

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “รูปแบบและกลไกในการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม ให้แก่ผู้สูงอายุและผู้พิการ กรณีศึกษาเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่” ได้ประยุกต์ใช้แนวคิดและทฤษฎี ดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ
  - 2.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ
  - 2.1.2 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ
  - 2.1.3 การแบ่งประเภทของบริการแบบมวลชน
  - 2.1.4 การออกแบบการจัดทำบริการสาธารณะ
  - 2.1.5 ทางเลือกในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม
  - 2.2.1 ความหมายของสวัสดิการสังคม
  - 2.2.2 องค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคม
  - 2.2.3 หลักการสวัสดิการสังคม
  - 2.2.4 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม
  - 2.2.5 รูปแบบของสวัสดิการสังคม
  - 2.2.6 สวัสดิการสังคมเชิงรุก
  - 2.2.7 การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุของประเทศไทย
    - 2.2.7.1 สวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการในประเทศไทย
- 2.3 สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม
  - 2.3.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ
  - 2.3.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม
- 2.4 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

## 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (Public Service)

### 2.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

คำนิยามของบริการสาธารณะ สามารถแบ่งออกตามบริบทที่สำคัญ 2 ประการ คือ บริบททางรัฐประศาสนศาสตร์และบริบททางด้านกฎหมาย ตามบริบททางด้านรัฐประศาสนศาสตร์มีนักวิชาการให้คำนิยามไว้หลายท่าน อาทิ

วิลเลียม เอช ลูซี เดนนิส กิลเบิร์ต และกูเธรี เอส เบิร์กเฮด (William H. Lucy, Dennis Gilbert and Gutherie S. Birkhead อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551: 225) มองว่า การให้บริการสาธารณะมี 4 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ (1) ปัจจัยนำเข้า (input) หรือทรัพยากร อันได้แก่บุคลากร ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก (2) กิจกรรม (activities) หรือกระบวนการ (process) ซึ่งเป็นกระบวนการของการบริหารทรัพยากร (3) ผล (result) หรือผลผลิต (output) ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากกระบวนการ และ (4) ความคิดเห็น (opinion) ต่อผลกระทบ (impacts) ซึ่งหมายถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นการมองการให้บริการสาธารณะที่เป็นระบบ

อิน จุน วัง (In-Joung Wang อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551: 225) มองระบบการให้บริการสาธารณะ เป็นการเคลื่อนย้ายเรื่องที่ทำให้บริการจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามที่ต้องการ โดยมองว่าการให้บริการสาธารณะมีปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ (1) ตัวบริการ (service) (2) แหล่งหรือหน่วยงานที่ให้บริการ (source) (3) ช่องทางการให้บริการ (channels) และ (5) ผู้รับบริการ (client groups) ซึ่งจากปัจจัยทั้งหมดจึงกล่าวได้ว่า การให้บริการสาธารณะว่า หมายถึง ระบบการให้บริการที่มีการเคลื่อนย้ายบริการอย่างคล่องตัวผ่านช่องทางที่เหมาะสม มาจากแหล่งให้บริการที่มีคุณภาพไปยังผู้รับบริการตรงตามเวลาที่กำหนดไว้

ส่วนบริบททางด้านกฎหมายก็ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้คำนิยามไว้ อาทิ

ประยูร กาญจนกุล (2538: 108) กล่าวว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2552: 174) ก็ได้สรุปความหมายของ บริการสาธารณะ (Public Service) ว่าหมายถึง กิจกรรมที่ถูกกำหนดให้อยู่ในการอำนาจของรัฐ ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวมทุกคนหรือที่เรียกว่าประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อเป็นการให้บริการประชาชนให้สามารถอยู่ร่วมกันในสังคม/ชุมชนได้อย่างมั่นคง ปลอดภัย มีสิ่งอำนวยความสะดวก ต่อการดำรงชีวิตอย่างน้อยที่สุดในระดับพื้นฐาน โดยองค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะคือ

ฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจมีรูปแบบในการจัดทำที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของภารกิจที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายมหาชนที่ออกมารองรับ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (อ้างใน ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และ วรณฉัตร เมียนเกิด, 2551: 18) ยังได้กล่าวถึง การจัดบริการสาธารณะ ว่าเป็นการจัดสินค้าหรือบริการที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) แก่ประชาชน โดยมีองค์ประกอบ 4 ประการดังนี้ องค์ประกอบแรก คือ สินค้าและบริการที่เกิดขึ้นนั้นต้องมีความเป็นสินค้าสาธารณะ (public good) โดยจัดขึ้นเพื่อให้บริการกับประชาชนโดยทั่วไป ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เป็นประโยชน์แก่ผู้อื่นๆ เพียงผู้เดียว อีกทั้งประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้ โดยอาศัยกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของคนในสังคมผ่านกระบวนการทางการเมืองในการผลิตสินค้าหรือบริการนั้นๆ องค์ประกอบที่สองคือ ต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการส่วนใหญ่มาจากทรัพยากรส่วนร่วมซึ่งก็คือเงินภาษีของประชาชน มากกว่ารายได้โดยตรงจากผู้บริโภคเป็นรายบุคคล ดังนั้นโดยหลักการแล้วบริการสาธารณะจึงไม่ใช่งานบริการที่เกิดขึ้นเพื่อขายให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ถึงแม้ว่าบุคคลนั้นจะจ่ายเงินเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าต้องได้รับบริการหรือมีความสามารถในการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นเพิ่มขึ้น และองค์ประกอบที่สามคือ ผู้ผลิตหรือผู้จัดหาบริการมาจากองค์กรสาธารณะ ซึ่งโดยหลักการแล้วผู้จัดหาและจัดทำบริการสาธารณะมักจะได้แก่องค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของการตัดสินใจร่วมกันของคนในสังคมซึ่งได้แก่องค์กรของรัฐ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีบริการหลากหลายประเภทที่มีเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดให้บริการหรือเป็นผู้จัดทำบริการเหล่านั้นก็ตาม แต่องค์กรภาครัฐก็ยังมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการสร้างเงื่อนไขและกำกับดูแลบริการเหล่านั้น เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม และประการสุดท้าย คือ การเข้าถึงบริการ กล่าวคือ บริการสาธารณะเป็นบริการที่มีความสามารถในการจ่ายหรือให้บริการ ทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงบริการเหล่านั้นได้ เพราะบริการสาธารณะจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของส่วนรวมเป็นหลัก

จากความหมายข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า บริการสาธารณะ หมายถึง สินค้าหรือบริการที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชนทุกคน โดยประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงหรือสินค้าหรือบริการเหล่านั้นได้อย่างเท่าเทียม โดยสินค้าหรือบริการดังกล่าวต้องอยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของภาครัฐหรือชุมชน

### 2.1.2 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

โดยทั่วไปแล้วกิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์

เดียวกันทั้งสิ้น แต่ในทางทฤษฎีไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานใดที่ครอบคลุมการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภทได้ทั้งหมด แต่ Louis Rolland แห่งสำนักความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ กล่าวว่า มีลักษณะสำคัญ 3 ประการของบริการสาธารณะที่สามารถนำมาเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะได้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552: 43-52) ประกอบไปด้วย (1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค เนื่องจากบริการสาธารณะมิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน (2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ และ (3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยบริการสาธารณะที่คืบหน้าจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะรวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

ส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะของไทยนั้นมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552: 143-146) ดังนี้

**2.1.2.1 บริการสาธารณะต้องดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง** เพราะบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนทุกคนมีความต้องการในกิจการบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างปกติโดยต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถดำเนินการเป็นช่วงๆ โดยไม่มีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องได้ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้มีได้ใช้เฉพาะกับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังคงไปถึงเอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะแทน ไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจโดยผลของกฎหมายหรือโดยสัญญาก็ตาม และหากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะดำเนินการกิจการบริการสาธารณะไปอย่างไม่สม่ำเสมอหรือไม่ต่อเนื่อง เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็จะต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญา ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้นเพื่อให้ดำเนินไปตามปกติได้

**2.1.2.2 บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน** ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30 ที่ระบุว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำ



ขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมีสิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะไม่ได้

**2.1.2.3 การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา** ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใด เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายเดียวเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยในการปรับปรุงบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องทำโดยคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยการแก้ไขปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวต้องทำโดยกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ และแม้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ตาม บุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริการสาธารณะมาขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะโดยกฎหมายไม่ได้

จากหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะข้างต้นนี้ สรุปได้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะควรมีการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง และต้องจัดบริการให้เหมาะสมและตรงกับความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งเปิดโอกาสให้เอกชนหรือประชาชนเข้ามามีสิทธิในการใช้บริการอย่างเท่าเทียมกัน

### 2.1.3 การแบ่งประเภทของบริการมวลชน (Mass Service)

บริการมวลชน (mass service) หมายถึง บริการที่ให้บริการประเภทเดียวกันแก่กลุ่มผู้รับบริการเป็นจำนวนมาก โดยบริการมวลชนถือเป็นบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในการแบ่งประเภทของบริการมวลชนนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กำหนดเกณฑ์เพื่อใช้ในการแบ่งประเภทไว้ ดังนี้

Cook et al. (1999 อ้างใน Sandy Ng et al. 2007) ได้แบ่งประเภทของบริการ โดยใช้เกณฑ์ในการแบ่ง ดังนี้ การระบุจำนวนบริการ และ/หรือ สินค้าและบริการ กลยุทธ์ของบริการ ประสิทธิภาพของระบบการให้บริการ คุณภาพของการให้บริการ และรูปแบบการให้บริการ

Bowen (1990 อ้างใน Sandy Ng et al. 2007) ได้ใช้หลักของผู้รับและผู้ให้บริการมาสร้างเกณฑ์ในการแบ่งประเภทของบริการ ดังนี้ การให้ความสำคัญต่อพนักงาน การปรับเปลี่ยนบริการให้เหมาะสมกับผู้รับบริการ ความสามารถในการเข้าถึงบริการ การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และ

ผู้รับบริการ การมุ่งเน้นระหว่างคนหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการให้บริการ คุณประโยชน์ที่จะได้รับจากบริการ และความแตกต่างระหว่างองค์กร ซึ่งจากเกณฑ์ดังกล่าวสามารถแบ่งบริการออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 เป็นบริการที่มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการอยู่ในระดับสูง และต้องมีการปรับเปลี่ยนบริการเพื่อให้เหมาะสมกับผู้รับบริการแต่ละคน ประเภทที่ 2 เป็นบริการที่มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการอยู่ในระดับปานกลาง เป็นบริการที่สามารถปรับเปลี่ยนบริการได้สิ่งหนึ่งเพื่อให้เหมาะสมกับผู้รับบริการ และประเภทที่ 3 เป็นบริการที่มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการอยู่ในระดับปานกลาง มีการกำหนดการให้บริการไว้อย่างเป็นมาตรฐาน

Silvestro et al.(1992 อ้างใน Sandy Ng et al. 2007) ได้แบ่งประเภทของบริการบนความสัมพันธ์ของ อุปกรณ์ที่ใช้ในการให้บริการ ผู้รับบริการ ผู้ให้บริการ โดยแบ่งเกณฑ์ต่างๆ ได้ดังนี้ การมุ่งเน้นระหว่างคนหรืออุปกรณ์ที่ใช้สำหรับให้บริการ ระดับการมุ่งเน้นระหว่างผลิตภัณฑ์ที่จะได้รับจากบริการหรือกระบวนการในการให้บริการ ระดับของระยะเวลาในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการ ระดับของการปรับเปลี่ยนบริการให้เหมาะสมกับผู้รับบริการ ระดับการตัดสินใจ การสร้างมูลค่าเพิ่ม ณ จุดให้บริการ (front office) และจุดอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นจุดให้บริการ (back office) และจำนวนลูกค้าที่เข้ารับบริการในแต่ละวัน ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวสามารถแบ่งประเภทของบริการออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 Professional services เป็นบริการที่มุ่งเน้นคนและกระบวนการในการให้บริการ ระยะเวลาในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการอยู่ในระดับสูง การปรับเปลี่ยนบริการให้เหมาะสมกับผู้รับบริการอยู่ในระดับสูง ระดับการตัดสินใจอยู่ในระดับสูง มีการสร้างมูลค่าเพิ่ม ณ จุดให้บริการ (front office) และจำนวนลูกค้าที่เข้ารับบริการในแต่ละวันมีปริมาณน้อย ประเภทที่ 2 Service shop เป็นบริการที่มีการผสมผสานระหว่างการใช้คนและอุปกรณ์ในการให้บริการ มุ่งเน้นผลิตภัณฑ์กับกระบวนการในการให้บริการควบคู่กันไป ระยะเวลาในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการอยู่ในระดับปานกลาง การปรับเปลี่ยนบริการให้เหมาะสมกับผู้รับบริการอยู่ในระดับปานกลาง ระดับการตัดสินใจอยู่ในระดับปานกลาง มีการสร้างมูลค่าเพิ่ม ณ จุดให้บริการ (front office) และจุดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (back office) และจำนวนลูกค้าที่เข้ารับบริการในแต่ละวันมีปริมาณปานกลาง สุดท้ายบริการประเภทที่ 3 Mass services เป็นบริการที่มุ่งเน้นอุปกรณ์ในการให้บริการ มุ่งเน้นผลิตภัณฑ์ที่จะได้รับจากบริการ ระยะเวลาในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการอยู่ในระดับต่ำ การปรับเปลี่ยนบริการให้เหมาะสมกับผู้รับบริการอยู่ในระดับต่ำ ระดับการตัดสินใจอยู่ในระดับต่ำ มีการสร้างมูลค่า ณ จุดอื่นที่ไม่ได้เป็นจุดให้บริการ (back office) และจำนวนลูกค้าที่เข้ารับบริการในแต่ละวันมีปริมาณมาก

Kellogg and Chase (1995 อ้างใน Sandy Ng et al. 2007) ได้แบ่งประเภทของบริการโดยใช้เกณฑ์ในการแบ่ง ดังนี้ ระยะเวลาในการมีปฏิสัมพันธ์ ความไว้วางใจระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการ และความเพียงพอของข้อมูล

