเมือง	1.22	น้อย	3.00	มากที่สุด	2.11	มาก
5. อบต.ฟายแก้ว	1.84	น้อย	2.05	มาก	1.95	น้อย
6. เทศบาลตำบลบัว	1.33	น้อย	2.29	มาก	1.81	น้อย
7. เทศบาลเมืองน่าน	0.00	ไม่มีเลย	3.04	มากที่สุด	1.52	น้อย
8. อบต.น้ำเกียน	0.74	น้อยที่สุด	1.97	น้อย	1.35	น้อย
ภาพรวมทั้งจังหวัด	1.24	น้อย	1.86	น้อย	1.55	น้อย

2) วิธีการเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยได้ออกแบบชุดคำถามตามกรอบแนวคิดกิจกรรมการประสานความร่วมมือของ Agranoff and McGuire (2003) โดยคำถามทั้ง 11 ข้อ (ดู ภาคผนวก จ.) สามารถจำแนกออกได้ตามประเภทของกิจกรรมการประสานความร่วมมือ 5 ประเภท ได้แก่ การแสวงหาข้อมูล การแสวงหาการปรับเปลี่ยน การแลกเปลี่ยนทรัพยากร การกำหนดนโยบายร่วมกัน และการร่วมโครงการกัน จากนั้น ผู้วิจัยได้ส่งจดหมายขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์ไปยัง อบต. ที่ถูกเลือก ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ คือ ผู้ให้บริการด้านสวัสดิการสังคมที่สังกัด อบต. ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นนักพัฒนาชุมชนประจำ อบต. แต่ละแห่ง

3) ผลการเก็บข้อมูล

ในการเก็บข้อมูลระยะที่ 2 นี้ ผู้วิจัยได้เข้าสัมภาษณ์ อบต. จำนวนทั้งหมด 8 แห่ง ได้แก่ อบต. ไหล่นาน อบต. แวง อบต. ฝ่ายแก้ว อบต. หมอเมือง อบต. ลันทะ ทม. นาน อบต. น้ำเกียน และ ทต. ปัว ในช่วงระหว่างวันที่ 22-26 สิงหาคม พ.ศ. 2559 (ดู ตารางที่ 3.12)

ตารางที่ 3.12 สรุปผลการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์

อบต.	วัน/เดือน/ปี ที่เข้า สัมภาษณ์
1. อบต.ลันทะ	22 ส.ค. 59
2. อบต.ฝ่ายแก้ว	23 ส.ค. 59
3. อบต.หมอเมือง	23 ส.ค. 59
4. ทม.นาน	23 ส.ค. 59
5. อบต.ไหล่นาน	24 ส.ค. 59
6. อบต.แวง	25 ส.ค. 59
7. ทต.ปัว	25 ส.ค. 59
8. อบต.น้ำเกียน	26 ส.ค. 59

3.2.4. การสัมภาษณ์หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเป็นตัวแทนที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเช่นกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้เลือกสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบแบบสามเส้ากับข้อมูลที่ได้จากเครื่องมืออื่นๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การเลือกผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้สนใจศึกษาการจัดสวัสดิการภายในท้องถิ่นสามรูปแบบ คือ เปี้ยยังชีพ ประกันสังคม และกองทุนสวัสดิการชุมชน ผู้วิจัยจึงได้เลือกสัมภาษณ์หัวหน้าสำนักงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ (1) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเปี้ยยังชีพและสวัสดิการชุมชน (2) สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ซึ่งเกี่ยวข้องกับประกันสังคมโดยตรง และ (3) สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ที่สามารถเห็นภาพรวมของการดำเนินงานของ อบท. ได้ในระดับหนึ่ง

2) วิธีการเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยได้ออกแบบชุดคำถามตามกรอบ IFCG ของ Emerson and Nabatchi (2015) โดยแบ่งออกได้เป็น 5 หัวข้อหลัก คือ บริบทของระบบ แรงขับเคลื่อน พลวัตของการประสานความร่วมมือ กิจกรรมการประสานความร่วมมือ และผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน เพื่อรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประสานความร่วมมือระหว่างส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

3) ผลการเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยสามารถรวบรวมข้อมูลได้จากหน่วยงานทั้งสามแห่งที่ถูกเลือก โดยผู้ให้ข้อมูลคนให้สำคัญมีจำนวนทั้งสิ้น 5 คน ประกอบด้วย หัวหน้าสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด 1 คน เจ้าหน้าที่จาก พมจ.น่าน จำนวน 2 คน หัวหน้า สปสจ.น่าน 1 คน และเจ้าหน้าที่ของ สปสจ.น่าน ที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการเกี่ยวกับเครือข่ายประกันสังคม จำนวน 1 คน

ระยะที่ 3: การเก็บข้อมูลเชิงลึกกับกรณีศึกษา

ในการเก็บข้อมูลระยะที่ 3 ผู้วิจัยได้นำผลการสัมภาษณ์ อปท. ในระยะที่ 2 มาพิจารณาประกอบกับข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามในระยะที่ 1 เพื่อเลือกกรณีศึกษาสำหรับการศึกษาเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ โดยกรอบแนวคิดที่ใช้เป็นแนวทางในการเก็บข้อมูลระยะนี้คือกรอบ IFCG ของ Emerson and Nabatchi (2015) ที่ได้เสนอไว้ในบทที่ 2 เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และตอบคำถามการวิจัยว่าด้วยโอกาส อุปสรรค และแนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือ

3.2.5. การสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม

การเก็บข้อมูลในระยะที่ 3 นี้ ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ทั้งบุคลากรของ อปท. เพิ่มเติมจากระยะที่ 2 และเข้าไปในพื้นที่ของชุมชนเพื่อทำการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและผู้รับบริการที่อยู่ในชุมชน พร้อมทั้งสังเกตการณ์สถานที่ อุปกรณ์ และกิจกรรมภายในแต่ละชุมชนของแต่ละกรณีศึกษา ซึ่งข้อมูลที่รวบรวมได้จากทั้งสองเครื่องมือได้ถูกนำมาวิเคราะห์และตรวจสอบแบบสามเส้าระหว่างกัน

1) การเลือกกรณีศึกษาและผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ

จากการเก็บข้อมูลระยะที่ 2 ซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง พบว่า อปท. ที่มีการประสานความร่วมมืออย่างเห็นได้ชัดในสามระบบมีเพียงแห่งเดียว คือ อบต.สันทะ และมีอีก 3 อปท. ที่มีการประสานความร่วมมือในสองระบบ คือ อบต.ฝายแก้ว ทม.น่าน และ อบต.น้ำเกี๋ยน (ดู ตารางที่ 3.13) ซึ่งทั้งสี่ อปท. เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจเมื่อเทียบกับอีก 4 อปท. ที่เหลือ คือ อบต.โหล่นาน ซึ่งมีการประสานความร่วมมือในหนึ่งระบบ และอบต.แวง อบต.หมอเมือง และ ทต.บัว ที่ไม่มีระบบใดที่มีการประสานความร่วมมือที่ชัดเจนเลย

ตารางที่ 3.13 การประเมินการประสานความร่วมมือของ อบท. ที่ถูกสัมภาษณ์ในระยะที่ 2

ชื่อ อบท.	เบี้ยยังชีพ	สวัสดิการ ชุมชน	ประกันสังคม	ระบบที่มีการประสาน ความร่วมมือ
1. อบต.สันทะ	/	/	/	3
2. อบต.ฝายแก้ว	X	/	/	2
3. อบต.น้ำเกียน	x	/	/	2
4. เทศบาลเมืองน่าน	/	/	X	2
5. อบต.โหล่นาน	X	X	/	1
6. อบต.แงง	X	x	X	0
7. อบต.หมอเมือง	X	x	X	0
8. เทศบาลตำบลปัว	X	x	X	0

X = มีการประสานความร่วมมือน้อย/ไม่ชัดเจน

/ = มีการประสานความร่วมมือมาก/ชัดเจน

ในส่วนของการเลือกผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ ผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์การเลือกไว้สำหรับสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก คือ กลุ่มบุคลากรของ อบท. โดยเลือกสัมภาษณ์เพิ่มเติมกับบุคลากรทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร เช่น นายก รองนายก ปลัด หรือเจ้าหน้าที่ระดับอื่นๆ กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มของภาคประชาสังคมซึ่งเป็นผู้มีส่วนในการบริหารจัดการสวัสดิการชุมชน โดยเลือกที่จะสัมภาษณ์ตัวแทนคณะกรรมการกองทุน เช่น ประธาน รองประธาน เภรัญญิก หรือเลขานุการกองทุน เป็นต้น และกลุ่มสุดท้าย คือ กลุ่มประชาชนผู้รับสวัสดิการ ซึ่งผู้วิจัยใช้การสังเกตการณ์ในระหว่างเข้าพื้นที่และเลือกสัมภาษณ์ประชาชนที่มีความโดดเด่นแตกต่างจากผู้อื่น เช่น ผู้ที่ร่วมกิจกรรมอย่างกระตือรือร้น ผู้ที่รับเบี้ยยังชีพเป็นคนสุดท้าย ผู้ที่มีปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของ อบท. เป็นพิเศษ เป็นต้น

2) วิธีการเก็บข้อมูล

เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์ราชการส่วนภูมิภาค ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกับ อบท. 4 แห่ง ผู้วิจัยได้ออกแบบชุดคำถามการสัมภาษณ์ภายใต้กรอบ IFCG ของ Emerson and Nabatchi (2015) ซึ่งมี 5 หัวข้อหลัก (ดู หัวข้อ 3.2.4) และในส่วนการสังเกตการณ์ เป็นการสังเกตการณ์แบบไม่มีโครงสร้างและไม่มีส่วนร่วม แบบที่ผู้วิจัยเป็นคนนอก (outsider) เข้าเก็บข้อมูลด้วยการ

จดบันทึกภาคสนาม (field notes) จากกิจกรรมที่ดำเนินไปโดยไม่มีส่วนร่วมใดๆ ในกิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่

3) ผลการเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์ในสนามในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงมิถุนายน พ.ศ. 2560 ในพื้นที่ของ อบท. ที่ถูกเลือก 4 แห่ง รวมจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น 26 คน (ดู ตารางที่ 3.14)

ตารางที่ 3.14 สรุปผลการเก็บข้อมูลระยะที่ 3

พื้นที่	จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ (คน)
1. อบต.สันทะ	5
2. อบต.ฝายแก้ว	8
3. อบต.น้ำเกียน	6
4. เทศบาลเมืองน่าน	7
รวมจำนวน	26

3.3. การวิเคราะห์ข้อมูล

3.3.1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามจะถูกนำมาบันทึกเข้าโปรแกรมคอมพิวเตอร์ อันได้แก่ โปรแกรม Microsoft Excel สำหรับข้อมูลที่ได้จากคำถามปลายเปิดซึ่งเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของ อบท. และโปรแกรมการวิเคราะห์ข้อมูล SPSS สำหรับข้อมูลที่ได้จากคำถามปลายปิด โดยโปรแกรม SPSS จะถูกนำมาใช้เพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากคำถามปลายปิดออกมาในรูปแบบของสถิติเชิงพรรณนา และประมวลผลออกมาเป็นค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และมัธยฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้อมูลชุดนี้ซึ่งเป็นการประเมินระดับการประสานความร่วมมือของ อบท. ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการคำนวณค่าเฉลี่ยของระดับการประสานความร่วมมือเพื่อนำมาจัดลำดับและหาว่า อบท. ใดที่มีค่าเฉลี่ยของการระดับการประสานความร่วมมือสูงที่สุด ซึ่งจะกลายมาเป็นกรณีศึกษาสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพต่อไป

1) การแปลความผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามจะถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนที่หนึ่งจะเป็นบริบทของแต่ละ อบต. ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจ อบต. แต่ละแห่ง ส่วนที่สองและสามจะเป็นข้อมูลการประเมินระดับการประสานความร่วมมือของ อบต. กับ สปสจ.น่าน และ อสชช. ในพื้นที่ของ อบต. ซึ่งในสองส่วนหลังนี้จะมีการคำนวณค่าเฉลี่ยของระดับการประสานความร่วมมือ ซึ่งจำเป็นต้องมีการตีความในภายหลัง โดยได้กำหนดความหมายของค่าเฉลี่ยดังกล่าวไว้ดังต่อไปนี้

0.00	=	ไม่มีการประสานความร่วมมือเลย
0.01 – 0.99	=	มีการประสานความร่วมมือ <u>น้อยที่สุด</u>
1.00 – 1.99	=	มีการประสานความร่วมมือ <u>น้อย</u>
2.00 – 2.99	=	มีการประสานความร่วมมือ <u>มาก</u>
3.00 – 4.00	=	มีการประสานความร่วมมือ <u>มากที่สุด</u>

การแปลความหมายของผลการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่สองและสามจะเป็นไปตามช่วงคะแนนต่างๆ ดังกล่าว เช่น อบต.กอกโก่ มีค่าเฉลี่ยของระดับการประสานความร่วมมือกับ สปสจ.น่าน อยู่ที่ 3.50 ให้หมายความว่า อบต.กอกโก่ มีระดับการประสานความร่วมมือกับ สปสจ.น่าน อยู่ในระดับมากที่สุด ในขณะที่ อบต.ขอไข่ มีค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือกับ สปสจ.น่าน อยู่ที่ 1.50 ให้หมายความว่า อบต.ขอไข่ มีระดับการประสานความร่วมมือกับ สปสจ.น่าน อยู่ในระดับน้อย เป็นต้น

2) การนำเสนอข้อมูล

ข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์และประมวลผลแล้วจะถูกนำเสนอในรูปแบบของตารางแสดงค่าความถี่ ร้อยละ และค่าเฉลี่ย และในบางประเด็นจะนำเสนอด้วยแผนภาพและกราฟรูปแบบต่างๆ และสำหรับข้อมูลที่ได้จากคำถามปลายเปิดจะถูกนำไปวิเคราะห์และอภิปรายผลร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการวิจัยภาคสนาม

3.3.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ซึ่งอาศัยเทคนิควิธี 3 ชนิด ได้แก่

1) การเข้ารหัสและตีความข้อมูล (coding and interpreting)

เทคนิควิธีนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ที่เน้นไปที่การนำเอาข้อมูลจำนวนมากที่ได้จากเอกสาร การสังเกต และการสัมภาษณ์มาใส่รหัสและตีความเพื่อจัดกลุ่มของข้อมูล จากนั้นจึงทำการเชื่อมโยง เพื่อวิเคราะห์และสรุปข้อมูล โดยเทคนิคนี้จะช่วยประมวลผลความเป็นมา สถานการณ์ และทิศทางของข้อมูลแต่ละหัวข้อที่ได้มีการจัดหมวดหมู่เอาไว้ อันจะนำไปสู่การเข้าใจปรากฏการณ์ที่งานวิจัยชิ้นนี้กำลังศึกษาได้ในเบื้องต้น

2) การสร้างแผนที่ตำแหน่ง (positional mapping)

การสร้างแผนที่ตำแหน่งเป็นการนำเอาข้อมูลที่ได้จากการเข้ารหัสและตีความข้อมูลมาจัดทำเป็นรูปภาพ (visualization) กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การสร้างแผนที่ตำแหน่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีวาดภาพแผนที่ เพื่อให้เห็นจุดเชื่อมโยงระหว่างตัวแปร องค์ประกอบ และอื่นๆ ในเชิงเหตุและผลนั่นเอง

3) การวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องเล่า (narrative data analysis)

การวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องเล่าเป็นหนึ่งในวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาเช่นกัน โดยไม่ได้เพียงให้ความสำคัญกับเนื้อหาของข้อมูลที่ถูกบันทึกไว้เท่านั้น แต่ยังเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่อยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า มนุษย์อาศัยอยู่และทำความเข้าใจชีวิตของตนในรูปแบบของเรื่องเล่า มีจุดเริ่มต้น จุดดำเนินเรื่อง และจุดจบของเรื่อง และพวกเขาเหล่านี้จะมองโลกในมุมของตน ดังนั้น เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องเล่านี้จึงมุ่งสำรวจประสบการณ์หรือความคิดเห็นของมนุษย์ซึ่งถูกถ่ายทอดออกมาในลักษณะเรื่องเล่านั่นเอง และเมื่อนำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ประสบการณ์ การประสานความร่วมมือ การให้บริการ และการรับบริการที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลเอาไว้ จะถูกนำมาวิเคราะห์ทั้งในแง่ของความหมายตามตัวอักษรและความหมายโดยนัยที่ผู้เล่ามองเห็นเรื่องนั้นผ่านประสบการณ์ของตน

บทที่ 4 การจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมในจังหวัดน่าน: กรอบนโยบายและแนวปฏิบัติ

บทที่ 4 นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลในระยะที่ 1 และ 2 ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพรวมของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่านทั้งในแง่ของกรอบนโยบายที่กำหนดมาจากส่วนกลางและแนวปฏิบัติที่ อปท. หลายแห่งดำเนินการ

4.1. สถานะนโยบายและองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นไทย

เมื่อนิยามให้สวัสดิการท้องถิ่นหมายถึงสวัสดิการสังคมที่มีการดำเนินการและบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราสามารถประเมินองค์ความรู้ด้านการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในประเทศไทยได้ว่ายังอยู่ในช่วงของการก่อตัว โดยเมื่อเปรียบเทียบกับองค์ความรู้ด้านการจัดสวัสดิการโดยรัฐบาลกลางหรือโดยชุมชน จะพบว่า การจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับความสนใจน้อยมากทั้งในมุมมองของหน่วยงานภาครัฐ สื่อมวลชน และนักวิชาการ/นักวิจัย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.1. นโยบายของรัฐกับสวัสดิการท้องถิ่น

ในภาพรวมของการพัฒนาประเทศในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การจัดสวัสดิการสังคมเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาที่รัฐบาลให้ความสำคัญ และหน่วยงานราชการส่วนกลางทั้งหลายให้ความสนใจศึกษาและพัฒนาในมิติต่างๆ เช่น ในมิติการดำเนินงานกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้เป็นเจ้าภาพและร่วมกันขับเคลื่อนการพัฒนาสวัสดิการสังคม โดยเน้นสวัสดิการชุมชนเป็นฐานรากของสวัสดิการสังคมในประเทศไทย (ดู คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2554; สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552b) ในมติกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้ทำการศึกษาแนวทางการกำหนดกฎหมายกลางของการจัดสวัสดิการสังคมของไทยขึ้น โดยเปรียบเทียบกฎหมายสวัสดิการสังคมของไทยกับ 4 ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ สวีเดน และฟิลิปปินส์ และพบว่า (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558, p. 8)

“กฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมของไทยยังมีข้อจำกัดในด้านบทบัญญัติเชิงบริหารจัดการเพื่อทำให้การปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมคล่องตัวและประชาชนจะสามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง [เน้นด้วยเส้นใต้โดยผู้วิจัย] โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศแล้ว ควรปรับปรุงกฎหมายไทยในประเด็นดังต่อไปนี้

- (๑) เจตนารมณ์ของกฎหมายสวัสดิการสังคม
- (๒) โครงสร้างคณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น
- (๓) อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- (๔) หน่วยงานและอำนาจหน้าที่ด้านการปฏิบัติของรัฐ
- (๕) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการ
- (๖) การบริหารกองทุนด้านสวัสดิการสังคม
- (๗) การตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการสวัสดิการสังคม
- (๘) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายสวัสดิการสังคม
- (๙) การบังคับใช้กฎหมาย/การลงโทษคณะกรรมการหรือผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม”

ข้อสรุปดังกล่าวของ คปก. โดยเฉพาะในส่วนที่ขีดเส้นใต้ไว้ นั้น ได้เน้นย้ำว่า งานด้านสวัสดิการสังคมในประเทศไทยยังต้องการการพัฒนาให้เข้าถึงได้และคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัยชิ้นนี้ที่มุ่งพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นแบบข้ามภาคส่วน อันจะนำไปสู่การยกระดับการเข้าถึงได้ของบริการสวัสดิการสังคมและความคล่องตัวในการบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น

นอกจากนี้ รายงานการศึกษาของ คปก. ชิ้นนี้ยังได้เสนอแนะเพิ่มเติมอีกว่า กฎหมายสวัสดิการสังคมฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นจะต้องมีกลไกการกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมลงสู่พื้นที่อย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแต่เดิมที่เคยมีมาของ ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2549, p. 239) ที่มีต่อกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ว่า รัฐบาลควรกระจายอำนาจให้ อบต. ในการจัดสวัสดิการอย่างทั่วถึงและเหมาะสม และสอดคล้องกับคำถามส่วนหนึ่งของงานวิจัยชิ้นนี้ที่ต้องการศึกษาว่า การกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมสู่ท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นอย่างไร และภายใต้อำนาจที่ถูกกระจายมาดังกล่าว อบต. จะสามารถวางบทบาทของตนเองในการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นได้อย่างไรบ้าง ดังนั้น การศึกษาการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นของไทยจึงยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณานอกเหนือไปจากนโยบายและ

กฎหมายที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมอีก นั่นก็คือ นโยบายและกฎหมายของรัฐว่าด้วยการกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมให้กับ อบท.

เมื่อไล่เรียงการกำหนดนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่น จากอดีตถึงปัจจุบัน พบว่า นโยบายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อบท. มีมากถึง 22 เรื่อง ในขณะที่นโยบายที่เกี่ยวข้องกับเบี้ยยังชีพโดยตรงมีเพียง 5 เรื่อง และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมและการจัดสวัสดิการชุมชนมีจำนวนเท่ากัน คือ ด้านละ 4 เรื่อง (ดู ตารางที่ 4.1)

จากตารางที่ 4.1 สามารถพิจารณาเฉพาะบริบทเชิงนโยบายที่สำคัญซึ่งส่งผลต่อการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นได้ดังแสดงใน ตารางที่ 4.2 ซึ่งจะเห็นได้ว่า เบี้ยยังชีพเป็นสวัสดิการสังคมรูปแบบที่อยู่ในความสนใจของรัฐบาลกลางในฐานะหนึ่งในภารกิจที่ต้องถูกถ่ายโอนไปยังท้องถิ่นมาโดยตลอด แตกต่างจากการจัดสวัสดิการในรูปแบบกองทุนสวัสดิการชุมชนที่รัฐบาลกลางได้กำหนดนโยบายให้ อบท. เข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการชุมชนหลังจากที่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 มาแล้วประมาณ 6 ปี อย่างไรก็ตาม การประกันสังคมเป็นการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบที่ยังไม่เคยมีนโยบายจากส่วนกลางที่จะให้ อบท. เข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการแต่อย่างใด

ตารางที่ 4.1 นโยบาย/กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการภายในท้องถิ่น

ปี พ.ศ. ที่ ประกาศใช้	ชื่อกฎหมายระเบียบ/ ประกาศใช้	หน่วยงานรับผิดชอบหลัก/ รักษาการตามกฎหมาย	สาระสำคัญที่เกี่ยวกับงานวิจัย	กำหนด ขอบเขตของ อปท.	ระบบสวัสดิการที่เกี่ยวข้อง		
					เบี้ยยังชีพ	ประกันสังคม	สวัสดิการ ชุมชน
2496	พ .ศ.เทศบาล พ .บ.ร.2496	กระทรวงมหาดไทย	กำหนดขอบเขตอำนาจ หน้าที่ และ ความรับผิดชอบของ เทศบาล	/			
2498	พ ฉบับที่) เทศบาล .บ.ร.2) พ .ศ.2498	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
2499	พ ฉบับที่) เทศบาล .บ.ร.3) พ .ศ.2499	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
2505	พ ฉบับที่) เทศบาล .บ.ร.4) พ .ศ.2505	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
2510	พ ฉบับที่) เทศบาล .บ.ร.5) พ .ศ.2510	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
2511	พ ฉบับที่) เทศบาล .บ.ร.6) พ .ศ.2511	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
2517	พ ฉบับที่) เทศบาล .บ.ร.7) พ .ศ.2517	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
2519	พ ฉบับที่) เทศบาล .บ.ร.8) พ .ศ.2519	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			

ปี พ.ศ. ที่ ประกาศใช้	ชื่อกฎหมายระเบียบ/ ประกาศใช้	หน่วยงานรับผิดชอบหลัก/ รักษาการตามกฎหมาย	สาระสำคัญที่เกี่ยวกับงานวิจัย	กำหนด ขอบเขตของ อปท.	ระบบสวัสดิการที่เกี่ยวข้อง		
					เบี้ยยังชีพ	ประกันสังคม	สวัสดิการ ชุมชน
2523	พ.ฉบับที่) เทศบาล .บ.ร.9) พ.ศ.2523	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
2533	พ.ศ.ประกันสังคม พ.บ.ร. 2533	กระทรวงแรงงาน	สวัสดิการครอบคลุมผู้ประกันตน มาตรา 33 (แรงงานในระบบ (39 (อดีตผู้ประกันตนที่ต้องการอยู่ใน ระบบต่อ และ (40 (สมัครใจ(			/	
2537	พสภาดำบลและ .บ.ร. องค์การบริหารส่วนตำบล .ศ.พ2537	กระทรวงมหาดไทย	กำหนดขอบเขตอำนาจ หน้าที่ และ ความรับผิดชอบของ อบต.	/			
2537	พ.ฉบับที่) ประกันสังคม.บ.ร. 2) พ.ศ.2537	กระทรวงแรงงาน	ภาพรวมคงเดิม			/	
2538	พสภาดำบลและ .บ.ร. องค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่)2) พ.ศ.2538	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			

ปี พ.ศ. ที่ ประกาศใช้	ชื่อกฎหมายระเบียบ/ ประกาศใช้	หน่วยงานรับผิดชอบหลัก/ รักษาการตามกฎหมาย	สาระสำคัญที่เกี่ยวกับงานวิจัย	กำหนด ขอบเขตของ อปท.	ระบบสวัสดิการที่เกี่ยวข้อง		
					เบี้ยยังชีพ	ประกันสังคม	สวัสดิการ ชุมชน
2542	พ.ฉบับที่) เทศบาล .บ.ร.10) พ .ศ.2542	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
	พสกิตำบลและ .บ.ร. องค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่)3) พ .ศ.2542	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
	พ.บ.ร. กำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ .ศ.2542	กระทรวงมหาดไทย	กำหนดแนวทางและขั้นตอนการ กระจายอำนาจแก่ อปท.	/	/		
	พ.ฉบับที่) ประกันสังคม.บ.ร. 3) พ .ศ.2542	กระทรวงแรงงาน	ภาพรวมคงเดิม			/	
2543	พ.ฉบับที่) เทศบาล .บ.ร.11) พ .ศ.2543	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
2545	แผนปฏิบัติการกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ฉบับที่ 1 (พ .ศ. 2545)	กระทรวงมหาดไทย	ระบุวิธีปฏิบัติการกระจายอำนาจและ ถ่ายโอนภารกิจแก่ อปท.	/	/		

ปี พ.ศ. ที่ ประกาศใช้	ชื่อกฎหมายระเบียบ/ ประกาศใช้	หน่วยงานรับผิดชอบหลัก/ รักษาการตามกฎหมาย	สาระสำคัญที่เกี่ยวกับงานวิจัย	กำหนด ขอบเขตของ อปท.	ระบบสวัสดิการที่เกี่ยวข้อง		
					เบี้ยยังชีพ	ประกันสังคม	สวัสดิการ ชุมชน
2546	พ.ฉบับที่) เทศบาล .บ.ร.12) พ .ศ.2546	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
	พสกิตำบลและ .บ.ร. องค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่)4) พ .ศ.2546	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
	พสกิตำบลและ .บ.ร. องค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่)5) พ .ศ.2546	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
	พสงเสริมการจัด .บ.ร. .ศ.สวัสดิการสังคม พ2546	กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์	ครอบคลุมทุกกลุ่มที่พึงได้รับ สวัสดิการสังคม		/		/
	ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงิน สงเคราะห์เพื่อการยังชีพของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ .ศ.2548	กระทรวงมหาดไทย	(1) ครอบคลุมผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ติด เชื้อ)2) ยกเลิกระเบียบกรม ประชาสงเคราะห์เกี่ยวกับเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ติดเชื้อ ที่เคย มีมาแต่เดิม		/		

ปี พ.ศ. ที่ ประกาศใช้	ชื่อกฎหมายระเบียบ/ ประกาศใช้	หน่วยงานรับผิดชอบหลัก/ รักษาการตามกฎหมาย	สาระสำคัญที่เกี่ยวกับงานวิจัย	กำหนด ขอบเขตของ อปท.	ระบบสวัสดิการที่เกี่ยวข้อง		
					เบี้ยยังชีพ	ประกันสังคม	สวัสดิการ ชุมชน
2550	พส่งเสริมการจัด .บ.ร. ฉบับที่) สวัสดิการสังคม2) พ .ศ.2550	กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์	(1) ครอบคลุมทุกกลุ่มที่พึงได้รับ สวัสดิการสังคม)2) ให้การรับรอง องค์กรสวัสดิการชุมชนอย่างเป็น ทางการเป็นครั้งแรก				/
2551	แผนปฏิบัติการกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ฉบับที่ 2 (พ .ศ. 2551)	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/	/		
2552	พ ฉบับที่) เทศบาล .บ.ร.13) พ .ศ.2552	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			
	พสภาพตำบลและ .บ.ร. องค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่)6) พ .ศ.2552	กระทรวงมหาดไทย	ภาพรวมคงเดิม	/			

ปี พ.ศ. ที่ ประกาศใช้	ชื่อกฎหมายระเบียบ/ ประกาศใช้	หน่วยงานรับผิดชอบหลัก/ รักษาการตามกฎหมาย	สาระสำคัญที่เกี่ยวกับงานวิจัย	กำหนด ขอบเขตของ อปท.	ระบบสวัสดิการที่เกี่ยวข้อง		
					เบี้ยยังชีพ	ประกันสังคม	สวัสดิการ ชุมชน
2553	มติ ครม. เมื่อวันที่ .29 มิ .ย. 2553 เรื่อง แนวทาง สนับสนุนการดำเนินงาน กองทุนสวัสดิการชุมชนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กระทรวงมหาดไทย	อปท สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนฯ . การพัฒนาการดำเนินงานกองทุนฯ การติดตามกองทุนฯ และสมทบ งบประมาณกองทุนฯ				/
2558	พ.ฉบับที่) ประกันสังคม.บ.ร. 4) พ .ศ.2558	กระทรวงแรงงาน	เพิ่มเติมการกำหนดให้รัฐร่วมจ่ายเงิน สมทบให้ผู้ประกันตนมาตรา 40			/	
-	กฎหรือระเบียบของแต่ละ องค์กรสวัสดิการชุมชนที่ ร่วมกันร่างขึ้นมาภายใน ชุมชน	องค์กรสวัสดิการชุมชน	กำหนดตามความต้องการของชุมชน				/
รวม จำนวนนโยบายระเบียบที่เกี่ยวข้องแต่ละด้าน/กฎหมาย/				22	5	4	4

ตารางที่ 4.2 บริบทเชิงนโยบายที่สำคัญต่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

ปี พ.ศ.	บริบทเชิงนโยบาย
2533	การประกาศใช้ พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533 ริเริ่มการประกันสังคมอย่างเป็นระบบ
2542	การประกาศใช้ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ระบุแนวทางการถ่ายโอนภารกิจ
2545	การประกาศใช้ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2545)
2546	การประกาศใช้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ซึ่งครอบคลุมการจัดสวัสดิการให้แก่คนทุกกลุ่ม
2548	การกำหนด ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เพื่อให้การจ่ายเบี้ยยังชีพโดยอปท. เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
2550	การแก้ไขและประกาศใช้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยมีเนื้อหาเพิ่มเติมที่สำคัญ คือ การรับรองสถานะขององค์กรสวัสดิการชุมชน
2553	คณะรัฐมนตรีมี มติ ครม. เมื่อวันที่ 29 มิ.ย. 2553 เรื่อง แนวทางสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อปท. ร่วมจ่ายสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชนได้
2558	การแก้ไขและประกาศใช้ พ.ร.บ. ประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ซึ่งให้ความสำคัญกับการประกันสังคมแบบสมัครใจมากขึ้น

4.1.2. ความสนใจของสื่อ

จากการสืบค้นผ่านฐานข้อมูลของ Matichon E-Library ซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่รวบรวมข่าวจากหนังสือพิมพ์หลายฉบับ โดยใช้คำค้นที่ได้กำหนดไว้ในบทที่ 3 (ดู ตารางที่ 4.3) ในเบื้องต้นพบว่า “สวัสดิการท้องถิ่น” เป็นข่าวที่อยู่ในความสนใจของสื่อมวลชนน้อยมาก โดยในระยะเวลา 20 ปี (พ.ศ.2539-2558) มีข่าวที่มีคำว่าสวัสดิการท้องถิ่นอยู่เพียง 6 ข่าว ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการตีความคำว่า “สวัสดิการท้องถิ่น” ว่าหมายถึง สวัสดิการของข้าราชการและพนักงานของ อปท.

และอีกส่วนหนึ่งซึ่งอยู่ในความสนใจของงานชิ้นนี้เป็นการตีความ “สวัสดิการท้องถิ่น” ในความหมายที่เป็นเรื่องของการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น

ตารางที่ 4.3 ผลการสืบค้นข่าวในฐานข้อมูล Matichon E-Library

คำค้น	ปีที่ตีพิมพ์	จำนวนข่าวที่พบ	จำนวนข่าวที่เกี่ยวข้อง
1. สวัสดิการท้องถิ่น	2539-2558	6	3
2. สวัสดิการ AND ท้องถิ่น	2539-2558	250	118
3. เบี้ยยังชีพ AND ท้องถิ่น	2539-2558	122	122
4. สวัสดิการชุมชน AND ท้องถิ่น	2556-2558	4	4
5. ประกันสังคม AND ท้องถิ่น	2554-2558	6	3

ในส่วนของคำค้น “สวัสดิการ AND ท้องถิ่น” ในช่วงปี พ.ศ. 2539-2558 เช่นเดียวกันนั้น ให้ผลการสืบค้นจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับผลการสืบค้นจากคำค้นคำแรก โดยผลการสืบค้นในคำที่สองนี้สามารถจัดหมวดหมู่ได้เป็น หมวดสวัสดิการของข้าราชการและพนักงานของ อปท. หมวดสวัสดิการของข้าราชการที่จะถ่ายโอนมายัง อปท. (เช่น ข้าราชการครู ข้าราชการสาธารณสุข) หมวดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น และหมวดเบ็ดเตล็ดที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องสวัสดิการสังคมโดยตรง โดยในหมวดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นนั้นมีจำนวนข่าวทั้งสิ้น 118 เรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้โดยตรง และการใช้คำค้นที่สาม คือ “เบี้ยยังชีพ AND ท้องถิ่น” ในช่วงเวลาเดียวกัน ให้ผลลัพธ์รองลงมาจากคำค้นที่สอง โดยให้ผลลัพธ์รวมทั้งสิ้น 122 เรื่อง และทุกข่าวถือได้ว่าเกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้ เนื่องจากเป็นข่าวที่เกี่ยวข้องกับเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ดัดจริต ทั้งสิ้น

ในส่วนของคำค้นที่ 4 และ 5 คือ “สวัสดิการชุมชน AND ท้องถิ่น” และ “ประกันสังคม AND ท้องถิ่น” นั้น ยังอยู่ระหว่างการสืบค้นให้ครอบคลุมช่วงเวลาของการตีพิมพ์ทั้ง 20 ปี ซึ่งในเบื้องต้น การสืบค้น “สวัสดิการชุมชน AND ท้องถิ่น” ในช่วงปี 2556-2558 นั้น พบข่าวทั้งสิ้น 4 ข่าวและเป็นข่าวที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ทั้ง 4 ข่าว ส่วนการสืบค้น “ประกันสังคม AND ท้องถิ่น” ในช่วงปี 2554-2558 นั้น พบข่าวทั้งสิ้น 6 ข่าว แต่มีข่าวที่เกี่ยวข้องเพียง 3 ข่าว สำหรับข่าวที่ไม่เกี่ยวข้องนั้นจะเป็นข่าวเบ็ดเตล็ดและข่าวเกี่ยวกับประกันสังคมให้กับพนักงาน

ของ อบท. ทั้งนี้ การสืบค้นของทั้งสองคำค้นยังต้องดำเนินการต่อไปจึงจะสามารถสรุปภาพรวมได้อีกครั้งหนึ่ง

4.1.3. มุมมองของนักวิชาการและนักวิจัย

การศึกษาระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทยมีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งยากต่อการสรุปเพื่อแยกประเภทให้ครบถ้วน แต่อาจกล่าวได้ว่ามีกลุ่มหลักๆ เช่น กลุ่มศึกษาสวัสดิการแรงงาน กลุ่มศึกษาสวัสดิการคนชายขอบ กลุ่มศึกษาสวัสดิการที่จัดเตรียมโดยรัฐ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ซึ่งเป็นชุดโครงการว่าด้วยการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทย จะเป็นหนึ่งในงานที่มีความครอบคลุมและลึกซึ้งมากที่สุดงานหนึ่งในประเทศไทย และงานของ ประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ (2546) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยในชุดโครงการนี้ ได้ทำการศึกษาระบบสวัสดิการสังคมของคนด้อยโอกาสและสรุปการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นเอาไว้ที่น่าสนใจ กล่าวคือ งานชิ้นนี้ได้สรุปเอาไว้ว่าสวัสดิการในท้องถิ่นประกอบด้วยสวัสดิการ 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ สวัสดิการชุมชน และสวัสดิการภาครัฐ ซึ่งการศึกษานี้จะพิจารณารูปแบบของสวัสดิการทั้งสองเป็นจุดตั้งต้นในการศึกษาแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือเพื่อจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น

นอกจากนี้ ในภาพกว้างว่าด้วยการศึกษาการกระจายอำนาจในประเทศไทย มีงานศึกษาที่โดดเด่นในเชิงการศึกษาการกระจายอำนาจในภารกิจเฉพาะด้านของท้องถิ่น เช่น ด้านการคลัง (จรัส สุวรรณมาลา, 2553; สกนธ์ วรรณวัฒนา, 2556; ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2557) ด้านการศึกษา (สุวิมล ว่องวาณิช และคณะ, 2555; อุทัย บุญประเสริฐ, 2549) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม งานที่มุ่งเน้นเฉพาะด้านการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นในการจัดสวัสดิการสังคมจะมีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนี้ ถึงแม้จะมีงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในภาพรวม เช่น งานของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) และ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2558) ที่รวมเอาเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมไว้ด้วยนั้น งานเหล่านี้กลับกล่าวถึงการกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นไว้น้อยมาก ในทางตรงกันข้าม งานศึกษาชิ้นนี้มีจุดเน้นแตกต่างออกไป โดยจะเน้นไปที่การต่อยอดงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางด้านสวัสดิการสังคมสู่องค์กรในระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนั่นเอง

4.2. เบี้ยยังชีพ: การากิจที่ถูกรายโอนสู่ท้องถิ่น

เบี้ยยังชีพ เป็นการากิจที่ถูกรายโอนจากกรมประชาสงเคราะห์ (เดิม) ไปสู่ อบท. ให้มีหน้าทึนนำสงสวัสดิการในรูปตัวเงินให้กับผู้สงอายุ ผู้พิการ และผู้ติดเชื้อ ซึ่งพัฒนาการของการรายโอนการากิจเบี้ยยังชีพนี้เริ่มต้นจากการเป็นส่วนหนึ่งของกรารายโอนการากิจด้านสวัสดิการสงคม จากนั้นได้มีการประกาศ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการนำสงเบี้ยยังชีพ พ.ศ. 2548 เพื่อกำหนดแนวทางการจ่ายเบี้ยยังชีพที่เป็นระบบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ อบท. แต่ละแห่งยังมีวิธีการดำเนินงานแตกต่างกันออกไปแล้วแต่นโยบายของผู้บริหารและวิธีการปฏิบัติงานของพนักงานระดับปฏิบัติการ

4.2.1. กรอบกฎหมายและนโยบาย

โดยพื้นฐานแล้ว การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสงคมไทยมักจะถูกริชารณายู่บนฐานของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับแนวทางในการรายโอนการากิจ การกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการบริหาร และการกระจายอำนาจทางการคลัง และในปี พ.ศ. 2545 สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ได้จัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 ขึ้น โดยจำแนกให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การรายโอนการากิจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นแบ่งออกได้เป็น 6 ด้าน และมีจำนวนการากิจรวมทั้งสิ้น 245 เรื่อง (ดู สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545)

ในด้านงานสงเสริมคุณภาพชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสงคม มีการากิจที่ต้องรายโอนทั้งสิ้น 103 เรื่อง โดยแบ่งออกได้เป็น 6 กลุ่ม คือ การสงเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสงคม นันทนาการ การศึกษา การสาธารณสุข และการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ทว่า หลายการากิจด้านสวัสดิการสงคมที่ถูกรับไว้ในแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 ที่ยังรายโอนไปยัง อบท. ไม่แล้วเสร็จ ได้ถูกขยายระยะเวลาการรายโอนออกไปในแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 2 โดยในบางประเด็น ได้มีการใช้เงื่อนไขความพร้อมของ อบท. เข้ามาจำกัดการรายโอน อันทำให้เกิดคำถามต่อทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ในด้านการจัดสวัสดิการสงคมได้ว่า ในท้ายที่สุดแล้ว อบท. จะ

สามารถมีอำนาจในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นของตนเองได้มากนักน้อยเพียงใด หากการกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมล่าช้าและมีการตีตราความไม่พร้อมให้แก่ อบท. ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นของตนเอง

ทั้งนี้ ภารกิจที่อยู่ในความสนใจของงานวิจัยชิ้นนี้มีเพียง 3 เรื่อง ซึ่งเป็นการกิจที่ต้องถ่ายโอนจากกรมประชาสงเคราะห์และเป็นหน้าที่ที่ต้องทำของ อบท. โดยมีรายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมที่ต้องถ่ายโอนที่อยู่ในความสนใจของงานวิจัย

ภารกิจที่ถ่ายโอน	ปีที่ถ่ายโอน	การถ่ายโอน	ประเภทของกลุ่มงาน
1. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย	2544	เทศบาล อบต. อบจ. กทม. เมืองพัทยา	หน้าที่ที่ต้องทำ
2. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ	2546	เทศบาล อบต. อบจ. กทม. เมืองพัทยา	หน้าที่ที่ต้องทำ
3. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์	2545	เทศบาล อบต. อบจ. กทม. เมืองพัทยา	หน้าที่ที่ต้องทำ

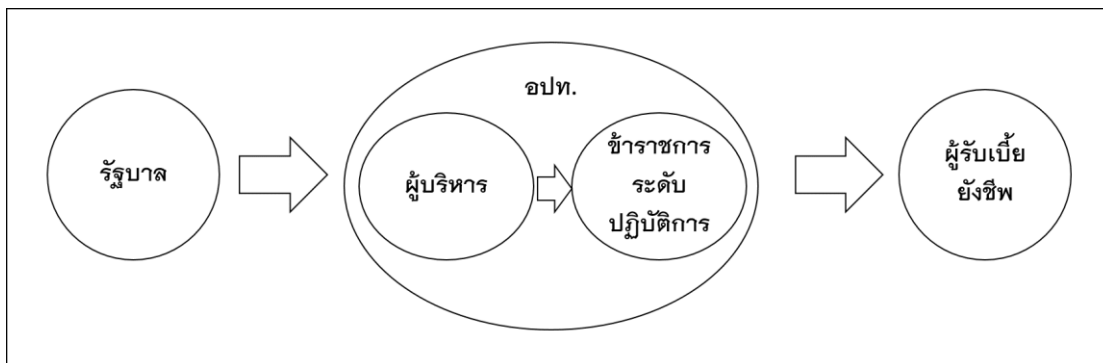
ที่มา: ดัดย่อมาจาก แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ฉบับที่ 1 (หน้า 30-32)

ในการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 3 เรื่อง มีการออกกระป๋องกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 มารองรับการดำเนินงานของ อบท. และการถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้ก็ไม่ได้ถูกเอ่ยถึงอีกในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 ที่ประกาศออกมาในปี พ.ศ. 2551 (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551) จึงอาจกล่าวได้ว่า ในมุมมองของรัฐบาลกลาง การถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้ถือว่าเสร็จสิ้นแล้วก็ว่าได้

ในเชิงนโยบาย การนำส่งเบี้ยยังชีพจะเกิดขึ้นทุกปีงบประมาณ โดยรัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. เพื่อนำไปจ่ายแก่ผู้รับ โดยผู้บริหารของ อบท. จะตัดสินใจว่าจะสมทบการจ่ายเบี้ยยังชีพหรือไม่ อย่างไร จากนั้น อบท. จะมีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อนำส่ง

เบี้ยยังชีพ ซึ่งโดยปกติแล้ว นักพัฒนาชุมชน (ข้าราชการระดับปฏิบัติการ) จะเป็นเลขให้กับ คณะทำงานชุดนี้ กระบวนการดังกล่าวสามารถแสดงออกมาได้ดังแผนภาพที่ 4.1

แผนภาพที่ 4.1 ระบบการนำส่งเบี้ยยังชีพในท้องถิ่น



4.2.2. แนวปฏิบัติในการนำส่งเบี้ยยังชีพ

ในเชิงปฏิบัติ จากการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามพบว่า อปท. ที่ส่งแบบสอบถามกลับ ส่วนใหญ่ (จำนวน 30 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 61.22) เริ่มต้นจ่ายเบี้ยยังชีพตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 เป็นต้นมา ในขณะที่ อปท. จำนวน 10 แห่ง (ร้อยละ 20.41) เริ่มต้นจ่ายเบี้ยยังชีพก่อนปี พ.ศ.2548 และมี อปท. จำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 18.37) ที่ไม่ได้ตอบคำถามข้อนี้ (ดู ตารางที่ 4.5) ซึ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายการถ่ายโอนภารกิจด้านเบี้ยยังชีพที่มีการกำหนดระเบียบที่เป็นทางการในการจ่ายเบี้ยยังชีพในปี พ.ศ.2548

ตารางที่ 4.5 จำนวน อปท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามปี พ.ศ. ที่เริ่มจ่ายเบี้ยยังชีพ

ปี พ.ศ. ที่เริ่มจ่าย เบี้ยยังชีพ	จำนวน อปท.	คิดเป็น % ของ อปท. ที่ตอบกลับ
ก่อนปี 2548	10	20.41
ปี 2548	15	30.61
หลังจากปี 2548	15	30.61
ไม่ระบุ	9	18.37
รวม	49	100.00

ตารางที่ 4.6 จำนวน อบท. ที่ตอบกลับ จำแนกตามจำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพทั้งหมด

จำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพ ทั้งหมด*	จำนวน อบท.	คิดเป็น % ของ อบท. ที่ตอบกลับ
มากกว่า 3,000	1	2.04
2,001-3,000	1	2.04
1,001-2,000	15	30.61
ไม่เกิน 1,000	29	59.19
ไม่มีข้อมูล	3	6.12
รวม	49	100.00

* ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นของปีงบประมาณ 57-59

เมื่อพิจารณาจำนวนของผู้รับเบี้ยยังชีพทั้งสามประเภท (ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ติดเชื้) พบว่า อบท. ที่ตอบกลับส่วนใหญ่ (29 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 59.19) มีผู้รับเบี้ยยังชีพทั้งหมดจำนวนไม่เกิน 1,000 คน (ดู ตารางที่ 4.6) รองลงมา คือ กลุ่มของ อบท. ที่มีจำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพอยู่ระหว่าง 1,001-2,000 คน (15 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 30.61) ในขณะที่กลุ่มที่มีผู้รับเบี้ยยังชีพมากกว่า 2,000 คนขึ้นไปนั้นมีเพียงสองแห่ง คือ ทม.น่าน (จำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพ 3,143 คน) และ ทต.บัว (จำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพ 2,049 คน)

ในส่วนของการศึกษาที่เลือกสัมภาษณ์ (ดูการเลือกกรณีศึกษาใน หัวข้อที่ 3.3.2) ตารางที่ 4.7 แสดงให้เห็นว่า ทม.น่าน เป็น อบท. ที่มีผู้รับเบี้ยยังชีพรวมจำนวนมากที่สุด ในขณะที่ อบต.น้ำเกี๋ยน มีจำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพรวมน้อยที่สุด (518 คน) และ ทต.บัว เป็น อบท. แรกที่เริ่มจ่ายเบี้ยยังชีพในปี พ.ศ.2546 ส่วน อบต.ฝายแก้ว อบต.แวง และ อบต.หมอเมือง เริ่มจ่ายในปี พ.ศ.2548 ซึ่งเป็นปีที่มิระเบียบกระทรวงมหาดไทยออกมา ในขณะที่ ทม.น่าน และ อบต.โหล่นาน เริ่มจ่ายเบี้ยยังชีพช้าที่สุดในปี พ.ศ.2552 อย่างไรก็ตาม อบต.สันทะ และ อบต.น้ำเกี๋ยน ไม่ได้ระบุข้อมูลปีที่เริ่มการจ่ายเบี้ยยังชีพในแบบสอบถาม

