

สรุปผลการศึกษาวิจัย

เรื่อง

ปัญหาอุปสรรคในการจัดสวัสดิการสังคมของท้องถิ่น

โดย พิมพิมล พลเวียง *

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาอุปสรรคในการจัดสวัสดิการสังคมของท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการศึกษาคำสัมภาษณ์และการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญจำนวน 30 คน ซึ่งเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำนวน 30 แห่ง แยกออกเป็นเทศบาล จำนวน 12 แห่งและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 18 แห่ง ใน 11 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ขอนแก่น อุบลราชธานี กาญจนบุรี หนองบัวลำภู ชัยนาท ฉะเชิงเทรา สระแก้วและสงขลา ผลการศึกษสรุปได้ดังนี้

การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของท้องถิ่น

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ในปัจจุบันนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ได้มีการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและพัฒนาคุณภาพชีวิตควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญของ อปท. หลายแห่งได้กล่าวว่าได้ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเกือบเต็มพื้นที่แล้วและได้หันมาเน้นเรื่องการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิตของประชาชนเพิ่มมากขึ้น

ในด้านการจัดสวัสดิการสังคม นอกจากการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้แก่คนพิการ ผู้สูงอายุและผู้ป่วยเอดส์แล้ว อปท. ยังได้ดูแลช่วยเหลือเด็ก สตรี ผู้ด้อยโอกาส ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ ฯลฯ ในรูปของเงิน สิ่งของ เช่น เครื่องอุปโภค - บริโภคและบริการ อปท. หลายแห่งที่มีรายได้มากได้มีการจัดสรรเบี้ยยังชีพให้แก่คนพิการและผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่า อปท. บางแห่งมีการให้เบี้ยยังชีพแก่คนชราและคนพิการทุกคนในพื้นที่รับผิดชอบ

* นักสังคมสงเคราะห์ 8 ว กลุ่มการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม

สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

การพัฒนาทางการศึกษา พบว่า อบท. ได้มีการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ อาทิเช่น การดูแลเรื่องนม อาหารเสริมและอาหารกลางวันเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กและโรงเรียนต่าง ๆ การสนับสนุนทุนการศึกษา เครื่องแต่งกาย อุปกรณ์การศึกษา จัดยานพาหนะรับส่งเด็กและจัดจ้างบุคลากรเพิ่ม เป็นต้น

การพัฒนาด้านสาธารณสุข พบว่า อบท. ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนในพื้นที่ อาทิเช่น การออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ การตรวจสุขภาพ การทำฟัน การจัดหาเวชภัณฑ์และเครื่องมือแพทย์ให้แก่สถานีนามัย การป้องกันโรคติดต่อ ยาเสพติด เอดส์ ฯลฯ โดยในแต่ละพื้นที่มีสถานที่สำหรับออกกำลังกายโดยเฉพาะ มีวัสดุอุปกรณ์ครบครัน รวมทั้งมีผู้นำในการออกกำลังกายเป็นประจำ เข้า/เย็น หรือทั้งสองเวลา บางแห่งมีทั้งลานกีฬาและสวนสุขภาพที่ประชาชนสามารถเลือกใช้บริการได้ตามความสะดวก

การส่งเสริมด้านอาชีพ พบว่า อบท. ได้ดำเนินการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชนหลายประการ อาทิเช่น การจัดฝึกอบรมอาชีพและให้ความรู้ในการประกอบอาชีพ ส่งเสริมการผลิต ส่งเสริมการรวมกลุ่ม ส่งเสริมสนับสนุนทุน / อุปกรณ์การประกอบอาชีพ ส่งเสริมการตลาดและจัดตั้งศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์ เป็นต้น อบท. บางแห่งมีการบริหารจัดการที่ดี โดยส่งเสริมให้แต่ละกลุ่มจัดทำผลิตภัณฑ์ที่แตกต่างกันไปเพื่อไม่แอ่งแอ่งแข่งขันกันในเรื่องของการตลาด อีกทั้งยังเป็นการกระจายรายได้ให้กลุ่มต่าง ๆ อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการเกษตร การเลี้ยงสัตว์ นวดแผนไทย ฯลฯ