จากการแบ่งประเภทของบริการของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า การให้บริการจะมุ่งเน้นความสำคัญต่อการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้รับและผู้ให้บริการ นอกจากนั้น Bowen และ Silvestro และคณะ ยังได้ให้ความสำคัญต่อจุดมุ่งเน้นเดียวกัน คือ มุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบริการให้เหมาะสมกับผู้รับบริการ และมุ่งเน้นระหว่างคนหรืออุปกรณ์ที่ใช้สำหรับให้บริการ สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตาราง 2.1 เกณฑ์ในการแบ่งประเภทของบริการมวลชน (mass service)

ลำดับที่	เกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งประเภทของบริการ	นักวิชาการ		
		Kellogg and Chase (1995)	Silvestro et al. (1992)	Bowen (1990)
1	การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการ	✓	✓	✓
2	การปรับเปลี่ยนบริการให้เหมาะสมกับผู้รับบริการ		✓	✓
3	การมุ่งเน้นระหว่างคนหรืออุปกรณ์ที่ใช้สำหรับให้บริการ		✓	✓
4	ความสามารถของผู้รับบริการในการเข้าถึงบริการ			✓
5	คุณประโยชน์ที่จะได้รับจากบริการ			✓
6	ความแตกต่างระหว่างบริษัท			✓
7	การให้ความสำคัญต่อพนักงาน			✓
8	ระดับการตัดสินใจ		✓	
9	การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่บริการระหว่าง จุดให้บริการ (front office) และจุดที่ไม่ได้เป็นจุดให้บริการ (back office)		✓	
10	ระดับการมุ่งเน้นระหว่างผลิตภัณฑ์ที่ตรงกับกระบวนการในการให้บริการ		✓	

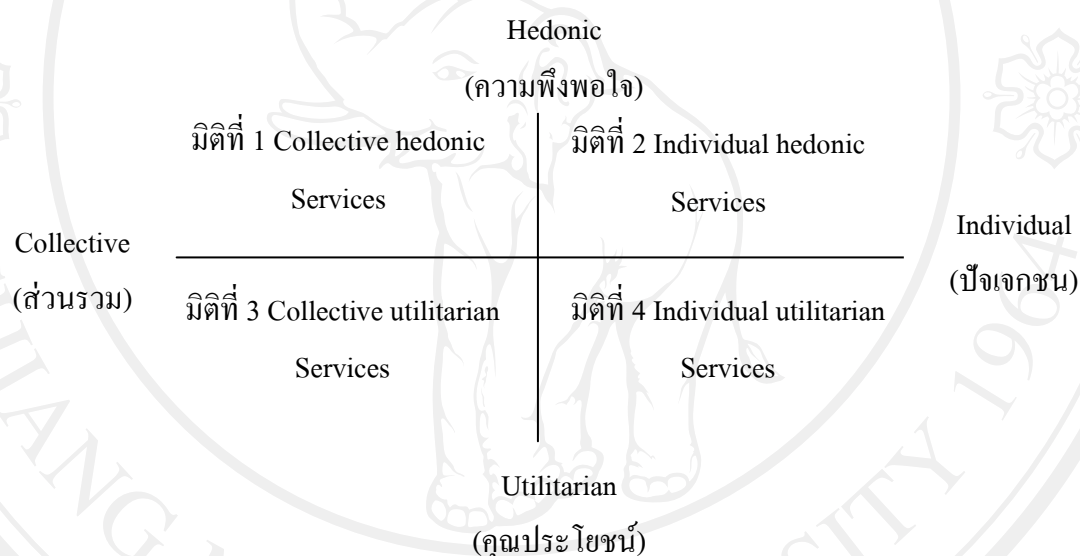
ตาราง 2.1 (ต่อ)

ลำดับ ที่	เกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งประเภทของบริการ	นักวิชาการ		
		Kellog and Chase (1995)	Silvestro et al. (1992)	Bowen (1990)
11	จำนวนลูกค้าที่เข้ารับบริการในแต่ละวัน		✓	
12	ความไว้วางใจระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการ	✓		
13	ความเพียงพอของข้อมูล	✓		

ดัดแปลงจาก : Sandy Ng et al. 2007

ต่อมา Sandy et al. (2007) ก็ได้นำเกณฑ์ของ Silvestro และคณะ (1992 อ้างใน Sandy Ng et al. 2007) มาประยุกต์ใช้ในการแบ่งประเภทของบริการมวลชน 6 เกณฑ์ ดังนี้ การมุ่งเน้นระหว่างคนหรืออุปกรณ์ที่ใช้เป็นองค์ประกอบหลักในการให้บริการ การมุ่งเน้นระหว่างผลิตภัณฑ์ที่จะได้รับหรือซื้อไปจากบริการกับกระบวนการในการให้บริการ ระดับของระยะเวลาในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการในแต่ละครั้งของการให้บริการ ระดับของการปรับเปลี่ยนบริการให้เหมาะสมกับผู้รับบริการ ระดับการตัดสินใจ การสร้างมูลค่าเพิ่ม ณ จุดให้บริการ (front office) และจุดอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นจุดให้บริการ (back office) และยังสามารถเพิ่มเติมเกณฑ์หรือมิติจากคุณลักษณะเฉพาะที่มีอยู่ของบริการประเภท mass service ขึ้นมาพิจารณาอีก 2 เกณฑ์ ได้แก่ เกณฑ์เกี่ยวกับมุมมองของการจัดทำบริการ (view – service delivery) ประกอบด้วย การบริการสำหรับส่วนรวม (collective) และการบริการสำหรับปัจเจกชน (individual) และเกณฑ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์หลักของการบริโภค (purpose of consumption) ประกอบด้วย การบริโภคเพื่อความพึงพอใจ (hedonic) และการบริโภคเพื่อก่อให้เกิดคุณประโยชน์ (utilitarian) ซึ่งเกณฑ์เกี่ยวกับมุมมองการจัดทำบริการ (view – service delivery) ใช้บริบทด้านเวลาเป็นตัวพิจารณา โดยที่บริการประเภท Collective services ผู้รับบริการทั้งหมดสามารถรับบริการพร้อมกัน ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (at a certain point in time to all consumer) โดยมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการรับบริการพร้อมกัน แต่บริการประเภท Individual services นั้นผู้บริโภคทั้งหมดไม่สามารถรับบริการพร้อมกันได้ ผู้รับบริการสามารถเลือกรับบริการดังกล่าวในสถานที่หรือในช่วงเวลาที่ต่างกัน (separate point in time) ส่วนเกณฑ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์หลักของการบริโภค (purpose of consumption) ใช้วัตถุประสงค์ของการบริโภคเป็นตัวพิจารณา โดยบริการประเภท Utilitarian service เป็นบริการที่บริโภคเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็น เมื่อบริโภคแล้วจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์แก่ผู้รับบริการ ซึ่ง

ลักษณะดังกล่าวถือเป็นคุณลักษณะตามธรรมชาติของบริการประเภทนี้ แต่บริการประเภท Hedonic service นั้นบริโภคเพื่อก่อให้เกิดความพึงพอใจ ความบันเทิง และความสนุกสนาน เป็นหลัก โดยผู้รับบริการจะยึดประสบการณ์ ทัศนคติ แรงกระตุ้นจากภายในเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจประเภทของการจัดทำบริการดังกล่าว และเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ของ Silvestro และคณะ (1992 อ้างใน Sandy Ng et al. 2007) ประกอบกับเกณฑ์ของ Sandy และคณะ (2007) แล้วสามารถแบ่งการจัดทำบริการประเภท mass service ออกเป็น 4 มิติ คือ Collective hedonic Services, Individual hedonic Services, Collective utilitarian Services และ Individual utilitarian Services (Sandy et al., 2007) ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพ 2.1 การแบ่งประเภทของบริการมวลชน (mass service)

ที่มา : Sandy et al. (2007: 477)

โดยที่การจัดทำบริการของ mass service ในแต่ละมิติจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้  
**มิติที่ 1 Collective hedonic services** เป็นการจัดทำบริการที่ผู้รับบริการทั้งหมดสามารถรับบริการเดียวกัน ได้พร้อมกัน ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งในสถานที่เดียวกัน วัตถุประสงค์ของการรับบริการเพื่อก่อให้เกิดความพึงพอใจ โดยการมุ่งเน้นของบริการจะผสมผสานระหว่างพนักงาน (คน) และอุปกรณ์ควบคู่กันไปใน การให้บริการ มุ่งเน้นกระบวนการของการให้บริการเป็นหลัก ระดับของระยะเวลาในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการอยู่ในระดับสูง ซึ่งอาจใช้ระยะเวลาเป็นชั่วโมง วัน หรืออาจเป็นสัปดาห์ ระดับของการปรับเปลี่ยนบริการเพื่อให้เหมาะสมกับ



ผู้รับบริการอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจะมีการกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการในการให้บริการไว้อย่างเป็นมาตรฐาน ระดับการตัดสินใจของผู้ให้บริการอยู่ในระดับต่ำ หากต้องมีการตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวกับบริการต้องได้รับการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาหรือจากผู้ควบคุมดูแลเท่านั้น การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่บริการสามารถทำได้ ณ จุดให้บริการ (front office) และจะให้ความสำคัญต่อพนักงานที่ทำหน้าที่ปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรง เช่น โรงหนัง คอนเสิร์ต การแสดงดนตรี เป็นต้น

**มิติที่ 2 Individual hedonic services** เป็นการจัดทำบริการที่ผู้รับบริการทั้งหมดไม่สามารถรับบริการพร้อมกันได้ ผู้รับบริการสามารถเลือกรับบริการดังกล่าวในสถานที่หรือในช่วงเวลาที่ต่างกัน วัตถุประสงค์ของการรับบริการเพื่อก่อให้เกิดความพึงพอใจ โดยการมุ่งเน้นของบริการจะผสมผสานระหว่างพนักงาน (คน) และอุปกรณ์ควบคู่กันไปในการให้บริการ มุ่งเน้นกระบวนการของการให้บริการเป็นหลัก ระดับของระยะเวลาในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการอยู่ในระดับสูง ซึ่งอาจใช้ระยะเวลาเป็นชั่วโมง วัน หรืออาจเป็นสัปดาห์ ระดับของการปรับเปลี่ยนบริการเพื่อให้เหมาะสมกับผู้รับบริการอยู่ในระดับปานกลาง ผู้ให้บริการต้องมีทักษะที่จำเป็นต่อการให้บริการร่วมด้วย ระดับการตัดสินใจของผู้ให้บริการอยู่ในระดับต่ำ หากต้องมีการตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวกับบริการต้องได้รับการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาหรือจากผู้ควบคุมดูแลเท่านั้น และการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่บริการสามารถทำได้ ณ จุดให้บริการ (front office) และจุดอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นจุดให้บริการ (back office) เช่น พิพิธภัณฑสถาน สวนสนุก เป็นต้น

**มิติที่ 3 Collective utilitarian services** เป็นการจัดทำบริการที่ผู้รับบริการทั้งหมดสามารถรับบริการเดียวกัน ได้พร้อมกัน ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งในสถานที่เดียวกัน วัตถุประสงค์ของการรับบริการเพื่อก่อให้เกิดคุณประโยชน์ต่อผู้รับบริการเอง โดยการมุ่งเน้นของบริการจะผสมผสานระหว่างพนักงาน (คน) และอุปกรณ์ควบคู่กันไปในการให้บริการ มุ่งเน้นผลิตภัณฑ์ที่จะได้รับหรือซื้อไปจากบริการเป็นหลัก ระดับของระยะเวลาในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการอยู่ในระดับสูง ซึ่งอาจใช้ระยะเวลาเป็นชั่วโมง วัน หรืออาจเป็นสัปดาห์ ระดับของการปรับเปลี่ยนบริการเพื่อให้เหมาะสมกับผู้รับบริการอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจะมีการกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการในการให้บริการไว้อย่างเป็นมาตรฐาน ระดับการตัดสินใจของผู้ให้บริการอยู่ในระดับต่ำ หากต้องมีการตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวกับบริการต้องได้รับการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาหรือจากผู้ควบคุมดูแลเท่านั้น และการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่บริการสามารถทำได้ ณ จุดให้บริการ (front office) และจุดอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นจุดให้บริการ (back office) เช่น การประชุมสัมมนาทางด้านการศึกษา เป็นต้น

**มิติที่ 4 Individual utilitarian services** เป็นการจัดทำบริการที่ผู้รับบริการทั้งหมดไม่สามารถรับบริการพร้อมกันได้ ผู้รับบริการสามารถเลือกรับบริการดังกล่าวในสถานที่หรือในช่วงเวลาที่ต่างกัน วัตถุประสงค์ของการรับบริการเพื่อก่อให้เกิดคุณประโยชน์ต่อผู้รับบริการเอง โดยจะมุ่งเน้นที่อุปการณ์เป็นองค์ประกอบหลักในการให้บริการ และยังมุ่งเน้นผลิตภัณฑ์ที่จะได้รับหรือซื้อไปจากบริการเป็นหลัก ระดับของระยะเวลาในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการอยู่ในรูปแบบผสมผสาน อาจใช้ระยะเวลาเป็นนาที ชั่วโมง วัน หรืออาจเป็นสัปดาห์ ระดับของการปรับเปลี่ยนบริการเพื่อให้เหมาะสมกับผู้รับบริการอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจะมีการกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการในการให้บริการไว้อย่างเป็นมาตรฐาน ระดับการตัดสินใจของผู้ให้บริการอยู่ในระดับต่ำ หากต้องมีการตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวกับบริการต้องได้รับการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาหรือจากผู้ควบคุมดูแลเท่านั้น และการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่บริการสามารถทำได้ ณ จุดอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นจุดให้บริการ (back office) เช่น การคมนาคมขนส่งมวลชน ห้องสมุด เป็นต้น

ตาราง 2.2 มิติของการแบ่งบริการมวลชน (mass service)

