



# CHAPTER

# 1

## บทบาทอาสาสมัคร ดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน: การเปลี่ยนแปลงจากการปกครอง สู่การบริหารปกครองสาธารณะ

Role of Care-for-the-Elderly-at-Home  
Volunteers:  
Transforming from Government  
to Public Governance\*

ปิยากร หวังมหาพร\*\*

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “ปัจจัยเชิงสาเหตุของการมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยศรีปทุม

\*\* รองศาสตราจารย์ ดร. ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

## บทคัดย่อ

การบริหารปกครองสาธารณะเป็นการปฏิสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ เพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา การจัดบริการสาธารณะจึงเปลี่ยนแปลงจากสภาพของกฎระเบียบที่ออกมาเพื่อปกครอง ประชาชนอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ปกครอง มาเป็นการร่วมผลิตบริการสาธารณะโดยส่วนราชการ เอกชน ชุมชน หรืออาสาสมัคร การดูแลผู้สูงอายุก็เช่นกัน จากเดิมที่ส่วนราชการทำหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุเป็นหลัก เปลี่ยนมาเป็นผู้อำนวยความสะดวก ส่วนราชการลดบทบาทลง ในขณะที่อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น โดยทำหน้าที่เรียกร้องความต้องการของผู้สูงอายุและเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการ ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินการ ความสำเร็จในการดูแลผู้สูงอายุขึ้นอยู่กับการทำงานในลักษณะเครือข่ายของผู้เกี่ยวข้องไม่เฉพาะแต่เพียงอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ทำให้การจัดบริการสาธารณะเปลี่ยนแปลงจากการปกครองมาสู่การบริหารปกครองสาธารณะโดยมีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านเป็นกลไกในการดำเนินงาน

**คำสำคัญ:** อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน/ การบริหารปกครองสาธารณะ

## Abstract

Public governance is interaction of organizations to achieve desirable results. The public service is changing the condition of regulations to govern, people are under the control of the govern transforming to the joint production of public services by government agencies, private organizations, the community or volunteers. Previously, caring for the elderly, the government agencies are responsible for caring the elderly, they change to be facilitator and reduce their role now. While care-for-the-elderly-at-

home volunteers take part in the care of the elderly more. They call for the needs of the elderly and to participate in decision and implementation. The success in caring for the elderly based on the networking collaboration of people involved not only the care-for-the-elderly-at-home volunteers or local administrative organizations. Therefore, public services are transformed from government to public governance, with care-for-the-elderly-at-home volunteers being a mechanism for implementation.

**Keywords:** Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers/ Public Governance

## บทนำ

กลางศตวรรษที่ 20 การศึกษางานข้าราชการถูกเรียกว่า การบริหารรัฐกิจ หรือ Public Administration เป็นการศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการ ต่อมานับจากปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องการจัดการสาธารณะได้เกิดขึ้น เช่น การจ้างเอกชนดำเนินการบริการสาธารณะ โดยให้ความสำคัญกับการวัดผลการปฏิบัติงานเพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความคาดหวังเพิ่มขึ้น ในขณะที่การบริหารปกครองสาธารณะนั้นให้ความสำคัญต่อปฏิสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ เพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา หรืออาจกล่าวได้ว่าการปกครองสาธารณะ ทำลายต่อความเชื่อเดิมที่ว่า “ไม่สำคัญว่าเราทำอะไร แต่มันสำคัญที่ว่าประชาชนรู้สึกอย่างไรเกี่ยวกับสิ่งที่เราทำ ผลลัพธ์นั้นมีได้พิสูจน์ว่ามีกระบวนการจัดทำที่ดี” ทั้งนี้เพราะการดำเนินการทั้งหลายของการจัดการสาธารณะจะเน้นเรื่องภายในองค์กร แต่การบริหารปกครองสาธารณะจะเป็นการร่วมผลิตบริการสาธารณะของครอบครัว คนในชุมชนหรืออาสาสมัคร แม้ว่าการจัดการสาธารณะกับการบริหารปกครองสาธารณะจะมีจุดเน้นต่างกัน แต่การจัดการสาธารณะกับการบริหารปกครองสาธารณะกลับมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ทั้งการ

จัดการสาธารณะและการบริหารปกครองสาธารณะทำงานร่วมกันโดยใช้กลไกที่เหมาะสมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

บทความเรื่อง “บทบาทอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน: การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองสู่การบริหารปกครองสาธารณะ” มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวคิดการบริหารปกครองสาธารณะ และชี้ให้เห็นว่า อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านกลายมาเป็นกลไกของภาครัฐในการดูแลผู้สูงอายุ จากเดิมการดูแลผู้สูงอายุเป็นหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่เดียวกันอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านได้กลายมาเป็นปากเสียงและเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุได้อย่างไร ซึ่งทำให้การจัดบริการสาธารณะจากเดิมที่รัฐมีบทบาทในการจัดบริการเปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารปกครองสาธารณะที่มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านเป็นกลไกในการขับเคลื่อน ในการนำเสนอจะกล่าวถึงความเป็นสาธารณะ เป็นลำดับแรก ตามด้วยการบริหารปกครอง การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองสู่การบริหารปกครองและอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านกับบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุเป็นลำดับสุดท้าย

## ความเป็นสาธารณะ

ก่อนที่ไปสู่ความหมายของคำว่า Public Governance เริ่มแรกผู้เขียนจะเสนอความหมายของคำว่า สาธารณะ (Public) ดังนี้

พจนานุกรม Merriam-Webster (ออนไลน์, 2558) สาธารณะ หรือ Public หมายถึง เกี่ยวข้องหรือมีผลต่อ คนส่วนใหญ่ของประเทศ ในขณะที่ เอกชนหรือ Private หมายถึง เพื่อคนเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว เป็นของคนๆเดียว กลุ่มเดียว ไม่ใช่สาธารณะ

นักวิชาการ เช่น Rainey & Others (1976, pp. 6-7) กล่าวถึงความแตกต่างระหว่างสาธารณะและเอกชน โดยพิจารณาจาก “ความเป็นเจ้าของ” ว่า องค์กรเอกชนเป็นเจ้าของโดยผู้ถือหุ้นหรือผู้ประกอบการในขณะที่ องค์กรภาครัฐผู้เป็นเจ้าของคือสมาชิกของชุมชนทางการเมือง นอกจากนั้น