ด้านนันทนาการและการพักผ่อนหย่อนใจ นอกจากการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพอนามัยแล้ว อบท. หลายแห่งมีการส่งเสริมการกีฬาแก่เด็ก เยาวชนและประชาชนด้วย โดย อบท. บางแห่งได้จัดการแข่งขันกีฬาภายในเป็นประจำทุกปี บางแห่งมีการแข่งขันกีฬาร่วมกับตำบลอื่น ๆ อันเป็นการเชื่อมประสานความสัมพันธ์กับพื้นที่อื่นซึ่งพัฒนาไปสู่การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ประสพการณ์ ทรัพยากรและวิธีการบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ อบท. หลายแห่งมีการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปรับปรุงภูมิทัศน์เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนและส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นการเพิ่มอาชีพและรายได้ให้ประชาชนรวมทั้งเพิ่มรายได้ให้ อบท. ด้วย

นอกจากนี้ อบท. บางแห่งมีการจัดหน่วยเคลื่อนที่ออกเยี่ยมเยียนและให้ความรู้แก่ประชาชน การจัดเวทีประชาคม การอบรมผู้นำชุมชนและนำไปทัศนศึกษาดูงานเพื่อเปิดวิสัยทัศน์และ

แลกเปลี่ยนเรียนรู้ สามารถนำความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ที่ได้รับกลับมาพัฒนาภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นต่อไป

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน อบต. ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาคน พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนรวมทั้งการจัดสวัสดิการสังคมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนที่อยู่ในความดูแลของท้องถิ่นมีความสุข ครอบคลุมอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และเจตนารมณ์ของรัฐบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 - 2554 ที่มุ่งพัฒนาสู่ “ สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ”

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมของท้องถิ่น

จากการศึกษาในครั้งนี้ พบว่า อบต. ประสบปัญหาการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมที่สำคัญเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณและปัญหาด้านการบริหารจัดการ โดยมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

ปัญหาด้านบุคลากร ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญของ อบต. ส่วนใหญ่กล่าวว่า อบต. ยังขาดมืออาชีพขาดเจ้าหน้าที่เฉพาะทาง เช่น นักสังคมสงเคราะห์และนักพัฒนาชุมชน นอกจากนี้บุคลากรที่ถูกมอบหมายให้ปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมของ อบต. ยังขาดความรู้ ทักษะและประสบการณ์ในการทำงานด้านสวัสดิการสังคมและผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมยังขาดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่

ปัญหาด้านงบประมาณ จากการศึกษาพบว่า อบต. ครึ่งหนึ่ง (15 แห่ง) มีปัญหาเนื่องจากมีงบประมาณน้อยและไม่เพียงพอในการดำเนินงาน เงินอุดหนุนจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ถ่ายโอนภารกิจมาให้มีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ประสบปัญหาและต้องการความช่วยเหลือ นอกจากนี้พบว่า อบต. บางแห่งได้รับเงินโอนล่าช้าทำให้ประชาชนต้องรอนาน ซึ่งบางคนก็ไม่เข้าใจคอยติดตามทวงถาม อบต. บางแห่งต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยใช้เงินอื่นสำรองจ่ายไปก่อน

ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญของ อบต. ที่ศึกษาเกือบครึ่งหนึ่งกล่าวว่า อบต. มีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวางและมีงานมาก ภารกิจที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถ่ายโอนมาให้มีหลายภารกิจ กฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติก็มีมากและยุ่งยากซับซ้อน บางอย่างไม่มี ความชัดเจนและยังขาดคู่มือ แนวทางในการปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติประสบปัญหาในการ

ดำเนินงาน อบท. บางแห่งแก้ปัญหาโดยการโทรศัพท์ไปหาหรือส่วนราชการที่รับผิดชอบภารกิจที่ถ่ายโอน หรือหารือกับท้องถิ่นจังหวัด บางแห่งหารือกับ อบท. ที่อยู่ใกล้เคียงกัน