เกณฑ์	การจัดทำบริการ			
	มิติที่ 1 Collective hedonic Services	มิติที่ 2 Individual hedonic Services	มิติที่ 3 Collective utilitarian Services	มิติที่ 4 Individual utilitarian Services
1. มุมมองของการจัดทำบริการ	ผู้รับบริการทั้งหมดสามารถรับบริการพร้อมกันได้	ผู้รับบริการทั้งหมดไม่สามารถรับบริการพร้อมกันได้	ผู้รับบริการทั้งหมดสามารถรับบริการพร้อมกันได้	ผู้รับบริการทั้งหมดไม่สามารถรับบริการพร้อมกันได้
2. วัตถุประสงค์หลักของการบริโภค	ความพึงพอใจ	ความพึงพอใจ	คุณประโยชน์	คุณประโยชน์
3. การมุ่งเน้นระหว่างพนักงาน (คน) หรืออุปกรณ์ที่ใช้เป็นองค์ประกอบหลักในการให้บริการ	ผสมผสานระหว่างพนักงานกับอุปกรณ์	ผสมผสานระหว่างพนักงานกับอุปกรณ์	ผสมผสานระหว่างพนักงานกับอุปกรณ์	อุปกรณ์
4. การมุ่งเน้นระหว่างผลิตภัณฑ์ที่จะได้รับหรือซื้อไปจากบริการกับกระบวนการในการให้บริการ	กระบวนการ	กระบวนการ	ผลิตภัณฑ์	ผลิตภัณฑ์

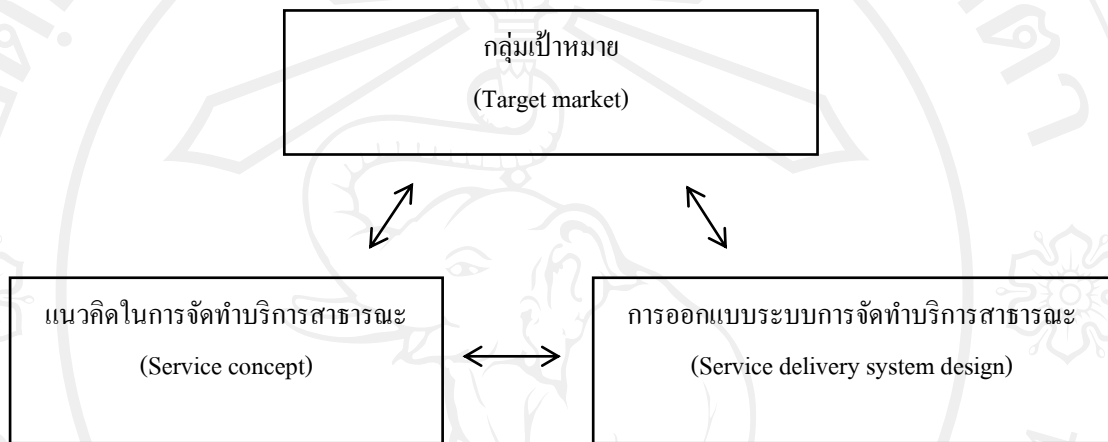
ตาราง 2.2 (ต่อ)

เกณฑ์	การจัดทำบริการ			
	มิติที่ 1 Collective hedonic Services	มิติที่ 2 Individual hedonic Services	มิติที่ 3 Collective utilitarian Services	มิติที่ 4 Individual utilitarian Services
5. ระดับของระยะเวลาในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการในแต่ละครั้งของการให้บริการ	สูง	สูง	สูง	ผสมผสานระหว่างสูงกับต่ำ
6. ระดับของการปรับเปลี่ยนบริการให้เหมาะสมกับผู้รับบริการ	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ	ต่ำ
7. ระดับการตัดสินใจ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ
8. การสร้างมูลค่าเพิ่ม ณ จุดให้บริการกับ (front office) จุดอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นจุดให้บริการ (back office)	Front office	ผสมผสานระหว่าง front office กับ back office	ผสมผสานระหว่าง front office กับ back office	Back office

ที่มา : Sandy et al. (2007: 476)

#### 2.1.4 การออกแบบการจัดทำบริการสาธารณะ

Roth and Menor (2003 อ้างใน F.Ponsignon, P.A. Smart and R.S. Maull, 2011: 326) ได้ตั้งแะระห์แบบจำลองของการออกแบบการจัดทำบริการสาธารณะ เรียกว่า สามเหลี่ยมกลยุทธ์การจัดทำบริการสาธารณะ (The service strategy triad) ดังแผนภาพที่ 2.2



ภาพ 2.2 สามเหลี่ยมกลยุทธ์การจัดทำบริการสาธารณะ

ที่มา: Roth and Menor (อ้างใน F.Ponsignon, P.A. Smart and R.S. Maull, 2011: 326)

สามเหลี่ยมกลยุทธ์การจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ดังนี้

**กลุ่มเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ** ซึ่งจะต้องมีการระบุกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง เพื่อให้การกำหนดแนวคิดและการออกแบบการจัดทำบริการสาธารณะนั้นตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

**แนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะ** แนวคิดดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของบริการสาธารณะที่นำเสนอให้แก่กลุ่มเป้าหมาย ซึ่ง Sasser และคณะ (1978 อ้างใน F.Ponsignon, P.A. Smart and R.S. Maull, 2011: 327) กล่าวว่า แนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะ หมายถึง กลุ่มของสินค้าและบริการที่มอบให้กับลูกค้า รวมถึงความสัมพันธ์ของแต่ละองค์ประกอบที่มีให้แก่ผู้บริโภคทั้งในส่วนขององค์ประกอบที่สามารถจับต้องได้และที่ไม่สามารถจับต้องได้ เป็นการกำหนดส่วนประกอบต่างๆ ของบริการ นอกจากนี้ แนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะยังหมายถึง การถ่ายทอดคุณประโยชน์และคุณค่าไปยังลูกค้า (Collier, 1994 อ้างใน F.Ponsignon, P.A.



Smart and R.S. Maull, 2011: 327) จากความหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่า แนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะ หมายถึง การนำเสนอสิ่งที่มีมูลค่าขององค์กรให้แก่ลูกค้า (Brohman et al., 2002; Edvardsson and Olsson, 1996; Heskett, 1987 อ้างใน F.Ponsignon, P.A. Smart and R.S. Maull, 2011: 327) ดังนั้นในการกำหนดแนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องสอดคล้องสัมพันธ์กับกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย

**การออกแบบระบบการจัดทำบริการสาธารณะ** หมายถึง การดำเนินการส่งมอบแนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มลูกค้าเป้าหมาย (Tax and Stuart, 1997 อ้างใน F.Ponsignon, P.A. Smart and R.S. Maull, 2011: 327) ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้นำเสนอองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาสำหรับการออกแบบระบบการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น Heskett (1987 อ้างใน F.Ponsignon, P.A. Smart and R.S. Maull, 2011: 327) เสนอว่า การออกแบบทางเลือกในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะต้องพิจารณาถึง บทบาทหน้าที่ของคน เทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก อุปกรณ์ การจัดการพื้นที่ (lay out) ขั้นตอนการให้บริการ และระเบียบวิธีการปฏิบัติหน้าที่ (procedure) เช่นเดียวกับ Ramaswamy (1996 อ้างใน F.Ponsignon, P.A. Smart and R.S. Maull, 2011: 327) ที่เสนอว่าการตัดสินใจเกี่ยวกับการออกแบบระบบการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะต้องสัมพันธ์กับสิ่งอำนวยความสะดวก ณ จุดให้บริการที่จัดเตรียมไว้ และต้องสัมพันธ์กับกระบวนการจัดส่งบริการเหล่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดคุณลักษณะของระบบการจัดทำบริการสาธารณะข้างต้นถูกกำหนดจากความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างคน กระบวนการให้บริการ และองค์ประกอบทางด้านกายภาพ โดยมีติดังกล่าวจะต้องพิจารณาร่วมกับแผนและแนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะ ต่อมา Roth and Menor (2003 อ้างใน F.Ponsignon, P.A. Smart and R.S. Maull, 2011: 327) จึงได้นำเสนอถึงองค์ประกอบในการออกแบบระบบการจัดทำบริการสาธารณะว่าจะต้องประกอบไปด้วย องค์ประกอบแรก คือ ลักษณะโครงสร้าง ซึ่งเป็นลักษณะทางกายภาพของระบบการให้บริการ เช่น สิ่งอำนวยความสะดวก การจัดการพื้นที่ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ องค์ประกอบที่สอง คือ โครงสร้างพื้นฐาน โดยจะกล่าวถึงบทบาท หน้าที่ของผู้จัดทำบริการ อาทิ การออกแบบงาน (job design) นโยบาย และทักษะต่างๆ ของผู้ให้บริการ องค์ประกอบที่สาม คือ การบูรณาการ จะเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ ห่วงโซ่อุปทานของการบริการ และการประยุกต์ใช้อุปกรณ์และกลไกในการให้บริการ จากองค์ประกอบข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า องค์ประกอบที่จำเป็นต่อการออกแบบระบบการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบไปด้วย บทบาทของคน บทบาทของเทคโนโลยีและอุปกรณ์ และบทบาทของสถานที่และการจัดการพื้นที่

จากแนวคิดการออกแบบการจัดทำบริการสาธารณะข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะต้องมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงในการจัดทำบริการสาธารณะ

เพื่อที่จะนำไปสู่การกำหนดแนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะให้เหมาะสมและตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย จากนั้นก็จะนำไปสู่การออกแบบระบบการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะต้องพิจารณาถึง รูปแบบในการออกแบบบริการสาธารณะ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ และสถานที่ให้บริการดังกล่าวด้วย

### 2.1.5 ทางเลือกในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นประกอบไปด้วย 3 ทางเลือกหลัก คือ ทางเลือกภาครัฐ ทางเลือกภาคเอกชน และทางเลือกที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ซึ่งแต่ละทางเลือกหลักนั้นก็ประกอบไปด้วยหลายทางเลือกย่อยที่มีคุณลักษณะ สิ่งกระตุ้นทั้งทางด้านบวกและทางด้านลบ รวมไปถึงประสิทธิภาพของการนำแต่ละทางเลือกย่อยไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นที่แตกต่างกัน (Harry Kitchen, 2005: 117-148) ดังนี้

**2.1.5.1 ทางเลือกภาครัฐ (Public Sector Alternative)** เป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐบาลท้องถิ่น หรือผ่าน โครงสร้างที่แยกตัวออกมาจากรัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นถือได้ว่ามีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงต่อการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะ (public good and public service) โดยสินค้าและบริการดังกล่าวอาจไม่ได้กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมจากผู้รับบริการ แต่มักได้รับเงินอุดหนุนจากภาษีท้องถิ่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง หรือในบางกรณีก็อาจมีการจัดเก็บค่าบริการจากรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งในการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะนั้นหากรัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลท้องถิ่นก็จะมอบความรับผิดชอบดังกล่าวให้แก่หน่วยงานอื่น โดยจะใช้เกณฑ์ 4 ประการดังต่อไปนี้ในการพิจารณาถึงความเหมาะสม ประการแรก ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ประการที่สอง ความรับผิดชอบของประชาชนในพื้นที่ ประการที่สาม ความโปร่งใสในการจัดทำบริการสาธารณะ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ และประการที่สี่ ความง่ายในการบริหารของรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งในส่วนของการดำเนินงานและการประสานงาน

**2.1.5.2 ทางเลือกภาคเอกชน (Private Sector Alternative)** ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นโดยทางเลือกภาคเอกชนมีหลายวิธีการ ดังนี้

1) การทำสัญญาจ้างให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น (Contracting Out) เป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพราะการทำสัญญาจ้างนั้นจะดำเนินการผ่านการแข่งขันโดยการประมูล เป็นวิธีการที่กระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน และนำมาซึ่งความประหยัดต้นทุนในการดำเนินการต่อหน่วยของตัวแทนที่ได้รับทราบว่าจ้างให้เข้ามาจัดทำ

บริการอื่นๆ ซึ่งในการทำสัญญาจ้างนั้นสามารถดำเนินการได้ทั้งหน่วยงานภาคเอกชน หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรไม่แสวงแสวงหากำไร และองค์กรอาสาสมัคร

2) การให้เงินอุดหนุนแก่บริการที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Grants for Specific Services) โดยรัฐบาลท้องถิ่นมักให้เงินอุดหนุนผ่านกลุ่มหรือกิจกรรมต่างๆ ภายในชุมชนหรือสังคม รวมไปถึงกลุ่มอาสาสมัคร องค์กรการกุศล กลุ่มที่ทำกิจกรรมสันตนาการและกิจกรรมทางวัฒนธรรม นอกจากนั้นยังได้ให้เงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการพิเศษ (special board) ซึ่งเงินอุดหนุนที่ให้มีทั้งลักษณะที่ให้เป็นประจำอย่างต่อเนื่อง และลักษณะที่ให้เป็นการครั้งคราว

3) อาสาสมัคร (Volunteer) เป็นวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเฉพาะเจาะจง โดยอาสาสมัครเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการ ซึ่งโดยปรกติอาสาสมัครจะได้รับมอบหมายหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ในการดำเนินงานของอาสาสมัครนั้นมักไม่มีการจ่ายเงินช่วยเหลือหรือจ่ายค่าตอบแทนให้แก่อาสาสมัครที่มาปฏิบัติงาน

4) การรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกัน (Self-help Groups) เป็นทางเลือกที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับอาสาสมัคร เป็นการจัดทำบริการ โดยการรวมตัวกันระหว่างผู้ที่อยู่อาศัยในละแวกหรือในชุมชนเดียวกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

5) ระบบการจัดทำบริการสาธารณะแบบผสมผสาน (Mix of Delivery Systems) เป็นการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐ (ระดับรัฐบาล ระดับจังหวัด ระดับองค์กรวิสาหกิจท้องถิ่น) กับองค์กรภาครัฐอื่นๆ หรือร่วมกับตัวแทนของภาครัฐ ภาคเอกชน (เช่น การทำสัญญาจ้างกับภาคเอกชน) เพราะไม่มีเทศบาลใดมีขนาดที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมด

**2.1.5.3 ทางเลือกที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (Public-Private Partnership Alternative)** ซึ่งรูปแบบความร่วมมือที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1) ภาคเอกชนเป็นผู้ให้บริการและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการให้บริการ โดยจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้บริการ ส่วนภาครัฐจะรับผิดชอบในส่วนของการลงทุน

2) ภาคเอกชนทำสัญญาเช่าหรือจ่ายค่าสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ภาครัฐ จากนั้นก็บริหารจัดการและจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้รับบริการ

3) ภาคเอกชนจัดทำระบบโครงสร้างพื้นฐานในการให้บริการ จากนั้นก็โอนถ่ายให้ภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบต่อไป หรือภาคเอกชนอาจมีการดำเนินการบริหารจัดการในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง จากนั้นก็โอนถ่ายให้แก่ภาครัฐ

