

**การจัดการบริการสังคม
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก**
**The Management of Social Services
by the Local Administrative Organizations in the Eastern Part
of Thailand**

ประจักษ์ น้าประสานไทย

Prajuck Numprasanthai

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ใช้การวิจัยเอกสารและการวิจัยเชิงสำรวจผ่านกลุ่มตัวอย่างเพื่อศึกษาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกจัดให้มีบริการสังคมประเภทใดแก่ประชาชนในพื้นที่ ปัจจัยใดที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเห็นว่ามีอิทธิพลต่อการจัดการบริการสังคม ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกใช้วิธีการใดในการจัดการบริการสังคม อะไรที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเห็นว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการบริการสังคม ผู้รับหรือใช้บริการมีความพึงพอใจต่อบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกมากน้อยแค่ไหน และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกมีแนวคิดในการจัดบริการสังคมอย่างไร?

ผลการศึกษาพบว่า บริการสังคมที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ปัจจัยที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีอิทธิพลต่อการจัดการบริการสังคมมากที่สุดคือ ความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ วิธีการที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ใช้ในการจัดการบริการสังคมคือ การนำเอาความพึงพอใจและความต้องการของผู้รับหรือใช้บริการมาเป็นศูนย์กลางการปฏิบัติงาน ส่วนสิ่งที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการบริการสังคมมากที่สุดคือ การขาดงบประมาณหรืองบประมาณไม่เพียงพอ ด้านความพึงพอใจต่อบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนแนวคิดการจัดบริการสังคมพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีแนวคิดการจัดบริการสังคมสอดคล้องกับแนวคิดสังคมประชาธิปไตย

คำสำคัญ: บริการสังคม, การจัดการบริการสังคม, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research work uses the disciplines of documentary research and survey research on the samples in order to explore the types of social services provided to local people by the Local Administrative Organizations (LAOs), to explore the LAOs administrators' opinions towards the factors that influence the social services under their responsibilities, to learn about LAOs administrators' ways to manage the social services under their responsibilities, to explore LAOs administrators' opinions towards the problems and obstacles to the management of the social services under their responsibilities, to survey on people's satisfaction towards the social services provided by LAOs, and to analyze the LAOs administrators' ideas about the management of the social services.

The results of this research show that the type of services most provided to local people by the studied LAOs is the life development for the elder, the factor that the administrators of the studied LAOs believe to have greatest effects on their management of social services provided by the LAOs under their responsibilities is the need and opinion of local people, the regime that the studied samples most use is to base their operations on the satisfaction and needs of local people who receive/use the services, the problem that most of the studied LAOs administrators consider that their LAOs most face with is the lacking or insufficiency of budgets, the studied samples have moderate satisfaction towards the services provided by the studied LAOs, and most of the studied administrators of LAOs agree with the social democratic concept.

Keywords: Social Services, Social Service Management, Local Administrative Organizations

บทนำ

การช่วยเหลือคนจน คนตกทุกข์ได้ยากและคนด้อยโอกาสในปัจจุบัน มีจุดเริ่มต้นมาจากการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเองก่อนของคนในครอบครัว ถ้าครอบครัวใดสมาชิกไม่สามารถช่วยเหลือกันเองได้ เครือญาติ เพื่อนบ้านก็จะเข้ามาดูแลแบบสงเคราะห์ให้ชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรมที่ถือเป็นหน้าที่ที่มนุษย์จะต้องช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ที่ตกทุกข์ได้ยากให้หลุดพ้นจากปัญหาหรือพันธนาการบางประการที่ผู้ประสบไม่อาจแก้ไขได้โดยลำพังในขณะนั้น แต่การช่วยเหลือเกื้อกูลกันดังกล่าวก็ทำในระดับหนึ่ง เพราะแต่ละคน แต่ละครอบครัวก็มีข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่จะนำมาช่วยเหลือ

เมื่อสังคมก้าวหน้าขึ้น รูปแบบและวิธีการในการให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลได้พัฒนาไปสู่การจัดตั้งเป็นองค์กร/องค์การ สถาบันหรือหน่วยงานทางสังคมที่มีการนำเอาเรื่องของสิทธิทางสังคม สิทธิมนุษยชน และความเป็นธรรมทางสังคมมาใช้เป็นกรอบในการวางนโยบาย ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติงาน พร้อมกับมีการขยายขอบเขตการช่วยเหลือที่เดิมเน้นเฉพาะเรื่องปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในช่วงประสบปัญหาให้ครอบคลุมไปยังเรื่องของการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการสังคมทั่วไป โดยองค์กรหรือองค์การให้บริการที่เกิดขึ้น ก็มีทั้งประเภทที่ไม่แสวงหากำไรและประเภทที่ให้บริการในเชิงธุรกิจเพื่อเป็นทางเลือกแก่ประชาชนกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเตรียมความพร้อมทั้งด้านองค์ความรู้และคุณภาพของบุคลากรด้านการจัดการบริการสังคมให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างมีคุณภาพ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เพื่อตอบสนองความต้องการองค์ความรู้และการพัฒนาคุณภาพบุคลากรด้านการจัดการบริการสังคมของหน่วยงานต่างๆ ภาควิชาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา จึงได้เปิดการเรียนการสอนหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการบริการสังคมขึ้นในปีการศึกษา พ.ศ. 2553 และหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการบริการสังคมขึ้นในปีการศึกษา พ.ศ. 2555 ผู้วิจัยในฐานะกรรมการบริหารหลักสูตรและอาจารย์ประจำที่มีส่วนรับผิดชอบในการสอนนิสิตทั้งสองหลักสูตรเห็นว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้สอนจะต้องมีการทำวิจัย

เกี่ยวกับบริการสังคมและการจัดการบริการสังคมควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะการจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 8 จังหวัด คือ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด นครนายก ฉะเชิงเทรา สระแก้ว และปราจีนบุรีว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีบริการสังคมประเภทใดแก่ประชาชนในพื้นที่? ปัจจัยใดที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามียุทธศาสตร์ต่อการจัดการบริการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบ? ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้วิธีการใดในการจัดการบริการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบ? อะไรที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดบริการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบ? ผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน? และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวคิดในการจัดบริการสังคมอย่างไร?

บทความวิจัยนี้จะเริ่มต้นเนื้อหาด้วยการกล่าวถึงความหมาย องค์ประกอบ/ขอบเขตของบริการสังคม และความแตกต่างระหว่างบริการสังคมกับสวัสดิการสังคมที่ดูจะยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายให้มีความชัดเจนขึ้นก่อน เพราะสิ่งนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการศึกษาการจัดการบริการสังคมในทุกแง่มุม หลังจากนั้นจึงเป็นการนำเสนอเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา วิธีการศึกษา ผลการศึกษา และข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาตามลำดับ

ความหมายของ “บริการสังคม”

ฮอลล์(M. Penelope Hall) อาจารย์ภาควิชาสังคมศาสตร์ของ University of Liverpool ได้กล่าวถึงคำว่าบริการสังคมไว้ในตอนหนึ่งของหนังสือ The Social Services of Modern England เมื่อหลายสิบปีก่อนว่า บริการสังคมเป็นคำที่ยังมีความหมายคลุมเครือไม่มีนิยามใดนิยามหนึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการเป็นสากลว่าเป็นความหมายหนึ่งเดียวของคำว่า “บริการสังคม” แต่เป้าหมายของสิ่งที่เรียกว่าบริการสังคมก็ตรงกันคือการมุ่งหวังที่จะให้ผู้รับมีความเป็นอยู่ดีขึ้น [The terms “social service” and “the social services” are relatively modern, having come into general use with the multiplication of public and voluntary provisions to further the well-being of members of the community which is one of the outstanding characteristic of our time. They are terms which are sometimes used rather vaguely, and universal agreement has not yet been reached as to which services should be classified as “social”. (Hall,1955,p.3)]

ทิทมัสส์(Richard M. Titmuss) ปรมาจารย์ทางด้านนโยบายสังคมจาก London School of Economics and Political Science เป็นอีกท่านหนึ่งมองว่า บริการสังคมกับสวัสดิการสังคมมีความหมายเหมือนหรือใกล้เคียงกัน [We may regard the labels “social services” and “social welfare” as broadly synonymous. (Titmuss,1974,p.47)]

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการที่มีชื่อเสียงอีกหลายท่าน(ดู นิคม จันทรวิฑูร, 2505,น.1-3; ระพีพรรณ คำหอม, 2549,น.6-27; ศรีทัพบิม พานิชพันธ์ และคณะ, 2534,น.36; สุรพล ปธานวนิช,2547,น.15; Brown,1985,pp.11-13; Clegg,1977,p.117; William and Anderson,1975,p.9) ที่ให้ความหมายหรือความเห็นในเชิงให้ความหมายของคำว่า “บริการสังคม” ไว้ค่อนข้างสอดคล้องกัน เมื่อพิจารณาจากการให้ความหมายและความเห็นในเชิงให้ความหมายของบรรดานักวิชาการที่มีชื่อเสียงดังกล่าวแล้ว ก็พอจะประมวลได้ว่า **บริการสังคม คือ สิ่งที่ดีจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้รับมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่** นอกจากนี้ บริการสังคมยังมีความหมายครอบคลุมการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ดีจัดให้มีขึ้นประกอบด้วย การนำส่งสิ่งที่ดีจัดให้มีขึ้นไปยังกลุ่มเป้าหมาย การทำให้กลุ่มเป้าหมายเข้าถึงสิ่งที่ดีจัดให้มีขึ้น และการให้บริการสิ่งที่ดีจัดให้มีขึ้นแก่กลุ่มเป้าหมาย ณ ที่ตั้งของผู้ให้บริการ โดยที่

- **ตัวสิ่งที่ดีจัดให้มีขึ้น** ก็คือ โครงการหรือกิจกรรมดำเนินงานที่แปลงหรือผลิตสร้างมาจากแนวคิด/นโยบายสวัสดิการสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้รับที่เป็นกลุ่มเป้าหมายมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ ตัวอย่างสิ่งที่ดีจัดให้มีขึ้นดังกล่าวก็อาทิ บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) โครงการบ้านเอื้ออาทร เปียยังชีพผู้สูงอายุ/คนพิการ รถเมล์ฟรี รถไฟฟ้า

- **การนำส่งสิ่งที่ดีจัดให้มีขึ้นไปยังกลุ่มเป้าหมาย** ก็คือ การนำส่งสิ่งที่ดีจัดให้มีขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมดำเนินงานที่แปลงมาจากแนวคิด/นโยบายสวัสดิการสังคมไปสู่กลุ่มเป้าหมายเพื่อให้เขาเหล่านั้นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ ตัวอย่างการนำส่งดังกล่าวก็อาทิ การออกไปให้บริการของหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ของมูลนิธิแพทย์อาสาสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี (พอ.สว.) ในพื้นที่ชนบทห่างไกล

- **การทำให้กลุ่มเป้าหมายเข้าถึงสิ่งที่ดีจัดให้มีขึ้น** ก็คือ การทำให้กลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะคนยากจน คนตกทุกข์ได้ยาก คนด้อยโอกาสเข้าถึงสิ่งที่ดีจัดให้มีขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมดำเนินงานที่แปลงมาจากแนวคิด/นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อให้เขาเหล่านั้น

มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ ตัวอย่างการทำให้กลุ่มเป้าหมายเข้าถึงสิ่งที่จัดให้มีขึ้นดังกล่าวก็ อาทิ การให้ประชาชนคนไทยทุกคนที่ยังไม่มีสิทธิใดๆ จากหลักประกันอื่นเป็นผู้มีสิทธิตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การให้เด็กทุกคนเรียนฟรี 15 ปี การให้สิทธิคนพิการได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