H.G.Rainey & Others ยังกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างสาธารณะและเอกชน อีก 2 ประการ คือ 1) เงินทุน องค์กรภาครัฐได้รับเงินทุนจากภาษี ซึ่งต่างจาก เอกชนที่ได้รับเงินจากค่าจ้างหรือค่าธรรมเนียมที่ลูกค้าเป็นผู้จ่ายโดยตรง (Wamsley & Zald, 1973) และ 2) การควบคุม องค์กรภาครัฐถูกควบคุมโดย พลังทางการเมืองหรือการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปตามวิธีการแบบประชาธิปไตย ต่างจากเอกชนที่กลไกในการดำเนิน การเป็นไปตามกลไกตลาด (Dahl & Lindblom, 1953)

จึงสรุปได้ว่า การแยกระหว่างคำว่า ภาครัฐกับภาคเอกชน โดยพิจารณา “ความเป็นเจ้าของ” หรือพิจารณาจาก “เงินทุน” และ “การควบคุม” นอกจาก นั้น หากพิจารณาโดยดูจาก “เป้าหมาย” อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการของ ภาครัฐมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของสังคมในขณะที่ภาคเอกชนเป้าหมายคือกำไร (ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหารพร, 2551)

## การบริหารปกครอง

Governance หรือภาษาไทยแปลว่า “การบริหารปกครอง” (อัมพร ชำรงลักษณ์, 2553) ซึ่งรวมคำว่า การบริหารและการปกครองมาไว้ด้วยกัน ซึ่งการปกครองนี้เกี่ยวข้องกับการขึ้นและกำกับอยู่ห่างๆ โดยรัฐ ศัพท์บัญญัติ ราชบัณฑิตยสถาน นิยามคำว่า Governance หมายถึง วิธีการปกครอง (ออนไลน์, 2544) บทความเรื่องนี้จะใช้คำว่า “การบริหารปกครอง” แทนคำว่า Governance

คำว่า Governance มาจากคำว่า Kubernan ในภาษากรีก หมายถึง Steer หรือ นำทาง คัดท้าย (Oxford Advanced Learner’s Dictionary, Online, 2015) พจนานุกรม Merriam-Webster (ออนไลน์, 2558) นิยามคำว่า การบริหารปกครองหมายถึง วิธีการที่รัฐหรือบริษัทถูกควบคุมโดยประชาชน สำหรับพจนานุกรม Oxford (ออนไลน์, 2558) ให้ความหมายคำว่า การบริหาร ปกครอง คือวิธีการที่ปกครองของรัฐหรือองค์กร

Yap Kioe Sheng (n.d.) นิยามคำว่า การบริหารปกครอง หมายถึง กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการที่การตัดสินใจถูกนำไปปฏิบัติ คำนี้นำไปใช้หลายบริบทด้วยกัน เช่น Corporate Governance, International Governance, National Governance and Local Governance และการวิเคราะห์การบริหารปกครองจึงเป็นการศึกษาที่เน้นตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการตัดสินใจและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รัฐบาลเป็นหนึ่งในตัวแสดง ตัวแสดงอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องขึ้นอยู่กับระดับการปกครอง ตัวแสดงทั้งหลาย ยกเว้นรัฐบาลและทหาร จะเรียกว่า ประชาสังคม หรือ Civil Society เช่น ผู้นำทางศาสนา หน่วยงานวิจัย สมาคมชาวนา องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน บริษัทข้ามชาติ

Rhodes (1996, pp. 652-653) กล่าวว่า หากจะพิจารณาความหมายของคำว่า การบริหารปกครอง จะเข้าใจได้หากเปรียบเทียบกับคำว่า การปกครอง หรือ Government โดย Rhodes อ้างความหมายของคำว่า Government ที่เขียนโดย Finer ที่ว่า Government มีลักษณะสำคัญ คือ 1) เป็นกิจกรรมหรือกระบวนการของการปกครอง 2) สภาพของกฎระเบียบที่ออกมาเพื่อปกครอง 3) ประชาชนอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ปกครอง และ 4) สังคมถูกปกครองโดยวิธีการหรือระบบต่างๆ Finer กล่าวต่อไปว่า Government มีความหมายแตกต่างไปจากคำว่า การบริหารปกครอง โดยการบริหารปกครองหมายถึง การปกครองโดยใช้กระบวนการใหม่ สภาพของกฎระเบียบที่เปลี่ยนแปลงไปหรือวิธีการใหม่ที่สังคมถูกปกครอง อย่างไรก็ตามเมื่อให้ความหมายการบริหารปกครองว่าคือ กระบวนการใหม่ สภาพของกฎระเบียบใหม่ ทำให้มีการนำคำว่าการบริหารปกครองไปใช้อย่างน้อย 6 ความหมายด้วยกัน ได้แก่

1. การบริหารปกครอง หมายถึง การลดบทบาทของภาครัฐ เช่น การแปรรูปกิจการของรัฐ การลดจำนวนข้าราชการ
2. การบริหารปกครอง หมายถึง ระบบที่ใช้ในการกำกับองค์กร หรือที่เรียกว่า Corporate Governance เช่น การเปิดเผยข้อมูล ความรับผิดชอบต่อการกระทำ

3. การบริหารปกครอง หมายถึง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย แนวคิดการจัดการนิยม ซึ่งหมายถึง การนำวิธีการจัดการภาครัฐมาใช้กับเอกชน เช่น การจัดการแบบมืออาชีพ การวัดผลการปฏิบัติงาน การจัดการแบบมุ่ง ผลสัมฤทธิ์ การให้ความสำคัญกับการแข่งขัน สำหรับหน่วยงานภาครัฐนั้นจะทําหน้าที่ พายน้อยลง (Less Rowing) หรือปกครองน้อยลง (Less Government) แต่บริหารการปกครองมากขึ้น (More Governance) หรือถือหางเสือ หรือกำกับมากขึ้น (More Steering)

4. การบริหารปกครอง หมายถึง Good Governance ซึ่งเป็นแนวคิด ของธนาคารโลกที่ส่งผ่านนโยบายมายังประเทศที่กำลังพัฒนา ธนาคารโลก กำหนดว่าการบริหารปกครองเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการกิจการ ของประเทศ โดย Good Governance มีองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ ระบบ การเมืองและการบริหาร โดย 1) ระบบ หมายถึง การใช้อำนาจทางการเมืองและ เศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ 2) การเมือง หมายถึง การใช้อำนาจ หน้าที่และความชอบธรรมซึ่งได้มาจากการปกครองแบบประชาธิปไตย และ 3) การบริหาร หมายถึง การจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและ ตรวจสอบได้ เช่น การสร้างให้เกิดการแข่งขัน การปรับลดกำลังคนภาครัฐ การสร้างวินัยทางการเงินการคลัง การกระจายอำนาจ การส่งเสริมสนับสนุนให้ องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีจัดบริการสาธารณะ

5. การบริหารปกครองเป็น Socio-Cybernetic System\* หมายถึง การจำกัดการปกครองโดยรัฐบาลกลาง แต่มีตัวแสดงอีกจำนวนมากที่เกี่ยวข้อง กับนโยบาย มีการพึ่งพาอาศัยกัน มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน ขอบเขตในการ ปฏิบัติระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรอาสาสมัครไม่ได้กำหนดชัดเจนอีกต่อไป

---

\* พจนานุกรม Merriam-Webster (ออนไลน์, 2558) Cybernetic หมายถึง การควบคุม การสื่อสารในสัตว์หรือเครื่องจักร ส่วนคำว่า Socio แปลว่า เพื่อน ผู้ร่วมสังคม ดังนั้น Socio-Cybernetic จึงน่าจะหมายถึง การเกี่ยวข้องของคนในสังคม ในที่นี้ คือการมีตัวแสดง ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกันนโยบายเพื่อร่วมมือกันปฏิบัติงาน (ตีความโดยผู้เขียน)

6.การบริหารปกครองเป็น Self-Organizing Networks หมายถึง การจัดบริการโดยรัฐ เอกชน หรือองค์กรอาสาสมัคร การให้บริการสาธารณะมีลักษณะเป็นเครือข่ายที่ต้องมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน ดังนั้น การบริหารปกครองจึงเป็นเรื่องของการจัดการเครือข่าย

ท้ายที่สุด Rhodes (1996) ได้สรุปความหมายของคำว่าการบริหารปกครองไว้ว่า การบริหารปกครอง หมายถึง การพึ่งพากันระหว่างองค์การ การบริหารปกครองมีความหมายกว้างกว่าการปกครอง โดยครอบคลุมตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ขอบเขตหน้าที่ของรัฐ เอกชนและองค์กรอาสาสมัครไม่ชัดเจน มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในเครือข่าย เพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเจรจาเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน การปฏิสัมพันธ์เปรียบเสมือนการเล่นเกม มีรากฐานบนความไว้วางใจ มีกฎกติกาและมีข้อตกลงระหว่างสมาชิกในเครือข่าย และมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ แต่รัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับเครือข่ายทางอ้อมได้

Klijn (2012) ได้กล่าวไว้เช่นเดียวกันว่า การบริหารปกครอง หมายถึง กระบวนการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในเครือข่าย มีลักษณะคือ 1) เน้นความสำคัญของการตัดสินใจและการส่งมอบบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงาน องค์กร เพื่อให้นโยบายและการส่งมอบบริการประสบความสำเร็จ 2) เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในสังคม 3) ใช้ความรู้ที่ได้จากตัวแสดงต่างๆ เพื่อนำมาพัฒนาคุณภาพของนโยบายและบริการสาธารณะ และ 4) การมีส่วนร่วมของตัวแสดง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อส่งเสริมให้เกิดการตัดสินใจบนความชอบธรรม

ความหมายของการบริหารปกครองยังได้รับการต่อยอดโดย Jacob Torfing (2012, p. 99) ซึ่งกล่าวว่า การบริหารปกครองสาธารณะเป็นการผสมผสานเรื่องลำดับขั้นการบังคับบัญชา การตลาดและเครือข่ายเข้าด้วยกัน เพื่อหาทางออกหรือวิธีแก้ไขปัญหาระยะสาธารณะ โดยการบริหารปกครองสาธารณะมีองค์ประกอบดังนี้ (Jacob Torfing, 2012, p. 101)

1. การบริหารปกครอง ประกอบด้วย การทำงานแบบเครือข่าย มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน แต่ตัวแสดงมีอิสระในการทำงาน การทำงานของตัวแสดงไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนจะมีการเจรจาต่อรองกันและกัน

2. การบริหารปกครอง ประกอบด้วย การพึ่งพาซึ่งกันและกัน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ปรากฏในรูปการใช้ข้อมูล ความรู้ ความคิดร่วมกัน มีการประสานงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน มีการร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดงเป็นแนวนราบ ไม่มีใครมีอำนาจเหนือใครในการแก้ปัญหา

3. การบริหารปกครอง ประกอบด้วย การเจรจาต่อรอง เช่น การเจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ หรือการพูดคุยกันเพื่อเข้าใจในปัญหาและแก้ปัญหา

ดังนั้น คำว่าการบริหารปกครองนั้นกว้างกว่าคำว่าปกครอง (Kjaer, n.d.) เพราะการกำกับดูแลเป็นเกมทางการเมืองที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การปกครองเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตั้งกฎสำหรับการใช้อำนาจ และการจัดการความขัดแย้งต่อกฎระเบียบดังกล่าว ในขณะที่การบริหารการปกครองเป็นการจัดระเบียบตนเอง เครือข่ายระหว่างองค์กรที่มีลักษณะการพึ่งพาอาศัยกัน แลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน และเป็นอิสระจากรัฐ โดย Rhodes (1996, p. 658) ย้ำเน้นว่าการบริหารการปกครองเป็นมากกว่ากระบวนการแต่หมายถึงเครือข่าย ดังนั้น เมื่อรวมคำว่า สาธารณะกับการบริหารปกครอง เป็นการบริหารปกครองสาธารณะ จึงหมายถึง วิธีการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเพื่อมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ

## การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองสู่การบริหารปกครองสาธารณะ —●

Volunteer มาจากภาษาละตินว่า Valo หรือ Velle หมายถึง ความหวัง ความเต็มใจ หรือการตัดสินใจ ปัจจุบันคำว่า อาสาสมัคร ยังคงใช้แวดวงทหาร และขยายไปสู่การบริการชุมชนมากขึ้น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546) และสมพร เทพสิทธา (2541) ให้ความหมายของคำว่า “อาสาสมัคร” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Volunteer” ว่าหมายถึง บุคคลที่สมัครใจทำงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยไม่หวังสิ่งตอบแทน ในขณะที่พจนานุกรม thefreedictionary, Encyclopedia of Social Work (2013, ออนไลน์) ให้นิยามคำว่าอาสาสมัคร ไม่แตกต่างจากพจนานุกรมของไทย หมายถึง บุคคลที่ทำงานโดยสมัครใจและไม่หวังผลตอบแทน สอดคล้องกับ Shafritz (2004) และ Beijing Olympic Games Volunteer Work Coordination Group (2008) ที่นิยามคำว่าอาสาสมัครว่าหมายถึง บุคคลที่ให้บริการ ช่วยเหลือสังคมหรือบุคคลอื่นโดยปราศจากผลตอบแทน แต่ทำไปด้วยมโนธรรม สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 (2546) นิยามคำว่าอาสาสมัคร ว่าหมายถึง ผู้ซึ่งอาสาช่วยปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมในองค์การสวัสดิการสังคม\*

