

แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ ในการจัดสวัสดิการด้านการเงินของจังหวัดน่าน*

Approaches for Developing Collaboration
in In-Cash Welfare Provision in Nan Province

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์**

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นระหว่างหน่วยงานสามภาคส่วน ได้แก่ ท้องถิ่น ภูมิภาค และชุมชน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมที่เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ซึ่งวิธีการเชิงปริมาณประกอบด้วยการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามจาก อบต. จำนวน 49 แห่ง แล้วนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีทางสถิติเชิงพรรณนาเพื่อคัดเลือก อบต.ที่มีการประสานความร่วมมือที่โดดเด่น และวิธีการเชิงคุณภาพประกอบด้วยการเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญจำนวน 42 คน และการสังเกตในพื้นที่ของ อบต. ที่ได้รับเลือกจำนวน 4 แห่ง อันได้แก่ อบต. ฝ่ายแก้ว อบต. สันทะ ทม. น่าน และ อบต. น้ำเกียน แล้วนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์เรื่องเล่า

งานวิจัยนี้มีข้อค้นพบหลักสามประการ ประการแรก การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมักถูกขับเคลื่อนโดยข้าราชการระดับปฏิบัติการ (นักพัฒนาชุมชน) ของ อบต. เป็นหลัก ประการที่สอง การจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับสมรรถนะและทัศนคติของ อบต. เป็นสำคัญ และประการที่สาม นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีจำนวนมากซึ่งต่างมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญอันหนึ่งในการที่ อบต. จะพัฒนาการจัดสวัสดิการตามบริบทในท้องถิ่นของตน และข้อค้นพบเหล่านี้

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดน่าน”, ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

** อาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา (ดร.)

นำมาสู่การเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือสองแนวทาง คือ แนวทางที่ อปท. เป็นผู้นำการประสานความร่วมมือ ซึ่งเหมาะสมกับ อปท. ที่มีความพร้อมของทรัพยากรทางการบริหาร และแนวทางที่ อปท. เป็นผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ ซึ่งเหมาะสมกับ อปท. ที่มีทรัพยากรทางการบริหารจำกัดแต่มีความพร้อมของทุนทางสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ ทั้งนี้ ในทั้งสองแนวทาง การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาฐานข้อมูล ระบบการจัดการข้อมูล และระบบการให้คำปรึกษา จะช่วยพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำสำคัญ: การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ, สวัสดิการท้องถิ่น, ความมั่นคงทางสังคม

Abstract

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. For quantitative methodology, data are collected by questionnaires from 49 local governments in Nan Province and analyzed using descriptive statistical techniques. For qualitative methodology, data are collected by documentary research, interviews with 42 key informants, and observation are conducted in four local governments, specifically Fai Kaew Tambon Administration Organization (TAO), Sun Tha TAO, Nan Municipality, and Num Kian TAO. These qualitative data are then analyzed by content analysis and narrative analysis techniques.

There are three key findings. Firstly, collaboration in local welfare is usually led by street-level bureaucrats (community development officers) in local governments. Secondly, collaborative local welfare essentially depends on the local government's capacity and attitude. Thirdly, numerous policies are related to local welfare and become one of the primary obstacles for local welfare development. Accordingly, two approaches are suggested for the development of collaborative local welfare. The first approach suggests that local governments with sufficient management resources may act as a leading collaborative manager. The second approach suggests that local governments with insufficient management resources but ample social and cultural capital may act as a supporting collaborative manager. Either way, local governments should apply ICT to develop a management information system and a civil advice system to enhance the efficiency of local welfare provision.

Keywords: Collaborative Governance, Local Welfare, Social Security

1. บทนำ

การจัดสวัสดิการสังคม (Social Welfare Provision) เป็นภารกิจที่อยู่ในความสนใจของหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น หรือชุมชน โดยรัฐบาลกลางให้ความสนใจกับเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่งและมีการกำหนดให้การจัดสวัสดิการสังคมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น การจัดสวัสดิการสังคมเป็นทั้งเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องตอบสนองต่อทั้งนโยบายของรัฐบาลกลางและความต้องการของคนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐจะไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และกองทุนสวัสดิการชุมชนซึ่งดำเนินการโดยองค์กรชุมชนเองจึงได้ถือกำเนิดขึ้น ความหลากหลายขององค์กรที่เข้ามามีส่วนในการจัดสวัสดิการสังคมนี้ ในแง่หนึ่ง อาจทำให้เกิดความสับสนในการนำเสนอสวัสดิการสังคมสู่ประชาชนมากขึ้น ทว่า เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าองค์กรที่แตกต่างกันย่อมมีแนวคิดและวิธีการที่ต่างกันในการจัดสวัสดิการ ดังนั้น การจัดสวัสดิการสังคมจึงแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ และอาจนำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำของการบริการด้านสวัสดิการสังคมระหว่างท้องถิ่น

ด้วยมุมมองพื้นฐานว่า อปท. เป็นเสมือนหน่วยงานกลางภายในท้องถิ่นที่สามารถทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต งานชิ้นนี้จึงมุ่งค้นคว้าหาแนวทางที่จะพัฒนาการประสานความร่วมมือของสามภาคส่วน อันได้แก่ รัฐบาลกลาง (ผ่านสำนักงานราชการส่วนภูมิภาค) รัฐบาลท้องถิ่น (อปท.) และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น โดยเลือกศึกษาในพื้นที่ที่เล็กกว่าระดับจังหวัด อย่างเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เนื่องจากเขตพื้นที่ของ อปท. กลุ่มดังกล่าว จะมีทั้ง อปท.

ซึ่งทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบสวัสดิการของประชาชนในภาพรวมหรือก็คือ สวัสดิการในท้องถิ่น องค์การสวัสดิการชุมชน (อสมช.) ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นในเขตของ อปท. เพื่อจัดสวัสดิการตามความต้องการและความสมัครใจของผู้รับสวัสดิการในชุมชน และสำนักงานประกันสังคมจังหวัด (สปสจ.) ซึ่งเข้ามาในพื้นที่ของ อปท. เพื่อจัดเตรียมบริการสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรฐานของหน่วยงานกลางของตน

นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ได้จำกัดขอบเขตการศึกษาให้ชัดเจนลงไปว่า ในส่วนของภาครัฐ จะศึกษาเพียงสวัสดิการของรัฐบาลส่วนกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่มีลักษณะของการจัดสวัสดิการในรูปตัวเงินเท่านั้น เนื่องจากเป็นประเภทของสวัสดิการที่มีการนำเสนอที่เป็นรูปธรรมและมีกระบวนการและเกณฑ์ในการนำเสนอสวัสดิการที่ชัดเจนที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสวัสดิการประเภทอื่นๆ โดยในส่วนของรัฐบาลกลาง มุ่งศึกษาการจ่ายเบี้ย/สิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่น มุ่งศึกษาการบริหารจัดการสวัสดิการต่างๆ ที่อยู่ในรูปของตัวเงินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล) และในส่วนของสวัสดิการชุมชน งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้เลือกศึกษาเฉพาะการจัดสวัสดิการชุมชนในรูปแบบของการจัดกลุ่มกองทุนที่มีจุดเน้นเพื่อการจัดสวัสดิการรายบุคคล ด้วยขอบเขตเช่นนี้ งานชิ้นนี้มุ่งหวังว่าช่วยวาดแผนที่ความเชื่อมโยงของสวัสดิการภายในท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้น อันจะนำไปสู่การค้นหาแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือได้ต่อไป

ผู้วิจัยได้เลือกจังหวัดน่านเป็นกรณีศึกษาด้วยเหตุผลสองประการ ประการแรก จังหวัดน่านนั้นเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในแง่ของการประสานความร่วมมือแบบข้ามภาค ประการที่สอง จังหวัดน่านเป็นจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เพียงแต่มีส่วนในการสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนทั้งในทางตรงและทางอ้อม

เท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการนำส่งสวัสดิการสังคมร่วมกับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดอีกด้วย ดังนั้นการศึกษาจังหวัดน่านในลักษณะของกรณีศึกษานำร่องเพื่อทำความเข้าใจพัฒนาการของและความสัมพันธ์ภายในการประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงานประกันสังคมจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรสวัสดิการชุมชน ย่อมจะทำให้เห็นภาพความเป็นไปได้ของการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างทั้งสามหน่วยงาน อันจะนำไปสู่การสร้างบทเรียนสำหรับพื้นที่อื่นต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น
- 2) เพื่อศึกษาโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือด้านการจัดสวัสดิการสังคม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น
- 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการภาคปฏิบัติในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น

3. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิด

งานวิจัยนี้ดำเนินการโดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีหลัก 2 แนวคิด ได้แก่ (1) การบริหารจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (Collaborative Public Management) และ (2) การจัดสวัสดิการสังคม