ตารางที่ 4.7 สรุปการนำเสนอเบี้ยยังชีพของ อบท. ที่ถูกสัมภาษณ์ (เรียงตามจำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพ)

ชื่อ อบท.	จำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพ ¹				แหล่งงบประมาณ ¹	การพิสูจน์ตัวตนผู้รับฯ ²	วิธีการรับเบี้ยที่ แนะนำแก่ผู้รับฯ ²
	ผู้สูงอายุ	ผู้พิการ	ผู้ติดเชื้	รวม			
1. เทศบาลเมืองน่าน	2,777	346	20	3,143	เงินอุดหนุน	ตามระเบียบฯ	เงินสด
2. เทศบาลตำบลปัว	1,670	364	15	2,049	เงินอุดหนุน	ตามระเบียบฯ	โอนผ่านธนาคาร
3. อบต.ฝายแก้ว	1,529	303	17	1,849	เงินอุดหนุน + รายได้ของ อบท.	ตามระเบียบฯ	โอนผ่านธนาคาร
4. อบต.แง	955	210	8	1,173	เงินอุดหนุน	ตามระเบียบฯ	โอนผ่านธนาคาร
5. อบต.สันทะ	712	175	6	893	เงินอุดหนุน	ตามระเบียบฯ + ร่วมกับ ส.อบต.	เงินสด
6. อบต.โหล่น่าน	680	116	6	802	เงินอุดหนุน	ตามระเบียบฯ	โอนผ่านธนาคาร
7. อบต.หมอเมือง	623	151	7	781	เงินอุดหนุน	ตามระเบียบฯ	โอนผ่านธนาคาร
8. อบต.น้ำเกี๋ยน	424	84	10	518	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล

¹ สรุปจากข้อมูลที่ได้แบบสอบถาม

² สรุปจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ได้ย้ำถึงประเด็นที่ว่า บทบาทของ อบท. ทั้งหลายในการนำส่งเบี้ยยังชีพนั้นเหมือนกัน กล่าวคือ เป็นทั้งผู้เก็บรวบรวมข้อมูลผู้มีสิทธิ ผู้ประเมินการได้รับสิทธิ และผู้นำส่งเบี้ยยังชีพ ทว่า วิธีการนำส่งเบี้ยยังชีพแตกต่างกันไปในเชิงรายละเอียด ตามบริบทของพื้นที่และนโยบายของผู้บริหารของ อบท. ดังจะเห็นได้จาก 3 ตัวอย่างต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1 การพิสูจน์ตัวตนผู้รับ (ดู ตารางที่ 4.7) ในขณะที่ อบท. ส่วนใหญ่ดำเนินการตามระเบียบ ทว่า อบต.สันตะ กลับพัฒนาวิธีการที่อาศัยความร่วมมือกับ ส.อบต. ที่รู้จักกันในชุมชนช่วยในการยืนยันตัวตน เนื่องจากหลายชุมชนในตำบลสันตะเป็นชุมชนชาวเขา ซึ่งผู้รับเบี้ยยังชีพบางคนชื่อและนามสกุลเหมือนกันทำให้ยากต่อการพิสูจน์ตัวตน

ตัวอย่างที่ 2 การแนะนำวิธีการรับเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้รับเบี้ยยังชีพซึ่ง อบท. ส่วนใหญ่จะแนะนำวิธีการโอนผ่านธนาคารเป็นหลัก ทว่า ทม.น่าน และ อบต.สันตะ กลับแนะนำให้รับเงินสดในวันที่นักพัฒนาชุมชนเข้าไปในพื้นที่ เพื่อป้องกันการแก้ปัญหาการนำบัตรเอทีเอ็มไปกดเงินแทนหรือการหักค่าหัวคิวในกรณีที่ไปถอนจากธนาคารให้

ตัวอย่างที่ 3 แหล่งงบประมาณสำหรับจ่ายเบี้ยยังชีพ ซึ่งจะเห็นได้ว่า อบท. ส่วนใหญ่ใช้เงินอุดหนุนในการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้รับทั้งสามกลุ่ม ทว่า อบต.ฝายแก้ว มีนโยบายในการจัดสรรเงินรายได้ของ อบท. เพื่อจ่ายเบี้ยยังชีพเพิ่มเติมให้แก่ผู้รับเบี้ยยังชีพ

นอกจากนี้ ภายใต้มุมมองที่ว่าเบี้ยยังชีพคือภารกิจที่ถูกถ่ายโอน ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนหนึ่งมีความเห็นว่า การถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะการจ่ายเบี้ยยังชีพ ให้แก่ อบท. ถือเป็นการเพิ่มภาระให้กับ อบท. และ อบท. บางแห่งไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการตามภารกิจนี้ ซึ่งตรงกันข้ามกับผู้ให้สัมภาษณ์อีกจำนวนหนึ่งที่มองว่าเบี้ยยังชีพเป็นภารกิจที่สำคัญและจำเป็นของ อบท. ในการพัฒนาสวัสดิการสังคมให้แก่คนในพื้นที่

4.3. กองทุนสวัสดิการชุมชน: นโยบายที่ท้องถิ่นต้องนำไปปฏิบัติ

จังหวัดน่านเป็นหนึ่งในจังหวัดที่มักจะได้รับ การอ้างถึงในเรื่องของการจัดสวัสดิการสังคมภายในชุมชน โดยตำบลน้ำเกยนดูจะเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่มีการดำเนินงานด้านสวัสดิการชุมชนเป็นแห่งแรกๆ ในจังหวัดน่าน ในขณะที่ในระดับจังหวัด มูลนิธิฮักน่านดูจะมีความโดดเด่นในฐานะผู้ขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชนระดับจังหวัดและเป็นศูนย์รวมของบทเรียนว่าด้วยการจัดสวัสดิการชุมชนในท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การจัดสวัสดิการชุมชนของจังหวัดน่านได้ถูก

ขับเคลื่อนและดำเนินงานโดยภาคประชาชนที่เข้มแข็งมาเป็นเวลานาน ก่อนที่รัฐบาลจะประกาศนโยบายสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบลขึ้นเสียอีก

4.3.1. กรอบกฎหมายและนโยบาย

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนอย่างเป็นทางการ ภายใต้ทิศทางการพัฒนาสวัสดิการชุมชนที่ได้มาจากการสัมมนาสวัสดิการชุมชนแก่จนอย่างยั่งยืนในปีเดียวกันซึ่งมีข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาสวัสดิการชุมชนที่น่าสนใจ (ดู สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552a) เช่น การจัดสวัสดิการแบบรัฐสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชน การถอดบทเรียนกรณีตัวอย่างออกมาเป็นองค์ความรู้เพื่อเผยแพร่แนวคิดแนวทางสวัสดิการของชุมชน การเชื่อมโยงเครือข่ายด้านสวัสดิการชุมชน การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาสวัสดิการชุมชน การกระจายงานด้านสวัสดิการสังคมของหน่วยงานส่วนกลางไปสู่ชุมชนที่มีพื้นฐานการจัดสวัสดิการชุมชนที่เข้มแข็งให้เป็นผู้ดำเนินการ เป็นต้น

องค์กรของรัฐที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนงานพัฒนาสวัสดิการชุมชน คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนองค์กรสวัสดิการชุมชนในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลางสู่ชุมชนและการบริหารจัดการอื่นๆ เช่น การพัฒนาเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนทั้งในระดับตำบล (ดู สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552a) และระดับจังหวัด (ดู สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2554) การพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลสวัสดิการชุมชน (CODI Welfare Program) ที่รวบรวมทั้งรายชื่อกองทุน ประวัติความเป็นมา ข้อมูลจำนวนสมาชิก ข้อมูลการรับจ่าย เป็นต้น (ดู Flashwork Team Consulting, ไม่ระบุ) โดยการดำเนินงานสนับสนุนดังกล่าวไม่เพียงทำให้สวัสดิการชุมชนมีความก้าวหน้าอย่างเห็นได้ชัด แต่ยังทำให้เกิดการรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับกองทุนสวัสดิการชุมชนอย่างเป็นระบบมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในอดีต การประเมินความสำเร็จของสวัสดิการชุมชนเคยทำได้เพียงประมาณการจำนวนกองทุนสวัสดิการชุมชน แต่ปัจจุบันมีการรวบรวมสถิติเกี่ยวกับกองทุนสวัสดิการชุมชนไว้อย่างเป็นระบบ ซึ่งทำให้เห็นภาพรวมความก้าวหน้าของการพัฒนาสวัสดิการชุมชนในประเทศไทยได้อย่างชัดเจน (ดู ตารางที่ 4.8)

ตารางที่ 4.8 ข้อมูลกองทุนสวัสดิการชุมชน ปี พ.ศ. 2558

ข้อมูลกองทุนสวัสดิการชุมชน									
ภาค	จำนวนตำบลทั้งหมด	จำนวนกองทุน	จำนวนหมู่บ้าน		จำนวนสมาชิก(คน)		จำนวนเงินกองทุนของชุมชน(บาท)		จำนวนคณะกรรมการ(คน)
			ทั้งหมด	เข้าร่วม	ก่อนปีปัจจุบัน	ปัจจุบัน	ก่อนปีปัจจุบัน	ปัจจุบัน	
ภาคกรุงเทพฯและปริมณฑล	333	179 53.75%	3,266	2,317	50,797	108,800	65,177,577	175,351,113	5,768
ภาคกลาง	924	485 52.49%	4,425	4,276	91,459	269,670	104,581,053	529,686,421	27,636
ภาคตะวันตก	525	395 75.24%	3,633	3,503	115,953	268,025	81,470,867	524,173,304	14,437
ภาคตะวันออก	522	459 87.93%	4,391	4,213	146,239	443,466	357,801,560	1,209,245,037	18,280
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง	863	678 78.56%	19,574	7,924	549,924	844,542	426,851,212	1,510,156,470	19,207
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้	1,142	832 72.85%	10,546	9,924	342,049	690,953	152,878,944	1,316,736,054	29,020
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน	698	609 87.25%	5,874	5,661	111,136	536,658	156,524,968	1,451,665,541	18,975
ภาคใต้ตอนบน	520	529 101.73%	4,692	4,428	36,459	626,671	27,997,566	993,498,512	19,381
ภาคใต้ตอนล่าง	565	564 99.82%	4,545	4,302	359,007	526,990	75,868,676	1,148,686,080	23,233
ภาคเหนือตอนบน	771	664 86.12%	6,924	6,433	353,063	716,706	280,747,322	1,373,452,603	23,643
ภาคเหนือตอนล่าง	594	569 95.79%	4,238	3,731	157,717	355,697	264,642,114	777,878,548	16,161
รวม	7,457	5,963 79.97%	72,108	56,712	2,313,803	5,388,178	1,994,541,859	11,010,529,683	215,741

ข้อมูล ณ วันที่ 22/03/2559

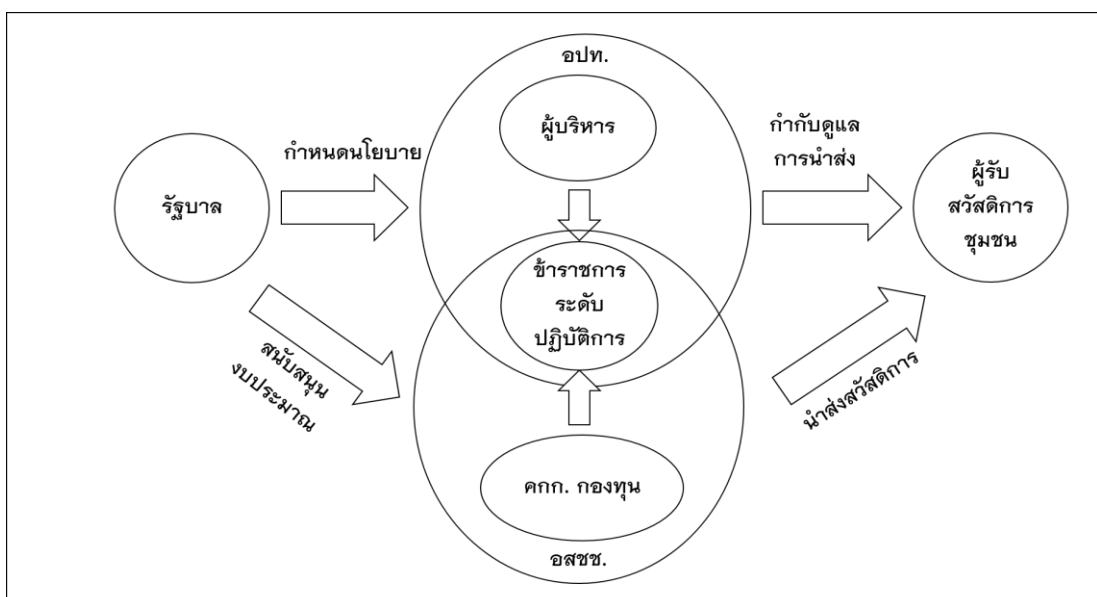
ที่มา: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (เว็บไซต์, เข้าถึงเมื่อ 22 มีนาคม 2559)

ในปี 2553 เป็นปีที่รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนให้ อปท. สนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนทั้งในเรื่องการสมทบงบประมาณกองทุนฯ และการจัดตั้ง พัฒนา และดำเนินงานกองทุนฯ (คู มติ ครม. เมื่อวันที่ 29 มิ.ย. 2553 เรื่อง แนวทางสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่ง อปท. ต่างแสดงบทบาทแตกต่างกันออกไปตามศักยภาพของแต่ละ อปท. ยกตัวอย่างเช่น บาง อปท. แสดงบทบาทของผู้ประสานเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่ของตนเอง บาง อปท. เพียงให้การสนับสนุนงบประมาณแก่กองทุนฯ ที่ยื่นขอรับการสนับสนุน เป็นต้น นอกจากนี้ เนื่องจากสวัสดิการชุมชนกำลังเป็นทิศทางการพัฒนาสวัสดิการสังคมที่ได้รับความสนใจจากหลายภาคส่วนภายในประเทศ การรวมตัวกันขององค์กรสวัสดิการชุมชนจึงมีหลายระดับ เช่น ระดับตำบล ระดับจังหวัด เป็นต้น

4.3.2. แนวปฏิบัติในการนำส่งสวัสดิการชุมชน

ระบบการนำส่งสวัสดิการชุมชนภายในท้องถิ่นในรูปแบบกองทุนสวัสดิการชุมชน (ดูแผนภาพที่ 4.2) จึงดำเนินไปในลักษณะที่รัฐบาลกำหนดนโยบายให้ อปท. กำกับดูแลการนำส่งสวัสดิการชุมชนและสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรสวัสดิการชุมชน (อสชช.) ผ่านไปทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตามลำดับ และเมื่อ อปท. ต้องนํานโยบายไปปฏิบัติ จึงมีนักพัฒนาชุมชนทำหน้าที่หลักในการประสานนโยบายและความต้องการของ อสชช. เข้าด้วยกัน เพื่อให้การนำส่งสวัสดิการชุมชนดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐบาล

แผนภาพที่ 4.2 ระบบสวัสดิการชุมชนในท้องถิ่น



อย่างไรก็ดี ระบบสวัสดิการชุมชนในท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะสลับซับซ้อนมากขึ้นด้วยเหตุผลอย่างน้อยสองประการ ประการแรก คือ การที่ อบท. เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการสวัสดิการชุมชนมากขึ้น โดยบางแห่งมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายสวัสดิการชุมชนระดับตำบล ซึ่งมักจะมีชื่อเรียกนำหน้าด้วยคำว่า “กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล x” และมี อบท. แสดงบทบาทเป็นผู้บริหารจัดการกองทุนระดับตำบล ทำให้โครงสร้างของความสัมพันธ์ภายในระบบสวัสดิการชุมชนต้องเปลี่ยนแปลงไป ประการที่สอง คือ การสนับสนุนจากหน่วยงานหลายภาคส่วนหลายระดับ ทั้งที่เป็นภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐ อันนำมาสู่เครือข่ายสวัสดิการชุมชนระดับจังหวัด ซึ่งการเข้ามาของหน่วยงานทั้งหลายเหล่านี้ทำให้เส้นทางการรับเงินของกองทุนฯ สลับซับซ้อนมากขึ้นไปอีก กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานจำนวนหนึ่งให้การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรสวัสดิการชุมชนผ่านเครือข่ายระดับจังหวัด ย่อมทำให้เงินในกองทุนฯ มีที่มาได้ทั้งจากภายในชุมชน ภายในเครือข่ายกองทุนฯ ระดับตำบลและจังหวัด และภายนอกเครือข่ายทั้งสอง

จังหวัดน่านเป็นหนึ่งในจังหวัดต้นแบบด้านการจัดสวัสดิการชุมชน โดยมีจุดเริ่มต้นจากกลุ่มออมทรัพย์/สัจจะออมทรัพย์วันละบาท ที่ได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายออมทรัพย์ฮักเมืองน่าน อันนำไปสู่การจัดตั้งเป็น “กองทุนสวัสดิการภาคประชาชนจังหวัดน่าน” ในปัจจุบัน (มูลนิธิฮักเมืองน่าน, ไม่ระบุ) โดยกรณีศึกษาที่มักจะได้รับยกย่องถึง คือ ตำบลน้ำเกีฮ่วน ดังจะเห็นได้จากงานของ พิระ เนตรวีระ (2552) และ วรวิมล แก้วเกตุ (2550) ที่ได้ศึกษาการจัดสวัสดิการชุมชนภายในตำบลน้ำเกีฮ่วน และพบว่า ตำบลน้ำเกีฮ่วนเป็นกรณีศึกษาที่โดดเด่นในเรื่องของการสร้างความร่วมมือในการจัดสวัสดิการชุมชน

ความร่วมมือระหว่าง อบท. กับกองทุนสวัสดิการชุมชนสามารถนำมาพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดการประสานความร่วมมือได้ (ดู บทที่ 2) ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลการประสานความร่วมมือระหว่าง อบท. กับกองทุนสวัสดิการชุมชน (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “ความร่วมมือ อบท.-อชช.”) ในจังหวัดน่าน ด้วยแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยเมื่อพิจารณาข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามจำนวน 49 ชุด (ดู ตารางที่ 4.9) พบว่า อบท. ส่วนใหญ่ (จำนวน 20 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 40.82 ของ อบท. ที่ตอบกลับ) มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อบท.-อชช. อยู่ระหว่าง 2.00-2.99 ซึ่งหมายความว่า การประสานความร่วมมือดังกล่าวอยู่ในระดับมาก

ในทางตรงกันข้าม อปท. ที่มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อปท.-อสชช. อยู่ในระดับมากที่สุด เป็นกลุ่มที่มีจำนวนน้อยที่สุด คือ 8 แห่ง ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 16.33 ของ อปท. ที่ตอบกลับ

ตารางที่ 4.9 ระดับค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อปท.-อสชช. ในภาพรวม

ระดับค่าเฉลี่ย ความร่วมมือ อปท.-อสชช.	ความหมาย	จำนวน อปท.	% ของ อปท. ที่ตอบกลับ
3.00-4.00	มากที่สุด	8	16.33
2.00-2.99	มาก	20	40.82
1.00-1.99	น้อย	11	22.45
0.00-0.99	น้อยที่สุด	10	20.40
รวม		49	100.00

นอกจากนี้ การประสานความร่วมมือยังสามารถแยกพิจารณาตามประเภทของกิจกรรม 5 ด้านได้ ได้แก่ การแสวงหาข้อมูล (information seeking: IS) การแสวงหาการปรับเปลี่ยน (adjustment seeking: AS) การกำหนดนโยบายร่วมกัน (policy making: PM) การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (resource exchange: RE) และการจัดทำโครงการร่วมกัน (project-based: PB) และผลจากการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม (ดู ตารางที่ 4.10) ปรากฏว่า ค่าเฉลี่ยของการประสานความร่วมมือระหว่าง อปท.-อสชช. อยู่ที่ 1.86 ซึ่งหมายความว่า มีการประสานความร่วมมือระหว่างกันในระดับน้อย

เมื่อพิจารณารายประเภท พบว่า ค่าเฉลี่ยของกิจกรรมการประสานความร่วมมือที่สูงที่สุด คือ ด้านการแสวงหาข้อมูล ซึ่งอยู่ที่ 2.20 ซึ่งหมายความว่า เป็นกิจกรรมประเภทที่มีความร่วมมืออยู่ในระดับมาก รองลงมา คือ การกำหนดนโยบายร่วมกัน (ค่าเฉลี่ย 2.11) การจัดทำโครงการร่วม (ค่าเฉลี่ย 1.91) การแสวงหาการปรับเปลี่ยน (ค่าเฉลี่ย 1.57) และอันดับสุดท้ายที่มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือต่ำที่สุด คือ การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (ค่าเฉลี่ย 1.43) โดยสรุปได้ว่า กิจกรรมการประสานความร่วมมือประเภท IS และ PM เป็นกิจกรรมที่มีการประสานความร่วมมือระดับมาก ในขณะที่กิจกรรมประเภท PB AS และ RE เป็นกิจกรรมที่มีการประสานความร่วมมือน้อย

ตารางที่ 4.10 ค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อปท.-อสชช. จำแนกตามประเภทของกิจกรรม

กิจกรรมการประสานความร่วมมือ อปท.-อสชช.	ค่าเฉลี่ย	แปลผล
1. การแสวงหาข้อมูล (IS)	2.20	มาก
2. การแสวงหาการปรับเปลี่ยน (AS)	1.57	น้อย
3. การกำหนดนโยบายร่วมกัน (PM)	2.11	มาก
4. การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (RE)	1.43	น้อย
5. การจัดทำโครงการร่วมกัน (PB)	1.91	น้อย
ค่าเฉลี่ยรวม	1.86	น้อย

หลังจากวิเคราะห์ข้อมูลด้วยแบบสอบถามเสร็จสิ้นแล้ว ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลเพิ่มเติม โดยได้เข้าสัมภาษณ์ตัวแทน อปท. ทั้งหมด 8 แห่ง ซึ่งได้รับการเลือกจากค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือของ อปท. (ดู หัวข้อที่ 4.1.3) โดย กรณีศึกษาทั้งแปดสามารถนำมาจัดกลุ่มได้สามกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีการประสานความร่วมมือ อปท.-อสชช. ในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ยความร่วมมือในภาพรวม 3.00 ขึ้นไป) ได้แก่ ทม.น่าน, อบต.หมอเมือง และ อบต.โหล่นาน กลุ่มที่มีการประสานความร่วมมือระดับมาก (ค่าเฉลี่ยความร่วมมือในภาพรวม 2.00-2.99) ได้แก่ อบต.แงง, อบต.สันทะ, ทต.บัว และ อบต.ฝายแก้ว สำหรับกลุ่มสุดท้าย คือ กลุ่มที่มีการประสานความร่วมมือในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ยความร่วมมือในภาพรวม 1.00-1.99) ซึ่งมีอปท. เพียงหนึ่งเดียวในแปดกรณีศึกษา คือ อบต.น้ำเกียน (ดู ตารางที่ 4.11)

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในเบื้องต้นสามารถจำแนกกรณีศึกษาออกได้เป็นสามกลุ่ม กลุ่มแรก คือ กลุ่มที่ค่าเฉลี่ยความร่วมมือสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยพบว่า ทม.น่าน อบต.สันทะ และอบต.ฝายแก้ว เป็นกรณีศึกษาที่มีการดำเนินงานสอดคล้องกับค่าเฉลี่ยความร่วมมือที่ได้จากแบบสอบถาม กล่าวคือ ทม.น่าน ร่วมกำหนดนโยบาย (4.00) แลกเปลี่ยนทรัพยากร (3.50) จัดทำโครงการร่วม (3.50) และแลกเปลี่ยนข้อมูล (3.20) กับกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลในเวียงอย่างต่อเนื่องและเห็นได้ชัดซึ่งเหตุผลหนึ่งอาจเนื่องจาก ทม.น่าน ได้ร่วมก่อตั้งและพัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชนกับชุมชน

ในเขตพื้นที่เทศบาลทั้งหมด โดยนักพัฒนาชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้สัมภาษณ์เป็นหนึ่งในผู้มีบทบาทในการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนในฐานะเลขานุการ

ตารางที่ 4.11 ค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือ อบท.-อสชช. ของ อบท. ที่สัมภาษณ์

ชื่อ อบท.	info seeking	adjust seeking	policy making	resource exchange	project based	ค่าเฉลี่ยความร่วมมือ
1. เทศบาลเมืองน่าน	3.20	1.00	4.00	3.50	3.50	3.04
2. อบต.หมอเมือง	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
3. อบต.โหล่นาน	3.00	3.00	3.00	-	-	3.00
4. อบต.แงง	3.00	2.33	2.75	2.33	3.00	2.68
5. อบต.สันทะ	3.00	2.17	3.00	1.00	3.00	2.43
6. เทศบาลตำบลปัว	2.80	2.17	2.50	2.00	2.00	2.29
7. อบต.ฝายแก้ว	3.00	2.17	2.75	0.33	2.00	2.05
8. อบต.น้ำเกียน	3.00	1.33	3.00	0.00	2.50	1.97

สำหรับ อบต.สันทะ เป็นกรณีศึกษาที่ค่าเฉลี่ยมีความสอดคล้องกับการดำเนินงาน โดยจากการให้สัมภาษณ์ของนักพัฒนาชุมชน พบว่า อบต.สันทะ ได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล (3.00) กำหนดนโยบายร่วม (3.00) และจัดทำโครงการร่วม (3.00) กับกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลสันทะอย่างต่อเนื่อง เช่น อบท. และ อสชช. มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันทั้งในที่ประชุม และทุกครั้งที่นักพัฒนาชุมชนเข้าปฏิบัติงานในพื้นที่ หรือการที่ตัวแทนชุมชนเข้าเป็นกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลสันทะและร่วมกันกำหนดนโยบายการบริหารจัดการกองทุนฯ ร่วมกันกับ อบท. เป็นต้น

กรณีสุดท้ายที่ค่าเฉลี่ยความร่วมมือสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ คือ อบต. ฝายแก้ว ซึ่งพบว่า กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลฝายแก้วมีการดำเนินงานที่ค่อนข้างเป็นอิสระจาก อบต. กล่าวคือ อสชช.ฝายแก้ว มีที่ทำการเป็นของตนเองและคณะกรรมการของ อสชช. มีอำนาจในการตัดสินใจสูง เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาอื่นๆ ที่ได้สัมภาษณ์ อย่างไรก็ตาม การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการกำหนดนโยบายร่วมระหว่าง อบต. และ อสชช. ถือว่าชัดเจนและ

ต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับค่าเฉลี่ยของการประสานความร่วมมือด้าน IS และ PM ซึ่งอยู่ที่ 3.00 และ 2.75 ตามลำดับ

กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือสูงแต่ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ไม่สะท้อนการประสานความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย อบต.หมอเมือง, อบต.แก้ง, ทต.บัว, และ อบต.ไหล่นาน ยกตัวอย่างข้อสรุปที่ได้จากการสัมภาษณ์เช่น อบต.หมอเมือง มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือระดับมากที่สุด (3.00) ในทุกด้าน แต่วิธีการดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชนร่วมกันระหว่าง อบท.-อสช. ไม่ชัดเจน อบต.แก้ง มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือด้านการจัดทำโครงการร่วมในระดับมากที่สุด (3.00) แต่ไม่พบโครงการ/กิจกรรมร่วมระหว่าง อบท.-อสช. เลย ทต.บัว มีค่าเฉลี่ยภาพรวมระดับมาก (2.29) แต่กลับไม่ความร่วมมือระหว่าง อบท.อสช. ที่เป็นรูปธรรม และ อบต.ไหล่นาน มีค่าเฉลี่ยภาพรวมระดับมากที่สุดแต่ก็ไม่พบความร่วมมือใดเช่นกัน เป็นต้น

กลุ่มสุดท้ายมี อบท. เพียงแห่งเดียว คือ อบต.น้ำเกี๋ยน ซึ่งเป็นกรณีศึกษาที่ค่าเฉลี่ยความร่วมมือแต่ละด้านสอดคล้องกับข้อมูลภาคสนาม แต่ค่าเฉลี่ยรวมดูจะไม่สอดคล้องกับความร่วมมือที่เกิดขึ้นจริง กล่าวคือ อบต.น้ำเกี๋ยน มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อบท.-อสช. อยู่ในระดับน้อย (1.97) แต่จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เบื้องต้น พบว่า กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลน้ำเกี๋ยนมีความร่วมมือกันระหว่าง อบท.-อสช. ในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ดูแลกองทุนฯ ซึ่งถูกจ้างด้วยเงินของวิสาหกิจชุมชนตำบลน้ำเกี๋ยนเป็นเจ้าหน้าที่หลักของกองทุน ในขณะที่นักพัฒนาชุมชนของ อบต.น้ำเกี๋ยน ทำงานในฐานะผู้สนับสนุน ซึ่งลักษณะงานดังกล่าวดูจะสอดคล้องกับค่าเฉลี่ยด้านแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันและการกำหนดนโยบายร่วมกันที่อยู่ในระดับมากที่สุด (3.00)

โดยสรุป ความร่วมมือระหว่าง อบท. และ อสช. ซึ่งเป็นองค์กรที่บริหารจัดการกองทุนสวัสดิการสังคมในภาพรวมถือได้ว่าการประสานความร่วมมือกันอย่างเห็นได้ชัด ทั้งจากค่าเฉลี่ยที่ได้จากแบบสอบถามและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในการวิจัยภาคสนามครั้งที่ 1 ทว่า การประสานความร่วมมือดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นโดยทั่วไป โดยกรณีศึกษาที่พบว่าการประสานความร่วมมือที่ชัดเจนและน่าสนใจ ได้แก่ อบต.สันทะ อบต.ฝายแก้ว ทม.น่าน และ อบต.น้ำเกี๋ยน ซึ่งผู้วิจัยจะได้เก็บข้อมูลภาคสนามครั้งที่ 2 ต่อไป

4.4. ประกันสังคม: ความร่วมมือที่ถูกร้องขอจากท้องถิ่น

จังหวัดน่านมีรูปแบบการนำส่งประกันสังคมที่อาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปี พ.ศ. 2551 สำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่านได้จัดทำโครงการ “เพื่อผู้คิด มิตรผู้ประกันตน” เพื่อพัฒนาการให้บริการในรูปแบบเครือข่ายประกันสังคมในเขตพื้นที่ของ อบท. โดยได้มีการทำ MoU ร่วมกันระหว่างสำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่านและสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดน่าน ซึ่งนำมาสู่การให้บริการด้านประกันสังคมบางประการโดยเจ้าหน้าที่ของ อบท. ณ สำนักงานของ อบท. ที่เข้าร่วมโครงการ อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน เครือข่ายประกันสังคมในท้องถิ่นมีบทบาทลดน้อยลงด้วยเหตุผลหลายประการ อันถือได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือ

4.4.1. กรอบกฎหมายและนโยบาย

ระบบการให้บริการด้านการประกันสังคมในประเทศไทยถูกออกแบบและบริหารจัดการโดยส่วนกลาง ซึ่งคือ สำนักงานประกันสังคม ในขณะที่หน่วยงานนำส่ง คือ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ซึ่งมักจะมีที่ตั้งของสำนักงานอยู่เพียงแห่งเดียว คือ ในอำเภอเมือง แต่สำหรับจังหวัดที่มีผู้ประกันตนจำนวนมาก สำนักงานประกันสังคมก็อาจพิจารณาให้ตั้งสาขาของแต่ละจังหวัดได้เพิ่มเติม อย่างไรก็ตามด้วยการเข้าถึงได้ของบริการของสำนักงานประกันสังคมประจำจังหวัดเหล่านี้ยังคงต้องการคำตอบอีกมาก และส่วนนี้จะได้สรุปผลการศึกษาว่าด้วยการนำส่งประกันสังคมในระดับท้องถิ่น ซึ่งอาจจะช่วยตอบคำถามบางส่วนได้

ในแง่ของการให้บริการ สำนักงานประกันสังคมเป็นหนึ่งในหน่วยงานราชการที่มีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง โดยในระบบประกันสังคมนี้ สำนักงานประกันสังคมต้องจัดสวัสดิการให้กับประชาชนคนทำงานภายใต้กฎหมายสองฉบับ คือ พ.ร.บ. ประกันสังคม และ พ.ร.บ. เงินทดแทน ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ตามลำดับ ทั้งสองกองทุนมีที่มาของเงินแตกต่างกัน กล่าวคือ เงินในกองทุนประกันสังคมอาจมาจากการจ่ายสมทบกันของสามฝ่าย ได้แก่ รัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง (เฉพาะมาตรา 33) หรือการจ่ายของลูกจ้างสมทบด้วยรัฐ (มาตรา 39 และ 40) ก็เป็นไปได้ ส่วนเงินในกองทุนเงินทดแทนจะมาจากนายจ้างเพียงฝ่ายเดียว

สมาชิกกองทุนประกันสังคมซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ผู้ประกันตน” มีสิทธิประโยชน์แตกต่างกันไปตามลักษณะของการเป็นสมาชิก (membership) กล่าวคือ ผู้ประกันตนมาตรา 33 ซึ่งเป็นแรงงานในระบบ มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ทั้ง 7 ด้าน หากจ่ายเงินสมทบครบตามกำหนด ส่วนผู้ประกันตนมาตรา 39 ซึ่งเป็นอดีตแรงงานในระบบที่พ้นสภาพการจ้างแล้วแต่ยังต้องการสิทธิประโยชน์ประกันสังคมต่อ และผู้ประกันตนมาตรา 40 ซึ่งสมัครใจที่จะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมก็จะมีสิทธิประโยชน์เพียงบางด้านเท่านั้น

นอกจากการเป็นผู้บริหารจัดการของทั้งสองกองทุน สำนักงานประกันสังคมยังเป็นผู้กำหนดวิธีการในการจ่ายเงินสมทบและขอรับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนอีกด้วย โดยในส่วนของการจ่ายเงินสมทบที่นอกเหนือไปจากการช่องทางการจ่ายเงินที่สำนักงานประกันสังคมเขต/จังหวัด/สาขานั้น สำนักงานประกันสังคมยังมีช่องทางที่หลากหลายให้กับผู้ประกันตน เช่น เคาน์เตอร์ธนาคาร โอนผ่านบัญชี เคาน์เตอร์บริการตามร้านสะดวกซื้อ เป็นต้น (ดู ตารางที่ 4.13) ในขณะที่การรับสิทธิประโยชน์นั้นผู้ประกันตนก็สามารถเลือกได้ว่าจะรับจากช่องทางไหน โดยอาจจะเป็นการรับด้วยตัวเองที่สำนักงานประกันสังคมหรือรับผ่านบัญชีธนาคารที่ให้บริการ (ดู ตารางที่ 4.12)

ตารางที่ 4.12 ช่องทางการรับสิทธิประโยชน์ประกันสังคมโดยการรับโอนผ่านธนาคาร

ธนาคาร/หน่วยบริการ	กองทุนประกันสังคม (ม.33 และ ม.39)	กองทุนเงินทดแทน
1. ธ.กรุงไทย	✓	
2. ธ.กรุงศรี	✓	
3. ธ.กสิกร	✓	
4. ธ.ไทยพาณิชย์	✓	
5. ธ.ธนชาต	✓	
6. ธ.ทหารไทย	✓	
7. ธ.ออมสิน	✓	✓
8. ธ.เพื่อการเกษตรฯ	✓	✓
9. ธ.กรุงเทพ	✓	
10. ธ.ซีไอเอ็มบีไทย	✓	
11. ธ.อิสลามฯ	✓	
รวมจำนวนช่องทาง	11	2

ที่มา: ดัดแปลงจาก สำนักงานประกันสังคม (2559)

ตารางที่ 4.13 ช่องทางการจ่ายเงินสมทบสำหรับการประกันสังคม

ธนาคาร/หน่วยบริการ	กองทุนประกันสังคม						กองทุนเงินทดแทน
	นายจ้าง		ผปต.ม.39		ผปต.ม.40		นายจ้าง
	เคาน์เตอร์	e-payment	เคาน์เตอร์	หักบัญชี	หักบัญชี	เคาน์เตอร์	ผ่านเคาน์เตอร์ธนาคาร
1. ธ.กรุงไทย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. ธ.กรุงศรี	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. ธ.กสิกร		✓		✓	✓		
4. ธ.ไทยพาณิชย์		✓		✓	✓		
5. ธ.ธนชาต	✓		✓	✓			
6. ธ.ซีทีแบงก์		✓					
7. ธ.ซูมิโตโม		✓					
8. ธ.มิซูโฮ		✓					
9. ธ.ทหารไทย				✓			
10. ธ.ออมสิน					✓		
11. ธ.เพื่อการเกษตรฯ					✓		
12. เคาน์เตอร์เซอร์วิส			✓			✓	✓
13. เทลโกโลดัส						✓	
14. ที่ทำการไปรษณีย์			✓				
15. บจก.เพย์สบาย			✓				
รวมจำนวนช่องทาง	3	7	6	6	6	4	3

ที่มา: ดัดแปลงจาก สำนักงานประกันสังคม (2559)

จากช่องทางในการจ่ายเงินสมทบและรับสิทธิประโยชน์ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า อบท. ไม่น่าที่จะต้องมีบทบาทในการประกันสังคมเลย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบประกันสังคมภายในท้องถิ่นนั้น อบท. มีส่วนในการเป็นผู้นำส่งสิทธิประโยชน์ในรูปตัวเงินให้กับผู้ประกันตนในพื้นที่ของตนน้อยมากหรืออาจไม่มีเลย เนื่องจากเจ้าภาพหลักตามกฎหมายที่ชัดเจนคือสำนักงานประกันสังคมจังหวัด (สปสจ.) เท่านั้น จึงมีความเป็นไปได้ว่าความร่วมมือระหว่าง อบท. และสำนักงานประกันสังคมจังหวัด (สปสจ.) อย่างเป็นระบบไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนัก นั่นเอง

4.4.2. แนวปฏิบัติในการนำส่งสิทธิประโยชน์ประกันสังคมในท้องถิ่น

ในทางปฏิบัติ สำนักงานประกันสังคมในบางจังหวัดอาจมีการสร้างความร่วมมือกับ อบท. เพื่อให้ อบท. เป็นต้นทางในการให้ข้อมูลข่าวสาร ให้คำแนะนำ และตรวจเอกสารการขอเบิกสิทธิประโยชน์เบื้องต้นให้กับผู้ประกันตนก็ได้ โดย สปสจ.น่าน ถือได้ว่าเป็นจังหวัดแรกๆ ที่ได้พัฒนาระบบการร่วมมือกันให้บริการระหว่าง อบท. และ สปสจ. ขึ้น ผ่านโครงการ “เพื่อนคู่คิด มิตรผู้ประกันตน” โดยพิศดารรัตน์ นักวิชาการประกันสังคมของ สปสจ.น่าน ได้เล่าถึงจุดตั้งต้นของโครงการนี้ว่า

“ตอนนั้นคือ จริงๆ จุดประสงค์ของโครงการนี้ ก็คือ เหตุผลเค้าต้องการบูรณาการงานส่วนราชการนะะ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค แล้วก็ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกันตนในท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นๆ นะคะ แล้วก็ในการมาติดต่องานประกันสังคมเนี่ยเพื่อสะดวกขึ้นนะะ ... ทำไมเราเลือก อบท. เพราะว่า อบท. เนี่ยเค้าลงในพื้นที่ แต่ละส่วนแต่ละท้องถิ่นที่จะเป็นของ อบท. ที่รับผิดชอบอยู่ทั้งหมดนะะ แล้วก็อีกอย่างหนึ่งตรงนั้นอะ เจ้าหน้าที่ของ อบท. เป็นเป้าหมายของโครงการนี้โดยเฉพาะที่จะให้บริการงานประกันสังคมในระดับเบื้องต้นนั่นคือเหตุผลที่เลือกตรง อบท. ไปนะคะ”

ในการดำเนินโครงการนี้ สปสจ.น่าน ได้ประสานงานผ่านสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดน่านเพื่อเชิญ อบท. ที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชนทั้ง 99 แห่ง มาทำข้อตกลงความร่วมมือกัน (MoU) เมื่อปี พ.ศ.2551 โดยท้องถิ่นจังหวัดน่านได้ให้สัมภาษณ์ถึงเหตุการณ์ในช่วงนั้นว่า

“ตอนนั้นเป็นโครงการของท่าน กอบ เลือพยัคฆ์ ประกันสังคมคนเก่า ตอนนั้นท่านเกษียณอายุแล้ว ... ท่านพูดถึงว่าประกันสังคมมีเงินสวัสดิการ มีดูแลแรงงานเยอะเยอะ ดูแลผู้เจ็บป่วยจากแรงงานจากโรงงานอุตสาหกรรมน่าน แต่ต่อมามีปัญหาเรื่องการ

เชื่อมต่อระหว่างกองทุนประกันสังคมอย่างมากเพราะว่าเจ้าหน้าที่หน่วยงานอยู่ที่
จังหวัด หน่วยงานในภูมิภาคอำเภอไม่มี ก็เลยที่เราสร้างเครือข่ายร่วมกันทำข้อตกลง
MOU ร่วมกัน”

โดยข้อตกลงหลักที่ทาง สปสจ.น่าน ร้องขอจาก อบต. คือ การที่ อบต. เข้ามาช่วย
ให้บริการด้านการให้ข้อมูลและตรวจสอบเอกสารแก่ผู้ประกันตน หรือการขอให้ อบต. เป็น
“องค์กรแห่งการพึ่งพา” ในด้านการประกันสังคมภายในท้องถิ่นและจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงาน
เครือข่ายประกันสังคม” (ดู รูปที่ 4.1 และ รูปที่ 4.2) ในท้องถิ่นนั่นเอง

รูปที่ 4.1 ป้ายศูนย์ประสานงานเครือข่ายประกันสังคมที่ติดตั้งไว้ในบาง อบต.