• **การให้บริการสิ่งที่จัดให้มีขึ้นแก่กลุ่มเป้าหมาย ณ ที่ตั้งของผู้ให้บริการ** ก็คือการนำสิ่งที่จัดให้มีขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมดำเนินงานที่แปลงมาจากแนวคิด/นโยบายสวัสดิการสังคมออกมาให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ ณ ที่ตั้งของหน่วยงานหรือจุดที่ให้บริการ ตัวอย่างการให้บริการสิ่งที่จัดให้มีขึ้นดังกล่าวก็ อาทิ การให้บริการแก่ผู้ป่วยของบุคลากรทางการแพทย์ในโรงพยาบาล การให้บริการผู้สูงอายุ คนพิการที่มาติดต่อ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่

บริการสังคมจึงมีลักษณะเป็นชุดหรือระบบที่ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 6 องค์ประกอบคือ ผู้เข้ามารับหรือใช้บริการ ผู้ปฏิบัติงานบริการ องค์การบริการ ผลิตภัณฑ์บริการ การบริการ และสภาพแวดล้อมของการบริการ โดยที่

• **ผู้เข้ามารับหรือใช้บริการ** ก็คือ ผู้ที่เข้ามาแจ้งความประสงค์หรือความต้องการเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานบริการตอบสนองตามความต้องการของตน ตามข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550 ผู้ที่เข้ามารับหรือใช้บริการด้านสวัสดิการสังคม/บริการสังคมจะหมายถึง ผู้ที่อยู่ในสภาวะยากลำบากหรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศ ที่นอกเหนือจากนี้ต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด

• **ผู้ปฏิบัติงานบริการ** ก็คือ ผู้ที่ให้บริการหรือผู้ที่รับความจำนงของผู้ที่เข้ามาใช้บริการแล้วนำไปปฏิบัติให้ตรงความต้องการของผู้ที่เข้ามาใช้บริการ ตำแหน่งงานที่สำคัญของผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม/บริการสังคมที่สำคัญก็ อาทิ นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัคร นักบริหารงานสวัสดิการสังคม ผู้จัดการรายกรณีหรือ Case Manager โดยผู้ที่เป็นนักสังคมสงเคราะห์ต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี สาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ หรือที่ผ่านการฝึกอบรมด้านสังคมสงเคราะห์หรือมีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด สำหรับผู้จัดการรายกรณีนั้นเคยมีองค์การบริหารส่วนตำบลประกาศรับสมัครและกำหนดคุณสมบัติไว้ว่าต้องจบการศึกษาปริญญาตรีหรือเทียบเท่าสาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์หรือที่เกี่ยวข้อง

ได้แก่ จิตวิทยา สังคมศาสตร์ สังคมวิทยา(ดูคุณสมบัติและรายละเอียดอื่นๆใน สุรางค์รัตน์ วศินารมณ,2554,น.42)

• **องค์การบริการ** ก็คือ หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม/บริการสังคมและองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม/บริการสังคมตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

• **ผลิตภัณฑ์บริการ** ก็คือ สิ่งที่ทำให้มีขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมดำเนินงานที่แปลงหรือผลิตสร้างมาจากแนวคิด/นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อให้ผู้รับมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ ผลิตภัณฑ์บริการนี้มีทั้งสิ่งที่จับต้องได้และสิ่งที่จับต้องไม่ได้ อาทิ การจัดการศึกษา ส่งเสริมการศึกษา การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กเยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ประสบปัญหาสังคม

• **การบริการ** ก็คือ การกระทำกิจกรรมใดๆด้วยร่างกายของผู้ปฏิบัติงานบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ที่เข้ามาใช้หรือรับบริการให้ได้รับความสะดวก รวดเร็ว และมีความพึงพอใจ อาทิ การให้บริการแก่ผู้ป่วยของบุคลากรทางการแพทย์ในโรงพยาบาล การให้บริการของหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ของมูลนิธิแพทย์อาสาสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี(พอ.สว.) ณ จุดที่ออกไปให้บริการ การให้บริการผู้สูงอายุ คนพิการที่มาติดต่อ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่ องค์ประกอบสำคัญของการบริการในความหมายนี้มี 2 องค์ประกอบ

องค์ประกอบแรก คือ การปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่องค์การบริการกำหนดไว้ อาทิ มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้รับบริการทราบสิทธิ์ ข้อมูลข่าวสาร จัดลำดับก่อน-หลังในการให้บริการเพื่อให้ผู้รับบริการได้รับการบริการตามที่คาดหวังด้วยความสะดวก รวดเร็ว

องค์ประกอบที่สอง คือ การแสดงออกทางพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานบริการด้วยการแต่งกายที่เหมาะสม สะอาด เรียบร้อย มีสีหน้าและแววตาที่เป็นมิตร กิริยาท่าทางสุภาพ ยิ้มแย้มแจ่มใส พูดจาด้วยน้ำเสียงชัดเจนชัดเจนคำและให้เกียรติ มีความกระตือรือร้นในการให้บริการ ตรงต่อเวลา เอาใจใส่และให้ความสำคัญต่อผู้รับบริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้เกิดกับผู้เข้ามาใช้บริการ

• **สภาพแวดล้อมของการบริการ** ก็คือ องค์ประกอบที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการให้บริการ อาทิ ที่จอดรถสำหรับผู้มารับบริการ สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ผู้สูงอายุ วัยด้อยภูมิและเครื่องใช้สำนักงาน ป้ายและเอกสารประชาสัมพันธ์ ที่นั่งคอยรับบริการตามจุดต่างๆ บริการน้ำดื่มพร้อมภาชนะใส่ที่ถูกสุขลักษณะ ห้องน้ำสำหรับผู้เข้ามาใช้บริการ

ฉะนั้น การจัดการบริการสังคมที่ดีจึงต้องให้ความสำคัญกับทุกองค์ประกอบของบริการสังคม ไม่ว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติงานบริการ องค์การบริการ ผลิตภัณฑ์บริการ การบริการ และสภาพแวดล้อมของการบริการ เมื่อองค์ประกอบเหล่านี้ได้รับการจัดการอย่างเป็นระบบแล้ว ผลิตภัณฑ์บริการหรือบริการสังคมที่ออกมาก็น่าจะเป็นบริการสังคมที่มีคุณภาพ

บริการสังคมกับสวัสดิการสังคม

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550 ได้ให้ความหมายคำว่าสวัสดิการสังคมไว้ว่า “สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ”

จากความหมายข้างต้นก็อาจกล่าวได้ว่า สวัสดิการสังคมและบริการสังคมเป็นสิ่งเดียวกันคือ ต่างเป็นสิ่งที่จัดให้มีขึ้นเพื่อต้องการให้ผู้รับมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงไปกว่าที่เป็นอยู่ โดยสิ่งที่จัดให้มีขึ้นเพื่อต้องการให้ผู้รับมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงไปกว่าที่เป็นอยู่นี้ เมื่ออยู่ในระดับที่เป็นแนวคิดหรือนโยบาย เราเรียกว่า **สวัสดิการสังคม** แต่เมื่อใดก็ตามที่แนวคิดหรือนโยบายที่ต้องการให้ผู้รับมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงไปกว่าที่เป็นอยู่ถูกแปลงออกมาเป็นรูปธรรมในลักษณะของโครงการหรือกิจกรรมดำเนินการต่างๆเกี่ยวกับการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไปแล้ว เราจะเรียกสิ่งนั้นว่า**บริการสังคม** เปรียบได้กับแมลงชนิดหนึ่งที่เมื่อแรกเกิดอาศัยอยู่ในน้ำเราเรียกว่าลูกน้ำ แต่พอโตขึ้นบินได้ไม่ได้อยู่ในน้ำเราเรียกมันว่ายุง กระบวนการที่แนวคิดหรือนโยบายที่ต้องการให้ผู้รับมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงไปกว่าที่เป็นอยู่ถูกแปลงมาเป็นบริการสังคมดังกล่าว คิตเนท(John C. Kidneight) เรียกว่า Social Work Administration(ดู Skidmore,1983,pp.4-5)

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ขอบเขตและปริมณฑลของสวัสดิการสังคม **บริการสังคม (Social Services)** มิได้เป็นเพียงรูปธรรมเดียวของสวัสดิการสังคมดังที่ระบุไว้ใน มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 รูปธรรมของสวัสดิการสังคมยังมีสิ่งที่เรียกว่า **ประกันสังคม(Social Insurance)** และ **การช่วยเหลือทางสังคม(Social Assistance)** เป็นองค์ประกอบรวมอยู่ด้วย รูปธรรมทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวของสวัสดิการสังคม มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

- **บริการสังคม** เป็นรูปธรรมของสวัสดิการสังคมที่เป็นสิทธิพื้นฐานในเรื่อง การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นั้นหนทางการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไปที่ประชาชนทุกคนจะได้รับเสมอกัน ทั้งแบบให้เปล่าหรือแบบที่เสียค่าใช้จ่ายแต่ราคาถูกกว่าการซื้อจากระบบตลาด

- **ประกันสังคม** เป็นรูปธรรมของสวัสดิการสังคมที่มุ่งคุ้มครองผู้มีรายได้ 3 กลุ่มหลักคือ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มข้าราชการและลูกจ้างประจำในหน่วยงานของรัฐ และ ประชาชนทั่วไปให้ยังคงมีหลักประกันที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามสมควรหากต้องสูญเสีย รายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ โดยการคุ้มครองจะกระทำในรูปของกองทุน ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือโดยหน่วยงานของรัฐ และมักกำหนดให้ ผู้รับประโยชน์ต้องร่วมสมทบในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่กองทุนนั้นๆกำหนด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553, น. 80-94) อาทิ

- กองทุนสำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ประกอบด้วย กองทุนประกันสังคม กองทุน เงินทดแทน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนงานไปทำงานต่างประเทศ

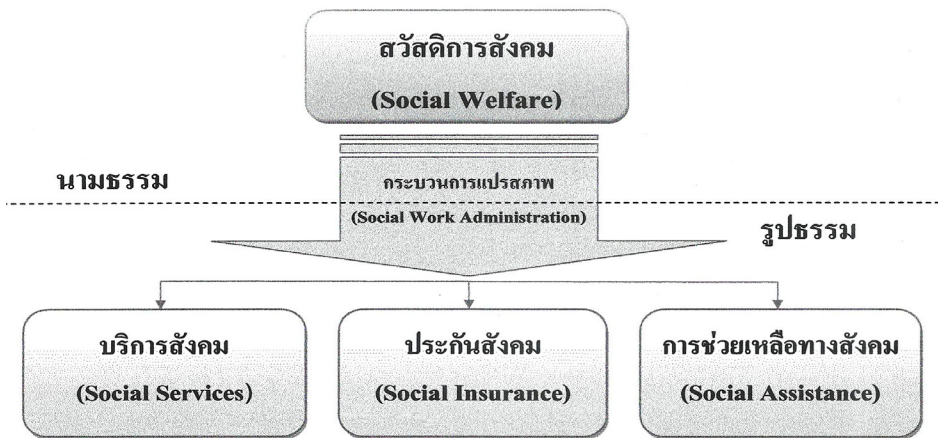
- กองทุนสำหรับกลุ่มข้าราชการ/ลูกจ้างประจำส่วนราชการ ประกอบด้วย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ(กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้างประจำ ส่วนราชการ

- กองทุนสำหรับกลุ่มประชาชนทั่วไป ประกอบด้วย กองทุนรวมเพื่อเกษียณอายุ กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน กองทุนทวิสุข กองทุนการออมแห่งชาติ