(Social Welfare Provision) ซึ่งผลการทบทวนหนังสือ ตำรา และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทั้งสองแนวคิดนี้ได้นำมาใช้ในการนิยามศัพท์และการพัฒนารอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 การบริหารจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ

การประสานความร่วมมือเป็นสนใจของนักวิชาการและนักปฏิบัติจำนวนมากเนื่องด้วยประโยชน์จากการประสานความร่วมมือ (Collaborative Advantage) ซึ่งมีความหมายโดยนัยที่สลับซับซ้อน (Huxham, 1996; Himmelman, 1996; Sink, 1996; Huxham and Vangen, 2013) ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือมีลักษณะที่เป็นได้ทั้งแบบคู่ความร่วมมือไปจนถึงการประสานแบบเครือข่ายข้ามประเทศทั่วโลก (Vangen & Huxham, 2010) และการประสานความร่วมมือสามารถดำเนินการได้ในหลายประเด็นและหลากหลายรูปแบบ เช่น การร่วมมือระหว่างรัฐด้วยตนเอง การร่วมมือระหว่างภาคเอกชน และการร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน เป็นต้น โดย Vangen และ Huxham ได้อภิปรายถึงองค์ประกอบ (Themes) ของการประสานความร่วมมือที่อาจนำไปสู่ความประหม่า (Anxiety) และรางวัล (Reward) ของผู้ที่คอยจัดการการประสานความร่วมมือ และกล่าวว่า การประสานความร่วมมือในประเด็นหนึ่งอาจมีองค์ประกอบที่เชื่อมโยงกันหลายองค์ประกอบก็เป็นได้ (ดูรายละเอียดใน ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, 2560)

กิจกรรมการประสานความร่วมมือเกิดขึ้นได้ทั้งในแบบพหุมิติและแบบเส้นตรง โดยในแบบพหุมิติการประสานความร่วมมือเกิดขึ้นได้ในลักษณะกระบวนการแบบวนซ้ำ (Iterative and Cyclical) ที่มีสิ่งต่างๆ ที่กระตุ้นให้เกิดกระบวนการประสานความร่วมมือ แล้วนำมาซึ่งผลลัพธ์ต่างๆ ซึ่งจะย้อนกลับมาสู่การเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งนำที่ทำให้เกิดกระบวนการนี้

และกระบวนการนี้ก็จะวนซ้ำเช่นนี้ไปเรื่อยๆ (Thomson & Perry, 2006, p. 22) ในมิติแบบเส้นตรง การประสานความร่วมมือสามารถวิเคราะห์ได้ใน 2 มิติ (Agranoff & McGuire, 2003) คือ การประสานความร่วมมือในแนวตั้งซึ่งประกอบด้วยการแสวงหาข้อมูล (IS) และการแสวงหาการปรับเปลี่ยน (AS) และการประสานความร่วมมือในแนวนอนซึ่งประกอบด้วยการกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ (PM) การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (RE) และการร่วมโครงการ (PB)

ท่ามกลางแนวคิดและคำสำคัญเกี่ยวกับการประสานความร่วมมือที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง Emerson and Nabatchi (2015) ได้เสนอกรอบแนวคิดที่บูรณาการองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการประสานความร่วมมือไว้ในชื่อ “กรอบคิดเชิงบูรณาการสำหรับการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (The Integrative Framework for Collaborative Governance: IFCG)” โดยหลักคิดสำคัญของกรอบแนวคิดนี้คือการแสดงให้เห็นถึงกระบวนการประสานความร่วมมือที่มีจุดเริ่มต้นจากแรงขับเคลื่อน (Drivers) ซึ่งอยู่ภายใต้บริบทเชิงระบบ (System Contexts) ซึ่งเข้าสู่ระบอบการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative Governance Regime: CGR) อันประกอบด้วยพลวัตของการประสานความร่วมมือ (Collaboration Dynamics) และกิจกรรมการประสานความร่วมมือ (Actions) ซึ่งถือเป็นผลผลิต (Output) ของกระบวนการนี้ จากนั้นจึงนำมาสู่การเกิดขึ้นของผลลัพธ์และผลกระทบซึ่งทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนบริบทในท้ายที่สุด

นอกจากนี้ บทบาทของผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (Collaborative Public Manager) ยังมีส่วนสำคัญต่อการประสานความร่วมมืออย่างมาก (O’Leary, Gerard, & Bingham, 2006) ซึ่งผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะควรมีทักษะพิเศษ

สี่กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ (1) การก่อให้เกิด (Activation) (2) การกำหนดกรอบ (Framing) (3) การขับเคลื่อน (Mobilizing) และ (4) การหลอมรวม (Synthesizing) (McGuire, 2006 อ้างถึงใน ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, 2560)

เมื่อพิจารณาแนวคิดและทฤษฎีข้างต้น การศึกษาวิจัยนี้ยอมรับมุมมองของการพิจารณาการประสานความร่วมมือที่มีความเป็นกระบวนการแบบพหุมิติ กล่าวคือ มองว่าการประสานความร่วมมือนั้นมีลักษณะเป็นวงจรและสามารถเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า และในการพิจารณาและวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ภูมิภาค และชุมชน ในการจัดสวัสดิการสังคมท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยจะยึดเอากรอบการวิเคราะห์กิจกรรมการประสานความร่วมมือของอะกรานอฟและแมกไกวร์ 5 ประเภท (IS, AS, PM, RE, PB) มาเป็นแนวคิดหลัก เพื่อค้นหาว่าในปัจจุบัน การจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นมีการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และผู้นำ/คณะกรรมการของชุมชนอย่างไรบ้าง

3.2 การจัดสวัสดิการท้องถิ่น

สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่ถูกตีความได้หลากหลายภายใต้มุมมองที่แตกต่างกันไป (Gough, 2002) โดย Fitzpatrick (2001, pp. 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

การเป็นสวัสดิการในระบบสงเคราะห์ที่ค่าใช้จ่ายจัดสรรจากภาษีไม่ใช้จากเงินสมทบและผู้รับต้องผ่านการทดสอบความยากจน อย่างไรก็ตาม งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้พิจารณาสวัสดิการสังคมในลักษณะของการตอบสนองความต้องการในสังคมเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยมิได้จำกัดอยู่เพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของสวัสดิการสังคม เช่น ประกันสังคมหรือสังคมสงเคราะห์หรือชนิดใดชนิดหนึ่ง เช่น ผู้สูงอายุหรือผู้พิการ เท่านั้น ตรงกันข้าม งานชิ้นนี้ศึกษาสวัสดิการสังคมในภาพรวมแต่กำหนดขอบเขตการศึกษาให้อยู่ภายใต้เขตท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง อันสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหลักของงานชิ้นนี้ที่มุ่งแสวงหาแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมที่จะเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น

การจัดสวัสดิการสังคมมิได้หลายรูปแบบ และในงานวิจัยชิ้นนี้พิจารณาการจัดสวัสดิการสังคมใน 4 รูปแบบหลัก ได้แก่ การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐส่วนกลาง การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐท้องถิ่น การจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชน และการจัดสวัสดิการสังคมแบบบูรณาการ โดยการจัดสวัสดิการสังคมในอดีตมักจะมี ความหมายถึงการจัดสวัสดิการโดยรัฐส่วนกลาง ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับแนวคิดรัฐสวัสดิการที่มีผู้ให้คำนิยามและศึกษาเอาไว้มากมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อการกระจายอำนาจได้กลายมาเป็นแนวคิดกระแสหลักทางการเมืองการบริหาร นโยบายสังคมก็ไม่ใช่เรื่องเฉพาะของรัฐบาลกลางอีกต่อไป ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่แนวคิดการกระจายอำนาจมีบทบาทในการบริหารจัดการสาธารณะมากขึ้นเรื่อยๆ การจัดสวัสดิการสังคมก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การถกเถียงกันว่าด้วยบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นที่เข้มแข็งในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นกำลังเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ และคำอธิบายว่าด้วยการจัดสวัสดิการท้องถิ่น (Local Welfare Provision) ก็อยู่บนฐานของแนวคิดว่าการกระจายอำนาจและนโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม

เดิมที นโยบายสังคมและงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องมักจะดำเนินมาในลักษณะที่รัฐเป็นศูนย์กลางและเน้นไปที่การกระจายซ้ำของทรัพยากรเพื่อความมั่นคงทางรายได้ และการศึกษาการจัดสวัสดิการระดับท้องถิ่นก็เป็นเรื่องรองของการวิเคราะห์และศึกษานโยบายสังคม (Kutsar & Kuronen, 2015) ทว่า ด้วยสถานการณ์ที่โลกและท้องถิ่นกำลังค่อยๆ หลอมรวมเข้าด้วยกัน (Glocalization) ท้องถิ่นมีความสำคัญต่อระบบการบริหารจัดการภายในประเทศมากขึ้น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นส่งผลต่อการดำเนินงานระดับประเทศอย่างเด่นชัด ในปัจจุบันรัฐจึงต้องหันเหความสนใจมายังการจัดบริการในระดับท้องถิ่นมากขึ้น เช่นเดียวกันกับที่งานศึกษาด้านนโยบายสังคมที่มีจุดสนใจในการจัดสวัสดิการระดับท้องถิ่นก็เพิ่มมากขึ้น เช่น งานของ Andreotti, Mingione, & Polizzi (2012); Cochrane (2004) และ Ranci, Brandsen, & Sabatinelli (2014) ที่ศึกษากระบวนการจัดสวัสดิการท้องถิ่นและงาน ของ Kazepov (2010) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจากต่างระดับของพื้นที่ (Territorial Levels) เป็นต้น

งานศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับชาติ (National) กับรัฐบาลท้องถิ่น (Local) ในการจัดสวัสดิการสังคมก็อยู่ในความสนใจของนักวิชาการจำนวนมาก โดยคำถามสำคัญในงานศึกษาดังกล่าวมักจะมีเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการปกครองตนเองและสามารถตัดสินใจในประเด็นสำคัญต่างๆ ที่รวมไปถึงการจัดสวัสดิการสังคม ต้องทำงานอยู่ภายใต้หลักการสากลที่เป็นหนึ่งเดียว (Principle of Universalism) ของรัฐสวัสดิการ อันนำมาสู่ความหลากหลายของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นภายในรัฐสวัสดิการที่เป็นหนึ่งเดียว ในปัจจุบัน งานเหล่านี้มักจะเป็นผลงานของนักวิชาการแถบยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีศึกษาของประเทศกลุ่มนอร์ดิก เช่น ฟินแลนด์ สวีเดน เดนมาร์ก เป็นต้น ยกตัวอย่างงานเหล่านี้ เช่น

งานของ Trydegard & Thorslund (2001, 2010) ที่ศึกษาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีคำถามหลักที่ว่า เมื่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นก่อให้เกิดความหลากหลายในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น (Local Variation) ภายใต้รัฐสวัสดิการแบบหนึ่งเดียว (One Uniform State) สิ่งนี้จะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำหรือไม่อย่างไร

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 เมื่อพิจารณาในเชิงกระบวนการ ในขณะที่การจัดสวัสดิการระดับชาติแบบเป็นหนึ่งเดียวในสวีเดนดูจะอ่อนแอ 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, et al., 2012, p. 1926) และในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลท้องถิ่นก็กลายเป็นตัวแสดงที่เข้มแข็งในการวางแผนและปฏิบัติงานด้านนโยบายสังคม และแนวคิดเกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่เคยมีมา เช่น แนวคิดของ Esping-Andersen (1990) ก็ไม่สามารถจำกัดอยู่เฉพาะการวิเคราะห์ระดับชาติได้อีกต่อไป โดยระบบสวัสดิการสังคมจะต้องถูกพิจารณาในลักษณะของการผสมผสานระหว่างนโยบายสวัสดิการสังคมระดับชาติและระดับต่ำกว่าชาติซึ่งกำหนดมาจากรัฐบาลระดับภาคหรือระดับท้องถิ่นนั่นเอง

ในทางตรงกันข้ามกับงานของ Trydegard และ Thorslund ที่ได้สรุปไว้ Andreotti และคณะ (2012, p. 1927) เน้นว่า การพิจารณามิติของท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสังคมนี้ไม่ได้หมายความว่า นโยบายสังคมจะกลายเป็นเพียงผลผลิตของท้องถิ่น (Local Products) เท่านั้น เพราะในแทบทุกประเทศ กฎระเบียบและสถาบันระดับชาติยังคงมีหน้าที่สำคัญในการออกแบบกรอบการดำเนินงานและจัดสรรทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการหลักๆ เช่น สาธารณสุข ระบบบำนาญ และการสังคมสงเคราะห์ แต่สิ่งที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปคือ สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากที่กรอบการดำเนินงานระดับชาติได้ถูกกำหนดเรียบร้อยแล้ว และการนำไปปฏิบัติ

ได้เกิดขึ้นตามบริบทของท้องถิ่นที่มีความต้องการและทรัพยากรเฉพาะของตนเอง ดังนั้น ระบบสวัสดิการท้องถิ่นจึงยังเป็นสิ่งที่น่าศึกษาและท้าทายความสามารถของนักวิชาการต่อไป

ระบบสวัสดิการท้องถิ่น (Local Welfare System) ได้ถูกนิยามโดย Andreotti และคณะ (2012, p. 1926) ไว้ว่า ระบบสวัสดิการท้องถิ่นไม่ได้มีโครงสร้างตายตัวและคงที่ แต่เป็นกระบวนการแบบมีพลวัตที่เงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่นด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมได้ทำให้เกิดการจัดเรียงตัวแสดงแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ต่างไปจากเดิม โดยตัวแสดงเหล่านี้ซึ่งจะเป็นตัวแสดงภาครัฐหรือไม่ก็ได้จะเข้ามามีส่วนในการออกแบบและดำเนินงานนโยบายสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ เงื่อนไขเหล่านี้ยังทำให้เกิดการระบุงกลุ่มคนที่มีความต้องการทางสังคมที่ต่างไปจากเดิมด้วย อย่างไรก็ตาม พวกเขาเห็นว่า ระบบสวัสดิการท้องถิ่นไม่ควรจะถูกมองว่า เป็นการปรับขนาดความรับผิดชอบด้านสวัสดิการสังคมแบบง่ายๆ (A Simple Rescaling of Welfare Responsibilities) จากระดับชาติลงมาสู่ท้องถิ่น เพราะแท้จริงแล้ว ระบบสวัสดิการท้องถิ่น คือ กลุ่มองค์ประกอบที่เฉพาะเจาะจงว่าด้วยความต้องการของประชากรและทรัพยากรและผู้นำสวัสดิการสังคมที่กำลังเกิดขึ้นในท้องถิ่น

สวัสดิการท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นเรื่องที่ดำรงอยู่ในระบบสวัสดิการมานาน ทว่า รัฐบาลท้องถิ่นมักจะถูกมองว่าเป็นเพียงสายพานลำเลียง (A Mere Transmission Belt) นโยบายที่ถูกกำหนดมาโดยรัฐบาลกลางเท่านั้น (Brenner, 2004 as cite in Andreotti, et al., 2012, p. 1927) หรือกล่าวโดยสรุปก็คือ งานศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่มักจะมองระบบสวัสดิการสังคมในลักษณะการดำเนินงานภายใต้รัฐเดี่ยว (Unitary Nation-State) ไปโดยปริยาย (Moreno, 2007, p. 489) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่กำลัง

เปลี่ยนแปลงในหลายประเทศแถบยุโรป 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) โดยแนวคิดเป็นเรื่องของการจัดวางอำนาจระหว่างอาณาเขตเสียใหม่ (Territorial Reorganization of Regulatory Powers) ส่วนแนวราบเป็นเรื่องของการเพิ่มจำนวนของตัวแสดง (Multiplication of Actors) ในนโยบายสังคม ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ได้เปิดพื้นที่ให้เกิดการจัดสวัสดิการแบบผสม (Welfare Mix) สร้างโอกาสใหม่ให้กับองค์กรภาคประชาสังคม ผู้ประกอบการทางสังคมและองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นได้ร่วมกันพัฒนานโยบายสังคมและจัดเตรียมสวัสดิการสังคมในระดับท้องถิ่น และในท้ายที่สุด กระบวนการขับเคลื่อนสวัสดิการท้องถิ่นนี้ก็อาจนำไปสู่นวัตกรรมทางสังคมที่เป็นผลมาจากการที่ตัวแสดงระดับท้องถิ่นหน้าใหม่ได้เข้ามาร่วมพัฒนานโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม (Oosterlynck, et al., 2015, p. 14)

ในประเทศไทย งานสวัสดิการสังคมไทยได้แบ่งกลุ่มเป้าหมายสำหรับดำเนินการออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกัน คือ

ประชาชนทั่วไป และกลุ่มเป้าหมายพิเศษ ซึ่งในกลุ่มที่สองนี้ประกอบด้วย เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนจน คนเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัย คนไร้สัญชาติ ผู้พันโท ผู้ติดเชื้อเอชไอวี คนพิการ และผู้สูงอายุ (ดูเพิ่มเติมได้ใน ระพีพรรณ คำหอม, 2557) และในการขับเคลื่อนงานสวัสดิการสังคมไทยนี้มีรูปแบบการดำเนินงาน 3 แนวทาง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2556, p.12) ได้แก่ (1) การจัดสวัสดิการสังคมกระแสหลัก คือ การจัดสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐ (2) การจัดสวัสดิการกระแสรอง คือ การจัดสวัสดิการโดยชุมชน ซึ่งเป็นทางเลือกที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของภาคประชาชนและชุมชนที่มีศักยภาพและความเข้มแข็ง และ (3) การจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะ คือ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมนับตั้งแต่ภาคประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ เอกชน และภาครัฐ โดยเป็นการจัดสวัสดิการและบริการที่มีความหลากหลายตามวิถีแห่งวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อทางศาสนา ค่านิยม ฯลฯ ที่ภาคส่วนเห็นร่วมกันว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมต่อสถานการณ์และบริบทขณะนั้น