4) ภาคเอกชนเป็นผู้ควบคุมในส่วนของสินทรัพย์ทางการเงิน (capital financing) ส่วนภาครัฐจะเป็นผู้ควบคุมในส่วนของการดำเนินการ (operation)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้นสามารถกระทำได้ 3 ทางเลือก ไม่ว่าจะเป็นทางเลือกภาครัฐ ทางเลือกภาคเอกชน และทางเลือกที่เป็นความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยแต่ละท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมของตน เพื่อให้ได้มาซึ่งทางเลือกที่เหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน เพื่อให้บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นนั้นตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้ โดยหน้าที่หลักของภาครัฐควรเป็นเพียงผู้ติดตามและอำนวยความสะดวกในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคมทั้งในด้านสวัสดิการทั่วไปและสวัสดิการเฉพาะประชาชนแต่ละช่วงวัย ล้วนเกิดจากระบบคุณค่าที่แต่ละสังคมสร้างขึ้น (กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2554) ดังนั้นแต่ละสังคมจึงมีแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นบริบทของแต่ละสังคม พื้นฐานความเชื่อ ระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคม วัฒนธรรมของประเทศนั้น (ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 2)

### 2.2.1 ความหมายของสวัสดิการสังคม

นักวิชาการหลายท่านได้นิยามความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคมไว้แตกต่างกัน ซึ่งจะขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อม การรับรู้ และการให้คุณค่าแนวคิดที่แตกต่างกัน ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้ยึดการนิยามความหมายตามเกณฑ์การแบ่งของระพีพรรณ คำหอม (2554: 4-14) ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 เกณฑ์ดังนี้

เกณฑ์ที่ 1 คุณภาพชีวิตที่ดี หรือการอยู่ดีกินดี (Quality of Life or Well-being) ควบคู่กับการใช้นโยบายทางสังคมเพื่อสร้างระบบบริการสังคมอย่างครอบคลุมเพื่อนำไปสู่การสร้างความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงทางสังคมโดยรวม ซึ่งมีนักวิชาการที่ได้นิยามความหมายในลักษณะดังกล่าว ดังนี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ได้นิยามความหมายของสวัสดิการสังคม ว่าหมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ



กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2549: 10) ได้นิยามความหมายของ สวัสดิการสังคมว่า เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความสุขบนพื้นฐานความเป็นอยู่ที่มีมั่นคงอย่างมีเสถียรภาพ มีองค์ประกอบ 3 ประการคือ สวัสดิการทางกาย (สุขอนามัย) สวัสดิภาพทางจิตใจ (สุขภาพจิต) และสวัสดิภาพทางวัตถุ (ทรัพย์สินสมบัติหรือความรุ่งเรือง)

จอห์น เทอร์เนอร์ (1974 อ้างใน วันทนีย์ วาติกะสิน และคณะ 2553: 1) ได้นิยามคำว่า สวัสดิการสังคม ว่าเป็นความพยายามส่งเสริมให้ประชาชนมีมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานที่มั่นคง โดยครอบคลุมการบริการกับบุคคลและชุมชนในลักษณะการพัฒนาสังคม และการเสริมสร้างให้บุคคลสามารถเผชิญกับสภาพปัญหาทางร่างกาย จิตใจ เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการพยายามขจัดสภาวะที่พึ่งตนเองไม่ได้ของประชาชนให้หมดไป

James Midgley (อ้างใน สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2549: 11) ได้กล่าวถึง สวัสดิการสังคมว่า เป็นสภาวะ (State) หรือเงื่อนไข (Condition) ที่สภาวะความกินดีอยู่ดีของประชาชนเกิดขึ้น (Human Well-Being) เมื่อปัญหาสังคมได้รับการแก้ไข ความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนอง หรือการเปิดโอกาสทางสังคมให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึง ในการที่จะได้รับการพัฒนาศักยภาพของพวกเขาได้อย่างสูงสุด

องค์การสหประชาชาติ (อ้างใน กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2554: 4-5) ได้นิยามคำว่า สวัสดิการสังคม คือ ระบบการจัดการเกี่ยวกับบริการสังคมต่างๆ ของสถาบันทางสังคมทั้งหลาย ที่กำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคลและกลุ่ม เพื่อให้บรรลุถึง ซึ่งความพอใจในมาตรฐานของชีวิตและสุขภาพอนามัย และความพอใจในความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่จะพัฒนาเขาเหล่านั้น ให้มีความสามารถอย่างเต็มที่ และส่งเสริมให้ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สอดคล้องกับความต้องการของครอบครัวและชุมชน

เกณฑ์ที่ 2 สวัสดิการสังคมเป็นวัตถุประสงค์ (Aim) โดยเชื่อว่าสวัสดิการสังคมเป็นเป้าหมายการทำงานเพื่อใช้งานสวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การพัฒนาสังคมโดยรวม

เกณฑ์ที่ 3 ความหมายเฉพาะเจาะจงในรูปของโครงการหรือกิจกรรมหรือบริการ ซึ่งนักวิชาการที่นิยามความหมายตามเกณฑ์ดังกล่าว อาทิ

Encyclopedia of Social Work (1971 อ้างใน วันทนีย์ วาติกะสิน และคณะ 2553: 1) ได้นิยามสวัสดิการสังคมว่าหมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานทั้งของรัฐบาลและอาสาสมัคร เพื่อมุ่งป้องกันและขจัดปัญหาสังคม หรือปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล กลุ่มและชุมชน กิจกรรมดังกล่าวนี้ใช้บุคลากรนักวิชาชีพที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาย อาทิ แพทย์ พยาบาล นัก



กฎหมาย นักการศึกษา วิศวกร นักบริหาร นักสังคมสงเคราะห์ ตลอดจนผู้ช่วยนักวิชาชีพในสาขาต่างๆ

วิจิตร ระวิวงศ์ (2532 อ้างใน วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ 2553: 1-2) ได้ให้ความหมายของสวัสดิการสังคมว่าหมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลและเอกชนทุกระดับจัดให้มีขึ้นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยอาศัยผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้จากหลายสาขา ไม่เฉพาะแต่นักสังคมสงเคราะห์เท่านั้น ทั้งนี้จุดศูนย์กลางของงานสวัสดิการสังคมคือประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและมีหลักประกัน งานสวัสดิการสังคมไม่เพียงแต่จะช่วยเหลือ หรือแก้ไขปัญหาแก่บุคคลที่ประสบความเดือดร้อนเท่านั้น แต่ยังกินความรวมถึงมาตรการป้องกัน และส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้ดีขึ้นด้วย ประการที่สำคัญสวัสดิการสังคมถือเป็นส่วนหนึ่งของงานพัฒนาสังคม นอกจากนี้สวัสดิการสังคมยังมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมในฐานะที่เป็นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาสังคม เพราะเป็นการกำหนดนโยบายสังคมโดยรัฐที่จะมีผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การประกันสังคม การประชาสงเคราะห์ และบริการสังคม

เกณฑ์ที่ 4 สวัสดิการสังคมเป็นสถาบันทางสังคม โดยเฟเดอริโก (Federico, 1980 อ้างใน วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ 2553: 1) อธิบายว่า สวัสดิการสังคมเป็นสถาบันที่สำคัญสถาบันหนึ่งในสังคม ในขณะที่ทุกสังคมมักจะประกอบไปด้วยอย่างน้อย 5 สถาบัน ได้แก่ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันการเมือง และสถาบันเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคมนับเป็นสถาบันที่หกที่มีหน้าที่อย่างสำคัญเด่นชัดในสังคม และมีความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับสถาบันทั้ง 5 ข้างต้น

เกณฑ์ที่ 5 สวัสดิการสังคมเป็นสิทธิและความเท่าเทียมของคนทุกคนในสังคม

จากคำนิยามข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบพื้นฐานของสังคมที่สร้างหลักประกันความเป็นอยู่ให้กับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ให้มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี และสามารถพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป ซึ่งสามารถแสดงออกมาในรูปแบบของนโยบายสังคม กิจกรรม โครงการ ที่ดำเนินการโดยภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน หรือเกิดจากการร่วมมือกันของภาคส่วนต่างๆ

## 2.2.2 องค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคม

ระพีพรรณ คำหอม (2554: 15-20) ได้แบ่งองค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคม โดยทั่วไป ว่ามีการใช้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะกว้างและลักษณะแคบ ดังนี้

**2.2.2.1 องค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคมลักษณะกว้าง** มีขอบเขตครอบคลุมมิติการใช้ชีวิตของคนทุกคน ซึ่งแบ่งออกเป็น 7 ด้าน ได้แก่ การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การมีงานทำและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการสังคม (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2546) ซึ่งในแต่ละด้านสามารถดำเนินการได้หลายลักษณะ อาทิ การส่งเสริมการพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคม โดยการส่งเสริม สนับสนุนให้องค์การสวัสดิการสังคมของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามมาตรฐาน การสงเคราะห์ ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะหน้ากับกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับความเดือดร้อน การคุ้มครองสวัสดิภาพของกลุ่มเป้าหมายให้ได้รับบริการการดูแลทางสังคมทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เป็นการจัดการที่เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายด้านสังคมที่กำหนดไว้ การป้องกันปัญหาทางสังคมที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย การแก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับความเดือดร้อนจากสถานการณ์ปัญหาต่างๆ และการบำบัดฟื้นฟู ที่จัดให้กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบ ด้านสุขภาพ/สุขภาพจิตจากภาวะวิกฤต ภัยพิบัติต่างๆ เพื่อทำให้กลุ่มเป้าหมายสามารถปรับตัวและกลับคืนสู่สภาวะปกติที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมต่อไป (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2546)

**2.2.2.2 องค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคมลักษณะแคบ** จะเน้นเชิงระบบจำกัดขอบเขตของการจัดสวัสดิการโดยรวม รัฐจะเลือกทำในขอบเขตของการจัดสวัสดิการสังคม 7 ด้าน โดยเลือกทำในลักษณะของโครงการเฉพาะ เพื่อตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในสถานการณ์ปัญหาที่จำเป็น โดยทั่วไปจะขึ้นอยู่กับนโยบายสังคมของรัฐบาลที่สนใจ เน้นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม ซึ่งการจัดสวัสดิการสังคมลักษณะแคบมักจะกำหนดตามพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act 1935) ของประเทศสหรัฐอเมริกา (วันทนีส์ วาสิกะสิน และคณะ, 2553: 3) ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 3 บริการ ดังนี้

**1) บริการประกันสังคม (Social Insurance)** เป็นมาตรการหนึ่งในการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนที่มีรายได้ประจำ ไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนเมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนหรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ เพื่อให้มีหลักประกันด้านการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2550) ซึ่งบริการประเภทดังกล่าวเป็นบริการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปัจจุบัน

ให้การคุ้มครองทั้งลูกจ้างในระบบ ลูกจ้างนอกระบบ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพอิสระ และกลุ่มที่รับจ้างทำงานตามบ้าน โดยจะคุ้มครองกลุ่มคนดังกล่าวให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีต่อไปนี ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกเวลาทำงาน กรณีพิการทุพพลภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีที่เกี่ยวข้อง

2) บริการการช่วยเหลือประชาชน/บริการประชาสงเคราะห์ (Public Assistance) หรือการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) เป็นการช่วยเหลือประชาชนผู้ทุกข์ยากเดือดร้อน โดยฝ่ายผู้ให้บริการหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องมีการค้นหาสำรวจข้อเท็จจริงว่าผู้ที่จะได้รับบริการนั้นมีปัญหาความยากจนหรือเดือดร้อนจริง สมควรแก่การได้รับการช่วยเหลือ (คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2550) ซึ่งบริการประเภทดังกล่าวอาจถูกเรียกว่า บริการประชาสงเคราะห์ การสงเคราะห์แบบให้เปล่า โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบมีหลายหน่วยงาน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์กรสาธารณะประโยชน์ องค์กรสวัสดิการสังคม องค์กรภาคเอกชน เป็นต้น ซึ่งบริการในลักษณะนี้เป็นบริการหนึ่งที่รัฐให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนหรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือจะมีการทดสอบความจำเป็น (Mean-Test) ก่อนให้การช่วยเหลือถือเป็นบริการทดแทนชั่วคราว เป็นการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เฉพาะหน้า (Relief) รวมทั้งให้บริการอื่นๆ ที่จำเป็น (Service)

3) บริการการบริการสังคม (Social Service) เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างหนึ่งของรัฐบาลและเอกชนที่มีต่อประชาชนในการจัดสวัสดิการในการจัดสรรบริการ เพื่อสร้างเสริมชีวิตความเป็นอยู่และสวัสดิการภาพของประชาชนด้วยจุดมุ่งหมายของการป้องกัน การบำบัดความเดือดร้อน การสร้างเสริมและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามควรแก่สภาพ (คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2550) บริการสังคมถือเป็นบริการทางเลือกที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคชุมชนได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบสังคมโดยจัดบริการให้กับประชาชนแทนรัฐเป็นการใช้กลไกตลาดเข้ามาจัดการที่มุ่งส่งเสริมสวัสดิภาพของบุคคลในสังคมให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามอัตภาพ ซึ่งผู้ใช้บริการสามารถเลือกใช้บริการได้ตามความต้องการของตนเอง

ดังนั้น องค์กรประกอบของการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในลักษณะแคบและกว้างนั้นสามารถนำไปปรับใช้ได้ โดยขึ้นอยู่กับการนำไปใช้ของนักสวัสดิการสังคมของแต่ละสังคม สำหรับสังคมไทยนั้นได้มีการนำมาใช้ทั้งในลักษณะกว้างและลักษณะแคบ โดยบริการประกันสังคมถือเป็นบริการที่นำไปสู่การสร้าง ความมั่นคงทางสังคมให้กับลูกจ้างผู้ใช้แรงงานที่พัฒนาขยายความ

ครอบคลุมและสิทธิประโยชน์ทดแทนมากขึ้น ขณะที่บริการสงเคราะห์ประชาชนยังคงเป็นบริการที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือกับผู้เดือดร้อน เป็นต้น ปัจจุบันรัฐพยายามใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน องค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาร่วมรับผิดชอบในระบบสวัสดิการสังคมมากขึ้น

### 2.2.3 หลักการสวัสดิการสังคม

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงหลักการของงานสวัสดิการสังคม อาทิ