- **การช่วยเหลือทางสังคม** เป็นรูปธรรมของสวัสดิการสังคมที่มุ่งดูแลคนตกทุกข์ได้ยาก คนด้อยโอกาส อาทิ กลุ่มเด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ สตรี ผู้พิการ คนยากจน ผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้ประสบภัยพิบัติต่างๆ โดยผู้รับการช่วยเหลือต้องถูกตรวจสอบหรือ Means Test ก่อนว่าจนจริง เดือดร้อนจริงจึงได้รับการช่วยเหลือซึ่งอาจอยู่ในรูปของ ตัวเงิน สิ่งของ หรืออื่นๆตามความเหมาะสม

ที่กล่าวมาข้างต้นคือ ภูมิธรรมของสวัสดิการสังคมที่หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม/บริการสังคมและองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม/บริการสังคมจัดให้มีขึ้น เพื่อให้ผู้รับหรือใช้บริการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ โดย**บริการสังคม**เป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนจะได้รับเสมอกัน ส่วน**ประกันสังคม** ผู้รับประโยชน์ต้องร่วมสมทบจ่ายตามข้อกำหนดที่กองทุนนั้นๆกำหนด ขณะที่การช่วยเหลือทางสังคม ผู้รับการช่วยเหลือต้องถูกตรวจสอบก่อนว่าจนจริง เดือดร้อนจริงจึงได้รับการช่วยเหลือ

ขอบเขตและปริมณฑลของสวัสดิการสังคม



แผนภูมิ 1 : ขอบเขตและปริมณฑลของสวัสดิการสังคม

ในแง่ของการใช้คำหรือการเรียกชื่อสวัสดิการสังคมกับบริการสังคมนั้น คนทั่วไปรวมทั้งทางราชการมักเรียกแบบเหมารวมว่าเป็นสวัสดิการสังคม การเรียกเช่นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า แม้จะไม่ใช่เรื่องคอขาดบาดตายแต่ก็ทำให้เกิดความสับสน แยกไม่ออกว่าอะไรคือสวัสดิการสังคม? และอะไรคือบริการสังคม?

นอกจากนี้ การทำให้เกิดความสับสน ผสมปนเปของการใช้คำจนทำให้ผู้อ่านทั่วไปไม่สามารถจำแนกแยกแยะความแตกต่างระหว่างความเป็นสวัสดิการสังคมกับบริการสังคมได้ ยังปรากฏอยู่ทั่วไปในเอกสารทางการของหน่วยราชการ เช่น ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550 ได้กำหนดว่า สวัสดิการสังคม เป็น ระบบการจัดบริการทางสังคม... แต่กลับให้ความหมาย

การจัดสวัสดิการสังคมว่าเป็นการจัดบริการสวัสดิการสังคม แทนที่จะเป็นการจัดบริการทางสังคม ขณะเดียวกันก็ให้ความหมายบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบาก หรือที่จำต้องได้รับความช่วยเหลือว่าเป็น ผู้รับบริการสวัสดิการสังคมแทนที่จะเป็นผู้รับบริการทางสังคม เป็นต้น

อีกคำหนึ่งที่น่าจะนำมากล่าวถึงในที่นี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนคือคำว่า Social Work หรือ สังคมสงเคราะห์ คำนี้ แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4(พ.ศ. 2545 - 2549)ได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง “ศาสตร์และศิลป์ทางวิชาชีพในการป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟู และพัฒนาบุคคล กลุ่ม ชุมชน ทั้งที่ประสบและไม่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคม เพื่อช่วยเหลือตนเอง ครอบครัว และชุมชน ตลอดจนสามารถปรับตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อม เพื่อชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีในสังคมต่อไป” สำหรับ Social Worker หรือนักสังคมสงเคราะห์ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมายของนักสังคมสงเคราะห์ไว้ว่า นักสังคมสงเคราะห์คือ “ผู้ซึ่งปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีสาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ หรือที่ผ่านการฝึกอบรมด้านสังคมสงเคราะห์ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดหรือที่มีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ส่วนความแตกต่างของงานการจัดการบริการสังคมกับงานของนักสังคมสงเคราะห์ก็คือ งานของนักสังคมสงเคราะห์เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาของบุคคล ครอบครัว กลุ่มคน หรือชุมชน เพื่อให้กระทำหน้าที่ทางสังคมและดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข (ดู พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556 มาตรา 3) ขณะที่งานการจัดการบริการสังคมเป็นงานที่เน้นการประสานทีมงานสหวิชาชีพ จัดหา ประเมิน ความเป็นไปได้ของทรัพยากรและทางเลือกต่างๆในการช่วยเหลือผู้ใช้บริการและติดตามดูแลความพร้อมของหน่วยงาน แหล่งทรัพยากรในการให้บริการตามแผนที่กำหนดไว้ (ดู สุรางค์รัตน์ วศินารมณ,2554; อภิญา เวชยชัย,2550) ในความเห็นของผู้วิจัยงานการจัดการบริการสังคมน่าจะใกล้เคียงกับงานในชื่อภาษาอังกฤษว่า Case Management หรือ การจัดการรายกรณี ส่วนตำแหน่งงานของงานการจัดการบริการสังคมก็น่าจะใกล้เคียงกับตำแหน่งงานในชื่อภาษาอังกฤษว่า Case Manager หรือ ผู้จัดการรายกรณี ซึ่งเป็นนักปฏิบัติที่ติดอาวุธด้านการจัดการ

องค์ประกอบ/ขอบเขตของบริการสังคม

คาห์นและคาเมอร์แมน(Alfred J. Kahn and Sheila B. Kamerman) ได้ทำการศึกษาระบบบริการสังคมของประเทศต่างๆในยุโรปตะวันตกและอเมริกา ซึ่งเป็นสังคมอุตสาหกรรมที่มีระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยและแบบสังคมนิยมจำนวน 8 ประเทศ ได้ข้อสรุปว่า บริการสังคมมีองค์ประกอบที่เป็นบริการพื้นฐานซึ่งต้องบริการให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างน้อย 6 ประการด้วยกันคือ (1) บริการด้านการศึกษา (2) บริการด้านการกระจายรายได้ หรือการสร้าง ความมั่นคงทางสังคมเป็นบริการที่มีแผนงานครอบคลุมถึงการประกันรายได้ และการให้ความช่วยเหลือกันในสังคม (3) บริการด้านสุขภาพอนามัย (4) บริการด้านที่อยู่อาศัย (5) บริการด้านการจ้างงานและการฝึกอบรม และ (6) บริการสังคมส่วนบุคคลหรือ Personal Social Service(Kahn and Kamerman,1977,pp1-19)

ส่วนบริการสังคมในประเทศกำลังพัฒนา **คาห์น** กล่าวว่า บริการสังคมจะเป็นบริการย่อยหรือ Sub Category เรียกว่า บริการสวัสดิการสังคม หรือ Social Welfare Services ซึ่งจะรวมอยู่ในบริการสังคม 5 สาขา คือ (1) บริการรักษาความมั่นคงทางด้านรายได้และความมั่นคงทางสังคม (2) แผนงานด้านสุขภาพอนามัยของรัฐ (3) บริการด้านการศึกษาโดยรัฐ (4) กิจกรรมด้านที่อยู่อาศัยทั้งหมดของรัฐ และ (5) เกี่ยวกับการจ้างงาน

ขณะที่องค์ประกอบของบริการสังคมแบบ Social Safety Net ตามแนวคิดของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทยนั้น ประกอบด้วย (1) บริการด้านการศึกษา โดยกระทรวงศึกษาธิการ (2) บริการด้านสาธารณสุข โดยกระทรวงสาธารณสุข (3) บริการด้านการเคหะสงเคราะห์ โดยการเคหะแห่งชาติและธนาคารอาคารสงเคราะห์ และ (4) บริการด้านการจัดหางาน โดยกระทรวงแรงงาน และ (5) การบริการข่าวสารข้อมูลเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน ในจำนวนนี้โครงการบางส่วนก็คาบเกี่ยวกับการสงเคราะห์ประชาชน อาทิ การบริการให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก คนชรา คนพิการ นอกจากนี้ องค์ประกอบของบริการสังคมแบบ Social Safety Net ยังอาจครอบคลุมถึงบริการสิ่งอำนวยความสะดวกและปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีวิต (อาทิ ไฟฟ้า ประปา) และบริการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (อาทิ บริการของตำรวจ) ข่าวสารเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน บริการของทหารในการรักษาความมั่นคงของประเทศ(ดู ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546,น.19; อภิญา เวชชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2547,น.18-19;)

จากการศึกษาขอบเขตของบริการสังคมในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศกำลังพัฒนาของ **ครีทซ์ทิม พานิชพันธ์**(2534,น.35-40) พบว่า

ในอังกฤษ: บริการสังคมมีขอบเขตครอบคลุมบริการด้านการศึกษา สุขภาพ อนามัย ที่อยู่อาศัย บริการสังคมส่วนบุคคลหรือ Personal Social Service และบริการความมั่นคงทางสังคมและสุขภาพ เพื่อส่งเสริมสุขภาพอนามัยและการกินดีอยู่ดีของประชาชน ตลอดจนปรับปรุงสภาพแวดล้อมอันเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนให้ดีขึ้น โดยมีแรงจูงใจในการจัดบริการสังคมที่สำคัญคือ การเน้นให้ประชาชนมีความตระหนักว่าทุกชุมชนต้องรับผิดชอบในการช่วยเหลือผู้ที่อ่อนแอกว่า รวมถึงผู้ที่มีโชควาสนาน้อยกว่า และจะต้องช่วยจัดหาบริการต่างๆ ให้แก่บุคคลที่ไม่สามารถจัดหาบริการเหล่านั้นได้ด้วยตนเอง

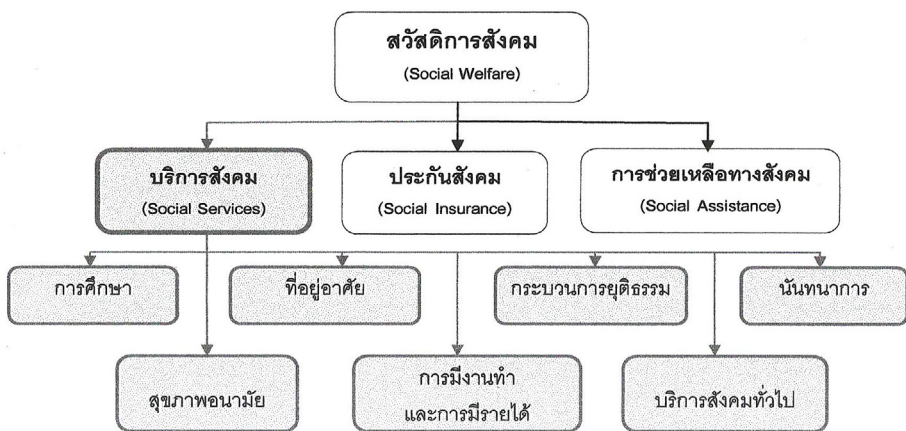
ในสหรัฐอเมริกา: บริการสังคมมีขอบเขตครอบคลุมบริการต่างๆ ที่จัดให้แก่แต่ละบุคคล ตลอดจนครอบคลุมภายใต้ความอุปถัมภ์ของสังคม รวมทั้งบริการอิสระสาขาอื่น ๆ อันได้แก่ สุขภาพอนามัย การศึกษา ที่อยู่อาศัย การประกันสังคมแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัย การศึกษา และสวัสดิภาพดี สามารถปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละบุคคลได้ บุคคลที่ประสบความยุ่งยากและต้องการบริการต่างๆ รู้จักใช้สิทธิในการใช้บริการ