นอกเหนือไปจากการจัดสวัสดิการสามแนวทางข้างต้น การจัดสวัสดิการท้องถิ่นในประเทศไทยถือได้ว่าอยู่ในช่วงของการก่อตัว โดยเมื่อเปรียบเทียบกับองค์ความรู้ด้านการจัดสวัสดิการโดยรัฐบาลกลางหรือโดยชุมชน จะพบว่า การจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับความสนใจน้อยมากทั้งในมุมมองของหน่วยงานภาครัฐ สื่อมวลชน และนักวิชาการ/นักวิจัย โดยในภาพรวมของการพัฒนาประเทศไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นโยบายสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาที่รัฐบาลให้ความสำคัญ และหน่วยงานราชการส่วนกลางทั้งหลายให้ความสนใจศึกษาและพัฒนาในมิติต่างๆ (ดู คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2554; สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552)

อย่างไรก็ตาม งานด้านสวัสดิการสังคมในประเทศไทยยังต้องการการพัฒนาให้เข้าถึงได้และคล่องตัวมากขึ้น และกฎหมายสวัสดิการสังคมฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นยังจำเป็นจะต้องมีกลไกการกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมลงสู่พื้นที่อย่างแท้จริง (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558, p. 8; ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2549, p. 239)

เมื่อไล่เรียงการกำหนดนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นจากอดีตถึงปัจจุบัน พบว่า นโยบายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อปท. มีมากถึง 22 เรื่อง ในขณะที่นโยบายที่เกี่ยวข้องกับเบี้ยยังชีพโดยตรงมีเพียง 5 เรื่อง และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมและการจัดสวัสดิการชุมชนมีจำนวนเท่ากัน คือ ด้านละ 4 เรื่อง (ดู ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, 2559) และเมื่อพิจารณาเฉพาะบริบทเชิงนโยบายที่สำคัญซึ่งส่งผลต่อการจัดสวัสดิการในท้องถิ่น พบว่า เบี้ยยังชีพเป็นสวัสดิการสังคมรูปแบบที่อยู่ในความสนใจของรัฐบาลกลางในฐานะหนึ่งในภารกิจที่ต้องถูกถ่ายโอนไปยังท้องถิ่นมาโดยตลอด แตกต่างจากการจัดสวัสดิการในรูปแบบกองทุนสวัสดิการชุมชนที่รัฐบาลกลางได้กำหนดนโยบายให้อปท. เข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการชุมชนหลังจากที่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 มาแล้วประมาณ 6 ปี อย่างไรก็ตาม การประกันสังคมเป็นการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบที่ยังไม่เคยมีนโยบายจากส่วนกลางที่จะให้อปท. เข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการแต่อย่างใด

ด้วยสถานะของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นไทยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น งานชิ้นนี้จึงตั้งอยู่บนฐานของความเข้าใจที่ว่า สวัสดิการสังคมในประเทศไทยมีแนวทางที่หลากหลายซึ่งแต่ละแนวทางอยู่บนฐานคิดที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ในฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนศูนย์กลางในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น

ซึ่งประชาชนแต่ละคนต่างมีความต้องการแตกต่างกัน ดังนั้น การจัดสวัสดิการท้องถิ่นจึงควรอยู่บนฐานของการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนและบูรณาการข้ามนโยบาย เพื่อให้การบริการสาธารณะในท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.3 นิยามศัพท์สำคัญ

การจัดสวัสดิการท้องถิ่น (Local Welfare Provision) หมายถึง การจัดสวัสดิการสังคมที่มีการบริหารจัดการและนำส่งอยู่ภายในเขตพื้นที่ระดับท้องถิ่นที่เล็กกว่าจังหวัด เช่น ตำบล เมือง เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงทางสังคม ซึ่งในที่นี้ประกอบด้วยการจัดสวัสดิการสังคมด้านการเงินในจังหวัดน่าน ในรูปแบบของการประกันสังคม การจ่ายเบี้ยยังชีพ และกองทุนสวัสดิการชุมชน

การประสานความร่วมมือ (Collaboration) หมายถึง กระบวนการที่ตัวแทนต่างๆ ตัดสินใจร่วมกันในการที่จะสร้างสรรค์หรือไม่สร้างสรรค์กิจกรรมที่มีการพึ่งพาอาศัยกัน ภายใต้ชุดของข้อจำกัดต่างๆ โดยตัวแสดงที่สำคัญในการประสานความร่วมมือภายใต้การศึกษานี้ ได้แก่ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่าน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน และกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลในจังหวัดน่าน

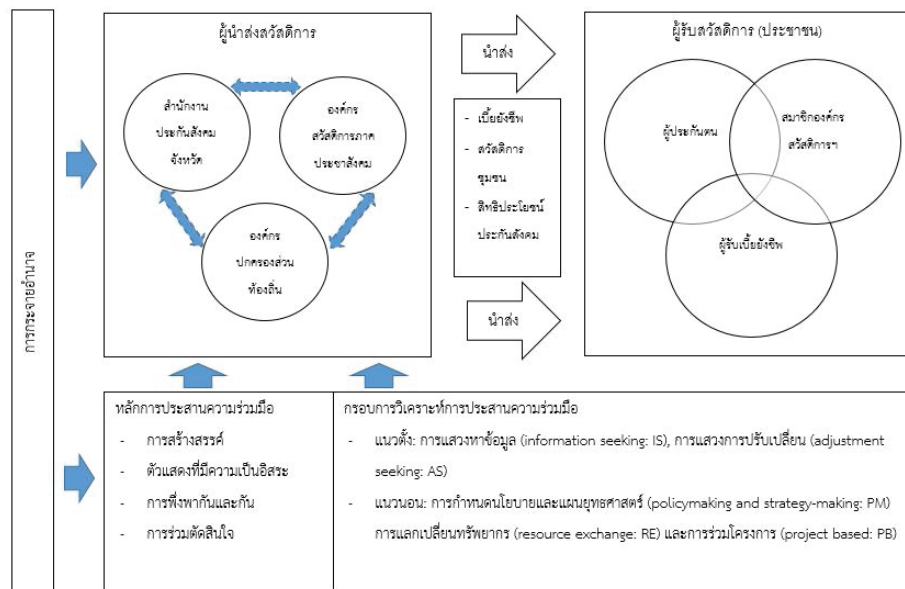
3.4 กรอบแนวคิด

การทบทวนวรรณกรรมข้างต้นนำมาสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย ดังแสดงในแผนภาพที่ 1 และ 2 ข้างล่างนี้ โดยแผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ที่แท้จริงที่ประชาชนทั้งสามกลุ่มมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอยู่ เช่น ผู้รับเบี้ยยังชีพอาจเป็นผู้ประกันตน หรือผู้ประกันตนอาจเป็นสมาชิกกองทุนด้วยก็ได้ ดังนั้น การนำเอาแนวคิดทั้งสามมาประยุกต์ใช้ในการอธิบายจึงจะอยู่บนฐานคิดที่ว่า เมื่อผู้รับบริการคือ

ประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ผู้นำส่งบริการอย่างองค์กรทั้งสามภาคส่วนก็น่าที่จะร่วมมือกันนำส่งสวัสดิการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแนวคิดการกระจายอำนาจจะถูกใช้ในการอธิบายอำนาจที่เพิ่มขึ้นของท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และภาคประชาสังคม แนวคิดการประสานความร่วมมือจะถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์และอธิบายกิจกรรมต่างๆ ที่สามภาคส่วนดำเนินการอยู่ว่าสอดคล้องกับแนวคิดนี้มากน้อยเพียงใด และมีโอกาสที่จะพัฒนาไปสู่การประสานความร่วมมือได้หรือไม่ และแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมจะเป็นแนวคิดพื้นฐานเพื่อตอบโจทย์เป้าหมายของการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น ซึ่งในท้ายที่สุด การศึกษานี้จะนำไปสู่การตอบโจทย์ที่ว่า เราจะมีแนวทางในการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างสามภาคส่วนในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้อย่างไรบ้าง