ทิตมัสส์ (1974 อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 25-26) กล่าวว่า งานสวัสดิการสังคมประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ ประการแรก การจัดสวัสดิการสังคมจะต้องคำนึงถึงปัญหา หรือความต้องการบริการ หรือความจำเป็น โดยช่องทางการจัดสวัสดิการสังคมมี 5 ส่วน ได้แก่ ครอบครัว เครือญาติ นายจ้าง องค์กรการกุศลและรัฐบาล การจัดสวัสดิการสังคมจึงเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการด้านกฎหมาย มาตรการด้านภาษีอากร รวมทั้งมาตรการด้านการกระจายรายได้ ประการที่สอง สวัสดิการสังคมจัดให้เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับบริการสวัสดิการ ประการที่สาม ประชาชนมีสิทธิได้รับบริการสังคมจากรัฐเพื่อให้คนมีความมั่นคงทางสังคมในฐานะพลเมืองของรัฐ และประการที่สี่ ระบบการสวัสดิการสังคม มี 3 ด้าน ได้แก่ การสงเคราะห์ประชาชน การประกันสังคม และการบริการสังคม

ฮักแมน (1998 อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 26-28) กล่าวถึงหลักการให้คุณค่าการจัดสวัสดิการสังคม ต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ ความต้องการ ความเป็นพลเมือง และสิทธิและความรับผิดชอบ ความเสมอภาค และความยุติธรรม

ส่วนการจัดสวัสดิการสังคมของไทย (ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 27-28) จะคำนึงถึงหลักการ ดังต่อไปนี้

2.2.3.1 หลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) โดยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดสิทธิของบุคคล เด็ก สตรี คนชรา และผู้พิการทุพพลภาพ เน้นให้มีการพิทักษ์ ปกป้อง คุ้มครอง โดยเฉพาะบริการพื้นฐานที่ประชาชนไทยควรจะได้รับ

2.2.3.2 หลักความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Need) โดยกล่าวว่าประชาชนทุกคนควรได้รับบริการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานจากรัฐ บริการที่มุ่งตอบสนองปัญหาและความต้องการของคนในสังคม โดยทั่วไปบริการพื้นฐานถือเป็นบริการขั้นต่ำสุดที่รัฐต้องจัดให้กับคนในสังคม ซึ่งรัฐได้กำหนดให้มีเครื่องชี้วัดถึงความจำเป็นพื้นฐาน เพื่อให้สามารถตอบสนองกับปัญหาและความต้องการของคนในสังคมได้ในระดับหนึ่ง



2.2.3.3 หลักความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) เนื่องจากบริการสวัสดิการสังคม ที่จะต้องเป็นบริการที่อยู่บนพื้นฐานความถูกต้องของกฎหมาย ความยุติธรรมทางสังคม บริการที่ไม่เลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นเพศ ชนชั้น สีผิว ศาสนา วัฒนธรรม หลักการข้อนี้ยังแสดงถึงความครอบคลุม ครอบคลุม ครบถ้วนของบริการที่ประชาชนพึงจะได้รับ การเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมโดยไม่ถูกตัดโอกาสออกไป

2.2.3.4 หลักการมีส่วนร่วมของคนในสังคมทุกระดับ (Participation) เพราะบริการสวัสดิการสังคมเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับคนในสังคมตั้งแต่เกิดจนตาย เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มทุกระดับที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่ร่วมคิดค้นปัญหา ร่วมวิเคราะห์ ร่วมวางแผน ร่วมจัดบริการ และร่วมติดตามประเมินผลบริการจัดให้ว่าเป็นที่พึงพอใจ และสอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคมมากน้อยเพียงใด

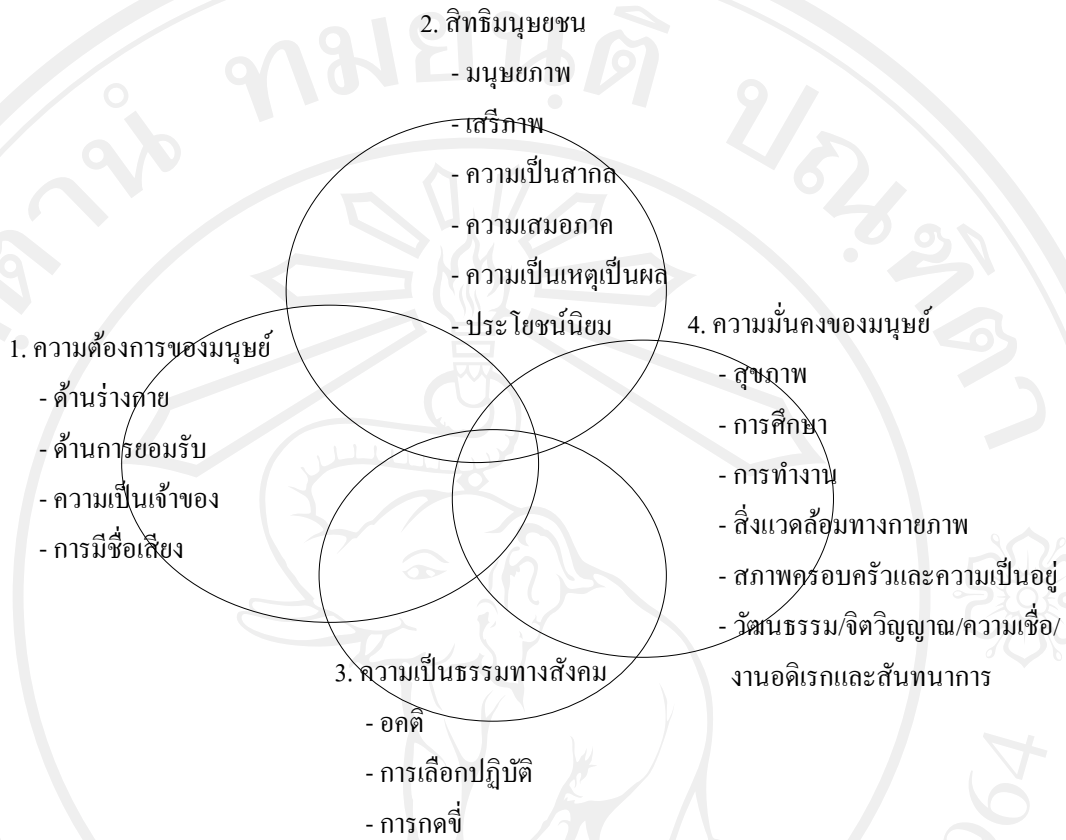
2.2.3.5 หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการข้อนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการสามารถเข้าร่วมตรวจสอบถึงความถูกต้อง ความเหมาะสมของโครงการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการเป็นหลัก โดยองค์กรจะต้องใช้กระบวนการประชาธิปไตยเข้ามาในการจัดบริการสวัสดิการสังคม

สรุปได้ว่า การจัดสวัสดิการสังคมของไทยจะประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ 5 ประการคือ หลักสิทธิมนุษยชน หลักความต้องการขั้นพื้นฐาน หลักความยุติธรรมทางสังคม หลักการมีส่วนร่วม และหลักความโปร่งใส เพื่อให้สวัสดิการสังคมเป็นไปอย่างทั่วถึงและเพียงพอต่อกลุ่มเป้าหมาย

## 2.2.4 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม

ระพีพรรณ คำหอม (2554: 80-98) ได้อธิบายถึงบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก สังคมภูมิภาค สังคมประเทศ และสังคมท้องถิ่น ซึ่งทำให้แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมมีมุมมอง และมิติที่หลากหลายของคนในสังคมที่อยู่ร่วมกัน ซึ่งแนวคิดที่สำคัญในการจัดสวัสดิการสังคม ประกอบไปด้วย 4 แนวคิด ดังนี้ แนวคิดความต้องการของมนุษย์ แนวคิดสิทธิมนุษยชน แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม และแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ โดยที่แต่ละแนวคิดจะมีความสัมพันธ์ และเชื่อมโยงกัน ดังแผนภาพที่ 2.3





ภาพ 2.3 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม

ที่มา : ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 82

1) แนวคิดความต้องการของมนุษย์ ตามทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ (Maslow) ได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 5 ระดับ คือ ความต้องการด้านร่างกาย (Physiological needs) ต้องการปัจจัย 4 ที่มีผลต่อการดำรงชีวิต ความต้องการความปลอดภัย (Safety needs) ต้องการความมั่นคงในหน้าที่การงาน ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Belongingness and Love needs) หมายถึง การได้รู้จักรักคนอื่น การได้มีส่วนร่วมในสังคม การมีคนรัก ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง (Self-Esteem needs) ต้องการความภาคภูมิใจในตนเอง การได้รับการยอมรับนับถือ และความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง (Self-Actualization needs) ต้องการพัฒนาตนเองไปสู่ระดับสูงสุดที่ตนสามารถทำได้ ซึ่งความต้องการของมนุษย์ถือเป็นแนวคิดอันดับต้นๆ ที่ระบบผู้ให้บริการควรคำนึงถึงในการจัดทำสวัสดิการสังคม โดยเน้นความต้องการจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุนให้คนสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ไม่ถูกกีดกันและเลือกปฏิบัติจากสังคม ดังจะเห็นได้จากนโยบาย

สวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศที่สะท้อนผ่านทางโครงการ บริการ รูปแบบการจัดสวัสดิการกับกลุ่มเป้าหมายทางสังคม การกำหนดขอบเขตการให้ความช่วยเหลือโดยใช้เครื่องมือการทดสอบความจำเป็นของผู้ใช้บริการ (Means-test) การกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ แนวทางการให้การช่วยเหลือกับกลุ่มเป้าหมาย การกำหนดขอบเขตของบริการทางสังคมกับการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐยังได้กำหนดให้การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐ ภาคท้องถิ่น ภาคชุมชน จำเป็นต้องมีการจัดประชุมเวทีประชาคมเพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยให้มีการจัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบของแผนพัฒนา แผนงาน โครงการ กิจกรรมให้เป็นที่มาตามปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

2) **แนวคิดสิทธิมนุษยชน** เป็นสิทธิของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองโดยหลักบังคับของกฎหมาย ภายใต้หลักการมีเกียรติศักดิ์ สิทธิที่เท่าเทียมกัน ความเสมอภาคที่เป็นการส่งเสริมให้มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นสุข ซึ่งจะประกอบไปด้วย สิทธิพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน (Primary Right) โดยถือว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิส่วนบุคคล (Personal Right) เป็นสิทธิส่วนตัวของบุคคลที่ผู้อื่นจะล่วงละเมิดมิได้ เป็นพื้นที่ส่วนตัวของแต่ละบุคคล อาทิ สิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในการแสดงความคิดเห็น และสิทธิของพลเมือง (Civil Right) เป็นสิทธิของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองแห่งรัฐ เป็นสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งสิทธิทางสังคม (Social Right) ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนทางสังคมที่จะได้รับบริการจากสังคมในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม และสิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural Right) ซึ่งแนวคิดสิทธิมนุษยชนถือเป็นฐานคติที่นำไปสู่การกำหนดนโยบาย กฎหมาย และมาตรการทางสังคมต่อกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ของสังคม ดังแผนภาพที่ 2.4



ภาพ 2.4 สิทธิสวัสดิการกับกลุ่มเป้าหมาย

ที่มา : ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 92

3) แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม ความเป็นธรรมทางสังคมถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธิพลเมือง (Civil Right) สะท้อนถึงความยุติธรรมสำหรับคนในสังคม กล่าวคือ คนทุกคนในสังคมควรได้รับสิทธิพื้นฐาน (basic right) การคุ้มครอง (protection) โอกาส (opportunities) และสิทธิประโยชน์ทางสังคม (social benefit) ถือเป็นข้อผูกพันทางสังคมการจัดสรรทรัพยากร และการจัดบริการสวัสดิการสังคม โดยนักสวัสดิการสังคมจะให้ความสำคัญใน 3 ประเด็น คือ อกติ การเลือกปฏิบัติ และการกดขี่ โดยอคติเป็นความเชื่อหรือทัศนคติเชิงลบที่ไม่ชอบต่อบุคคล กลุ่มที่เป็นมาชาติ และทำให้เกิดแนวคิดที่ไม่ถูกต้องต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ส่วนการเลือกปฏิบัติ เป็นการกระทำที่ปฏิบัติต่อประชาชนอย่างแตกต่างกัน ซึ่งเป็นผลจากความเชื่อที่มีอคติต่อเรื่องนั้นๆ หากการเลือกปฏิบัติมีการขยายวงกว้างและพัฒนาไปสู่ระบบการเลือกปฏิบัติที่จะนำไปสู่การกดขี่ การบีบบังคับ การใช้อำนาจโดยไม่มีเหตุผล

4) แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งตามความหมายของสำนักโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) แบ่งออกเป็น 2 มิติ ดังนี้ มิติแรก คือ ความปลอดภัยจากภาวะคุกคามที่

เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนาน ส่วนมิติที่สอง คือ การได้รับการปกป้องคุ้มครองจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นต่อการดำรงชีวิต ดังนั้นเพื่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์จึงได้มีการกำหนดยุทธวิธีในการดำเนินงาน ประกอบด้วย ยุทธวิธีการปกป้อง (protection) เป็นการมุ่งป้องกันประชาชนปลอดภัยจากอันตรายต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสร้างนิคมทางสังคม การพัฒนากระบวนการให้เป็นระบบเพื่อป้องกันความไม่มั่นคง ไม่ปลอดภัยต่างๆ ส่วนยุทธวิธีที่สองคือ การเสริมสร้างพลัง (Empowerment) เป็นกลวิธีที่จะช่วยสร้างประชาชนให้พัฒนาศักยภาพ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ ซึ่งยุทธวิธีทั้งสองเป็นสิ่งที่มุ่งเสริมแรงแก่ประชาชนในทุกสถานการณ์และทุกกรณี (ศิริพร เป็งสลิ, 2554) ในปัจจุบันองค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ ดังนี้ ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางด้านอาหาร ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงส่วนบุคคล และความมั่นคงทางการเมือง

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การจัดสวัสดิการสังคมควรคำนึงถึง ความต้องการของมนุษย์ แนวคิดสิทธิมนุษยชน ความเป็นธรรมทางสังคม และแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์