ในประเทศกำลังพัฒนา: บริการสังคม มีขอบเขตครอบคลุมถึง (1) การสังคมสงเคราะห์หรือการช่วยเหลือกันในสังคม เป็นบริการประเภทปลื้กย่อยที่เรียกว่า บริการสวัสดิการสังคม หรือ Social Welfare Services เน้นการช่วยเหลือบุคคลและครอบครัวที่ประสบปัญหา (2) แผนงานเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยทุกประเภท ยกเว้นบริการทางการแพทย์ของเอกชน (3) บริการของรัฐด้านการศึกษา (4) กิจกรรมของรัฐด้านที่อยู่อาศัยทุกประเภทหรือเรียกว่าการอาคารสงเคราะห์ และ (5) แผนงานเกี่ยวกับกำลังคน

สำหรับประเทศไทย ถ้าพิจารณาจากความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550 ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า องค์ประกอบ/ขอบเขตของสวัสดิการสังคมใน ส่วนที่เป็นบริการสังคมตามกฎหมายไทยประกอบด้วยบริการสังคม 7 ด้านคือ บริการสังคมด้านการศึกษา บริการสังคมด้านสุขภาพอนามัย บริการสังคมด้านที่อยู่อาศัย บริการสังคมด้านการทำงานและการมีรายได้ บริการสังคมด้านนันทนาการ บริการสังคม

ด้านกระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป ที่นอกเหนือจากนี้ถือว่าเป็นบริการสังคมที่ไม่ใช่บริการสังคมตามความหมายนี้ อาทิ การที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติ กำหนดให้ผู้กระทำผิดในคดีอาญาทำงานบริการสังคมให้แก่ชุมชนหรือองค์กรสาธารณกุศลแทนวิธีการลงโทษจำคุกหรือเสียค่าปรับโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน หรือค่าจ้างภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือการทำงานบริการสังคมของอาสาสมัคร/ผู้ที่มีจิตอาสาที่ไม่เกี่ยวกับบริการทั้ง 7 ด้านดังกล่าวข้างต้น ส่วนการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่เกี่ยวกับบริการทั้ง 7 ด้านดังกล่าวข้างต้น ก็ไม่ถือว่าเป็นบริการสังคมที่เป็น Social Services แต่น่าจะเรียกว่าเป็นบริการสาธารณะ หรือ Public Services มากกว่า

องค์ประกอบ/ขอบเขตของบริการสังคม



แผนภูมิ 2 : องค์ประกอบ/ขอบเขตของบริการสังคม

สำหรับการขับเคลื่อนให้บริการสังคมแต่ละด้านไปสู่กลุ่มเป้าหมายในระยะที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน พอจะยกตัวอย่างให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ ดังนี้

- **บริการสังคมด้านการศึกษา:** บริการสังคมด้านนี้ก็ อาทิ การเรียนฟรี 15 ปี การให้สิทธิคนพิการได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา โครงการนักเรียนและแอร์โฮสเตสเอื้ออาทร โครงการคอมพิวเตอร์ไอซีทีเพื่อคนไทย โครงการหนังสือคอมพิวเตอร์เอื้ออาทร โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน โครงการสนับสนุนการศึกษาแก่ลูกผู้มีรายได้น้อย

- **บริการสังคมด้านสุขภาพอนามัย:** บริการสังคมด้านนี้ก็คือ การรักษาพยาบาลในระบบสวัสดิการข้าราชการ การรักษาพยาบาลในระบบประกันสังคม การรักษาพยาบาลในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โครงการน้ำดื่มเอื้ออาทร การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล

- **บริการสังคมด้านที่อยู่อาศัย:** บริการสังคมด้านนี้ก็คือ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยในชนบทตามแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการบ้านมั่นคง การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

- **บริการสังคมด้านการทำงานและการมีรายได้:** บริการสังคมด้านนี้ก็คือ โครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร โครงการแท็กซี่เอื้ออาทร โครงการส่งเสริมการฝึกอบรม และการพัฒนาอาชีพ การบริการข่าวสารแรงงาน การจัดหางาน

- **บริการสังคมด้านนันทนาการ:** บริการสังคมด้านนี้ก็คือ การจัดกิจกรรมนันทนาการเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา บำรุงการศึกษา

- **บริการสังคมในกระบวนการยุติธรรม:** บริการสังคมในกระบวนการยุติธรรมส่วนใหญ่เป็นงานที่ดำเนินการโดย 5 สถาบันหลักคือ (1) ตำรวจ บริการสังคมในส่วนนี้ก็คือ การติดตามผู้สูญหาย โครงการฝากบ้านไว้กับตำรวจ โครงการอาสาสมัครแจ้งข่าวอาชญากรรม การสงเคราะห์เด็กพดหลง/เร่ร่อน (2) อัยการ บริการสังคมในส่วนนี้ก็คือ การช่วยเหลือทางกฎหมาย การจัดหาทนายให้แก่ผู้ยากไร้ งานคุ้มครองดูแลบุคคลในกรณีต่างๆ โดยเฉพาะบุคคลไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ (3) ทนายความ บริการสังคมในส่วนนี้ก็คือ งานช่วยเหลือทางกฎหมาย ทนายอาสาความสำนักงานศาล (4) ศาล บริการสังคมในส่วนนี้ก็คือ การให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ประชาชน การจัดหาทนายความให้แก่ผู้ยากไร้ และ (5) กรมราชทัณฑ์/กรมคุมประพฤติ/กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งจัดให้เฉพาะผู้กระทำความผิดและถูกคุมขัง/คุมประพฤติ บริการสังคมในส่วนนี้ก็คือ ร้านสงเคราะห์ การฝึกอาชีพ การศึกษาและอบรมพัฒนาจิตใจ การให้ทุนประกอบอาชีพ การจัดหางาน การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด การจัดบริการด้านอาหาร การรักษาพยาบาล

- **บริการสังคมทั่วไป:** บริการสังคมด้านนี้ก็คือ โครงการธนาคารประชาชน โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการประกันภัยเอื้ออาทร โครงการ SML บริการช่วยเหลือผู้ประสบภัย บริการสำหรับผู้ทุพพลภาพ บริการสำหรับผู้ไร้ที่อยู่อาศัย บริการสำหรับผู้สูงอายุ สวัสดิการสำหรับสตรี บริการสำหรับเด็กและเยาวชน บริการสำหรับชาวเขา

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานวิจัยนี้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ 6 ประการคือ (1) เพื่อสำรวจประเภทของบริการสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงใต้จัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่ (2) เพื่อสำรวจความเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงใต้เห็นว่ามอิทธิพลต่อการจัดการบริการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบ (3) เพื่อสำรวจวิธีการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงใต้ใช้ในการจัดการบริการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบ (4) เพื่อสำรวจความเห็นต่อประเด็นที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงใต้คิดว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดบริการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบ (5) เพื่อสำรวจความพึงพอใจที่ผู้รับหรือใช้บริการมีต่อบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงใต้ และ (6) เพื่อวิเคราะห์แนวคิดในการจัดบริการสังคมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงใต้

วิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้ใช้การวิจัยเอกสารและการวิจัยเชิงสำรวจเป็นวิธีการในการศึกษาการจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงใต้ วิธีการดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

ในส่วนที่เป็นการวิจัยเอกสาร งานวิจัยนี้ให้ความสำคัญไปที่การค้นหาคำรู้/ความจริงเกี่ยวกับบริการสังคม การจัดการบริการสังคม รวมทั้งศึกษาบริบทที่เกี่ยวข้องกับบริการสังคมและการจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงใต้จากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ เอกสารราชการ งานวิจัย ฯลฯ ว่า บริการสังคม การจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งบริบทที่เกี่ยวข้องมีสภาพความเป็นจริงอย่างไร?

สำหรับส่วนที่เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ งานวิจัยนี้ให้น้ำหนักไปที่การวิเคราะห์สังเคราะห์ความคิดเห็น ทศนคติ ความรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับการจัดการบริการสังคมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความพึงพอใจของประชาชนผู้รับหรือใช้บริการที่มีต่อบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 8 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีกรอบความคิดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของงานวิจัย ดังนี้

(1) ประชากรเป้าหมาย งานวิจัยนี้กำหนดประชากรเป้าหมายที่จะศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 8 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงใต้

มียุทธศาสตร์ 579 แห่ง(ไม่รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะต้องการหลีกเลี่ยงความสับสนที่อาจเกิดขึ้นในช่วงการตอบแบบสอบถามความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างว่าบริการสังคมที่ตนได้รับหรือใช้บริการอยู่นั้น เป็นบริการสังคมจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเป็นบริการสังคมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่) ประกอบด้วย เมืองพัทยา เทศบาลนคร 2 แห่ง เทศบาลเมือง 13 แห่ง เทศบาลตำบล 99 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล 464 แห่ง กลุ่มที่สอง เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน 8 จังหวัดของภาคตะวันออก ประชากรกลุ่มนี้มีทั้งสิ้น 579 ราย(ไม่รวมนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ประกอบด้วยนายกเมืองพัทยา นายกเทศมนตรีเทศบาลนคร 2 ราย นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง 13 ราย นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล 99 ราย และ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 464 ราย กลุ่มที่สาม เป็นผู้รับหรือใช้บริการสังคม จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 8 จังหวัดของภาคตะวันออก ประชากรกลุ่มนี้รวมแล้ว มีอยู่ประมาณ 4.60 ล้านคน(ข้อมูลทางการ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2553)

(2) **การกำหนดกลุ่มตัวอย่างและขนาดของกลุ่มตัวอย่าง** หลักการสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดกลุ่มตัวอย่างและขนาดของกลุ่มตัวอย่างของงานวิจัยนี้คือ การได้กลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะเป็น Information-rich Cases คือ มีข้อมูลให้ศึกษาในระดับลึกได้มาก สามารถสะท้อนความเป็นจริงได้ดีที่สุด และขนาดของกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนที่เหมาะสม/เพียงพอต่อการได้ข้อสรุปเพื่อตอบคำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์ของการศึกษาภายใต้กรอบงบประมาณและระยะเวลาอันจำกัดตามวิธีการ ดังนี้

(2.1) **การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** งานวิจัยนี้ คำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสูตรของ Taro Yamane ที่กำหนดว่า $n = \frac{N}{1 + Ne^2}$ โดยที่ n คือ ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง N คือ จำนวนของประชากรทั้งหมด (579 แห่ง) และ e คือค่าความคาดเคลื่อน(ในที่นี้กำหนดไว้ที่ 0.05) เมื่อแทนค่าสูตร ก็จะได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่งานวิจัยนี้ใช้เป็นพื้นที่ศึกษาจำนวน 237 แห่ง

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติของความเป็นหน่วยงานราชการ งานวิจัยนี้มองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันย่อมมีภารกิจและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการบริการสังคมที่ไม่แตกต่างกันมาก หรือ Heterogeneous เพราะต่างก็อยู่ในบริบทของกรอบกำหนดภายใต้กฎหมายหลักเดียวกัน (อาทิ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ) ตามนัยนี้ก็หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลนคร ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลนครไหน? อยู่ในจังหวัดหรืออำเภออะไร? ย่อมมีภารกิจและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการบริการสังคมที่ไม่แตกต่างกันมาก ในทำนองเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลไหน? อยู่ในจังหวัดหรืออำเภออะไร? การจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นประเภทเดียวกันย่อมไม่มีความแตกต่างกันมากเช่นกัน เมื่อพิจารณาในประเด็นของความไม่แตกต่างกันมากดังกล่าว ก็อาจมีคำถามตามมาว่า จำเป็นที่งานวิจัยนี้ต้องลงพื้นที่เพื่อจัดเก็บข้อมูลด้านการจัดการบริการสังคมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลความพึงพอใจที่ผู้รับบริการมีต่อรูปแบบการจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครบทั้ง 237 แห่งตามจำนวนที่คำนวณได้จากสูตรหรือไม่? ถ้าไม่ ข้อสรุปที่ได้จากงานวิจัยนี้จะได้รับการยอมรับในทางวิชาการหรือไม่?

กรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องเข้าไปเก็บข้อมูลด้านการจัดการบริการสังคมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลผู้รับบริการสังคมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครบทั้ง 237 แห่ง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันต่างก็มีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการบริการสังคมในพื้นที่ของตนไม่แตกต่างกันมากตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ด้วยเหตุนี้ การลงพื้นที่เพียงจำนวนที่เหมาะสมแต่ครบทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ ก็น่าจะเพียงพอต่อการหาข้อสรุปเพื่อตอบคำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ โดยไม่ทำให้ข้อสรุปของงานวิจัยนี้ไม่เป็นที่ยอมรับในทางวิชาการ

(2.2) การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เนื่องจาก จำนวนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[นายกเทศมนตรีเทศบาลนคร นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล(ไม่รวมนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด)]เป็นตัวเลขเดียวกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงใช้ตัวเลขและสูตรเดียวกันกับการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพื้นที่ศึกษา โดยใช้สูตรของ Taro Yamane ที่กำหนดว่า
$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$
 โดยที่ n

คือ ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง N คือ จำนวนของประชากรทั้งหมด (579 แห่ง) และ e คือ ค่าความคาดเคลื่อน(ในที่นี้กำหนดไว้ที่ 0.05) เมื่อแทนค่าสูตร ก็จะได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่งานวิจัยนี้ต้องเก็บข้อมูลจำนวน 237 ราย

กรณีกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยนี้เห็นว่าจำเป็นต้องเก็บข้อมูลให้ครบตามจำนวนที่คำนวณได้หรือมากกว่า เพราะเป็นข้อมูลประเภทความคิดเห็น ทศนคติ และความรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับการจัดการบริการสังคมของผู้บริหารแต่ละราย ข้อมูลลักษณะนี้จึงมีความแตกต่างหลากหลาย แม้องค์กรที่บริหารจัดการจะอยู่ในบริบทของกรอบกำหนดภายใต้กฎหมายหลักเดียวกันก็ตาม

(2.3) การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้รับบริการสังคมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยนี้กำหนดขนาดที่เหมาะสมและเชื่อถือได้ของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้รับหรือใช้บริการสังคมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ตารางสำเร็จรูปของ Taro Yamane ที่จำนวนประชากร มากกว่า 100,000 ระดับความคลาดเคลื่อนที่ยอมให้เกิดไม่เกิน 5% (0.05) ทำให้ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้รับบริการสังคมที่ต้องจัดเก็บข้อมูลความพึงพอใจจำนวน 900 ราย

กรณีกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้รับบริการสังคมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก งานวิจัยนี้เห็นว่า จำเป็นต้องเก็บข้อมูลความคิดเห็นของผู้รับบริการสังคมให้ครบตามจำนวนที่คำนวณได้หรือมากกว่าเช่นเดียวกับกรณีกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นข้อมูลประเภทความพึงพอใจที่ประชาชนแต่ละรายมีต่อการจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลลักษณะนี้จึงมีความแตกต่างหลากหลาย แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้บริการจะอยู่ในบริบทของกรอบกำหนดภายใต้กฎหมายหลักเดียวกันก็ตาม

(3) การเลือกกลุ่มตัวอย่าง งานวิจัยนี้วางแนวทางการเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ศึกษา และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้รับบริการสังคมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาไว้ ดังนี้

(3.1) การเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ศึกษา งานวิจัยนี้ใช้วิธีเลือกแบบยึดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลัก หรือ Purposeful Sampling ซึ่งนิยมในทางปฏิบัติของการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบนี้ก็คือ พื้นที่ศึกษาที่เลือก

ต้องเป็นพื้นที่ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียงพอที่จะตอบปัญหา/คำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ การเลือกกลุ่มตัวอย่างตามวิธีการดังกล่าวได้พื้นที่ศึกษาในแต่ละจังหวัด ดังนี้

จังหวัดชลบุรี: พื้นที่ศึกษาคือ เมืองพัทยา เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลเมืองแสนสุข เทศบาลเมืองบ้านสวน เทศบาลตำบลหนองไม้แดง เทศบาลตำบลห้วยกะปิ และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองใหญ่ จังหวัดระยอง: พื้นที่ศึกษาคือ เทศบาลนครระยอง เทศบาลเมืองบ้านฉาง เทศบาลเมืองมาบตาพุด เทศบาลตำบลบ้านค่าย เทศบาลตำบลสำนักท้อน เทศบาลตำบลสุนทรภู่ เทศบาลตำบลมาบข่า เทศบาลตำบลพลา องค์การบริหารส่วนตำบลเพ และองค์การบริหารส่วนตำบลตะพง จังหวัดจันทบุรี: พื้นที่ศึกษาคือ เทศบาลเมืองจันทบุรี เทศบาลเมืองจันทนิมิต และองค์การบริหารส่วนตำบลคลองนารายณ์ จังหวัดตราด: พื้นที่ศึกษาคือ เทศบาลเมืองตราด เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยว และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ จังหวัดปราจีนบุรี: พื้นที่ศึกษาคือ เทศบาลเมืองปราจีนบุรี เทศบาลตำบลโคกปี่เป็ง องค์การบริหารส่วนตำบลบางเดชะ และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านสร้าง จังหวัดสระแก้ว: พื้นที่ศึกษาคือ เทศบาลเมืองอรัญประเทศ เทศบาลตำบลบ้านด่าน และองค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์ จังหวัดฉะเชิงเทรา: พื้นที่ศึกษาคือ เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา เทศบาลตำบลบางปะกง และองค์การบริหารส่วนตำบลพนมสารคาม จังหวัดนครนายก: พื้นที่ศึกษาคือ เทศบาลเมืองนครนายก เทศบาลตำบลบ้านนา และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาพระ

(3.2) การเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ศึกษา งานวิจัยนี้ใช้วิธีสังเกตแบบสอบถามทางไปรษณีย์ไปให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งใน 8 จังหวัดของภาคตะวันออก(ยกเว้นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ซึ่งประกอบด้วยนายกเมืองพัทยา นายกเทศมนตริตะบลนครนายกเทศมนตริตะบลเมืองนายกเทศมนตริตะบลตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วนำจำนวนตามที่ได้รับกลับภายในเวลาที่กำหนดเป็นกลุ่มตัวอย่างของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจำนวนที่ได้รับกลับจะมากหรือน้อยกว่า 237 รายตามที่คำนวณได้จากสูตรหรือไม่ก็ตาม(งานวิจัยนี้มีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกตอบกลับแบบสอบถามทางไปรษณีย์จำนวน 360 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 62.2 สูงกว่าขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่คำนวณได้จากสูตรของ Taro Yamane จำนวน 123 ราย)

(3.3) การเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้รับบริการสังคมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ศึกษา งานวิจัยนี้ใช้วิธีเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้รับบริการสังคมในพื้นที่ศึกษาเพื่อตอบแบบสอบถามแบบ Non Probability Sampling ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือผสมผสานจากทั้ง 5 วิธี คือ การเลือกแบบ Convenience Sampling การเลือกแบบ Accidental Sampling การเลือกแบบ Purposive Sampling การเลือกแบบ Quota Sampling และการเลือกแบบ Snowball Sampling

(4) เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล งานวิจัยนี้ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ชุด ชุดแรก เป็นแบบสอบถามข้อมูลด้านการจัดการบริการสังคมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามชุดนี้ใช้ตอบวัตถุประสงค์การศึกษาข้อ 1(ประเภทของบริการสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกจัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่) ข้อ 2(ปัจจัยที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเห็นว่ามีอิทธิพลต่อการจัดการบริการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบ) ข้อ 3(วิธีการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกใช้ในการจัดการบริการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบ) ข้อ 4(ประเด็นที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกคิดว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดบริการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบ) และ ข้อ 6(แนวคิดในการจัดบริการสังคมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก) ชุดที่สอง เป็นแบบสอบถามความพึงพอใจที่ผู้รับหรือใช้บริการมีต่อบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามชุดนี้ใช้ตอบวัตถุประสงค์การศึกษาข้อ 5(ความพึงพอใจที่ผู้รับหรือใช้บริการมีต่อบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก)

(5) การเก็บรวบรวมข้อมูล งานวิจัยนี้ลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2554 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2555

ผลการศึกษา

ข้อสรุปที่ประมวลได้จากวิจัยเอกสารและการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาทั้ง 6 ประการได้ ดังนี้

(1) ประเภทของบริการสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกจัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ผลการศึกษพบว่า บริการสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างจัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่มากที่สุดคือ บริการสังคมประเภทการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ รองลงมาได้แก่ บริการสังคมประเภทสิ่งอำนวยความสะดวก

ความสะดวกพื้นฐาน อาทิ น้ำประปา ถนน ไฟฟ้าส่องสว่างบริเวณพื้นที่สาธารณะ บริการสังคมประเภทการช่วยเหลือ การสงเคราะห์ผู้ประสบความเดือดร้อน บริการสังคมประเภทการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส บริการสังคมประเภทการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชน บริการสังคมประเภทการส่งเสริมกีฬา บำรุงการกีฬา บริการสังคมประเภทการส่งเสริม การฝึกอบรมและการพัฒนาอาชีพ บริการสังคมประเภทการจัดการศึกษารวมทั้งการส่งเสริมการศึกษา บริการสังคมประเภทการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล บริการสังคมประเภทการพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี และบริการสังคมประเภทการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ บริการสังคมประเภทการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย บริการสังคมประเภทกิจกรรมนันทนาการเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ บริการสังคมประเภทการจัดหางาน บริการข่าวสารแรงงาน บริการสังคมประเภทการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ประสบปัญหาสังคม และที่จัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่น้อยที่สุดคือบริการสังคมประเภทการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด

ในอีกด้านหนึ่ง ผลสำรวจข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่า ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวนหนึ่งไม่ได้จัดให้มีบริการสังคมหลายประเภทแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยบริการสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้จัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่มากที่สุดคือ บริการสังคมประเภทการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด อันที่จริงการจัดหรือไม่จัดให้มีบริการสังคมแก่ประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้วางกลไกการควบคุมดูแลไว้ระดับหนึ่งแล้ว กล่าวคือ กรณีของเทศบาล มาตรา 71 ของพระราชบัญญัติเทศบาล ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถชี้แจง แนะนำ ตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆจากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนว่า เหตุใดเทศบาลเหล่านั้นจึงยังไม่ได้จัดให้มีบริการสังคมตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนในระดับอำเภอพระราชบัญญัตินี้ก็ให้นายอำเภอมียอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายในการนี้ นายอำเภอมียอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆจากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ ส่วนองค์การ

บริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ให้อำนาจนายอำเภอในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆจากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบว่า เหตุใดองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่านั้นจึงยังไม่จัดให้มีบริการสังคมตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับเมืองพัทยา มาตรา 94 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา ในการนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกเมืองพัทยา ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาว่า เหตุใดจึงไม่ได้จัดให้มีบริการสังคมตามที่กฎหมายกำหนด

แต่ปัญหาที่เป็นอยู่คือ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้ทำหน้าที่นั้นหรือไม่? ถ้าไม่ได้ทำผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรู้ได้อย่างไรว่าอะไรคือสาเหตุแท้จริงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนกำกับดูแลไม่จัดให้มีบริการสังคมตามที่กฎหมายกำหนด และที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอ้างว่าเป็นเพราะไม่มีงบประมาณหรืองบประมาณไม่เพียงพอ นั้นจริงหรือไม่? กรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่ควรศึกษาในรายละเอียดต่อไปว่า เป็นเพราะเหตุใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งจึงยังไม่ได้จัดหรือไม่สามารถจัดให้มีบริการสังคมแก่ประชาชนในพื้นที่? และผู้ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการจัดให้มีบริการสังคมได้ทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายสมบูรณ์หรือไม่?