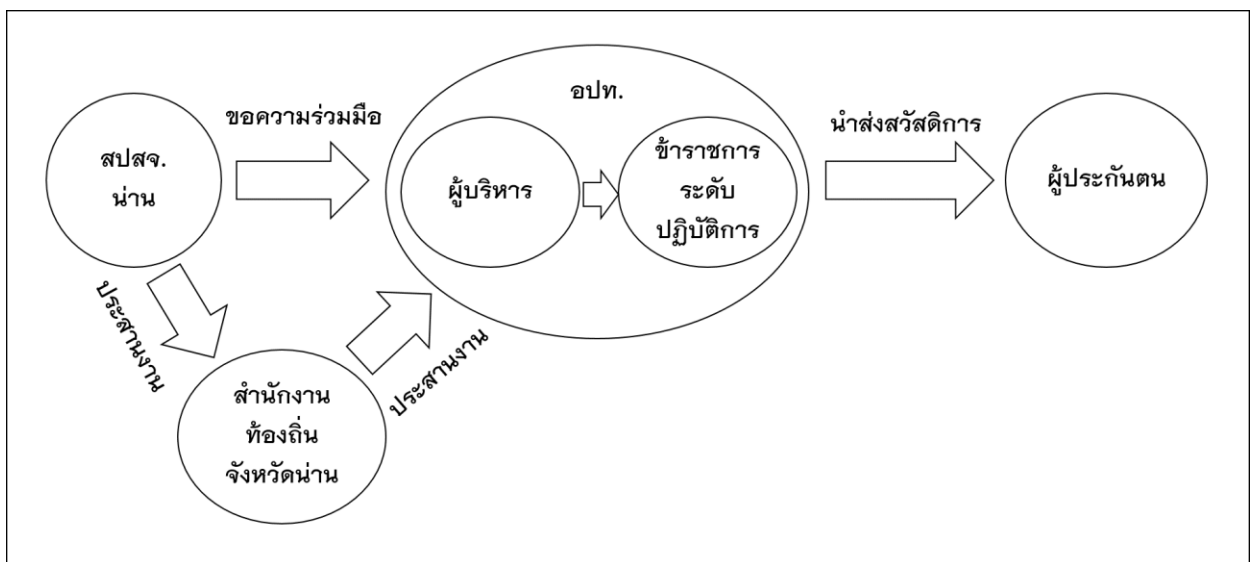


รูปที่ 4.2 สติกเกอร์ประชาสัมพันธ์การให้บริการประกันสังคมผ่าน อบต. ในจังหวัดน่าน



การดำเนินงานดังกล่าวของ สปสจ.น่าน ได้ทำให้เกิดระบบการนำส่งประกันสังคมในท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่น กล่าวคือ กระบวนการนำส่งสิทธิประโยชน์ด้านประกันสังคมในท้องถิ่นในจังหวัดได้รับความร่วมมือจาก อบท. เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการนำส่งสวัสดิการ โดย อบท. ที่ตกลงร่วมมือกับ สปสจ.น่าน ได้มีการเสนอชื่อข้าราชการระดับปฏิบัติการของ อบท. เป็นผู้ประสานงานเครือข่ายประกันสังคม และทำหน้าที่ให้บริการขั้นต้นแก่ผู้ประกันตนในพื้นที่ของตน (ดู แผนภาพที่ 4.3)

แผนภาพที่ 4.3 ระบบการนำส่งประกันสังคมในท้องถิ่นในจังหวัดน่าน



โดยท้องถิ่นจังหวัดน่านได้อธิบายถึงลักษณะการทำงานของ อบท. ที่เข้าร่วมเป็นเครือข่ายประกันสังคมไว้ว่า

“...เอาท้องถิ่นมาทำร่วมกัน [กับประกันสังคม] และก็สร้างให้ท้องถิ่นเป็นเครือข่ายประกันสังคมเป็นหน่วยรับคำร้องที่ชาวบ้านมาติดต่อคำร้องต่างๆเกี่ยวกับประกันสังคม ละก็เงินอะไรต่างๆ เพียงแต่หน่วยงานรับแต่ไม่มีอำนาจในการไปจัดการ และต้องส่งเรื่องมาทาง จากอบต.สู่ประกันสังคมนะครับ มันจะสามารถสร้างเครือข่ายเกือบทุกอบท.นั้นได้ ตอนนั้นผมเป็นกรรมการประกันสังคมด้วย เราประชุมกันทุกเดือน ละก็รายงานไปสู่ศูนย์กลาง ตอนนั้นเป็นที่ขึ้นชมของส่วนกลางประกันสังคม เพราะว่ามีรูปธรรม”

ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการพัฒนาบริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น ดังคำให้สัมภาษณ์ของท้องถิ่นจังหวัดที่ว่า

“...สำคัญคือต้องชื่นชมประกันสังคมที่เข้าไปคุยกับนายกเมื่อมีปัญหา คุณอะไรถ้ามีปัญหาผมก็ไปช่วยประสานให้อีกทางหนึ่ง เคาก็เห็นนะว่าท้องถิ่นได้รับประโยชน์ ชาวบ้านได้รับประโยชน์ด้วย มันจำเป็น ปกติงานก็ไม่มากหรือกรรมดามีคน 5,000 คน ที่มีปัญหาที่มีกับกองทุนสวัสดิการ [ประกันสังคม] ไม่มากเท่าไร งานวันหนึ่งไม่ได้ร้อยราย วันหนึ่งไม่มีก็มี... ซึ่งแค่ฝากท้องถิ่นก็โอเค เป็นงานฝาก”

ลักษณะการดำเนินงานเช่นนี้ทำให้เกิดความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดมากขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ของ สปสจ.น่าน และเจ้าหน้าที่ของ อบท. ซึ่งทำให้การทำงานร่วมกันราบรื่นมากขึ้น ยกตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ช่วงหนึ่งของพี่สุภารัตน์ที่ว่า

“มันเป็นในเรื่องของความสนิทชิดเชื้อว่าทางนั้นว่าเวลาเค้า เวลาเจ้าหน้าที่เค้าติดต่อประสานงานกับเรานะเค้าย้ายออกไป เค้าก็จะมีการแต่งตั้งใหม่ว่าคนไหนะรับผิดชอบนะอะไร เค้าก็จะมีรายชื่ออยู่แล้วพอเวลาโทรไป เออเนี่ยมันก็เป็นการชิดเชื้อว่าเนี่ยคนนี้เค้าย้ายไปแล้วนะก็ไม่ได้ทำเป็นหนังสือถูกมัยเออเนี่ยเพราะว่าเรามีความสนิทกันแล้ว”

ความร่วมมือด้านการนำส่งบริการด้านประกันสังคมระหว่าง อบท. และ สปสจ.น่าน (จากตรงนี้จะเรียกโดยย่อว่า “ความร่วมมือ อบท.-สปสจ.”) ข้างต้น เป็นไปในลักษณะที่ สปสจ.ร้องขอให้ อบท. เข้าร่วมโดยสมัครใจ ดังนั้น จึงมีเพียงบาง อบท. เท่านั้นที่ให้ความร่วมมือกับ สปสจ.น่าน และ สปสจ.น่าน จึงต้องมีกระบวนการในการจูงใจ อบท. หลายประการ เช่น การมอบโล่รางวัลและประกาศเกียรติคุณให้กับ อบท. ที่โดดเด่นในการให้บริการแก่ผู้ประกันตน ยกตัวอย่างเช่น อบต.สันทะ และ อบต.โหล่นาน ที่ได้รับรางวัลดาวเด่นด้านการให้บริการประกันสังคม (ดู รูปที่ 4.3)

รูปที่ 4.3 ตัวอย่างเกียรติบัตร "องค์กรแห่งการพึ่งพา" ประเภท ดาวเด่น ระดับ เพชร



อย่างไรก็ตาม การเกษียณอายุราชการของนายโกบ เลือพยัคฆ์ ประกันสังคมจังหวัดน่านผู้ริเริ่มโครงการ “เพื่อนคู่คิด มิตรผู้ประกันตน” ได้ส่งผลต่อการดำเนินงานสร้างเครือข่ายประกันสังคมอย่างมาก ดังคำให้สัมภาษณ์ของท้องถิ่นจังหวัดน่านที่ว่า

“พอคนใหม่มาต่อๆ ก็หายไปเลย แต่ก็ยังทำอยู่ไม่ได้หาย หมายถึงว่ามันไม่หรือหว่า ไม่เน้นหนักชัดเจนขึ้นมา เรื่องไม่ชัดเจนเท่าไร เพราะฉะนั้น ผมไม่ได้เป็นคณะกรรมการประกันสังคมเลยไม่รู้เรื่องเท่าไร ปิดช่องไปเลย เมื่อก่อนผมเห็นทางประกันสังคมน่าจะเอาไปขยายผลทั่วประเทศนะ แต่มันก็เงียบไป สิ้นไปเลย เสียายนะ”

ทั้งนี้ พี่สุตารัตน์ได้อธิบายว่า ถึงแม้โครงการ “เพื่อนคู่คิด มิตรผู้ประกันตน” จะสิ้นสุดลงแล้ว แต่การทำงานร่วมกันระหว่าง อบท. กับ สปสจ.น่าน ในลักษณะเครือข่ายยังดำเนินต่อดังคำให้สัมภาษณ์ช่วงหนึ่งที่ว่า

ผู้วิจัย: “แล้วอย่างนี้ประกันสังคมจังหวัดยังมีการจัดประชุมหรืออบรมอย่างต่อเนื่องในทุกๆ ปียังไปบ้างมั๊ยคะ”

ฟิสิกส์: “มันมีกัน ในทุกๆ ปีเรามีโครงการอยู่แล้ว [ยกตัวอย่างเช่น] โครงการในเรื่องของมาตรา40 เราก็จะเชิญ อบต. เพราะว่า อบต. เนี่ยเค้าสวมหมวกหลายใบ ในเรื่องของ อสร. บางครั้งก็คนเดิมแหละ ในเรื่องของผู้ประสานงานด้านประกันสังคมก็คนเดิม ... เราก็จะเชิญมาประชุม เราก็จะประชุมนายจ้าง ลูกจ้าง แล้วก็ประชุมในด้านเครือข่าย แล้วก็ทาง อบต. เค้าก็จะส่งผู้ประสานงานมา ทุกๆ ปีเราก็จะมีโครงการอยู่แล้ว”

ผู้วิจัย: “อย่างนี้พูดได้มั๊ยคะว่าโครงการเพื่อนคู่คิดมิตรคู่ประกันตนนี่คือปิดโครงการไปแล้ว”

ฟิสิกส์: “ใช่คะ ปิดโครงการในเรื่องของเอกสารหลักฐานที่เป็นทางการ แต่ในเรื่องของเครือข่ายประชาสัมพันธ์เรายังมีอยู่ สนธิติดเชือกกันเนี่ยเรายังมีอยู่”

โดยฟิสิกส์ได้ยกตัวอย่างโครงการอื่นที่ สปสจ.น่าน ได้ดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อเสริมเครือข่ายการทำงานด้านประกันสังคมร่วมกันกับท้องถิ่น ดังคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“เรามีโครงการเพื่อนคู่คิดมิตรคู่ประกันตนและโครงการเครือข่ายสัมพันธ์แล้วก็โครงการดาวเด่นผู้ประสานงานอันนี้คือมันเป็นโครงการต่อเนื่องมา **โครงการเครือข่ายสัมพันธ์** [ทำตัวหนาและขีดเส้นใต้โดยผู้วิจัย] เป็นโครงการที่ได้รับงบประมาณจากส่วนกลางในเรื่องของการทำงานผู้ประสานงานด้านนั้นะคะ เราก็จะมีการประชุมเอาทั้งท่านนายก อบต. ทั้งปลัด ทั้งผู้ประสานงานมาประชุมร่วมกันในการให้ความรู้ในด้านประกันสังคม ที่จะทำให้ว่า เวลาไปติดต่อ ยังไง เค้าจะต้องทำหน้าที่ยังไง ประกันสังคมทำหน้าที่อะไร ... แล้ว**โครงการดาวเด่นประกันสังคม** [ทำตัวหนาและขีดเส้นใต้โดยผู้วิจัย] หมายถึงโครงการที่เราให้กับ อบต. ที่เค้าให้บริการงานประกันสังคมนะจะจำนวนมากแล้ว ก็ให้บริการประกันสังคมได้ดีอะไรอย่างงี้จะตรงนั้นนะคะ ... ตรงนั้นเราก็จะมีการคัดเลือกมีคณะกรรมการแต่งตั้งว่ามีใครบ้างเราก็จะดูว่าทั้งปริมาณนะที่ส่งมาให้เราติดต่อแล้วก็ทั้งคุณภาพด้วย เราจะดูตรงนั้น [ดู รูปที่ 4.4]”

รูปที่ 4.4 โล่รางวัลดาวเด่นที่ สปสจ.น่าน มอบให้กับ อบท. ที่ให้บริการผ่านเกณฑ์



จากกรณีดังกล่าว งานวิจัยชิ้นนี้ไม่ได้จำกัดมุมมองเพียงว่า อบท. และ สปสจ.น่าน จะมีเพียงความร่วมมือในโครงการ “เพื่อนคู่คิด มิตรคู่กันต้น” เท่านั้น แต่งานชิ้นนี้ได้ขยายขอบเขตการศึกษาให้กว้างขึ้นเพื่อครอบคลุมความร่วมมือในลักษณะอื่นด้วย โดยผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามที่ถูกส่งกลับมา 49 ชุด พบว่า ระดับค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อบท.-สปสจ. ในภาพรวม พบว่า อบท. ที่ตอบกลับ จำนวน 19 แห่ง (ร้อยละ 38.78) ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อบท.-สปสจ. อยู่ในระดับน้อยที่สุด (0.00-0.99) รองลงมาคือ กลุ่มที่มีค่าเฉลี่ยในระดับน้อย (1.00-1.99) ซึ่งมีอยู่ 15 แห่ง (ร้อยละ 30.61) และกลุ่มที่มีค่าเฉลี่ยในระดับมาก (2.00-2.99) ซึ่งมีทั้งหมด 15 แห่ง (ร้อยละ 28.57) ตามลำดับ ทั้งนี้ มีเพียงแห่งเดียว คือ ทต.ทุ่งช้าง ซึ่งมีค่าเฉลี่ยความร่วมมืออยู่ในระดับมากที่สุด (3.00-4.00) ที่ 3.00 (ดู ตารางที่ 4.14)

ตารางที่ 4.14 ระดับค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อปท.-สปสจ. ในภาพรวม

ระดับค่าเฉลี่ย ความร่วมมือ อปท.-สปสจ.	ความหมาย	จำนวน อปท.	% ของ อปท. ที่ตอบกลับ
3.00-4.00	มากที่สุด	1	2.04
2.00-2.99	มาก	14	28.57
1.00-1.99	น้อย	15	30.61
0.00-0.99	น้อยที่สุด	19	38.78
รวม		49	100.00

เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อปท.-สปสจ. ในภาพรวม พบว่า ความร่วมมือ อปท.-สปสจ. มีค่าเฉลี่ยเพียง 1.24 ซึ่งอยู่ในระดับน้อย (ดู ตารางที่ 4.15) และเมื่อพิจารณาความร่วมมือ อปท.-สปสจ. รายละเอียดของกิจกรรมความร่วมมือ พบว่า ความร่วมมือในทุกประเภทของกิจกรรมอยู่ในระดับน้อยทั้งหมด โดยเมื่อเรียงตามลำดับจากมากไปน้อย จะพบว่า การแสวงหาข้อมูลเป็นกิจกรรมประเภทที่มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือสูงที่สุด อยู่ที่ 1.47 รองลงมา คือ การกำหนดนโยบายร่วมกัน (1.27) การจัดทำโครงการร่วม (1.20) การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (1.19) และการแสวงหาการปรับเปลี่ยน (1.04) ตามลำดับ

ตารางที่ 4.15 ค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อปท.-สปสจ. จำแนกตามประเภทของกิจกรรม

กิจกรรมการประสานความร่วมมือ อปท.- สปสจ.	ค่าเฉลี่ย	แปลผล
1. การแสวงหาข้อมูล (IS)	1.47	น้อย
2. การแสวงหาการปรับเปลี่ยน (AS)	1.04	น้อย
3. การกำหนดนโยบายร่วมกัน (PM)	1.27	น้อย
4. การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (RE)	1.19	น้อย
5. การจัดทำโครงการร่วมกัน (PB)	1.20	น้อย
ค่าเฉลี่ยรวม	1.24	น้อย

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้เข้าสัมภาษณ์ อปท. จำนวน 8 แห่ง ที่มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือที่โดดเด่น โดยกรณีศึกษาเหล่านี้สามารถนำมาจัดกลุ่มได้สามกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีการประสาน

ความร่วมมือ อปท.-สปสจ. ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยความร่วมมือในภาพรวม 2.00–2.99) ได้แก่ อบต.ไหล่นาน อบต.แก้ง และ อบต.สันทะ กลุ่มที่มีการประสานความร่วมมือระดับน้อย (ค่าเฉลี่ยความร่วมมือในภาพรวม 1.00–1.99) ได้แก่ อบต.ฝายแก้ว, ทต.บัว และ อบต.หมอเมือง สำหรับกลุ่มสุดท้าย คือ กลุ่มที่มีการประสานความร่วมมือในระดับน้อยที่สุด (ค่าเฉลี่ยความร่วมมือในภาพรวม 0.00–0.99) ได้แก่ อบต.น้ำเกียน และ ทม.น่าน (ดู ตารางที่ 4.16)

ตารางที่ 4.16 ค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือ อปท.-สปสจ. ของ อปท. ที่สัมภาษณ์

ชื่อ อปท.	info seeking	adjust seeking	policy making	resource exchange	project based	ค่าเฉลี่ย ส่วนที่ 2
1. อบต.ไหล่นาน	3.00	2.67	–	3.00	3.00	2.92
2. อบต.แก้ง	3.00	3.00	2.25	2.67	2.00	2.58
3. อบต.สันทะ	3.00	0.83	2.75	2.00	2.50	2.22
4. อบต.ฝายแก้ว	2.20	0.67	1.50	1.33	3.50	1.84
5. เทศบาลตำบลบัว	2.00	2.00	2.00	0.67	0.00	1.33
6. อบต.หมอเมือง	3.20	1.83	0.75	0.33	0.00	1.22
7. อบต.น้ำเกียน	0.60	0.00	0.75	0.33	2.00	0.74
8. เทศบาลเมืองน่าน	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

อย่างไรก็ตาม ผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กรณีศึกษาทั้งแปดสามารถนำมาจำแนกได้ 2 กลุ่มด้วยกัน กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่ค่าเฉลี่ยความร่วมมือเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ประกอบด้วย อปท. 6 แห่ง ได้แก่ อบต.สันทะ อบต.ฝายแก้ว ทต.บัว อบต.หมอเมือง อบต.น้ำเกียน และ ทม.น่าน ส่วนกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่ค่าเฉลี่ยความร่วมมือและข้อมูลจากการสัมภาษณ์ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ในกลุ่มแรก อบต.สันทะ เป็นกรณีศึกษาที่มีค่าเฉลี่ยความร่วมมืออยู่ในระดับมากและสูงที่สุดเมื่อเทียบกับอีกห้าแห่งที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ที่พบว่า อปท. ซึ่งมีนักพัฒนาชุมชนเป็นผู้ดำเนินงานหลักให้ความร่วมมือกับ สปสจ. อย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่างเช่น การได้รับเกียรติบัตรจาก สปสจ. ในระดับดาวเด่น การมีแฟ้มเอกสารและรายงานที่ได้รับจาก สปสจ. (ดู รูปที่ 4.5 และ รูปที่ 4.6) เตรียมพร้อมสำหรับให้บริการแก่ประชาชนที่ต้องการใช้บริการด้านนี้ เป็นต้น

รูปที่ 4.5 ตารางสำหรับผู้ประสานงานประกันสังคมในท้องถิ่น



สำหรับ อบต.ฝายแก้ว นั้นเป็น อบท. ที่มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อบท.-สปสจ. อยู่ในระดับน้อย แต่มีค่าเฉลี่ยของกิจกรรมด้าน IS และ PB อยู่ในระดับมากและมากที่สุด ตามลำดับ ซึ่งดูจะสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากกองคลังซึ่งเป็นผู้ประสานงานกับ สปสจ.น่าน ว่า อบต.ฝายแก้ว และ สปสจ.น่าน นั้นมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอยู่ตลอดและเมื่อ สปสจ.น่าน ต้องการความร่วมมือในลักษณะต่างๆ อบต.ฝายแก้ว ยินดีให้ความร่วมมือเสมอ เพราะถือว่าเป็นการทำงานเพื่อคนในท้องถิ่น

ส่วน ทต.ปัว และ อบต.หมอเมือง นั้นมีค่าเฉลี่ยในภาพรวมอยู่ในระดับน้อยเช่นกัน และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า สปสจ.น่าน ได้เคยขอความร่วมมือจาก ทต.ปัว ในการให้บริการด้านประกันสังคมและเคยขอใช้พื้นที่ของเทศบาลในการตั้งสำนักงานชั่วคราว เพื่อให้บริการแก่ผู้ประกันตนที่อยู่ไกลจากอำเภอเมือง แต่ในปัจจุบัน สปสจ.น่าน ได้ตั้ง สปสจ.น่าน ได้ตั้งสาขาที่อำเภอปัวอย่างเป็นทางการ ผู้ประกันตนจึงมารับบริการด้านนี้น้อยลง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ทต.ปัว เป็นกรณีศึกษาที่ค่าเฉลี่ยที่ได้จากแบบสอบถามสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

อบต.หมอเมือง มีค่าเฉลี่ยในด้าน IS อยู่ที่ 3.20 ซึ่งอยู่ในระดับมากที่สุด แต่ด้านอื่นอยู่ในระดับน้อยและน้อยที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ อบต.หมอเมือง ซึ่งเป็นผู้ประสานงานกับ สปสจ.น่าน กล่าวว่า มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับ สปสจ.น่าน อยู่ตลอดและมีอะไรที่ สปสจ.น่าน ขอมหา ส่วนใหญ่ก็จะให้ความร่วมมือ ทั้งนี้ เหตุผลของความร่วมมื่อดังกล่าว คือ เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวมีพี่สาวทำงานอยู่ที่ สปสจ.น่าน

สำหรับ อบต.น้ำเกี๋ยน และ ทม.น่าน เป็นสองกรณีศึกษาที่ข้อมูลจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์สอดคล้องกันในลักษณะที่ค่าเฉลี่ยต่ำและความร่วมมือไม่สามารถพบได้จากการสัมภาษณ์ โดยในกรณีของ ทม.น่าน ประเมินความร่วมมือ อบท.-สปสจ. ไว้ในที่ 0.00 ในทุกประเภทของกิจกรรม ซึ่งสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า ทม.น่าน ไม่ได้มีการร่วมมือใดๆ กับ สปสจ.น่าน เลย โดยคาดการณ์เหตุผลไว้ว่า อาจเนื่องมาจากการที่ สปสจ.น่าน ตั้งอยู่ในอำเภอเมือง ผู้รับบริการด้านประกันสังคมจึงมักจะติดต่อไปที่ สปสจ.น่าน โดยตรงมากกว่า สำหรับ อบต.น้ำเกี๋ยนนั้น มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือที่ต่ำซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นที่ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า การให้บริการด้านประกันสังคมในตำบลน้ำเกี๋ยนไม่ได้มีความร่วมมือระหว่าง อบท.-สปสจ. มากนัก

4.5. ภาพรวมของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมในจังหวัดน่าน

เมื่อสรุปข้อมูลที่ได้นำเสนอไปข้างต้น พบว่า การจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมนั้นเป็นระบบที่มีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับตัวแสดงและความสัมพันธ์ที่หลากหลาย ซึ่งความสลับซับซ้อนเหล่านี้สามารถนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อสรุปเป็นภาพรวมของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้ในสามประเด็นด้วยกัน ประเด็นแรกคือ โครงสร้างและระบบการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นที่พิจารณาจากบริบทเชิงนโยบาย (ดู หัวข้อที่ 4.5.1) ประเด็นที่สองคือ กระบวนการนำส่งสวัสดิการในท้องถิ่นที่พิจารณาจากตัวแสดงและกิจกรรมสำคัญเฉพาะในพื้นที่จังหวัดน่าน (ดู หัวข้อที่ 4.5.2) และประเด็นที่สาม คือ การสรุปภาพรวมของบทบาทของ อบท. ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคม (ดู หัวข้อที่ 4.5.3)

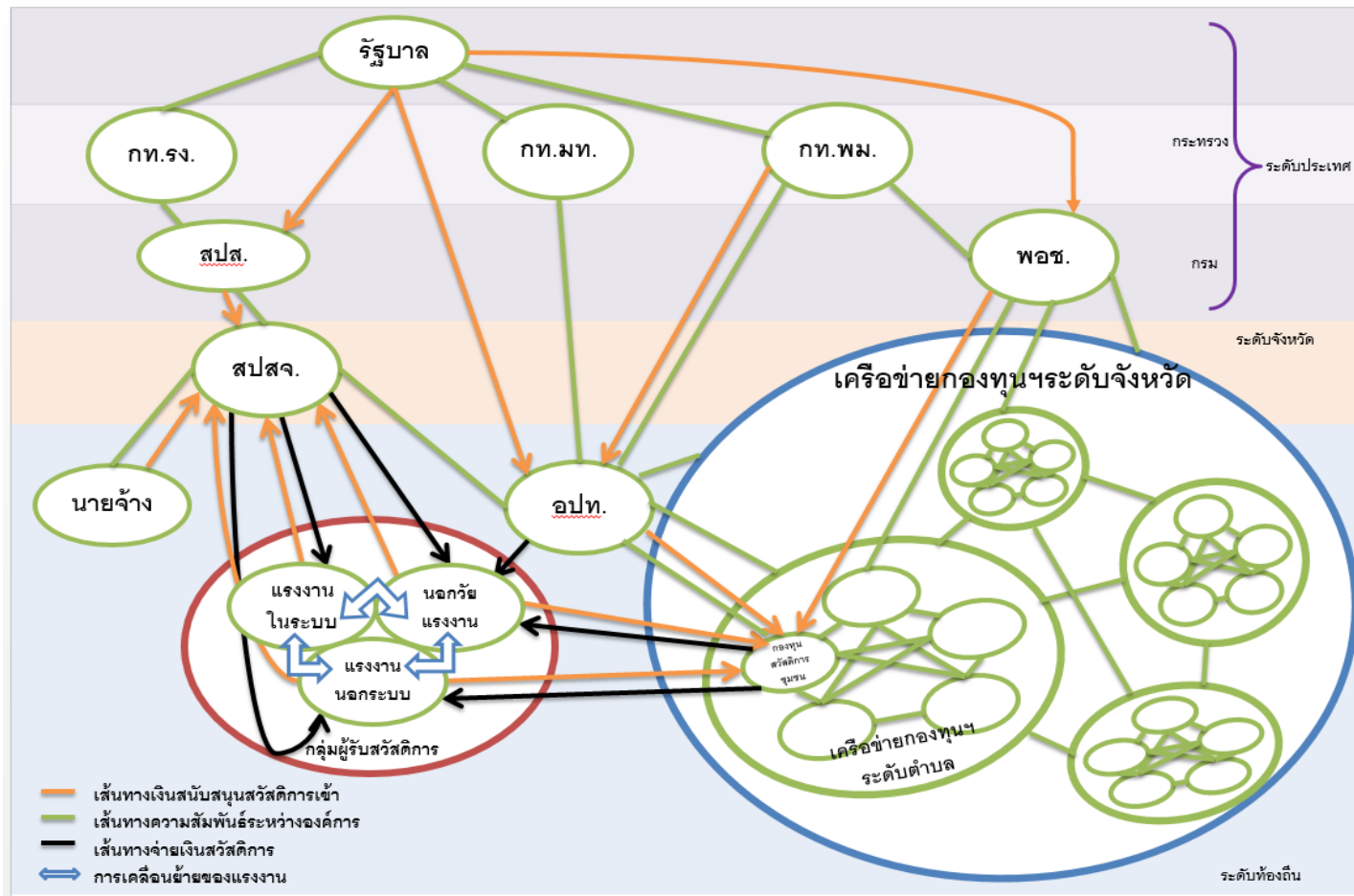
4.5.1. โครงสร้างและระบบสวัสดิการในท้องถิ่น

การเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมของสามภาคส่วนในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นสามารถสรุปออกมาเป็นแผนภาพการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเส้นทางการรับและจ่ายสวัสดิการท้องถิ่นที่เป็นตัวเงินดังแสดงใน *แผนภาพที่ 4.4* โดยจากแผนภาพ จะเห็นได้ว่า สวัสดิการท้องถิ่นที่อยู่ในความสนใจของงานวิจัยชิ้นนี้มีตัวแสดงเชิงนโยบายที่มาจากอย่างน้อยสามระดับด้วยกัน ได้แก่ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ซึ่งบางตัวแสดงมีความสัมพันธ์ต่อกันในแนวระนาบ เช่น อบท. กับ สปสจ. หรือ นายจ้างกับ สปสจ. ในขณะที่บางตัวแสดงมีความสัมพันธ์ต่อกันในแนวตั้ง เช่น กระทรวงแรงงาน (กท.รง.) กับ สำนักงานประกันสังคม (สปส.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กท.พม.) กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นต้น

ท่ามกลางความสลับซับซ้อนของปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในระบบการจัดสวัสดิการท้องถิ่นนี้ บทบาทของแต่ละตัวแสดงสามารถนำมาพิจารณาจัดกลุ่มออกเป็นสามกลุ่ม ได้แก่

หน่วยงานกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นตัวแสดงที่ออกแบบนโยบายของสวัสดิการสังคมแต่ละรูปในภาพรวม โดยมักจะเป็นหน่วยงานระดับชาติ เช่น กระทรวงมหาดไทย (กท.มท.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กท.พม.) กระทรวงแรงงาน (กท.รง.) และสำนักงานประกันสังคม (สปส.)

แผนภาพที่ 4.4 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเส้นทางการเงินสวัสดิการ



หน่วยงานส่งเสริมการจัดสวัสดิการในท้องถิ่น เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมให้เกิดการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นที่เน้นบทบาทของ อบท. ยกตัวอย่างเช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ที่มีบทบาทอย่างต่อเนื่องในการผลักดันให้ อบท. เข้ามามีบทบาทส่งเสริมกองทุนสวัสดิการชุมชน หรือ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่าน (สปสจ.น่าน) ที่มีบทบาทในการสร้างความร่วมมือกับ อบท. เพื่อให้ อบท. เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนำส่งประกันสังคม

หน่วยงานนำส่งสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น เป็นตัวแสดงที่ทำหน้าที่นำส่งสวัสดิการแก่ประชาชน ภายใต้แนวทางการปฏิบัติงานที่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานกำหนดนโยบายฯ และถูกผลักดันโดยหน่วยงานส่งเสริมฯ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการนำส่งสวัสดิการสังคม ยกตัวอย่างเช่น อบท. ซึ่งถูกผลักดันโดย พอช. และ สปสจ. ให้ทำหน้าที่นำส่งสวัสดิการในรูปแบบสวัสดิการชุมชนและประกันสังคม หรือ อสชช. และ สปสจ. ซึ่งเป็นตัวแสดงหลักในการนำส่งสวัสดิการในรูปแบบสวัสดิการสังคมและประกันสังคมในท้องถิ่น ตามลำดับ

การจำแนกประเภทของตัวแสดงข้างต้นสามารถนำมาวิเคราะห์ตามระบบการจัดสวัสดิการสังคมที่อยู่ในความสนใจของงานวิจัยชิ้นนี้ได้ ดังแสดงใน ตารางที่ 4.17 ซึ่งจะเห็นได้ว่า ระบบเบี้ยยังชีพเป็นระบบเดียวที่ไม่มีหน่วยงานส่งเสริมการจัดสวัสดิการในท้องถิ่น เนื่องจากเป็นระบบสวัสดิการที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการตามภารกิจที่ถูกถ่ายโอนนั่นเอง

ตารางที่ 4.17 ประเภทของตัวแสดงนโยบายในระบบสวัสดิการสังคมสามรูปแบบ

ตัวแสดงนโยบาย	ระบบเบี้ยยังชีพ	ระบบสวัสดิการชุมชน	ระบบประกันสังคม
หน่วยงานกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม	(1) กท.มท. (2) กท.พม.	(1) กท.มท. (2) กท.พม.	(1) กท.รง. (2) สปส.
หน่วยงานส่งเสริมการจัดสวัสดิการในท้องถิ่น	–	(1) พอช.	(1) สปสจ.
หน่วยงานนำส่งสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น	(1) อบท.	(1) อบท. (2) อสชช.	(1) อบท. (2) สปสจ.

ในส่วนของผู้รับสวัสดิการ ได้มีการแบ่งกลุ่มออกเป็นสามกลุ่มหลักที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างกันอยู่ตลอดเวลา ได้แก่ แรงงานในระบบ แรงงานนอกระบบ และผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน (ดู แผนภาพที่ 4.4) ซึ่งการจำแนกกลุ่มนี้พิจารณาจากมิติสภาพการจ้างและมีความสามารถในการทำงานควบคู่กันไป โดยกลุ่มแรงงานในระบบ คือ ผู้ที่มีความสามารถที่จะทำงานและเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน กลุ่มแรงงานนอกระบบ คือ ผู้ที่มีความสามารถที่จะทำงานแต่ไม่ได้เป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน และกลุ่มสุดท้าย คือ กลุ่มผู้อยู่นอกกำลังแรงงานที่ด้อยความสามารถที่จะทำงานและไม่ได้เป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน โดยทั้งสามกลุ่มจะมีการเคลื่อนย้ายระหว่างกันและต่างเข้าถึงสวัสดิการท้องถิ่นในรูปแบบที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แรงงานในระบบสามารถเข้าถึงสวัสดิการในระบบประกันสังคม (เป็นผู้ประกันตนมาตรา 33) ได้ ในขณะที่แรงงานนอกระบบ คือ ผู้ที่สามารถเข้าถึงสวัสดิการในระบบประกันสังคม (เป็นผู้ประกันตนมาตรา 39 และ 40) และสวัสดิการจากกองทุนสวัสดิการชุมชน (ถ้าเป็นสมาชิก) ได้ และผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน คือ ผู้ที่สามารถเข้าถึงเบี้ยยังชีพจาก อบท. และสวัสดิการจากกองทุนสวัสดิการชุมชน (ถ้าเป็นสมาชิก) ได้

ในด้านการรับและจ่ายเงินสวัสดิการทั้งสามรูปแบบ องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้รับ-จ่ายสวัสดิการในท้องถิ่นที่ชัดเจน คือ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด (สปสจ.) ซึ่งเป็นผู้รับ-จ่ายในระบบประกันสังคม อบท. ซึ่งเป็นผู้รับ-จ่ายในระบบเบี้ยยังชีพ และองค์กรสวัสดิการชุมชน ซึ่งเป็นผู้รับ-จ่ายในระบบสวัสดิการชุมชน ซึ่งเส้นทางการรับและจ่ายเงินของการจัดสวัสดิการสังคมแต่ละรูปแบบมีความสลับซับซ้อนและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ในรูปที่ 1 ได้ระบุเฉพาะตัวแสดงหลักที่สำคัญและเส้นทางการรับจ่ายสวัสดิการที่ชัดเจนที่สุดเท่าที่จะสรุปได้จากการทบทวนวรรณกรรม โดยในการประกันสังคม ต้นทางของการรับเงินสวัสดิการจะมาจากสามทางด้วยกัน คือ รัฐบาล นายจ้าง และตัวผู้ประกันตนเอง จ่ายเงินผ่าน สปสจ. เข้าไปยังกองทุนประกันสังคมซึ่งมีสำนักงานประกันสังคม (สปส.) เป็นผู้บริหารจัดการ ในส่วนของการจ่ายเงิน จุดเริ่มต้นจะมาจาก สปส. แล้วส่งเงินมายัง สปสจ. และส่งต่อไปยังผู้ประกันตนที่ยื่นขอรับสิทธิประโยชน์ในท้ายที่สุด

ในการจ่ายเบี้ยยังชีพของ อบท. ระดับต่ำกว่าจังหวัด นั้น อบท. จะดำเนินการตั้งงบประมาณสำหรับจ่ายเบี้ยยังชีพหรือขอรับการสนับสนุนงบประมาณจาก อบจ. ก็ได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเอกสารที่ได้ค้นพบบางฉบับระบุที่มาของเงินที่แตกต่างออกไป ในรูปที่ 1 จึงได้มีการ

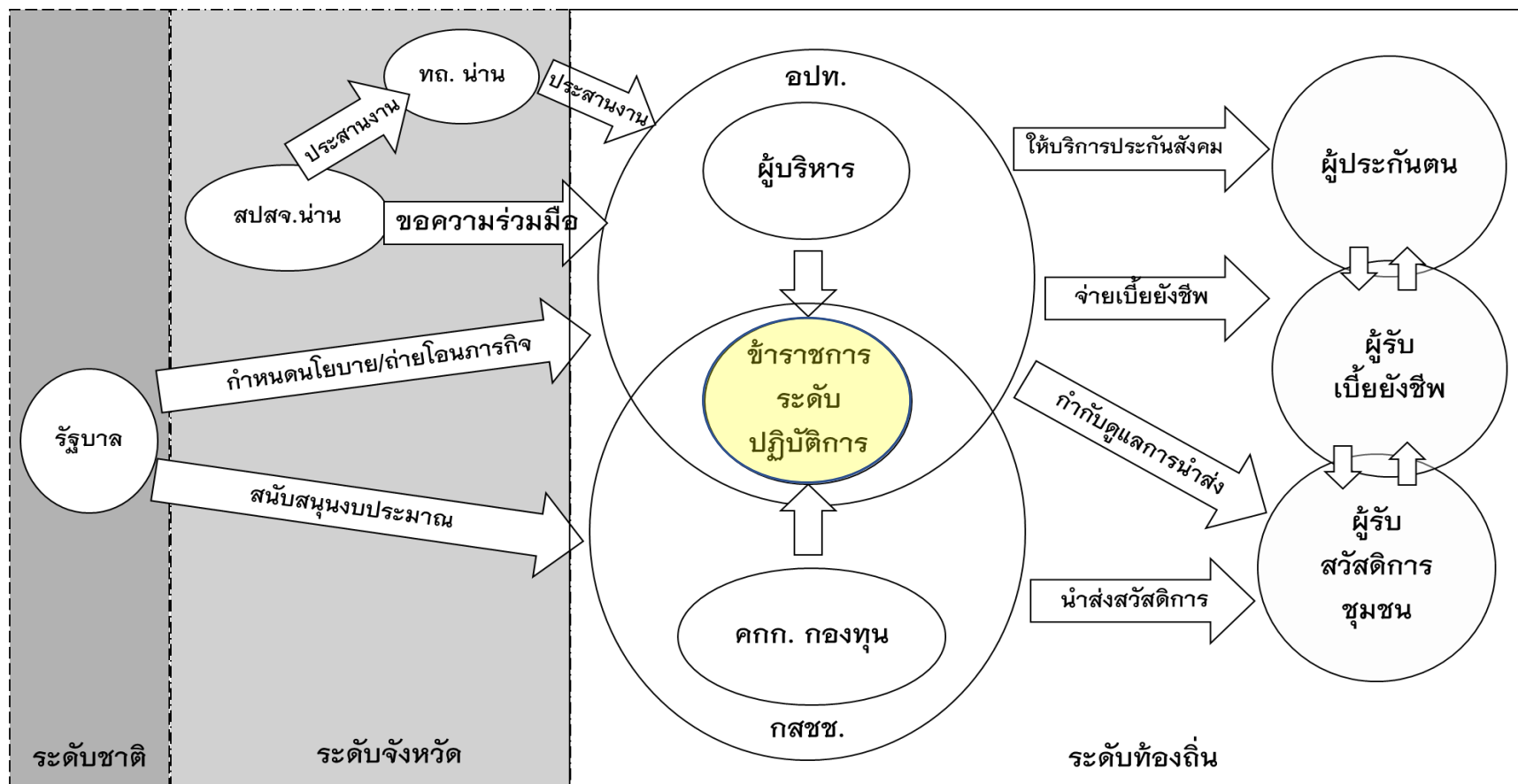
ระบุเส้นทางการรับเงินของ อบท. ในการจ่ายเบี้ยยังชีพว่า อาจมาจากสองแหล่งเพิ่มเติมก็ได้ คือ งบประมาณโดยตรงจากรัฐบาลและงบประมาณจัดสรรจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

รูปแบบสุดท้ายเป็นการจัดสวัสดิการชุมชนที่มีการรับจ่ายเงินที่เรียกว่าสลับซับซ้อนที่สุดเมื่อเทียบกับสองรูปแบบแรก โดยหากวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน พบว่า จุดเริ่มต้นของเส้นทางการรับเงินมาจากสามฝ่าย คือ รัฐบาลกลางผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) อบท. และสมาชิกองค์กรสวัสดิการชุมชน จ่ายเงินเข้าสู่กองทุนสวัสดิการชุมชน และในการเบิกจ่ายก็จะ เป็นองค์กรสวัสดิการชุมชนเป็นผู้จ่ายเงินสวัสดิการให้กับสมาชิกที่ขอรับสวัสดิการในด้านต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของกองทุนฯ และเมื่อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบ พบว่า รูปแบบสวัสดิการชุมชนนี้เหมือนกับรูปแบบแรก (ประกันสังคม) ในลักษณะที่ว่า เป็นการสมทบทุนจากสามฝ่าย แต่ต่างกันที่ประกันสังคมเป็นการสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง (ผู้รับสวัสดิการ) และรัฐ ส่วนสวัสดิการชุมชนเป็นการสมทบจาก รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และสมาชิกกองทุนฯ (ผู้รับสวัสดิการ) และเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบที่สอง (เบี้ยยังชีพ) พบว่า รูปแบบนี้เป็นการจัดสวัสดิการให้กับกลุ่มผู้รับสวัสดิการที่เหลื่อมซ้อนกับกลุ่มผู้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพจาก อบท. อยู่มาก จะแตกต่างก็ตรงที่ระบบเบี้ยยังชีพจะมีการตรวจสอบความเหมาะสมที่จะรับสวัสดิการ (means test) ที่เข้มงวดกว่า

4.5.2. กระบวนการนำส่งสวัสดิการเพื่อความมั่นคงทางสังคมในท้องถิ่น

ในทางปฏิบัติ การนำส่งสวัสดิการเพื่อความมั่นคงทางสังคมในท้องถิ่นมีกระบวนการที่สลับซับซ้อนน้อยกว่าภาพที่เห็นได้จากการอธิบาย เนื่องจากกระบวนการนี้มีจุดศูนย์กลางคือ ข้าราชการระดับปฏิบัติการของ อบท. ซึ่งมักจะเป็นนักพัฒนาชุมชน เป็นผู้เชื่อมต่อและประสานงานเพื่อนำส่งสวัสดิการทั้งสามรูปแบบ (ดู แผนภาพที่ 4.5) โดยแต่ละพื้นที่จะมีการออกแบบวิธีการที่แตกต่างกันไปตามประสบการณ์ สมรรถนะ และทัศนคติของนักพัฒนาชุมชน ซึ่งจะเป็นเสนอเรื่องไปยังผู้บริหารของ อบท. เพื่อขออนุมัติการดำเนินงาน

แผนภาพที่ 4.5 กระบวนการนำส่งสวัสดิการเพื่อความมั่นคงทางสังคมในท้องถิ่น



เมื่อเปรียบเทียบแนวปฏิบัติของการนำส่งสวัสดิการสามรูปแบบ พบว่า กระบวนการนำส่งเบี้ยยังชีพและสิทธิประโยชน์ด้านประกันสังคมภายในท้องถิ่นมีตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องน้อยกว่าการนำส่งสวัสดิการชุมชน กล่าวคือ การนำส่งสวัสดิการชุมชนภายในท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับองค์กรชุมชนซึ่งร่วมกันเป็นผู้จัดสวัสดิการท้องถิ่นร่วมกับ อบท. ในขณะที่เบี้ยยังชีพและประกันสังคมมีเพียง อบท. ที่เป็นผู้ให้บริการในระดับท้องถิ่นเพียงผู้เดียว

4.5.3. บทบาทของ อบท. ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

ในหัวข้อที่ 4.5.1 จะเห็นว่า อบท. ถูกจำแนกไว้ในตัวแสดงประเภทหน่วยงานนำส่งสวัสดิการในท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบาทของ อบท. ในแต่ละรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมให้ลึกลงไป พบว่า อบท. มีบทบาทหลักในแต่ละระบบ ดังต่อไปนี้

ในระบบ**เบี้ยยังชีพ** อบท. เป็น**ผู้นำส่งเงินเบี้ยยังชีพ** ทำหน้าที่รับงบประมาณที่จัดสรรจากรัฐบาลกลาง เพื่อนำส่งเบี้ยยังชีพที่เป็นสวัสดิการในรูปตัวเงินแก่ผู้รับสวัสดิการ โดยกระบวนการในการนำส่งเบี้ยยังชีพนั้น อบท. สามารถออกแบบกระบวนการได้เอง ภายใต้ระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ถูกกำหนดไว้

ในระบบ**สวัสดิการชุมชน** อบท. มักจะเป็น**ผู้สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรสวัสดิการชุมชน** โดย อบท. อาจทำหน้าที่เป็นผู้จัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบลเอง หรือส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของกองทุนสวัสดิการที่มีอยู่เดิม ในแต่ละพื้นที่ อบท. จะแสดงบทบาทของการเป็นผู้สนับสนุนแตกต่างกันไป แต่สิ่งหนึ่งที่เหมือนกันคือ อบท. มักจะเป็นเลขานุการของคณะกรรมการกองทุนฯ หรือให้การสนับสนุนในเรื่องข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชนจากรัฐบาล

ในระบบ**ประกันสังคม** อบท. เป็น**ผู้ประสานงานขั้นต้นระหว่าง สปสจ. และผู้ประกันตนในพื้นที่** ในกระบวนการนำส่งประกันสังคม อบท. ไม่ได้เข้าร่วมกำหนดแนวทางหรือออกแบบกระบวนการนำส่งแต่อย่างใด อบท. เพียงทำหน้าที่ของการเป็นผู้ประสานงานเพื่อให้กระบวนการนำส่งราบรื่นขึ้น โดย สปสจ. และผู้ประกันตนได้มี อบท. เป็นสื่อกลางในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันนั่นเอง

ดังนั้น อบท. จึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นอย่างปฏิเสธไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ศักยภาพและทรัพยากรด้านคนและเงินของ

อปท. ที่มีอยู่อย่างจำกัดอาจเป็นอุปสรรคสำคัญในพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบร่วมมือ ยกตัวอย่างเช่น จากการสัมภาษณ์ นักพัฒนาชุมชนของ อปท. จำนวนหนึ่งมองว่า อปท. มีภารกิจด้านพัฒนาสังคมและชุมชนจำนวนมาก ทั้งงานตามนโยบายของผู้บริหาร งานจาก สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และงานจากสำนักงานพัฒนาชุมชน หาก อปท. ต้องรับบทเป็นผู้ประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นขึ้นมา คนและเงินที่มี อยู่อย่างจำกัดอาจทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทที่ 5 การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น: กรณีศึกษา และแนวปฏิบัติ

บทนี้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลเชิงลึกกับกรณีศึกษาที่ถูกเลือก 4 กรณี โดยเน้นการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ เพื่อหาข้อสรุปว่าด้วยแนวปฏิบัติในการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น ทั้งนี้ กรอบการวิเคราะห์หลักที่ใช้ในบทนี้ คือ กรอบคิดเชิงบูรณาการสำหรับการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (The Integrative Framework for Collaborative Governance: IFCG) ของ Emerson and Nabatchi (2015) ที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 2

5.1. องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว: ผู้ประสานความร่วมมืออย่างสมดุล

ตำบลฝายแก้วมีลักษณะกึ่งเมืองกึ่งชนบทซึ่งบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมมีความหลากหลายอย่างมาก บางพื้นที่สามารถเข้าถึงบริการของ อบต.ฝายแก้วได้โดยง่าย ในขณะที่บางพื้นที่เข้าได้ค่อนข้างลำบาก ดังนั้น การจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.ฝายแก้ว จึงมีลักษณะของการประสานความร่วมมือเพื่อให้เกิดความสมดุลในการให้บริการด้านสวัสดิการแก่ประชาชนที่มีความสามารถในการใช้บริการได้แตกต่างกัน

5.1.1. ข้อมูลทั่วไปของตำบลฝายแก้ว

1) ข้อมูลพื้นฐาน

ตำบลฝายแก้วมีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 17 หมู่บ้าน ตั้งอยู่ในเขตตำบลภูเพียง จังหวัดน่าน ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับเขตเทศบาลเมือง จังหวัดน่าน และพระธาตุแช่แห้ง ของตำบลม่วงตึ๊ด ด้วยลักษณะดังกล่าวจึงทำให้ตำบลฝายแก้วมีสภาพสังคมเป็นพื้นที่ชนบทผสมกับพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท โดยปัจจุบันมีประชากรทั้งสิ้น 10,878 คน

โดยสภาพทั่วไปของตำบลฝายแก้ว ส่วนใหญ่ประกอบด้วยภูเขาและป่าไม้ และมีที่ราบลุ่มอยู่ทางทิศตะวันออกของแม่น้ำน่าน ซึ่งทำให้เกิดหนองน้ำตามธรรมชาติและของกรมชลประทาน จึงทำให้ตำบลฝายแก้วมีความอุดมสมบูรณ์ เอื้อต่อการที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักทำนา และทำสวน

รูปที่ 5.1 แผนที่ตำบลฝายแก้ว อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดน่าน



ที่มา: http://faykaew.blogspot.com/2015/02/blog-post_24.html. เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2560

2) บริบททางสังคม

“ตำบลน่านอยู่คู่ป่าต้นน้ำ สุขภาพ การศึกษาเด่น เน้นโครงสร้างพื้นฐาน บริหารตามหลักธรรมาภิบาล” (งานวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว, 2559) จากวิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว ทำให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาของท้องถิ่น ซึ่งทำให้บริบททางการเมืองของตำบลฝายแก้วเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพ โดยปัจจุบันผู้ดำรงตำแหน่งนายก คือ พันโทตำรวจประสิทธิ์ กลาสี และรองนายก คือ นางพวงแก้ว พรหมมี และ นายบุญเลา นุราช

รูปที่ 5.2 ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว อ.ภูเพียง จังหวัดน่าน ในวันพิธีเปิดที่ทำการ ในวันที่ 29 ธันวาคม 2559



ที่มา: <http://faikaewnan.org/web/P16.html>. เข้าถึงเมื่อ 5 มีนาคม 2560

สำหรับการดูแลสวัสดิการของ อบต.ฝายแก้ว อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงาน ปลัดตำบลฝายแก้ว โดยนักพัฒนาชุมชนชำนาญการ นายสุรพงษ์ ริพล ซึ่งได้เริ่มทำงานใน อบต.ฝายแก้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ทำให้สามารถเข้าใจบริบทของชุมชนฝายแก้วที่แม้จะเป็น พื้นที่ติดกับเขตเมือง แต่การเข้าถึงสวัสดิการของประชาชนในตำบลฝายแก้วโดยเฉพาะในพื้นที่ เขาและชนบทยังมีอุปสรรคอยู่มาก จึงทำให้นักพัฒนาชุมชนต้องเข้าพื้นที่เพื่อทำความเข้าใจ และชี้แจงข้อมูลในนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอ เช่น การ ประชาสัมพันธ์เรื่องกองทุนสวัสดิการชุมชน เพื่อขยายฐานจำนวนสมาชิก ประชาสัมพันธ์ของ มูลข่าวสารถึงนโยบายและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือ การเข้าไปแจกเบี้ยผู้สูงอายุใน ชุมชน เพื่อให้เกิดความคุ้นเคยและไต่ถามถึงความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุในตำบล

ทั้งนี้สำหรับตำบลฝายแก้วนั้น ผู้นำชุมชนสามารถทำงานร่วมกับนักพัฒนาชุมชนของ อบต. ได้เป็นอย่างดี ยกตัวอย่าง เช่น การดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่ที่ 7 ที่มีความ เข้มแข็งในการดำเนินการด้านกองทุนสวัสดิการชุมชน

5.1.2. การจัดสวัสดิการสังคมในเขต อบต.ฝายแก้ว

การจัดสวัสดิการท้องถิ่นในตำบลฝายแก้วมีทั้งผู้บริหารและข้าราชการระดับปฏิบัติการที่มีความรู้ความสามารถและมีทัศนคติที่เอื้อต่อการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือ โดย อบต. ได้ดำเนินการจ่ายเบี้ยยังชีพอย่างเป็นระบบ ร่วมเป็นเครือข่ายประกันสังคมจังหวัดน่าน และสนับสนุนการดำเนินงานของ กสชช.ตำบลฝายแก้ว อย่างต่อเนื่อง

1) เบี้ยยังชีพ

ในการนำส่งเบี้ยยังชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว จะดำเนินการในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน ผ่านสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว ซึ่งจะมีการสำรวจชื่อของผู้มีสิทธิรับเบี้ยเพื่อให้ถูกต้องที่สุดในกรณีที่มีผู้สูงอายุเสียชีวิตเป็นต้น โดยมีรองนายกเทศมนตรีและนักพัฒนาชุมชนร่วมเป็นคณะกรรมการดังกล่าว โดยมีวิธีการนำส่งอยู่สองวิธีคือ 1) การนำส่งผ่านธนาคาร และ 2) การนำส่งโดยจ่ายเป็นเงินสด ซึ่ง อบต. ฝายแก้ว จะประสานไปยังผู้นำชุมชนเพื่อกำหนดวันจ่ายเบี้ยยังชีพแต่ละหมู่บ้าน (โดยจะไม่เกินทุกๆวันที่ 10 ของแต่ละเดือน) ทั้งนี้การกำหนดวันจ่ายเบี้ยยังชีพนั้นจะไม่สามารถประกาศล่วงหน้าได้หลายวัน เพื่อความปลอดภัยในการดำเนินการ

โดยก่อนวันดำเนินการจ่ายเบี้ยยังชีพจะมีการประสานไปยังผู้นำชุมชน เพื่อกำหนดวันที่แน่นอนในการเข้าพื้นที่เพื่อนำส่งเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ และเมื่อถึงวันดังกล่าวผู้นำชุมชน ประธานผู้สูงอายุ หรือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีการพบปะพูดคุยกับผู้สูงอายุ หรือผู้พิการเบื้องต้น เพื่อบอกการจ่ายค่าเบี้ยยังชีพ นอกจากนี้ผู้นำชุมชน และ ส.อบต. จะสามารถช่วยเป็นผู้ยืนยันตัวตนกรณีที่มีญาติมารับเบี้ยยังชีพแทนได้ ทั้งนี้การยืนยันตัวตนของผู้รับเบี้ยยังชีพนั้นจะต้องมีหลักฐาน คือ บัตรประชาชน และลงลายมือชื่อ ซึ่งในกรณีผู้สูงอายุสามารถใช้การพิมพ์นิ้วมือแทนได้ (โดยมีพยาน 2 คนเซ็นกำกับเพื่อเป็นการยืนยัน) ทั้งนี้ผู้มีสิทธิรับเบี้ยสามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นมารับแทน โดยมีเอกสารการมอบอำนาจและจะมีผู้นำชุมชน หรือ ส.อบต. เป็นผู้ยืนยันตัวตนและความถูกต้องการผู้รับมอบอำนาจ

สำหรับหน้าที่ของนักพัฒนาชุมชน (หรือผู้แทนของท้องถิ่น) จะทำการเบิกเงินสดจากธนาคาร โดยมีกรรมการเป็นผู้นำเงินและแยกเงินเป็นส่วนๆ เพื่อนำจ่ายให้กับผู้รับเบี้ยได้อย่างรวดเร็ว กล่าวคือ กรณีผู้สูงอายุตั้งแต่ 60 – 69 ปีจะได้รับเบี้ยยังชีพจำนวน 600 บาท/เดือน ช่วง