### 2.2.5 รูปแบบของสวัสดิการสังคม

ทิตมัสส์ ได้แบ่งสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 รูปแบบกว้างๆ (อ้างใน กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดูล, 2554: 12-14; วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ, 2553: 3-5) ดังนี้

#### 2.2.5.1 รูปแบบส่วนที่เหลือ หรือ แบบเก็บตก (residual model of welfare)

เป็นการจัดสวัสดิการที่ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่า บุคคลในสังคมจะได้รับการตอบสนองความต้องการ โดยแหล่งตอบสนองความต้องการทางสังคมที่สำคัญสองแหล่งใหญ่คือ ตลาดและครอบครัว โดยสวัสดิการในรูปแบบดังกล่าวจะปล่อยให้ประชาชนที่ประสบปัญหาเดือดร้อนหรือมีความต้องการทางสังคม ต้องช่วยเหลือตนเองเป็นส่วนใหญ่ โดยประชาชนจะหันเข้าหาแหล่งทรัพยากรของตน ด้วยการใช้จ่ายเงินรายได้หรือเงินออมที่มีอยู่ซื้อหาบริการทางสังคมต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการและปัญหาของตน หากไม่สามารถซื้อหาบริการได้ ก็จะหันมาพึ่งครอบครัวหรือญาติมิตร ส่วนบุคคลที่ประสบปัญหาอย่างหนัก หรือประสบภัยพิบัติเท่านั้นที่สถาบันสวัสดิการสังคมของรัฐบาลจะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือเป็นครั้งคราว แนวความคิดสวัสดิการสังคมแบบชั่วคราวเป็นการจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนในส่วนที่เหลือจากประชาชนทั่วไปที่มีอำนาจซื้อหาบริการในตลาดของระบบเศรษฐกิจเสรี ทั้งนี้ด้วยความเชื่อว่าระบบเศรษฐกิจจะทำหน้าที่ของมันเอง โดยกลไกของตลาดเสรีจะปรับตัวอย่างอัตโนมัติ รัฐบาลไม่ควรเข้ามาแทรกแซงตลาด หรือเข้ามาในสัดส่วนที่น้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ มองอีกด้านหนึ่งแนวคิดสวัสดิการสังคม

แบบชั่วคราวเป็นการขอให้ปัญหาเกิดขึ้นก่อน แล้วจึงให้บริการในลักษณะตามแก้ปัญหา มากกว่าที่จะเป็นการป้องกันปัญหา หรือเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง

แนวคิดสวัสดิการรูปแบบนี้ทำให้เกิดการรับรู้ว่า ประชาชนที่ใช้บริการของรัฐบาลเป็นพวกที่ช่วยตนเองไม่ได้ เป็นภาระของสังคม หรือเป็นส่วนที่ไม่ใช่กำลังที่จะสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ ในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการเติบโตและรายได้ประชาชาติ

#### 2.2.5.2 รูปแบบสัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม (industrial achievement performance / handmaiden model)

เป็นแนวความคิดที่มองว่าสวัสดิการเป็นเสมือนกลไกสำคัญในระบบเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคมในแนวคิดนี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือตอบแทนแก่ผู้ที่เป็นกำลังในการผลักดันระบบเศรษฐกิจ โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรและการเงินการคลัง ตลอดจนผลตอบแทนในอาชีพ เป็นสิ่งตอบสนองความต้องการของบุคคลที่เป็นกำลังการผลิต การจัดสวัสดิการแบบสัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม ใช้เกณฑ์การจัดสรรโดยพิจารณาจากความสามารถในการทำงาน สถานภาพ หรือ บทบาทการทำงาน ผลิตภาพและผลิตผลของงานเป็นสำคัญ ผู้ใดที่มีความสามารถในการทำงานสูง สามารถสร้างผลิตภาพและผลิตผลที่น่าพึงพอใจแก่ระบบเศรษฐกิจ หรือมีสถานภาพและบทบาทต่อการผลิตอย่างสูง ก็จะได้รับสวัสดิการตอบแทนที่ดีกว่าผู้ที่มีผลิตภาพและผลิตผลน้อยกว่า

#### 2.2.5.3 รูปแบบสถาบัน (institution redistributive model)

แนวคิดนี้ถือว่า สวัสดิการสังคมเป็นสถาบันสังคมสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญที่จะก่อให้เกิดการบูรณาภาพในสังคม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สังคมจะขาดเสียมิได้ สวัสดิการสังคมตามแนวคิดนี้ต้องทำหน้าที่ให้ระบบสังคมดำเนินไปอย่างราบรื่น ขณะที่ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรี สร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคม เศรษฐกิจ อันเป็นธรรมชาติที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ แนวคิดสวัสดิการสังคมแบบสถาบันมีความเหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจเสรี ควรที่จะดำเนินการควบคู่กันไป เพื่อเป็นการคานกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม โดยสวัสดิการรูปแบบนี้จะตั้งอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญสองส่วนคือ ทฤษฎีที่อธิบายถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และหลักการเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม

#### 2.2.6 สวัสดิการสังคมเชิงรุก

สวัสดิการสังคมเชิงรุก เป็นแนวคิดของกรมประชาสงเคราะห์ที่พยายามเปลี่ยนแปลงงาน สวัสดิการสังคมและงานสังคมสงเคราะห์ออกจากงานที่เป็นสวัสดิการสังคมรูปแบบส่วนที่เหลือ หรือแบบเก็บตก (residual model of welfare) ซึ่งเป็นสวัสดิการสังคมแบบเก่า โดยเหตุผลในการจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุก เนื่องจากสภาพสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่



สังคมอุตสาหกรรม ทำให้ประชาชนบางกลุ่มได้รับผลกระทบโดยตรงหรือกลายเป็นผู้เสียโอกาสไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคม ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ นอกจากนั้นยังเกิดจากความไม่เพียงพอของบริการสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ที่มีอยู่ และเกิดจากคุณภาพของการให้บริการที่ส่วนใหญ่เป็นสวัสดิการในระดับที่ช่วยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ในระยะยาวหรือช่วยให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ (วันทนี วาสิกะสิน และคณะ, 2553: 20-26) ทำให้กรมประชาสงเคราะห์กำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ขึ้นมาเป็นแนวทางในการจัดทำสวัสดิการสังคม โดยจำแนกออกเป็น 17 มิติ ดังนี้

มิติที่ 1 การรุกให้เข้าถึงพื้นที่ ให้ครอบคลุมชุมชนทุกระดับ ทุกพื้นที่ ให้ได้รับบริการ

มิติที่ 2 การรุกเข้าถึงประชากรกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง ซึ่งควรครอบคลุมทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้สูงอายุ เด็ก สตรี ผู้พิการและทุพพลภาพ คนไร้ที่พึ่ง และประชาชนกลุ่มเสี่ยง

มิติที่ 3 การรุกเข้าถึงต้นเหตุแห่งปัญหา ต้องมีแนวความคิดในการมองปัญหาอย่างเป็นระบบและครบวงจร เพื่อการป้องกันปัญหาสังคมในวงกว้างและการพัฒนาสังคมอย่างเป็นทางการบนการเคลื่อนไหว

มิติที่ 4 การรุกในด้านบริการ โดยจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้ ลักษณะแรกเป็นการให้บริการแบบผสมผสานและครบวงจร ระหว่างวิธีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ 5 วิธี คือ การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย การสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน การสังคมสงเคราะห์ชุมชนหรือการจัดระเบียบชุมชน การบริหารงานสังคมสงเคราะห์ และการวิจัยทางสังคมสงเคราะห์ พร้อมทั้งกับการพิจารณากลุ่มเป้าหมายอย่างองค์รวม ไม่ว่าจะเป็นเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ โดยไม่แยกส่วนกลุ่มเป้าหมายและไม่แยกส่วนมนุษย์ ต้องพิจารณามนุษย์ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสังคมอย่างสัมพันธ์กัน ลักษณะที่สองเป็นการบริการที่เน้นการป้องกันและพัฒนามากกว่าการแก้ไขและการฟื้นฟูสภาพ โดยกิจกรรมการให้บริการต้องประกอบไปด้วย การป้องกัน การพัฒนา การแก้ไข และการฟื้นฟู ลักษณะสุดท้ายเป็นการลดความสำคัญของการบริการโดยตรงจากสถาบันหน่วยงาน แต่มุ่งเพิ่มความสำคัญต่อสถาบันที่เป็นเครือข่ายทางสังคม (social network) ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ในการให้บริการ

มิติที่ 5 การรุกในด้านพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร การศึกษาค้นคว้า ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย ควรมีการศึกษาปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ เพื่อให้ได้กลยุทธ์และแนวทางปรับปรุงแก้ไขการจัดสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งมีการศึกษาค้นหา รูปแบบ วิธีการทำงาน และเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับประชาชนผู้ใช้บริการ และมีการศึกษา

ข้อมูลพื้นฐาน หาดัชนีชี้วัดทางสังคมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยง เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการวางแผน กำหนดนโยบายการแก้ไข ป้องกัน ฟื้นฟู และพัฒนาผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

มิตินี้ 6 การรुकโดยการจัดทำแผน ที่ควรกำหนดมาจากความต้องการและปัญหาที่แท้จริงของประชาชนผู้ด้อยโอกาส ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนและผู้ด้อยโอกาสได้มีส่วนร่วมในการวางแผน

มิตินี้ 7 การรुकโดยระบบนิเทศงาน ติดตามงาน ให้คำปรึกษาและประเมินผลงานที่มีคุณภาพ

มิตินี้ 8 การรुकโดยสร้างระบบเครือข่ายงานและระบบประสานงานที่มีวัตถุประสงค์เป้าหมาย วิธีการ ที่ชัดเจนและสอดคล้องกันทั้งระบบ ไม่ได้เป็นการควบคุมงานหรือแบ่งหน้าที่ แบ่งความรับผิดชอบระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นการทำความเข้าใจอย่างชัดเจนกับบทบาทหน้าที่ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐาน การร่วมผนึกความรับผิดชอบ ระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

มิตินี้ 9 การรुकโดยการเปลี่ยนแปลงบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ เจ้าหน้าที่ทุกระดับ ควรจะได้รับการปรับแนวความคิดในการทำงาน เสริมสร้างคุณลักษณะ ปรับปรุงบทบาทและวิธีการทำงานเพื่อให้มีจิตสำนึกและความพร้อมที่จะทำงานให้สอดคล้องกับการทำงานเชิงรุกในงานด้านสวัสดิการสังคมที่ต้องทำให้ครบกระบวนการและเป็นระบบ และต้องทำงานร่วมกับประชาชน

มิตินี้ 10 การรुकโดยหน่วยงานที่ให้บริการสวัสดิการสังคม ต้องปรับการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน

มิตินี้ 11 การรुकโดยการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม เพื่อให้การจั้ดบริการสังคมสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

มิตินี้ 12 การรुकโดยการระดมทรัพยากรในชุมชนมาใช้ประโยชน์ให้ได้มากที่สุดในการจั้ดทำบริการสวัสดิการสังคม

มิตินี้ 13 การรुकโดยการพัฒนางานประชาสัมพันธ์ให้เป็นระบบสื่อสารสองทาง เพื่อให้เกิดการรับรู้ เข้าใจ และเกิดจิตสำนึกที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขปัญหาของตนเองและของประเทศชาติ

มิตินี้ 14 การรुकโดยการปรับทิศทางการพัฒนาให้มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาคน สังคม สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตให้มากขึ้น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาแบบยั่งยืน ที่มองมนุษย์อย่างรอบด้าน ทั้งทางร่างกาย อารมณ์ สังคม จิตใจ โดยไม่ละเลยปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ

มิตินี้ 15 การรुकโดยการปรับระบบการเมืองการปกครอง ระบบราชการให้มีการกระจายอำนาจแก่ประชาชนในเนื้อหาสาระและกระบวนการอันเป็นวิถีชีวิตของประชาชน

มติที่ 16 การรुकโดยให้มีกฎหมายสวัสดิการสังคมมารองรับ เพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอเหมาะสมกับงาน และกำหนดวิธีการให้บริการสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

มติที่ 17 การรुकโดยการปรับกฎ ระเบียบต่างๆ ให้ทันเหตุการณ์ ยืดหยุ่น สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัวและสามารถตรวจสอบผลงานได้

การจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุกข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การจัดสวัสดิการสังคมของไทย ได้มีการปรับเปลี่ยนไปเป็นสวัสดิการเชิงรุก เพื่อให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งถือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดสวัสดิการสังคมได้ทำการปรับกลยุทธ์ในการดำเนินการมาเป็นการดำเนินการเชิงรุกเพิ่มมากขึ้น ทั้งในส่วนขององค์การ บุคลากร และการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้สวัสดิการสังคมที่จัดขึ้นสามารถให้การดูแลและช่วยเหลือแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม โดยได้กำหนดแนวทางในการจัดทำสวัสดิการเชิงรุกทั้งหมด 17 มติ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

### 2.2.7 การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุของประเทศไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น ได้กำหนดให้ผู้สูงอายุและผู้พิการเป็นกลุ่มเป้าหมายในการจัดสวัสดิการสังคมด้านต่างๆ ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในมาตราต่างๆ ดังนี้

มาตรา 40 กล่าวว่ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้ (6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้อย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีเกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

มาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 54 บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ บุคคลวิกลจริตย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้ (1) กู้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาลงมว้ย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แล้วนั้นก็ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ระพีพรรณ คำหอม, 2554) ให้แก่กลุ่มเป้าหมายทั้งสองซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

### 2.2.7.1 สวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการในประเทศไทย

ผู้พิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพผู้พิการ พ.ศ. 2550 หมายถึง บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรมสติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่างๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2550) ซึ่งสามารถแบ่งผู้พิการออกเป็น 6 ประเภท คือ ผู้พิการทางการเห็น ผู้พิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย ผู้พิการทางจิตใจหรือพฤติกรรมหรือออทิสติก ผู้พิการทางสติปัญญา และผู้พิการทางการเรียนรู้ ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนดในเรื่องประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2552) สวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการ พ.ศ. 2550 สามารถสรุปออกมาเป็นตารางดังนี้