นอกจากนี้ อบท. บางแห่ง ยังกล่าวว่า ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นขาดการประชุมซักซ้อมแนวปฏิบัติในรายละเอียดการปฏิบัติงานตามภารกิจแต่ละด้าน อีกทั้งยังไม่ได้มีการติดตามดูแลให้คำปรึกษา แนะนำ ไม่มีการประชาสัมพันธ์ภารกิจที่ถ่ายโอน ส่งผลให้ผู้นำชุมชนขาดความเข้าใจในบทบาทภารกิจของ อบท. ประชาชนขาดความเข้าใจในสิทธิและบริการสวัสดิการ รวมทั้งขาดกลไกหลักในการประสานงานในส่วนภูมิภาค

ปัญหาอื่น ๆ ที่ไม่รุนแรงแต่มีความสำคัญและไม่ควรละเลย คือ ผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญบางท่านให้ความเห็นว่า การสั่งการจากบนลงล่างทำให้การแก้ปัญหาไม่ตรงจุดและผู้บริหารระดับสูงให้ความสนใจในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมากกว่าด้านสังคม

ข้อเสนอแนะในการจัดสวัสดิการสังคมของท้องถิ่น

จากการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญของ อบท. ได้ให้ข้อเสนอแนะที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นควรโอนงบประมาณและบุคลากรที่มีความชำนาญงานให้แก่ท้องถิ่นด้วยและควรทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงคอยติดตาม ดูแล ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่นเป็นประจำสม่ำเสมอ

ควรจัดอบรมให้ความรู้ด้านสวัสดิการสังคม พัฒนาสังคมและแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ควรจัดอบรมให้ความรู้บุคลากร 2 ระดับ คือ ระดับผู้บริหารเพื่อให้นโยบาย ระดับผู้ปฏิบัติ เน้นการเจาะลึกลงรายละเอียดแนวทาง ขั้นตอนการปฏิบัติภารกิจแต่ละเรื่อง ทบทวนความรู้ ทักษะ เทคนิคในการปฏิบัติงาน เพิ่มพูนความรู้ใหม่รวมทั้งจัดให้มีการศึกษาดูงานเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และประสบการณ์

ควรดำเนินการประชาสัมพันธ์และจัดทำสื่อเพื่อการประชาสัมพันธ์ให้ท้องถิ่น จัดทำเอกสารคู่มือ แนวทาง มาตรฐาน มาตรการ ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติงาน ปรับปรุงแก้ไขระเบียบให้ชัดเจนและเอื้อต่อการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ควรมีเจ้าหน้าที่หรือศูนย์ประสานงานระดับพื้นที่และมีการประสานงานกับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะของผู้ศึกษาวิจัย

การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการเตรียมความพร้อมด้วยกันทั้งสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้ให้ คือ ส่วนราชการที่จะถ่ายโอนงาน / ภารกิจ ให้ท้องถิ่นและฝ่ายผู้รับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับถ่ายโอนงาน / ภารกิจ

1. ส่วนราชการที่ถ่ายโอนงาน / ภารกิจ ควรดำเนินการ ดังนี้

1) ศึกษาทบทวนภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นแล้วว่ามีภารกิจอะไรบ้าง ถ่ายโอนไปเมื่อไร อย่างไร มีผลการดำเนินงานอย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร มีจุดแข็ง จุดอ่อนอย่างไร ต้องปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาอย่างไร

2) ศึกษาภารกิจที่กำลังจะดำเนินการถ่ายโอนให้ท้องถิ่นว่ามีอะไร จะถ่ายโอนไปอย่างไร จะมีการเตรียมความพร้อมทั้งฝ่ายผู้ให้และฝ่ายผู้รับอย่างไรควรกำหนดให้ชัดเจน

3) ควรมีการจัดทำแผนการถ่ายโอนร่วมกันระหว่างหน่วยงาน / ส่วนราชการหลัก เพื่อเตรียมความพร้อมให้ทั้งสองฝ่าย

4) ส่วนราชการ ที่จะถ่ายโอนงาน / ภารกิจให้ท้องถิ่น ควรประชุมหารือร่วมกันกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของท้องถิ่น

5) จัดทำคู่มือ แนวทาง มาตรฐาน มาตรการ ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงาน / ภารกิจ แต่ละเรื่องที่จะถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่นให้ชัดเจน สั้น กระชับและง่ายต่อความเข้าใจตามข้อเสนอของท้องถิ่น

6) จัดทำแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ให้แก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่น 2 ระดับ ดังนี้

- ระดับผู้บริหารของท้องถิ่น ได้แก่ นายก / รองนายกเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปลัดเทศบาล ปลัดอบต. เพื่อรับทราบนโยบาย แนวคิดของภารกิจที่จะถ่ายโอน

- ระดับผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่น ได้แก่ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม หัวหน้าฝ่ายสังคมสงเคราะห์ นักสังคมสงเคราะห์ นักพัฒนาชุมชน ฯลฯ เพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจ โดยลงลึกในรายละเอียดการปฏิบัติในแต่ละภารกิจตามคู่มือ แนวทาง มาตรฐาน มาตรการ ขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ที่กำหนดและจัดทำขึ้น พร้อมทั้งมอบชุดคู่มือ ฯ ให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคน

7) หลังการส่งมอบงาน / ภารกิจ ให้ท้องถิ่นแล้วควรจัดส่งบุคลากรหรือทีมงาน ที่มีความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ออกเยี่ยมเยียน ให้การปรึกษา แนะนำ พบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยน เรียนรู้กับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อมิให้ท้องถิ่นเกิดความรู้สึก อ้างว้างหรือรู้สึกว่าจะต้องแบกรับภาระต่าง ๆ ไว้แต่เพียงผู้เดียว

8) จัดให้มีการอบรม/สัมมนา ทบทวนความรู้ ทักษะ เทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานของ ท้องถิ่น เสริมองค์ความรู้ใหม่แก่ผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่นและจัดให้มีการศึกษาดูงานเพื่อเพิ่มพูน ความรู้ แลกเปลี่ยนเรียนรู้และถอดบทเรียนร่วมกัน

2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนงาน / ภารกิจ ควรมีการเตรียมการและดำเนินการ ดังนี้

1) การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ด้านสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคมและพัฒนาสังคม ซึ่งปัจจุบันนี้ทางท้องถิ่นต่าง ๆ ได้มีความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาค จัดการศึกษา ให้แก่บุคลากรของท้องถิ่นอยู่แล้ว ควรพิจารณาให้จัดหลักสูตรที่ครอบคลุมเนื้อหา / องค์ความรู้ด้าน ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นด้วย

2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านสวัสดิการสังคมในพื้นที่ เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานซึ่งกันและกัน

3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรส่งเสริมการจัดสวัสดิการภาคประชาชนและสวัสดิการ ชุมชนให้กว้างขวางและขยายเต็มพื้นที่ ซึ่งเป็นการพัฒนาระบบสวัสดิการภาคประชาชนให้เข้มแข็ง ประชาชนมีหลักประกันและได้รับสวัสดิการถ้วนหน้า ทั้งยังเป็นการแบ่งเบาภารกิจของท้องถิ่นอีกด้วย

4) ค้นหาศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านและกองทุนของศูนย์ ฯ รวมทั้งส่งเสริมและ พัฒนาศูนย์เพื่อเป็นกลไกในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของท้องถิ่นในชุมชน

5) ใช้อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีอยู่ในทุกหมู่บ้านรวมทั้ง ผู้ประสานงานระดับตำบลเป็นตัวกลางเชื่อมประสานการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและพัฒนา สังคม

ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยเจาะลึกลงในรายละเอียดของแต่ละภารกิจที่ถ่ายโอน ทั้งเชิงปริมาณและ เชิงคุณภาพถึงผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของท้องถิ่น เพื่อนำผลของการ ศึกษาวิจัยมาพัฒนานโยบาย ยุทธศาสตร์และแนวทางในการถ่ายโอนงาน / ภารกิจ ในท้องถิ่นต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็น
องค์กรหลักทางด้านการจัดสวัสดิการสังคม พัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ในระดับพื้นที่

ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างชุดคู่มือการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมแต่ละด้านให้แก่
ผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่นใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานและให้บุคลากรของหน่วยงาน / ส่วนราชการ
ที่ถ่ายโอนงาน / ภารกิจเป็นคู่มือในการติดตามและนิเทศงาน