(2) ปัจจัยที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเห็นว่ามีอิทธิพลต่อการจัดการบริการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีอิทธิพลต่อการจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดคือ ปัจจัยด้านความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ รองลงมาคือ ปัจจัยด้านงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหรือได้รับ ปัจจัยด้านข้อกำหนดของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของระบบราชการ ปัจจัยด้านภาวะเศรษฐกิจของสังคม/ชุมชน ปัจจัยด้านนโยบายของรัฐบาล ปัจจัยด้านอุดมการณ์ ความคิด ความเชื่อของผู้บริหารองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยด้านสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ปัจจัยด้านแนวคิดและรูปแบบการจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ปัจจัยด้านผู้ว่าราชการจังหวัด/ นายอำเภอที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ ปัจจัยด้านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปัจจัยด้านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ และที่เห็นว่ามีอิทธิพลน้อยที่สุดคือปัจจัยด้านหลักการ คำสอนทางศาสนา

ข้อสังเกตที่น่าสนใจจากข้อมูลการตอบแบบสอบถามนี้คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวนหนึ่งไม่ได้จัดหรือไม่สามารถจัดให้มีบริการสังคมแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างครบถ้วนนั้น เป็นอุปสรรคเชื่อมโยงมาจากปัจจัยด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ข้อกำหนดของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของระบบราชการที่ยุ่งยากซับซ้อนไม่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจของสังคม ชุมชนที่ไม่เอื้ออำนวยจริงหรือไม่? ถ้าใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือและ/หรือรัฐบาลควรแก้ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยเหล่านี้อย่างไร? การมีหรือไม่มีบริการสังคมแก่ประชาชนในพื้นที่ขึ้นอยู่กับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมียงบประมาณอย่างเพียงพอเท่านั้นใช่หรือไม่?

(3) วิธีการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือใช้ในการจัดการบริการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบ ผลการศึกษาพบว่า วิธีการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างใช้จัดการบริการสังคมที่รับผิดชอบมากที่สุดคือ วิธีการนำเอาความพึงพอใจและความต้องการของผู้รับหรือใช้บริการมาเป็นศูนย์กลางการปฏิบัติงาน รองลงมาคือ วิธีการปรับการบริหารจัดการให้มีความสอดคล้องสอดคล้องกับปัจจัยแวดล้อม/สถานการณ์อย่างเป็นระบบ วิธีการลดความเป็นระบบราชการลงด้วยการปรับโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานให้มีความยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดผลงานมากกว่ายึดกระบวนการที่เินยื้อ วิธีการบริหารจัดการบนพื้นฐานของความไว้วางใจและการปรับตัวเข้าหากันมากกว่าการสั่งการ บริหารจัดการตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการอย่างเคร่งครัด วิธีการให้ความสำคัญกับระบบเครือข่ายซึ่งเป็นการบริหารจัดการในแนวราบที่ให้เครือข่ายกำกับดูแลตนเองไม่ใช้การควบคุมจากศูนย์กลาง วิธีการให้ผู้ปฏิบัติงานรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนในคำสั่ง วิธีการให้ความสำคัญกับกลุ่มคนชายขอบที่ด้อยโอกาส ถูกสังคมปิดกั้น และที่ใช้น้อยที่สุดคือการรวมอำนาจไว้ที่จุดศูนย์กลางเพื่อให้การควบคุมส่วนต่างๆ ขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อสังเกต 2 ประการจากข้อมูลข้างต้นคือ ประการแรก ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเอาความพึงพอใจและความต้องการของผู้รับบริการมาเป็นศูนย์กลางการปฏิบัติงานจริงหรือไม่? ถ้าจริงทำอย่างไร? ทำไมผลการสำรวจความพึงพอใจที่ผู้รับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกส่วนใหญ่จึงยังอยู่แค่ระดับปานกลาง(ยกเว้นในจังหวัดปราจีนบุรี) ประการต่อมา ที่ว่าใช้วิธีปรับการบริหารจัดการให้มีความสอดคล้อง สมดุลกับปัจจัยแวดล้อม/สถานการณ์อย่างเป็นระบบ วิธีการลดความเป็นระบบราชการลงด้วยการปรับโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานให้มีความยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดผลงานมากกว่ายึดกระบวนการที่เย็นเยื่อนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้หรือไม่? ถ้าได้ทำอย่างไร?

(4) ประเด็นที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกคิดว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดบริการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบ ผลการศึกษาพบว่าสิ่งที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดคือ ปัญหาการขาดงบประมาณหรืองบประมาณไม่เพียงพอ รองลงมาคือ ปัญหาความยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่ชัดเจนของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ ความรู้ ความสามารถ ปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน/ชุมชนในพื้นที่ ปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ ปัญหาความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาทัศนคติและวัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการ/พนักงานท้องถิ่น ปัญหาการถูกแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก และที่เห็นว่าเป็นปัญหาน้อยที่สุดคือการทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง

ข้อสังเกตที่น่าสนใจ 3 ประการจากประเด็นนี้คือ ประการแรก ปัญหาการขาดงบประมาณหรืองบประมาณไม่เพียงพอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นมีสาเหตุมาจากอะไร? องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาการขาดงบประมาณหรืองบประมาณไม่เพียงพอควรแก้ปัญหานี้อย่างไร? ประการที่สอง ที่ว่าความยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่ชัดเจนของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นความยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่ชัดเจนของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติอะไร? ยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่ชัดเจนตรงไหน? แก้ไขได้หรือไม่? ด้วยวิธีการใด? ประการสุดท้าย เมื่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ระบุว่าได้นำเอาความพึงพอใจและความต้องการของ

ผู้รับบริการมาเป็นศูนย์กลางการปฏิบัติงาน ทำให้การปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังมีปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน/ชุมชนในพื้นที่?

(5) ความพึงพอใจที่ผู้รับหรือใช้บริการมีต่อบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก ความพึงพอใจในส่วนนี้แยกเป็น

(5.1) ความพึงพอใจที่ผู้รับหรือใช้บริการมีต่อการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก ผลการศึกษาพบว่า

- **ด้านสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก** กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจเรื่องที่จัดรถสำหรับผู้มารับบริการสูงสุด รองลงมาคือความพึงพอใจเรื่องความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์และเครื่องใช้สำนักงาน ความพึงพอใจเรื่องความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยของสถานที่ ความพึงพอใจเรื่องป้ายและเอกสารประชาสัมพันธ์ต่างๆ ความพึงพอใจเรื่องที่นั่งคอยรับบริการตามจุดต่างๆ ความพึงพอใจเรื่องบริการถ่ายเอกสารสำหรับผู้มารับบริการ ความพึงพอใจเรื่องห้องน้ำสำหรับผู้มารับบริการ ความพึงพอใจเรื่องโทรศัพท์/หนังสือพิมพ์ ณ จุดที่ผู้รับบริการนั่งคอย ความพึงพอใจเรื่องบริการน้ำดื่มพร้อมภาชนะใส่ที่ถูกสุขลักษณะ ความพึงพอใจเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ผู้สูงอายุ และที่พึงพอใจน้อยที่สุดคือเรื่องโทรศัพท์สาธารณะ

- **ด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่** กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจเรื่องที่ความตรงต่อเวลาสูงสุด รองลงมาคือความพึงพอใจเรื่องมารยาท ความสุภาพและการเอาใจใส่ ความพึงพอใจเรื่องการให้ความสำคัญต่อผู้รับบริการ ความพึงพอใจเรื่องการให้คำแนะนำและการตอบข้อซักถามผู้รับบริการ ความพึงพอใจเรื่องการให้คำแนะนำและการตอบข้อซักถามผู้รับบริการ และที่พึงพอใจน้อยที่สุดคือเรื่องความพร้อมและความกระตือรือร้นในการให้บริการ

- **ด้านกระบวนการให้บริการ** กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจเรื่องการประชาสัมพันธ์ให้ผู้รับบริการทราบสิทธิ ข้อมูลข่าวสารสูงสุด รองลงมาได้แก่ความพึงพอใจเรื่องการจัดลำดับก่อน-หลังในการให้บริการ ความพึงพอใจเรื่องขั้นตอนของการให้บริการ ความพึงพอใจเรื่องความสะดวกในแต่ละขั้นตอนที่รับบริการ ความพึงพอใจเรื่องเอกสารหลักฐานที่ผู้รับบริการต้องจัดเตรียม ความพึงพอใจเรื่องแบบฟอร์มที่ผู้รับบริการต้องกรอก ความพึงพอใจเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของผู้รับบริการ ความพึงพอใจเรื่องความรวดเร็วในการให้บริการ และที่พึงพอใจน้อยที่สุดคือเรื่องการนำความคิดเห็นผู้รับบริการไปปรับปรุงงาน

เมื่อมองในภาพรวม ผู้รับบริการสังคมในพื้นที่ที่มีความพึงพอใจต่อการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นในพื้นที่จังหวัดนครนายกและจังหวัดฉะเชิงเทราที่ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับมากทั้งการให้บริการด้านสถานที่ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และกระบวนการของการให้บริการ ข้อสังเกตที่น่าสนใจของกรณีนี้คือ ผลการสำรวจนี้ตรงกับที่เป็นจริงในพื้นที่หรือไม่? ถ้าจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนครนายกและจังหวัดฉะเชิงเทรามีการวางระบบการให้บริการประชาชนในพื้นที่อย่างไรจึงเป็นที่พึงพอใจของผู้ใช้บริการในระดับมาก? ถ้าจะทำให้การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอื่นเป็นเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครนายกและจังหวัดฉะเชิงเทราได้จะต้องทำอย่างไรบ้าง?