อายุ 70 – 79 ปี ได้รับเงิน 700 บาท/เดือน ช่วงอายุ 80 – 89 ปี ได้รับเงิน 800 บาท/เดือน ช่วงอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเงิน 1,000 บาท/เดือน ตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการมี ซึ่งในวันดังกล่าวจะมีการรวมการจาก อบต. ฝ่ายแก้ว เดินทางไปในพื้นที่ (โดยพาหนะส่วนตัว ไม่มีการเบิกจ่ายค่าน้ำมันจากต้นสังกัด) โดยทางองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถพบปะผู้สูงอายุ/ ผู้พิการได้โดยตรง หรือประชาสัมพันธ์ข่าวสารนโยบายต่างๆที่เกิดขึ้นให้ผู้สูงอายุ/ ผู้พิการ ได้ทราบอีกด้วย เช่น กรณีที่การแจกเบี้ยผู้สูงอายุจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นรูปแบบพร้อมเพย์ (Prompt Pay) โดยกรมบัญชีกลาง

“.....ผู้สูงอายุยิ้มแย้มแจ่มใส เราก็ได้ไปพูดคุยไปอะไรดีมากๆเลยคะ ได้ใกล้ชิดได้อะไร ทราบปัญหาด้วย ไปไม่ได้เรื่องเดียว ไม่ได้เบี้ยอย่างเดียว เราไปเจอปัญหาด้วย เราก็ไปรับฟังปัญหาของฝ่ายแก้วเราจะช่วยเรื่องอื่นๆ ในเรื่องของประสานส่งต่อ ซ่อมสร้างบ้าน ยากไร้ ช่วยเหลือเป็นครั้งคราวครั้งละพันสองพัน ถ้าไปเจอในเคสของป่วยจะต้องขอเป็นคนใช้ในพระบรมราชูปถัมภ์ไร ฝ่ายแก้วเราจะทำในหลายๆเรื่อง ไปใกล้ชิดพี่น้อง”

รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2560

จากการถ่ายทอดประสบการณ์ดังกล่าว ทำให้ทราบถึงบรรยากาศในการจ่ายเบี้ยยังชีพของตำบลฝ่ายแก้ว ได้ก่อให้เกิดความใกล้ชิดมากขึ้นระหว่างหน่วยงานราชการท้องถิ่น ท้องที่ และชุมชน ผ่านการนำส่งเบี้ยยังชีพในรูปแบบการจ่ายเงินสดในพื้นที่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากิจกรรมที่เกิดขึ้นระหว่างการจัดจ่ายเบี้ยยังชีพด้วยเงินสดในชุมชนแต่ละครั้งไม่ได้เป็นเพียงการนำเงินไปจ่ายเท่านั้น แต่ยังได้เกิดพื้นที่ในการพบปะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ได้อีกด้วยอีกด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้เกิดการสื่อสารสองทาง (Two ways communication) ระหว่างชุมชนและหน่วยงานราชการในท้องถิ่น ทั้งนี้การนำส่งเบี้ยยังชีพของ อบต. ฝ่ายแก้ว สามารถสรุปออกเป็นความสัมพันธ์ดังรูปที่ 5.3

ทั้งนี้ในการดำเนินการจ่ายเบี้ยยังชีพ สิ่งถือว่าเป็นปัญหาและอุปสรรค คือ 1) ในเรื่องของจำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น กรณีการเสียชีวิตของผู้ป่วย ผู้พิการ และผู้สูงอายุ หรือกรณีการย้ายถิ่นฐานจากท้องถิ่นต่างๆมายัง อบต. ฝ่ายแก้ว จะต้อง

ได้รับการปลดล็อกชื่อจากระบบสารสนเทศจากท้องถิ่นเดิม ถึงจะสามารถดำเนินการเพิ่มชื่อผู้รับเบี้ยใหม่ได้ หากยังไม่มีผลการดำเนินการดังกล่าวการนำส่งเบี้ยยังชีพโดย อบต.ฝ่ายแก้วก็จะทำไม่ได้ จึงทำให้ในบางกรณีไม่สามารถรับเบี้ยยังชีพได้ 2) ความปลอดภัยในการนำส่งเบี้ยยังชีพเป็นเงินสด เนื่องจาก อบต. ฝ่ายแก้วครอบคลุมพื้นที่เขา ที่ทำให้การทำงานต้องเบิกเงินสดเพื่อนำส่งให้ผู้รับเบี้ยฯ ซึ่งสามารถเกิดอุบัติเหตุระหว่างทางได้ทุกเมื่อ

แผนภาพที่ 5.1 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ อบต.ฝ่ายแก้ว ด้านเบี้ยยังชีพ



2) ประกันสังคม

อบต.ฝายแก้ว เข้าร่วมเป็นสมาชิกเครือข่ายประกันสังคมในปี พ.ศ. 2552 ด้วยความสนใจของผู้นำในขณะนั้น ซึ่งเห็นว่าเป็นการอำนวยความสะดวกและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการช่วยติดต่อประสานงานให้ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลและผู้สูงอายุ เช่น กรณีการช่วยตรวจเอกสารให้กับประชาชนที่ต้องใช้บริการ ซึ่งผู้ให้ความสนใจในระยะแรกของการดำเนินการ คือ ผู้สมัครในมาตรา 40 โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลไม่สะดวกต่อการติดต่อประกันสังคมในอำเภอเมือง ซึ่งทำการเบิกจ่ายเรื่อง ค่าคลอดบุตร ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น

แผนภาพที่ 5.2 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ อบต.ฝายแก้ว ด้านประกันสังคม



โดยการดำเนินการมีเจ้าหน้าที่กองคลังเป็นตัวแทนของ อบต. ในการติดต่อประสานงานกับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่าน และให้บริการแก่ผู้ประกันตนที่มาติดต่อขอรับบริการที่สำนักงานของ อบต. เช่น การให้ข้อมูลเพิ่มเติมในการเบิกจ่ายต่างๆ ทั้งนี้ในบางกรณีก็มีการสอบถามจากประชาชนในเวทีการแจกเบี้ยยังชีพอีกด้วย การตรวจสอบเอกสารให้ก่อนการเดินทางไปพบประกันสังคมจังหวัดน่าน, การเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลต่างๆ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ตัวแทนของ อบต. ฝายแก้ว จะได้รับการอบรมเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจด้านหลักประกันทางสังคมมากขึ้น และนำไปสู่การสร้างเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อบต. ต่างๆ ในการทำงานมากขึ้น ดังความสัมพันธ์ในรูป 5.4

อย่างไรก็ดี ในช่วงการเก็บข้อมูลระยะที่ 3 พบว่า ผู้มารับบริการด้านประกันสังคมที่สำนักงานของ อบต. จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งเป็นผลจากการที่ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการที่ประกันสังคมสามารถให้บริการผ่านช่องทางอื่นได้ เช่น ช่องทางออนไลน์ หรือการจ่ายเช็คผ่านช่องทางธนาคารกรุงไทย เป็นต้น

3) สวัสดิการชุมชน

“มันเริ่มมาตั้งแต่ปี 51 ตอนนั้นผมเป็นกำนันเป็นข้าราชการตำบลด้วย ใส่หมวกหลายใบ ก็ไปคลุกคลีกับพวกฮักเมืองน่าน ... ก็ไปคุยกับเค้าแล้วแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันไปนั่นไปนี่ เค้าก็มีกองทุน 1 กองทุนคือกองทุนสวัสดิการ ก็ออกมาวันละบาทแล้วเขามีสวัสดิการหลายสิ่งหลายอย่าง เอ้.....เราก็คิดว่ามันเป็นประโยชน์กับชุมชนนี้ เราลองมาศึกษาดูดี แล้วก็ในฐานะที่ผมเป็นประธานเครือข่ายของตำบลฝายแก้วของกองทุนหมู่บ้านฝายแก้ว แล้วผมก็ตอนนี้เข้าสู่กองทุนเครือข่ายของตำบลฝายแก้ว ก็ได้ตอบรับจากคณะกรรมการเป็นอย่างดียิ่งอะนะ แล้วก็ลองผิทดลองถูกกันมา ร่างระเบียบร่างอะไร ก็ไปดูงานทั้งที่โพนบ้าง ทั้งพะเยาเอง ก็หลายที่ ณ ตอนนั้น ก็ไปดูด้วยศึกษาดูด้วย”

ประธานคณะกรรมการ กสชช. ตำบลฝายแก้ว

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 9 มิ.ย. 60

การเริ่มต้นของกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลฝายแก้ว ได้เกิดจากแกนนำหลักในการขับเคลื่อนของผู้นำพื้นที่ คือ อดีตกำนันและประธานเครือข่ายกองทุนของตำบลฝายแก้ว โดยเล็งเห็นประโยชน์ของโครงการที่สามารถสร้างนิสัยการออมให้กับประชาชน จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับภาคประชาชนกลุ่ม “ชักเมื่อน่าน” และนำมาสู่กระบวนการหารือในภาคประชาสังคมของตำบลฝายแก้ว สู่การส่งต่อความคิดมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากนั้น อบต. ฝายแก้วได้ร่วมส่งเสริมการก่อตั้ง กสชช.ตำบลฝายแก้ว โดยช่วยสร้างกระบวนการความรู้ ความเข้าใจและสร้างความมั่นใจให้กับชุมชน ผ่านการประชาสัมพันธ์ตามเวทีประชาคมหมู่บ้าน จนสามารถริเริ่มการสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชนจากงบประมาณของ อบต. ฝายแก้วในปี พ.ศ. 2554 จำนวน 80,000 บาทจนถึงปีงบประมาณ 2559 อบต. ฝายแก้วได้ทำการหยุดสมทบกองทุนอันเนื่องมาจากการตรวจสอบของ สตง. ซึ่งการหยุดสนับสนุนดังกล่าวก็ส่งผลให้มีสมาชิกจำนวนหนึ่งลาออกจากกองทุนไปด้วย

ในปัจจุบัน กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลฝายแก้วมีสถานที่ทำการถาวร ที่ ม. 7 ต.ฝายแก้ว อ.ภูเพียง (ดูรูปที่ 5.3-A) และมีคณะกรรมการดำเนินงาน ซึ่งทำหน้าที่การให้ความรู้ประชาสัมพันธ์กองทุน ขยายฐานจำนวนสมาชิก รวมการจัดทำเอกสารของกองทุน (ดูรูปที่ 5.3-B) และดำเนินการบริหารกองทุน โดยมีรายละเอียดดังนี้

ในการให้ความรู้และการประชาสัมพันธ์ข้อมูลของ เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้านโดยในการเริ่มต้นได้รับบ่งเสริมจากพัฒนาสังคมและความมั่นคงของจังหวัดน่าน ในการสร้างความเข้าใจกับชุมชนผ่านคำขวัญว่า “ให้อย่างมีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี” และการสร้างวินัยในการออมเงิน หรือแม้แต่การถ่ายรูปและเผยแพร่ในการนำส่งเงินสวัสดิการกองทุนกรณีต่างๆผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น เฟซบุ๊ก อบต. (Facebook) ไลน์ (Line) หรือแม้แต่การมอบเงินสวัสดิการในกรณีการเสียชีวิตในงานฌาปนกิจ เพื่อสร้างแรงจูงใจและเพื่อเป็นการขยายฐานของสมาชิกในชุมชน

ในด้านการขยายฐานสมาชิกของกองทุนฯ ได้เน้นความเป็นเครือญาติเป็นกลไกสำคัญของชุมชน ดังกรณีการสมัครเป็นสมาชิกของกองทุนฯของคณะกรรมการ ก็จะมีการนำเครือญาติ เช่น พ่อ แม่ ลูก หรือ คู่สมรส เข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วย เพราะเมื่อมีการจ่ายค่าสมัครก็สามารถจ่ายให้ทั้งครอบครัวในเวลาเดียวกัน (เดือนละ 30 บาท/คน) หรือ แม้แต่การสื่อสารผ่านทางไลน์ (Line) โดยกรณีการเป็นสมาชิกใหม่จะต้องเสียค่าแรกเข้าจำนวน 20 บาท

รูปที่ 5.3 ตัวอย่างเอกสารและสถานที่ของ กสชช.ตำบลฝายแก้ว



ในการดำเนินนโยบายคณะกรรมการกองทุนฯจะมีการประชุมกัน เพื่อเสนอนโยบายที่
จำเป็นผลประโยชน์ของกองทุนฯ เช่น กรณีการเปลี่ยนการรับผลประโยชน์จากซึ่งให้สิทธิใน
เรื่องการเกิด - แก่ - เจ็บ - เสียชีวิต ให้เหลือเพียง “เกิด - เจ็บ - เสียชีวิต” เพื่อความยั่งยืน
ของกองทุนฯในอนาคต โดยปัจจุบันกรณีเกิดจะได้กับสวัสดิการ 500 บาท การเจ็บป่วยได้รับ
100 บาท/คืน (ไม่เกิน 500 บาท ต่อปี) และ 2,500 บาท จากกรณีการเสียชีวิต รวมถึงการ
ตัดสินใจในการนำเงินของกองทุนไปลงทุนเพื่อผลประโยชน์ต่างๆ ยกตัวอย่างการนำเงินไปฝาก
กับสถาบันการเงินของรัฐที่มีความเสี่ยงต่ำ เช่น สหกรณ์ตำรวจ, ธนาคารเพื่อการเกษตร
รวมถึงการจ่ายสวัสดิการค่าตอบแทน เช่น เบี้ยประชุมของกรรมการกองทุน (300บาท/คน)
ผู้ดำเนินการด้านบัญชี (ร้อยละ3) และตัวแทนผู้ดำเนินการเก็บค่าสมาชิกแต่ละหมู่บ้าน (ค่า
น้ำมันเชื้อเพลิง 50 บาท/เดือน/คน และค่าตอบแทนร้อยละ 2) ทั้งนี้เพื่อเป็นแรงจูงใจในการ
ทำงาน และรวมถึงเป็นการสนับสนุนให้มีการขยายฐานจำนวนสมาชิกในหมู่บ้านจาก
ค่าตอบแทนดังกล่าวด้วย

สำหรับการนำส่งค่าสมาชิกของกองทุนฯ จะมีการเปิดที่ทำการกองทุนทุกวันเสาร์ที่ 2
ของเดือน เพื่อเปิดรับการฝากเงินจากตัวแทนของหมู่บ้าน โดยจะมีเหรียญทำหน้าที่ประจำใน
การเก็บและลงรับ - จ่ายในสมุดบัญชีเพื่อเป็นแสดงรายรับรายจ่ายของกองทุนอย่างชัดเจน
(ตามรูปที่ 5.1)

ทั้งนี้ คณะกรรมการดำเนินการส่วนใหญ่ มีลักษณะของการเป็นผู้นำที่สามารถ “สวม
หมวกหลายใบ” เช่น ประธานกองทุนฯเคยดำรงตำแหน่งเป็นอดีตกำนันมาก่อน รวมถึงการที่
รองประธานกองทุนฯ สามารถชนะการเลือกตั้งท้องถิ่นขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกตำบล
ฝ่ายแก้ว

จากกระบวนการริเริ่มสร้างกองทุนสวัสดิการตำบลฝ่ายแก้วจนถึงปัจจุบัน สิ่งที่โดดเด่น
คือ การดำเนินงานที่ริเริ่มโดยภาคประชาชนและการบริหารจัดการโดยภาคประชาชน ซึ่ง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นผู้หนุนเสริมความเข้าใจ การแบ่งปัน เกื้อหนุนทรัพยากร
เช่น พัสตุ ครุภัณฑ์ หรือแม้แต่การให้ใช้อาคารสถานที่ และความมั่นใจในกองทุน (ในรูปแบบตัว
เงินและไม่ใช้ตัวเงิน) เท่านั้น ส่วนในด้านการบริหารกองทุนฯ ยังคงเป็นการบริหารจัดการโดย
ภาคประชาชนในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนฯ ซึ่งมีความสัมพันธ์ตามแผนภาพ
ที่ 5.1

แผนภาพที่ 5.3 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ อบต.ฝ่ายแก้ว ด้านสวัสดิการชุมชน



5.1.3. การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.ฝ่ายแก้ว

เมื่อพิจารณาการประสานความร่วมมือในตำบลฝ่ายแก้วตามกรอบ IFCG พบว่า บริบทของระบบและแรงขับเคลื่อนหลายประการได้เข้าสู่พลวัตของการประสานความร่วมมือ ซึ่งนำไปสู่การเกิดผลผลิตหรือกิจกรรมการประสานความร่วมมือ และนำไปสู่การเกิดผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยนในท้ายที่สุด

1) บริบทของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

การประสานความร่วมมือในตำบลฝ่ายแก้วเกิดขึ้นได้จากบริบทอย่างน้อยสามประการ ประการแรก คือ เงื่อนไขทางกฎหมายและนโยบาย ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดให้ อบต. เป็นผู้จัดสวัสดิการภายในท้องถิ่นของตนเอง เช่น เปี้ยยังชีพ สวัสดิการชุมชน เป็นต้น ประการที่สอง คือ

ด้วยเงื่อนไขทางทรัพยากรของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นคู่ความร่วมมือ (partner) มีจำกัดทำให้หน่วยงานเหล่านี้ เช่น สปสจ.น่าน เล็งเห็นความสำคัญของ อบต. ในการร่วมนำส่งสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น และได้ขอความร่วมมือมายัง อบต.ฝายแก้ว เป็นต้น และประการที่สาม คือ ความเข้มแข็งและความพร้อมของชุมชนที่ร่วมกันกับ อบต.ฝายแก้ว ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

2) แรงขับเคลื่อน

การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมในตำบลฝายแก้วถูกขับเคลื่อนด้วยแรงจากภายในและภายนอก อบต. กล่าวคือ แรงขับเคลื่อนจากภายในของ อบต. คือนักพัฒนาชุมชนที่มีศักยภาพและเห็นความสำคัญของการแสดงบทบาทผู้สนับสนุนและส่งเสริม เจ้าหน้าที่ส่วนงานอื่นที่พร้อมจะหนุนเสริมการทำงานด้านสวัสดิการสังคม และผู้บริหารที่ให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคมเพื่อประชาชน

3) พลวัตของการประสานความร่วมมือ

พลวัตของการประสานความร่วมมือประกอบด้วยการพิจารณาแรงจูงใจที่มีร่วมกัน หลักการที่มีร่วมกัน และสมรรถนะที่ใช้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะนั้นๆ ซึ่งในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในตำบลฝายแก้ว พบว่า ชุมชน ราชการส่วนภูมิภาค มีแรงจูงใจในการทำงานเพื่อสวัสดิภาพและสวัสดิการของประชาชน ภายใต้หลักการที่มีร่วมกันคือการมองว่า อบต. เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นตัวแสดงที่ควรจะมีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ทั้งผู้นำส่งสวัสดิการเอง ผู้ให้บริการเบื้องต้น หรือผู้สนับสนุนก็ได้ และสำหรับสมรรถนะที่ อบต.ฝายแก้ว ได้ใช้ร่วมกันกับชุมชนและ สปสจ.น่าน นั้นส่วนมาก คือ ความรู้และประสบการณ์ของบุคลากร กำลังคน และสถานที่ในการประชุม

4) กิจกรรมการประสานความร่วมมือ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม พบว่า กิจกรรมการประสานความร่วมมือในพื้นที่ของ อบต.ฝายแก้ว ที่โดดเด่น คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและการดำเนินงานร่วมกันในลักษณะของโครงการ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลภาคสนาม

ที่พบว่า กิจกรรมการประสานความร่วมมือที่เกิดขึ้นนั้น อบต.ฝายแก้ว มักจะเป็นเสมือนผู้ให้ข้อมูลหรืออธิบายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้กับคู่ความร่วมมือของตน หรือมักจะเป็นการร่วมดำเนินงานภายใต้โครงการบางอย่าง

ตารางที่ 5.1 ค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.ฝายแก้ว

รูปแบบสวัสดิการ	กิจกรรมการประสานความร่วมมือ					ค่าเฉลี่ยรวม	แปลผล
	Info seeking	Adjust seeking	Policy making	Resource exchange	Project based		
กองทุนสวัสดิการชุมชน	3.00	2.17	2.75	0.33	2.00	2.05	มาก
ประกันสังคมในท้องถิ่น	2.20	0.67	1.50	1.33	3.50	1.84	น้อย

ความน่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ การที่ อบต.ฝายแก้ว มีกิจกรรมการประสานความร่วมมือในด้านการแลกเปลี่ยนทรัพยากรน้อยถึงน้อยที่สุด ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า อบต.ฝายแก้ว มองว่า คู่ความร่วมมือมีความพร้อมด้านทรัพยากรอยู่พอสมควร อบต.ฝายแก้ว จึงเป็นเพียงผู้สนับสนุนในบางโอกาสเท่านั้น

5) ผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน

การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในตำบลฝายแก้วได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว ส่งผลให้เกิดเครือข่ายการทำงานด้านสวัสดิการสังคมภายในพื้นที่ของ อบต.ฝายแก้ว ที่มีความสมดุล กล่าวคือ ประชาชนในตำบลฝายแก้วสามารถเข้าถึงสวัสดิการทั้งสามรูปแบบได้ผ่านทาง อบต.ฝายแก้ว ซึ่งมีทั้งข้าราชการระดับปฏิบัติการและผู้บริหารของ อบต.ฝายแก้ว ที่มีความเต็มใจและพร้อมให้บริการแก่ประชาชน

5.2. องค์การบริหารส่วนตำบลสันทะ: ผู้จัดการการประสานความร่วมมือด้วยทักษะ

ส่วนบุคคล

เมื่อเปรียบเทียบกับสี่กรณีศึกษา ตำบลสันทะมีลักษณะความเป็นชนบทมากที่สุด โดยบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ยังมีวิถีชีวิตชนบทแบบดั้งเดิม กล่าวคือ มี จารีต ประเพณีเฉพาะกลุ่ม (โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์) ความสัมพันธ์ผ่านระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ และมีวิถีชีวิตแบบเกษตรเป็นส่วนมาก ดังนั้น การจัดสวัสดิการท้องถิ่นในตำบลสันทะจึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากกรณีศึกษาอื่นที่ถูกเลือกอย่างเห็นได้ชัด

5.2.1. ข้อมูลทั่วไปของตำบลสันทะ

1) ข้อมูลพื้นฐาน

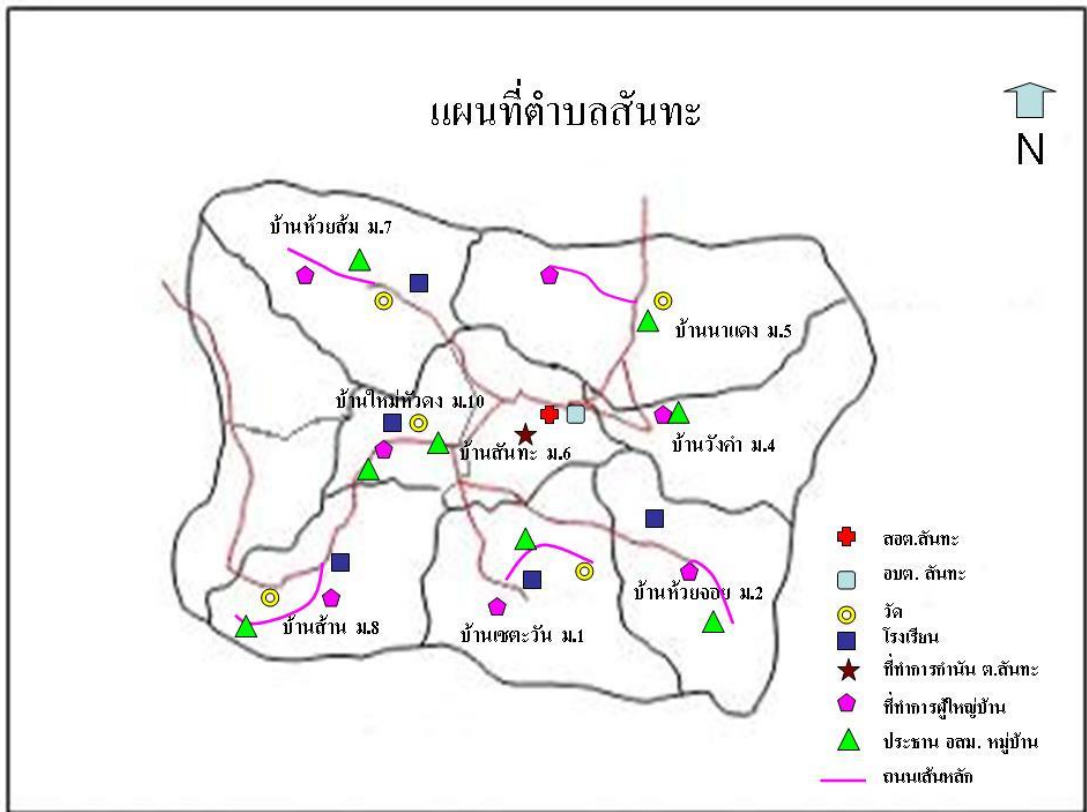
ตำบลสันทะตั้งอยู่อำเภอพาน้อย จังหวัดน่าน มีพื้นที่ทั้งหมด 31,500 ไร่ หรือ 50.40 ตารางกิโลเมตร สันทะ มีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 10 หมู่บ้านโดยห่างจากอำเภอเมืองน่านประมาณ 70 กิโลเมตร ภูมิประเทศส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นภูเขาสูง สลับกับที่ราบเพียงเล็กน้อย โดยมีถนนลาดยางและคอนกรีตเข้าถึงทุกหมู่บ้าน

จำนวนประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสันทะ มีทั้งสิ้น 1,657ครัวเรือน 6,176 คน โดยอาชีพส่วนใหญ่ของประชากร คือ การทำนา ทำไร่ ทำสวน ค้าขาย รับจ้างทั่วไป และรับราชการ โดยปัญหาของประชาชนส่วนใหญ่ คือ ปัญหาด้านภาระหนี้สิน การขาดการรวมกลุ่ม ปัญหาด้านขยะ และปัญหาการรับรู้ข่าวสารของราชการ

2) บริบททางสังคม

เนื่องจากตำบลสันทะ มีสภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูง จึงทำให้แต่ละหมู่บ้านมีอาณาเขตที่ห่างไกล และประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ม้งซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่ที่ 3 และ หมู่ที่ 9 ซึ่งมีผลต่อการสื่อสารติดต่อทำความเข้าใจในนโยบายต่างๆ จากทางราชการในบางครั้ง ดังนั้นจากความแตกต่างภูมิศาสตร์ ภาษา และอาชีพ จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการทำงานพัฒนาในพื้นที่ และชุมชนยังขาดความเข้มแข็ง ดังนั้นการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลสันทะจึงต้องเน้นการออกไปบริการในพื้นที่ในหมู่บ้านต่างๆ พร้อมกับการประชาสัมพันธ์ถึงกิจกรรมต่างๆ และโครงการต่างๆ ที่ส่วนราชการภูมิภาคหรือท้องถิ่นมีการจัดทำ

รูปที่ 5.4 แผนที่ของตำบลสันทะ อ.นา้อย จ.น่าน



ที่มา: <http://www.santalocal.go.th/indexx.php?m=m3>. เข้าถึงเมื่อ 27 มกราคม 2560

สำหรับโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลสันทะ มีฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี ปัจจุบัน คือ นายอภิชาติ วังเขียว และมีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 20 คน (ตัวแทนจากหมู่ละ 2 คน) โดยโครงสร้างแบ่งเป็น สำนักปลัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม โดยทั้งนี้การทำงานของงานสวัสดิการชุมชนอยู่ในการดูแลของนักพัฒนาชุมชน ในส่วนของสำนักปลัด ซึ่งต้องอาศัยการทำงานร่วมกับสมาชิกสภาองค์การบริหารตำบล และผู้นำในหมู่บ้าน ในการดำเนินการออกพื้นที่ในการให้บริการ และประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่างๆ

5.2.2. การจัดสวัสดิการสังคมในเขต อบต.สันทะ

ด้วยสภาพทางภูมิศาสตร์ การจัดสวัสดิการสังคมของ อบต.สันทะ จำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างหมู่บ้านในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกต่างระหว่างหมู่บ้านที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่สูงกับหมู่บ้านในพื้นที่ราบ และเนื่องจากตำบลสันทะยังเป็นพื้นที่ที่มีวิถีชีวิตแบบชนบทอยู่มาก ทำให้การดำเนินงานของ อบต. ต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือระหว่างเครือญาติพอสมควร

1) เบี้ยยังชีพ

การจ่ายเบี้ยยังชีพของ อบต.สันทะ มีลักษณะคล้ายกับของ อบต.ฝายแก้ว กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิรับเบี้ยฯ เลือกใช้วิธีรับเป็นเงินสดมากกว่าการรับผ่านธนาคาร เพราะเนื่องจากลักษณะพื้นที่ภูเขาสูง การเดินทางไปถอนเงินกับธนาคารหรือตู้กดเงินสด (ATM) เป็นเรื่องที่ยากลำบาก เพราะผู้สูงอายุ หรือผู้พิการบางรายไม่สามารถเดินทางไปเองได้ จึงมีการให้ลูกหลาน หรือผู้ใกล้ชิดไปกดเงินแทนซึ่งสร้างปัญหาตามมา เช่น กรณีการได้รับเงินไม่เต็มจำนวนเพราะลูกหลานหักค่าเบี้ยบางส่วนเป็นค่าเดินทาง เป็นต้น รวมถึงการมีในพื้นที่มีกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่ใน ม.3 และ ม.9 (สื่อสารภาษาม้ง) จึงทำให้การจ่ายเบี้ยยังชีพจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้นำชุมชนและ หรือ ส.อบต. ในการประสานการเข้าพื้นที่ และยืนยันตัวผู้รับเบี้ย อย่างถูกต้องและปลอดภัย

โดยขั้นตอนของนำส่งเบี้ยยังชีพของ อบต. กล่าวคือ จะมีการตั้งคณะกรรมการของ อบต. โดยทั้งนี้ นักพัฒนาชุมชนจะเป็นผู้ดูแลข้อมูลของผู้ได้รับเบี้ยยังชีพผ่านการกรอกข้อมูลสารสนเทศ รวมถึงการเบิกเงินสดจากธนาคารและนับแยกเป็นประเภท (เหมือนกรณีของ อบต. ฝายแก้ว) โดยจะมีการประสานงานกับผู้นำชุมชนและ ส.อบต. ในการนำส่งเบี้ยยังชีพในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่สถานที่ที่ใช้ในการรับเบี้ย คือ ศาลาประชาคมของแต่ละหมู่บ้าน

ในวันนำส่งเบี้ยยังชีพนั้น เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนจะเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวทุกครั้ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการพบปะพูดคุยกับประชาชนในพื้นที่ ทั้งการไต่ถามเรื่องสุขภาพ รวมถึงการกระจายข่าวสารของส่วนราชการทั้งของส่วนกลาง/ ส่วนภูมิภาค/ และท้องถิ่น ให้ประชาชนได้ทราบ โดยเฉพาะในกลุ่มชาติพันธุ์จะมีผู้นำชุมชนเป็นผู้แปลภาษาให้เพื่อให้เกิดการสื่อสารที่ตรงกัน ทั้งนี้สามารถสรุปการนำส่งเบี้ยยังชีพในพื้นที่ของ อบต.สันทะ ได้ตามแผนภาพที่ 5.4

แผนภาพที่ 5.4 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ อบต.ผายแก้ว ด้านเบี้ยยังชีพ



2) ประกันสังคม

“อะไรเป็นประโยชน์กับชาวบ้าน เราก็ทำ เค้ามีอะไร[เกี่ยวกับประกันสังคม] เค้ามาหาเราได้ เรายินดีจะช่วยเค้า ... เราพยายามจัดระบบ เตรียมเอกสารไว้ให้พร้อมเวลาที่ชาวบ้านมาหาเรา ปรีกษาเรา แล้วเราก็เก็บรวบรวมข้อมูลไว้ส่งกลับไปประกันสังคมจังหวัด”

อดีตนักพัฒนาชุมชน อบต. สันทะ
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2559

การกล่าวถึงเหตุผลการตัดสินใจเสนอต่อนายก อบต. สันทะ ของพัฒนาชุมชน อบต. สันทะในขณะนั้น เพื่อตัดสินใจเข้าร่วมเป็นเครือข่ายประกันสังคมของจังหวัดน่าน ในการให้บริการประชาชนเรื่องของประกันสังคมให้กับประชาชนในพื้นที่

โดยหลังจากการเข้าร่วมเครือข่ายดังกล่าว นักพัศฯ ก็ได้เข้าร่วมอบรมกับจาก
 ประกันสังคมในการทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานของประกันสังคมจังหวัดน่าน โดยได้รับเอกสาร
 และตารางในการจัดทำบริการด้านต่างๆของประกันสังคม โดยทั้งนี้ อบต.สันทะ ได้รับรางวัล
 ดาวเด่นในการเป็นผู้ประสานงานดังกล่าวอีกด้วย

แผนภาพที่ 5.5 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ อบต.ฝายแก้ว ด้านประกันสังคม



อย่างไรก็ตาม ผู้ประกันตนที่มาใช้บริการจาก อบต.สันทะ มีจำนวนน้อยมาก เนื่องจาก
 ประชากรส่วนใหญ่ทำอาชีพเกษตรกรรม (และไม่ได้สนใจในการสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตาม

มาตรา 40) โดยผู้ที่มารับบริการเรื่องประกันสังคมจาก อบต. สันทะ จะเป็นผู้ประกันตนเก่าซึ่งเคยทำงานในองค์กรที่มีนายจ้างและลาออกกลับมาในภูมิลำเนา

ทั้งนี้ ในการเก็บข้อมูลระยะที่ 3 เป็นช่วงเวลาที่หลังนักพัฒนาชุมชนของ อบต. สันทะได้ย้ายไปประจำอยู่ในท้องถิ่นที่อื่น และยังไม่มีนักพัฒนาชุมชนคนใหม่เข้ามาประจำในพื้นที่ การให้บริการด้านดังกล่าวจึงขาดผู้สานต่อ ทั้งในเรื่องของข้อมูลและการวางระบบงาน ประกอบกับนโยบายของทางประกันสังคมจังหวัดน่านในช่วงดังกล่าวก็ไม่ได้ตื่นตัวเหมือนในช่วงระยะเริ่มต้น

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า การนำส่งบริการด้านประกันสังคมในท้องถิ่นของ อบต. สันทะ ได้มีการพัฒนาโดยตำแหน่งนักพัฒนาชุมชนเป็นหลัก ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงนักพัฒนาชุมชนในพื้นที่จึงส่งผลต่อการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวอย่างมาก

3) สวัสดิการชุมชน

การก่อตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนในตำบลสันทะเริ่มมาจากการรวมกลุ่มออมทรัพย์ที่มีอยู่ชุมชนเข้าไว้ด้วยกัน โดยเริ่มจากแนวคิดของนักพัฒนาชุมชนที่ต้องการให้เกิดสวัสดิการในชุมชน อันเนื่องมาจากปัญหาหนี้สินและความต้องการให้มีการออมเกิดขึ้น ซึ่งเริ่มจากการประชุมกับชุมชน และเปิดรับสมัครสมาชิกกองทุนฯ ทั้งนี้สวัสดิการชุมชนตำบลสันทะ สามารถจัดตั้งขึ้นในปี 2554 โดยทั้งนี้ประธานสภา และ ส.อบต. สันทะ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ กสช. ตำบลสันทะ เพื่อสร้างความมั่นใจในระยะเริ่มต้นกองทุนด้วยเช่นกัน

โดยในกระบวนการของการบริหารจัดการ กสช. ตำบลสันทะ มีการดำเนินในรูปแบบของคณะกรรมการกองทุน โดยมีตำแหน่งประธาน รองประธาน เภรัณญิก และ กรรมการกองทุน ทั้งนี้ เภรัณญิกกองทุน (ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็น ส.อบต. สันทะ ด้วย) เป็นผู้ทำหน้าที่ในการดูแลสมุดบัญชี เพื่อแสดงรายรับ – รายจ่ายของกองทุน และมีการรายงานผ่านการประชุมคณะกรรมการกองทุนฯ เป็นประจำ (ดู รูปที่ 5.5)

รูปที่ 5.5 การประชุมคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลสันทะ เมื่อปี พ.ศ. 2554



อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ กสชช.ตำบลสันทะ ยังคงต้องอาศัยความช่วยเหลือจาก อบต. สันทะอยู่มาก ดังกรณีการย้ายของนักพัฒนาชุมชนฯ ก็ได้มีการแต่งตั้งรองปลัด อบต. สันทะ เข้ามาดูแลงานส่วนนี้แทน ซึ่งโดยนัยยะแล้วอาจแปลความได้ว่า การบริหารจัดการ กสชช.ตำบลสันทะ นั้นยังต้องพึ่งพา อบต.สันทะ อยู่มากนั่นเอง

5.2.3. การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.สันทะ

การประสานความร่วมมือในตำบลสันทะเกิดขึ้นได้ด้วยศักยภาพและความมุ่งมั่นของนักพัฒนาชุมชน ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาระบบสวัสดิการท้องถิ่นที่เริ่มต้นและยังยึดโยงอยู่กับ อบต.สันทะ ค่อนข้างมาก และเมื่อนักพัฒนาชุมชนคนดังกล่าวย้ายไป จึงส่งผลกระทบต่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือในตำบลสันทะอย่างมาก

1) บริบทของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

เงื่อนไขทางนโยบายและกฎหมายของรัฐบาลกลางและเงื่อนไขทางทรัพยากรของหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่ทำให้เกิดการประสานความร่วมมือในตำบลสันทะมีลักษณะ

เช่นเดียวกันกับ อบต.ฝายแก้ว แต่สิ่งที่ต่างออกไป คือ พลวัตทางการเมืองของ อบต.สันทะ ที่ยังมีลักษณะของเครือญาติและสังคมแบบปิตาธิปไตย ซึ่งทำให้การพัฒนาระบบสวัสดิการท้องถิ่นโดยนักพัฒนาชุมชนหญิงต้องอาศัยความพยายามอย่างมากในการสร้างความเชื่อใจต่อระบบสวัสดิการท้องถิ่นที่จะถูกพัฒนาขึ้น นอกจากนี้ ด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรมซึ่งตำบลสันทะมีกลุ่มชาติพันธุ์อยู่หลายกลุ่มทำให้การทำความเข้าใจเรื่องสวัสดิการท้องถิ่นร่วมกันเป็นเรื่องยากด้วยเหตุผลของภาษาเป็นหลัก

2) แรงขับเคลื่อน

ภาวะผู้นำและความมุ่งมั่นของนักพัฒนาชุมชนของ อบต.สันทะ เป็นแรงขับเคลื่อนหลักที่ทำให้เกิดการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในตำบลสันทะได้ ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์นักพัฒนาชุมชนของ อบต.สันทะ (สัมภาษณ์, 22 ส.ค. 59) ที่เล่าถึงการเริ่มต้นงานพัฒนาในตำบลสันทะว่า

“...ก็การรวมคนนะ ส่วนใหญ่แล้วการทำงานเราจะลงทุกหมู่บ้านอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น สิ่งแรกที่มาถึง อบต. ก็คือต้องมีสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สอบต. อะไรนะเนาะ แล้วก็จะต้องทำงานร่วมกับเขาให้ได้ อย่างนี้ค่ะ โดยเฉพาะเราเป็นผู้หญิงเนี่ยค่อนข้างจะยากเพราะว่าตำบลสันทะเนี่ยอะไรก็ผู้ชายก่อน เพราะฉะนั้นเนี่ยเราก็ลงคลุกกับเขาให้ได้ให้ทำยังงี้ก็ได้ให้เขาไว้วางใจเราอะไรอย่างนี้ค่ะ”

ทั้งนี้ การทำงานเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาสวัสดิการภายในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ต้องพบเจอกับเงื่อนไขซึ่งอาจกลายมาเป็นอุปสรรคได้บ่อยครั้ง โดยนักพัฒนาชุมชน อบต.สันทะ ได้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นผ่านหลักการที่ยึดถือโดยส่วนตัว (สัมภาษณ์, 22 ส.ค. 59) ว่า

“...เราก็ยึดอยู่ 3 ตัวหลัก คือ 1. มีกฎหมายให้เราปฏิบัติ 2. ประชาชนได้ประโยชน์ 3. องค์กรไม่เสียประโยชน์ เพราะฉะนั้น 3 อย่างเนี่ยถ้าเราทำก็คือ ถ้าสมมุติประชาชนได้แต่องค์กรเสีย เจ้านายเราจะบีบเรา แต่ถ้าเราไม่ทำตามระเบียบ เราก็โดนใช้ไหม”

3) พลวัตของการประสานความร่วมมือ

การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในตำบลสันทะยังไม่ปรากฏแรงจูงใจที่มีร่วมกัน หลักการที่มีร่วมกัน และสมรรถนะที่ใช้ร่วมกันอย่างชัดเจน โดยมีเหตุผลที่เป็นไปได้สองประการ ประการแรก เนื่องจากบทบาทของนักพัฒนาชุมชนในการเป็นผู้จัดการการประสานความร่วมมือเด่นชัดมากจนดูเหมือนว่าพลวัตของการประสานความร่วมมือเลื่อนไหลไปตามสมรรถนะและความมุ่งมั่นของตัวผู้จัดการเอง และประการที่สอง เนื่องจากตัว อบต. สันทะ กับ กสชช.ตำบลสันทะ ถูกสืบเป็นเนื้อเดียวกันอย่างแยกออกได้ยาก ดังจะเห็นได้จากการที่บุคลากรของ อบต.สันทะ ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ของกองทุน เช่น ส.อบต. เป็นเหรียญก นักพัฒนาชุมชนเป็นเลขานุการ เป็นต้น

4) กิจกรรมการประสานความร่วมมือ

ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามแสดงให้เห็นว่า กิจกรรมการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.สันทะ ที่โดดเด่น คือ กิจกรรมด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล การร่วมโครงการ และการกำหนดนโยบายร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลบางส่วนที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนามที่พบว่า อบต.สันทะ กับ กสชช.ตำบลสันทะ และ สปสจ.น่าน มีการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวร่วมกันจริง

ตารางที่ 5.2 ค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.สันทะ

รูปแบบสวัสดิการ	กิจกรรมการประสานความร่วมมือ					ค่าเฉลี่ยรวม	แปลผล
	Info seeking	Adjust seeking	Policy making	Resource exchange	Project based		
กองทุนสวัสดิการชุมชน	3.00	2.17	3.00	1.00	3.00	2.43	มาก
ประกันสังคมในท้องถิ่น	3.00	0.83	2.75	2.00	2.50	2.22	มาก

อย่างไรก็ตาม ข้อพึงพิจารณาของ อบต.สันทะ คือ การที่ อบต. กับ กสชช. เป็นองค์กรที่แทบจะแยกออกจากกันไม่ได้และนักพัฒนาชุมชนที่มีความมุ่งมั่นอย่างมาก โดยประเด็นแรกว่าด้วยการเป็นหนึ่งเดียวของ อบต. กับ กสชช. นั้นทำให้เกิดข้อสรุปที่สวนทางกับการประสาน

ความร่วมมือว่า แท้ที่จริงแล้ว การประสานความร่วมมือนั้นยังไม่ได้เกิดขึ้นและ อบต.สันทะ คือ ผู้ดำเนินงานสวัสดิการที่แท้จริงมากกว่า และประเด็นที่สองว่าด้วยนักพัฒนาชุมชนนั้น พบว่า การประสานความร่วมมือด้านสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.สันทะ นั้นเกิดขึ้นจริง แต่เป็นการ ประสานความร่วมมือที่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารจัดการของนักพัฒนาชุมชนอย่างมาก และเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงบุคคล การประสานความร่วมมือนี้อาจไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความไม่ยั่งยืนของการประสานความร่วมมือที่เกิดขึ้น

5) ผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน

การประสานความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างที่นักพัฒนาชุมชนคนเดิมยังอยู่กับ อบต. สันทะ นั้นได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ของการสร้างระบบการจัดสวัสดิการท้องถิ่นและความสัมพันธ์ ส่วนบุคคลที่แนบแน่นระหว่างนักพัฒนาชุมชนกับชาวบ้าน ซึ่งได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของ บริบทในตำบลสันทะไปบ้าง เช่น เกิดการยอมรับผู้นำหญิงมากขึ้น เกิดการดูแลแบบญาติมิตร ระหว่าง อบต.สันทะ กับชุมชน อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์และการเปลี่ยนแปลงนี้ยังไม่แน่นอนเนื่อง ด้วยสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลดังที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น

5.3. เทศบาลเมืองน่าน: ผู้ขับเคลื่อนที่มีความพร้อมด้านทรัพยากร

กรณีของเทศบาลเมืองน่านมีความโดดเด่นในด้านความพร้อมของทรัพยากรที่ อปท. สามารถจะจัดสรรเพื่อใช้ในการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้ ความพร้อมเหล่านี้ทำให้การจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ ทม.น่าน มีความเป็นระบบและเป็นทางการ มีกฎระเบียบ มีโครงสร้างการดำเนินงาน และบุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับอีกสามกรณีศึกษา

5.3.1. ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่เทศบาลเมืองน่าน

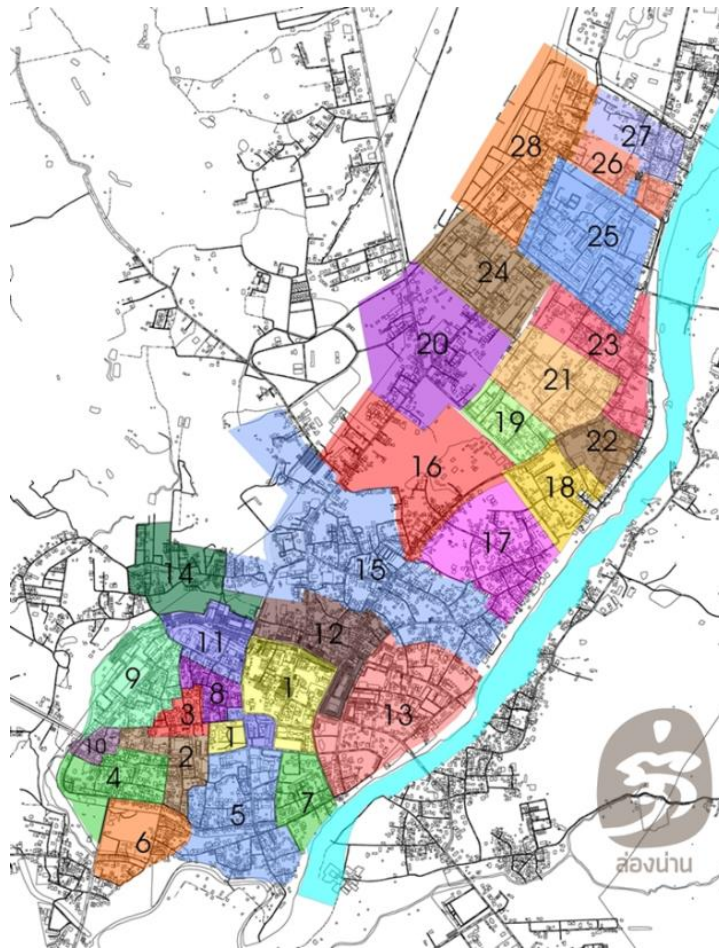
1) ข้อมูลพื้นฐาน

เทศบาลเมืองน่านมีพื้นที่ทั้งหมด 7.6 ตารางกิโลเมตร หรือ 4,750 ไร่ ประกอบด้วย ตำบลในเวียงทั้งตำบลและตำบลผาสิงห์บางส่วนลักษณะของชุมชนในเขตเทศบาลเมืองน่านมีทั้งลักษณะเมือง และกึ่งเมืองกึ่งชนบท โดยมีจำนวนประชากรประมาณ 20,595 คน แบ่งเป็น ชุมชนทั้งหมด 30 ชุมชน (ดังรูปที่ 5.6) ซึ่งมีการแบ่งชุมชนตาม “ศรัทธาวัด” ของสมาชิกในแต่ละชุมชน ทำให้เกิดลักษณะชุมชนใหญ่และชุมชนเล็กที่แตกต่างกัน เช่น ชุมชนขนาดเล็กซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างและการเกษตร เช่น ชุมชนภูมินทร์-ท่าลี่ ชุมชนศรีพันต้น ชุมชนบ้านอรัญวาส ชุมชนบ้านอภัย ส่วนชุมชนที่เป็นขนาดใหญ่ ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ ข้าราชการ และค้าขาย ชุมชนช้างค้ำ ชุมชนมณเฑียร ชุมชนพระเกิด ชุมชนบ้านช้างเผือก ชุมชนบ้านไผ่เหลือง ชุมชนบ้านประตูปลอง เป็นต้น

2) บริบททางสังคม

“ในเวียงเมืองแห่งคนอายุยืน คีนถิ่นอัตลักษณ์เมืองเก่า เรามุ่งเป็นชุมชนแห่งปัญญา प्रารรณนาเป็นสังคมคุณภาพ” วิสัยทัศน์ของเทศบาลเมืองน่าน ที่เน้นการเป็นเมืองสะอาด โดยการใช้การมีส่วนร่วมของชุมชนผ่านนโยบายที่มีการประชาสัมพันธ์ให้รับทราบเพื่อให้ “เทศบาลเมืองน่านเป็นห้องรับแขกของจังหวัด”

รูปที่ 5.6 แสดงเขตศรัทธาวัตในเทศบาลเมืองน่าน



ที่มา <https://longnanproject.wordpress.com>. เข้าถึงเมื่อ 27 มกราคม 2560.