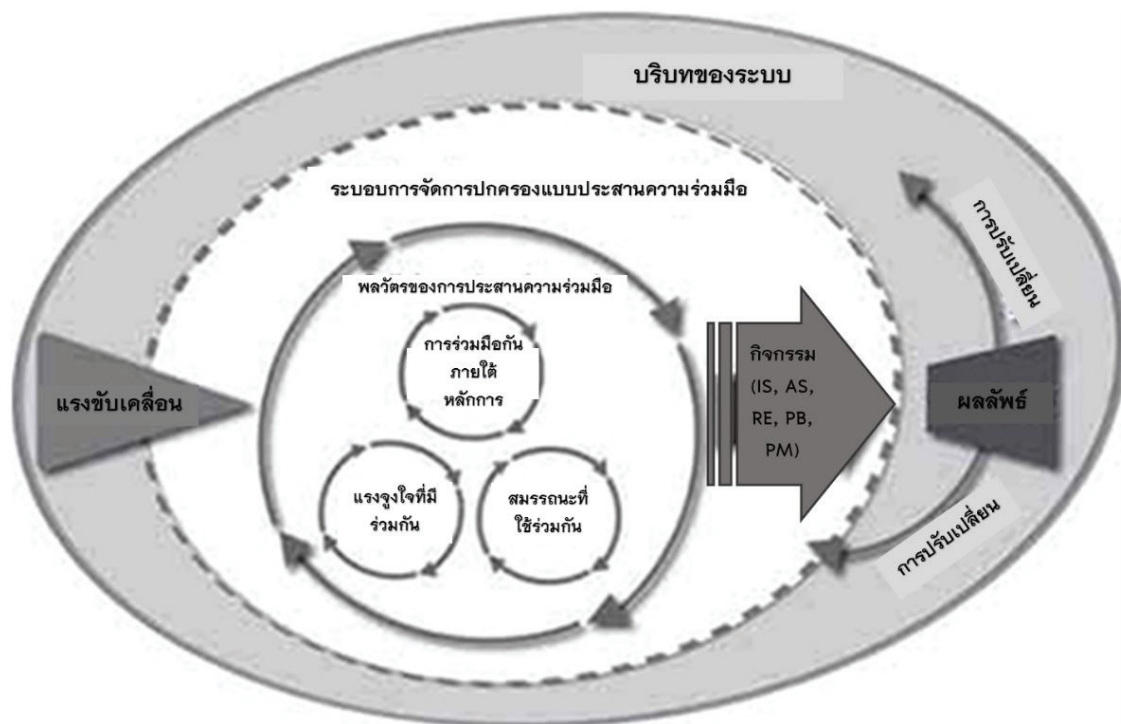
นอกจากนี้ กรอบการวิเคราะห์การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อให้ทราบถึงความเป็นมา สาเหตุ ปัจจัย ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสวัสดิการท้องถิ่นได้ถูกพัฒนาจาก 2 แนวคิดประกอบกัน (ดู แผนภาพที่ 2) ได้แก่ (1) กรอบคิดเชิงบูรณาการสำหรับการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (IFCG) ของ Emerson และ Nabatchi (2015) ซึ่งเป็นแนวทางในการพิจารณาขอบของการประสานความร่วมมือที่มีความเป็นพลวัต (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 1 การประสานความร่วมมือในการนำส่งสวัสดิการในท้องถิ่นเชิงทฤษฎี



ที่มา: ผู้เขียนออกแบบเอง

แผนภาพที่ 2 กรอบการวิเคราะห์การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน



ที่มา: แปลและประยุกต์จาก Emerson และ Nabatchi (2015, p. 27)

กล่าวโดยสรุป กรอบการวิเคราะห์การประสานความร่วมมือข้างต้น คือ การพิจารณาการประสานความร่วมมือในลักษณะของระบอบการจัดการปกครองที่แวดล้อมบริบทต่างๆ และมีแรงขับเคลื่อนซึ่งถูกนำเข้าสูระบบหรือกระบวนการของการประสานความร่วมมือที่มีความเป็นพลวัต แล้วมีผลผลิตออกมาเป็นกิจกรรมการประสานความร่วมมือ ซึ่งนำไปสู่ผลลัพธ์และผลกระทบที่มีข้อมูลป้อนกลับซึ่งทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนในระบอบและบริบท โดยพลวัตที่เกิดขึ้นเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นวงจรที่ไม่มีที่สิ้นสุด

4. ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยแบบผสมที่เน้นวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative Dominant) ซึ่งมีระเบียบวิธีวิจัยโดยสรุป ดังนี้

4.1 ขอบเขตการวิจัย

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น ศึกษาโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น และศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการภาคปฏิบัติในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และองค์กรสวัสดิการชุมชน

2) ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การศึกษาวิจัยนี้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายชั้น โดยในขั้นแรก ได้มีการเลือกจังหวัดน่านเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากลักษณะเด่นด้านการจัดสวัสดิการสังคมภายในจังหวัด จากนั้นในการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามได้ทำการเลือกประชากรทั้งหมด (อปท. 99 แห่ง) เป็นกลุ่มตัวอย่าง และในการเก็บข้อมูลภาคสนามใช้วิธีเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงโดยพิจารณาจากผลของ

ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์

3) สถานที่ทำการวิจัย/เก็บข้อมูล จังหวัดน่าน

4.2 วิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลดำเนินการโดยใช้เครื่องมือ 4 แบบ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการสังเกต ซึ่งมีผลการเก็บข้อมูลดังนี้

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

2) กรณีศึกษาเชิงลึกที่เลือกมีทั้งหมด 4 กรณีศึกษา ได้แก่ อบต.ฝายแก้ว อบต.สันทะ ทม.น่าน และ อบต.น้ำเกียน ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์มีจำนวนรวมทั้งหมด 42 คน

4.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และอาศัยเทคนิควิธีที่สำคัญ 4 วิธี ได้แก่ การวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา การวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องเล่า การเข้ารหัสและตีความข้อมูล และการสร้างแผนที่ตำแหน่ง

5. สรุปผลการวิจัย

5.1 กรอบนโยบายและแนวปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

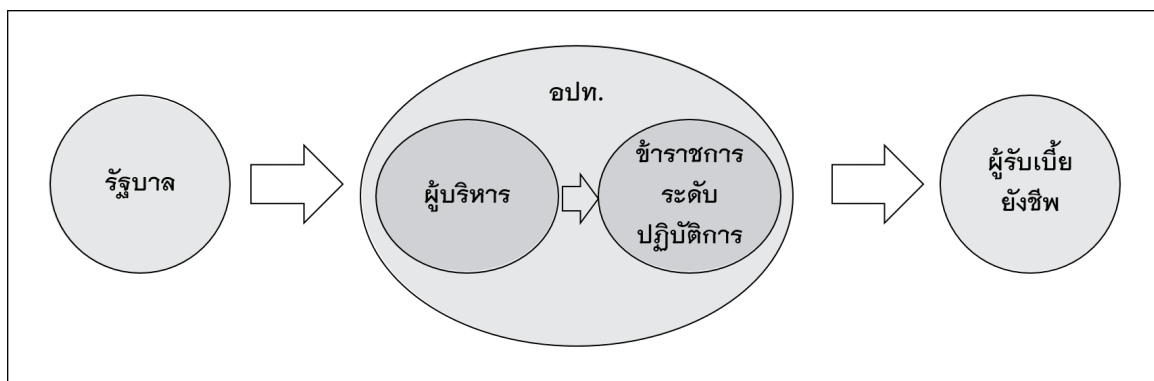
งานชิ้นนี้ได้ศึกษาสวัสดิการด้านการเงินในท้องถิ่นของจังหวัดน่านโดยพิจารณาแนวทางการประสานความร่วมมือในการนำส่งสวัสดิการให้กับประชาชนได้อย่างบูรณาการ ซึ่งสวัสดิการ 3 รูปแบบที่อยู่ในความสนใจของงานชิ้นนี้ได้ถูกศึกษาผ่านมุมมองดังกล่าวแล้ว วิเคราะห์และนำเสนอผลการศึกษาของแต่ละระบบ และในตอนท้ายของการสรุปผลการวิจัย จะเป็นการสรุปภาพรวมของสวัสดิการท้องถิ่น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) เบี้ยยังชีพ

ในเชิงนโยบาย การนำส่งเบี้ยยังชีพจะเกิดขึ้นทุกปีงบประมาณ โดยรัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เพื่อนำไปจ่ายแก่ผู้รับ โดยผู้บริหารของอปท. จะตัดสินใจว่าจะสมทบการจ่ายเบี้ยยังชีพหรือไม่

อย่างไร จากนั้น อปท. จะมีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อนำส่งเบี้ยยังชีพ ซึ่งโดยปกติแล้ว นักพัฒนาชุมชน (ข้าราชการระดับปฏิบัติการ) จะเป็นเลขานุการกับคณะทำงานชุดนี้ กระบวนการดังกล่าวสามารถแสดงออกมาได้ดังแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 ระบบการนำส่งเบี้ยยังชีพในท้องถิ่น