(5.2) ความพึงพอใจที่ผู้รับหรือใช้บริการมีต่อตัวบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจต่อบริการสังคมประเภทต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจเกี่ยวกับการส่งเสริมกีฬา บำรุงการกีฬาสูงสุด รองลงมาคือความพึงพอใจเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน อาทิ น้ำประปา ถนน ไฟฟ้าส่องสว่างบริเวณพื้นที่สาธารณะ ความพึงพอใจเกี่ยวกับการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล ความพึงพอใจเกี่ยวกับการส่งเสริม การฝึกอบรมและการพัฒนาอาชีพ ความพึงพอใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษารวมทั้งการส่งเสริมการศึกษา ความพึงพอใจเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ความพึงพอใจเกี่ยวกับการช่วยเหลือ การสงเคราะห์ผู้ประสบความเดือดร้อน ความพึงพอใจเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชน ความพึงพอใจเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี ความพึงพอใจเกี่ยวกับการจัดหางาน บริการข่าวสารแรงงาน ความพึงพอใจเกี่ยวกับการจัดให้มีและการบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ความพึงพอใจเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ประสบปัญหาสังคม ความพึงพอใจเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมนันทนาการเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ความพึงพอใจเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ความพึงพอใจเกี่ยวกับการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และที่พึงพอใจน้อยที่สุดคือการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด

เมื่อมองในภาพรวม ผู้รับหรือใช้บริการสังคมในพื้นที่ที่มีความพึงพอใจต่อบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกอยู่ในระดับปานกลาง โดยในภาพรวมผู้รับหรือใช้บริการมีความพึงพอใจบริการสังคมด้านการส่งเสริมกีฬา

บำรุงการกีฬาสูงสุด ส่วนที่พึงพอใจต่ำสุดคือบริการสังคมด้านการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด แต่ถ้าพิจารณาบริการสังคมเป็นรายจังหวัด หรือจำแนกพิจารณาตามเพศ อายุ สถานภาพสมรส เขตที่อยู่อาศัยระยะเวลาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ ระดับการศึกษา อาชีพ จะพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีระดับความพึงพอใจสูงสุด/ต่ำสุดต่อบริการสังคมแต่ละประเภท ขององค์กรปกครองท้องถิ่นแตกต่างกัน แต่ก็มีข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ผู้รับบริการสังคม ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือระบุตรงกันว่ามีความพึงพอใจการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดต่ำสุด ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการจัดให้มีบริการสังคมที่ระบุว่า เมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงร้อยละ 13.3 เท่านั้นที่จัดให้มีบริการสังคมประเภทการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด นั้นย่อมหมายความว่าบริการสังคมประเภทการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้บริการอยู่ไม่กี่แห่งนั้นเป็นบริการที่ไม่มีคุณภาพตามความรู้สึกของชาวบ้านผู้รับบริการ

(6) แนวคิดในการจัดบริการสังคมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีแนวคิดการจัดบริการสังคมสอดคล้องกับ 3 แนวคิดหลัก คือ **แนวคิดแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย** [คำนี้ในตำราภาษาอังกฤษ อาทิ Judith Carison(2000) ใช้ Social Democratic ส่วน Robert P. Mullaly(1997) ใช้ Social Democracy ขณะที่ Victor George and Paul Wilding(1994) ใช้ Democratic Socialism ทำนองเดียวกัน คำนี้ในภาษาไทย นักวิชาการก็ใช้ต่างกัน อาทิ กิตติพัฒน์ นนทปัทมเดช(2548) ใช้ว่า สังคมนิยมประชาธิปไตย ขณะที่ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546); อกัญญา เวชชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์(2547) ใช้ว่า สังคมนิยมประชาธิปไตย] ที่สนับสนุนรัฐสวัสดิการที่สมบูรณ์แบบเหมือนประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียเพื่อให้เกิดการจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์ต่างๆของสังคมอย่างเป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง โดยไม่ต้องตรวจสอบ **แนวคิดแบบทางสายกลาง** หรือ The Middle Way ที่ยอมรับว่าระบบตลาดเสรีและระบบทุนนิยมทำให้เศรษฐกิจเติบโตและเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนในสังคม ขณะเดียวกันระบบดังกล่าวก็สร้างความไม่เป็นธรรม เป็นระบบที่มีมือใครยาวสาวได้สาวเอา ดังนั้นรัฐพึงมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดให้มีสวัสดิการสังคมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และ**แนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่** หรือ Neo- Liberalism ที่เห็นว่าหากทุ่มเททรัพยากรเพื่อสงเคราะห์ประชาชนอย่างเหวี่ยงแห ภาระค่าใช้จ่ายโดยรวมจะสูงมาก จนผู้ประสบปัญหาเดือดร้อนจริงๆได้รับความช่วยเหลือ

ได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ ยังอาจทำให้คนที่ไม่เดือดร้อนจริงขาดความรับผิดชอบ ไม่ยอมพึ่งตนเอง คอยแต่จะรอคอยความช่วยเหลือ โดยกลุ่มตัวอย่างเห็นสอดคล้องกับแนวคิดแบบสังคมประชาธิปไตยมากที่สุด

การที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวคิดแบบสังคมประชาธิปไตยที่สนับสนุนให้รัฐต้องส่งเสริมสวัสดิการสังคม/บริการสังคมในทุกๆด้านแก่ประชาชนทุกคนทั้งรายได้ การศึกษา สาธารณสุข สิ่งอำนวยความสะดวก สิทธิเสรีภาพ ความปลอดภัย และความมั่นคงในชีวิต และทรัพย์สิน เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีความกินดีอยู่ดีมีคุณภาพชีวิตและคุณภาพสังคมที่ไม่แตกต่างกันนั้น มีข้อที่น่าศึกษาว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกที่เห็นด้วยกับการให้รัฐต้องส่งเสริมสวัสดิการสังคม/บริการสังคมในทุกๆด้านแก่ประชาชนทุกคนทั้งรายได้ การศึกษา สาธารณสุข สิ่งอำนวยความสะดวก สิทธิเสรีภาพ ความปลอดภัย และความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีความกินดีอยู่ดีมีคุณภาพชีวิตและคุณภาพสังคมที่ไม่แตกต่างกันดังกล่าว มีชุดความคิด ความเชื่อเชิงอุดมการณ์และแนวคิดในเรื่องสวัสดิการสังคม/บริการสังคมอย่างไร? ชุดความคิดความเชื่อเชิงอุดมการณ์และแนวคิดในเรื่องสวัสดิการสังคม/บริการสังคมดังกล่าว มีผลต่อการจัดการบริการสังคมหรือไม่? อย่างไร? ชาวบ้านทั่วไปรวมทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกแยกแยะได้หรือไม่ว่า อะไรเป็นสวัสดิการสังคม/บริการสังคมแบบสังคมประชาธิปไตยเหมือนประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย? และอะไรเป็นสวัสดิการสังคม/บริการสังคมแบบประชานิยม(Populism) ที่แจกเพื่อหวังผลทางการเมือง?

ผลการศึกษาข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถทางการบริหารจัดการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสิทธิภาพของกระบวนการแปรรูปหรือ Transformation Process ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรากฐานอุดมการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของไทยได้ ดังนี้

- ด้านความสามารถทางการจัดการบริการสังคมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกที่เป็นกลุ่มตัวอย่างยังไม่สามารถใช้ทรัพยากรคน เงิน วัสดุสิ่งของ รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการ อาทิ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การงบประมาณ การอำนวยความสะดวก การควบคุมงาน ไปในการทำให้บริการสังคม

ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นบริการสังคมทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป ไปถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึง

- ด้านประสิทธิภาพของกระบวนการแปรสภาพบริการสังคมหรือ Transformation Process ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เป็นกลุ่มตัวอย่างยังมีความต้องการจัดการและการบริหาร การให้บริการ และคุณภาพการให้บริการ ทำให้มีผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการแปรสภาพบริการสังคมหรือ Transformation Process ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

- ด้านกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง(ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) ยังทำหน้าที่ตามที่กฎหมาย(อาทิ พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา) กำหนดได้ไม่เต็มที่อย่างที่ควรจะเป็น

- ด้านบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า กรอบกฎหมาย นโยบายสังคม/สวัสดิการสังคม การจัดสรรงบประมาณด้านสวัสดิการสังคม/บริการสังคมที่ระบบใหญ่กำหนดมีผลอย่างมากต่อการประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการบริการสังคมในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นส่วนหนึ่งของระบบใหญ่ที่เป็น Single State หรือราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวตามรัฐธรรมนูญ มิได้มีอิสระอย่างแท้จริงในการจัดการบริการสังคมแม้ว่าสิ่งที่ต้องการดำเนินการจะเป็นความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ก็ตาม

- ด้านรากฐานอุดมการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของไทย ผลการศึกษาศึกษาบริบทและการวิเคราะห์แนวคิดในการจัดบริการสังคมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างสะท้อนให้เห็นว่า โดยรวมแล้วอุดมการณ์ที่ใช้บริหารจัดการสวัสดิการสังคม/บริการสังคมของไทยเป็นอุดมการณ์แบบผสมซึ่งมีทั้งอนุรักษนิยม เสรีนิยม และสังคมประชาธิปไตย แต่จะมีความเป็นอนุรักษนิยมและเสรีนิยมมากกว่าความเป็นสังคมประชาธิปไตย ทำให้การจัดสรรงบประมาณในงานด้านสวัสดิการสังคม/บริการสังคมของไทยจึงมีสัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมต้องประมาณ

รายจ่ายรวมต่ำกว่าเมื่อเทียบกับประเทศที่มีแนวคิดแบบสังคมนิยมและสังคมประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล/นักการเมือง ข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก และข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยทางการจัดการบริการสังคมในอนาคต ดังนี้

(1) **ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล/นักการเมือง** งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะในเรื่องการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ การจัดสรรรายได้ การกำหนดนโยบายสังคม/สวัสดิการสังคม และการควบคุมมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม/บริการสังคม ดังนี้

- รัฐบาลควรเป็นเจ้าภาพในการจัดประสานกับฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการพิจารณาปรับปรุง แก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม/บริการสังคมที่ไม่ชัดเจน ยุ่งยาก ซับซ้อน ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- รัฐบาลควรจัดสรรรายได้ งบประมาณรวมถึงการจัดแบ่งสัดส่วนภาษีอากรตลอดจนระบบเงินอุดหนุนให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจด้านสวัสดิการสังคม/บริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะปัจจุบันยังปรากฏว่า งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหรือได้รับยังคงไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับหน้าที่และภารกิจตามนโยบายรัฐบาล นอกจากนี้ ยังประสบกับปัญหาการได้รับเงินโอนล่าช้า ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยใช้เงินอื่นสำรองจ่ายไปก่อน ปัญหาด้านงบประมาณจึงเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม/บริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- นโยบายสังคม/สวัสดิการสังคมของรัฐบาลควรเป็นนโยบายที่มุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนตามฐานะการคลังและกรอบวินัยทางการเงิน มากกว่าที่จะเป็นนโยบายสังคม/สวัสดิการสังคมแบบประชานิยมที่ใช้จ่ายงบประมาณเพื่อแสวงหาคะแนนนิยมทางการเมืองและผลประโยชน์ส่วนบุคคลของนักการเมือง

- รัฐควรสร้างให้มีระบบหรือกระบวนการควบคุมมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม/บริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อประชาชนจะได้รับบริการที่มีคุณภาพสูงขึ้น

- รัฐบาลควรเร่งขจัดความไม่เท่าเทียมกันทางโอกาส เพื่อให้ทุกคนสามารถ

ยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมได้โดยไม่ต้องทำสิ่งที่ผิดกฎหมาย ทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ มีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือสินเชื่อเพื่อทำกิจการที่เป็นของตนเอง และมีโอกาสในการมีงานทำบนพื้นฐานความรู้ความสามารถ

(2) ข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ และด้านการคลังและงบประมาณ ดังนี้

- **ด้านการบริหารจัดการ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำเอามาตรฐานการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติมาประยุกต์ใช้ในการจัดการบริการสังคม โดยให้ความสำคัญไปที่กระบวนการแปรสภาพขององค์กรใน 3 องค์ประกอบ คือ