ในทางการเมืองการปกครอง เทศบาลเมืองน่านนายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) คือ นายสุรพล เจริญสูตร ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมัยที่สอง โดยเน้นการทำงานที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อผู้บริหารโดยตรง และมุ่งเน้นการทำงานตามระบบธรรมาภิบาล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้เร็วที่สุด ทั้งนี้การดำเนินงานในเทศบาลเมืองน่าน โครงสร้างการบริหารงานได้เป็น 7 กอง ได้แก่ สำนักงานปลัด กองคลัง กองช่าง กองสุขาภิบาล กองศึกษา กองวิชาการและแผน และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม โดยทั้งนี้การดำเนินงานเรื่องสวัสดิการชุมชน อยู่ภายใต้การดำเนินงานของกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองสาธารณสุข คือ นางบัวผา มงคลแก้ว ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดำเนินสวัสดิการของชุมชน ในเขตเทศบาลเมืองน่าน

5.3.2. การจัดสวัสดิการท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองน่าน

การจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมของ ทม.น่าน มีเพียงสองรูปแบบที่ชัดเจน คือ การจ่ายเบี้ยยังชีพและกองทุนสวัสดิการชุมชน โดย ทม.น่าน ไม่ได้มีการดำเนินงานในฐานะเครือข่ายประกันสังคมเท่าใดนักเมื่อเทียบกับกรณีศึกษาอื่นๆ

1) เบี้ยยังชีพ

ในกรณีการจ่ายเบี้ยยังชีพของเทศบาลเมืองน่าน ได้มีการดำเนินการโดยเทศบาลเอง ก่อนที่จะมีการดำเนินนโยบายตามรัฐบาล แต่เป็นรูปแบบการจ่ายค่าเบี้ยยังชีพให้ผู้มีรายได้น้อย โดยมอบหมายให้ทำภารกิจในการดูแลความสะอาดของถนนหน้าบ้านในระยะ 100 เมตร แต่ต่อมาเมื่อทางภาครัฐมีนโยบายในการนำจ่ายสวัสดิการเบี้ยยังชีพให้ประชาชนผู้มีคุณสมบัติอายุ (60 ปีขึ้นไป) ผู้พิการ และผู้ป่วยติดเชื้ จึงทำให้ผู้ที่เคยได้รับเบี้ยดังกล่าวในอดีตกลายเป็นอาสาสมัครดูแลถนน (โดยได้รับทั้งเบี้ยยังชีพและค่าตอบแทนค่าอุปกรณ์ทำความสะอาด) จนเทศบาลเมืองน่านได้รับการชื่นชมถึงความสะอาดในเขตเทศบาลเมือง

สำหรับการดำเนินการจ่ายเบี้ยยังชีพของเทศบาลเมืองน่านในปัจจุบัน ก็คล้ายคลึงกับ 2 กรณีข้างต้น คือ อบต. ฝ่ายแก้ว และ อบต. สันทะ โดยเริ่มจากการจัดตั้งคณะกรรมการ และให้ผู้มีสิทธิ์ สามารถเลือกรับเบี้ยยังชีพว่าจะรับผ่านธนาคาร หรือ รับเป็นเงินสด ซึ่งประชาชนในเขตเทศบาลยังคงเลือกรับเงินสวัสดิการในรูปแบบเงินสดมากที่สุด โดยทางเทศบาลจะนำการจ่ายเงินให้ผู้รับสวัสดิการทุกวันที่ 7 ของเดือน พร้อมกันในทุกชุมชน (อาจมีการเปลี่ยนแปลงถ้าจำเป็น) โดยจะมีคณะกรรมการนำเงินสดไปมอบให้กับผู้รับเบี้ยในแต่ละชุมชนในช่วงเวลาเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น การแจกเบี้ยยังชีพเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2560 ผู้วิจัยได้เข้าร่วมสังเกตการณ์ คณะเจ้าหน้าที่ได้แบ่งออกเป็นทีมๆ ละ 2-3 คน แล้วแยกย้ายกันไปจ่ายเงินตามจุดนัดพบของแต่ละชุมชน (ศรัทธาวัต) ทั้งนี้ ในส่วนของประชาชนที่มารวมตัวกันตามจุดต่างๆ ในชุมชน ได้ทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน เช่น การประชุมหารือเรื่องสำคัญ การร่วาง การจ้อยขอ (ร้องเพลงพื้นเมือง) เป็นต้น (ดู รูปที่ 5.7)

รูปที่ 5.7 บรรยากาศกิจกรรมในวันจ่ายเบี้ยยังชีพของ ทม.น่าน เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2560



แผนภาพที่ 5.6 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ ทม.น่าน ด้านเบี้ยยังชีพ



ในการนำจ่ายสวัสดิการในรูปแบบเงินสด ในแต่ละชุมชนทำให้เห็นการเกิดพื้นที่ทางสังคมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่าง ทม.น่าน และประชาชน เช่น ทม.น่านก็จะมีการแจ้งข่าวที่สำคัญ เช่น การแจ้งเตือนเรื่องโรคระบาด ปัญหาเรื่องอุทกภัย และข่าวสารสำคัญต่างๆ รวมถึงการนำพยาบาลจากเครือข่ายโรงพยาบาลเวชกรรมมาให้การตรวจวัดความดัน และให้คำปรึกษาแก่ผู้มารับเบี้ย จึงเป็นการช่วยสร้างบรรยากาศที่เป็นกันเองระหว่าง ทม.น่าน กับประชาชนได้เป็นอย่างมาก สำหรับประชาชนเองก็ได้มีโอกาสแจ้งข่าวสารแก่ทาง ทม.น่าน เช่น เรื่องขยะ ปัญหาเสียงรบกวนจากเพื่อนบ้าน ปัญหาฝาท่อถนนหน้าบ้านมีปัญหา หรือการแจ้งเรื่องอุปกรณ์ที่เสียหาย เช่น กรณีอาสาสมัครขยะแจ้งเรื่องที่ตักผงชำรุดและยังไม่ได้รับอันใหม่ เป็นต้น ทั้งนี้การแจกเบี้ยยังชีพ ยังช่วยให้เกิดการพบปะสังสรรค์ของผู้สูงอายุที่สามารถช่วยให้ผู้สูงอายุได้พบปะ และไม่ให้เป็นผู้ป่วยติดเตียงได้ ดังนั้นจึงสามารถการนำส่งเบี้ยยังชีพของ ทม.เมืองน่าน ได้ตามแผนภาพที่ 5.3

2) ประกันสังคม

จากการที่เทศบาลเมืองน่านเป็นพื้นที่ตั้งของประกันสังคม จังหวัดน่าน จึงไม่ได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายประกันสังคมในจังหวัดน่าน และไม่มีประชาชนมาติดต่อสอบถามหรือขอรับบริการที่เกี่ยวข้องกับประกันสังคมเลย โดยนักพัฒนาชุมชนของเทศบาลเมืองน่านได้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นนี้ไว้ว่า

“ไม่มี [การมาขอรับบริการด้านประกันสังคมที่ ทม.น่าน] นะคะ... อาจเป็นเพราะประกันสังคมเองก็อยู่ในตัวเมือง ชาวบ้านเองก็เดินทางไปทำงานได้โดยตรงอยู่แล้ว”

สัมภาษณ์เมื่อ 23 สิงหาคม 2559

3) สวัสดิการชุมชน

“[กองทุนสวัสดิการชุมชน] ตำบลเวียงใต้ เริ่มปี 49 ผมไปขอยืมเงินวัด
หลวงพ่อเขาให้มาแสนหนึ่งเอามาเป็นทุน ว่าเรามีความจำเป็นต้องใช้”

พ่อสมพงษ์

รองประธาน กสชช.

สัมภาษณ์เมื่อ 7 มิถุนายน 2560

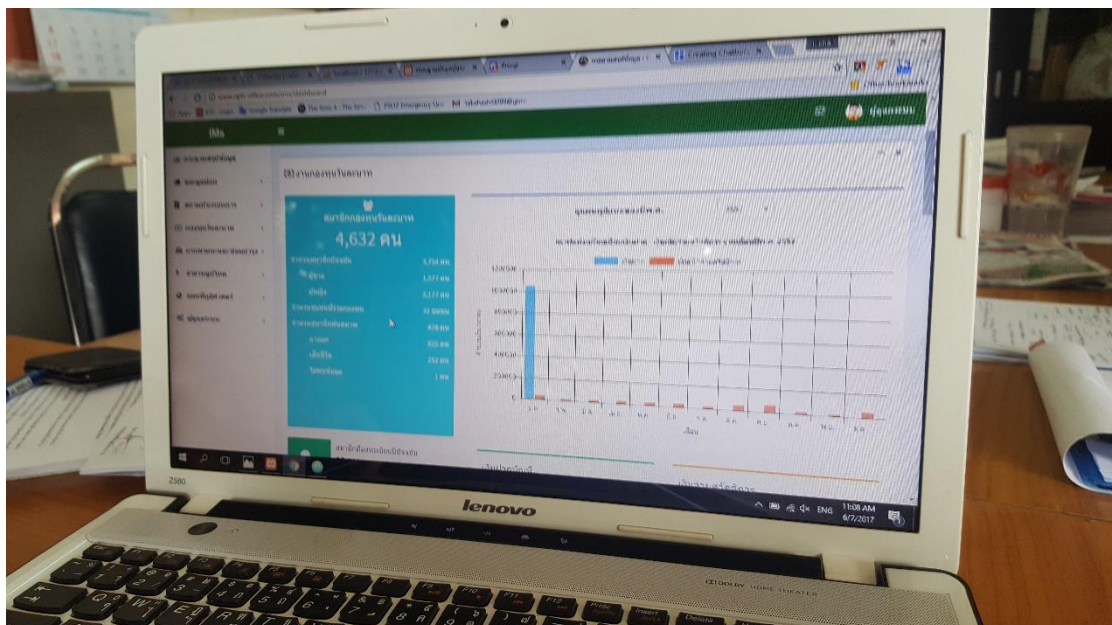
จุดเริ่มต้นของการก่อตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน (กสชช.) ตำบลในเวียงของ ทม.น่าน โดยเริ่มจากการการดูความสำเร็จของพื้นที่ต้นแบบ กรณีชุมชนบ้านน้ำเกีย่น อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน จากการเข้าร่วมของสมาชิกและได้รับเงินปันผลจากการณิการเสียชีวิต (สัมภาษณ์, นายกเทศบาลเมืองน่าน, 9 พ.ค. 60, และ พ่อสมพงษ์ รองประธาน กสชช., 7 มิ.ย. 2560) โดย กองทุนลักษณะดังกล่าวได้ทดลองทำในพื้นที่ชุมชนเวียงใต้ ในปี พ.ศ. 2549 โดยผู้ริเริ่มคือ พ่อสมพงษ์ ธรรมราช อดีตข้าราชการครู (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นรองประธาน กสชช. และ สมาชิกสภาเทศบาลเมืองน่าน)

หลังจากนั้น กองทุนดังกล่าวจึงได้เริ่มมีการขยายไปยัง หมู่บ้านต่างๆ จากการร่วมมือในการดำเนินงานของคุณพ่อสมพงษ์ (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นรองประธาน กสชช.) และเทศบาลเมืองน่าน นำโดยนักพัฒนาชุมชน ผอ.กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองน่าน ในการให้ข้อมูลการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนในแต่ละชุมชน จนในที่สุดกองทุนกล่าวได้รวมกันในรูปแบบการดำเนินงานระดับตำบล โดยขณะนั้นได้เริ่มจาก กองทุนบ้านสภารถ บ้านสบताल บ้านน้ำล่อม และบ้านก๊เวียงใต้

โดยทั้งนี้ ในการจัดตั้งช่วงแรก กสชช.ตำบลในเวียง นายกเทศมนตรีเมืองน่านได้เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กสชช. อยู่ระยะหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นจากประชาชนและชุมชนต่างๆในการจัดตั้ง แต่หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนให้ข้าราชการบำนาญท่านหนึ่งเข้ามาเป็นประธานแทน เพื่อให้ชาวบ้านได้จัดการกองทุนด้วยตนเอง โดยไม่ต้องกังวลในประเด็นการมีการเมืองเข้าไปแทรกแซงในการจัดตั้งกองทุน

และหลังจากการรวมตัวกันในการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนดังกล่าว ทม.น่าน ได้ให้เงินอุดหนุนแก่ กสช.ตำบลในเวียง อย่างสม่ำเสมอภายใต้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย พร้อมกับการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อจัดการข้อมูลการจ่ายเงินสวัสดิการชุมชนของสมาชิกกองทุนด้วย โดยการพัฒนาระบบดังกล่าว ทม.น่าน ได้มีเจ้าหน้าที่ด้านคอมพิวเตอร์รับผิดชอบดูแลพัฒนาระบบดังกล่าวโดยตรง ซึ่งเป็นอีกส่วนหนึ่งของการร่วมมือกันระหว่าง ทม.น่าน กับ กสช.ตำบลในเวียง (ดู รูปที่ 5.8)

รูปที่ 5.8 ระบบจัดการข้อมูลของกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลในเวียงที่อยู่ระหว่างการพัฒนา



นอกเหนือจากการสนับสนุนงบประมาณ คน และเทคโนโลยีข้างต้น นายกเทศมนตรีเมืองน่านยังมีทัศนคติที่เอื้อต่อการพัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชน ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ช่วงหนึ่งที่ว่า

“...การจัดการนี้เราก็พยายามทำให้อยู่กับชุมชนกับภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการมากกว่าการที่เราจะเป็นผู้บัญชาการ เราต้องการเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการให้เกิดเป็นรูปธรรมและรู้สึกในการรักษาเงินตัวเองแต่ในขณะเดียวกันเราก็ต้องคอยดูว่าไม่ให้เงินเหล่านั้นมันถูกโกงหรือถูกสูญหายไปนะคับ ถ้าได้มีการจัดการที่เกิดความคุ้มค่าต่อผู้ได้รับนะฮะ”

แผนภาพที่ 5.7 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ ทม.น่าน ด้านสวัสดิการชุมชน



จากข้อมูลภาคสนาม สามารถสรุปได้ว่า กสชช.ตำบลในเวียง และ ทม.น่าน มีการดำเนินงานที่แนบแน่นในการดำเนินงานร่วมกันกับชุมชน ยกตัวอย่างเช่น ถึงแม้จะมีความพยายามที่จะแยกฝ่ายการเมืองออกจากการบริหาร กสชช. แต่กรรมการบางท่านยังสวมหมวกของสมาชิกสภาเทศบาลด้วย หรือการสนับสนุนทั้งงบประมาณ เจ้าหน้าที่ และเทคโนโลยีต่างๆ เป็นต้น ดังนั้นสวัสดิการชุมชนของเทศบาลเมืองน่านจึงมีประสานความร่วมมือเกิดขึ้นดังแสดงในแผนภาพที่ 5.6

5.3.3. การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ ทม.น่าน

การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของเทศบาลเมืองน่านมีจุดเน้นไปที่กองทุนสวัสดิการชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการเป็นผู้ประสานความร่วมมือที่สามารถสนับสนุนทรัพยากรด้านต่างๆ ให้กับ กสชช.ตำบลในเวียง ได้

1) บริบทของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

เงื่อนไขทางกฎหมายและนโยบายของ ทม.น่าน มีลักษณะเช่นเดียวกับของ อบต.ฝายแก้ว และ อบต.สันทะ แต่เงื่อนไขทางทรัพยากรของ ทม.น่าน สามารถมองได้ในอีกมุมหนึ่ง คือ การที่ ทม.น่าน ซึ่งถือว่าเป็น อบต. ที่มีความพร้อมด้านทรัพยากรสามารถที่จะเป็นที่พึ่งให้กับ กสช.ตำบลในเวียง ซึ่งกำลังตั้งต้น และทำให้การพัฒนา กสช. เป็นไปอย่างมีระบบและมีทรัพยากรสนับสนุนที่เพียงพอ

2) แรงขับเคลื่อน

แรงขับเคลื่อนที่ทำให้เกิดการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในพื้นที่ของ ทม.น่าน มีอยู่ด้วยกันสามประการหลัก ประการแรก คือ ภาวะผู้นำของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับซึ่งมีทักษะ ความสามารถ และวิธีการในการขับเคลื่อนสวัสดิการท้องถิ่นร่วมกันกับชุมชน ประการที่สองคือ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่มีแรงจูงใจภายในคือความมุ่งมั่นและความเห็นอกเห็นใจประชาชนในพื้นที่ของตน โดยต้องการจะเห็นการ “ให้อย่างมีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี” เกิดขึ้นภายในพื้นที่ของตน และประการที่สาม คือ การพึ่งพากันระหว่างชุมชนกับท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นมายาวนาน

3) พลวัตของการประสานความร่วมมือ

ในการประสานความร่วมมือระหว่าง ทม.น่าน กับชุมชนนั้น แรงจูงใจที่มีร่วมกันคือ ความต้องการในการเห็นประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสุข ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการอันหนึ่งที่มีร่วมกันด้วย โดยหลักการแบบไม่เป็นทางการนี้ถูกเสริมด้วยหลักการแบบเป็นทางการ คือ ระเบียบกองทุน ที่ถูกร่างขึ้นมาไว้ใช้ประกอบการดำเนินงานของ กสช.ตำบลในเวียง นอกจากนี้ สมรรถนะที่ ทม.น่าน กับชุมชน ใช้ร่วมกันส่วนมาก คือ ทรัพยากรบุคคล เช่น เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ ทม.น่าน หรือชาวบ้านที่ทำงานด้วยจิตอาสาในชุมชน เป็นต้น และทรัพยากรเชิงระบบ เช่น ระบบการจัดเก็บข้อมูลออนไลน์ เป็นต้น

4) กิจกรรมการประสานความร่วมมือ

กิจกรรมการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ ทม.น่าน ที่โดดเด่นที่สุด คือ การร่วมกำหนดนโยบาย ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประกอบจะพบว่า

ทม.น่าน และ กสชช.ตำบลในเวียง ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด และในขณะเดียวกัน ทม.น่าน ยังเป็นผู้สนับสนุนทรัพยากรและจัดการข้อมูลให้กับ กสชช.ตำบลในเวียง อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ยังไม่สามารถสรุปว่า การดำเนินงานร่วมกันระหว่าง ทม.น่าน กับ กสชช.น่าน เป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกับของ อบต.สันทะ เนื่องจากถึงแม้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองน่านจะเป็นหนึ่งในคณะกรรมการแต่ยังไม่ชัดเจนว่า สท. คนดังกล่าวมีบทบาทมากนักน้อยเพียงใดในการบริหารจัดการกองทุนและเนื่องจาก สท. คนดังกล่าวเป็นผู้ที่เคยทำงานด้านสวัสดิการชุมชนมาก่อนที่จะเป็น สท. การแบ่งแยกระหว่างบทบาทความเป็น สท. กับการเป็นผู้ขับเคลื่อนด้านสวัสดิการชุมชนของตำบลในเวียงจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก

ตารางที่ 5.3 ค่าเฉลี่ยของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ ทม.น่าน

รูปแบบสวัสดิการ	กิจกรรมการประสานความร่วมมือ					ค่าเฉลี่ยรวม	แปลผล
	Info seeking	Adjust seeking	Policy making	Resource exchange	Project based		
กองทุนสวัสดิการชุมชน	3.20	1.00	4.00	3.50	3.50	3.04	มาก
ประกันสังคมในท้องถิ่น	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	ไม่มีเลย

กิจกรรมที่มีค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือรองลงมา คือ การแลกเปลี่ยนทรัพยากร ซึ่งเห็นได้ชัดจากการที่ ทม.น่าน จัดเจ้าหน้าที่และลูกจ้างไว้คอยสนับสนุนการดำเนินงานของ กสชช.ตำบลในเวียง และมีการพัฒนาระบบจัดการข้อมูลสนับสนุนการดำเนินงานเอาไว้ นอกจากนี้ ในอาคารสำนักงานของกองสาธารณสุข ทม.น่าน ยังมีการติดบอร์ดประชาสัมพันธ์จำนวนสมาชิกของ กสชช.ตำบลในเวียง เอาไว้ (ดู รูปที่ 5.9) ซึ่งมีนัยยะของการที่ ทม.น่าน ให้ความสำคัญกับการร่วมดำเนินงานกับ กสชช.ตำบลในเวียง อย่างมากด้วย

รูปที่ 5.9 บอร์ดประชาสัมพันธ์จำนวนสมาชิก กสชช.ตำบลในเวียง

เดือน มกราคม-ธันวาคม										
ลำดับ	ชื่อชุมชน	จำนวนสมาชิก	ปี พ.ศ. 2557							
			ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส
1	ประตูปลอง		-	-	217	210	217			
2	ท่าช้าง		3,193	2,943	3,224	3,120	3,224			
3	มงคล		22,265	-	-	-	-			
4	หัวข่วง		1,581	1,428	1,530	1,500	-			
5	มณฑิยา		1,612	1,987	1,891	1,830	1,705			
6	ข้างเผือก		4,815	-	-	-	-			
7	สธารส		3,735	-	7,945	3,060	2,490			
8	เชียงช้าง		8,356	-	-	-	-			
9	มหาโพธิ์		37,356	10,430	5,253	3,575	3,584			
10	น้ำลอม		5,338	2,184	2,418	2,340	2,418			
11	พระเนตร		23,598	2,744	3,038	2,940	3,007			
12	พระเกิด		36,952	8,716	2,883	2,790	2,883			
13	เมืองเส้น		5,042	2,576	2,852	2,760	2,852			
14	ดอนแก้ว		34,527	3,726	4,244	6,095	3,627			
15	สวนตาล		21,100	19,722	17,300	7,100	8,750			
16	ดอนศรีเสริม		7,15	7,12	775	750	775			
17	หัวเวียงใต้		21,181	16,921	15,543	13,912	13,371			
18	อรัญญาวาส		39,055	-	-	-	-			
19	สวนหอม		14,845	1,717	1,798	1,710	1,798			
20	ข้างคำ		4,564	4,710	2,790	2,700	2,790			
21	พญาภู		9,477	2,414	3,460	2,610	2,697			
22	มิ่งเมือง		23,110	4,275	-	1,826	-			
23	ภูมินทร์-ท่าลี่		100,294	1,089	-	-	-			
24	พวงพยอม		16,126	2,003	2,366	2,010	2,077			
25	ศรีพันต้น		-	2,508	3,341	2,250	2,635			
26	อภัย		1,674	2,972	2,334	1,590	1,643			
27	ไผ่เหลือง		8,960	11,257	6,763	3,040	1,898			
28	ฟ้าใหม่ ม.9		1,629	-	-	-	-			
29	เทศบาลเมือง		2,190	870	-	244	1,325			

5) ผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน

การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองน่านเป็นไปในลักษณะการร่วมมือกันพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชน ซึ่งส่งผลให้เกิดความชัดเจนและความน่าเชื่อถือของกองทุน จากแต่เดิมที่ประชาชนยังมีข้อสงสัยและสนใจที่จะสมัครสมาชิกน้อยมากในปัจจุบัน กสช.ตำบลในเวียง มีเงินอยู่ประมาณ 11 ล้านบาท และยังมีผู้ที่สนใจจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนเพิ่มขึ้นอีก เนื่องจากเห็นถึงผลที่ได้รับจากการเป็นสมาชิกอย่างเป็นรูปธรรม เช่น เงินที่ได้จากการเข้าโรงพยาบาล เงินที่ได้จากการเสียชีวิต เป็นต้น

5.4. องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเกี๋ยน: ผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ

ตำบลน้ำเกี๋ยนเป็นพื้นที่ที่ได้รับความสนใจอย่างมากจากทั้งนักวิชาการและนักปฏิบัติ เนื่องจากความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมที่โดดเด่น และในส่วนของ การจัดสวัสดิการท้องถิ่น อบต.น้ำเกี๋ยน เป็นกรณีศึกษาที่มีความสนใจเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากวิธีการดำเนินงานร่วมกันของ อบต. และองค์กรชุมชนกลืนเป็นเนื้อเดียวกันอย่างแยกไม่ออก ซึ่งวิธีการดำเนินงานดังกล่าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะเป็นกรณีศึกษาสำหรับพื้นที่อื่นได้เรียนรู้ต่อไป

5.4.1. ข้อมูลทั่วไปของตำบลน้ำเกี๋ยน

1) ข้อมูลพื้นฐาน

น้ำเกี๋ยน ตำบลเล็กๆ ที่ตั้งอยู่ในอำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน ซึ่งแยกมาจากตำบลน้ำแก่น ใน พ.ศ. 2533 โดยห่างจากอำเภอนาน 17 กิโลเมตร มีลักษณะภูมิประเทศเป็นพื้นที่ราบสูงและติดกับพื้นที่ป่าต้นน้ำ ประกอบด้วยหมู่บ้าน 5 หมู่บ้าน 657 ครัวเรือน ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตรปลูกพืชไร่ เช่น ข้าวโพด งาม ถั่วเหลือง และข้าว

2) บริบททางสังคม

ตำบลน้ำเกี๋ยน แม้จะเป็นพื้นที่เล็กและมีการตัดต้งเมื่อเกือบ 20 ปีที่ผ่านมา แต่ชื่อเสียงของตำบลน้ำเกี๋ยน ในการเป็น “ชุมชนเข้มแข็ง” หรือ “ชุมชนต้นแบบ” เป็นที่รับทราบกันดีในจังหวัดน่าน และในระดับประเทศ ทั้งนี้เพราะน้ำเกี๋ยนสามารถพัฒนาตัวเองจากวิกฤตการณ์

ปัญหาด้านยาเสพติด โดยใช้ความสัมพันธ์ของเครือญาติ การเกิดกฎกติกาของชุมชน จนทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจของพี่น้องน้ำเกียน และเกิดวิสัยทัศน์ในการอยู่ร่วมกัน คือ “กินอิ่ม นอนอุ่น ผันติ” โดยเกิดแผนแม่บทของชุมชนเอง หรือ เรียกว่า “แผนชุมชนพึ่งตนเอง” เป็นทิศทางในการพัฒนาชุมชนตำบลน้ำเกียนในด้านต่างๆ

นอกจากนี้บริบทการทำงานของชุมชนน้ำเกียน ยังมีการรวมกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการทำงานร่วมกันของชุมชน เช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2532 –2534 น้ำเกียนได้ประสบปัญหาเรื่องยาเสพติด ได้ถูกจุดประกายการดำเนินการแก้ไขโดย คุณสฤษฏี สุทธิเจ้าหน้าที่สถานีอนามัย ในขณะนั้น ได้นำโมเดล บวรส. (บ้าน วัด โรงเรียน และสถานีอนามัย) มาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าว หรือ บทบาทของพระเอก 42 ชุมศึก ในการทำงานของชุมชน ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และตัวแทนฝ่ายประชาชน ในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนน้ำเกียน

ในด้านเศรษฐกิจ น้ำเกียนสามารถสร้างชื่อเสียงผ่านการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชน ภายใต้ผลิตภัณฑ์ “ชีวาร์” และ “ชีวานา” โดยมีคุณหมอศิริพันธ์ สารมณัฐ เป็นผู้ผลักดันการดำเนินการดังกล่าวจนสำเร็จเป็นที่ยอมรับมาตรฐานสากล และเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่ยั่งยืนของตำบลน้ำเกียนได้

ด้านการเมืองการปกครอง ปัจจุบันผู้ดำรงตำแหน่งนายก คือ นายมังกร ดีปินตา โดยมีการดำเนินการร่วมกับชุมชนอย่างใกล้ชิด เช่น การดำเนินการด้านสวัสดิการชุมชนที่ดำเนินการโดยนักพัฒนาชุมชน ภายใต้โครงสร้างการบริหารของสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเกียน แต่ยังคงมีการดำเนินงานต่างๆ โดยชุมชนด้วย เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลน้ำเกียน ได้มีการดำเนินงานโดยสภาองค์กรชุมชนน้ำเกียนด้วยเช่นกัน

5.4.2. การจัดสวัสดิการสังคมในเขต อบต.น้ำเกียน

ตำบลน้ำเกียนเป็นพื้นที่ที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่าภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งอย่างมาก และตำบลน้ำเกียนเองเป็นพื้นที่แรกๆ ที่มีการดำเนินงานด้านสวัสดิการชุมชนและเป็นต้นแบบให้กับหลายพื้นที่ทั้งในและนอกจังหวัดน่าน ด้วยคุณลักษณะที่โดดเด่นดังกล่าว การจัด

สวัสดิการท้องถิ่นในตำบลน้ำเกี๋ยนจึงมีลักษณะของ “ชุมชนน้ำ ท้องถิ่นหนุ่น” มากกว่าการที่ อบต. จะเป็นผู้ขับเคลื่อนหรือผลักดันให้เกิดขึ้น

1) เปี้ยยังชีพ

การจ่ายเปี้ยยังชีพของตำบลน้ำเกี๋ยนไม่ได้แตกต่างจากพื้นที่กรณีศึกษาอื่นๆ โดยผู้รับเปี้ยยังชีพของตำบลน้ำเกี๋ยนมีทั้งที่ต้องการรับเป็นเงินสดและเงินโอนผ่านธนาคาร โดยรองนายกเทศมนตรีตำบลน้ำเกี๋ยนได้เล่าประสบการณ์ให้ฟังว่า

“ส่วนมากเวลา [คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งกับ ส.อบต.] ไปจ่าย เราจะจำกันได้หมด ตำบลเราเล็กๆ ผู้รับเปี้ย 20-30 คน [ในแต่ละหมู่บ้าน] เราก็จำกันได้ ไม่เคยมีปัญหาเรื่องจ่ายผิดคน ... ส่วนการโอนเงินเข้าธนาคารนั้น ก็มีปัญหบ้าง หลานไปกดให้ตา ขอค่าน้ำมัน อะไรแบบนี้ก็มีบ้าง แต่ถ้าปัญหาที่หนักจริงๆ จะไม่ค่อยมี เรามีกลไกทางสังคมของเราดูแลอยู่”

ซึ่งสอดคล้องกับนักพัฒนาชุมชนที่เล่าให้ฟังถึงกระบวนการและปัญหาที่เกิดจากการจ่ายเปี้ยยังชีพ ซึ่งเป็นลักษณะที่พบเห็นได้โดยทั่วไปในท้องถิ่นอื่นๆ

2) ประกันสังคม

อบต.น้ำเกี๋ยน ได้เข้าร่วมเป็นเครือข่ายประกันสังคม โดยได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปเป็นผู้รับผิดชอบดูแลและคอยให้บริการด้านประกันสังคม ซึ่งเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“ส่วนมากเค้า [สำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่าน] จะให้ไปอบรมหรือไม่ก็ประชุมชี้แจง เราก็ได้ข้อมูลและความรู้มาเพื่อเตรียมไว้ให้บริการ แต่เท่าที่ทำมา ก็เห็นว่าคนมาใช้บริการอย่างมาก็แค่เดือนละคน หรือไม่ก็โทรมาถามมากกว่า”

ทั้งนี้ กรณีการมีผู้มารับบริการด้านประกันสังคมที่ อบต. น้อยเช่นนี้ถือว่าคล้ายคลึงกันในทุกกรณีศึกษาที่ถูกเลือก และเหตุผลของการที่ อบต.น้ำเกี๋ยน ตัดสินใจเข้าร่วมให้บริการด้านประกันสังคมก็เป็นเหตุผลที่คล้ายคลึงกับ อบต.ฝายแก้ว และ อบต.สันทะ

3) สวัสดิการชุมชน

กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลน้ำเกีฮ่วนเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 2540 โดยเริ่มมาจากการที่กลุ่มผู้นำชุมชนได้เรียนรู้ประสบการณ์จากพื้นที่อื่น และเห็นว่าควรนำมาปรับใช้กับตำบลน้ำเกีฮ่วน จึงได้จัดตั้งกองทุนออมทรัพย์ขึ้น โดยพี่เกสร (สัมภาษณ์, 9 มิ.ย. 60) ได้เล่าให้ฟังถึงความเป็นมาของ กสช.ตำบลน้ำเกีฮ่วน ว่า

“เราได้อ่าน ได้เห็น พื้นที่อื่น เราก็เอามาทำ ทำมานานแล้วนะ ก็ปรับ ก็ออกแบบกันมาเรื่อยๆ เราเองก็มีหมวกหลายใบ ก็ทำทั้ง อสม. กลุ่มแม่บ้าน แล้วก็เป็นการรวมกองทุนด้วย เราก็ช่วยกันทำ อย่างเป็นการรวมกัน ก็ทำหน้าที่เก็บเงิน ให้คำปรึกษา ทำหลายอย่าง”

การบริหารจัดการ กสช.ตำบลน้ำเกีฮ่วน มีความโดดเด่นแตกต่างไปจากกรณีศึกษาอื่นๆ ตรงที่มีการจ้างเจ้าหน้าที่ประจำเพื่อทำงานธุรการของกองทุน โดยพีนก (สัมภาษณ์, 9 มิ.ย. 60) เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“พี่ทำงานประจำอยู่ตรงนี้ [วิสาหกิจชุมชนชีวิวิถี] แต่ก็ทำเรื่องกองทุนด้วย โดยส่วนมากจะทำหน้าที่ลงข้อมูล ลงตัวเลข[ในบัญชี] เตรียมแบบฟอร์ม ตรวจสอบฟอร์มการเบิกจ่าย [เงินสวัสดิการ] ของสมาชิก”

ทั้งนี้ หมอจี๊ด (สัมภาษณ์, 9 มิ.ย. 60) ซึ่งเป็นทั้งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบลน้ำเกีฮ่วน และผู้จัดการวิสาหกิจชุมชนชีวิวิถีได้อธิบายไว้ว่า การจ้างงานพีนกนั้นใช้เงินจากวิสาหกิจชุมชนชีวิวิถีแต่ก็ให้ทำงานในส่วนของ กสช. ไปด้วย

แผนภาพที่ 5.8 การประสานความร่วมมือระดับกิจกรรมของ อบต.น้ำเกี๋ยน ด้านสวัสดิการชุมชน



เช่นเดียวกัน ความเข้มแข็งของชุมชนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นในคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดน่าน (พมจ.) ท่านหนึ่ง (สัมภาษณ์, 9 พ.ค. 60) ที่มองว่า ตำบลน้ำเกี๋ยนเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ชุมชนมีความเข้มแข็ง และ อบต. ไม่ได้มีส่วนในการกำหนดทิศทางเท่าใดนัก เมื่อเทียบกับผู้นำชุมชน

“อย่างหลายพื้นที่เหมือนกัน การที่ว่าเค้าสามารถเติบโตได้ อย่างของถ้ำมดอง ของน้ำเกี๋ยน คือเค้าได้แกนนำที่ดีซึ่งเป็นคนในพื้นที่เอง แต่ถามว่า อบต.มีส่วนเยอะไหม คือไม่เยอะ เพราะว่าพวกนี้เข้มแข็งแล้ว อบต.ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ หลังๆ จะมีอิทธิพลทางการเมืองด้วย”

5.4.3. การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.น้ำเกี๋ยน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า อบต. และชุมชนในตำบลน้ำเกี๋ยนทำงานร่วมกันอย่างกลมกลืนจนเส้นแบ่งระหว่างความเป็นท้องถิ่นกับชุมชนนั้นเลือนลางมาก สถานการณ์เช่นนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต.น้ำเกี๋ยน ที่แสดงบทบาทของการเป็นผู้สนับสนุนในลักษณะคัตท้ายหางเสือ (steering) มากกว่าพายเรือ (rowing) เอง

1) บริบทของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

เงื่อนไขทางกฎหมายและนโยบายในการประสานความร่วมมือของ อบต.น้ำเกี๋ยน เป็นเช่นเดียวกันกับสามกรณีแรก ทว่า สิ่งที่แตกต่างกันอย่างโดดเด่น คือ พลวัตทางการเมืองและการเชื่อมต่อเครือข่ายของตำบลน้ำเกี๋ยน โดยในแง่ของพลวัตทางการเมือง ตำบลน้ำเกี๋ยนเป็นพื้นที่ที่ผู้นำชุมชนได้ร่วมกันขับเคลื่อนเชิงนโยบายเพื่อแก้ปัญหาภายในชุมชนมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ซึ่งความโดดเด่นนี้ได้ส่งผลให้ตำบลน้ำเกี๋ยนเป็นที่ยอมรับในระดับจังหวัดและมีเสียงในการขับเคลื่อนนโยบายได้ดีกว่า อบต. อื่นๆ และยังส่งผลให้ตำบลน้ำเกี๋ยนสามารถเชื่อมต่อเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกจังหวัดได้อย่างราบรื่น

2) แรงขับเคลื่อน

แรงขับเคลื่อนหลักของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในตำบลน้ำเกี๋ยน คือ กลุ่มผู้นำชุมชนของตำบลน้ำเกี๋ยนซึ่งมีการดำเนินงานมายาวนานและมีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งได้ทำงานควบคู่ไปกับ อบต.น้ำเกี๋ยน โดยกลุ่มผู้นำเหล่านี้จำนวนหนึ่งได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสภา อบต. และบางคนเป็นผู้บริหารของ อบต. โดยที่ยังแสดงบทบาทหน้าที่ที่ตนเองเคยดำเนินงานมาก่อนที่จะเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นแบบเป็นทางการในรูปแบบของ อบต. เช่น ดูแลงานด้านสวัสดิการชุมชน ดูแลงานวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น

3) พลวัตของการประสานความร่วมมือ

ด้วยความกลมกลืนของ อบต. และชุมชนในตำบลน้ำเกี๋ยน ทำให้แรงจูงใจ หลักการ และสมรรถนะที่ใช้ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นกลืนเป็นเนื้อเดียวกันไปด้วย โดยผู้บริหารของ อบต. ซึ่งก็คือกลุ่มผู้นำชุมชนจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย จากนั้นข้าราชการประจำของ อบต. เช่น ปลัด เจ้าหน้าที่งานต่างๆ จะนำเอานโยบายต่างๆ เหล่านี้ไปดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ของนโยบายที่ถูกกำหนดไว้

4) กิจกรรมการประสานความร่วมมือ

กิจกรรมการประสานความร่วมมือในตำบลที่มีค่าเฉลี่ยสูง คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการกำหนดนโยบายร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจ คือ ในกิจกรรมการประสานความร่วมมือด้านการแลกเปลี่ยนทรัพยากรนั้น อบต. น้ำเกี๋ยน มองว่าไม่ได้มีความร่วมมือในลักษณะนี้เกิดขึ้น และเมื่อพิจารณาข้อมูลภาคสนาม พบว่า แท้ที่จริงแล้วการดำเนินงานด้านสวัสดิการท้องถิ่นในตำบลน้ำเกี๋ยนดูเหมือนว่าจะอาศัย ทรัพยากรจากวิสาหกิจชุมชนเป็นหลัก เช่น สถานที่ เจ้าหน้าที่ธุรการ ในขณะที่ อบต. น้ำเกี๋ยน จะเป็นเพียงผู้ประสานงานกับหน่วยงานราชการหรือคอยให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อกฎหมาย ข้อกำหนดของราชการ หรือนโยบายของรัฐเสียมากกว่า

ตารางที่ 5.4 ค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต. น้ำเกี๋ยน

รูปแบบสวัสดิการ	กิจกรรมการประสานความร่วมมือ					ค่าเฉลี่ยรวม	แปลผล
	Info seeking	Adjust seeking	Policy making	Resource exchange	Project based		
กองทุนสวัสดิการชุมชน	3.00	1.33	3.00	0.00	2.50	1.97	มาก
ประกันสังคมในท้องถิ่น	0.60	0.00	0.75	0.33	2.00	0.74	น้อยที่สุด

ในส่วนของการประกันสังคมนั้น อบต. น้ำเกี๋ยน มองว่า กิจกรรมการประสานความร่วมมือที่เกิดขึ้นเป็นการดำเนินงานแบบร่วมโครงการ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า การร่วมเป็นเครือข่ายประกันสังคมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการ

“คนน้ำเกียน” ซึ่งเป็นคนบ้านเดียวกัน ดังนั้น เมื่อการรวมเครือข่ายจะทำให้ชาวบ้านมีความสะดวกสบายมากขึ้น อบต.น้ำเกียน จึงเข้าร่วมอย่างไม่ลังเล

5) ผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน

กระบวนการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในตำบลน้ำเกียนดำเนินมาอย่างยาวนาน โดยในขณะที่ยุทธศาสตร์ภาพในการขับเคลื่อนการพัฒนาด้วยตนเอง อบต.น้ำเกียน ได้แสดงบทบาทของคนเบื้องหลังที่พร้อมจะคอยสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าว บทบาทที่ลงตัวเช่นนี้ส่งผลให้การขับเคลื่อนงานต่างๆ ซึ่งรวมถึงสวัสดิการท้องถิ่นพัฒนาไปอย่างราบรื่น กล่าวคือ การจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือในตำบลน้ำเกียนมีลักษณะ “ชุมชนนำ ท้องถิ่นหนุน” อันทำให้เกิดการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะ กองทุนสวัสดิการชุมชนมีความเข้มแข็ง การจ่ายเบี้ยยังชีพตรงตามเป้าหมาย และการบริการด้านประกันสังคมเข้าถึงได้ง่าย

บทที่ 6 แนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือ

หลังจากที่ในบทที่ 4 และ 5 ได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลว่าด้วยการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในภาพรวมระดับนโยบายและระดับจังหวัดและการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในแต่ละกรณีศึกษา ในบทที่ 6 นี้จะเป็นการสังเคราะห์ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น เพื่อนำมาสรุปถึงสถานะการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน (ดู หัวข้อที่ 6.1) จากนั้นจึงสรุปเป็นโอกาสและอุปสรรคในการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นโดยทั่วไป (ดู หัวข้อที่ 6.2) อันจะนำมาสู่การเสนอแนวทางเพื่อการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในประเทศไทยในท้ายที่สุด (ดู หัวข้อที่ 6.3)

6.1. สถานะการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

การสังเคราะห์ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในหัวข้อนี้จะดำเนินตามกรอบ IFCG ที่ได้ระบุไว้ในบทที่ 2 เพื่อให้เห็นภาพของกระบวนการและระบอบของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่านได้อย่างเป็นระบบ โดยจะนำเสนอข้อมูลในหัวข้อประกอบหลักคือ บริบทของระบบ แรงขับเคลื่อน พลวัตของการประสานความร่วมมือ กิจกรรม/ผลผลิตที่เกิดขึ้น และผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยนของระบบ

6.1.1. บริบทของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

บริบทของการประสานความร่วมมือที่สรุปได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีทั้งหมดสี่ประการด้วยกัน (ดู ตารางที่ 6.1) ประการแรก คือ เจือนไขเชิงนโยบายและกฎหมายซึ่งถูกกำหนดจากส่วนกลางทำให้ อบต. ต้องร่วมดำเนินการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในพื้นที่ของตน

ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบบริบทของการประสานความร่วมมือในสื่อการศึกษา

บริบท	อบต.ฝ่ายแก้ว	อบต.สันตะ	ทม.น่าน	อบต.น้ำเกี๋ยน
1) เงื่อนไขเชิงนโยบายและกฎหมาย	- ยึดถือนโยบายและระเบียบจากส่วนกลาง (เบี้ยยังชีพและ กสชช.) - ร่วมมือในนโยบายของส่วนภูมิภาค (ประกันสังคม)	- ยึดถือนโยบายและระเบียบจากส่วนกลาง (เบี้ยยังชีพและ กสชช.) - ร่วมมือในนโยบายของส่วนภูมิภาค (ประกันสังคม)	- ยึดถือนโยบายและระเบียบจากส่วนกลาง (เบี้ยยังชีพและ กสชช.)	- รับรู้และนำนโยบายของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปประยุกต์ใช้ในการบริการประชาชน
2) เงื่อนไขทางทรัพยากร	- บุคลากรมีจำกัด - งบประมาณมีเพียงพอ	- บุคลากรและงบประมาณมีจำกัด	- บุคลากรและงบประมาณมีเพียงพอต่อการพัฒนาระบบ IT ในการจัดการข้อมูล	- บุคลากรประจำของ อบต. มีจำกัดแต่ผู้นำชุมชนร่วมเป็นเครือข่ายการทำงานที่เข้มแข็ง - งบประมาณมาจากอย่างน้อยสองแหล่ง คือ งบของ อบต. และรายได้จากวิสาหกิจชุมชน
3) พลวัตทางการเมือง	- ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่หลากหลาย เนื่องจากเป็นพื้นที่ชนเมืองที่ชุมชนแต่ละแห่งมีความเป็นเมืองและลักษณะทางสังคมแตกต่างกันออกไป	- โครงสร้างอำนาจยึดโยงอยู่กับความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายในชุมชน	- โครงสร้างทางอำนาจมีความเป็นทางการสูง - อบต. เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดสวัสดิการ โดยมีตัวแทนผู้นำชุมชนร่วมบริหารจัดการ	- กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองไม่ได้จำกัดอยู่เพียงผู้นำแบบเป็นทางการ โดยมีกลุ่มผู้นำชุมชนอื่นๆ ภายในตำบลร่วมคิดร่วมตัดสินใจในประเด็นสำคัญ
4) ความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม	- มีทั้งชุมชนเมืองซึ่งความสัมพันธ์ภายในชุมชนเป็นแบบหลวมๆ และชุมชนบนที่สูงซึ่งมีวัฒนธรรมเฉพาะ	- ชุมชนส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตแบบชุมชนเกษตรกรรม คนในชุมชนรู้จักกันเหมือนเครือข่าย	- ชุมชนเมือง ซึ่งมีทั้งชาวบ้านเก่า (คนเมืองน่าน) และชาวบ้านใหม่ (ผู้ที่ย้ายมาทำงานหรืออยู่อาศัยใหม่ในพื้นที่)	- ชุมชนเข้มแข็งที่มีจุดเด่นในการรักษาทุนทางสังคมและอัตลักษณ์ของชุมชน

ประการที่สอง คือ เงื่อนไขทางทรัพยากร ซึ่งพิจารณาได้ทั้งในมุมของ อบท. เองหรือ คู่ความร่วมมือซึ่งอาจมีทรัพยากรที่จำกัดหรือมีความพร้อมทางทรัพยากร ซึ่งเป็นบริบทที่ทำให้ อบท. ได้ร่วมในการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นของตน ประการที่สาม คือ พลวัตทางการเมืองซึ่งรวมไปถึงการเชื่อมต่อเครือข่ายที่มีอยู่เดิมซึ่งเอื้อ/เป็นอุปสรรคให้เกิดการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการท้องถิ่น และประการสุดท้าย คือ ความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรมที่เอื้อ/เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้

6.1.2. แรงขับเคลื่อน

แรงขับเคลื่อนที่มีต่อการประสานความร่วมมือเพื่อจัดสวัสดิการท้องถิ่นที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ ภาวะผู้นำของผู้บริหารทุกระดับและข้าราชการระดับปฏิบัติการของ อบท. (ดู ตารางที่ 6.2) ยกตัวอย่างลักษณะของผู้นำที่เอื้อต่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นตามความเห็นของนักพัฒนาชุมชนตำบลสันทะ คือ การเป็นผู้นำที่กล้าตัดสินใจลงมือทำหรือแก้ปัญหาถือว่าเป็นคุณลักษณะที่พึงประสงค์อย่างหนึ่งของการเป็นผู้นำ ดังคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ส่วนใหญ่การบริหารจัดการนะเนี่ยมันก็ต้องอาศัยบุคคลิกหรือตัวบุคคลจริงๆ เพราะว่าคนที่ทำได้ต้องมีความกล้าตัดสินใจนั่นแหละ กล้าที่จะตัดสินใจว่าเราจะนำเขาไปด้านไหนนะ แต่ถ้าคนไหนไม่กล้าตัดสินใจ คล้ายๆ แบบว่าให้กลุ่มคนหรือคนในกลุ่มนั้น มันยึดอัดนะ แล้วในที่สุดมันจะแตกกันไปอะคะ ทำอะไรก็ตามที่เราคิดว่ามันดีเราก็ต้องกล้าตัดสินใจที่จะทำ จริงๆ แล้วที่ไหนที่มีผู้นำที่แบบว่าไม่กล้าตัดสินใจอะคะ ที่นั้นจะวุ่นวายคะ”

ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งจูงใจที่จะทำให้เกิดผล เช่น ความมุ่งมั่นส่วนบุคคล ความต้องการจะเห็นประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและได้รับความสะดวกในการรับบริการ เป็นต้น ยกตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของนายก ทม.น่าน เกี่ยวกับมุมมองต่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นโดยท้องถิ่นที่ว่า

“จริงๆ เงินสวัสดิการพวกเนี่ยแม้จะเป็นนโยบายของรัฐบาล แต่วามันก็ควรที่จะให้การทำงานเนี่ยเกิดประโยชน์ไม่ใช่มิติเดียว ไม่ใช่มิติของการกระจายรายได้ เพื่อให้เม็ดเงินมันถึงประชาชนใช้ไหม แต่ตอนนี้เชื่อว่าโอกาสในการสัมผัสในการดูแลประชาชนมันมีมากกว่าคำว่าได้สแตงค์ไปจบ คือเงินเข้าไปอยู่ในบัญชีแล้วก็จบ? แต่วามันไม่มีสายใยต่อกัน ... ถ้าเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากความรับผิดชอบที่เราจะต้องดูแลเค้า ในตลอด 4 ปีที่เราเป็น มันคือการเอาใจใส่ ...”