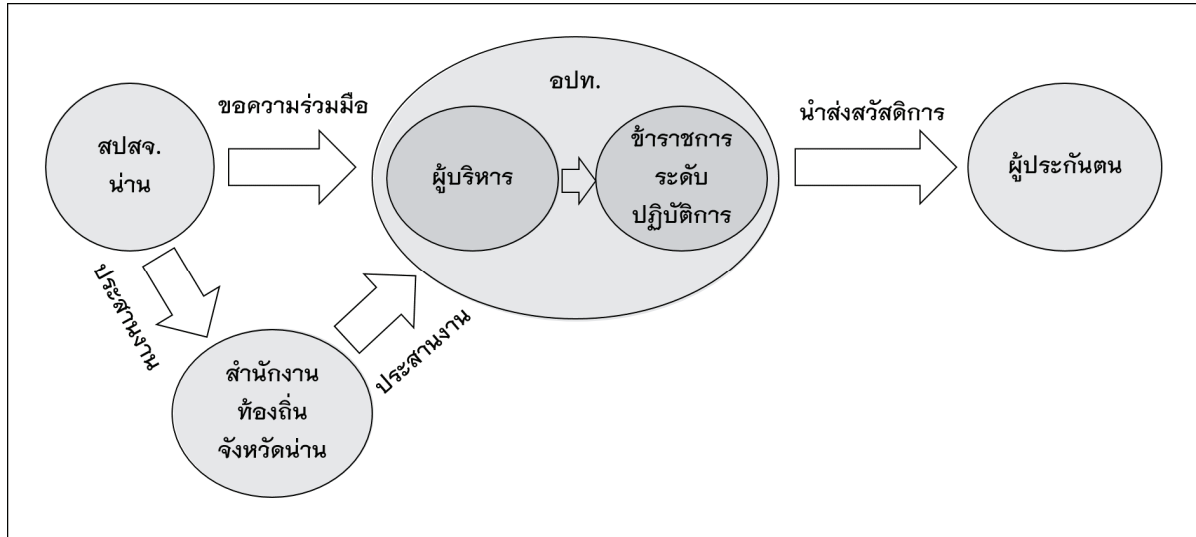
นอกจากนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ได้ชี้ถึงประเด็นที่ว่า บทบาทของ อปท. ทั้งหลายในการนำส่งเบี้ยยังชีพนั้นเหมือนกัน กล่าวคือ เป็นทั้งผู้เก็บรวบรวมข้อมูลผู้มีสิทธิ ผู้ประเมินการได้รับสิทธิ และผู้นำส่งเบี้ยยังชีพ ทว่า วิธีการนำส่งเบี้ยยังชีพแตกต่างกันไปในเชิงรายละเอียด ตามบริบทของพื้นที่และนโยบายของผู้บริหารของ อปท.

2) ประกันสังคม

ในทางปฏิบัติ สำนักงานประกันสังคมในบางจังหวัดอาจมีการสร้างความร่วมมือกับ อปท. เพื่อให้อปท. เป็นต้นทางในการให้ข้อมูลข่าวสาร ให้คำแนะนำ และตรวจเอกสารการขอเบิกสิทธิประโยชน์เบื้องต้นให้

กับผู้ประกันตนก็เป็นได้ โดย สปสจ.น่าน ถือได้ว่าเป็นจังหวัดแรกๆ ที่ได้พัฒนาระบบการร่วมมือกันให้บริการระหว่าง อปท. และ สปสจ. ขึ้น ผ่านโครงการ “เพื่อนคู่คิด มิตรผู้ประกันตน” ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวของ สปสจ.น่าน ได้ทำให้เกิดระบบการนำส่งประกันสังคมในท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่น กล่าวคือ กระบวนการนำส่งสิทธิประโยชน์ด้านประกันสังคมในท้องถิ่นในจังหวัดได้รับความร่วมมือจาก อปท. เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการนำส่งสวัสดิการ โดย อปท. ที่ตกลงร่วมมือกับ สปสจ.น่าน ได้มีการเสนอชื่อข้าราชการระดับปฏิบัติการของ อปท. เป็นผู้ประสานงานเครือข่ายประกันสังคม และทำหน้าที่ให้บริการขั้นต้นแก่ผู้ประกันตนในพื้นที่ของตน (ดู แผนภาพที่ 4)

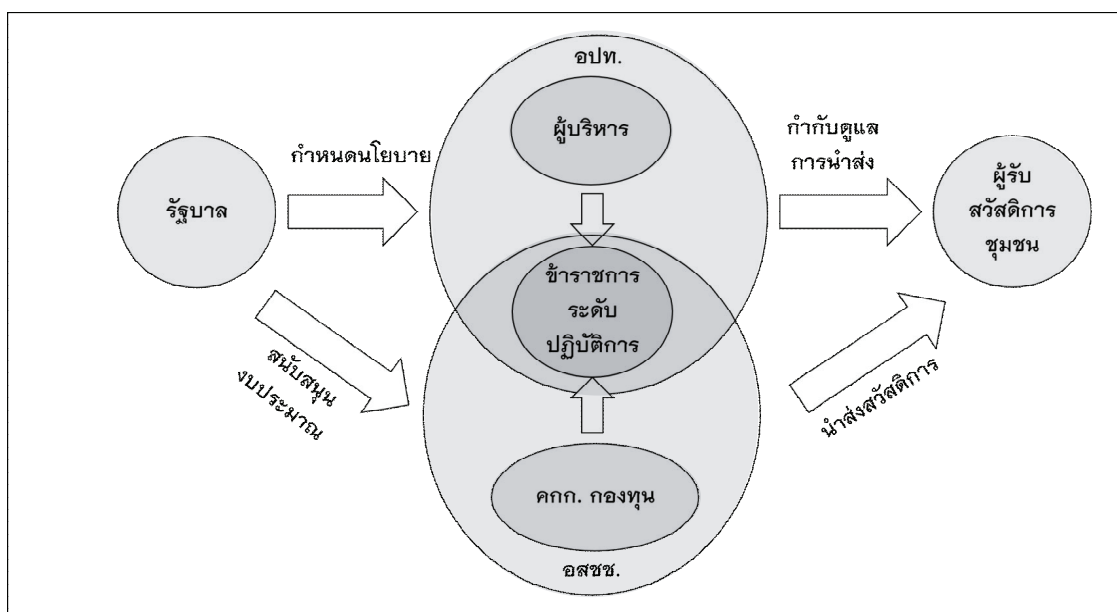
แผนภาพที่ 4 ระบบการนำส่งประกันสังคมในท้องถิ่นในจังหวัดน่าน



3) กองทุนสวัสดิการชุมชน

ระบบการนำส่งสวัสดิการชุมชนภายในท้องถิ่นในรูปแบบกองทุนสวัสดิการชุมชน (ดู แผนภาพที่ 5) ดำเนินไปในลักษณะที่รัฐบาลกำหนดนโยบายให้ อปท. กำกับดูแลการนำส่งสวัสดิการชุมชนและสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรสวัสดิการชุมชน (อสช.) ผ่านไปทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตามลำดับ และเมื่อ อปท. ต้องนํานโยบายไปปฏิบัติ จึงมีนักพัฒนาชุมชนทำหน้าที่หลักในการประสานนโยบายและความต้องการของ อสช. เข้าด้วยกัน เพื่อให้การนำส่งสวัสดิการชุมชนดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐบาล

แผนภาพที่ 5 ระบบสวัสดิการชุมชนในท้องถิ่น



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

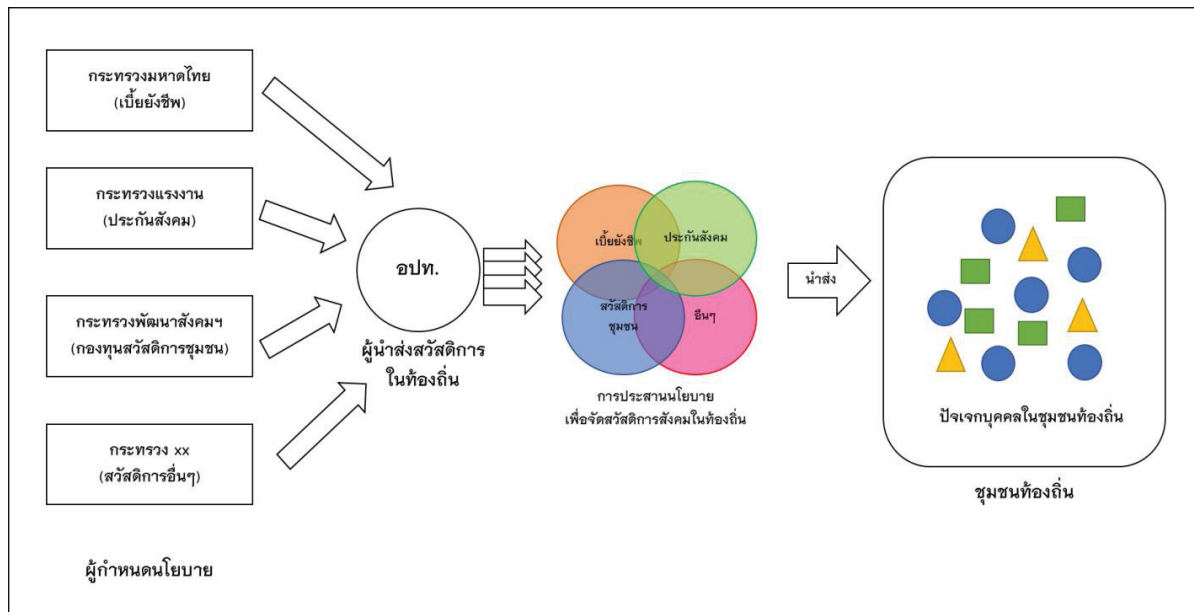
4) ภาพรวมของการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น

เมื่อพิจารณากรอบนโยบายของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคม พบว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงมีความสลับซับซ้อน ซึ่งสามารถวิเคราะห์และจำแนกประเภทของตัวแสดงได้สามประเภท ได้แก่ หน่วยงานกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นหน่วยงาน

ส่วนกลางต่างๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน เป็นต้น หน่วยงานส่งเสริมการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทในการนำนโยบายสวัสดิการสังคมจากส่วนกลางมาขับเคลื่อนในท้องถิ่นผ่าน อปท. เช่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นต้น และหน่วยงานนำส่งสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น คือ อปท. อย่างไรก็ตาม ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานที่มีบทบาทที่ชัดเจนที่สุดในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น คือ ผู้กำหนดนโยบายและผู้นำส่งสวัสดิการในท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 6

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

แผนภาพที่ 6 การนำนโยบายสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น



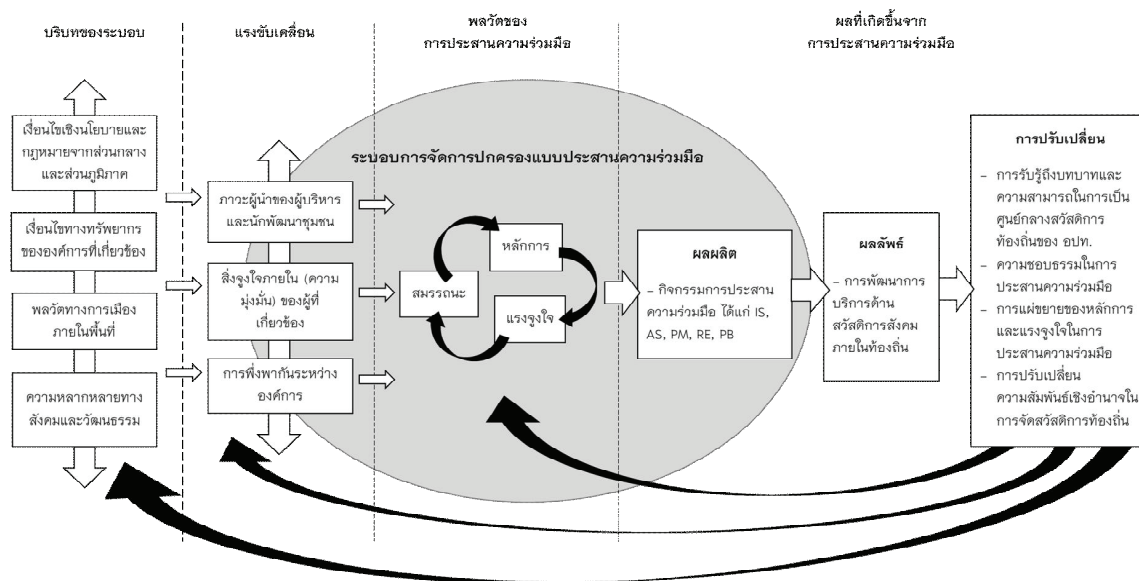
5.2 การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

ผลจากการศึกษาเชิงลึก พบว่า ทั้งสี่กรณีศึกษามีวิธีปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นและการประสานความร่วมมือที่แตกต่างกันภายใต้บริบทที่ต่างกัน โดย อบต. ฝ่ายแก้ว เป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทที่ อบต. สามารถประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้อย่างสมดุล อบต. สันตะ เป็นพื้นที่ชนบทที่ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่ง อบต. มีนักพัฒนาชุมชนเป็นผู้ที่สามารถจัดการการประสานความร่วมมือได้ด้วยทักษะส่วนบุคคล ทม. น่าน เป็นพื้นที่ที่มีความพร้อมด้านทรัพยากร อบต. จึงสามารถเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นและการประสานความร่วมมือ

ต่างๆ ได้ และกรณีศึกษาสุดท้าย คือ อบต. น้ำเกียน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่นด้านความเข้มแข็งของชุมชนมาอย่างยาวนาน อบต. จึงทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นที่มีชุมชนนำ

ในท้ายที่สุด ผลการศึกษาที่ได้สามารถวิเคราะห์และสรุปตามกรอบ IFCCG สามารถสรุปได้ในห้าประเด็น (ดูแผนภาพที่ 7) ประเด็นแรกว่าด้วย **บริบทของการประสานความร่วมมือที่สำคัญ** ได้แก่ เงื่อนไขเชิงนโยบายและกฎหมายซึ่งถูกกำหนดจากส่วนกลาง เงื่อนไขทางทรัพยากร พลวัตทางการเมืองซึ่งรวมไปถึงการเชื่อมต่อเครือข่ายที่มีอยู่เดิมและความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม

แผนภาพที่ 7 การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นตามแนวคิด IFCG



ประเด็นที่สอง คือ **แรงขับเคลื่อนที่สำคัญในการประสานความร่วมมือ** ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารทุกระดับและข้าราชการระดับปฏิบัติการของ อบท. สิ่งจูงใจที่จะทำให้เกิดผล พลวัตทางการเมือง 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** เมื่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีผู้ร่วมจัดสวัสดิการมากขึ้น และมีความเข้าถึงได้ของบริการมากขึ้น นำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ การที่ประชาชนและคู่ความร่วมมือตระหนักถึงบทบาทของ อบท. ในฐานะศูนย์กลางของการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นมากขึ้น และเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายในท้องถิ่นตามมา

5.3 แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

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

ตารางที่ 1 แนวทางและเงื่อนไขในการพัฒนาการประสานความร่วมมือ

แนวทางการพัฒนา	(1) อปท. เป็นผู้นำ	(2) อปท. เป็นผู้สนับสนุน
ก) บทบาทที่พึงประสงค์ของ อปท. ในระดับองค์กร	ผู้นำที่มีความพร้อมทางทรัพยากร	ผู้สนับสนุนที่ตัวเล็ก (Smaller Local Government) และเข้าใจบริบทท้องถิ่นเป็นอย่างดี
ข) ศักยภาพที่พึงประสงค์ของข้าราชการระดับปฏิบัติการ	- ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ - ทักษะการเป็นผู้ประสานงานและจัดการเครือข่าย	ความสามารถในการเรียนรู้ทำความเข้าใจพื้นที่
ค) เงื่อนไขเชิงนโยบาย	การกระจายอำนาจที่เอื้อต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรม	ความชัดเจนของนโยบายที่ถูกกำหนดไว้
ง) เงื่อนไขเชิงปฏิบัติ	ความร่วมมือและการยอมรับของภาคีเครือข่ายที่มีต่อ อปท.	ความเข้าใจและเชื่อมั่นระหว่าง อปท. กับภาคีเครือข่าย
จ) เงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อทั้ง 2 แนวทาง	ระบบการจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงได้	

6. อภิปรายผลการวิจัย

6.1 การจัดสวัสดิการท้องถิ่น

การจัดสวัสดิการท้องถิ่นในงานชิ้นนี้มุ่งสร้างกรอบคิดสำหรับการผสมผสานสวัสดิการสังคมรูปแบบต่างๆ ที่ถูกนำเสนออยู่ในท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกันภายใต้หลักการว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม โดยได้เลือกศึกษานำร่องเฉพาะสวัสดิการสามรูปแบบ ได้แก่ เบี้ยยังชีพ สวัสดิการชุมชน และประกันสังคม ซึ่งผลการศึกษาพบว่า อปท. ในจังหวัดน่านได้ร่วมนำส่งสวัสดิการแต่ละรูปแบบด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งทำให้การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแตกต่างกันออกไปตามแต่ละพื้นที่ ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับงานของ Kröger (1997) ที่ได้นำเสนอไว้ว่า นโยบายสวัสดิการสังคมมักจะเป็นระบบที่กำหนดโครงสร้างการจัดสวัสดิการในระดับชาติ แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับท้องถิ่น และยังสอดคล้องกับ

งาน Trydegard และ Thorslund (2001; 2011) ที่มองว่า การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมักจะทำให้เกิดความหลากหลายของการจัดสวัสดิการสังคมภายในประเทศ

นอกจากนี้ ผลการศึกษาได้แสดงให้เห็นกระบวนการพัฒนาสวัสดิการในท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีความสอดคล้องกับงานของ Kazepov (2010) ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ สถานการณ์ที่พบเจอจากการศึกษาชิ้นนี้มีลักษณะที่นโยบายของรัฐได้สร้างโอกาสใหม่ให้กับองค์กรภาคประชาสังคม ส่วนภูมิภาค และองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นร่วมกันนำส่งสวัสดิการสังคมในระดับท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Kazepov ที่มองว่า การพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นมีลักษณะของกระบวนการคู่ขนานที่ประกอบด้วย กระบวนการเสริมอำนาจให้กับหน่วยย่อยของนโยบายสังคมซึ่งในงานชิ้นนี้คือกรอบนโยบายที่เอื้อต่อการพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่น และกระบวนการเพิ่มจำนวนของตัวแสดงในนโยบายสังคมซึ่งในงานชิ้นนี้คือการที่ตัวแสดงอย่างองค์กรภาคประชา-

สังคม ส่วนภูมิภาค ได้เข้าร่วมในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อปท.