- **การปฏิบัติงานด้านการจัดองค์การและการบริหาร** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย วัตถุประสงค์ ขอบเขต เป้าหมาย สาขาการจัดสวัสดิการสังคม โครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการ แผนงาน โครงการ ระบบการพัฒนาศักยภาพ ระบบบัญชีและการเงิน ระบบข้อมูลสารสนเทศและการประชาสัมพันธ์ ระบบการติดตามประเมินผล อาคารสถานที่ เครื่องมืออุปกรณ์ และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน โดยยึดหลักธรรมาภิบาล

- **การปฏิบัติงานด้านการให้บริการ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดรูปแบบและวิธีการในการให้บริการ มีกระบวนการให้บริการที่ชัดเจน และมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรและสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเต็มที่

- **การปฏิบัติงานด้านคุณภาพการให้บริการ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดให้มี รูปแบบการให้บริการ กระบวนการในการให้บริการ การวางแผนปฏิบัติงานตามกระบวนการให้บริการ การส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรและสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม/บริการสังคมเป็นองค์ประกอบในการปฏิบัติงาน

- **ด้านการคลังและงบประมาณ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเร่งพัฒนาศักยภาพด้านการคลังและงบประมาณของตนให้มีประสิทธิภาพด้านการจัดหารายได้ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรให้มากยิ่งขึ้นจนสามารถพึ่งตนเองได้อย่างสมบูรณ์ในอนาคต

(3) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยทางการจัดการบริการสังคมในอนาคต งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยด้านบริการสังคมที่จัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่

ด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการบริการสังคม ด้านวิธีการที่ใช้ในการจัดการบริการสังคม ด้านปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสังคม ด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการ และ ด้านแนวคิดในการจัดบริการสังคม ดังนี้

- **ด้านบริการสังคมที่จัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่** ควรมีการศึกษาว่า ผู้ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการจัดให้มีบริการสังคมได้ทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างสมบูรณ์หรือไม่? อะไรคือสาเหตุแท้จริงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดให้มีบริการสังคมตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น? ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกระบุว่า ไม่มีงบประมาณหรืองบประมาณในการจัดให้มีสวัสดิการสังคม/บริการสังคมไม่เพียงพอั้นจริงหรือไม่? เหตุใดชุมชนบางแห่งที่ไม่เคยได้รับงบประมาณสนับสนุนใดๆจากรัฐจึงสามารถจัดสวัสดิการชุมชนที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพได้? เหตุใดจึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกจัดให้มีบริการสังคมด้านการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดน้อยมาก? ปัญหาอุปสรรคเรื่องนี้คืออะไร? และทำอย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนเข้าถึงสวัสดิการสังคม/บริการสังคมได้อย่างทั่วถึง?

- **ด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการบริการสังคม** ควรมีการศึกษาว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกจำนวนหนึ่งไม่ได้จัด/ไม่สามารถจัดให้มีบริการสังคมแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างครบถ้วนนั้น เป็นอุปสรรคเชื่อมโยงมาจากปัจจัยด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ข้อกำหนดของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของระบบราชการที่ยุ่ยากซับซ้อนไม่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจของสังคม ชุมชนที่ไม่เอื้ออำนวยหรือไม่? ถ้าใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกควรแก้ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยเหล่านี้ด้วยวิธีการใด? การมีหรือไม่มีบริการสังคมแก่ประชาชนในพื้นที่ขึ้นอยู่กับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีงบประมาณอย่างเพียงพอเท่านั้นใช่หรือไม่?

- **ด้านวิธีการที่ใช้ในการจัดการบริการสังคม** ควรมีการศึกษาว่า การนำเอาความพึงพอใจและความต้องการของผู้รับบริการมาเป็นศูนย์กลางการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกบางแห่งจนประสบความสำเร็จนั้นทำอย่างไร? การบริหารจัดการให้มีความสอดคล้อง สอดคล้องกับปัจจัยแวดล้อม/สถานการณ์อย่างเป็นระบบ วิธีการลดความเป็นระบบราชการลงด้วยการปรับโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานให้มีความยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดผลงามากกว่ายึดกระบวนการที่เียนย่อนั้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ทำได้หรือไม่? ถ้าได้ทำอย่างไร? มาตรฐานการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติได้วางข้อกำหนดไว้ เหมาะที่จะนำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่? ถ้าเหมาะสมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีแนวทาง/วิธีการที่จะนำมามาตรฐานการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติได้วางข้อกำหนดไว้มาประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จได้อย่างไร? จะส่งเสริมความเข้มแข็งด้านการจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์กรหลักทางด้านความมั่นคงของมนุษย์ในระดับพื้นที่ได้อย่างไร? และจะควบคุมมาตรฐานของการจัดสวัสดิการสังคม/บริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพได้อย่างไร?

• **ด้านปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสังคม** ควรมีการศึกษาว่า ปัญหาการขาดงบประมาณหรืองบประมาณไม่เพียงพอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นมีสาเหตุมาจากอะไร? องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาการขาดงบประมาณหรืองบประมาณไม่เพียงพอควรแก้ปัญหานี้อย่างไร? องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพัฒนาศักยภาพด้านการคลังและงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยไม่ผลักระคายให้กับประชาชนในท้องถิ่นจนเกินสมควรได้อย่างไร? ความยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่ชัดเจนของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องจนเป็นอุปสรรคต่องานด้านสวัสดิการสังคม/บริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นความยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่ชัดเจนของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติอะไร? ยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่ชัดเจนตรงไหน? แก้ไขได้หรือไม่? ด้วยวิธีการใด? โดยใคร? ชุดคู่มือการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม/บริการสังคมที่ผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่นใช้นั้น มีความชัดเจน เหมาะสม และครอบคลุมภารกิจงานด้านสวัสดิการสังคม/บริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่? ต้องแก้ไขเพิ่มเติมอะไรบ้าง? โดยใคร? ทำไมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือกว่าร้อยละ 50 จึงยังมีปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน/ชุมชนในพื้นที่? ทั้งที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ระบุว่าได้นำเอาความพึงพอใจและความต้องการของผู้รับหรือใช้บริการมาเป็นศูนย์กลางการปฏิบัติงาน

• **ด้านความพึงพอใจของผู้รับหรือใช้บริการ** ควรมีการศึกษาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนครนายกและจังหวัดฉะเชิงเทรา วางระบบการให้บริการประชาชนในพื้นที่อย่างไรจึงเป็นที่พึงพอใจของผู้รับหรือใช้บริการในระดับมาก? การจะทำให้ระบบการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นเหมือน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครนายกและจังหวัดฉะเชิงเทราได้นั้น ต้องทำอย่างไรบ้าง? ทำไมผู้รับหรือใช้บริการด้านการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเกือบทุกแห่งจึงประเมินให้บริการด้านนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่ำสุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรับปรุงเรื่องนี้อย่างไร?

• **ด้านแนวคิดในการจัดบริการสังคม** ควรมีการศึกษาว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกมีชุดความคิดความเชื่อเชิงอุดมการณ์และแนวคิดในเรื่องสวัสดิการสังคม/บริการสังคมอย่างไร ภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายสังคม/สวัสดิการสังคมที่รัฐกำหนด ชุดความคิดความเชื่อเชิงอุดมการณ์และแนวคิดในเรื่องสวัสดิการสังคม/บริการสังคมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกมีบทบาทต่อการจัดการบริการสังคมหรือไม่? อย่างไร? ชาวบ้านทั่วไปแยกแยะได้หรือไม่ว่าอะไรเป็นสวัสดิการสังคม/บริการสังคมแบบสังคมประชาธิปไตยเหมือนประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย? อะไรเป็นสวัสดิการสังคม/บริการสังคมแบบประชานิยมที่แจกเพื่อหวังผลทางการเมือง? มีวิธีพิจารณาเรื่องนี้อย่างไร?

ความส่งท้าย

การศึกษาการจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะช่วยให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ บริการสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ปัจจุบันที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามียุทธศาสตร์ต่อการจัดการบริการสังคม วิธีการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการจัดการบริการสังคม สิ่งที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดการบริการสังคม ความพึงพอใจที่ผู้รับหรือใช้บริการมีต่อการจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแนวคิดในการจัดบริการสังคมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองยังสามารถนำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะจากงานวิจัย ไปพัฒนา ปรับปรุงระบบการจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ไม่มากนักน้อย ฉะนั้น การส่งเสริม สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านการจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่มุมต่างๆให้มากขึ้นจึงยังเป็นสิ่งจำเป็น



เอกสารอ้างอิง

กิติพัฒน์ นนทปัทมเดช.(2548).นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ.(2546). บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนากระบวนการสวัสดิการสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: บริษัทเอ็ดมันเพรส โปรดักส์ จำกัด.

นิคม จันทริขุร.(2505).บริการสังคม.พระนคร:กรมประชาสัมพันธ์.

ประจักษ์ น้ำประสานไทย.(2557). รายงานการวิจัยเรื่อง “การจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก”. ภาควิชาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา บางแสน จังหวัดชลบุรี. (งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนการผลิตผลงานวิจัยจากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา)

แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4(พ.ศ. 2545 - 2549) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ระพีพรรณ คำหอมและคณะ.(2549). ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เทพเพ็ญวานิชย์.

ศรีหัทธิมรัตนโกศล) พาณิชพันธ์และคณะ. (2534).ความรู้พื้นฐานทางสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ม.ป.ท.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,(2553). กรอบทิศทางการจัดสวัสดิการทางสังคมที่ยั่งยืนในช่วงแผนฯ11. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

สุรพล ปธานวนิช.(2547). นโยบายสังคม: เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สุรางค์รัตน์ วศินารมณ.(2554). *การจัดการรายกรณีในงานสังคมสงเคราะห์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิญญา เวชยชัย. Case Manager: ผู้จัดการบริการสังคมในการทำงานคุ้มครองเด็ก, วารสารเพื่อการคุ้มครองเด็ก ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550
- อภิญญา เวชยชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์.(2547). *สวัสดิการสังคมฉบับชาวบ้าน : แนวคิด นโยบาย แนวทางปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: บริษัทเอดิสันเพรส โปรดักส์ จำกัด.
- Brown, Muriel. (1985). *Introduction to Social Administration in Britain*. London, Essex: Anchor Brendon Ltd.
- Carison, Judith. (2000). *Theoretical Principles and Concepts*. in Alcock, Cliff “Introducing Social Policy” , Essex, England, Prentice Hall, Harlow.
- Clegg, Joan. (1977). *Dictionary of Social Services*. Rendar: Tittmus Wilson and Son Ltd.
- George, Victor and Wilding, Paul. (1994). *Welfare and Ideology*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Hall, M. Penelope. (1955). *The Social Services of Modern England*. Rout ledge & Kegan Pual Ltd.
- Kahn, Alfred J. and Kamerman, Sheila B.(1977) Social services in international perspective ; the emergence of the sixth system, Dept. of Health, Education, and Welfare, Social and Rehabilitation Service, Office of Planning, Research, and Evaluation : for sale by the Supt. of Docs., U.S. Govt. Print. Off.
- Mullaly, Robert P. (1997). *Structural Social Work: Ideology, Theory and Practice*. Oxford University Press, N.J.: Prentice Hall.
- Skidmore, Rex A. (1983). *Social Work Administration: Dynamic Management and Human Relationships*. Prentice Hall,Inc.
- Taro Yamane. (1973). *Statistic: An Introductory Analysis*. 3rd edition. Harper International Edition.*Theory, Methods*. England: Georgetown University.
- Titmuss, R.M. (1974). *Social Policy: An Introduction*. London: George Alien & Unwin.
- William, A. and Anderson, R.(1975).*Efficiency in the Social Services*, Basil Blackwell.