ตารางที่ 6.2 เปรียบเทียบแรงขับเคลื่อนในการประสานความร่วมมือในสื่อการศึกษา

แรงขับเคลื่อน	อบต.ฝายแก้ว	อบต.สันทะ	ทม.น่าน	อบต.น้ำเกี๋ยน
1) ภาวะผู้นำ	- ผู้บริหาร (รองนายกฯ) ให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจน - นักพัฒนาชุมชนมีทักษะในการนำและการสนับสนุนที่เอื้อต่อการประสานความร่วมมือ	- นักพัฒนาชุมชนมีทักษะในการนำและการสนับสนุนที่เอื้อต่อการประสานความร่วมมือ	- ผู้บริหาร (นายกฯ และ ผอ.กองสาธารณสุขฯ) ให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจน - นักพัฒนาชุมชนมีทักษะที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามนโยบายของผู้บริหาร	- ผู้บริหารและผู้นำชุมชนมีภาวะผู้นำและให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจน
2) สิ่งจูงใจที่ทำให้เกิดผล	- ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้นำชุมชนมีความมุ่งมั่นที่ต้องการเห็นประชาชนในพื้นที่สวัสดิการที่ดี	- ผู้ปฏิบัติงานมีความมุ่งมั่นที่ต้องการเห็นประชาชนในพื้นที่สวัสดิการที่ดี	- ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงาน มีความมุ่งมั่นที่ต้องการเห็นประชาชนในพื้นที่สวัสดิการที่ดี	- ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้นำชุมชนมีความมุ่งมั่นที่จะสร้างชุมชนเข้มแข็งและเห็นว่า สวัสดิการสังคมเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญ
3) การพึ่งพากัน	- อบต. และชุมชนพึ่งพากันและทำงานด้วยกันแบบเครือข่ายความร่วมมือ	- การจัดสวัสดิการท้องถิ่นในตำบลขับเคลื่อนด้วยการพึ่งพาอาศัยกันผ่านความสัมพันธ์เชิงเครือญาติภายในตำบล	- อบต. เป็นเจ้าภาพในการจัดสวัสดิการที่หน่วยงาน กลุ่ม และปัจเจกบุคคลในตำบลพึ่งพา	- กลุ่มต่างๆ ในตำบลและ อบต. เชื่อมต่อและพึ่งพากันเป็นเนื้อเดียวกันเสมือนเป็นองค์กรเดียวกัน

นอกจากนี้ แรงขับเคลื่อนที่พบเห็นได้อื่นๆ เช่น การพึ่งพากันในเครือข่ายการดำเนินงาน ซึ่งล้วนมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละบริบทของกรณีศึกษา เช่น อบต.น้ำเกี๋ยน มีเครือข่ายการดำเนินงานที่เป็นเนื้อเดียวกันกับการทำงานของชุมชน อบต.สันทะ อาศัยความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการท้องถิ่น เป็นต้น

6.1.3. พลวัตของการประสานความร่วมมือ

พลวัตของการประสานความร่วมมือแสดงให้เห็นได้จากหลักการและแรงจูงใจที่มีร่วมกันระหว่าง อบท. กับคู่ความร่วมมือได้ขับเคลื่อนพลวัตของการประสานความร่วมมือและนำไปสู่การแบ่งปันสมรรถนะต่างๆ เพื่อใช้ในการทำงานร่วมกัน โดยในตารางที่ 6.3 แสดงให้เห็นว่า หลักการร่วมในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นที่พบในกรณีศึกษาทั้งสี่แห่ง คือ การที่องค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องต้องการพัฒนาการบริการด้านสวัสดิการสังคมที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึงให้กับคนในท้องถิ่นของตน โดยแรงจูงใจที่ อบต.ฝายแก้ว อบต.สันทะ และ ทม.น่าน มีเหมือนกัน คือ อบท. ทั้งสามแห่งมีความมุ่งมั่นที่จะทำเพื่อประโยชน์ของคนท้องถิ่นผ่านการกำหนดข้อตกลงร่วมกัน ทั้งนี้ กรณีของ อบต.น้ำเกี๋ยน แรงจูงใจในการทำงานร่วมกันที่ชัดเจนที่สุดคือความเชื่อใจและความเข้าใจกันภายในตำบลซึ่งเป็นคุณลักษณะที่ไม่เหมือนทั้งสามกรณีศึกษาเลย และท้ายที่สุด ด้วยหลักการและแรงจูงใจที่มีทำให้เกิดการใช้สมรรถนะต่างๆ เช่น ทรัพยากร ข้อมูล ความรู้ต่างๆ ร่วมกัน

ตารางที่ 6.3 เปรียบเทียบพลวัตของการประสานความร่วมมือในสี่กรณีศึกษา

องค์ประกอบของพลวัตฯ	อบต.ฝายแก้ว	อบต.สันทะ	ทม.น่าน	อบต.น้ำเกี๋ยน
1) หลักการที่มีร่วมกัน	- ยึดมั่นในการพัฒนาการบริการด้านสวัสดิการสังคมที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึง			
2) แรงจูงใจที่มีร่วมกัน	- ความมุ่งมั่นในประโยชน์ของประชาชนท้องถิ่น - ข้อตกลงที่มีร่วมกัน			- ความเชื่อใจและความเข้าใจกันภายในตำบล
3) สมรรถนะที่ใช้ร่วมกัน	- ทรัพยากรทางการบริหาร (คน เงิน อุปกรณ์ สถานที่) - ข้อมูลและความรู้เฉพาะของแต่ละฝ่าย			

ยกตัวอย่างการเคลื่อนไหวในพลวัติการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น เช่น การที่ อบท. กับชุมชนใช้ทรัพยากรบุคคลร่วมกันในการบริหารจัดการ กสชช.ของตำบล กล่าวคือ ในขณะที่ผู้นำชุมชนเป็นประธานคณะกรรมการ กสชช. ขับเคลื่อนงานกองทุนซึ่งตอบโจทยนโยบายของรัฐบาลที่ท้องถิ่นต้องทำตาม เจ้าหน้าที่ของ อบท. ก็ต้องเป็นเลขานุการหรือคอยให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการกองทุนเพื่อให้การดำเนินงานถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของราชการ เป็นต้น หรือยกตัวอย่างการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่าง อบท. กับ สปสจ.น่าน ตามคำให้สัมภาษณ์ของพี่สุภารัตน์ที่ว่า

“ทรัพยากรเนี่ยมันก็คือ ประกันสังคมเนี่ยเค้าจะ แรกๆเนาะ ก็จะมีวัสดุใช้มัย วัสดุอุปกรณ์ แรกๆ เรายังจะให้ป้ายนะ เออเนี่ย เป็นเครือข่ายประกันสังคมนะ ติดที่ อบต. วัสดุคือเราจะให้กล่องเอกสาร ในกล่องเอกสารนั้นก็จะมีเอกสารต่างๆ ในเรื่องการติดต่องานประกันสังคม ทุกอย่าง ทุกกรณี ใส่กล่องไว้ แล้วก็ประชาสัมพันธ์ต่างๆ เนี่ยะ เรายังจะส่งไปให้กับผู้ประสานงานของ อบต. นั้นๆ ก็ใส่กล่องไว้ ถูกมั้ยคะ แล้วก็อีกเล่มหนึ่งคือเป็นแฟ้มในการกรอกข้อมูลตัวอย่าง เค้าเรียกแฟ้มตัวอย่างกรอกข้อมูลไปวางที่ อบต. อบต. เค้าก็จะจัดที่วางมุมๆหนึ่งให้กับงานประกันสังคมโดยผู้ประสานงานเขาจะรับผิดชอบคือตรงนั้นอะนั่นตรงนั้น”

ซึ่งลักษณะของการทำงานร่วมกันข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการแลกเปลี่ยนทรัพยากร โดย อบท. จัดสรรสถานที่และบุคลากรเพื่อทำงานด้านประกันสังคม ในขณะที่ประกันสังคมก็จัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการให้บริการขึ้นต้นแก่ อบท. ที่เป็นเครือข่ายของตน เป็นต้น

6.1.4. กิจกรรมการประสานความร่วมมือ

ผลการศึกษากิจกรรมการประสานความร่วมมือซึ่งสรุปจากผลการวิเคราะห์แบบสอบถามและผลการศึกษาเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์ พบว่า กิจกรรมการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเกิดขึ้นทั้งห้าประเภท (ดู ตารางที่ 6.4) ได้แก่ การแสวงหาข้อมูล (information seeking) การแสวงหาการปรับเปลี่ยน (adjustment seeking) การกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ (policy making) การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (resource exchange) และการร่วมโครงการ (project-based)

ตารางที่ 6.4 เปรียบเทียบกิจกรรมการประสานความร่วมมือในสี่กรณีศึกษา

ประเภทของกิจกรรมฯ	คู่ความร่วมมือ	อบต.ฝ่ายแก้ว	อบต.สันทะ	ทม.น่าน	อบต.น้ำเกี๋ยน
1) การแสวงหาข้อมูล (IS)	อปท.-สปสจ.	แลกเปลี่ยนข้อมูลพื้นฐาน	แลกเปลี่ยนข้อมูลพื้นฐาน	-	แลกเปลี่ยนข้อมูลพื้นฐาน
	อปท.-กสชช.	แบ่งปันข้อมูลในทุกระดับร่วมกัน	อปท. เป็นผู้รวบรวมและจัดการข้อมูล	อปท. เป็นผู้รวบรวมและจัดการข้อมูล	แบ่งปันข้อมูลในทุกระดับร่วมกัน
2) การแสวงหาการปรับเปลี่ยน (AS)	อปท.-สปสจ.	อปท. ส่งข้อเสนอแนะไปยัง สปสจ.	อปท. ส่งข้อเสนอแนะไปยัง สปสจ.	-	อปท. ส่งข้อเสนอแนะไปยัง สปสจ.
	อปท.-กสชช.	ร่วมกันกำหนดการปรับเปลี่ยน	อปท. เป็นผู้กำหนดการปรับเปลี่ยน	อปท. เป็นผู้กำหนดการปรับเปลี่ยน	ร่วมกันกำหนดการปรับเปลี่ยน
3) การกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ (PM)	อปท.-สปสจ.	อปท. ร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติ	อปท. ร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติ	-	อปท. ร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติ
	อปท.-กสชช.	อปท. สนับสนุนกระบวนการและกสชช. เป็นผู้กำหนด	อปท. กำหนดทิศทาง การดำเนินงานหลัก	อปท. กำหนดทิศทาง การดำเนินงานหลัก	ร่วมกันกำหนดทิศทางนโยบาย
4) การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (RE)	อปท.-สปสจ.	คน (อปท.) แลกกับข้อมูลและการบริการ (สปสจ.)	คน (อปท.) แลกกับข้อมูลและการบริการ (สปสจ.)	-	คน (อปท.) แลกกับข้อมูลและการบริการ (สปสจ.)
	อปท.-กสชช.	ใช้ทรัพยากรที่หลากหลายร่วมกัน เช่น บุคลากร สถานที่	อปท. เป็นเจ้าของทรัพยากรส่วนใหญ่	อปท. เป็นเจ้าของทรัพยากรส่วนใหญ่	ใช้ทรัพยากรที่หลากหลายร่วมกัน เช่น บุคลากร สถานที่
5) การร่วมโครงการ (PB)	อปท.-สปสจ.	อปท. ร่วมโครงการของ สปสจ.	อปท. ร่วมโครงการของ สปสจ.	-	อปท. ร่วมโครงการของ สปสจ.
	อปท.-กสชช.	ร่วมกันออกแบบและดำเนินโครงการ	อปท. เป็นผู้ออกแบบโครงการ	อปท. เป็นผู้ออกแบบโครงการ	ร่วมกันออกแบบและดำเนินโครงการ

ทั้งนี้ กิจกรรมส่วนใหญ่ที่พบในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบท. ที่เป็นการศึกษาทั้ง 4 แห่ง มีอยู่สามประเภทด้วยกัน ได้แก่ (1) การแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งมักจะเป็นการฟังพากันระหว่าง อบท. กับคู่ความร่วมมือที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลของกันและกัน (2) การร่วมโครงการกันซึ่งมักจะปรากฏในรูปแบบของการเป็นเครือข่ายประกันสังคม และ (3) การกำหนดนโยบายร่วมกันซึ่งมักจะปรากฏในการบริหารจัดการ กสชช.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยการประสานความร่วมมือที่ได้จากแบบสอบถามพบว่า ภาพรวมทั้งจังหวัดของการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นอยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ยที่ 1.55) และเมื่อเปรียบเทียบความร่วมมือ อบท.-สปสจ. และความร่วมมือ อบท.-อสชช. แล้ว พบว่า มีความแตกต่างกัน โดยค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อบท.-สปสจ. (1.24) น้อยกว่าค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อบท.-อสชช. (1.86) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ที่ อบท. ส่วนใหญ่มองว่าความร่วมมือ อบท.-สปสจ. มีเพียงการเป็นองค์กรแห่งการฟังพากันที่ สปสจ. นาน เสนอมาเท่านั้น ตรงกันข้ามกับความร่วมมือ อบท.-อสชช. ที่ อบท. จำนวนหนึ่งเป็นผู้ริเริ่มและเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล จึงทำให้การประสานความร่วมมือชัดเจนมาก

6.1.5. ผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่านส่วนใหญ่ คือ การที่ทั้งประชาชนและบุคลากรตระหนักถึงบทบาทของ อบท. ในฐานะศูนย์กลางของการจัดสวัสดิการท้องถิ่น เป็นศูนย์กลางที่สามารถประสานรวมการนำส่งสวัสดิการหลากหลายรูปแบบไว้ด้วยกันแล้วสามารถจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมให้กับประชาชนในพื้นที่ของตนได้ (ดู ตารางที่ 6.5)

ตารางที่ 6.5 เปรียบเทียบผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยนในสักรณศึกษา

ผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน	อบต.ฝายแก้ว	อบต.สันทะ	ทม.น่าน	อบต.น้ำเกี๋ยน
1) ผลที่เกิดขึ้นเมื่อเทียบกับเป้าหมาย	บรรลุตามเป้าหมายว่าด้วยการพัฒนาระบบสวัสดิการให้กับคนในท้องถิ่น	ยังไม่บรรลุตามเป้าหมาย	บรรลุตามเป้าหมายว่าด้วยการพัฒนาระบบสวัสดิการให้กับคนในท้องถิ่น	บรรลุตามเป้าหมายว่าด้วยการพัฒนาระบบสวัสดิการให้กับคนในท้องถิ่น
2) การเปลี่ยนแปลงในบริบทเชิงระบบ	- ประชาชนในชุมชนรับรู้ถึงการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต. - การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น	การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น	ประชาชนในชุมชนรับรู้ถึงบริการของ อบต. ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น	ประชาชนในชุมชนรับรู้ถึงบริการและยอมรับ อบต. เป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น
3) การเปลี่ยนแปลงในพลวัตการประสานความร่วมมือ	การผสมรวมของหลักการแรงจูงใจ และสมรรถนะในการทำงานระหว่างภาคส่วน	การแผ่ขยายของหลักการและแรงจูงใจในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือภายในตำบล	การพัฒนาระบบและกลไกที่มี อบต. เป็นศูนย์กลางของการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือ	ความชอบธรรมเชิงโครงสร้างในการผสมรวมของหลักการแรงจูงใจ และสมรรถนะในการทำงานระหว่างหน่วยงาน กลุ่มและบุคคลต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกตำบล

ยกตัวอย่างผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยนที่สำคัญได้จากคำให้สัมภาษณ์ของพี่สุตารัตน์ เกี่ยวกับข้อมูลสะท้อนกลับที่ได้รับจากผู้รับบริการว่า

“เออ อันนี้พีตแบ็กเนาะ ในเรื่องของผู้ประกันตนเนาะ เค้าก็บอกว่า เออ เนี่ยเค้าก็ทราบในเรื่องของว่าให้ไปติดต่อเรื่องประกันสังคมที่ อบต. ก่อนนะ อะไรอย่างงี้ จากเสียงตามสาย จากวิทยุเนาะ จากผู้ใหญ่บ้านกำนันประกาศหรือจากผู้ช่วยประกาศอะ อะไรอย่างนั้นะ ในเรื่องของการติดต่อกันแล้วก็คือเรื่องค่าใช้จ่ายในการมาติดต่ออะ เค้าไม่มีเงินมาติดต่อ เค้าก็เลยไปติดต่อที่ อบต. นะ”

โดยจะเห็นได้ว่า ประชาชนได้รับรู้แล้วว่าตนสามารถไปติดต่อเรื่องประกันสังคมที่ อบต. ได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ในทางกลับกัน อบต. ก็สามารถให้บริการกับประชาชนได้ตามวัตถุประสงค์ของการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายประกันสังคม

เช่นเดียวกัน การที่ อบต. ได้ร่วมจัดสวัสดิการท้องถิ่นในสามรูปแบบไม่เพียงเชื่อมโยงให้ อบต. ได้เห็นภาพรวมของสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นให้ชัดยิ่งขึ้น แต่ยังหนุนเสริมหลักการทำงานของการทำงานเพื่อประชาชนในท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของรองนายก อบต. ฝายแก้ว ที่ว่า

“เหมือนที่เราเรียนไปเนาะ ถ้ามันไม่ได้ผิดด้วยระเบียบข้อกฎหมายทาง อบต. เราก็เต็มใจและยินดีทำเนาะ ถูกมั๊ย แต่ถ้ามันเป็นข้อจำกัดด้านกฎหมายก็ไม่สามารถที่จะทำได้ เพราะมันเหมือนที่ทราบมา ข้อกฎหมายก็คือข้อกฎหมาย เราไม่สามารถที่จะฝ่าฝืนตรงนี้ได้ แต่ว่าถ้าช่องทางนี้ อบต. สามารถทำได้ก็คิดว่าเป็นสิ่งน่าทำต้องทำด้วยซ้ำไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของประกันสังคม ในเรื่องของสวัสดิการ เรื่องของเบี้ยยังชีพ อย่างที่นำเรียนว่าบริบทของฝายแก้วเองเราต้องช่วยเหลือดูแลในส่วนของการให้บริการผู้สูงอายุหรือผู้พิการให้ได้รับความสะดวกที่สุดอะ”

สุดท้ายแล้ว การปรับเปลี่ยนที่เป็นผลมาจากความตระหนักข้างต้นคือการที่ประชาชนราชการส่วนภูมิภาค และ อบต. กำลังปรับตัวเข้าหากัน ยอมรับบทบาทของกันและกัน และเห็นความสำคัญของการทำงานร่วมกัน

6.1.6. การจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือในจังหวัดน่าน

ข้อสังเกตสำคัญอันหนึ่งที่สรุปได้จากผลการวิเคราะห์ในหัวข้อ 6.1.1 – 6.1.5 ข้างต้น คือ ถึงแม้การจัดสวัสดิการท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ของ อบท. มีองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือที่เหมือนและแตกต่างกันออกไป ทว่า บทบาทของ อบท. ในการจัดสวัสดิการในแต่ละท้องถิ่นสามารถจำแนกออกได้เป็นสองลักษณะ คือ อบท. ในฐานะเป็นผู้นำในการประสานความร่วมมือ และ อบท. ในฐานะเป็นผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ (ดู ตารางที่ 6.6)

ตารางที่ 6.6 เปรียบเทียบองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือในสี่กรณีศึกษา

กรณีศึกษา	บริบท	แรงขับเคลื่อน	พลวัต	กิจกรรม	ผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน	บทบาทของอปท.
อบต.ฝายแก้ว	พื้นที่ที่มีควมหลากหลายทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรม และ อบต. สามารถประสานนโยบายและทรัพยากรในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้	ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมีภาวะผู้นำและความมุ่งมั่นในการพัฒนาระบบสวัสดิการท้องถิ่น ในขณะที่ภาคีในพื้นที่มีความพร้อมในการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือ	อปท. และคู่ความร่วมมือมีหลักการและแรงจูงใจร่วมกันและมีการแบ่งปันทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน	อปท. มีการดำเนินกิจกรรมที่หลากหลายขึ้นอยู่กับคู่ความร่วมมือ	- ประชาชนในชุมชนรับรู้ถึงการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบต. - การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น - การผสมรวมของหลักการแรงจูงใจ และสมรรถนะในการทำงานระหว่างภาคส่วน	ผู้สนับสนุน
อบต.สันตะ	พื้นที่ที่มีวิถีชุมชนแบบเกษตรกรรมและความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบเครือญาติ และ อบต. มีการนำนโยบายและทรัพยากรที่มีจำกัดมาประยุกต์ใช้ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น	ผู้ปฏิบัติงานมีทักษะที่จำเป็นต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการท้องถิ่น (เช่น การนำมนุษยสัมพันธ์) และมีความมุ่งมั่นในการขับเคลื่อน	อปท. และคู่ความร่วมมือมีหลักการและแรงจูงใจร่วมกันและมีการแบ่งปันทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน	กิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการแสวงหาข้อมูล (กับ สปสจ.) และการกำหนดนโยบาย (กลสช.)	- การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น - การแผ่ขยายของหลักการและแรงจูงใจในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือภายในตำบล	ผู้นำ

กรณีศึกษา	บริบท	แรงขับเคลื่อน	พลวัต	กิจกรรม	ผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน	บทบาทของ อปท.
ทม.น่าน	พื้นที่เมืองซึ่งความพร้อมทั้งทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม และ อปท. มีศักยภาพในการพัฒนานวัตกรรมในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น	อปท. มีนโยบายและบุคลากรที่เห็นความสำคัญของการพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่น และเป็นเจ้าภาพในการจัดสวัสดิการภาคีเครือข่ายพึ่งพาได้	อปท. และคู่ความร่วมมือมีหลักการและแรงจูงใจร่วมกันและมีการแบ่งปันทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน	อปท. มีบทบาทสำคัญในกิจกรรมทุกประเภท	- ประชาชนในชุมชนรับรู้ถึงบริการของ อปท. ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น - การพัฒนาระบบและกลไกที่มี อปท. เป็นศูนย์กลางของการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือ	ผู้นำ
อบต.น้ำเกีฮ่วน	พื้นที่ที่ชุมชนมีความเข้มแข็งและอนุรักษ์ทุนทางสังคมภายในชุมชนได้ด้วยนวัตกรรม การจัดการรูปแบบต่างๆ และ อปท. มีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนนโยบายของชุมชน	ทุนทางสังคมที่มีอยู่เดิมประกอบกับความมุ่งมั่นและความรู้ของบุคลากรของ อปท. ช่วยให้การพัฒนาวัดสวัสดิการท้องถิ่นดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง	ความเชื่อมั่นและเข้าใจกันภายในตำบลเป็นแก่นในการทำงานร่วมกันภายในเครือข่าย	อปท. มีบทบาทในการเป็นผู้สนับสนุนในทุกประเภทของกิจกรรม	- ประชาชนในชุมชนรับรู้ถึงบริการและยอมรับ อปท. เป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น - ความชอบธรรมเชิงโครงสร้างในการผสมรวมของหลักการ แรงจูงใจ และสมรรถนะในการทำงานระหว่างหน่วยงาน กลุ่ม และบุคคลต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกตำบล	ผู้สนับสนุน

6.2. โอกาสและอุปสรรคในการพัฒนาการประสานความร่วมมือ

จากสถานะของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่านข้างต้น พบว่า มีปัจจัยสามประการที่เป็นได้ทั้งโอกาสและอุปสรรคต่อการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่าง อบท. ราชการส่วนภูมิภาค และภาคประชาสังคม อันได้แก่ นโยบายของรัฐบาลกลางซึ่งจะเป็นโอกาสหรืออุปสรรคนั้นขึ้นอยู่กับความชัดเจนและแน่นอนทั้งในทิศทางและเนื้อหาของนโยบาย สมรรถนะและทัศนคติของ อบท. เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นซึ่งมีผลสำคัญยิ่งต่อการประสานความร่วมมือ และสุดท้าย คือ เงื่อนไขของคู่ความร่วมมือที่จะเอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือ

6.2.1. นโยบายของรัฐบาลกลาง

นโยบายของรัฐบาลกลางถูกพูดถึงอย่างมากในการเก็บข้อมูลภาคสนาม ไม่ว่าจะเป็นนโยบายให้ อบท. เป็นผู้จ่ายเบี้ยยังชีพ ซึ่งเป็นการถ่ายโอนภารกิจให้ อบท. ทำให้ อบท. มีโอกาสได้รับรู้ทุกข์สุขของประชาชนมากขึ้น หรือนโยบายให้ อบท. ร่วมจ่ายและสนับสนุนการดำเนินงานของ กสชช. ระดับตำบล ซึ่งส่งผลให้ อบท. ได้รับรู้สถานะความสนใจและศักยภาพของชุมชนในการจัดสวัสดิการของตนและได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับชุมชนที่มีความเข้มแข็งในเรื่องนี้มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้ อบท. ต้องจัดสรรทรัพยากรจำนวนหนึ่งเพื่อมาดำเนินการกิจหรือดำเนินงานตามนโยบายนี้

เมื่อพิจารณาข้อมูลจากการวิจัย พบว่า นโยบายเหล่านี้มีผลทั้งในเชิงเอื้อหรือจำกัดการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้ในสามลักษณะด้วยกัน *ลักษณะแรก* เป็นผลเชิงบวกซึ่งจะเด่นชัดมากหากนโยบายมีความแน่นอนและชัดเจน คือ นโยบายของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นโดยตรงได้เปิดพื้นที่ทางสังคมให้ อบท. กับคู่ความร่วมมือทั้งที่เป็นภาคประชาสังคมหรือหน่วยงานราชการได้ร่วมกันดำเนินงานมากขึ้น ยกตัวอย่างความคิดเห็นของนายก ทม.น่าน (สัมภาษณ์, 9 พ.ค. 60) ที่มองว่านโยบายกองทุนสวัสดิการชุมชนได้เอื้อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการมากขึ้น ดังนี้

“ผมว่าการเป็นรัฐสวัสดิการ ถ้าเป็นหน่วยงานสามารถมีการจัดการในเรื่องสวัสดิการ โดยให้ชุมชนมามีส่วนร่วมในการดูแลได้ในหลายมิติมากขึ้น ทั้งเรื่องการตรวจสุขภาพ ทั้ง

ในเรื่องของสวัสดิการและก็เป็นส่วนของการ อย่างน้อยมันไม่ค่อยถูกบังคับและมันเกิดภาพ ที่ได้รับความเชื่อถือโดยเกิดศรัทธา แตกต่างจากสวัสดิการอื่นๆ เช่น ประกันสังคม เรา บังคับเค้าจ่าย แต่สุดท้ายสิ่งที่เราตอบแทนเค้ามันอาจจะน้อยไปไหม ที่จำเป็นต้องพูดคือ เงินกองทุนมันโตมาก จนดูเหมือนว่าบังคับเก็บ แต่จ่ายเนี่ย เค้ากลับไม่ได้รับการมีส่วนร่วม ...”

ลักษณะที่สอง คือ กรณีที่นโยบายของรัฐบาลกลางเปลี่ยนแปลงอยู่หลายครั้งและใน บางครั้งทำให้เกิดการตีความและบอกต่อ ส่งผลให้เกิดความสับสนในระดับท้องถิ่น ยกตัวอย่าง เช่นการจ่ายเงินอุดหนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบลในส่วนของรัฐ ซึ่งตอนเริ่มต้น นโยบาย อปท. สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุน กสช. ได้ แต่ในปัจจุบันกำลังมีความ สับสนว่า สามารถจ่ายเงินอุดหนุนได้หรือไม่ จะผิดระเบียบหรือไม่ ทั้งนี้ สาเหตุของปัญหา เหล่านี้ ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากระบบการสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในการ ถ่ายทอดนโยบาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ต่างๆ ที่มีจำนวนมาก และอาจเนื่องด้วยศักยภาพของ ท้องถิ่นในการรับรู้และจัดการข้อมูลข้างต้นก็เป็นได้

นอกจากนี้ ประเด็นเสริมที่จำเป็นต้องเอ่ยถึงเกี่ยวกับบริบทของนโยบายของรัฐบาล ปัจจุบัน คือ นโยบายประเทศไทย 4.0 ที่รัฐบาลมุ่งเน้นการพัฒนาระบบ IT เพื่อจัดการข้อมูล และพัฒนาการให้บริการสาธารณะ กำลังส่งผลต่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นไม่มากนัก ยกตัวอย่างเช่น การบริการด้านประกันสังคมกำลังถูกผลักดันเข้าสู่ระบบออนไลน์มากขึ้น รับจ่าย สวัสดิการผ่านธนาคาร (สัมภาษณ์, พี่สุรัตน์, 11 พ.ค. 60) เช่นเดียวกันกับการจ่ายเบี้ยยังชีพ ที่รัฐบาลกำลังตั้งอำนาจการจ่ายกลับไปยังส่วนกลาง โดยให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้จ่ายผ่าน ระบบ Prompt Pay (สัมภาษณ์, พี่สุรพงษ์, 11 พ.ค. 60) เป็นต้น นอกจากนี้ ท้องถิ่นจังหวัดน่าน ยังได้คาดการณ์อนาคตที่จะมีการนำเทคโนโลยีมาใช้มากขึ้นว่าอาจทำให้บทบาทของการจัด สวัสดิการสังคมอาจไม่จำเป็นต้องลงมายังท้องถิ่นก็เป็นได้ ดังคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ผมว่าโอกาสนี้เมื่อก่อนมองนะ โอกาสนั้นจะเปลี่ยน เพราะว่า ระบบอิเล็กทรอนิกส์ เข้ามาเยอะมาก เพราะคิดว่าอีกหน่อยธนาคารไม่ต้องขยายสาขาแล้ว แค่อัตโนมัติไป วางไว้ในชุมชนสักสี่ห้าตู้ก็พอแล้ว ไม่ต้องใช้คน ไม่ต้องเปิดธนาคารเปลืองงบประมาณ แล้ว เพราะฉะนั้นเช่นเดียวกันบทบาทหน้าที่ในเรื่องสวัสดิการเนี่ยอาจจะไม่ได้ลงไปละ อาจจะใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาช่วย ต่อไปอาจจะมี ผมคิดในอนาคตนะ 4.0 5.0

ละ มีผู้อำนวยการเนี่ยกองทุนสวัสดิการสังคมสามารถทำธุรกรรมดังนี้ได้ ตอนนี้นำฝากถอนได้
อนาคตอาจจะทำได้ แคกด ID ของเลขประจำตัวตัวเอง แค่นั้นก็ได้แล้ว”

ด้วยบริบทและนโยบายเช่นนี้มองได้ว่า อาจนำไปสู่การดึงอำนาจการจัดสวัสดิการ
กลับไปยังรัฐบาล โดยเป็นการดึงข้อมูลและอำนาจการจ่ายกลับคืน อันมีนัยยะของการแสดง
บทบาทผู้สงเคราะห์โดยตรงของรัฐบาลกลางและการครองสถานะการเป็นผู้ให้ ซึ่งใน
ขณะเดียวกัน เป็นการลดรอนอำนาจของท้องถิ่นและทำให้บทบาทของท้องถิ่นในการจัด
สวัสดิการเลือนรางลง และในท้ายที่สุดจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนและ
หน่วยงานราชการในภูมิภาคห่างเหินกันมากขึ้น และในขณะเดียวกันทำให้ประชาชนซึ่งเป็น
“ผู้รับ” ส่งเสียงถึง “ผู้ให้” ได้ยากขึ้นไปอีก

ลักษณะที่สาม คือ นโยบายสวัสดิการสังคมจากส่วนกลางมีลักษณะแยกส่วนตาม
กระทรวงเจ้าภาพและเปิดโอกาสให้ อบต. ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายน้อยมาก ส่งผล
ให้ อบต. มีหน้าที่เพียงรับถ่ายโอนภารกิจ นำนโยบายไปปฏิบัติ และให้ความร่วมมือกับนโยบาย
ต่างๆ ซึ่งอาจมีหรือไม่มีความสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือ นโยบาย
การจ่ายเบี้ยยังชีพผ่านระบบ e-payment ของรัฐบาลซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ชนบท
ที่ไม่มีธนาคารหรือตู้ ATM ในชุมชน

6.2.2. สมรรถนะและทัศนคติของ อบต.

สมรรถนะและทัศนคติของ อบต. เป็นปัจจัยสำคัญอย่างปฏิเสธไม่ได้ในการจัด
สวัสดิการท้องถิ่น โดยในแง่สมรรถนะหมายถึงทรัพยากรของ อบต. และศักยภาพของ
ปัจเจกบุคคลใน อบต. ด้วย ในขณะที่ทัศนคติของ อบต. หมายถึงทัศนคติของผู้บริหารและ
ข้าราชการระดับปฏิบัติการ ซึ่งปัจจัยนี้สามารถสรุปออกมาเป็นโอกาสและอุปสรรคได้สาม
ประการ

ประการแรก คือ ความพร้อมของทรัพยากรทางการบริหารของท้องถิ่นถือว่าเป็น
สมรรถนะที่สำคัญยิ่ง โดยเมื่อพิจารณาจากผลการศึกษาพบว่า สมรรถนะของ อบต. สามารถ
นำมาปรับใช้เพื่อแสดงบทบาทได้อย่างน้อยสามบทบาท **บทบาทแรก คือ บทบาทของการเป็นผู้
ประสานความร่วมมือ**ในการนำส่งสวัสดิการท้องถิ่น ซึ่งโดยทฤษฎีแล้วถือได้ว่าจะทำให้เกิด
ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริการสาธารณะได้ ยกตัวอย่างเช่น ท้องถิ่นที่มี

ทรัพยากรทางการบริหารพร้อมอย่าง ทม.น่าน สามารถออกแบบการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเชิงระบบได้โดยง่าย ในขณะที่ อบต.สันทะ ซึ่งมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรการบริหารมีจุดเด่นอยู่ที่ความสามารถของบุคลากรซึ่งเป็นผู้จัดการการประสานความร่วมมือ

บทบาทที่สองเป็นบทบาทของการเป็นหน่วยงานคัดกรองหรือพิสูจน์ตัวตน/ข้อมูลเพื่อรับบริการหรือสวัสดิการประเภทที่ต้องพิสูจน์ความยากแค้น (means-tested benefits) ดังจะเห็นจากคำให้สัมภาษณ์ของท้องถิ่นจังหวัดน่านที่มองว่าแม้ระบบ IT จะเข้ามาแทนที่บริการหลายอย่างได้ แต่ อบท. ยังมีความสำคัญในเรื่องของการคัดกรองคนอยู่

“... เบื้องต้น [อบท.] ต้อง คืออาจจะใช้อิเล็กทรอนิกส์มาช่วย แต่ท้องถิ่นยังมีอยู่ โดยพื้นฐานการคัดกรองคนตรวจสอบคน คนเข้าคนออก คนจำหน่าย คนย้าย หน้าทีของ อบท. ทุกวันนี้ก็ทำอยู่ ดูทำไม่ได้ยกเว้นแต่ระบบการเงินเองแต่ว่าเรื่องคัดกรองคนรับสมัครคนรับซื้อคน คนมีสิทธิเป็นกรรมการร่วมในการพิจารณาให้สวัสดิการอบท. รับผิดชอบ”

บทบาทที่สามเป็นบทบาทของผู้จ่ายเงิน (cashier) ซึ่ง อบท. เป็นผู้นำเงินสวัสดิการไปมอบให้กับประชาชนภายใต้ระเบียบที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้และไม่ได้มีส่วนร่วมในการออกแบบการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นของตน ดังคำให้สัมภาษณ์ของนายก ทม.น่าน ซึ่งมองว่าในท้ายที่สุด เป็นไปได้ว่า อบท. จะทำหน้าที่เพียง “รับแล้วไปจ่าย”

ผู้วิจัย: “ก็กลายเป็นว่าบทบาทของท้องถิ่นเนี่ยอาจจะเหลือแค่ พูตกันง่ายๆคือ เหลือแค่บทบาทเพียงคนจ่ายเงิน?”

ผู้ให้สัมภาษณ์: “cashier มีหน้าที่จ่ายสตางค์ รับละจ่าย อันนี้คือรัฐเค้าไปครอบคลุมเพื่อเป็นนโยบายของรัฐ ... ละที่สุดท้ายก็ไปตั้งระเบียบ ก็คือมันก็เป็นระเบียบที่เขียนโดยคนอื่นมาให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้ทำ”

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปรับใช้ทรัพยากรเพื่อแสดงบทบาทในการจ่ายเบี้ยยังชีพไม่ได้ขึ้นอยู่กับสมรรถนะของ อบท. เพียงอย่างเดียวเท่านั้น โดยเงื่อนไขที่สำคัญอันหนึ่งเกี่ยวเนื่องกับปัจจัยแรกว่าด้วยนโยบายของรัฐบาลกลาง ยกตัวอย่างนายก ทม.น่าน ซึ่งมองว่าท้องถิ่นจะแสดงบทบาทได้ดีเพียงใดขึ้นอยู่กับกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดด้วย ดังคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“บทบาทเนียนมันต้องเป็นไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ถ้าไม่มีกรอบอำนาจหน้าที่ทำเราก็แสดงบทบาทได้ อย่างเราไปดูสวัสดิการเรื่องคนป่วย คนพิการ คนเสียชีวิต เรามีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุจะต้องมีเงินไปจ่าย ซึ่งการใช้จ่ายเงิน แม้กระทั่งเงินซื้อถุงยังชีพซื้ออุปกรณ์ไปจ่ายให้คนป่วยหรือคนพิการ หรือการไปเยี่ยมพวกนี้ ยังถูกกำกับโดยระเบียบ หมายถึงว่าสิ่งที่ทางรัฐกลัวว่า 1. ทองถิ่นจะจ่ายเงินเหล่านี้เพื่อการหาเสียง 2. ทองถิ่นจะโกงเรื่องเงิน เหล่านี้ แนนอนเมื่อเค้าคิดอย่างนี้ ระเบียบซึ่งมาจากกระทรวงมหาดไทยเอง มันก็ออกด้วยวิธีนี้”

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่า อบท. สามารถปรับใช้สมรรถนะของตนในการจัดสวัสดิการทองถิ่นได้ในหลากหลายบทบาทซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทของตน อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตหนึ่งที่พึงพิจารณาคือ อบท. ยังมีทรัพยากรอื่นในพื้นที่ของตนที่ไม่ใช่เพียงทรัพยากรทางการบริหารเท่านั้น กล่าวคือ ในพื้นที่ของ อบท. เป็นพื้นที่ที่มีทุนทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนทองถิ่นซึ่ง อบท. สามารถนำมาปรับใช้ได้ เช่น กรณีของ อบต.สันตะ ที่มีการพัฒนาสวัสดิการทองถิ่นบนฐานของความเชื่อใจในชุมชนผ่านระบบเครือข่าย หรือกรณีของ อบต.น้ำเกียน ที่มีระบบสวัสดิการทองถิ่นที่เข้มแข็งบนฐานของกลุ่มผู้นำและสภาองค์กรชุมชนตำบลน้ำเกียน

ประการที่สอง นอกจากสมรรถนะด้านทรัพยากรของ อบท. แล้ว ในทั้งสี่กรณีศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำและความมุ่งมั่นของผู้นำของ อบท. ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการทองถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดน่านท่านหนึ่งที่ว่า

“ผู้นำ [ของ อบท.] จะต้องร่วมอธิบายให้กับสมาชิกในกองทุนสวัสดิการชุมชนฟังด้วยว่าทำไมที่ไป การสร้างความเข้าใจว่า การเข้ามาเป็นสมาชิกเนี่ยจะต้องทำอย่างไรบ้าง หรือว่าคุณจะได้อะไร หัวใจของการจัดสวัสดิการชุมชนคืออะไร คือการที่คนในพื้นที่เนี่ยร่วมกันช่วยเหลือซึ่งกันและกันในพื้นที่โดยที่ไม่ต้องไปพึ่งภาครัฐก่อน ก็คือพึ่งตัวเองก่อนในพื้นที่ ถ้ามันจะอยู่ได้หรือไม่ได้บางครั้งจะต้องอยู่ที่ผู้นำด้วย”

อีกกรณีหนึ่งที่เห็นได้ชัด คือ อบต.ฝายแก้ว ซึ่งมีรองนายกเทศมนตรีที่เติบโตมาจากการเป็นผู้นำชุมชนที่ให้ความสำคัญกับประเด็นทางสังคมและสวัสดิการสังคม ส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายสวัสดิการสังคมในทองถิ่นของ อบต. ฝายแก้ว ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สามซึ่งสอดคล้องกับประการที่สอง คือ ทศนคติของบุคลากรของ อบท. ในทุกระดับมีความสำคัญอย่างมากต่อการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น โดยในจังหวัดน่าน บาง อบท. อาจมองว่างานสวัสดิการท้องถิ่นเป็นงานที่เพิ่มเข้ามาและกลายมาเป็นภาระของท้องถิ่น ดังคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ สปสจ.น่าน ท่านหนึ่งที่เคยได้รับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการที่ อบท. เข้าร่วมเป็นเครือข่ายประกันสังคมที่ว่า

“บาง อบท. บอกว่า เนี่ย เออ งานของประกันสังคมไปเพิ่มภาระงานของเค้า อันนี้คือมันมีอยู่แล้ว มันมีหลายอย่าง ถ้าเกิดพูดถึง มันเป็นเรื่องจริง ถูกมั๊ย มันก็ถูกคะ แต่ว่าถ้ามองในระดับของการช่วยเหลือ ถูกมั๊ย ช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่นของเค้าเนี่ย มันก็จะเป็นการทำบุญ ถูกมั๊ยคะ ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ของเค้า แล้วเค้าก็จะเกิดความภาคภูมิใจ ถูกมั๊ย ภาคภูมิใจที่ได้ช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่นของเค้าให้ได้รับความสะดวก ให้ได้รับความผาสุก เค้าก็จะได้รับความสำคัญในจุดนั้น คุ้มมั๊ยคะ”

ทศนคติเช่นนี้ย่อมทำให้ อบท. มีแนวโน้มที่จะปฏิเสธร่วมจัดสวัสดิการท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นๆ และเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะทำให้เกิดการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม อีกมุมมองหนึ่งมองว่า สวัสดิการท้องถิ่นเป็นโอกาสในการดูแลเอาใจใส่ประชาชน เป็นโอกาสในการพบปะแลกเปลี่ยน ระหว่าง อบท. กับชุมชน ยกตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของนายก ทม.น่าน ที่ว่า

“[ถ้า อบท. ไม่ได้ร่วมจัดสวัสดิการท้องถิ่น] ผมว่าเสียโอกาสในการดูแลเอาใจใส่กับการที่ยังคงต่อสายใย ... ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นเนี่ยการที่ได้มีโอกาสไปสัมผัสไปคุยไปจ่ายตังค์ให้เค้า แต่ผมไม่ได้ไปแจกเองนะ ผมไม่เคยไปแจกเอง หมายความว่า เจ้าหน้าที่นั้นเป็นคนแจก แต่ว่าเรามีเรื่องราวที่จะต้องสื่อสารเค้า เราอาจจะบอกเค้าให้แบ่งเวลาจ่ายนี้ๆ แต่ 31 ชุมชนไปไม่หมด เราอาจจะได้ไปซัก 10 ชุมชน ไปสื่อสารว่า ตรงนี้เนี่ยมีปัญหาที่จะต้องแก้ไข ปัญหาเรื่องระบบป้องกันน้ำท่วม อยากจะขอความร่วมมือพี่น้องประชาชนเข้าไปบอกลูกบอกหลาน”

ซึ่งมุมมองนี้ได้สะท้อนออกมาในวิธีการดำเนินงานของ ทม.น่าน ที่ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนในพื้นที่ของตนเองทั้งในรูปแบบเบี้ยยังชีพและกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า มุมมองเชิงบวกต่อสวัสดิการท้องถิ่นเช่นนี้ย่อมเอื้อต่อการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือได้

6.2.3. เจาะลึกของคู่ความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

การจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างหลายตัวแสดงในพื้นที่ของท้องถิ่น ซึ่งในที่นี้เรียกว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง อบท. กับคู่ความร่วมมือในท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งชุมชน (ภาคประชาสังคม) หรือราชการส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดที่ อบท. นั้นตั้งอยู่ โดยในเรื่องของคู่ความร่วมมือนี้ สามารถพิจารณาเป็นโอกาสหรืออุปสรรคของการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือได้ในสามประการ

ประการแรก คือ นโยบายหรือหลักการของคู่ความร่วมมือ ซึ่งคู่ความร่วมมือที่พบในงานศึกษาชิ้นนี้มักมีหลักการ/นโยบายที่เอื้อต่อการพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือ ยกตัวอย่างเช่น โครงการของ สปสจ.น่าน ในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับ อบท. หรือ องค์การสวัสดิการชุมชนที่เข้าร่วมการจัดตั้ง กสชช.ระดับตำบล

ประการที่สอง คือ การดำเนินงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นทั้งในส่วนของ อบท. เองและของคู่ความร่วมมือ ยกตัวอย่างความคิดเห็นของพี่สุภารัตน์ซึ่งมองว่าอุปสรรคของการพัฒนาความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นนั้นมักจะเป็นเรื่องความไม่แน่นอนของผู้ประสานงานที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง ดังคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“อุปสรรคมันมีอยู่ในเรื่องของความไม่แน่นอนของบุคลากรผู้ประสานงานที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยนะ ... บางครั้งเราประสานงานไปเจอคนใหม่แล้วนะ คนใหม่ก็ไม่รู้เรื่อง ... แล้วก็ผู้นำก็เปลี่ยนแปลงบ่อย ถูกม้ย มันเปลี่ยนแปลงอยู่แล้วในเรื่องของการเมืองท้องถิ่นนะ เปลี่ยนแปลงผู้นำไป ผู้นำอาจจะไม่รู้เรื่องนะในเรื่องนี้ แล้วก็อาจจะไม่ให้ความสำคัญหรือลดน้อยลงอะไรอย่างนี้ แล้วสำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่านเองก็เปลี่ยนผู้นำบ่อยอะไรอย่างนี้เนี่ยะ ถูกม้ย แต่ละคนมันก็จะไม่เหมือนกันตรงนี้มากกว่านะที่มองนะปัญหา”

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการดำเนินงานของข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดน่านนั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลอย่างยิ่งต่อนโยบายของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนหนึ่งเห็นตรงกันว่า น่านเป็นจังหวัดเล็กที่ดูเหมือนข้าราชการมักจะย้ายมารับตำแหน่งเพียงช่วงสั้นๆ แล้วบ้างก็เกษียณ บ้างก็ย้ายไปรับตำแหน่งที่สูงขึ้นในจังหวัดหรือหน่วยงานอื่น

ประการที่สาม คือ ความเชื่อใจระหว่าง อบท. กับคู่ความร่วมมือและผู้รับบริการ ซึ่งจะต้องมีกระบวนการในการพัฒนาความเชื่อใจนี้ขึ้น โดยอาจเป็นไปได้ทั้งการดำเนินงานของ อบท. เองเพื่อสร้างความเชื่อใจดังกล่าว ดังที่เจ้าหน้าที่ของ พมจ.น่าน ท่านหนึ่งมองว่า

“ถ้า [จะให้การจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือ] เป็นไปได้นี้ อบท.เอง จะต้องได้รับความไว้วางใจจากชุมชนก่อนเพราะว่า อบท. เนี่ยหลายที่ที่ชุมชนเข้าใจว่าเป็นของนายหรือว่าเป็นของพรรคพวกทำให้ชาวบ้านที่เหลือก็ไม่ไว้วางใจ อบท. เลย แต่ถ้าจะมาหาหน่วยงานของรัฐดีกว่า ในเรื่องของการบริการหรือสวัสดิการต่างๆ”

กรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นกระบวนการสร้างความเชื่อใจที่ดำเนินการโดย อบท. คือ กรณีของ อบต.สันทะ อบต.ฝายแก้ว และ ทม.น่าน ที่มีกิจกรรมการสร้าง ความเข้าใจระหว่าง ชุมชนกับ อบท. ในการจัดตั้ง กสชช.ระดับตำบลขึ้น ในขณะที่กรณีของตำบลน้ำเกยฮอนนั้นเป็น ตัวอย่างของการที่ อบท. และคู่ความร่วมมือสามารถดำเนินงานร่วมกันได้อย่างเป็นเนื้อเดียวกัน กระบวนการสร้างความเชื่อใจจึงแฝงอยู่ในกระบวนการดำเนินงานอย่างเป็นธรรมชาติ