อาสาสมัครของไทยเกิดขึ้นครั้งแรกตั้งแต่เมื่อไรไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจน แต่พบองค์กรพัฒนาเอกชนที่รวมตัวกันเป็นรูปองค์กรเข้ามาทำหน้าที่แก้ไขปัญหาด้านสังคมในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2436 โดยสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินี

---

\* องค์การสวัสดิการสังคม หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมและองค์กรสาธารณประโยชน์ โดยองค์กรสาธารณประโยชน์ คือ องค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ให้ “องค์กรสวัสดิการชุมชน” รวมอยู่ในนิยามขององค์การสวัสดิการสังคมด้วย องค์การสวัสดิการชุมชน หมายถึง องค์กรภาคประชาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่สมาชิกในชุมชนหรือปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมของเครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชนและได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

ได้ทรงสถาปนาและก่อตั้ง “สภาอุณาโลมแดง” หรือ “สภาภาษาชาติไทย” ในปัจจุบัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นต้นแบบขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย สำหรับอาสาสมัครภาครัฐพบว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปลูกฝังให้พสกนิกรมีความรักชาติ ศาสน์ กษัตริย์ และทรงส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนในการช่วยทหารป้องกันภัยอันอาจเกิดขึ้นแก่ประเทศชาติด้วยการโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง “กองเสือป่า” ขึ้น โดยเริ่มประกาศและชักชวนให้มีการจัดตั้งกองอาสาสมัครเสือป่า เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2454 เพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ในการรักษาความสงบภายในและเมื่อเกิดสงคราม

จากอิทธิพลของแนวคิดการปฏิรูประบอบราชการ และการส่งต่อแนวคิดเรื่องอาสาสมัครจากสหประชาชาติ ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลไทยนับตั้งแต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 - 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543) เป็นต้นมาให้ความสำคัญกับเรื่องอาสาสมัครเพิ่มมากขึ้น นับจากที่สหประชาชาติได้กำหนดให้ปี พ.ศ. 2544 เป็นปีอาสาสมัครสากลเพื่อเน้นถึงความสำคัญของงานอาสาสมัครและกระตุ้นให้ผู้คนในสังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และองค์กรเอกชนได้หาแนวทางที่จะส่งเสริมสนับสนุนยกระดับและสร้างความเข้มแข็งให้กับงานอาสาสมัคร นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา นับว่าเป็นยุคทองของอาสาสมัครภาครัฐไทย ช่วงนี้เกิดอาสาสมัครเพื่อช่วยงานภาครัฐเพิ่มขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. 2543 ได้เกิดวุฒิสภา ธนาคารสมอง อาสาสมัครประชาสัมพันธ์ประจำหมู่บ้าน อาสาสมัครในการชันสูตรพลิกศพ ในปี พ.ศ. 2546 ได้เกิดอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 เกิดอาสาสมัครวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปี พ.ศ. 2548 เกิดอาสาสมัครเกษตร อาสาสมัครแรงงาน เครือข่ายอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และในปี พ.ศ. 2551 อาสาสมัครการศึกษานอกระบบโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นต้น โดยก่อนหน้านี้รัฐบาลได้ริเริ่มให้มีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านในปี พ.ศ. 2520

## รัฐกับการดูแลผู้สูงอายุ

ในปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุอายุ 60 ปี จำนวน 9.6 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2557, หน้า 6) โดยอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2546 ก่อนหน้าการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยแต่เดิมนั้นภาครัฐจะทำหน้าที่หลักในการดูแลผู้สูงอายุ

การดูแลผู้สูงอายุโดยรัฐในช่วงแรกก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - พ.ศ. 2529) เป็นการสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่ยากไร้และเป็นช่วงที่รัฐให้ความสำคัญกับสถานสงเคราะห์คนชรา ศูนย์บริการผู้สูงอายุ จวบจนรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (มีนาคม พ.ศ. 2523 - สิงหาคม พ.ศ. 2531) ประเทศไทยจึงมี “แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1” ซึ่งนับว่าเป็นแผนที่กำหนด “สิทธิ” ของผู้สูงอายุไทยที่ชัดเจนเป็นฉบับแรก อย่างไรก็ตาม แผนดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางสภาพการเมืองการปกครองไทยที่มีการสับเปลี่ยนรัฐบาลถึง 5 คณะด้วยกันนับตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คณะที่ 42 (พ.ศ. 2523 - พ.ศ. 2526) จนกระทั่งถึงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คณะที่ 46 (ธันวาคม พ.ศ. 2533 - กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534) โดยแน่นอนที่สุดว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อแผน ทำให้การนำแผนไปปฏิบัติไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการมีความพยายามจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ เช่น กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข สนับสนุนให้มีการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ ในปี พ.ศ. 2526 เป็นแห่งแรกที่โรงพยาบาลสงฆ์ เพื่อหวังให้ชมรมเหล่านั้นได้เป็นแหล่งที่ผู้สูงอายุมาพบปะ ร่วมกิจกรรมปรึกษาหารือ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมทั้งเป็นศูนย์รวมของบริการต่างๆ ในแต่ละท้องถิ่น จนต่อมาจึงเกิดองค์กรผู้สูงอายุระดับชาติเป็นครั้งแรกเรียกว่า “สภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย” ในปี พ.ศ. 2532