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของงานชิ้นนี้แตกต่างจากที่ Kröger (1997) ได้สรุปไว้ในประเด็นที่ว่า การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมักจะดำเนินงานโดยองค์กรท้องถิ่นของรัฐที่มีอิสระอย่างมากที่เรียกว่า “องค์กรสวัสดิการท้องถิ่น (Welfare Municipalities)” โดยอธิบายได้ว่า ด้วยบริบทของการกระจายอำนาจในประเทศไทย อปท. ยังไม่มีอิสระมากพอที่จะกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมของตนเองได้ ในทางตรงกันข้าม อปท. ทำได้เพียงดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางเท่านั้น เพราะถึงแม้สถานการณ์การพัฒนาสวัสดิการสังคมในประเทศไทยจะมีใกล้เคียงกับกระบวนการที่ Andreotti, et al. (2012) เรียกว่า กระบวนการขับเคลื่อนสู่สวัสดิการท้องถิ่น (Localization of Welfare Systems) ซึ่งมองว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากกว่า เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมากกว่า และมีความยั่งยืนกว่า ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ทว่า ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า อปท. เป็นเพียงสายพานลำเลียง (A mere Transmission Belt) ของนโยบายที่ถูกกำหนดมาโดยรัฐบาลกลางเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อโต้แย้งของ Brenner (2004 as cite in Andreotti, et al., 2012)

6.2 การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

ผลการศึกษา พบว่า การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่านมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Agranoff และ McGuire (2003) ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยท้องถิ่นในสหรัฐ และพบว่า แต่ละท้องถิ่นมีกิจกรรมการประสานความร่วมมือแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของงานชิ้นนี้ได้นำเสนอข้อสรุปที่เรียบง่ายกว่างานของ Agranoff และ McGuire โดยงานชิ้นนี้ได้จำแนกประเภทของ อปท. ที่มีการประสานความร่วมมือออก

เป็นสองรูปแบบ คือ ผู้นำการประสานความร่วมมือและผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือตามกรอบ IFCG พบว่า อปท. ทั้งสี่มีบริบทร่วมที่สำคัญ คือ กรอบนโยบายของรัฐบาลกลาง เจือปนทางทรัพยากร และพลวัตทางการเมือง มีแรงขับเคลื่อนหลักคือผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. ซึ่งทำให้พลวัตของการประสานความร่วมมือดำเนินไปภายใต้หลักการและแรงจูงใจที่มีร่วมกันและการแบ่งปันสมรรถนะที่ใช้ในการทำงานร่วมกัน ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานของ O’Leary และ Bingham (2009) ที่มองว่า บทบาทของผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (Collaborative Public Manager) ที่เลือกเข้าร่วมในเครือข่ายมีส่วนสำคัญต่อการประสานความร่วมมือ และสอดคล้องกับงาน Mc Guire (2006) ที่เสนอทักษะของผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะไว้ เช่น การระบุบุคคลและทรัพยากรที่ต้องใช้ในการบรรลุเป้าหมายร่วมอย่างชัดเจน การอำนวยความสะดวกให้เกิดข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยบทบาทในการบริหารจัดการและการนำ การสร้างความผูกพันเพื่อการดำเนินงานร่วมกัน การสร้างปฏิสัมพันธ์ที่มีผลิตภาพและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนระหว่างตัวแสดงต่างๆ และรวมไปถึงการอำนวยความสะดวกสัมพันธ์ให้เกิดความเชื่อใจและหนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ในแง่ของผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน งานชิ้นนี้พบว่าการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีผู้ร่วมจัดสวัสดิการมากขึ้นและมีความเข้าถึงได้ของบริการมากขึ้น ซึ่งทำให้ประชาชนและคู่ความร่วมมือได้ตระหนักถึงบทบาทของ อปท. ในฐานะศูนย์กลางของการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นและได้ร่วมจัดสวัสดิการในท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของ Sink (1996) ที่มองว่าการประสานความร่วมมือทำให้เกิดกระบวนการแปรรูปความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ทำให้องค์ประกอบทางสังคม

ที่มีอำนาจน้อยกว่าส่งเสียงในการกำหนดนโยบายได้มากขึ้น และยังสอดคล้องกับงานของ Huxham และ Vangen (2013) ที่มองว่า การประสานความร่วมมือที่มีตัวแสดงเข้ามามีความคิดจะช่วยเปิดมุมมองในการคิดแก้ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนด้วยวิธีการแบบใหม่ได้ และการร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะดังกล่าวได้สร้างเสริมความสะดวกให้กับผู้รับบริการมากขึ้น กล่าวคือ อปท. ได้กลายเป็นจุดบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service) ด้านสวัสดิการสังคมมากขึ้น

7. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) หน่วยงานระดับนโยบายควรร่วมกันออกแบบและกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมบนฐานของสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมส่วนบุคคล (Personalized Social Welfare and Security) โดยเน้นการวิเคราะห์และออกแบบสวัสดิการบนฐานของความต้องการส่วนบุคคล มากกว่าการออกแบบนโยบายสวัสดิการตามภาระหน้าที่ของหน่วยงาน
- 2) การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นควรเกิดขึ้นทั้งในแนวนอน คือ ระหว่าง อปท. กับ

ภาคีเครือข่าย และแนวดิ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายระดับทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และชุมชนท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ควรมีการตั้งเป้าหมายร่วมกันเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทิศทางและแนวทางการทำงานร่วมกัน

8. ข้อเสนอแนะต่อการทำวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลและการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น อันจะนำมาซึ่งการพัฒนา อปท. สูการเป็นรัฐบาลท้องถิ่นอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถจัดบริการสาธารณะด้านสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว ทันสมัย และมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 2) ศึกษาสมรรถนะและบทบาทของบุคลากรระดับปฏิบัติการ (Street-Level Bureaucrats) ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักพัฒนาชุมชนในแต่ละ อปท. เพื่อค้นหาว่าบุคลากรเหล่านี้มีบทบาทและสมรรถนะที่ส่งผลต่อการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นอย่างไร

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. (2554). **ร่างแผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่สอง พ.ศ. 2555-2559**. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์. (2560). **การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance): แนวคิด วรรณกรรมคัดสรร และคำสำคัญ**. VEridian E-Journal ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ, 10(3), หน้า 286-298.
- ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์. (2559). **รายงานความก้าวหน้า โครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดน่าน”**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ระพีพรรณ คำหอม และคณะ. (2549). **ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ระพีพรรณ คำหอม. (2557). **สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย (พิมพ์ครั้งที่ 4)**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2552). **เอกสารประกอบการสัมมนา “ฉันทก้าลังสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น”**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2556). **การพัฒนาสังคมเชิงบูรณาการโดยใช้กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นศูนย์กลาง**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2558). **ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการจัดทำกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.
- สุรพล ปธานวนิช. (2547). **นโยบายสังคม: เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

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), pp. 1925-1940. doi:10.1177/0042098012444884
- Cochrane, A. (2004). **Modernisation, Managerialism and the Culture Wars: Reshaping the Local Welfare State in England**. Local Government Studies, 30(4), pp. 481-496. doi:10.1080/0300393042000318950
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). **Collaborative Governance Regimes**. Washington, DC: Georgetown University Press.

- Fitzpatrick, T. (2001). **Welfare Theory : an Introduction**. Basingstoke: Palgrave.
- 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.
- Huxham, C. (1996). **Creating collaborative advantage**. London: Sage.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2013). **Managing to Collaborate: the Theory and Practice of Collaborative Advantage**: Routledge.
- 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. Aldershot: Avebury, Ashgate Publishing Ltd.
- Kutsar, D., & Kuronen, M. (2015). **Local Welfare Policy Making in European Cities**. Springer Link: Springer International Publishing.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. **Public Administration Review**, (66), pp. 33-43. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x
- Moreno, L. (2007). **Europeanization, Territorial Subsidiarity and Welfare Reform**. *Regional & Federal Studies*, 17(4), pp. 487-497. doi:10.1080/13597560701691938
- O'Leary, R., Gerard, C., & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. **Public Administration Review**, 66, 6-9. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00661.x
- 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
- Ranci, C., Brandsen, T., & Sabatinelli, S. (2014). **Social vulnerability in European cities: The role of local welfare in times of crisis**. Hampshire: 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.