นอกจากนี้ การสร้างความเชื่อใจอาจจะเป็นการดำเนินงานของคู่ความร่วมมืออย่าง สปสจ.น่าน ในการสร้างความเชื่อใจผ่านกระบวนการทำความรู้จัก ฝึกอบรม ให้องค์กร และ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความช่วยเหลือระหว่างกันภายใต้โครงการต่างๆ อย่างเช่นโครงการ “เพื่อนคู่คิด มิตรผู้ประกันตน” โครงการเครือข่ายสัมพันธ์ และโครงการดาวเด่น เป็นต้น

6.3. แนวทางการพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาตามหลักความมั่นคงทางสังคม การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นยังเป็นประเด็นที่ต้องการการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างพื้นที่ กล่าวคือ จากค่าเฉลี่ยความร่วมมือและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ การจัดสวัสดิการในท้องถิ่นยังมีความแตกต่างระหว่างพื้นที่อย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น อบท. ที่บุคลากรมีความสนใจและให้ความสำคัญกับการทำงานเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น การจัดสวัสดิการในท้องถิ่นจะเป็นไปในลักษณะประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วน โดยสวัสดิการทั้งสามรูปแบบจะถูกนำเสนอโดย อบท. อย่างเท่าเทียมกัน ในทางตรงกันข้าม อบท. ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น นำไปสู่การให้บริการด้านสวัสดิการสังคมที่แตกต่างจาก อบท. กลุ่มแรกโดยสิ้นเชิง

นอกจากนี้ ข้อเสนอเกิดอีกประการที่ได้จากการศึกษา คือ การขาดระบบการจัดการข้อมูลร่วมระหว่างสามรูปแบบของสวัสดิการ อันจะช่วยติดตามสถานะสวัสดิการของประชาชนภายในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ระบบการจัดการข้อมูลสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นในปัจจุบันยังมีลักษณะแยกส่วน เช่น สปสจ. จะมีข้อมูลชุดหนึ่งเกี่ยวกับผู้ประกันตน ซึ่ง อบท. ไม่สามารถเข้าถึงได้โดยง่าย องค์การสวัสดิการชุมชนมีฐานข้อมูลสมาชิกกองทุนฯ ซึ่งแยกกันบริหารจัดการไปตามแต่ละชุมชน เป็นต้น ดังนั้น อบท. จึงอาจสามารถที่จะเข้ามาพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลที่เชื่อมต่อระหว่างระบบประกันสังคม ระบบเบี้ยยังชีพ และระบบสวัสดิการชุมชนก็เป็นได้

ถึงแม้ อบท. จะมีบทบาทในการนำส่งสวัสดิการในสามระบบแตกต่างกันออกไปตามแต่บริบทของพื้นที่ ทว่า อบท. ยังคงเป็นศูนย์กลางที่จะทำให้เกิดการพัฒนาการจัดการสวัสดิการในท้องถิ่นได้ ซึ่งผลการศึกษานี้สามารถนำมาสรุปเป็นแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการภายในท้องถิ่นได้ในสองกรณี โดยกรณีแรกเป็นการพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นบนฐานคิดที่ให้ อบท. เป็นผู้นำในการประสานความร่วมมือ (leading collaborator) และขับเคลื่อนนโยบายสวัสดิการท้องถิ่น (ดู หัวข้อ 6.3.1) กรณีที่สองเน้นไปที่การแสดงบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ (supporting collaborator) ของ อบท. (ดู หัวข้อ 6.3.2) โดยในแต่ละแนวทางจะนำเสนอบทบาทของ อบท. ที่พึงประสงค์และศักยภาพที่พึงประสงค์ของข้าราชการระดับปฏิบัติการของ อบท. จากนั้นในตอนท้ายจะเป็นการนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลเพื่อสนับสนุนการจัดสวัสดิการท้องถิ่น (ดู หัวข้อ 6.3.3)

6.3.1. สวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือที่มี อบท. เป็น “ผู้นำ”

แนวทางนี้อยู่บนฐานคิดที่มองว่า อบท. สามารถเป็นผู้นำในการประสานความร่วมมือ (leading collaborator) และแรงขับเคลื่อนหลักของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รูปแบบการจัดสวัสดิการที่มีความเป็นไปได้สำหรับแนวทางนี้มากที่สุด คือ การขับเคลื่อนสวัสดิการท้องถิ่นในรูปแบบสวัสดิการชุมชนซึ่งแม้จะมีความสลับซับซ้อนกว่าระบบอื่น แต่อาจเป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้ อบท. ได้แสดงบทบาทในการบริหารจัดการสวัสดิการท้องถิ่นได้มากกว่า ซึ่งกรณีศึกษาตัวอย่างของแนวทางนี้ คือ ทม.น่าน และ อบต.สันทะ

1) บทบาทที่พึงประสงค์ของ อบท. ในระดับองค์การ

ในแนวทางที่เน้นบทบาทของ อบท. ในฐานะผู้ขับเคลื่อนหลักนี้ อบท. ควรจะสามารถนำทรัพยากรที่มีมาประยุกต์ใช้เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมได้ โดยเงื่อนไขสำคัญ คือ อบท. จำเป็นต้องมีทรัพยากรที่พร้อมต่อการสนับสนุนการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นคน เงิน อุปกรณ์ สถานที่ หรือระบบต่างๆ ดังเช่นกรณีของ ทม.น่าน ที่สามารถเป็นผู้นำในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้

2) ศักยภาพที่พึงประสงค์ของข้าราชการระดับปฏิบัติการ

โดยทั่วไป ข้าราชการระดับปฏิบัติการภายใต้แนวทางนี้ควรมีศักยภาพในการจัดการ การสร้างความสัมพันธ์ การเชื่อมเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกชุมชน และที่สำคัญอย่างยิ่งคือควรต้องมีความมุ่งมั่นและใส่ใจในงาน ดังคำสัมภาษณ์ของนักพัฒนาชุมชนตำบลสันทะที่ว่า

“[การทำงานพัฒนา] มันจะต้องใส่ใจค่ะ พี่ว่านะ จะต้องใส่ใจ ถ้าเราตั้งใจ พี่ว่าอะไร มันจะยากแค่ไหนก็ช่าง ถ้าเราตั้งใจและใส่ใจกับมัน หุ่นเทกับมัน มันจะทำได้ดีค่ะแต่ถ้าเขาทำอะไรแล้วไม่ใส่ใจ มันก็จะไม่เข้ามาเนาะ แต่พี่ว่าอยู่ที่ความตั้งใจมากกว่า”

อย่างไรก็ดี ข้อพึงระวังคือ ถึงแม้ข้าราชการระดับปฏิบัติการจะมีศักยภาพมากเพียงใด แต่การจัดสวัสดิการท้องถิ่นจะต้องไม่อิงอยู่กับบุคคลมากเกินไป และในขณะเดียวกัน อบท. อาจต้องมีการวางแผนการพัฒนาบุคลากรที่จะทำงานด้านสวัสดิการท้องถิ่นเอาไว้ โดยจะต้องไม่จำกัดอยู่เฉพาะนักพัฒนาชุมชนเท่านั้น

นอกจากทักษะพื้นฐานแล้ว ข้าราชการระดับปฏิบัติการที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมจำเป็นต้องมีทักษะเฉพาะอันหนึ่ง คือ ทักษะด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการวิเคราะห์และคำนวณการจ่ายเงินสมทบ การจัดสรรสิทธิประโยชน์ และการรักษาความมั่นคงของกองทุนสวัสดิการท้องถิ่น และจะต้องสามารถสื่อสารข้อมูลตัวเลขออกมาให้ประชาชนเข้าใจได้โดยง่ายด้วย

3) เงื่อนไขเชิงนโยบาย

ภายใต้แนวทางที่ อบท. เป็นผู้นำในการประสานความร่วมมือนี้ นโยบายการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้ อบท. ได้สร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชา

ชนในพื้นที่เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งยวด โดยการกระจายอำนาจนั้นจะต้องเป็นการกระจายอำนาจที่ครอบคลุมทั้งภารกิจ ความรับผิดชอบ ทรัพยากร และอำนาจใจการตัดสินใจต่างๆ

4) เงื่อนไขเชิงปฏิบัติ

การจัดสวัสดิการท้องถิ่นที่มี อบท. เป็นผู้นำในการประสานความร่วมมือนี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการยอมรับของภาคีเครือข่าย และความเชื่อมั่นภายในตำบลที่ยินยอมให้ อบท. ได้แสดงบทบาทอย่างเต็มที่

6.3.2. สวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือที่มี อบท. เป็น “ผู้สนับสนุน”

แนวทางนี้นำเสนอบทบาทของ อบท. ในลักษณะของการเป็นผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ (supporting collaborator) ซึ่งเหมาะสมกับบริบทที่ อบท. มีทรัพยากรที่จำกัดและคู่ความร่วมมือมีความเข้มแข็งและความพร้อมในการร่วมจัดสวัสดิการท้องถิ่น โดยกรณีศึกษาที่เป็นตัวอย่างของแนวทางนี้ คือ อบต.ฝายแก้ว และ อบต.น้ำเกี๋ยน

1) บทบาทที่พึงประสงค์ของ อบท. ในระดับองค์การ

ภายใต้แนวทางนี้ อบท. จะต้องเข้าใจสถานการณ์และบริบทของพื้นที่เป็นอย่างดีพร้อมไปกับการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับคู่ความร่วมมือที่เป็นไปได้ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น เช่น องค์การชุมชนกลุ่มผู้นำชุมชน หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เพื่อที่ อบท. จะสามารถประสานและส่งเสริมการดำเนินงานของคู่ความร่วมมือได้ทันต่อสถานการณ์ ความต้องการ หรือปัญหาที่เกิดขึ้น

ในการเป็น supporting collaborator นั้น อบท. จะแสดงบทบาทของคนตัวเล็กที่คอยหนุนเสริมคนที่อยู่รอบตัว หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งคือ อบท. จะกลายเป็น “ท้องถิ่นที่ตัวเล็กลง” (smaller government) ที่ไม่ได้ทำหน้าที่พายเรืออีกต่อไป ในทางตรงกันข้าม อบท. จะกลายเป็นพายเรือทำหน้าที่คัดหางเสือเพื่อปรับทิศทางเรือที่กำลังลอยไปข้างหน้า

2) ศักยภาพที่พึงประสงค์ของข้าราชการระดับปฏิบัติการ

ศักยภาพพื้นฐานของข้าราชการระดับปฏิบัติการในแนวทางนี้คล้ายคลึงกับแนวทางแรก แต่จุดเน้นสำคัญ คือ ความสามารถในการทำความเข้าใจพื้นที่ ความพร้อมในการวิเคราะห์และ

จัดเตรียมข้อมูลสำหรับคู่ความร่วมมือ และทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ในการประสานบุคคลและหน่วยงานเพื่อร่วมกันจัดสวัสดิการท้องถิ่น ยกตัวอย่างกรณีของ อบต.น้ำเกียน ที่แม้ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินงานด้านสวัสดิการท้องถิ่นโดยตรง แต่สามารถระบุบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในชุมชนที่เป็นผู้นำคนสำคัญของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้ โดยไม่เพียงแต่รับรู้การดำเนินงานแต่ยังสามารถให้คำแนะนำด้านระเบียบ กฎหมาย ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานของ กสช.ตำบลน้ำเกียน ได้ เป็นต้น

3) เงื่อนไขเชิงนโยบาย

ในแนวทางนี้ ความชัดเจนของนโยบายที่ถูกกำหนดและถ่ายทอดจากบนลงล่างมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจาก อบท. จะเป็นผู้ที่ต้องตีความและดำเนินงานตามนโยบายที่ถูกกำหนดเอาไว้ ในขณะเดียวกัน หน่วยงานระดับนโยบายควรกำหนดร่วมกันออกแบบและกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมบนฐานของสวัสดิการและความมั่นคงส่วนบุคคล (personalized social welfare and security) โดยเน้นการวิเคราะห์และออกแบบสวัสดิการบนฐานของความต้องการส่วนบุคคล มากกว่าการออกแบบนโยบายสวัสดิการตามภาระหน้าที่ของหน่วยงาน

4) เงื่อนไขเชิงปฏิบัติ

ความเข้าใจและเชื่อมั่นภายในเครือข่ายเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากในแนวทางการจัดสวัสดิการท้องถิ่นรูปแบบที่มี อบท. เป็นผู้สนับสนุน โดยความเข้าใจและเชื่อมั่นนี้จำเป็นต้องเป็นความเชื่อมั่นแบบสองทิศทาง คือ อบท. เชื่อมมั่นในคู่ความร่วมมือ และคู่ความร่วมมือเชื่อมั่นใน อบท. ทั้งนี้ บุคลากรของ อบท. มีส่วนสำคัญอย่างมากในการพัฒนาความเข้าใจและความเชื่อมั่นเหล่านี้

6.3.3. แนวทางการพัฒนาระบบ IT เพื่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

1) ระบบการจัดการข้อมูล

เมื่อ อบท. จะแสดงบทบาทในการเป็นผู้นำในการประสานความร่วมมือ ระบบการจัดการข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีความครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน ดังนั้นระบบการจัดการข้อมูลนี้จึงอาจต้องใช้งบประมาณจำนวนหนึ่งในการพัฒนาทั้งเชิงโครงสร้าง

อุปกรณ์ และซอฟต์แวร์ ที่จะช่วยให้ระบบสามารถสนับสนุนการให้บริการด้านสวัสดิการแก่ประชาชนได้ ดังคำให้สัมภาษณ์ของนายก ทม.น่าน เกี่ยวกับระบบฐานข้อมูลและการจัดการข้อมูลเพื่อสนับสนุนการจัดสวัสดิการท้องถิ่นที่ว่า

“จริงๆท้องถิ่นเองเนี่ย เหมือนกับตั้งแต่แรกเกิดจนถึงเซกตะกอนอยู่แล้วแล้วมันถูกกำหนดให้มีการดูแลเอาใจใส่ทั้งเรื่องการจัดการภัยพิบัติ การแก้ไขปัญหาเรื่องการศึกษา เรื่องความยากจน มันถูกกำหนดมา ที่นี้ถ้าข้อมูลในการเก็บของรัฐบาล หรือข้อมูลที่อยู่ในพื้นที่เนี่ยมันน่าจะต้องมีรหัสที่จะให้ท้องถิ่นเข้าดูข้อมูล แล้วมันก็ต้องมีวิธีการที่จะให้ท้องถิ่นอัปเดตข้อมูล คือหมายถึงว่าข้อมูลมันอาจจะต้องทันสมัยต่อการใช้ แต่ที่นี้ถ้าท้องถิ่นเข้าดูข้อมูลได้ มันก็น่าที่จะไปบอกผู้ดูแลระบบว่า แต่ละชุมชนมันมีการเปลี่ยนแปลง มีผู้เสียชีวิต มีคนตาย เราเคยจ่ายเบี้ยยังชีพกับคนที่ตายไปแล้ว 2-3 เดือน เพราะเราไม่มีข้อมูล”

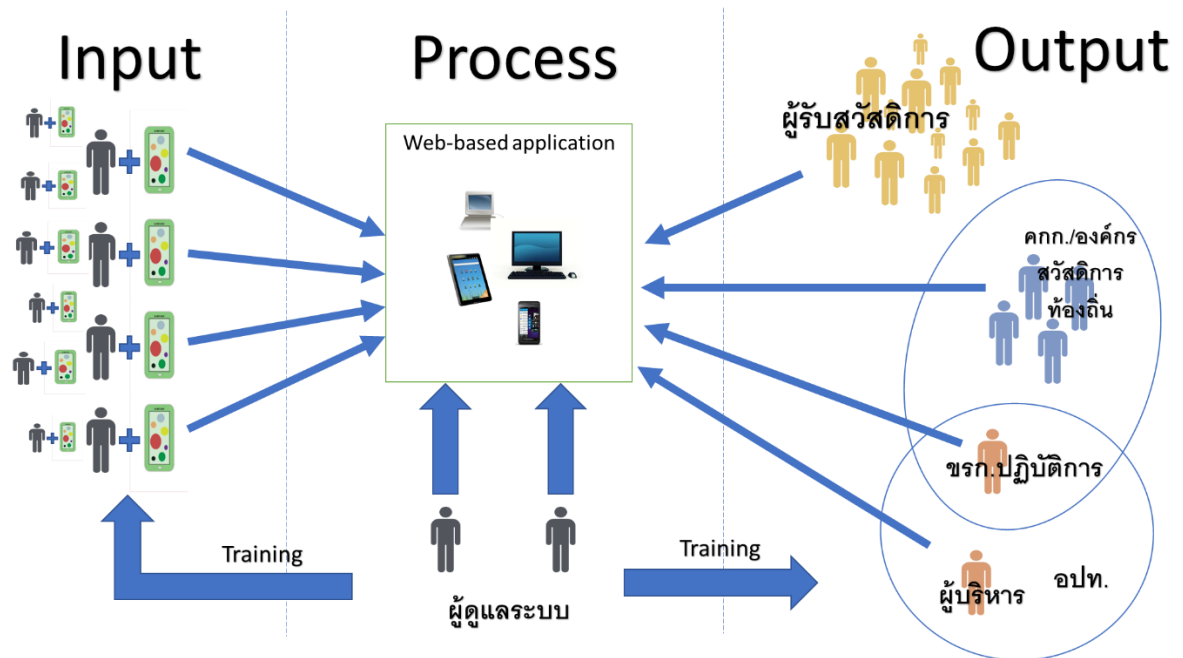
โดยนายก ทม.น่าน ยังได้แสดงความคิดเห็นต่อเนื่องไปถึงการพัฒนาการเชื่อมต่อระหว่างระบบฐานข้อมูลที่รัฐเป็นผู้จัดเก็บและดูแลกับผู้ใช้งานที่ไม่ควรจำกัดอยู่เพียงข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

“สิ่งเหล่านี้ถ้ารัฐจะทำข้อมูล ถามต่อว่าจะเอาข้อมูลให้หน่วยงานไหนใช้ละ ใช้ข้อมูลให้เป็นประโยชน์ แน่นนอนปฏิเสธไม่ได้ ท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้ข้อมูลแต่คุณจะรอถามมาเพื่อ คุณจะส่งข้อมูลมาเป็นครั้งคราวมาเพื่อส่งการอย่างงี้เหรอ หรือให้เค้าตัดสินใจในข้อมูล แล้วบอกแนวทางของการพิจารณาใช้ข้อมูล แล้วคุณจะป้องกันระบบข้อมูลแค่นั้น คุณก็กันของคุณไป ข้อมูลมันควรจะพอเพียงและทันสมัยและสามารถนำไปใช้เพื่อเกิดประโยชน์ได้”

นอกจากนี้ ทม.น่าน ยังเป็น อบท. ที่มีการพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลที่น่าสนใจ โดยมีความพยายามในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) เข้ามาช่วยในการพัฒนาฐานข้อมูลและระบบประมวลผลข้อมูลที่จะช่วยให้บุคลากรทำงานได้ง่ายขึ้น

ทั้งนี้ ในการพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลเพื่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นสำหรับ อบท. โดยทั่วไปนั้น สามารถนำทฤษฎีระบบมาพิจารณาประกอบการวางโครงสร้างระบบการจัดการข้อมูลซึ่งแบ่งออกเป็นสามส่วนหลัก คือ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการประมวลผลข้อมูล และผลผลิตที่ได้ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ (ดู แผนภาพที่ 6.1)

แผนภาพที่ 6.1 แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลเพื่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่น



ปัจจัยนำเข้า (input) – สิ่งสำคัญในประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับการกำหนดประเภทของข้อมูล การออกแบบวิธีการนำเข้าข้อมูล และการพัฒนาส่วนต่อประสานกับผู้ใช้ (user interface) ซึ่งมักจะเป็นผู้ที่มีพื้นฐานความรู้ที่หลากหลาย จึงต้องมีความชัดเจน เข้าใจง่าย และเป็นมิตรกับผู้ใช้งาน (user friendly) กล่าวโดยสรุป คำถามสำคัญคือข้อมูลอะไรบ้างที่จะต้องนำเข้าสู่ระบบ และวิธีการที่จะนำเข้าเป็นอย่างไร เช่น

(1) คนถาม → แบบสอบถามในกระดาษ → คนคีย์ข้อมูล → คอม

หรือ

(2) คนถาม → แบบสอบถามในอุปกรณ์เคลื่อนที่ → คอม

เป็นต้น

เงื่อนไขสำคัญในการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งคือสมรรถนะของคนในพื้นที่ของ อปท. กล่าวคือ ในทางเลือกที่ (1) เหมาะสำหรับพื้นที่ที่อาสาสมัครที่จะช่วยเก็บข้อมูลให้กับ อปท. ยังไม่พร้อมในการใช้อุปกรณ์สมัยใหม่ในการเก็บข้อมูล ดังนั้น อปท. จึงใช้วิธีเก็บข้อมูลด้วยกระดาษและฝึกอบรมเฉพาะผู้คีย์ข้อมูลเข้าสู่ระบบ อย่างไรก็ตาม หาก อปท. สามารถจัดหาอาสาสมัครในการเก็บข้อมูลที่มีทักษะด้าน IT ที่เหมาะสมได้ อปท. อาจพิจารณา

เลือกทางเลือกที่ (2) เพื่อความรวดเร็วในการนำเข้าข้อมูลสู่ระบบได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นทางเลือกใด อปท. จำต้องคำนึงถึงการฝึกอบรมผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าข้อมูลด้วย

กระบวนการ (process) – การพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลจำต้องคำนึงถึงกระบวนการที่จะเกิดขึ้นในการประมวลผลข้อมูลด้วย โดยในปัจจุบัน การพัฒนาส่วนประมวลผลข้อมูลของระบบการจัดการข้อมูลมีทางเลือกที่หลากหลาย เช่น ระบบ offline/online หรือ intranet/internet และสามารถเลือกได้ว่า จะเป็นระบบที่เข้าถึงได้ในลักษณะใด เช่น web-based application หรือ mobile application หรือ desktop software เป็นต้น ซึ่ง อปท. ควรคำนึงถึงบริบทของพื้นที่เป็นสำคัญในการเลือกรูปแบบเหล่านี้ นอกจากนี้ อปท. ยังต้องคำนึงถึงการพัฒนาคนเพื่อเป็นผู้ดูแลระบบการจัดการข้อมูล (admin) นี้อีกด้วย

ผลผลิตจากระบบ (output) – ผลที่ได้ (output) จากกระบวนการประมวลผลข้อมูลข้างต้นมีคำถามหลักที่ต้องพิจารณาอย่างน้อยสองคำถาม คำถามแรก คือ ใครเป็นผู้เข้าใช้ระบบได้บ้าง แต่ละกลุ่มมีสิทธิที่แตกต่างกันอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น อปท. อาจกำหนดให้ผู้รับสวัสดิการ เป็น end user ข้าราชการระดับปฏิบัติการของ อปท. และกรรมการที่เกี่ยวข้องเป็น admin และ ผู้บริหารของ อปท. เป็น super admin เป็นต้น และ คำถามที่สอง คือ อะไรคือคำตอบที่คาดหวังจากการประมวลผลข้อมูล เช่น จำนวนผู้ขอรับสิทธิประโยชน์แต่ละด้าน แนวโน้มการเปิดสิทธิประโยชน์รายบุคคล เป็นต้น

โดยสรุป แผนภาพข้างต้นประกอบด้วยสามส่วนหลัก คือ การนำเข้าข้อมูล (input) กระบวนการประมวลผลข้อมูล (process) ซึ่งจะมีระบบที่ถูกพัฒนาไว้เป็นองค์ประกอบสำคัญ และผลที่ได้จากการประมวลผลข้อมูล (output) ทั้งนี้ วิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุด คือ ในส่วนของ input ควรทำการพัฒนาแอปพลิเคชันบนอุปกรณ์เคลื่อนที่ คือ โทรศัพท์มือถือ ที่ช่วยในการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับผู้รับสวัสดิการ แล้วฝึกอบรมให้คนซึ่งอาจจะเป็นนักเรียน นักศึกษา หรืออาสาสมัครใช้งานแอปพลิเคชันดังกล่าวไปเก็บข้อมูล จากนั้นระบบที่ถูกออกแบบไว้จะทำการประมวลผลตามรูปแบบต่างๆ ที่ อปท. ได้กำหนดไว้ แล้วประชาชน เจ้าหน้าที่ และผู้บริหารของ อปท. ซึ่งมีสิทธิการใช้ระบบที่แตกต่างกันสามารถเข้าดู output ของการประมวลผลข้อมูลของตนเองต้องการได้ด้วยตนเองผ่านระบบที่สามารถเข้าถึงได้ออนไลน์ (web-based application)

2) ระบบ IT เพื่อให้คำปรึกษาในการเข้าถึงสวัสดิการท้องถิ่น

ผลการศึกษาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในสามรูปแบบแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของระบบการให้คำปรึกษาด้านสวัสดิการแก่ประชาชนรายบุคคลด้วย โดยจะเห็นได้ว่า ประชาชนมีสิทธิและเข้าถึงสวัสดิการที่มาจากหลายแหล่งซึ่งอยู่ภายใต้นโยบายที่หลากหลาย ในขณะเดียวกัน อปท. เองก็อยู่ภายใต้สถานการณ์ที่สลับซับซ้อนและข้อมูลจำนวนมากเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น ดังนั้น ระบบ IT ที่จะช่วยประมวลผลข้อมูลจำนวนมากแล้วนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสวัสดิการรายบุคคลให้กับประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ 7 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

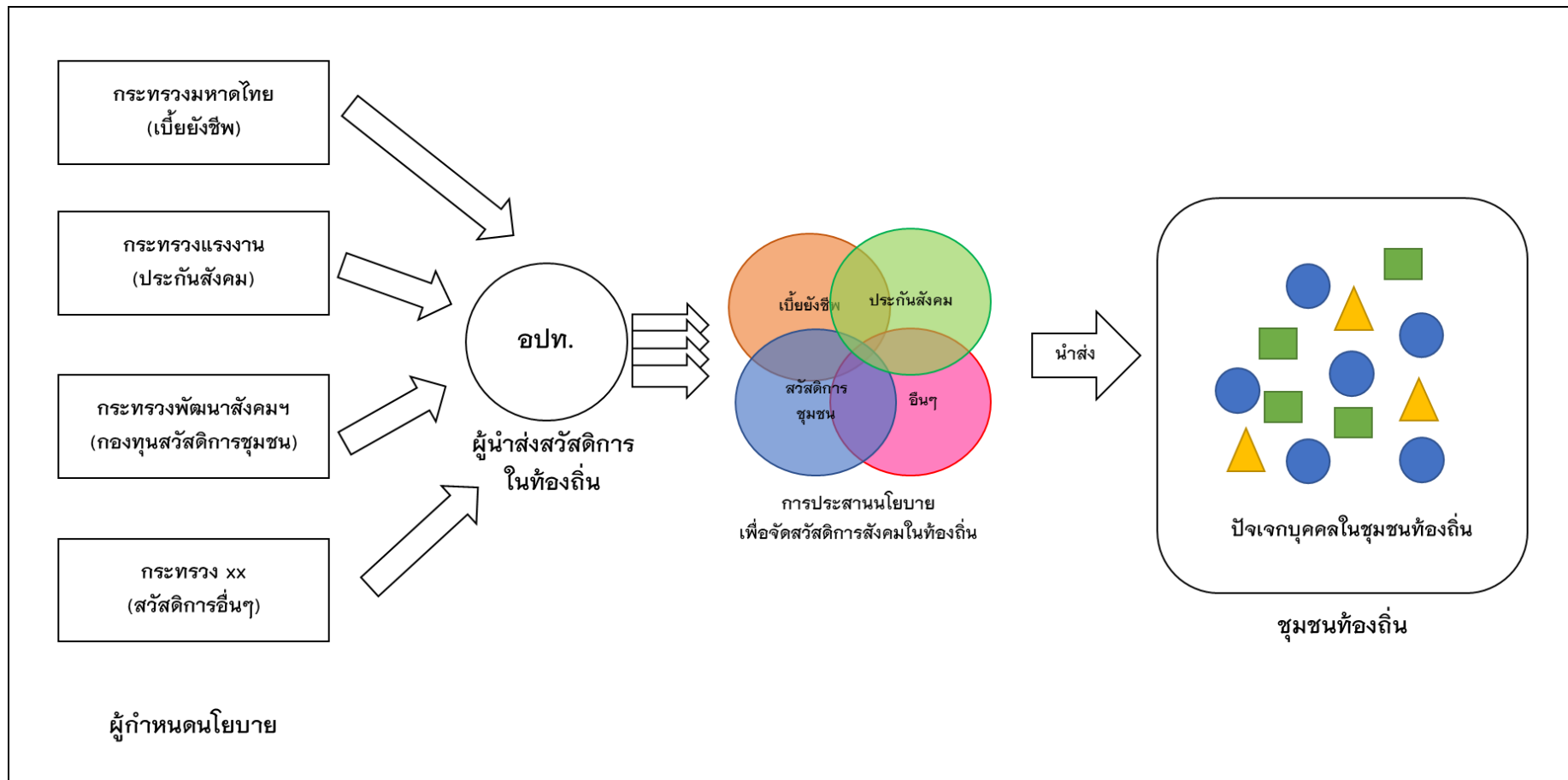
การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น โดยได้ดำเนินงานภายใต้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมที่เน้นวิธีการเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยได้แบ่งช่วงของการศึกษาออกเป็น 3 ช่วงซึ่งใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลแตกต่างกันออกไป ได้แก่ (1) การศึกษาภาพรวมเชิงนโยบายและระดับจังหวัดใช้การวิจัยเอกสารและแบบสอบถามในการเก็บข้อมูล (2) การตรวจสอบข้อมูลและคัดเลือกกรณีศึกษาใช้การสัมภาษณ์กับตัวแทนของ อบต. ที่มีผลการแบบสอบถามอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด และ (3) การเก็บข้อมูลเชิงลึกกับกรณีศึกษาที่เลือก ซึ่งเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ ทั้งนี้ ผลการศึกษาซึ่งนำเสนอไว้ในบทที่ 4-6 ได้แสดงให้เห็นถึงสถานะ โอกาส และแนวทางในการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นภายในประเทศไทยที่ อบต. สามารถเป็นศูนย์กลางในการประสานเพื่อจัดบริการสาธารณะด้านสวัสดิการสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้

8.1. สรุปผลการวิจัย

8.1.1. กรอบนโยบายและแนวปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

เมื่อพิจารณากรอบนโยบายของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมพบว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงมีความสลับซับซ้อนซึ่งสามารถวิเคราะห์และจำแนกประเภทของตัวแสดงได้สามประเภท ได้แก่ หน่วยงานกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางต่างๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน เป็นต้น หน่วยงานส่งเสริมการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทในการนำนโยบายสวัสดิการสังคมจากส่วนกลางมาขับเคลื่อนในท้องถิ่นผ่าน อบต. เช่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นต้น และหน่วยงานนำส่งสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น คือ อบต. อย่างไรก็ตาม ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานที่มีบทบาทที่ชัดเจนที่สุดในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น คือ ผู้กำหนดนโยบายและผู้นำส่งสวัสดิการในท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 7.1

แผนภาพที่ 7.1 การนำนโยบายสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น



ทั้งนี้ นโยบายด้านสวัสดิการสังคมจากส่วนกลางไม่ได้จำกัดอยู่เพียงสวัสดิการสามรูปแบบที่อยู่ในความสนใจของงานชิ้นนี้เท่านั้น ซึ่ง อบท. จะต้องนำนโยบายเหล่านี้มาประสานรวมเพื่อจัดสวัสดิการให้กับชุมชนท้องถิ่นของตนเอง แล้วนำส่งให้กับชุมชนท้องถิ่นซึ่งสมาชิกแต่ละคนเป็นปัจเจกบุคคลที่มีความต้องการแตกต่างกันออกไป โดยผลการศึกษาพบว่า ถึงแม้แนวปฏิบัติในการจัดสวัสดิการภายในท้องถิ่นในสามรูปแบบ คือ เปี้ยยังชีพ สวัสดิการชุมชน และการประกันสังคม มีความแตกต่างกันไปในแต่ละรูปแบบ ทว่า การนำส่งสวัสดิการในสามรูปแบบดังกล่าวมีจุดเชื่อมต่อที่สำคัญ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความร่วมมือ (collaborator) เพื่อให้บริการด้านสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นอันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมของชุมชนท้องถิ่นได้

8.1.2. การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

ผลการศึกษาด้วยแบบสอบถาม พบว่า ในภาพรวมระดับจังหวัด จังหวัดน่านมีการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นอยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ยที่ 1.55) และเมื่อเปรียบเทียบความร่วมมือ อบท.-สปสจ. และความร่วมมือ อบท.-อสชช. แล้ว พบว่า มีความแตกต่างกัน โดยค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อบท.-สปสจ. (1.24) น้อยกว่าค่าเฉลี่ยความร่วมมือ อบท.-อสชช. (1.86) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเฉพาะรายการ พบว่า มี อบท. ที่มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือที่โดดเด่นอยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งนำไปสู่การศึกษาเชิงลึกในภาคสนามในสี่กรณีศึกษา ได้แก่ อบต.ฝายแก้ว อบต.สันทะ หม.น่าน และ อบต.น้ำเกียน

ผลจากการศึกษาเชิงลึก พบว่า ทั้งสี่กรณีศึกษามีวิธีปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น และการประสานความร่วมมือที่แตกต่างกันภายใต้บริบทที่แตกต่างกัน โดย อบต.ฝายแก้ว เป็นพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบทที่ อบท. สามารถประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้อย่างสมดุล อบต.สันทะ เป็นพื้นที่ชนบทที่ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่ง อบท. มีนักพัฒนาชุมชนเป็นผู้ที่สามารถจัดการการประสานความร่วมมือได้ด้วยทักษะส่วนบุคคล หม.น่าน เป็นพื้นที่ที่มีความพร้อมด้านทรัพยากร อบท. จึงสามารถเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นและการประสานความร่วมมือต่างๆ ได้ และกรณีศึกษาสุดท้าย คือ อบต.น้ำเกียน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่นด้านความเข้มแข็งของชุมชนมาอย่างยาวนาน อบท. จึงทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นที่มีชุมชนนำ

ในท้ายที่สุด ผลการศึกษาที่ได้สามารถวิเคราะห์และสรุปตามกรอบ IFCG สามารถสรุปได้ในห้าประเด็น (ดู แผนภาพที่ 7.2) ประเด็นแรกว่าด้วยบริบทของการประสานความร่วมมือที่สำคัญ ได้แก่ เงื่อนไขเชิงนโยบายและกฎหมายซึ่งถูกกำหนดจากส่วนกลาง เงื่อนไขทางทรัพยากร พลวัตทางการเมืองซึ่งรวมไปถึงการเชื่อมต่อเครือข่ายที่มีอยู่เดิมและความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม

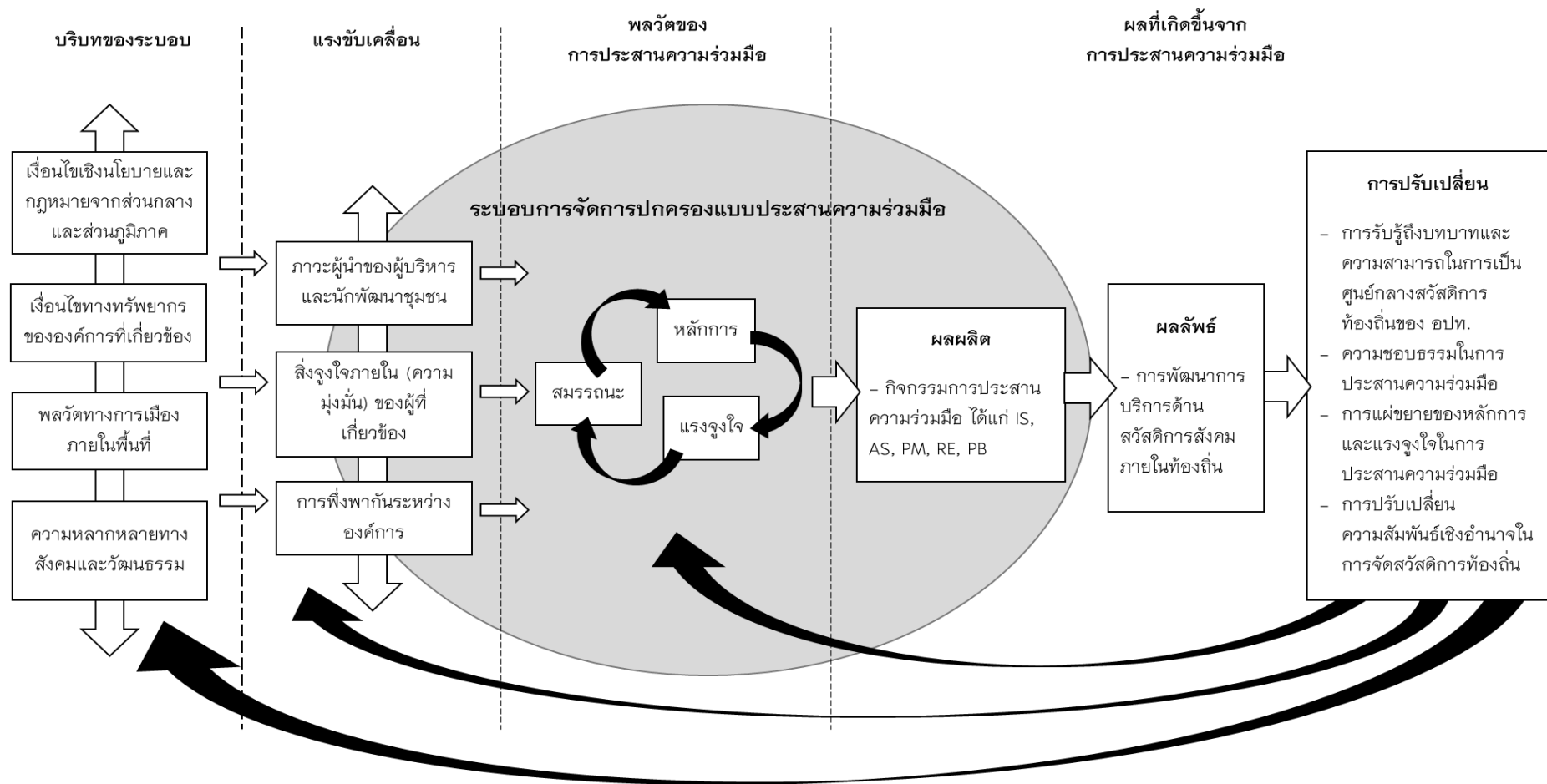
ประเด็นที่สอง คือ แรงขับเคลื่อนที่สำคัญในการประสานความร่วมมือ ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารทุกระดับและข้าราชการระดับปฏิบัติการของ อบท. สิ่งจูงใจที่จะทำให้เกิดผลพลวัตทางการเมือง และเครือข่ายการดำเนินงาน

ประเด็นที่สาม คือ พลวัตของการประสานความร่วมมือที่สำคัญ ได้แก่ แรงจูงใจและหลักการที่ อบท. และคู่ความร่วมมือมีส่วนร่วม อันนำไปสู่การแบ่งปันสมรรถนะของตนเพื่อใช้ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นร่วมกัน

ประเด็นที่สี่ คือ กิจกรรมการประสานความร่วมมือ ส่วนใหญ่ที่พบมีอยู่สามประเภทด้วยกัน ได้แก่ (1) การแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งมักจะเป็นการพึ่งพากันระหว่าง อบท. กับคู่ความร่วมมือที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลของกันและกัน (2) การร่วมโครงการกันซึ่งมักจะปรากฏในรูปแบบของการเป็นเครือข่ายประกันสังคม และ (3) การกำหนดนโยบายร่วมกันซึ่งมักจะปรากฏในการบริหารจัดการ กสชช. และ

ประเด็นสุดท้าย คือ ผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน เมื่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีผู้ร่วมจัดสวัสดิการมากขึ้นและมีความเข้าถึงได้ของบริการมากขึ้น นำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ การที่ประชาชนและคู่ความร่วมมือตระหนักถึงบทบาทของ อบท. ในฐานะศูนย์กลางของการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นมากขึ้น และเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายในท้องถิ่นตามมา

แผนภาพที่ 7.2 การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นตามแนวคิด IFCG



8.1.3. แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

จากผลการศึกษาข้างต้น สามารถนำมาสรุปเป็นแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้ 2 แนวทาง แนวทางแรก คือ การพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นที่ อบท. เป็นผู้นำในการประสานความร่วมมือ (leading collaborator) และแนวทางที่สอง คือ การพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นที่ อบท. เป็นผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ (supporting collaborator) โดยทั้งสองแนวทางจะดำเนินไปได้เมื่อมีการพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลเพื่อสนับสนุนการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ที่ อบท. และคู่ความร่วมมือสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจได้ และผู้รับสวัสดิการสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อติดตาม ตรวจสอบ และตัดสินใจได้เช่นเดียวกัน

ตารางที่ 7.1 แนวทางและเงื่อนไขในการพัฒนาการประสานความร่วมมือ

แนวทางการพัฒนา	(1) อบท. เป็นผู้นำ	(2) อบท. เป็นผู้สนับสนุน
จ) บทบาทที่พึงประสงค์ของ อบท. ในระดับองค์การ	ผู้นำที่มีความพร้อมทางทรัพยากร	ผู้สนับสนุนที่ตัวเล็ก (smaller local government) และเข้าใจบริบทท้องถิ่นเป็นอย่างดี
ข) ศักยภาพที่พึงประสงค์ของข้าราชการระดับปฏิบัติการ	- ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ - ทักษะการเป็นผู้นำประสานงานและจัดการเครือข่าย	ความสามารถในการเรียนรู้ทำความเข้าใจพื้นที่
ช) เงื่อนไขเชิงนโยบาย	การกระจายอำนาจที่เอื้อต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรม	ความชัดเจนของนโยบายที่ถูกกำหนดไว้
ฌ) เงื่อนไขเชิงปฏิบัติ	ความร่วมมือและการยอมรับของภาคีเครือข่ายที่มีต่อ อบท.	ความเข้าใจและเชื่อมั่นระหว่าง อบท. กับภาคีเครือข่าย
ญ) เงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อทั้ง 2 แนวทาง	ระบบการจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงได้	

8.2. อภิปรายผลการวิจัย

8.2.1. การจัดสวัสดิการท้องถิ่น

การจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงในงานชิ้นนี้มุ่งสร้างกรอบคิดสำหรับการพัฒนาสวัสดิการสังคมรูปแบบต่างๆ ที่มีการนำส่งอยู่ในพื้นที่ของท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกันภายใต้หลักการว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม โดยได้เลือกเฉพาะสวัสดิการสามรูปแบบ ได้แก่ เบี้ยยังชีพสวัสดิการชุมชน และประกันสังคม ซึ่งผลการศึกษาพบว่า อบท. ในจังหวัดน่านได้ร่วมนำส่งสวัสดิการแต่ละรูปแบบด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งทำให้การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแตกต่างกันออกไปตามแต่ละพื้นที่ ผลการศึกษาดังกล่าว สอดคล้องกับงานของ Kröger (1997) ที่ได้นำเสนอไว้ว่า นโยบายสวัสดิการสังคมมักจะเป็นระบบที่กำหนดโครงสร้างการจัดสวัสดิการในระดับชาติ แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับท้องถิ่น และยังสอดคล้องกับงาน Trydegard และ Thorslund (2001; 2011) ที่มองว่า การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมักจะทำให้เกิดความหลากหลายของการจัดสวัสดิการสังคมภายในประเทศได้

นอกจากนี้ ผลการศึกษาได้แสดงให้เห็นกระบวนการพัฒนาสวัสดิการในท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีความสอดคล้องกับงานของ Kazepov (2010) ในระดับหนึ่ง กล่าวคือสถานการณ์ที่พบเจอจากการศึกษาชิ้นนี้มีลักษณะที่นโยบายของรัฐได้สร้างโอกาสใหม่ให้กับองค์กรภาคประชาสังคม ส่วนภูมิภาค และองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นร่วมกันนำส่งสวัสดิการสังคมในระดับท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Kazepov ที่มองว่า การพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นมีลักษณะของกระบวนการคู่ขนานที่ประกอบด้วย กระบวนการเสริมอำนาจให้กับหน่วยย่อยของนโยบายสังคมซึ่งในงานชิ้นนี้คือการอบนโยบายที่เอื้อต่อการพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่น และกระบวนการเพิ่มจำนวนของตัวแสดงในนโยบายสังคมซึ่งในงานชิ้นนี้คือการที่ตัวแสดงอย่างองค์กรภาคประชาสังคม ส่วนภูมิภาค ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อบท.

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของงานชิ้นนี้แตกต่างจากที่ Kröger (1997) ได้สรุปไว้ในประเด็นที่ว่า การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมักจะดำเนินงานโดยองค์กรท้องถิ่นของรัฐที่มีอิสระอย่างมากที่เรียกว่า “องค์กรสวัสดิการท้องถิ่น (welfare municipalities)” โดยอธิบายได้ว่า ด้วยบริบทของการกระจายอำนาจในประเทศไทย อบท. ยังไม่มีอิสระมากพอที่จะกำหนดนโยบาย

สวัสดิการสังคมของตนเองได้ ในทางตรงกันข้าม อบท. ทำได้เพียงดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางเท่านั้น เพราะถึงแม้สถานการณ์การพัฒนาสวัสดิการสังคมในประเทศไทยจะมีใกล้เคียงกับกระบวนการที่ Andreotti et al. (2012) เรียกว่า กระบวนการขับเคลื่อนสู่สวัสดิการท้องถิ่น (localization of welfare systems) ซึ่งมองว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากกว่า เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมากกว่า และมีความยั่งยืนกว่า ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ทว่า ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า อบท. เป็นเพียงสายพานลำเลียง (a mere transmission belt) ของนโยบายที่ถูกกำหนดมาโดยรัฐบาลกลางเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อโต้แย้งของ Brenner, 2004 (อ้างใน Andreotti และคณะ, 2012)

8.2.2. การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

ผลการศึกษา พบว่า การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่านมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Agranoff and McGuire (2003) ที่ได้ทำการศึกษารัฐท้องถิ่นในสหรัฐและพบว่า แต่ละท้องถิ่นมีกิจกรรมการประสานความร่วมมือแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของงานชิ้นนี้ได้นำเสนอข้อสรุปที่เรียบง่ายกว่างานของ Agranoff and McGuire โดยงานชิ้นนี้ได้จำแนกประเภทของ อบท. ที่มีการประสานความร่วมมือออกเป็นสองรูปแบบ คือ ผู้นำการประสานความร่วมมือและผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือตามกรอบ IFCG พบว่า อบท. ทั้งสี่มีบริบทที่คล้ายคลึงกัน คือ กรอบนโยบายของรัฐบาลกลาง เงื่อนไขทางทรัพยากร และพลวัตทางการเมือง มีแรงขับเคลื่อนหลักคือผู้บริหารและบุคลากรของ อบท. ซึ่งทำให้พลวัตของการประสานความร่วมมือดำเนินไปภายใต้หลักการและแรงจูงใจที่มีร่วมกันและการแบ่งปันสมรรถนะที่ใช้ในการทำงานร่วมกัน ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานของ O'Leary and Bingham (2009) ที่มองว่า บทบาทของผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (collaborative public manager) ที่เลือกเข้าร่วมในเครือข่ายมีส่วนสำคัญต่อการประสานความร่วมมือ และสอดคล้องกับงาน McGuire (2006) ที่เสนอทักษะของผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะไว้ เช่น การระบุบุคคลและทรัพยากรที่ต้องใช้ในการบรรลุเป้าหมายร่วมอย่างชัดเจน การอำนวยความสะดวกให้เกิดข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยบทบาทในการบริหารจัดการและการนำการสร้างความรู้ความผูกพันเพื่อการดำเนินงานร่วมกัน การสร้างปฏิสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพและ

วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนระหว่างตัวแสดงต่างๆ และรวมไปถึงการอำนวยความสะดวกให้เกิดความเชื่อใจและหนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ในแง่ของผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน งานชิ้นนี้พบว่า การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีผู้ร่วมจัดสวัสดิการมากขึ้นและมีความเข้าถึงได้ของบริการมากขึ้น ซึ่งทำให้ประชาชนและคู่ความร่วมมือได้ตระหนักถึงบทบาทของ อบต. ในฐานะศูนย์กลางของการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นและได้ร่วมจัดสวัสดิการในท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของ Sink (1996) ที่มองว่า การประสานความร่วมมือทำให้เกิดกระบวนการแปรรูปความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ทำให้องค์ประกอบทางสังคมที่มีอำนาจน้อยกว่าส่งเสียงในการกำหนดนโยบายได้มากขึ้น และยังสอดคล้องกับงานของ Huxham and Vangen (2013) ที่มองว่า การประสานความร่วมมือที่มีตัวแสดงเข้ามามีส่วนร่วมจะช่วยเปิดมุมมองในการคิดแก้ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนด้วยวิธีการแบบใหม่ได้ และการร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะดังกล่าวได้สร้างเสริมความสะดวกให้กับผู้รับบริการมากขึ้น กล่าวคือ อบต. ได้กลายเป็นจุดบริการแบบเบ็ดเสร็จ (one-stop service) ด้านสวัสดิการสังคมมากขึ้น

8.2.3. การตอบคำถามและวัตถุประสงค์การวิจัย

คำถามการวิจัยในครั้งนี้มีทั้งหมด 3 ข้อ (ดู บทที่ 1) ซึ่งในหัวข้อนี้จะตอบคำถามย้อนจากข้อที่ 3 มายังข้อที่ 1 ซึ่งเป็นคำถามหลักของการวิจัย เพื่ออธิบายถึงสถานะของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมก่อนเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงนำเสนอสรุปผลการวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคในการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นซึ่งเป็นการตอบคำถามที่สอง เพื่อนำไปสรุปเป็นคำตอบสำหรับคำถามแรกว่าด้วยแนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคม

คำถามที่ 3 คือ “รูปแบบและวิธีการเชิงปฏิบัติของการจัดสวัสดิการสังคมภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม มีความเหมือนและแตกต่างกันอย่างไรบ้าง”

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น 3 รูปแบบหลัก (เบี้ยยังชีพ ประกันสังคม และกองทุนสวัสดิการชุมชน) แตกต่างกันทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ กล่าวคือ เบี้ยยังชีพเป็นภารกิจที่ อบต. ต้องทำเนื่องจากเป็นภารกิจที่ถูกกำหนดให้ถ่ายโอนมายัง อบต. คล้ายคลึงกับ

การสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนที่เป็นนโยบายจากส่วนกลาง แต่แตกต่างกันตรงที่ อบท. เลือกได้ว่าจะสนับสนุนกองทุนสวัสดิการอย่างไร เช่น จ่ายเงินสนับสนุน ร่วมบริหารจัดการ หรือดำเนินการทั้งสองอย่าง เป็นต้น สำหรับการประกันสังคมนั้นเป็นการขอความร่วมมือจาก สปสจ. นาน มากกว่าที่จะเป็นนโยบายจากรัฐบาลกลาง ดังนั้น การดำเนินงานจึงแตกต่างกัน อย่างมากระหว่างพื้นที่

ท่ามกลางความหลากหลายของรูปแบบการจัดสวัสดิการและวิธีการบริหารจัดการ ระหว่างพื้นที่นี้ สิ่งหนึ่งที่เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างการจัดสวัสดิการสามรูปแบบ คือ นักพัฒนา ชุมชนของ อบท. แต่ละแห่ง ซึ่งเป็นข้าราชการระดับปฏิบัติการที่ต้องนำนโยบายด้านสวัสดิการ สังคมไปปฏิบัติและบริหารจัดการสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ให้ได้ โดยไม่ได้จำกัด อยู่เฉพาะสวัสดิการสามรูปแบบ (เบี้ยยังชีพ ประกันสังคม สวัสดิการชุมชน) ที่อยู่ในความสนใจ ของงานวิจัยชิ้นนี้เท่านั้น ดังนั้น ปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้แนวปฏิบัติในการจัดสวัสดิการ ท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่แตกต่างกันออกไปจึงมักจะขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจ ทศนคติ และสมรรถนะ ของนักพัฒนาชุมชนที่ประจำอยู่ใน อบท. แต่ละแห่ง ที่จะเสนอไปยังผู้บริหารของ อบท. เพื่อ ตัดสินใจต่อไป

คำถามที่ 2 คือ “การพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายใน เขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโอกาสและอุปสรรคใดบ้าง”

ปัจจัยสำคัญที่เป็นได้ทั้งโอกาสและอุปสรรคต่อการพัฒนาการประสานความร่วมมือใน การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีสามประการด้วยกัน ประการแรก คือ ความแน่นอนและชัดเจนของ นโยบายจากรัฐบาลกลาง ซึ่งจะส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติและการแปลความในท้องถิ่น ประการ ที่สอง คือ สมรรถนะและทัศนคติของ อบท. โดยสมรรถนะจะต้องถูกนำมาใช้ควบคู่ไปกับการมี ทัศนคติเชิงบวกต่อหน้าที่และกิจกรรมการจัดสวัสดิการสังคมภายในเขตพื้นที่ของตนเอง และ ประการสุดท้าย เงื่อนไขของคู่ความร่วมมือ ซึ่งมักจะขึ้นอยู่กับนโยบายหรือหลักการของคู่ความ ร่วมมือ ความแน่นอนของผู้รับผิดชอบงานในคู่ความร่วมมือแต่ละฝ่าย และความเชื่อใจที่มี ระหว่างกันของคู่ความร่วมมือ

คำถามที่ 1 คือ “แนวทางในการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคม ภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีได้กี่แนวทาง และแต่ละแนวทางจะมีลักษณะอย่างไร”

การพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นจำเป็นต้องมี อปท. เป็นผู้ประสานความร่วมมือ ซึ่งจากผลการศึกษาสามารถสรุปได้สองแนวทางด้วยกัน แนวทางแรก คือ แนวทางที่ อปท. แสดงบทบาทของการเป็นผู้นำการประสานความร่วมมือ (leading collaborator) ซึ่ง อปท. ต้องมีความพร้อมด้านทรัพยากรในระดับองค์การและบุคลากรของ อปท. ต้องมีศักยภาพและทัศนคติเชิงบวกต่อการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น แนวทางที่สอง คือ แนวทางที่ อปท. แสดงบทบาทของการเป็นผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ (supporting collaborator) ซึ่ง อปท. ต้องเข้าใจบริบทและสถานการณ์ของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นอย่างดียิ่ง เพื่อที่ อปท. จะสามารถใช้ทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัดในการประสานหรือสนับสนุนการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ อปท. ในฐานะองค์กรของรัฐที่ใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชนมากที่สุด ยังต้องเรียนรู้ที่จะสร้างสรรค์รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นของตนตามมิติความเชื่อทางวัฒนธรรมและบริบทปัญหาในพื้นที่ด้วย

8.3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) รัฐบาลกลางควรกำหนดหรือเปิดโอกาสให้ อปท. เป็นหน่วยงานในชุมชนท้องถิ่นที่ประสานความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนงานด้านสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นที่เป็นระบบ เช่น อปท. สามารถกำหนดเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือของตนเองได้ โดยรัฐบาลกลางอาจกำหนดองค์ประกอบของเครือข่ายในการร่วมกันจัดสวัสดิการท้องถิ่นให้ครอบคลุม โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ เป็นต้น
- 2) รัฐบาลกลางควรส่งเสริมการพัฒนาระบบความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นระหว่าง อปท. กับหน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันแบบหุ้นส่วน ร่วมคิด ร่วมสร้าง ลดการสั่งการจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น (ซึ่งในหลายครั้งสั่ง

การผ่านมาทางส่วนภูมิภาค) และเปิดโอกาสให้ อบต. มีอิสระในการสร้างสรรค์สวัสดิการท้องถิ่นตามบริบทปัญหาในพื้นที่ของตน

- 3) หน่วยงานระดับนโยบายควรร่วมกันออกแบบและกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมบนฐานของสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมส่วนบุคคล (personalized social welfare and security) โดยเน้นการวิเคราะห์และออกแบบสวัสดิการบนฐานของความต้องการส่วนบุคคล มากกว่าการออกแบบนโยบายสวัสดิการตามภาระหน้าที่ของหน่วยงาน
- 4) อบต. ควรมีการสร้างสรรค์นโยบายที่ตอบโจทย์ความต้องการด้านสวัสดิการเพื่อความมั่นคงทางสังคมของคนในชุมชน เช่น การฟื้นฟูรูปแบบสวัสดิการที่กระตุ้นให้ชุมชนช่วยเหลือกันและกัน เช่น ทานทอด ซะกาด แล้วนำเงินที่ได้มาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคม อันจะเป็นการเชื่อมต่อมิติทางวัฒนธรรม ความเชื่อ ประเพณี และภูมิปัญญา เข้ากับระบบความมั่นคงทางสังคมให้กับคนในชุมชน
- 5) อบต. ควรเรียนรู้แนวทางและวิธีการในการต่อรองอำนาจในการจัดสวัสดิการสังคมในพื้นที่ของตน ซึ่งปัจจัยที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ดังกล่าว คือ การสร้างเสริมความเข้าใจให้กับบุคลากรใน อบต. เองและประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับรูปแบบสวัสดิการที่หลากหลาย องค์ประกอบของงานสวัสดิการที่กว้างขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นพลักษณ์ของสวัสดิการท้องถิ่น ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีแนวทางเดียวเสมอไป ในทางตรงกันข้าม อบต. ต้องทำงานด้วยพหุวิธี เข้าใจพหุวิธี และสร้างและพัฒนาพหุภาคี
- 6) การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นควรเกิดขึ้นทั้งในแนวนอน คือ ระหว่าง อบต. กับภาคีเครือข่าย และแนวตั้งซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายระดับทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และชุมชนท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ควรมีการตั้งเป้าหมายร่วมกันเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทิศทางและแนวทางการทำงานร่วมกัน

8.4. ข้อเสนอแนะต่อการทำวิจัยครั้งต่อไป

- 5) ศึกษาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมในบริบทที่กว้างขึ้น โดยอาจขยายพื้นที่ในการศึกษาเป็นระดับภาคหรือระดับประเทศ เพื่อวิเคราะห์สถานะของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในประเทศ
- 6) ศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลและการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น อันจะนำมาซึ่งการพัฒนา อปท. ผู้การเป็นรัฐบาลท้องถิ่นอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถจัดบริการสาธารณะด้านสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว ทันสมัย และมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 7) ศึกษาสมรรถนะและบทบาทของบุคลากรระดับปฏิบัติการ (street-level bureaucrats) ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักพัฒนาชุมชนในแต่ละ อปท. เพื่อค้นหาว่าบุคลากรเหล่านี้มีบทบาทและสมรรถนะที่ส่งผลต่อการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นอย่างไร
- 8) ศึกษาเงื่อนไขในการพัฒนา อปท. ในฐานะศูนย์กลางของระบบรัฐท้องถิ่นในการขับเคลื่อน ประสานเครือข่าย ประสานบุคลากร และการนำส่งสวัสดิการในระดับท้องถิ่น

8.5. สรุปส่งท้าย

การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่านเป็นผลมาจากนโยบายและบริบทของประเทศไทยที่เปิดกว้างต่อการสร้างนวัตกรรมบริการในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลักษณะเฉพาะทางภูมิศาสตร์ สังคม และการเมืองของจังหวัดน่านได้ทำให้ท้องถิ่น ชุมชน และส่วนภูมิภาค มีความสนใจและดำเนินงานร่วมกันเพื่อพัฒนาการให้บริการด้านสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยกรณีศึกษาแต่ละแห่งได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพ โอกาส และอุปสรรคต่อการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ซึ่งสามารถนำมาพัฒนาเป็นแนวทางในการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือได้

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นยังมีอนาคตที่ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อแนวนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน (พ.ศ.2560) ไม่ได้เอื้อต่อการพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นเท่าใดนัก ยกตัวอย่างเช่น การขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 ที่รัฐบาลมุ่งพัฒนาระบบ IT เพื่อจัดการข้อมูลและจัดบริการสาธารณะ กำลังส่งผลต่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการบริการด้านประกันสังคมที่กำลังถูกผลักดันเข้าสู่ระบบออนไลน์หรือการจ่ายเบี้ยยังชีพที่รัฐบาลกำลังตั้งอำนาจการจ่ายกลับไปยังส่วนกลางผ่านระบบ Prompt Pay การดำเนินการเช่นนี้อาจทำให้บทบาทของท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสังคมเลือนหายไปในอนาคต

นัยยะของนโยบายเหล่านี้แฝงการดึงอำนาจการจัดสวัสดิการกลับคืนไปยังรัฐบาลกลางผ่านการดึงข้อมูลและอำนาจการจ่าย ซึ่งทำให้รัฐบาลกลายเป็นผู้สงเคราะห์โดยตรงและครองสถานะการเป็นผู้ให้ และในขณะเดียวกัน เป็นการลดรอนอำนาจของท้องถิ่นและทำให้บทบาทของท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการเลือนรางลง ในท้ายที่สุด แนวทางเช่นนี้ไม่เพียงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนและหน่วยงานราชการในภูมิภาคห่างเหินกันมากขึ้น แต่ยังทำให้ประชาชนซึ่งเป็น “ผู้รับ” ส่งเสียงถึง “ผู้ให้” ได้ยากขึ้นไปอีก

ทั้งนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาจากงานชิ้นนี้ได้นำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นประโยชน์ของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือ พร้อมทั้งความเป็นไปได้และข้อจำกัดของการพัฒนาการจัดสวัสดิการรูปแบบดังกล่าว ที่จะช่วยให้เกิดความมั่นคงทางสังคมที่ทุกภาคส่วนได้ร่วมกันออกแบบและจัดการ อันจะนำไปสู่การหลอมรวมที่ท้องถิ่น ชุมชน และรัฐร่วมเป็นผู้ประสานความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะที่เข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1: บทความสำหรับเผยแพร่

**แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น:
กรณีศึกษา จังหวัดน่าน**

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นระหว่างหน่วยงานสามภาคส่วน ได้แก่ ท้องถิ่น ภูมิภาค และชุมชน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมที่เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ซึ่งวิธีการเชิงปริมาณประกอบด้วยการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามจาก อบต. จำนวน 49 แห่ง แล้วนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีทางสถิติเชิงพรรณนาเพื่อคัดเลือก อบต.ที่มีการประสานความร่วมมือที่โดดเด่น และวิธีการเชิงคุณภาพประกอบด้วยการเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ จำนวน 42 คน พร้อมไปกับการสังเกตใน อบต. ที่ได้รับเลือกจำนวน 4 แห่ง อันได้แก่ อบต.ฝายแก้ว อบต.สันทะ ม.น่าน และ อบต.น้ำเกียน แล้วนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์เรื่องเล่า

ท่ามกลางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในประเทศไทยซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ งานวิจัยนี้มีข้อค้นพบหลักสามประการ ประการแรก การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมักถูกขับเคลื่อนโดยข้าราชการระดับปฏิบัติการ (นักพัฒนาชุมชน) ของ อบต. เป็นหลัก ประการที่สอง การจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับสมรรถนะและทัศนคติของ อบต. เป็นสำคัญ และประการที่สาม นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีจำนวนมากซึ่งต่างมีวัตถุประสงค์เฉพาะ การที่ อบต. จำเป็นต้องปรับตัวและทำความเข้าใจกับนโยบายที่ซับซ้อนและเลื่อนไหลเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญอันหนึ่งในการพัฒนาการจัดสวัสดิการตามบริบทในท้องถิ่นของตน

ข้อค้นพบเหล่านี้นำมาสู่การเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือในสองแนวทางที่มีเงื่อนไขแตกต่างกัน คือ แนวทางที่ อบต. เป็นผู้นำการประสานความร่วมมือ ซึ่งเหมาะสมกับ อบต. ที่มีความพร้อมของทรัพยากรทางการบริหาร เช่น บุคลากรและงบประมาณ และแนวทางที่ อบต. เป็นผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ ซึ่งเหมาะสมกับ อบต. ที่มีทรัพยากรทางการบริหารจำกัดแต่มีความพร้อมของทุนทางสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ ทั้งนี้ ในทั้งสองแนวทาง การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาฐานข้อมูลระบบการจัดการข้อมูล และระบบการให้คำปรึกษา จะช่วยพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำสำคัญ: การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ สวัสดิการท้องถิ่น ความมั่นคงทางสังคม การจัดสวัสดิการสังคม

Approaches for developing collaboration in local welfare provision: the case of Nan

Chatthip Chaichakan

Abstract

This research aims to study and develop an approach for collaborative local welfare provision among three sectors – local governments, regional offices and communities. It employs qualitative–dominant mixed methodology. With quantitative methodology, data are collected by questionnaires from 49 local governments in Nan and analyzed by descriptive statistical technique. With qualitative methodology, data are collected by documentary research, interviews with 42 key informants, and observation are conducted in 4 local governments including Fai Kaew SAO, Sun Tha SAO, Nan Municipality and Num Kian SAO. These qualitative data are then analyzed by content analysis and narrative analysis techniques.

Among varied practices of collaborative welfare provision, there are three key findings of this research. Firstly, collaboration in local welfare provision is usually led by street–level bureaucrats (Community Development Officer) of local governments. Secondly, collaborative local welfare provision essentially depends on local government’s capacity and attitude. Thirdly, there are numerous policies related to local welfare provision and local governments need to adapt and comply. This is one of primary obstacles to develop welfare provision at the local level.

Accordingly, two approaches under different conditions are suggested for the development of collaborative local welfare. The first approach suggests that local governments with sufficient management resources (human resources and budget) may act as a leading collaborative manager. Contrarily, the second approach suggests that local governments with insufficient management resources may apply employ their social and cultural capital and act as a supporting collaborative manager. Either way, local governments should apply ICT to develop database, management information system and civil advice system to enhance the efficiency of local welfare provision.

Keywords: collaborative governance, local welfare, social security, social welfare provision

ภาคผนวก 2: กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์

1. การนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์

1.1. ด้านชุมชนและพื้นที่ โดย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใน 3 จังหวัดภาคเหนือ (พะเยา แพร่ และน่าน)

ผลที่ได้จากการศึกษาของโครงการ “แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ (collaboration) ในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดน่าน” ได้สร้างชุดความรู้ที่สามารถนำไปถ่ายทอดแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้ โดยในช่วงระหว่างปิดโครงการได้มีการนำไปชุดความรู้ดังกล่าวไปจัดอบรมเชิงปฏิบัติการในหัวข้อ “การจัดการการเงินเพื่อการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ” ให้แก่ข้าราชการและผู้นำท้องถิ่นใน 3 จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ พะเยา แพร่ และน่าน เมื่อวันที่ 12-14 กุมภาพันธ์ 2561

1.2. ด้านวิชาการ โดย คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ผลที่ได้จากการศึกษาของโครงการ “แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ (collaboration) ในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดน่าน” ทำให้เกิดประโยชน์ทางวิชาการที่ชัดเจนอย่างน้อย 5 ประการ ได้แก่

- 1) บทความเรื่อง “การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ: แนวคิด วรรณกรรมคัดสรร และคำสำคัญ” ซึ่งลงพิมพ์ในวารสาร Veridian E-journal
- 2) บทความเรื่อง “Collaborative governance in local welfare delivery: challenges and prospects in the North of Thailand” ซึ่งนำเสนอในที่ประชุมวิชาการระดับนานาชาติ AP-PPN
- 3) การนำไปใช้เป็นกรณีศึกษาประกอบการเรียนการสอนวิชา 147441 การวางแผน และการบริหารนโยบายสังคม หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

- 4) เป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำเอกสารประกอบการสอนสำหรับวิชา 147441 การวางแผนและการบริหารนโยบายสังคม หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา
- 5) เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการความรู้เกี่ยวกับหลักประกันทางสังคม ภายใต้โครงการ “การจัดการความรู้เพื่อพัฒนาสุขภาวะแรงงานนอกระบบ จ.พะเยา (หลักประกันทางสังคม)” ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

2. การเผยแพร่/ประชาสัมพันธ์

2.1. การจัดประชุม/อบรม

ผลที่ได้จากการศึกษาของโครงการ “แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ (collaboration) ในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดน่าน” ได้ถูกนำไปเผยแพร่ในที่ประชุม/อบรมอย่างน้อย 2 ครั้ง ได้แก่

ครั้งที่ 1 การเผยแพร่ด้วยการนำเสนอผลการศึกษาใน “การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อติดตามประเมินผลภายในโครงการจัดการความรู้เพื่อการขยายผลและพัฒนากระบวนการเชิงนโยบายการสร้างเสริมสุขภาวะแรงงานนอกระบบ” เมื่อวันที่ 11-12 พฤศจิกายน 2560



การนำเสนอ เมื่อ 11-12 พ.ย. 2560

ครั้งที่ 2. การเผยแพร่ในโครงการอบรมเชิงปฏิบัติการในหัวข้อ “การจัดการการเงินเพื่อการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ” ให้แก่ข้าราชการและผู้นำท้องถิ่นใน 3 จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ พะเยา แพร่ และน่าน เมื่อวันที่ 12-14 กุมภาพันธ์ 2561



โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการ เมื่อ 12-14 กุมภาพันธ์ 2561

2.2. สิ่งพิมพ์ทางวิชาการ

- นัทรทิพย์ พัยฉกรรจ์. (2560). “การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ: แนวคิด วรรณกรรมคัดสรร และคำสำคัญ.” (Collaborative governance: concepts, selected literature and key definitions). ในวารสาร Veridian E-journal. 10(3): หน้า 286-298.
- Chatthip Chaichakan and Dararat Khampeng (2017). “Collaborative governance in local welfare delivery: challenges and prospects in the North of Thailand”. Presented in the Asia-Pacific Public Policy Network (AP-PPN) Conference 2017 (11-12 February 2017), at Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand.

ภาคผนวก 3: ตารางเปรียบเทียบ output ที่เสนอและที่เกิดเป็นผลลัพธ์

Output		หมายเหตุ
กิจกรรมในข้อเสนอโครงการ	ผลสำเร็จ (%)	
1. รวบรวมข้อมูลรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสามภาคส่วนในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น	100%	–
2. วิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสามภาคส่วนในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น	100%	–
3. รวบรวมข้อมูลโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือระหว่างสามภาคส่วน ด้วยแบบสอบถาม	100%	–
4. รวบรวมข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือด้วยการสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายขององค์กรสามภาคส่วน และการสังเกตการณ์	100%	–

ภาคผนวก 4: ดรรชนีอักษรย่อ

ภาษาไทย

กท.มท.	กระทรวงมหาดไทย
กท.พม.	กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
กท.รง.	กระทรวงแรงงาน
พอช.	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
สปส.	สำนักงานประกันสังคม
สปสจ.	สำนักงานประกันสังคมจังหวัด
อปท.	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
อสชช.	องค์กรสวัสดิการชุมชน

ภาษาอังกฤษ

AS	Adjustment seeking
IS	Information Seeking
PB	Project-Based
PM	Policy-Making
RE	Resource Exchange

ภาคผนวก 5: ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม

แบบสอบถามที่ได้รับการตอบกลับจำนวน 49 ชุด ได้ถูกนำมาคำนวณหาค่าเฉลี่ยของการประสานความร่วมมือระหว่าง อบท. กับ สปสจ. (ส่วนที่ 2 ของแบบสอบถาม) และ อบท. กับ อสชช. (ส่วนที่ 3 ของแบบสอบถาม) ซึ่งสามารถนำเสนอได้โดยเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยรวมจากมากไปน้อย ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ชื่อ อบท.	info seeking	adjust seeking	policy making	resource exchange	project based	ค่าเฉลี่ย ส่วนที่ 2	info seeking	adjust seeking	policy making	resource exchange	project based	ค่าเฉลี่ย ส่วนที่ 3	ค่าเฉลี่ย รวม
1. เทศบาลตำบลทุ่งช้าง	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	2.83	3.00	3.00	3.00	2.97	2.98
2. อบต.ไหล่น่าน	3.00	2.67	-	3.00	3.00	2.92	3.00	3.00	3.00	-	-	3.00	2.96
3. อบต.เจดีย์ชัย	2.60	2.67	2.75	2.00	2.00	2.40	3.20	2.67	3.00	3.00	4.00	3.17	2.79
4. อบต.แวง	3.00	3.00	2.25	2.67	2.00	2.58	3.00	2.33	2.75	2.33	3.00	2.68	2.63
5. อบต.ภูฟ้า	2.00	0.50	3.25	1.33	2.00	1.82	3.40	2.83	3.75	2.67	4.00	3.33	2.57
6. อบต.นาบึง	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	3.20	3.00	3.00	3.00	3.00	3.04	2.52
7. อบต.ผาสิงห์	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	2.50
8. อบต.ตาลชุม (อ.เวียงสา)	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	3.00	2.50	3.00	3.33	3.00	2.97	2.48
9. อบต.ขุนน่าน	2.60	2.33	2.75	3.00	2.50	2.64	2.00	2.17	2.25	2.33	2.50	2.25	2.44
10. อบต.ศรีภูมิ	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	3.00	2.50	3.00	-	3.00	2.88	2.44
11. เทศบาลตำบลบ่อแก้ว	2.60	2.00	2.25	1.33	2.00	2.04	2.80	2.50	2.50	3.00	3.00	2.76	2.40
12. เทศบาลตำบลศรีสะเกษ	2.40	2.50	2.75	2.33	2.50	2.50	2.80	2.50	2.50	2.00	1.00	2.16	2.33

ชื่อ อบท.	info seeking	adjust seeking	policy making	resource exchange	project based	ค่าเฉลี่ย ส่วนที่ 2	info seeking	adjust seeking	policy making	resource exchange	project based	ค่าเฉลี่ย ส่วนที่ 3	ค่าเฉลี่ย รวม
13. อบต.สันทะ	3.00	0.83	2.75	2.00	2.50	2.22	3.00	2.17	3.00	1.00	3.00	2.43	2.33
14. อบต.เมืองลี	2.40	2.00	2.00	2.67	2.00	2.21	3.00	0.33	3.00	2.00	2.50	2.17	2.19
15. อบต.หมอเมือง	3.20	1.83	0.75	0.33	0.00	1.22	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	2.11
16. อบต.ล้าน	1.60	2.00	2.00	2.00	2.00	1.92	3.20	1.17	3.00	1.00	3.00	2.27	2.10
17. อบต.พงษ์	2.00	2.00	2.00	2.33	2.00	2.07	2.20	2.00	2.25	2.00	2.00	2.09	2.08
18. อบต.เมืองจัน	0.60	0.17	1.00	1.33	2.50	1.12	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	2.06
19. อบต.วรนคร	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
20. อบต.ฟายแก้ว	2.20	0.67	1.50	1.33	3.50	1.84	3.00	2.17	2.75	0.33	2.00	2.05	1.95
21. อบต.น้ำมวบ	2.00	0.33	2.50	-	2.00	1.71	1.60	1.00	2.75	2.33	3.00	2.14	1.92
22. อบต.ผาตอ	2.20	0.00	1.25	2.00	2.00	1.49	2.80	1.67	2.75	1.33	3.00	2.31	1.90
23. อบต.สวด	2.80	1.50	1.25	2.00	1.00	1.71	3.00	2.33	2.00	2.33	0.50	2.03	1.87
24. เทศบาลตำบลปัว	2.00	2.00	2.00	0.67	0.00	1.33	2.80	2.17	2.50	2.00	2.00	2.29	1.81
25. อบต.ศิลาเพชร	1.60	2.00	1.50	-	-	1.70	2.40	2.00	2.50	0.00	0.50	1.48	1.59
26. อบต.บ่อสวก	2.00	1.00	1.25	-	0.00	1.06	3.00	1.83	2.50	1.00	2.00	2.07	1.56
27. อบต.บ้านพี	0.00	0.00	0.00	0.00	0.50	0.10	3.20	2.67	3.00	3.00	3.00	2.97	1.54
28. เทศบาลเมืองน่าน	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.20	1.00	4.00	3.50	3.50	3.04	1.52
29. อบต.เชียงกลางพญาแก้ว	2.00	2.17	2.25	1.00	1.00	1.68	2.40	1.83	1.50	0.67	0.00	1.28	1.48
30. อบต.น้ำเกียน	0.60	0.00	0.75	0.33	2.00	0.74	3.00	1.33	3.00	0.00	2.50	1.97	1.35

ชื่อ อบท.	info seeking	adjust seeking	policy making	resource exchange	project based	ค่าเฉลี่ย ส่วนที่ 2	info seeking	adjust seeking	policy making	resource exchange	project based	ค่าเฉลี่ย ส่วนที่ 3	ค่าเฉลี่ย รวม
31. อบต.นาทะนุง	0.00	0.33	0.00	2.00	2.00	0.87	2.20	0.67	2.50	0.67	3.00	1.81	1.34
32. อบต.สระเนียน	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.80	1.17	2.25	1.33	4.00	2.31	1.16
33. อบต.จอมจันทร์	3.20	0.67	1.25	0.33	1.00	1.29	1.20	1.67	2.00	0.00	0.00	0.97	1.13
34. อบต.แม่ชะนิง	1.20	1.33	0.00	1.33	0.00	0.77	2.00	1.00	1.75	0.67	2.00	1.48	1.13
35. อบต.หนองแดง	1.00	0.00	1.50	-	2.00	1.13	-	0.67	1.00	-	1.50	1.06	1.09
36. อบต.ตาลชุม (ท่าวังผา)	2.00	0.50	1.50	1.00	0.50	1.10	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.05
37. เทศบาลตำบลพระพุทธร บาทเขียงคาน	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.20	2.00	1.50	2.00	2.00	1.94	0.97
38. เทศบาลตำบลในเวียงสา	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.40	0.50	3.00	0.00	2.00	1.78	0.89
39. อบต.ไชยสถาน	0.00	0.00	0.00	0.67	0.00	0.13	0.00	0.50	1.75	2.00	2.00	1.25	0.69
40. เทศบาลตำบลตูใต้	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.00	2.00	2.00	0.00	0.00	1.20	0.60
41. อบต.ป่ากลาง	2.00	0.83	2.00	0.00	0.00	0.97	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.48
42. เทศบาลตำบลน่าน้อย	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.80	0.00	1.00	0.00	1.00	0.76	0.38
43. อบต.ริม	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.80	0.50	0.25	0.00	0.00	0.51	0.26
44. อบต.น้ำตก	1.00	0.00	1.00	-	0.00	0.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.25
45. อบต.นาไร่หลวง	0.00	0.00	0.00	0.33	0.00	0.07	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03
46. อบต.ม่วงดีด	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.02
47. อบต.ถ้ำมดอง	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

ชื่อ อปท.	info seeking	adjust seeking	policy making	resource exchange	project based	ค่าเฉลี่ย ส่วนที่ 2	info seeking	adjust seeking	policy making	resource exchange	project based	ค่าเฉลี่ย ส่วนที่ 3	ค่าเฉลี่ย รวม
48. เทศบาลตำบลท่าวังผา	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
49. อบต.เปือย	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ภาพรวม	1.47	1.04	1.27	1.19	1.20	1.24	2.20	1.57	2.11	1.43	1.91	1.86	1.55

ภาคผนวก 6: สรุปรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ที่	ชื่อ/ตำแหน่ง	หน่วยงาน/พื้นที่	วันที่สัมภาษณ์
1.	นักพัฒนาชุมชน	อบต.สันทะ	22 ส.ค. 59
2.	นักพัฒนาชุมชน	อบต.ฝายแก้ว	23 ส.ค. 59
3.	เจ้าหน้าที่กองคลัง	อบต.ฝายแก้ว	24 ส.ค. 59
4.	นักพัฒนาชุมชน	อบต.หมอเมือง	23 ส.ค. 59
5.	จนท.ศูนย์ ICT ชุมชน	อบต.หมอเมือง	23 ส.ค. 59
6.	นักพัฒนาชุมชน	ทม.น่าน	23 ส.ค. 59
7.	นักพัฒนาชุมชน	อบต.โหล่น่าน	24 ส.ค. 59
8.	เจ้าหน้าที่บุคลากร	อบต.แงง	25 ส.ค. 59
9.	หัวหน้างานสวัสดิการสังคม	ทต.บัว	25 ส.ค. 59
10.	พ่อชูลี	อบต.น้ำเกี๋ยน	26 ส.ค. 59
11.	หมอจืด	อบต.น้ำเกี๋ยน	26 ส.ค. 59
12.	นายกเทศมนตรี	ทม.น่าน	9 พ.ค. 60
13.	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน	พมจ.น่าน	9 พ.ค. 60
14.	นักสังคมสงเคราะห์	พมจ.น่าน	9 พ.ค. 60
15.	ท้องถิ่นจังหวัด	สนง.ส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น จ.น่าน	9 พ.ค. 60
16.	ประกันสังคมจังหวัด	สปสจ.น่าน	11 พ.ค. 60
17.	นักวิชาการประกันสังคม ชำนาญการ	สปสจ.น่าน	11 พ.ค. 60
18.	รองนายกเทศมนตรี	อบต.ฝายแก้ว	11 พ.ค. 60
19.	ผอ.กองสาธารณสุขฯ	ทม.น่าน	7 มิ.ย. 60
20.	สท. และ รองประธาน กสชช.ต.เวียง	กสชช.ต.เวียง	7 มิ.ย. 60
21.	ลูกจ้าง งานคอมพิวเตอร์	ทม.น่าน	7 มิ.ย. 60
22.	ผู้รับเบี้ยผู้พิการ	ทม.น่าน	7 มิ.ย. 60
23.	ผู้รับเบี้ยผู้สูงอายุ	ทม.น่าน	7 มิ.ย. 60

ที่	ชื่อ/ตำแหน่ง	หน่วยงาน/พื้นที่	วันที่สัมภาษณ์
24.	ผู้รับเบี้ยผู้สูงอายุ	ทม.น่าน	7 มิ.ย. 60
25.	ผู้รับเบี้ยผู้สูงอายุ	ทม.น่าน	7 มิ.ย. 60
26.	ผู้รับเบี้ยผู้สูงอายุ	ทม.น่าน	7 มิ.ย. 60
27.	รองปลัด อบต.สันทะ	อบต.สันทะ	8 มิ.ย. 60
28.	ส.อบต./เหรัญญิก กสชช.ต. สันทะ	กสชช.ต.สันทะ	8 มิ.ย. 60
29.	ประธานสภา อบต./คกก. กสชช.ต.สันทะ	กสชช.ต.สันทะ	8 มิ.ย. 60
30.	รองประธานสภา อบต./คกก. กสชช.ต.สันทะ	กสชช.ต.สันทะ	8 มิ.ย. 60
31.	นักพัฒนาชุมชน	อบต.น่าน้อย	8 มิ.ย. 60
32.	ปลัด อบต.	อบต.น้ำเกี๋ยน	9 มิ.ย. 60
33.	รองนายก/ กก.กสชช.ต.	อบต.น้ำเกี๋ยน	9 มิ.ย. 60
34.	กก.กสชช.ต.	กสชช.ต.น้ำเกี๋ยน	9 มิ.ย. 60
35.	เจ้าหน้าที่ประจำ กสชช.ต.	กสชช.ต.น้ำเกี๋ยน	9 มิ.ย. 60
36.	จนท.ธุรการ	อบต.น้ำเกี๋ยน	9 มิ.ย. 60
37.	นักพัฒนาชุมชน	อบต.น้ำเกี๋ยน	9 มิ.ย. 60
38.	ประธาน กสชช.ต.ฝายแก้ว	กสชช.ต.ฝายแก้ว	9 มิ.ย. 60
39.	รองประธาน กสชช.	กสชช.ต.ฝายแก้ว	9 มิ.ย. 60
40.	เลขา กสชช.	กสชช.ต.ฝายแก้ว	9 มิ.ย. 60
41.	เหรัญญิก กสชช.	กสชช.ต.ฝายแก้ว	9 มิ.ย. 60
42.	กก. กสชช.	กสชช.ต.ฝายแก้ว	9 มิ.ย. 60

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2553). แนวทางสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. (2550). แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2550 – 2554). กรุงเทพฯ: Retrieved from http://www.m-society.go.th/article_attach/8638/9706.pdf.
- คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. (2554). ร่าง แผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. 2555-2559. กรุงเทพฯ: Retrieved from http://www.m-society.go.th/article_attach/1344/1973.pdf.
- คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียว. (2554, 2 พฤษภาคม 2554). อนาคตสังคมไทยกับงานด้านสวัสดิการสังคม. Retrieved 20 มกราคม 2558, 2558, from <http://swhcu.net/km/mk-articles/sw-km/187-thai-sw.html>
- จรัส สุวรรณมาลา. (2553). ประชาธิปไตยทางการเมืองของไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2546). บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, & ดารุณี พุ่มแก้ว. (2557). ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและการปฏิรูปเงินอุดหนุน (Fiscal Disparity in Local Governance and Idea for Grant Allocation Reform). In ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิชิต รัชตพิบูลภพ, ดารุณี พุ่มแก้ว & พิชิตชัย กิ่งพวง (Eds.), การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ (pp. 17-42). กรุงเทพฯ: พี. เอ. สีฟวิง.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, & พิชิต รัชตพิบูลภพ. (2557). การคลังท้องถิ่นและการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร (Local Finance and Budget Allocation of the Bangkok Metropolitan Districts). In ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิชิต รัชตพิบูลภพ, ดารุณี พุ่มแก้ว & พิชิตชัย กิ่งพวง (Eds.), การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ (pp. 43-68). กรุงเทพฯ: พี. เอ. สีฟวิง.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2557). ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและแนวทางขยายฐานรายได้ท้องถิ่น บทสังเคราะห์ความรู้จากการวิจัย. In ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิชิต รัชตพิบูลภพ, ดารุณี พุ่มแก้ว & พิชิตชัย กิ่งพวง (Eds.), การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ (pp. 1-16). กรุงเทพฯ: พี.เอ. สีฟวิง.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง, สุภา ไยเมือง, & บัญชร แก้วส่อง. (2546). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ "การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มเกษตรกร". In ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (Ed.), ชุด

โครงการ "การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ (สกว.).

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2), (2551).

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1, (2545).

พิมพ์มล พลเวียง. (2550). ปัญหาอุปสรรคในการจัดสวัสดิการสังคมของท้องถิ่น. http://www.m-society.go.th/document/edoc/edoc_1810.pdf

พีระ เนตรวีระ. (2552). วิธีการและแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชน ตำบลน้ำเกีฮ่วน กิ่งอำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน. (สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต สารนิพนธ์), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

มูลนิธิธัมมเมื่อนาน. (ไม่ระบุ). การจัดสวัสดิการภาคประชาชน. Retrieved 14 พฤษภาคม, 2559, from <http://www.hmnf.org/index.php/report1/85-012>

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ. (2549). ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. Retrieved from กรุงเทพฯ: <http://www.tu.ac.th/org/socadm/gallery/tikthan.pdf>

ระพีพรรณ คำหอม. (2557). สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย (พิมพ์ครั้งที่ 4 ed.). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิภูฐา แก้วเกตุ. (2550). การจัดสวัสดิการแบบบูรณาการในชุมชนโดยหุ้นส่วนการพัฒนาหลายฝ่าย ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลน้ำเกีฮ่วน กิ่งอำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน. (สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต วิทยานิพนธ์), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2558). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย: สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สกนธ์ วรัญญูวัฒนา. (2556). การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติการณศึกษาประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2552). คู่มือการดำเนินงานโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (Ed.) Retrieved from http://www.lamphun.go.th/picupload/download/1366035757_38z5tt15.pdf

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2552a). เอกสารประกอบการสัมมนา "ฝึกกำลังสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น". In สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (Ed.). กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2554, 10 กุมภาพันธ์ 2554). โครงการวิจัยสวัสดิการชุมชนจังหวัดคืบหน้า เร่งถอดความรู้จากการทำงาน ของ ชุมชน ใน 11 จังหวัด. Retrieved from <http://61.91.32.230:8087/codi/index.php/2015-08-04-11-01-52/11771-11-119>

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2556). 66 สวัสดิการชุมชนสร้างสรรค์. ชาวชุมชน: ปฏิรูปประเทศไทย ให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง, 8-17.

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2556). การพัฒนาสังคมเชิงบูรณาการโดยใช้กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นศูนย์กลาง (สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-2, Trans.). กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (ไม่ระบุ). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชน. Retrieved 12 สิงหาคม, 2558, from <http://www.codi.or.th/index.php/the-program-supports-community-welfare/189-welfare-about/3445-2014-02-11-03-22-01>
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2558). ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการจัดทำกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ Retrieved from <http://www.lrct.go.th/th/?p=16037>.
- สำนักงานประกันสังคม. (2558, 20 ตุลาคม 2558). สิทธิประโยชน์ กรณีคลอดบุตร. Retrieved from <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?lang=th&cat=869>
- สำนักงานประกันสังคม. (2559, มกราคม 2559). ช่องทางการชำระเงินสมทบและการรับสิทธิประโยชน์. Retrieved from <http://www.sso.go.th/wpr/uploads/uploadImages/file/payment%20channel.jpg>
- สำนักงานประกันสังคม. (ไม่ระบุ). สิทธิประโยชน์ กองทุนประกันสังคม. Retrieved 12 สิงหาคม, 2558, from <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?lang=th&cat=772>
- สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. (2557). รายงานการถอดบทเรียนการดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชนที่ประสบผลสำเร็จ กรณีศึกษา กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลยางคำ อำเภอหนองปรือ จังหวัดขอนแก่น และกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลตลาดเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม. สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ Retrieved from <http://eris.nesdb.go.th/pdf/%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%AA%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%8A%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%20F.pdf>.
- สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2556). แนวทางการส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อนำไปสู่สังคมสวัสดิการ. กรุงเทพฯ: สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ Retrieved from http://www.m-society.go.th/article_attach/12782/17046.pdf.
- สุรพล ปธานวนิช. (2547). นโยบายสังคม: เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวิมล ว่องวาณิช และคณะ. (2555). รายงานการวิจัยเรื่อง การประเมินศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

อมรรัตน์ จีระปัญญา. (2551). การดำเนินงานขององค์กรภาคธุรกิจและองค์กรภาคเอกชนในการสนับสนุนสวัสดิการชุมชน (สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, Trans.). กรุงเทพฯ: สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

อุทัย บุญประเสริฐ. (2549). การสังเคราะห์รายงานการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

ภาษาอังกฤษ

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management : new strategies for local governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Andreotti, A., Mingione, E., & Polizzi, E. (2012). Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion. *Urban Studies*, 49(9), 1925–1940. doi:10.1177/0042098012444884
- Barr, N. (1989). Social Insurance as an Efficiency Device. *Journal of Public Policy*, 9(1), 59–82. doi:10.2307/4007219
- Bochel, H. M., Bochel, C., Page, R., & Sykes, R. (2005). *Social policy : issues and developments*. Harlow: Pearson/Prentice Hall.
- Boyne, G., & Powell, M. (1991). Territorial justice: A review of theory and evidence. *Political Geography Quarterly*, 10(3), 263–281. doi:10.1016/0260-9827(91)90038-v
- Boyne, G., Powell, M., & Ashworth, R. (2001). SPATIAL EQUITY AND PUBLIC SERVICES: An empirical analysis of local government finance in England. *Public Management Review*, 3(1), 19–34. doi:10.1080/14719030122423
- Brown, M. (1977). *Introduction to social administration in Britain* (4th ed.). London: Hutchinson.
- Campbell, D. T., & Fiske, D. W. (1959). Convergent and discriminant validation by the multitrait-multimethod matrix. *Psychological bulletin*, 56(2), 81.
- Chaichakan, C. (2011). *Tension between the Central and Regional Offices in Thailand's Decentralized Social Insurance Administration*. Paper presented at the International Conference on “Decentralization and its Discontents: Recalibrating Public Service Delivery in Asia”, Hong Kong.
- Chaichakan, C. (2014). *Decentralisation, Collaboration and Diversity in Social Insurance Benefit Delivery in Thailand*. (Ph.D.), University of Edinburgh, Edinburgh.
- Clarke, J., Cochrane, A., & McLaughlin, E. (1994). *Managing social policy*. London: Sage.
- Cochrane, A. (2004). Modernisation, Managerialism and the Culture Wars: Reshaping the Local Welfare State in England. *Local Government Studies*, 30(4), 481–496. doi:10.1080/0300393042000318950

- Conyers, D. (1983). Decentralization: the latest fashion in development administration? *Public Administration & Development*, 3(2), 97–109.
- Davies, B. (1968). *Social needs and resources in local services : a study of variations in standards of provision of personal social services between local authority areas*. London: Joseph.
- Dubois, H. F. W., & Fattore, G. (2009). Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization. *International Journal of Public Administration*, 32(8), 704–727. doi: 10.1080/01900690902908760
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*: Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. doi:10.1093/jopart/mur011
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Fitzpatrick, T. (2001). *Welfare theory : an introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Flashwork Team Consulting. (ไม่ระบุ). คู่มือการใช้ CODI WELFARE V3.0. www.codi.or.th: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน Retrieved from <http://61.91.32.230:8087/codi/index.php/2015-07-21-04-13-31>.
- Gough, I. (2002). Globalization and National Welfare Regimes: The East Asian Case. In R. Sigg, C. Behrendt & International Social Security Association. (Eds.), *Social security in the global village* (pp. 47–65). New Brunswick, N.J. ; London: Transaction Publishers.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems* (Vol. 329): Jossey-Bass San Francisco.
- Handayani, S. W. (2014). Measuring Social Protection Expenditures in Southeast Asia: Estimates Using the Social Protection Index *Sustainable Development Working Paper Series*. Manila: Asian Development Bank.
- Heald, D. (1994). TERRITORIAL PUBLIC EXPENDITURE IN THE UNITED KINGDOM. *Public Administration*, 72(2), 147–175.
- Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J., & Turner, L. A. (2007). Toward a definition of mixed methods research. *Journal of mixed methods research*, 1(2), 112–133.
- Kaim-Caudle, P. (1973). *Comparative social policy and social security : a ten-country study*. London: Robertson.
- Kay, A. (2005). Territorial Justice and Devolution. *The British Journal of Politics & International Relations*, 7(4), 544–560. doi:10.1111/j.1467-856X.2005.00200.x
- Kazepov, Y. (2010). *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe* (Vol. 38). Surrey: Ashgate Publishing, Ltd.
- Kröger, T. (1997). Local government in Scandinavia: autonomous or integrated into the welfare state. *Social care services: the key to the Scandinavian welfare model*. Avebury, Ashgate Publishing Ltd.

- Kutsar, D., & Kuronen, M. (2015). *Local Welfare Policy Making in European Cities* (D. Kutsar & M. Kuronen Eds.). Springer Link: Springer International Publishing.
- Ling, T. (1995). The new managerialism and social security. In J. Clarke, A. Cochrane & E. McLaughlin (Eds.), *Managing Social Policy* (pp. 32–56). London: Sage Publications.
- Mabiso, A., Van Rheenen, T., & Ferguson, J. (2015). Methodological Perspectives on Organizational Partnerships as a Governance Form in Policy Processes. *Journal of Policy Practice*, 14(1), 35–57. doi:10.1080/15588742.2014.956969
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66, 33–43. doi: 10.1111/j.1540–6210.2006.00664.x
- McKay, A. (2005). *The Future of Social Security Policy: Women, Work and a Citizens Basic Income*: Routledge.
- Midgley, J. (1997). *Social welfare in global context*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Midgley, J. (1997). *Social welfare in global context*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Moreno, L. (2007). Europeanization, Territorial Subsidiarity and Welfare Reform. *Regional & Federal Studies*, 17(4), 487–497. doi:10.1080/13597560701691938
- Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Sarius, T., & Wokuvitsch, F. (2015). *Local social innovation and welfare state restructuring: analysing their relationship*. Retrieved from http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/ImPRovE/Working%20Papers/ImPRovE%20WP%201515_1.pdf
- Powell, M. (1992). Hospital Provision before the NHS: Territorial Justice or Inverse Care Law? *Journal of Social Policy*, 21(02), 145–163. doi:doi:10.1017/S0047279400020833
- Ramesh, M., & Asher, M. G. (2000). *Welfare capitalism in southeast Asia : social security, health, and education policies*. Basingstoke: Palgrave,.
- Ranci, C., Brandsen, T., & Sabatinelli, S. (2014). *Social vulnerability in European cities: The role of local welfare in times of crisis*. Hamshire: Palgrave Macmillan.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66, 20–32. doi:10.1111/j.1540–6210.2006.00663.x
- Trydegard, G.-B., & Thorslund, M. (2001). Inequality in the welfare state? Local variation in care of the elderly – the case of Sweden. *International Journal of Social Welfare*, 10(3), 174–184. doi:10.1111/1468–2397.00170
- Trydegard, G.-B., & Thorslund, M. (2010). One Uniform State or a Multitude of Welfare Municipalities? The Evolution of Local Variation in Swedish Elder Care. *Social Policy & Administration*, 44(4), 495–511.

- Vangen, S., & Huxham, C. (2010). Introducing the Theory of Collaborative Advantage. In S. Osborne (Ed.), *New Public Governance: Emerging perspectives on theory and principle of public governance* (pp. 163–184). New York: Routledge.
- Walker, R., & Lawton, D. (1988). Social Assistance and Territorial Justice: The Example of Single Payments. *Journal of Social Policy*, 17(04), 437–476. doi:doi:10.1017/S0047279400017013
-