จุดเปลี่ยนสำคัญที่เกิดขึ้นกับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเกิดขึ้น เมื่อรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2534 - พ.ศ. 2535) เข้ามาบริหารประเทศ รัฐบาลชุดนี้ได้ออก “นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2554)” ในปี พ.ศ. 2535 จึงเป็นจุดเริ่มต้นทำให้ประเทศไทยมี โครงการเพื่อผู้สูงอายุสำคัญๆ หลายโครงการ เช่น โครงการให้การสงเคราะห์ ประชาชนผู้สูงอายุในด้านการรักษาพยาบาลแบบให้เปล่าโดยรัฐ โครงการจัดตั้ง ชมรมผู้สูงอายุในโรงพยาบาล โครงการพัฒนาทางด้านวิชาการว่าด้วยผู้สูงอายุ โครงการศูนย์สุขภาพผู้สูงอายุ โครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและ ครอบครัวในชุมชน (เบี้ยยังชีพ) โครงการให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในการเดินทาง แต่มีข้อสังเกตว่า โครงการเหล่านั้นนั้นล้วนแล้วแต่เป็นโครงการที่รัฐเป็นหลักในการ ดำเนินการแทบทั้งสิ้น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดสิทธิ เสรีภาพของผู้สูงอายุไว้ อีกทั้งการมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบงานผู้สูงอายุตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ผู้สูงอายุ เช่น ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุน สงเคราะห์เบี้ยยังชีพ พ.ศ. 2536 ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการ สงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งในสถานสงเคราะห์ พ.ศ. 2531 นอกเหนือจากกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดหน้าที่ไว้แล้ว แต่เนื่องจากงบประมาณ ที่รัฐจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเป็นงบประมาณใน หมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถ นำเงินดังกล่าวไปใช้ในโครงการอื่นได้ ในขณะที่เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้ ก็มีไม่เพียงพอ ลักษณะโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้กับผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่จึงเป็นโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “รับจ้าง” ส่วนกลางใน การดำเนินงาน (ปิยากร หวังมหาพร, 2557, หน้า 100) เช่น ระเบียบการรับ เบี้ยยังชีพ กฎเกณฑ์การสงเคราะห์ต่างๆ โดยมีได้ให้ความสำคัญกับความต้องการ

หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินการ หรือเข้าข่าย “การปกครอง” ดังที่ Finer (cited in Rhodes, 1996, pp. 652 - 653) กล่าวว่า การปกครองที่รัฐกระทำนั้นมีสภาพของกฎระเบียบที่ออกมาเพื่อปกครองและประชาชนนั้นเป็นผู้อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ปกครอง

### อาสาสมัครและผู้สูงอายุที่บ้านกับการบริหารปกครองสาธารณะ

จุดเปลี่ยนอีกครั้งของการดูแลกลุ่มเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นเด็ก สตรี หรือ ผู้สูงอายุทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย เกิดขึ้นเมื่อสหประชาชาติส่งต่อนโยบายเรื่อง อาสาสมัครมายังประเทศต่างๆ โดยกำหนดให้ปี พ.ศ. 2544 เป็นปีอาสาสมัครสากล เพื่อเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของงานอาสาสมัคร กระตุ้นให้ผู้คนในสังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจและองค์กรเอกชนแสวงหาแนวทางส่งเสริมสนับสนุน ยกย่อง และสร้างความเข้มแข็งให้กับงานอาสาสมัครทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม และ سازمان

สำหรับประเทศไทย คณะรัฐมนตรีสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 - 11 มีนาคม พ.ศ. 2548) มีมติเมื่อ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เห็นชอบ “ปฏิญญาอาสาสมัครไทย” ซึ่งมีสาระสำคัญ เช่น ภาครัฐและภาคเอกชน จะต้องส่งเสริมสนับสนุนงานอาสาสมัครอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยการพัฒนาอาสาสมัครให้มีความรู้ ความสามารถ อุดมการณ์และคุณธรรม ภาครัฐและภาคเอกชนต้องส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการงานอาสาสมัคร ภาครัฐต้องจัดให้มีกฎหมายหรือระเบียบรับรองรับสถานภาพของอาสาสมัคร ให้การคุ้มครองและเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของอาสาสมัครได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยต่อมารัฐบาลได้กำหนด “นโยบายพัฒนางานอาสาสมัคร” ขึ้น

ความชัดเจนของเรื่องผู้สูงอายุเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมอีกครั้ง เมื่อรัฐบาลตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 กำหนดให้เรื่อง ผู้สูงอายุเป็น “สิทธิ” ที่รัฐต้องดูแลไม่สามารถละเลยได้อีกต่อไป ประกอบกับ นโยบายการปฏิรูประบอบราชการที่มีมาก่อนหน้า ซึ่งพยายามลดบทบาทของรัฐ ในทางกลับกัน รัฐหันมาให้การสนับสนุนประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามี

ส่วนร่วมในการดำเนินโครงการต่างๆ มากขึ้น รัฐบาลสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 - 29 มกราคม พ.ศ. 2551) จึงมีมติให้ “การให้การอาสาช่วยเหลือสังคมเป็นวาระแห่งชาติ” โดยการร่วมมือกันทุกภาคส่วน ตลอดจนประกาศให้ปี พ.ศ. 2550 เป็นปีในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา “เป็นปีแห่งการให้และอาสาช่วยเหลือสังคม” กำหนดให้กระทรวงต่างๆ รับผิดชอบการดำเนินงานตามวาระแห่งชาติ เช่น การรณรงค์สร้างจิตสำนึกการให้และการอาสาช่วยเหลือสังคม การขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการ เช่น ด้านการศึกษา ด้านการเงินการคลัง การเอื้อประโยชน์ให้ประชาชน เอกชน และข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมในงานอาสาสมัคร รวมทั้งการพัฒนากลไกการให้และการอาสาช่วยเหลือสังคม และมีมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2555 เห็นชอบข้อเสนอแนวทางการพัฒนางานอาสาสมัครไทยตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ หนึ่งในหลายๆ ข้อนั้นก็คือ (ออนไลน์, 2555)

“...ส่งเสริมการเป็นอาสาสมัคร โดยการเสริมสร้างให้เกิดจิตสำนึกในการเป็นอาสาสมัครในทุกระดับ โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนในสถาบันการศึกษา บุคลากรในหน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจและภาคเอกชน ให้มีกลไกความร่วมมือระหว่างองค์การอาสาสมัครกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนงานดังกล่าว การเพิ่มจำนวนอาสาสมัครประเภทต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานสาธารณภัยและในงานเฉพาะทาง เช่น การดูแลคนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้รับบริการในสถานสงเคราะห์ การให้สวัสดิการส่งเสริมขวัญกำลังใจ และยกย่องให้เกียรติอาสาสมัครอย่างเท่าเทียมกัน เป็นระบบและครบวงจร...”

ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีการริเริ่มโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในปี พ.ศ. 2546\* เข้ามามีบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ให้การดูแลผู้สูงอายุในชุมชนที่ขาดผู้ดูแล ถูกทอดทิ้ง ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ถูกทะเลาะเบาะแว้งและได้รับการดูแลไม่ถูกต้อง โดยให้การดูแลช่วยเหลือตามความจำเป็นและความต้องการของผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง เท่าเทียม เพียงพอ และสม่ำเสมอ ให้ความรู้เรื่องต่างๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ ให้ความรู้แก่สมาชิกครอบครัว ประชาชนในชุมชนเพื่อให้การดูแลผู้สูงอายุอย่างถูกต้องเหมาะสม เป็นสื่อกลางในการประสานส่งต่อบริการสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นสื่อกลางในการประสานส่งต่อบริการสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ประสบปัญหาทุกข์ยากเดือดร้อน ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน โดยอาสาสมัคร 1 คน ให้การดูแลผู้สูงอายุ ประมาณ 5 คน และดูแลผู้สูงอายุไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ 2 วัน ติดต่อกันทุกสัปดาห์ (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ

\* กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.) ขณะนั้น (ปี พ.ศ.2550 รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.) จึงได้ตัดภารกิจด้านคนพิการออกไป และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ เป็น สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) พ.ศ. 2552 ตามที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126 ตอนที่ 39 ก โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน 2552 เป็นต้นไป ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 ได้มีการจัดโครงสร้างกระทรวงใหม่ งานผู้สูงอายุอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ “กรมกิจการผู้สูงอายุ” ได้ดำเนินงานโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) ทั้งนี้ได้เริ่มดำเนินโครงการนำร่องเมื่อปี พ.ศ. 2546 - 2547 ภายใต้ปรัชญาการเสริมสร้างจิตสำนึกให้ชุมชนดูแลผู้สูงอายุในชุมชนในพื้นที่ 8 จังหวัด (4 ภาคๆ ละ 2 จังหวัดๆ ละ 1 ตำบล) ได้แก่ เพชรบุรี สุพรรณบุรี ขอนแก่น ร้อยเอ็ด เชียงใหม่ พิษณุโลก สงขลา และสุราษฎร์ธานี โดยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนและเครือข่ายในชุมชนและได้ขยายผลต่อมาโดยมติดคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ (กสม.) ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ได้ดำเนินการขยายผลในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ จึงได้ส่งเสริมให้มีพื้นที่ต้นแบบ จังหวัดละ 1 เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้การสนับสนุนพื้นที่ละ

และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ, 2553)

การดูแลผู้สูงอายุโดยอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านงบประมาณ การอำนวยความสะดวกด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่เพื่อสนับสนุนการทำงาน ในขณะที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้การสนับสนุนด้าน วิชาการ การอบรม เป็นต้น ความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลาง องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านจึงเข้าสู่ยุคการทำงานร่วมกันหรือ เป็นการดำเนินงานที่มีลักษณะแนวราบมากขึ้น หรือที่ Klijn (2012) กล่าวว่า เป็นลักษณะ “การบริหารปกครอง” ที่เน้นความสำคัญของการตัดสินใจและ การส่งมอบบริการ สาธารณะระหว่างหน่วยงาน องค์กรเพื่อให้นโยบายและ การส่งมอบบริการประสบความสำเร็จโดยใช้ความรู้ที่ได้จากตัวแสดงต่างๆ เพื่อนำมาพัฒนาคุณภาพของนโยบายและบริการสาธารณะ และส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อส่งเสริมให้เกิดการตัดสินใจบนความชอบธรรม

---

2 ปี ปี พ.ศ. 2548 ดำเนินการ 15 จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท สมุทรสงคราม สิงห์บุรี ชัยภูมิ นครราชสีมา ยโสธร สกลนคร อุตรธานี อุบลราชธานี น่าน พะเยา เพชรบุรี ลำปาง อุดรดิตถ์ ตรัง ในปีพ.ศ. 2549 ได้ขยายผลการดำเนินงานใน 48 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด นครนายก นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา ระยอง ราชบุรี ลพบุรี สมุทรปราการ สระแก้ว สระบุรี อ่างทอง ภาพสินธุ์ บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร เลย ศรีสะเกษ สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อำนาจเจริญ กำแพงเพชร เชียงราย ตาก นครสวรรค์ แพร่ พิจิตร แม่ฮ่องสอน ลำพูน อุทัยธานี กระบี่ ชุมพร นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา และสตูล ทั้งนี้ ส่งเสริมให้มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านพื้นที่ละ 40 คน สำหรับการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2550 นั้น มุ่งเน้นให้ เกิดระบบการดูแลและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในชุมชน โดยสนับสนุนการดำเนินงาน อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ 63 จังหวัด ด้วยการเสริมความรู้ด้านการดูแลผู้สูงอายุ การเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม และการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน เพื่อประสานเข้าเป็นเครือข่ายร่วม ดำเนินการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ และเพื่อให้เป็นที่รับทราบของสังคมอย่างกว้างขวาง โดยมีกรมแผนผังประสานงานด้านการดูแลและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในชุมชนทาง สื่อต่างๆ ด้วย ทั้งนี้มีหน่วยพื้นที่ในการดำเนินการ 7,778 หน่วย แยกเป็น เขตองค์การบริหาร ส่วนตำบล 6,616 แห่ง เทศบาลนคร/เมือง/ตำบล 1,162 แห่ง ณ ปี พ.ศ. 2550 ได้ดำเนินการ ไปแล้ว 95 แห่ง คงเหลือที่ยังไม่ได้ดำเนินการ 7,683 แห่ง (มติคณะรัฐมนตรี, ออนไลน์, 2550)

## อาสาสมัครและผู้สูงอายุที่บ้านกับบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุ

บทบาทของอาสาสมัครและผู้สูงอายุที่บ้านในการทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ นั้น เป็นการทำหน้าที่ช่วยดำเนินการแทนส่วนราชการ รวมทั้งอาสาสมัครและผู้สูงอายุที่บ้านเข้าไป “มีส่วนร่วม” และ “เป็นปากเป็นเสียง” (Participation and Voice) แทนผู้สูงอายุในชุมชน ดังที่สหประชาชาติกล่าวว่า (2015) “อาสาสมัครเป็นกลไกที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อาสาสมัครเกี่ยวข้องในการริเริ่มนโยบายในประเด็นที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน อาสาสมัครเป็นสะพานที่เชื่อมระหว่างส่วนราชการกับประชาชน อีกทั้งอาสาสมัครยังช่วยติดตามการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาสาสมัครช่วยให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับนโยบายที่ดำเนินการอยู่ โดยอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สนองความต้องการของประชาชนได้ในอนาคต อาสาสมัครช่วยให้ประชาชนได้เรียนรู้สิ่งใหม่ๆ เช่น สิทธิที่พึงได้รับ เป็นต้น”

ประเด็นเรื่อง “การมีส่วนร่วม” ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของแนวคิดการบริหารปกครองสาธารณะ โดยหน่วยงาน เช่น International Association for Public Participation: IAP2 (Online, 2007) ได้นำเสนอแนวคิดเรื่องระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Spectrum of Public Participation) แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนน้อยที่สุด 2) ระดับปรึกษาหารือ เป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อเท็จจริง ความต้องการและความคิดเห็น ประกอบการตัดสินใจ 3) ระดับเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานตลอดจนกระบวนการตัดสินใจ 4) ระดับร่วมมือ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันและและ 5) ระดับเสริมอำนาจ เป็นการให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงสุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ ส่วนนักวิชาการ เช่น

Arnstein (1969) กล่าวว่า บันไดการมีส่วนร่วมมีด้วยกัน 8 ขั้น เริ่มจากขั้นที่ 1 ขั้นการควบคุมโดยส่วนราชการ หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ ริเริ่มโครงการ กิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุอยู่ในระดับต่ำ ขั้นที่ 2 ขั้นการกล่อมเกล่า หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับต่ำ และยอมรับการตัดสินใจของส่วนราชการ ดังที่ Arnstein กล่าวว่าขั้นบันไดที่ 1 และ 2 ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือที่เรียกว่า Nonparticipation ส่วนขั้นที่ 3 ถึง 5 เรียกว่า Tokenism หมายถึง ประชาชนมีโอกาสนำเสนอ แสดงความคิดเห็นแต่ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ เป็นการมีส่วนร่วมในเชิงพิธีกรรม หรือการมีส่วนร่วมบางส่วน โดยในขั้นที่ 3 คือ ขั้นของการให้ข้อมูล ข่าวสาร และขั้นที่ 4 คือ ขั้นของการปรึกษาหารือ ความเห็นหรือข้อคิดเห็นของประชาชนผู้ที่มีอำนาจรับฟัง แต่ภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้ ยังไม่สามารถที่จะมีหลักประกันได้ว่า การแสดงความคิดเห็นออกไปนั้นจะได้รับการยอมรับจากผู้มีอำนาจ การมีส่วนร่วมที่ถูกจำกัดอยู่ในระดับนี้ จะไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ สำหรับการมีส่วนร่วมในขั้นที่ 6, 7 และ 8 ถือว่าประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ โดยในขั้นที่ 6 คือ ขั้นการเป็นหุ้นส่วน ประชาชนสามารถเข้าร่วมในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ต่างๆ กับผู้มีอำนาจได้ ขั้นที่ 7 คือ ขั้นมอบหมายอำนาจหรือใช้อำนาจผ่านตัวแทน และขั้นที่ 8 คือ ขั้นอำนาจเป็นของประชาชน ในขั้นตอนนี้ เป็นการใช้อำนาจการตัดสินใจโดยประชาชน เช่น การลงประชามติ

การศึกษาเชิงประจักษ์พบว่า อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านของไทยมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุแตกต่างกันตามลักษณะโครงการ ซึ่งประกอบด้วยโครงการ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ โครงการที่เกิดจากปัญหาความต้องการปัญหาผู้สูงอายุและโครงการที่ริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปิยากรรพ, 2558)

## 1. โครงการที่เกิดจากปัญหาความต้องการของผู้สูงอายุ

อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านจะทำหน้าที่สำรวจและเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านจะนำปัญหาและความต้องการเสนอในที่ประชุมที่จัดให้มีขึ้น 2 เดือนครั้ง หรือบางแห่งเดือนละครั้ง ระหว่างอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมยังมีติดตามการออกเยี่ยมผู้สูงอายุจากบันทึก เสนอปัญหาอุปสรรคในการทำงานและร่วมกันแก้ไขปัญหา เช่น ผู้สูงอายุต้องการรถเข็นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณ ที่ประชุมจะสอบถามว่าหมู่บ้านอื่นๆ มีรถเข็นที่ไม่ใช่บ้างหรือไม่ หากมีก็จะนำมาให้ผู้สูงอายุอีกหมู่ใช้เป็นการเวียนอุปกรณ์กันใช้ภายในตำบล นอกจากนั้น ที่ประชุมมีการเสนอความต้องการของผู้สูงอายุที่อาจแตกต่างกันไปในแต่ละหมู่บ้านและนำมาช่วยกันจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตรงนี้เองอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านแต่ละหมู่บ้านจะสะท้อนความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหาเพื่อให้ปัญหาของหมู่บ้านได้รับการแก้ไข สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมในขั้นที่ 6 ขั้นการเป็นหุ้นส่วนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่อำนวยความสะดวกหรือเป็นผู้สนับสนุน อีกทั้งตัวแทนอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านจะเจรจาต่อรองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปัญหาของหมู่บ้านได้รับการแก้ไข ในขณะเดียวกัน การประชุมแต่ละครั้งหากอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านแต่ละหมู่ไม่สามารถเข้าประชุมได้ จะมอบหมายให้ตัวแทนเข้าประชุม โดยกำหนดกติกาให้ผู้ที่ไม่เข้าประชุมต้องเคารพมติที่ประชุมด้วย

การมีตัวแทนเข้าประชุมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุได้รับการแก้ไข ร่วมกันจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในลักษณะหุ้นส่วนการทำงานแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจแก่อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านดำเนินการลงพื้นที่เยี่ยมเยียนผู้สูงอายุแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะลงเยี่ยมผู้สูงอายุด้วย สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของ International Association for Public Participation ในระดับร่วมมือ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาส

ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกัน อีกทั้งสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของ Arnstein ขั้นที่ 7 ขั้นการมอบอำนาจเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านมีความพร้อมในการเขียนโครงการและดำเนินการดูแลผู้สูงอายุเป็นขั้นตอนที่ผู้สูงอายุเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ วางแผน และดำเนินการต่างๆ ได้โดยผ่านทางตัวแทน ในที่นี้คือ อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้สูงอายุสะท้อนความทุกข์ยาก ความต้องการ การให้ความรู้ เรื่องสิทธิที่ผู้สูงอายุพึงได้รับในลักษณะจิตอาสาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ในความเป็นจริงยังมีผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาส รอคอยความช่วยเหลืออีกจำนวนมาก ความต้องการของผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสยังไม่ครอบคลุมทั่วถึง เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องจำนวนอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่ไม่เพียงพอและ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำกัด

## 2. โครงการที่ริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากโครงการที่เกิดจากปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นโครงการที่อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุมีส่วนร่วมสูงแล้ว ยังมีโครงการอีกลักษณะหนึ่งเป็นโครงการที่อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุเข้าไปมีส่วนร่วมแต่ไม่มากเท่า โครงการลักษณะแรกที่เกิดจากปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ โครงการลักษณะนี้เรียกว่า “โครงการที่ริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เช่น โครงการซ่อมแซมบ้านให้ผู้สูงอายุ แม้ว่าโครงการดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ริเริ่มเองก็ตาม แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสอบถามความคิดเห็น ปรีกษาหารือกับอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านถึงความเหมาะสมของโครงการ เนื่องจากโครงการลักษณะนี้เกิดจากการสำรวจปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุโดยอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นโครงการที่มีส่วนร่วมลักษณะนี้ Arnstein เรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมในบันไดขั้นที่ 4 ขึ้นรับฟังความคิดเห็น และขั้นที่ 5 ขึ้นปรึกษาหารือ

## สรุป

การจัดบริการสาธารณะของไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จากเดิมที่รัฐทำหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะมาสู่การให้เอกชน ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาสาสมัครเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น อาจกล่าวได้ว่าการให้บริการสาธารณะในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นเครือข่ายที่ต้องมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน เช่นเดียวกันกับการดูแลผู้สูงอายุ เดิมทีส่วนราชการเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการ เช่น สถานสงเคราะห์คนชรา ศูนย์บริการผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยราชการส่วนกลางทำหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ควบคุม กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการดำเนินการ อิทธิพลแนวคิดการบริหารปกครองสาธารณะ เช่น ประเด็นเรื่อง “การมีส่วนร่วม” อีกทั้งแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การดูแลผู้สูงอายุส่วนใหญ่ตกเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณอย่างจำกัด บทบาทของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุจึงเพิ่มมากขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้สูงอายุเรียกร้องความต้องการ โดยเข้าไปร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินการ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนการทำงาน อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุในการเป็นกลไกของรัฐในการดูแลผู้สูงอายุอาจไม่มีประสิทธิภาพ หากขาดหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ เข้ามาช่วยสนับสนุน เช่น โรงพยาบาลประจำตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ชมรมผู้สูงอายุ หรือครอบครัวผู้สูงอายุเอง การบริหารปกครองสาธารณะจึงเป็นเรื่องการมีส่วนร่วม การจัดการเครือข่ายของผู้เกี่ยวข้อง กับเรื่องผู้สูงอายุเพื่อให้การดูแลผู้สูงอายุเกิดประสิทธิผลและความยั่งยืนต่อไป

## รายการอ้างอิง

- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2557). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2557*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ปิยากร หวังมหารพร. (2558). ปัจจัยเชิงสาเหตุของการมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ปิยากร หวังมหารพร. (2557). รายได้อิงการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยกับการบริหารโครงการด้านสังคม: อิสระของท้องถิ่นหรือตัวแทนรัฐ?. *วารสารช่อพะยอม*, 25(1), 93-108.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. (2546, 1 ตุลาคม) *ราชกิจจานุเบกษา*, 120(94), 6-20.
- มติคณะรัฐมนตรี. (2550). *เรื่องนโยบายด้านการคุ้มครองสถานภาพผู้สูงอายุ โดยการขยายผลการดำเนินงานโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน*. วันที่ค้นข้อมูล 30 พฤษภาคม 2557, เข้าถึงได้จาก <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2550-04-10.html>
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: ศิริวัฒนา อินเตอร์พริ้นท์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2544). *ศัพท์บัญญัติราชบัณฑิตยสถาน "Governance"*. วันที่ค้นข้อมูล 20 มกราคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://rirs3.royin.go.th/coinages/webcoinage.php>
- สมพร เทพสิทธา. (2541). *อุดมการณ์และบทบาทของอาสาสมัคร แนวคิดและทิศทางการพัฒนางานอาสาสมัครในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สมาคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2555). *มติคณะรัฐมนตรี เรื่องข้อเสนอแนวทางการพัฒนางานอาสาสมัครไทย*. วันที่ค้นข้อมูล 3 กันยายน 2558, เข้าถึงได้จาก <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2555-03-29.html#17>

สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ. (2553). *คู่มือการปฏิบัติงานของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ.

อัมพร ชำรงลักษณะ. (2553). *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Beijing Olympic Games Volunteer Work Coordination Group. (2008). *Manual for Beijing Olympic Volunteers*. Beijing: China Renmin University Press.

Dahl, R. & Lindblom, C. (1953). *Politics, Economics and Welfare*. Chigaco: University of Chigaco Press.

International Association for Public Participation. (2007). *IAP2 Spectrum of Public Participation*. Retrieved December 1, 2013, from <http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf>

- Kjaer, A.M. (n.d.). Governance : An Overview of Its Usages. To be Presented at the *Conference on Democratic Network Governance*. May 22-23, Helsingør. pp. 1-29.
- Klijn, E.H. (2012). New Public Management and Governance : A Comparison. In *Governance*. Edited by Levi-Faur, David. The Handbook of Governance. New York: Oxford University Press.
- Merriam-Webster. (2015a). *Public*. Retrieved March 13, 2015, from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/public>
- Merriam-Webster. (2015b). *Private*. Retrieved March 13, 2015, from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/private>
- Merriam-Webster. (2015c). *Governance*. Retrieved January 20, 2015, from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/governance>
- Merriam-Webster. (2015d). *Cybernetic*. Retrieved March 13, 2015, from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/cybernetics>
- Oxford Advanced Learner's Dictionary. (2015). *Governance*. Retrieved March 13, 2015, from <http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/governance>
- Rainey, H.G., Backoff, R.W. & Levine, C.H. (1976) Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 36(2), 233-244.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance : Governing without Government. *Political Studies*, XLIV(1996), 652-667.

Shafritz, J.M. (2004). *The Dictionary of Public Policy and Administration*. CO: Westview Press.

Sheng, Yap Kioe. (n.d.). *What is Good Governance?*. Retrieved January 20, 2015, from <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

The free dictionary. (2013). *Volunteer, Voluntary, volunteered, volunteering, volunteers*. Retrieved June 26, 2013, from <http://www.thefreedictionary.com/volunteer>

United Nations Volunteers. (2015). *State of the World's Volunteerism Report 2015*. n.p.

Walmsley, G. & Zald, M. (1973). *The Political Economy of Public Organizations*. Lexington, MA: Lexington Books.