### ตาราง 2.3 สวัสดิการผู้พิการ/ผู้ช่วย/ผู้ดูแลผู้พิการ

บริการ	สิทธิ/สวัสดิการ/การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ
บริการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์	- บริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยกระบวนการทางการแพทย์ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าอุปกรณ์ ค่าเครื่องช่วยความพิการ สื่อส่งเสริมพัฒนาการเพื่อส่งเสริมสมรรถภาพให้ผู้พิการสามารถปรับสภาพและใช้ชีวิตเป็นปกติได้

ตาราง 2.3 (ต่อ)

บริการ	สิทธิ/สวัสดิการ/การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ
บริการการศึกษาที่เหมาะสม	- การจัดบริการการศึกษาที่เหมาะสมตามประเภทความพิการในระบบการศึกษาปกติ การศึกษาทางเลือก การศึกษานอกโรงเรียน โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวกและความช่วยเหลือทางการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับผู้พิการ
บริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ	- การบริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการการจ้างงานผู้พิการของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป การส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ บริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยี หรือความช่วยเหลืออื่นใดเพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของผู้พิการ
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง	- การยอมรับและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้พิการในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองบนพื้นฐานความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก บริการต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับผู้พิการ
บริการล่ามภาษามือ	- บริการล่ามภาษามือให้กับผู้พิการ
บริการข้อมูลข่าวสาร	- บริการข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสารและเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสารสำหรับผู้พิการทุกประเภท ตลอดจนบริการสื่อสาธารณะ
สวัสดิการเบี้ยความพิการ	- เบี้ยความพิการเดือนละ 500 บาท ถือเป็นสิทธิที่ผู้พิการจะได้รับเมื่อขึ้นทะเบียนผู้พิการ
บริการการฝึกอาชีพและการแนะนำการประกอบอาชีพ	- การฝึกอาชีพและการประกอบอาชีพในศูนย์ฟื้นฟูอาชีพและพัฒนาอาชีพผู้พิการ 9 แห่งที่จังหวัดสมุทรปราการ ขอนแก่น อุบลราชธานี (2 แห่ง) เชียงใหม่ นครศรีธรรมราช หนองคาย ลพบุรี และนนทบุรี
การสงเคราะห์ผู้พิการ	- การสงเคราะห์ครอบครัวผู้พิการ การช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของไม่เกินวงเงินครั้งละ 2,000 บาท ติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้ง/ครอบครัว การให้การปรึกษาแนะนำแก้ปัญหากรณีต่างๆ การให้เงินช่วยค่ากายอุปกรณ์แต่ละประเภทจำนวนไม่เกิน 15,000 บาท



ตาราง 2.3 (ต่อ)

บริการ	สิทธิ/สวัสดิการ/การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ
สิทธิสำหรับผู้ช่วย ผู้ดูแลผู้พิการ	- ผู้ดูแลและผู้พิการมีสิทธิได้รับบริการให้คำปรึกษาแนะนำ ฝึกอบรมทักษะ การเลี้ยงดู การจัดการศึกษา การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ - ผู้พิการและผู้ดูแลผู้พิการมีสิทธิได้ลดหย่อนภาษี/ยกเว้นภาษี

ที่มา: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2552 อ้างใน ระเบียบพรณ คำหอม,  
2554: 250-252

### 2.7.1.2 สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้นิยามความหมายของผู้สูงอายุ ว่าหมายถึง  
บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย โดยสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ  
ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ สามารถสรุปออกมาเป็นตารางดังนี้

ตาราง 2.4 สวัสดิการผู้สูงอายุและผู้สูงอายุที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก

สิทธิและสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ	
บริการ	ลักษณะบริการ
บริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข	- การจัดช่องทางบริการให้บริการกับผู้สูงอายุ แยกจากผู้รับบริการ ทั่วไปในแผนกผู้ป่วยนอก
บริการด้านการท่องเที่ยว	- ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการจัดบริการอำนวยความสะดวกในสถานที่ ท่องเที่ยว จัดกิจกรรมและ โครงการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเพื่อ ผู้สูงอายุ
บริการด้านการประกอบ อาชีพ	- การได้รับการปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน - บริการจัดหางานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ - บริการอบรมทักษะอาชีพหรือฝึกอาชีพให้ผู้สูงอายุตามอัธยาศัย

ตาราง 2.4 (ต่อ)

สิทธิและสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ	
บริการ	ลักษณะบริการ
บริการการได้รับลดหย่อนค่าโดยสารและอำนวยความสะดวกในการเดินทาง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การได้รับลดหย่อนค่าโดยสารในการเดินทางโดยรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย รถประจำทาง (ขสมก. บขส. และรถไฟ)</li> <li>- การลดหย่อนค่าโดยสารเครื่องบินกับผู้สูงอายุร้อยละ 15 ของค่าโดยสาร</li> <li>- บริการอำนวยความสะดวก เช่น โทรศัพท ์ ลิฟต์ ทางลาด ห้องสุขา มุมพักผ่อน รถเข็นนั่ง</li> </ul>
บริการด้านกีฬาและนันทนาการ	- ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับบริการอำนวยความสะดวกด้านกีฬาและนันทนาการ
บริการด้านพิพิธภัณฑ โบราณสถาน หอจดหมายเหตุ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การได้รับการอำนวยความสะดวกและปลอดภัยในสถานบริการดังกล่าว</li> <li>- การลดอัตราค่าเข้าร่วมกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม</li> </ul>
บริการช่วยเหลือทางกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การช่วยเหลือในทางคดี ให้คำแนะนำ ปรีกษา ความรู้ทางกฎหมาย</li> <li>- จัดหาทนายความช่วยเหลือ</li> </ul>
บริการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	- ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 500 บาท/เดือน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเป็นรายเดือนๆ ละ 1 ครั้ง
การลดหย่อนภาษีเงินได้	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การได้รับการดูแลจากอาสาสมัคร คู่มครองสิทธิและเสรีภาพในพื้นที่</li> <li>- การหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดู บิดา มารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดา มารดาของสามีหรือภรรยาของผู้มีเงินได้ โดยให้หักลดหย่อนได้คนละ 30,000 บาทต่อผู้สูงอายุ 1 คนในแต่ละปีภาษี</li> </ul>
การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี	- การช่วยเหลือเป็นเงินในการจัดการศพรายละ 2,000 บาท โดยยื่นขอรับการช่วยเหลือภายใน 15 วันนับแต่วันที่ออกไปมรณะบัตร
บริการเงินทุนประกอบอาชีพ	- สงเคราะห์เงินทุนประกอบอาชีพ
การซ่อมแซมที่อยู่อาศัย	- การซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้ผู้สูงอายุ

ตาราง 2.4 (ต่อ)

สิทธิและสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ	
บริการ	ลักษณะบริการ
บริการกองทุนผู้สูงอายุ	- การกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพเป็นรายบุคคล รายละไม่เกิน 15,000 บาท หากเป็นกลุ่ม กลุ่มละไม่น้อยกว่า 5 คน ได้กลุ่มละไม่เกิน 100,000 บาท
สิทธิและสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากลำบาก	
บริการ	สิทธิ/สวัสดิการ/การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ
ผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม	- การช่วยเหลือเป็นเงินตามความจำเป็นและเหมาะสมเป็นค่าพาหนะเดินทาง ค่าอาหาร ค่าเครื่องนุ่งห่ม ค่ารักษาพยาบาล ไม่เกิน 500 บาท - การช่วยเหลือทั่วไป การจัดที่พักอาศัยที่ปลอดภัยโดยผู้สูงอายุสมัครใจ การตรวจสุขภาพ การให้คำปรึกษาแนะนำ การฟื้นฟูสภาพร่างกายผู้สูงอายุ การอุปการะผู้สูงอายุในศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ
ผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อนและมีความจำเป็นได้รับการช่วยเหลือ	- บริการศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุให้บริการ 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) ศูนย์บริการผู้สูงอายุกลางวัน 2) ศูนย์บริการเลี้ยงดูผู้สูงอายุแบบเข้าไป-เย็นกลับ 3) บ้านพักฉุกเฉิน บริการที่พักชั่วคราวไม่เกิน 15 วัน 4) บ้านพักผู้สูงอายุ 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทสามัญ ประเภทหอพัก และประเภทปลูกบ้านอยู่เอง

ตาราง 2.4 (ต่อ)

สิทธิและสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากลำบาก	
บริการ	สิทธิ/สวัสดิการ/การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากถึง อำนาจความสะดวกอันเป็นสาธารณะ
ผู้สูงอายุที่ถูกแสวงหา ประโยชน์โดยมิชอบ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การช่วยเหลือเป็นเงินตามความจำเป็นและเหมาะสมเป็นค่าพาหนะเดินทาง ค่าอาหาร ค่าเครื่องนุ่งห่ม ค่ารักษาพยาบาล ไม่เกิน 500 บาท</li> <li>- การช่วยเหลือทั่วไป การจัดที่พักอาศัยที่ปลอดภัยโดยผู้สูงอายุสมัครใจ การตรวจสอบสุขภาพ การให้คำปรึกษาแนะนำ การฟื้นฟูสภาพร่างกายผู้สูงอายุ การอุปการะผู้สูงอายุในศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ</li> <li>- บริการฝึกอาชีพและการเตรียมความพร้อมของครอบครัวและส่งเสริมกลับสู่ครอบครัว</li> </ul>
ผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การช่วยเหลือเป็นเงินตามความจำเป็นและเหมาะสมเป็นค่าพาหนะเดินทาง ค่าอาหาร ค่าเครื่องนุ่งห่ม ค่ารักษาพยาบาล ไม่เกิน 500 บาท</li> <li>- การช่วยเหลือทั่วไป การจัดที่พักอาศัยที่ปลอดภัยโดยผู้สูงอายุสมัครใจ การตรวจสอบสุขภาพ การให้คำปรึกษาแนะนำ การฟื้นฟูสภาพร่างกายผู้สูงอายุ การอุปการะผู้สูงอายุในศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ</li> <li>- บริการฝึกอาชีพและการเตรียมความพร้อมของครอบครัวและส่งเสริมกลับสู่ครอบครัว</li> <li>- บริการบ้านพักฉุกเฉินของศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุดินแดง กทม.</li> <li>- บริการบ้านพักเด็กและครอบครัว</li> </ul>

ที่มา : ดัดแปลงจาก สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กและเยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมความมั่นคงของมนุษย์, 2552 อังโน ระพีพรรณ คำหอม, 2554:

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุข้างต้นนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดย

สวัสดิการสังคมที่จัดให้กับผู้พิการ ซึ่งจะรวมถึงผู้ดูแลผู้พิการด้วยนั้น จะประกอบไปด้วยสวัสดิการสังคมด้านสาธารณสุข/สุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านอาชีพ ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ด้านการสงเคราะห์ ทั้งในส่วนของเบี้ยยังชีพ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ที่ใช้ในการดำรงชีวิต เช่น ล้อ กายอุปกรณ์ สัตว์นำทาง อีกทั้งยังมีการเปิดโอกาสให้ผู้พิการและผู้ดูแลผู้พิการได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมทำให้การดำเนินการต่างๆ สำหรับผู้พิการเป็นไปอย่างยั่งยืน

สวัสดิการสังคมที่จัดให้ผู้สูงอายุแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกเป็นผู้สูงอายุโดยทั่วไปที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ จะได้รับสวัสดิการสังคมทางด้านการแพทย์/สาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านที่อยู่อาศัย ด้านอาชีพ ด้านกฎหมาย รวมไปถึงด้านคุณภาพชีวิต ส่วนกลุ่มที่สองเป็นผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากลำบาก ซึ่งจะได้รับสวัสดิการสังคมเพิ่มเติมจากกลุ่มแรก โดยจะเน้นไปที่การช่วยเหลือและฟื้นฟูเพื่อให้ผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวหลุดพ้นจากสภาวะยากลำบาก

## 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.3.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ

**F. Ponsignon, P.A. Smart and R.S. Maull (2011)** ได้ทำการศึกษาเรื่อง การออกแบบระบบการจัดทำบริการสาธารณะตามคุณลักษณะและสถานการณ์ เพื่อทำการสำรวจและตรวจสอบเชิงประจักษ์เกี่ยวกับคุณลักษณะและสถานการณ์ในการออกแบบระบบการจัดทำบริการสาธารณะเป็นการศึกษาแบบกรณีศึกษา โดยในการศึกษารั้งนี้ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์กรชั้นนำทางการตลาดในกลุ่มอุตสาหกรรมพลังงาน ผลการศึกษพบว่า การออกแบบคุณลักษณะในการจัดทำบริการสาธารณะตามสถานการณ์นั้น จะต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการตามความเหมาะสมของลูกค้า และปรับเปลี่ยนตามประเภทของแนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยในการออกแบบระบบการจัดทำบริการสาธารณะตามสถานการณ์ (contingency) นั้นจะต้องพิจารณาถึง ทักษะของพนักงาน ระดับการตัดสินใจของพนักงาน ทักษะในการปฏิบัติงานประจำ การดำเนินการและการควบคุมการทำงานด้วยระบบอัตโนมัติ (automation) และ โครงสร้างของจุดให้บริการ (FO front office) และจุดอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากจุดให้บริการ (BO back-office) เพื่อให้บริการสาธารณะเหล่านั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มลูกค้าเป้าหมายได้อย่างแท้จริง และก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน



**Robert Mohr, Steven C. Deller and John M. Halstead (2010)** ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ ทางเลือกในการจัดทำบริการสาธารณะของชุมชนที่มีขนาดเล็กและมีลักษณะเป็นชุมชนชนบท โดยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากชุมชนกว่า 1,000 แห่ง ใน Illinois New Hampshire และ Wisconsin ผลการศึกษาพบว่า การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนขนาดเล็ก (จำนวนประชากรน้อยกว่า 10,000 คน) หรือชุมชนชนบท มีทั้งการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองทั้งหมด หรือจัดทำเพียงบางส่วน โดยมีการทำสัญญาร่วมมือกับบริษัทเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านความพร้อมในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรอื่น การขาดแนวทางในการบริหารจัดการระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและภาคเอกชน รวมทั้งขาดการร่วมมือกันในการพัฒนาและบริหารจัดการกับคู่สัญญาภายนอก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำการผูกขาดการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นเอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะต้องปรับยุทธวิธีจากการร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะ ไปสู่การบริหารจัดการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคู่สัญญา ซึ่งประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการบริหารจัดการร่วมกัน คือ คุณประโยชน์สูงสุดที่ควรได้รับ เนื่องจากมีปัจจัยหลายอย่างที่อาจส่งผลกระทบต่อการนำวิธีการดังกล่าวไปใช้ไม่ว่าจะเป็น นักการเมืองท้องถิ่น การตระหนักถึงของผู้ที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง ลักษณะ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายงบประมาณ

### 2.3.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม

สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในอนาคต (2547) พบว่า ทิศทางของงานสวัสดิการสังคมของไทยในอนาคตจะเริ่มเข้าสู่รูปแบบสวัสดิการพหุลักษณะ (Welfare Pluralism) ที่ใช้รูปแบบการให้บริการที่หลากหลายตามวิถีแห่งวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อตามหลักศาสนา ค่านิยมของคนเฉพาะกลุ่ม ชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้ ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมตั้งแต่ ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น ธุรกิจ เอกชน และรัฐเข้ามาร่วมจัดบริการสังคมให้ตรงกับความต้องการของประเด็นปัญหา พื้นที่และกลุ่มมากขึ้น เน้นวิธีการทำงานแบบบูรณาการ หลายวิถีการ (พหุวิถี) ตามความเหมาะสมและความพร้อมของแต่ละพื้นที่ โดยภาครัฐมีบทบาทเป็นในการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนากลไก สร้างมาตรการใหม่ให้เกิดการรองรับกับปัญหาสังคมใหม่ในอนาคต ซึ่งสวัสดิการพหุลักษณะถือเป็นอีกทางเลือก

หนึ่งที่เป็นการผสมผสานระหว่างสวัสดิการสังคมกระแสหลักและกระแสทางเลือก ซึ่งเป็นผลจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เป็นการกระจายบริการสวัสดิการสังคมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการให้กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งน่าจะทำให้บริการที่จัดมีความสอดคล้องและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากขึ้น

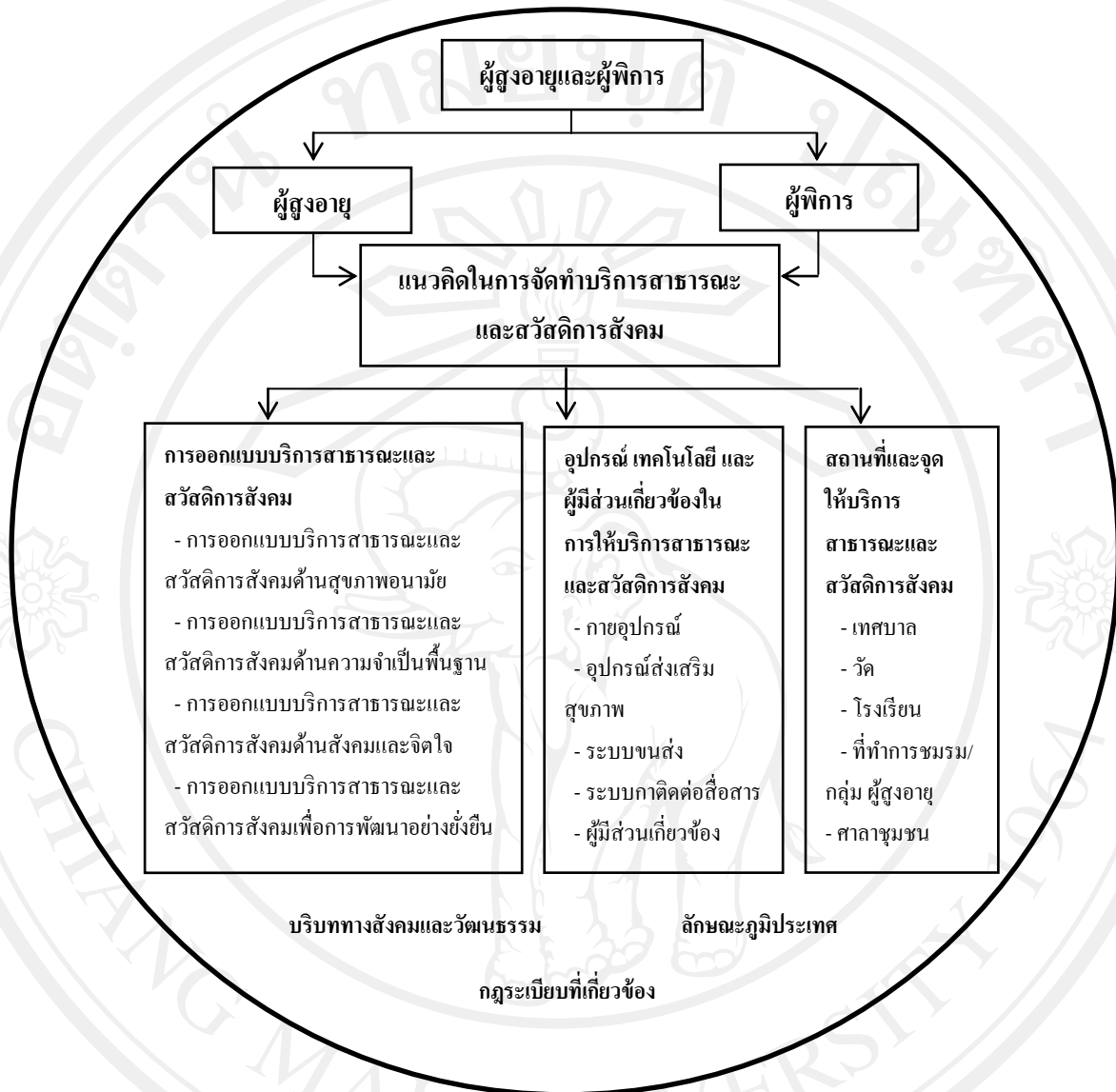
**ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และนุชนาฏ ยูอันเงาะ (2544)** ได้ทำการศึกษาเรื่อง “กลไกการบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทย” ผลการศึกษาพบว่า การบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความเหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ และเพื่อให้สามารถนำนโยบาย แผน และมาตรการหลักไปสู่การปฏิบัติอย่างได้ผล การศึกษาสถานการณ์บริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทยในปัจจุบัน พบว่า กลไกการบริหารทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม การดำเนินงานขององค์กรระดับชาติขาดความต่อเนื่อง โครงสร้างการบริหารงานผู้สูงอายุของหน่วยงานภาครัฐขาดเอกภาพ ไม่มีการประสานงาน แบ่งงานกันทำที่เหมาะสม การทำงานซ้ำซ้อน องค์กรประชาชนไม่เข้มแข็ง ต้องมีการปรับปรุงกลไกการบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทยให้เหมาะสม โดยประการแรก ปรับปรุงกลไกระดับนโยบาย การมีองค์กรอิสระระดับชาติมาทำหน้าที่หลักด้านนโยบาย ประสานงาน/ประสานทรัพยากร และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ ด้านผู้สูงอายุ จะต้องมีการยอมรับ ต้องมีสำนักงานของตนเอง มีงบประมาณสนับสนุน และมีบุคลากรประจำ องค์กรดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้โดยการจัดตั้งขึ้นใหม่หรือปรับโครงสร้างองค์กรที่มีอยู่เดิม และจะต้องประกอบด้วย คณะกรรมการ คณะทำงานหรืออนุกรรมการย่อย และสำนักงานเลขานุการ ประการที่สอง กลไกระดับปฏิบัติการ หน่วยงานภาครัฐจะต้องปรับลดบทบาทและให้แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยตรงเพียงด้านเดียว เพิ่มบทบาทหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปรับปรุงโครงสร้างงานผู้สูงอายุให้ชัดเจนและสังกัดหน่วยงานที่เหมาะสม รับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาส สนับสนุน ส่งเสริมงบประมาณและวิชาการให้เกิดการมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ กำกับดูแลการดำเนินงาน ไม่ให้ผู้สูงอายุถูกเอารัดเอาเปรียบสำหรับองค์กรเอกชนและธุรกิจเอกชนควรเพิ่มบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดบริการทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่มีฐานะดี ประการที่สาม กลไกระดับท้องถิ่น จะต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพให้เข้มแข็ง ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรบริหารส่วนตำบลให้รองรับการดูแลผู้สูงอายุ ส่งเสริมการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ องค์กรท้องถิ่นควรมีผู้สูงอายุและบุคลากรหลายวัยเข้าร่วมทำหน้าที่ในการดูแล จัดสวัสดิการ กิจกรรมให้ผู้สูงอายุ เป็นตัวแทนผู้สูงอายุในการทำหน้าที่พิทักษ์ปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุในชุมชน

**ศุวิทย์ วิบูลผลประเสริฐ และคณะ (2540)** ได้ทำการศึกษาเรื่อง ระบบบริการทางการแพทย์เพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาถึงปัญหาความพิการ สถานการณ์ของการให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์ของผู้พิการ และปัญหา ความต้องการของผู้พิการที่มีต่อการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์ในประเทศไทย เพื่อที่จะได้นำไปสู่ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและนำไปสู่ระบบการบริการเพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการที่มี ประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อไป ในการศึกษาครั้งนี้จะเป็นการหาความสัมพันธ์ระหว่าง องค์ประกอบต่างๆ ที่ส่งผลต่อการจัดระบบบริการสาธารณสุขและความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริการ กับปัญหาและความต้องการของคนพิการ ผลการศึกษาที่ค้นพบถูกแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่ 1 เกี่ยวกับการสำรวจข้อมูลผู้พิการซึ่งมีการดำเนินการเป็นครั้งคราว จากหน่วยงานหลาย หน่วยงานทำให้ข้อมูลที่ได้มีความแตกต่างกัน อีกทั้งยังไม่มีการศึกษาที่ครอบคลุมถึงผลกระทบจาก การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อความพิการ รวมทั้งผลกระทบความพิการและการฟื้นฟู สมรรถภาพคนพิการต่อเศรษฐกิจและสังคม ประเด็นที่ 2 เกี่ยวกับระบบการบริการเพื่อการฟื้นฟู สมรรถภาพทางการแพทย์ ประกอบไปด้วย การบริหารจัดการด้านนโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากภาครัฐมองว่าผู้พิการเป็นผู้ด้อยโอกาส จำเป็นที่จะต้องได้รับการสงเคราะห์ ช่วยเหลือ แต่ เมื่อมีกฎหมายที่มุ่งเน้นการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้พิการ ดังนั้นภาครัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติ ในการมองผู้พิการ และปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินการต่อผู้พิการให้เหมาะสม นอกจากนี้ยังพบว่า โครงสร้างองค์กรของระบบบริการทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนยังขาดการประสานงานกัน ทรัพยากรในระบบบริการยังขาดความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงเกี่ยวกับผู้พิการ และงบประมาณในการ จัดบริการดังกล่าวยังมีไม่เพียงพอ จากปัญหาดังกล่าวทำให้ต้องหาแนวทางการแก้ไข โดยการพัฒนา โครงสร้างองค์กร ทั้งด้านการประสานงาน การเร่งรัดพัฒนาบุคลากรในด้านดังกล่าว รวมทั้งพัฒนา กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมกับสิทธิที่ผู้พิการจะต้องได้รับ และต้องส่งเสริมให้ ครอบครัว และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการดังกล่าว

#### 2.4 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้ประยุกต์มาจากแนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบ ระบบการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม ของ Roth and Menor (2003) โดยกรอบ แนวคิดจะนำเสนอผ่านความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะและ สวัสดิการสังคมกับแนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม ทั้งนี้เนื่องจากผู้วิจัย ได้ทำการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมของเทศบาล เมืองเมืองแกนพัฒนาที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Roth and Menor ที่การออกแบบจะเน้น

กลุ่มเป้าหมายและหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าว ส่งผลต่อการออกแบบบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม สามารถประยุกต์ใช้กับการบริการ บริการสาธารณะและสวัสดิการของเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา ได้ดังนี้ บริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัย ด้านความจำเป็นพื้นฐาน ด้านสังคมและจิตใจ และด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังส่งผลต่อการออกแบบกลไกในการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม ประกอบไปด้วย อุปกรณ์ เทคโนโลยีและผู้ที่เกี่ยวข้องในการให้บริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม อาทิเช่น ภายอุปกรณ์ อุปกรณ์ส่งเสริมสุขภาพ ระบบขนส่ง ระบบการติดต่อสื่อสาร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งยังส่งผลการออกแบบสถานที่และจุดให้บริการ ประกอบไปด้วย เทศบาล วัด โรงเรียน ที่ทำการชมรม/กลุ่มผู้สูงอายุ ศาลาชุมชน โดยในการออกแบบระบบการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมนั้นจะมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมของเทศบาล ซึ่งประกอบไปด้วย บริบททางสังคมและวัฒนธรรม ลักษณะภูมิประเทศ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุและผู้พิการ ดังภาพ 2.5



ภาพ 2.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

## 2.5 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

**ผู้สูงอายุ** หมายถึง บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งมีสัญชาติไทย และขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุ ในเขตเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา

**ผู้พิการ** หมายถึง บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้



สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป และต้องเป็นบุคคลที่ขึ้นทะเบียนผู้พิการในเขตเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา

**รูปแบบ** หมายถึง ลักษณะของบริการสาธารณะที่เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนาจัดทำขึ้นสำหรับผู้สูงอายุและพิการในเขตเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา

**กลไก** หมายถึง การบริหารจัดการ และวิธีการส่งมอบบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา เพื่อให้เกิดบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ

**บริการสาธารณะ** หมายถึง บริการสาธารณะด้านสุขภาพ ด้านที่อยู่อาศัย ด้านสังคม ที่ผู้สูงอายุและผู้พิการในเขตเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนาได้รับ รวมทั้งบริการสาธารณะที่สร้างความยั่งยืนให้กับผู้สูงอายุและผู้พิการในเขตเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา

**สวัสดิการสังคม** หมายถึง สวัสดิการสังคมที่ผู้สูงอายุและผู้พิการในเขตเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนาได้รับ

**แนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม** หมายถึง การจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุและผู้พิการในเขตเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนาโดยยึดหลักของความเสมอภาคและต่อเนื่อง ได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียม และความต้องการของประชาชน

**การออกแบบบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม** หมายถึง การออกแบบบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัย ด้านความจำเป็นพื้นฐาน ด้านสังคมและจิตใจ และบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ให้แก่ผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา

**ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง** หมายถึง ผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะของผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา