

## บทที่ 5

### บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยคือ 1) เพื่อศึกษาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุผ่านการดำเนินการตามนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติ 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การนำนโยบายผู้สูงอายุของท้องถิ่นไปปฏิบัติ 3) เพื่อนำเสนอการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ การวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาข้อมูลเอกสารงานวิจัย นโยบายผู้สูงอายุในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ขั้นตอนที่ 2 วิเคราะห์กระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนที่ 3 สัมภาษณ์เชิงลึกนโยบายผู้บริหารท้องถิ่นและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนที่ 4 วิเคราะห์สรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ขั้นตอนที่ 5 ดำเนินการผ่านกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมกับผู้สูงอายุในพื้นที่ 3 แห่ง และขั้นตอนที่ 6 สรุปและนำการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ 1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ อาทิผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ได้รับมอบหมาย 2) กลุ่มผู้นำนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุไปปฏิบัติเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ อาทิ ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้อง และ 3) กลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งพื้นที่ในการเก็บตัวอย่างประกอบด้วยเทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์สรุปข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก

#### 1. บทสรุป

จากการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์สรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผ่านกลุ่มตัวอย่างสามารถสรุปเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของงานวิจัย ได้ดังนี้

1) การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุผ่านการดำเนินการตามนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติระบุดึงความเชื่อมโยงการบริหารนโยบายระดับชาติมายังนโยบายระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ไปสู่

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ผ่านนโยบาย THAILAND 4.0 ซึ่งจะปรับเปลี่ยนเป็นยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์จังหวัด จนถึงท้ายที่สุดคือยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ นโยบายระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนจะกำหนดแผนงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจากตารางจะพบว่ามีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน คือ มุ่งเน้นการพัฒนาาระบบและกลไกการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุอย่างมีบูรณาการและมีประสิทธิภาพ การผลักดันทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมเตรียมความพร้อมสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ การคุ้มครองส่งเสริม สนับสนุนผู้สูงอายุและพัฒนาภาคีเครือข่ายให้เข้มแข็ง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการงานด้านผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และ พบว่า การกำหนดนโยบายผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น จะกำหนดนโยบายและแผนงานโดยอ้างหรือยึดแนวทางนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลัก และนำนโยบายมาจัดทำเป็นแผนสำหรับหน่วยงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนโยบายของเทศบาลและจัดทำแผนงานเพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับไปปฏิบัติ โดยกำหนดนโยบายจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งมีการกำหนดทิศทางการดำเนินการ และการสนับสนุนด้านต่าง ๆ เช่น งบประมาณ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ (กำลังคน) รวมทั้ง การวางแผนที่ชัดเจนว่าต้องทำอะไร บริบทของพื้นที่ตัวเองเป็นอย่างไร ซึ่งการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุผ่านการดำเนินการตามนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติ ผลการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างเป็นไปในทิศทางเดียวกันคือ สอดคล้องและสนองตอบต่อนโยบายระดับชาติผ่านการกำหนดทิศทางการพัฒนา และการสนับสนุนด้านนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติกันเองสำหรับปัญหาที่พบ มีปัญหาคล้ายกัน คือ ขาดงบประมาณในการดำเนินการ ขาดการกำหนดวิธีการทำงานในรูปแบบระเบียบข้อบังคับ และขาดความร่วมมือในการดำเนินการทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ตลอดจนตัวผู้สูงอายุในพื้นที่ และเมื่อพิจารณาถึงแผนงานสำคัญ 5 โครงการ (ประกอบด้วยโครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ โครงการระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระยะยาว โครงการโรงเรียนผู้สูงอายุ และโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ) เทศบาลนครรังสิตและเทศบาลเมืองปทุมธานี มีการดำเนินการครบทุกโครงการ มีเพียงเทศบาลตำบลระแหง ที่ดำเนินการเพียงโครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ และโครงการระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร สิ่งสำคัญที่สุดของนโยบายระดับชาติคือ เน้นการบูรณาการการทำงานอย่างเป็นองค์รวมสู่เป้าหมายเดียวกัน มีการเชื่อมโยงกลไกการทำงาน ตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด และพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่าย ด้วยการปรับกฎหมายให้เอื้อต่อการ

ดำเนินงาน พัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการ ตลอดจนการนำนวัตกรรมมาใช้ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงการให้บริการ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากขึ้นอีกด้วย

2) วิเคราะห์การนำนโยบายของผู้สูงอายุของท้องถิ่นไปปฏิบัติ ระบุว่า มีการนำนโยบายระดับชาติมาจัดทำเป็นแผนสำหรับหน่วยงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนทำโครงการในแต่ละส่วนให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ พบว่า ทั้ง 3 เทศบาลมีการนำนโยบายระดับชาติมาเป็นตัวตั้งก่อนจัดทำนโยบายของเทศบาล และลงลึกถึงแผนงาน และโครงการตามลำดับ ซึ่งมีการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการและติดตามจากผู้บริหาร ส่วนแผนงานและโครงการจะมีการดำเนินการที่ครบและสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด และพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 แห่ง คือ เทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง มีแนวทางปฏิบัติที่คล้ายกัน โดยอาศัยแนวทางปฏิบัติงานในระบบราชการ คือ ผู้บริหารสั่งการในรูปแบบนโยบาย หรือ โครงการที่กำหนด ส่วนผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะปฏิบัติตามระเบียบที่มีหรือเทียบเคียงแนวทางปฏิบัติที่ดำเนินการอยู่โดยยึดขั้นตอนการนำนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติทั้ง 10 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) วิเคราะห์นโยบายของหน่วยเหนือ 2) วิเคราะห์นโยบายและแผนของหน่วยงานปฏิบัติ 3) วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย 4) วิเคราะห์ศักยภาพของหน่วยงาน ในการวางแผนเพื่อตอบสนองนโยบาย 5) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน 6) กำหนดเป้าสำเร็จ 7) กำหนดวิธีปฏิบัติและทรัพยากรที่ใช้ 8) กำหนดองค์กรปฏิบัติ 9) กำหนดวิธีการจัดการ และ 10) กำหนดแนววิธีการควบคุมการบรรลุเป้าสำเร็จ โดยกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 แห่ง ได้มีการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานทุกภาคส่วนในพื้นที่ โดยดำเนินการศึกษา นโยบาย แผนงาน แนวทางปฏิบัติ รวมทั้งนำความรู้จากเอกสารและประสบการณ์ตรง ตลอดจนการนำแนวความคิดที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ ส่วนปัญหาของการนำนโยบายด้านผู้สูงอายุของท้องถิ่นไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่จะขาดระเบียบข้อบังคับที่เป็นแนวทางดำเนินการอย่างชัดเจน เนื่องจากสังคมไทยเพิ่งเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จึงยังไม่มีแนวทางที่เหมาะสม ยังขาดการเข้าถึงตัวผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่รอยต่อ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองได้ครอบคลุมทุกคน รวมทั้งแนวทางในการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุต้องอาศัยปัจจัยสำคัญเพื่อนำไปสู่ผลสำเร็จ ประกอบด้วยผู้กำหนดนโยบายต้องเข้าใจความต้องการแท้จริงของผู้สูงอายุ การสนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อให้การดำเนินการด้านผู้สูงอายุประสบความสำเร็จ และมีการกำหนดข้อบังคับในรูปแบบระเบียบวิธีปฏิบัติอย่างชัดเจน และเป็นไปได้ ดังที่ได้ระบุไว้ในผลการสัมภาษณ์เชิงลึกของกลุ่มตัวอย่างของกลุ่มผู้นำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติที่ว่าปัญหาในการดำเนินการนำนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ได้แก่ ขาดระเบียบรองรับ และการเข้าถึงผู้สูงอายุ รวมทั้งปัญหาด้านคน (ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ) ด้านงาน

(ขาดแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน) และด้านเงิน (ขาดเงินงบประมาณในการปฏิบัติงาน) โดยมีสาเหตุแผนระดับชาติไม่ครอบคลุมในระดับท้องถิ่น ผู้สูงอายุไม่มีคุณภาพชีวิตที่ดีมีจำนวนมาก และนโยบายไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติได้จริงหรือทั่วถึง แม้นโยบายจะช่วยเหลือผู้สูงอายุได้จริง แต่ขาดความต่อเนื่อง และมอบอำนาจให้ระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง สำหรับความเห็นเรื่องแนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุนั้นก่อนประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ โดยมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ทีมงาน การสนับสนุนในระดับนโยบายของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ รวมทั้งต้องได้รับงบประมาณที่เพียงพอ และระเบียบข้อบังคับเอื้อต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเห็นตรงกันว่าควรเพิ่มการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วนในเรื่องขั้นตอนการบริหารนโยบายส่วนใหญ่ผู้บริหารจะกำหนดให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามขั้นตอนของการปฏิบัติงานราชการปกติ ซึ่งการดำเนินการเป็นไปตามแผนที่กำหนดเป็นส่วนมาก ในการพัฒนาการมีส่วนร่วมสอดคล้องกันว่าต้องมีการทำความเข้าใจ สนับสนุน และประชุมบ่อย ๆ ส่วนการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในอนาคต ระบุว่าควรมีแนวทาง (Guideline) ตั้งแต่ระดับชาติลงมาถึงระดับท้องถิ่น และมีการแบ่งหน้าที่โดยมีระเบียบข้อบังคับอย่างชัดเจน สำหรับในเรื่องแผนงานสำคัญ 5 โครงการ (ประกอบด้วย โครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ โครงการระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระยะยาว โครงการโรงเรียนผู้สูงอายุ และโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ) ผลที่ได้สอดคล้องกับกลุ่มตัวอย่างของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลนครรังสิต และเทศบาลเมืองปทุมธานี มีการดำเนินการครบทุกโครงการ มีเพียงเทศบาลตำบลระแหง ที่ดำเนินการเพียงโครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ และโครงการระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร ทั้งนี้การดำเนินการตามแผนการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของกลุ่มตัวอย่างเป็นไปตามแผนที่กำหนด โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต ตามสภาพของผู้สูงอายุและแผนงานที่กำหนด ในรูปแบบวัฒนธรรมชนบท คือ ดำเนินการเสมือนญาติ

สรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติของ เทศบาลทั้ง 3 แห่ง มีลักษณะคล้ายกัน คือนำนโยบายระดับชาติมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเอง ก่อนจัดทำโครงการที่เหมาะสมและกำหนดแผนงาน รวมทั้งผู้รับผิดชอบ ก่อนดำเนินการควบคู่ไปกับการติดตามประเมินผล สำหรับการสั่งการมีทั้งเป็นลายลักษณ์อักษรและวาจา แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดของเทศบาลแต่ละแห่ง ขึ้นกับผู้บริหาร คือ นายกเทศมนตรี นอกจากนี้ปัญหาและอุปสรรคสำคัญ เทศบาลทั้ง 3 แห่ง มีปัญหาคล้ายกัน คือ ขาดงบประมาณ ขาดระเบียบข้อบังคับ และขาดความร่วมมือ

3) การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของกลุ่มตัวอย่าง 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง

พบว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านผู้สูงอายุมีความเหมาะสม แต่ผู้สูงอายุมีความต้องการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาองค์ความรู้ของผู้สูงอายุ คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ การส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ เช่น การดูแลเรื่องสุขภาพ โดยเฉพาะผู้ปวดคิดเตียง หรือผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ตลอดจนส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีอาชีพสำหรับเลี้ยงตนเอง เป็นต้น โดยสามารถสรุปความคิดเห็นได้ 5 ประเด็นหลัก คือ 1) ความต้องการด้านส่งเสริมอาชีพ 2) ความต้องการด้านสุขภาพ 3) ความต้องการด้านความรู้ 4) ความต้องการด้านสิทธิและการมีส่วนร่วมและ 5) ความต้องการด้านสิ่งแวดล้อม ถนน ทางสาธารณะ และอื่น ๆ โดยความต้องการของผู้สูงอายุที่จะเป็นปัจจัยให้กระบวนการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุสำเร็จ คือ ความใส่ใจของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสามารถของผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประสานงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การได้รับการสนับสนุนในเรื่องงบประมาณ และเงื่อนไขทางการปฏิบัติ เช่น ระเบียบข้อบังคับที่รองรับการทำงาน ตลอดจนการรวบรวมข้อมูลความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง ดังที่ได้ระบุไว้ในผลการสนทนาของกลุ่มตัวอย่างของกลุ่มผู้สูงอายุที่ว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่ต้องการได้รับการพัฒนาองค์ความรู้และคุณภาพชีวิตที่เน้นไปที่ตัวผู้สูงอายุเป็นหลัก โดยมีแนวทางเพื่อให้ได้ผลสำเร็จ คือ ให้เทศบาลทุกแห่งเป็นตัวกลางดำเนินการ และผู้สูงอายุควรมีการรวมตัวกันเพื่อหาข้อสรุปความต้องการก่อนนำเสนอเพื่อให้ได้ความต้องการที่แท้จริง ส่วนทัศนคติต่อการบริหารนโยบายส่วนใหญ่ระบุว่า มีประสิทธิภาพ ผู้สูงอายุได้ประโยชน์ และมีรูปแบบที่เหมาะสมแต่ควรเพิ่มเติมในบางเรื่อง เช่น เน้นเรื่องสุขภาพ มุ่งไปที่ผู้ปวดคิดเตียง การจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กร เช่น ชมรมผู้สูงอายุ และชมรมสันตนาการ เป็นต้น สำหรับแนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ควรมุ่งเน้นคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยรัฐบาลควรกำหนดนโยบายด้านผู้สูงอายุอย่างชัดเจน และจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานของท้องถิ่น สำหรับในเรื่องการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของผู้สูงอายุได้จริง และในด้านความต้องการของผู้สูงอายุกลุ่มตัวอย่างระบุว่า ต้องการให้เน้นด้านคุณภาพชีวิตและการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ โดยมุ่งการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุในลักษณะชมรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต

สรุปผลการศึกษา สามารถระบุได้ว่า การบริหารนโยบายผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ มีประสิทธิภาพ ผ่านการกำหนดนโยบายของผู้บริหารในระดับท้องถิ่น มีปัญหาสำคัญคือ ขาดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนในรูปแบบของระเบียบข้อบังคับ ขาดงบประมาณในการดำเนินการ และขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตัวผู้สูงอายุ การดำเนินการตามแผน 5 โครงการหลัก ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารเทศบาลเป็นหลัก

ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติสอดคล้องกับปัญหาของการกำหนดนโยบาย คือ ขาดระเบียบข้อบังคับที่เป็นแนวทางการดำเนินการอย่างชัดเจน และการเข้าถึงผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง ซึ่งแนวทางการบริหารต้องอาศัยปัจจัย คือ ผู้กำหนดนโยบาย งบประมาณ และข้อกฎหมายต้องสอดคล้องกันในการปฏิบัติ สำหรับความต้องการของผู้สูงอายุ คือ มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต การส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ เช่น การดูแลเรื่องสุขภาพ การประกอบอาชีพ เป็นต้น

ทั้งนี้ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุว่า นโยบายระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความสอดคล้องกัน โดยผู้บริหารมีแนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุจะมุ่งให้ความสำคัญในระดับนโยบาย และมีปัญหาคล้ายกัน คือ ขาดงบประมาณ ขาดระเบียบข้อบังคับ และขาดความร่วมมือ และเมื่อพิจารณาถึงแผนงานสำคัญ 5 โครงการ (ประกอบด้วย โครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ โครงการระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระยะยาว โครงการโรงเรียนผู้สูงอายุ และโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ) เทศบาลนครรังสิตและเทศบาลเมืองปทุมธานี มีการดำเนินการครบทุกโครงการ มีเพียงเทศบาลตำบลระแหง ที่ดำเนินการเพียงโครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ และโครงการระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร

ส่วนผู้นำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ระบุว่า มีปัญหาในการดำเนินการ ได้แก่ ขาดระเบียบรองรับ และการเข้าถึงผู้สูงอายุ รวมทั้งปัญหาด้านคน (ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ) ด้านงาน (ขาดแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน) และด้านเงิน (ขาดเงินงบประมาณในการปฏิบัติงาน) โดยมีสาเหตุแผนระดับชาติไม่ครอบคลุมในระดับท้องถิ่น ผู้สูงอายุไม่มีคุณภาพชีวิตที่ดีมีจำนวนมาก และนโยบายไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติได้จริงหรือทั่วถึง แม้นโยบายจะช่วยเหลือผู้สูงอายุได้จริง แต่ขาดความต่อเนื่อง และมอบอำนาจให้ระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง สำหรับความเห็นเรื่องแนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุนั้นก่อนประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ โดยมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ทีมงาน การสนับสนุนในระดับนโยบายของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ รวมทั้งต้องได้รับงบประมาณที่เพียงพอ และระเบียบข้อบังคับเอื้อต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งทั้งหมดเห็นตรงกันว่าควรเพิ่มการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน ในเรื่องขั้นตอนการบริหารนโยบายส่วนใหญ่ผู้บริหารจะกำหนดให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามขั้นตอนของการปฏิบัติงานราชการปกติ ซึ่งการดำเนินการเป็นไปตามแผนที่กำหนดเป็นส่วนมาก ในการพัฒนาการมีส่วนร่วมสอดคล้องกันว่าต้องมีการทำความสนธิสนมคุ้นเคย และประชุมบ่อย ๆ ส่วนการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในอนาคต ระบุว่า ควรมี Guideline ตั้งแต่ระดับชาติลงมาถึงระดับท้องถิ่น และมีการแบ่งหน้าที่โดยมีระเบียบข้อบังคับ

อย่างชัดเจน สำหรับในเรื่องแผนงานสำคัญ 5 โครงการ (ประกอบด้วย โครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ โครงการระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระยะยาว โครงการโรงเรียนผู้สูงอายุ และโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ) ผลที่ได้สอดคล้องกับกลุ่มตัวอย่างของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลนครรังสิตและเทศบาลเมืองปทุมธานี มีการดำเนินการครบทุกโครงการ มีเพียงเทศบาลตำบลระแหง ที่ดำเนินการเพียงโครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ และโครงการระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร ทั้งนี้ การดำเนินการตามแผนการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของกลุ่มตัวอย่างเป็นไปตามแผนที่กำหนด โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต ตามสภาพของผู้สูงอายุและแผนงานที่กำหนด ในรูปแบบวัฒนธรรมชนบท คือ ดำเนินการเสมือนญาติ

สำหรับกลุ่มผู้สูงอายุ ระบุว่า การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ต้องการได้รับการพัฒนาองค์ความรู้และคุณภาพชีวิตที่เน้นตัวผู้สูงอายุเป็นหลัก โดยมีแนวทางเพื่อให้ได้ผลสำเร็จ คือ ให้เทศบาลทุกแห่งเป็นตัวกลางดำเนินการและผู้สูงอายุมีการรวมตัวกันเพื่อหาข้อสรุปความต้องการก่อนนำเสนอเพื่อให้ได้ความต้องการที่แท้จริง ส่วนทัศนคติต่อการบริหารนโยบายส่วนใหญ่ระบุว่า มีประสิทธิภาพ ได้ประโยชน์ และมีรูปแบบที่เหมาะสมแต่ควรเพิ่มเติมในบางเรื่อง เช่น เน้นเรื่องสุขภาพ มุ่งไปที่ผู้ป่วยติดเตียง การจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กร เช่น ชมรมผู้สูงอายุ และชมรมสันตนาการ เป็นต้น สำหรับแนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ควรมุ่งเน้นคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยรัฐบาลควรกำหนดนโยบายด้านผู้สูงอายุอย่างชัดเจน และจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานของท้องถิ่น สำหรับในเรื่องการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของผู้สูงอายุได้จริง และในด้านความต้องการของผู้สูงอายุกลุ่มตัวอย่างระบุว่า ต้องการให้เน้นด้านคุณภาพชีวิตและการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ โดยมุ่งการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุในลักษณะชมรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยได้ค้นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ กฎระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ทำให้ได้การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งผู้วิจัยได้ค้นพบรูปแบบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านผู้สูงอายุด้วยวิธีการผสมผสานของส่วนของนโยบายระดับชาติ ส่วนนโยบายระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ มีส่วนประกอบที่สำคัญ 5 ส่วน คือ

- ส่วนที่ 1 การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
- ส่วนที่ 2 การปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด
- ส่วนที่ 3 ความรู้ในการบริหารนโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ
- ส่วนที่ 4 การผสมผสานในทุก ๆ ด้านเพื่อดำเนินการให้สำเร็จ
- ส่วนที่ 5 ความต้องการของผู้สูงอายุที่แท้จริงในท้องถิ่น

## 2. อภิปรายผล

การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับผู้สูงอายุยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง จะการนำนโยบายระดับชาติและระดับองค์กรมาถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติภายในองค์กร อย่างไรก็ตาม ยังพบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานในการดำเนินการตามนโยบายที่สมควรอย่างยิ่งจะต้องมีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ซึ่งตามการศึกษาวิจัยครั้งนี้สามารถสรุปและอภิปรายผลของเนื้อหาที่กล่าวมาได้ดังนี้

### 1) การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมสูงอายุผ่านการดำเนินการตามนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติ

เนื่องจากการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุตามนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาตินี้ สามารถแบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ (1) นโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุระดับชาติ (2) นโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุระดับท้องถิ่น จากทั้ง 2 ส่วนดังกล่าวนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) นโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุระดับชาติ ซึ่งประกอบด้วย นโยบายส่วนที่ 1 ประกอบด้วย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) รัฐบาล (รัฐมนตรี) และคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ นโยบายส่วนที่ 2 ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 นโยบายส่วนที่ 3 ประกอบด้วย แผนระดับกระทรวงนั้น จะเห็นได้ว่า แนวนโยบายที่กล่าวมาข้างต้น เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ โดยเน้นในเรื่องของนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญ เพื่อให้ผู้สูงอายุนั้นมีความรู้และความสามารถในการประกอบอาชีพและหารายได้เพื่อหาเลี้ยงตนเองได้ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านสุขภาพ ได้มีการวางกรอบในเรื่องของการรักษาสุขภาพ การดูแลสุขภาพ ทั้งของตนเองและผู้ที่เกี่ยวข้องกับตน เช่น เพื่อน ญาติ เป็นต้น ตลอดจนการให้ความสำคัญกับการดูแลผู้ป่วยที่เป็นผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มิโรคประจำตัว หรือผู้ป่วยติดเตียง เป็นต้น นโยบายที่เกี่ยวข้องเบียงยังชีพ ซึ่งเป็น



นโยบายที่เน้นให้ภาครัฐเข้ามาดูแลในเรื่องของเบี้ยยังชีพ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถมีรายได้ในการดูแลตัวเองและไม่เป็นภาระของลูกหลาน

(2) นโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุระดับท้องถิ่น ประกอบด้วย เทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง จะเห็นได้ว่า ทั้ง 3 เทศบาลได้มีการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุทั้งของระดับชาติและระดับองค์กร และสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เช่น การจัดโครงการเกี่ยวกับการฝึกอาชีพที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ โครงการเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ป่วยติดเตียง โครงการเกี่ยวกับสุขภาพ การออกกำลังกาย โยคะ เป็นต้น

จากแนวนโยบายที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สรุปได้ว่า นโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุระดับชาติเป็นแนวนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานภายในองค์กรของตน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ แนวคิดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นแนวคิดที่เน้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชน นอกจากนั้นควรส่งเสริมนโยบายให้เกิดขึ้นและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง โดยเฉพาะกรณีของนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยเรากำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ กลุ่มคนเหล่านี้นอกจากจะเป็นกลุ่มคนที่ภาครัฐจะต้องให้ความคุ้มครองและดูแลแล้ว ในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุภาครัฐก็ควรที่จะให้การสนับสนุนด้วย เช่น การจัดโครงการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุในครัวเรือนของตน การทำความเข้าใจสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ เป็นต้น และเป็นนโยบายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง ต่างนำนโยบายทั้งระดับชาติและระดับองค์กรมาถือเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการภายในเทศบาลของตน และสอดคล้องกับงานวิจัยของศศิพัฒน์ ยอดเพชร (2549) เรื่อง โครงการระบบการดูแลระยะยาวในครอบครัวสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวในครอบครัวสำหรับผู้สูงอายุ ควรประกอบด้วย การกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของสถาบันและองค์กรระดับต่าง ๆ ให้ชัดเจน มีระบบการสร้าง ความมั่นคงทางรายได้ ระบบบริการที่เพิ่มศักยภาพของผู้สูงอายุและครอบครัว ระบบบริการในสถาบัน ที่ขยายครอบคลุมปัญหาผู้สูงอายุ การมีผู้นำชุมชนที่มีจิตสำนึกด้านสวัสดิการและการมีระบบอาสาสมัครที่เข้มแข็ง ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย ควรจัดแบ่งนโยบายสวัสดิการตามช่วงวัยและตาม ความเสี่ยงต่อปัญหา เน้นการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวเป็นหลัก โดยมีบริการทางสุขภาพและสังคม เข้าสู่ครอบครัว และมีนโยบายด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่หน่วยงานระดับท้องถิ่นทุกระดับ ส่วนข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ ควรมีการดูแลในครอบครัว มีการจัดตั้งศูนย์เอนกประสงค์สำหรับ

ผู้สูงอายุ จัดบริการด้านอาหารสำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้ บริการดูแลที่บ้าน บริการดูแลสุขภาพที่บ้าน การจัดทำมีครอบครัวอุปถัมภ์ มีระบบการส่งต่อไปยังสถานพยาบาล จัดให้มีอุปกรณ์ช่วยเหลือในการดูแล และควรมีการวิจัยที่เกี่ยวกับการจัดบริการผู้ครอบครัวและชุมชนในลักษณะบูรณาการด้านสุขภาพ และสังคมด้วย

## 2) การนำนโยบายผู้สูงอายุของท้องถิ่นไปปฏิบัติในท้องถิ่น

ตามที่นโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุของระดับชาติและระดับองค์กรได้กำหนดไว้ นั้น ทั้ง 3 เทศบาลประกอบด้วย เทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง ได้นำนโยบายของระดับชาติและระดับองค์กรมาถือเป็นแนวปฏิบัติ ทำให้ได้มาซึ่งโครงการหลายโครงการ อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้ หารายได้ด้วยตนเอง และสามารถดูแลตัวเองได้ในยามเจ็บป่วยหรือต้องไปตรวจสุขภาพ โครงการเกี่ยวกับสุขภาพ การนวด การออกกำลังกาย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการตามนโยบายของเทศบาลทั้ง 3 เทศบาล ยังพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวคือ การขาดงบประมาณ การขาดระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจน และขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละปัญหามีรายละเอียดดังนี้

(1) การขาดงบประมาณ กล่าวคือ การดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุระดับชาติ และระดับองค์กรนั้นพบว่า ทั้ง 3 เทศบาลต่างนำนโยบายดังกล่าวมาถือปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 9 ประเด็นคือ 1. การเผยแพร่และพัฒนาความรู้ 2. การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมให้เห็นคุณค่าผู้สูงอายุ 3. การสร้างโอกาสทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ (ให้มีอาชีพและรายได้) 4. ส่งเสริมการดูแลรักษาสุขภาพอนามัย 5. การเรียนรู้และพัฒนาตนเอง 6. เบียดบังชีพ 7. การประกอบอาชีพ 8. กองทุนระบบการดูแลระยะยาว 9. หลักประกันสุขภาพ และดำเนินการในรูปแบบของ โครงการต่าง ๆ ซึ่งถือว่าประสบความสำเร็จ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุนอกจากจะมีรายได้ที่สามารถเลี้ยงตนเองได้ ยังสามารถดูแลผู้สูงอายุในวัยใกล้เคียงกัน เช่น การสมัครเป็นผู้ช่วยเหลือหรือคอยดูแลผู้ป่วยติดเตียง เป็นต้น และยังสามารถมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง เพราะมีโครงการเกี่ยวกับการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการตรวจสุขภาพ ออกกำลังกาย และนอกจากนั้นยังมีรายได้จากเบียดบังชีพที่ได้รับจากภาครัฐอีกด้วย อย่างไรก็ตาม จากผลการดำเนินการดังกล่าวยังพบปัญหาการขาดงบประมาณที่เข้ามาช่วยเหลือในแต่ละเทศบาล ทำให้การดำเนินการตามนโยบายในบางแห่ง โดยเฉพาะในรูปแบบของโครงการนั้นมีความแตกต่างกัน ในบางเทศบาลขาดงบประมาณทำให้โครงการหรือการช่วยเหลือผู้สูงอายุเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ผู้สูงอายุในบางรายไม่ได้รับความช่วยเหลือ ดังนั้น ในประเด็นนี้จึงจำเป็นต้องชี้แจงที่ภาครัฐจะต้องสนับสนุนงบประมาณให้ทุกเทศบาลได้อย่างทั่วถึง อันสอดคล้องกับแนวคิดการจัดสวัสดิการ อันเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการที่รัฐนำสวัสดิการมาใช้ และจำเป็นต้องชี้แจงที่รัฐบาลจะต้อง

มีความชอบธรรม และมีการคำนึงถึง Public Spirit, Public Mind และ Public Interest อย่างมาก อีกทั้งรัฐบาลจะต้องมีศักยภาพที่เพียงพอในการจัดการสวัสดิการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และการเข้าถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และที่สำคัญการจัดการสวัสดิการไม่ควรอยู่ในกำมือของเอกชน เนื่องจากเอกชนเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นการแสวงหากำไร ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ อภิญญา เวชชชัย (2544) ศึกษาเรื่อง การศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัว ในชุมชน “โครงการเบี๋ยยังชีพ” ผลการศึกษาพบว่า (1) ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี๋ยยังชีพในแต่ละหมู่บ้านสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย (1.1) ผู้สูงอายุที่ยากจน อายุมาก แต่ยังคงมีบุตรหลาน ดูแลและไม่ได้ถูกทอดทิ้งให้อยู่ลำพัง ครอบครัวเกื้อกูลดี อยู่ในพื้นที่ใจกลางของหมู่บ้าน ความสัมพันธ์กับกรรมการหมู่บ้าน มีความสนิทสนมกันเป็นอย่างดี เป็นกลุ่มที่ได้รับเบี๋ยยังชีพมากที่สุด (1.2) ผู้สูงอายุที่ยังคงอยู่กับบุตรหลาน ไม่ยากลำบาก ฐานะปานกลาง ส่วนมากจะเป็น กลุ่มญาติสนิท บิดามารดาของกรรมการหมู่บ้าน หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มนี้จะได้รับเบี๋ยยังชีพ เป็นลำดับที่ 2 (1.3) ผู้สูงอายุที่ยากจน ทุกข์ยาก ไร้ญาติขาดมิตร จำนวนมากอยู่ลำพังคนเดียว หาเลี้ยงตนเอง ลูกหลานไปทำงานที่อื่น มักจะเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ ไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนมากนัก บ้านที่อยู่ห่างไกล ศูนย์กลาง มีชาวบ้านที่สงสารคอยดูแลบ้าง กลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่ได้รับเบี๋ยยังชีพน้อยที่สุด เป็นกลุ่ม “คนชายขอบ” ในชุมชน (2) การจัดการสวัสดิการเบี๋ยยังชีพ มีแนวคิดและหลักการพื้นฐาน ที่เน้นชุมชนเป็นฐาน (Community – Based) ในการจัดการสวัสดิการโดยชุมชน ให้แก่คนในชุมชนของตนเอง โดยต้องการกระจายอำนาจให้ชุมชนจัดการปัญหาของตนเอง แต่ในกระบวนการทำงานที่เกิดขึ้น พบว่ายังขาดกลไกการดำเนินงานในการระดมการมีส่วนร่วมจากชุมชนอย่างแท้จริง ประชาชนหรือแม้แต่ผู้สูงอายุในชุมชน ยังมิได้มีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นปัญหา ประเมินปัญหาของชุมชนด้วยตนเอง การจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อเป็นฐานดำเนินการพิจารณาจัดสรรเบี๋ยยังชีพ เป็นการจัดตั้งในเชิงปริมาณขาดกระบวนการพัฒนาหรือสร้างเสริมความเข้มแข็งของศูนย์ฯ การดำเนินการในหลายพื้นที่เป็นงานฝาก ขาดการติดตามผลการประเมินปัญหาที่แท้จริง

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของงบประมาณนั้น จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าได้มีการวิจัยที่ให้ความเห็นแตกต่างกัน ในเรื่องของวัตถุประสงค์การพัฒนาคุณภาพผู้สูงอายุ ด้วยการสนับสนุนในเรื่องของเบี๋ยยังชีพ กล่าวคือ พิศิธรณ คำหอม และคณะ (2542) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ผู้สูงอายุในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า ผลการประเมิน โครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในบริบทแวดล้อมพบว่า วัตถุประสงค์ของการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ รัฐมีแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่มีผู้ดูแล ไม่มีผู้อุปการะเป็นหลัก โดยการใช้เครื่องมือทางวิชาชีพ

(Means-test) คัดเลือกผู้สูงอายุที่เหมาะสมที่จะรับบริการ แนวคิดของการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่สำคัญคือ แนวคิดการสงเคราะห์ประชาชน (Public Assistance) ได้แก่ บริการสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ บริการเบี้ยยังชีพ แนวคิดชุมชนเป็นฐาน (Community-based) ได้แก่ บริการสังคมในชุมชน (เน้นศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน)

(2) การขาดระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจน ในประเด็นนี้ เนื่องจากการดำเนินการตามนโยบายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุของระดับชาติและระดับองค์กรจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการมีระเบียบข้อบังคับรองรับ เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายนั้นสัมฤทธิ์ผล แต่จากผลการศึกษาและวิเคราะห์นั้นพบว่าในเรื่องดังกล่าวยังขาดระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจนในการดำเนินการตามนโยบาย ทำให้บางนโยบายไม่สามารถนำมาปฏิบัติหรือใช้ดำเนินการภายในเทศบาลได้ ดังนั้น ในประเด็นนี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องออกระเบียบข้อบังคับรองรับการดำเนินการให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักที่เน้นอุปสรรคในการพัฒนาที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจ ได้แก่ ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการมีส่วนร่วมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น สร้างความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้และบริการของรัฐระหว่างท้องถิ่น ลดโอกาสในการทำงานของประชาชนในท้องถิ่น การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ เป็นข้อจำกัดในการขยายขีดความสามารถในการแข่งขัน และเป็นอุปสรรคในการพัฒนาบุคลากรในการบริหารงานระดับท้องถิ่น และสอดคล้องกับงานวิจัยของปิยะดา ภักดีอำนาจ และพรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2557) ในเรื่องแนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลตาตอง อำเภอยะลา จังหวัดยะลา ที่ระบุว่า ด้านการให้บริการสุขภาพแก่ผู้สูงอายุเป็นด้านที่ผู้สูงอายุต้องการมากที่สุด ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์บริการสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุ การบริหารตรวจสุขภาพประจำปี ออกบัตรประจำตัวเพื่อให้ผู้สูงอายุรักษาฟรีในโรงพยาบาล ในที่นี้หมายถึงเงินที่สถานพยาบาลเรียกเก็บในการรักษาพยาบาลตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ด้านการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2535 การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ การบริการด้านกายภาพบำบัด

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องเกี่ยวกับระเบียบที่ชัดเจนนั้น ได้มีงานวิจัยของ ช.ชยินทร์ เพ็ชฌุไพศิษฏ์ และคณะ (2544) ได้ให้ความเห็นที่แตกต่างจากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าว กล่าวคือ ช.ชยินทร์ เพ็ชฌุไพศิษฏ์ และคณะ ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการ ผู้สูงอายุในประเทศไทย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า รูปแบบของกฎหมายผู้สูงอายุในนานาประเทศมีทั้งรูปแบบที่กำหนดรับรองสิทธิของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะ และรูปแบบการออกกฎหมายประกันสังคมโดยมีส่วนที่ให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐต่าง ๆ ก็อาจ

มีกฎหมายเสริมในบางเรื่องที่ต้องการให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุเป็นพิเศษ หรือปรากฏอยู่ในกฎหมายส่วนอื่น ๆ เช่น กฎหมายแรงงาน กฎหมายคนพิการ กฎหมายภาษีอากร เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบาย สถานการณ์ทางด้าน เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐ

(3) ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าการดำเนินการตามนโยบายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุของระดับชาติและระดับองค์กรนั้น เทศบาลทั้ง 3 เทศบาลยังประสบปัญหาในเรื่องของการขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการเกี่ยวกับสุขภาพที่ยังพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ประสานหรือให้ความอำนวยความสะดวกตามแผนงานของโครงการ ทำให้เทศบาลดำเนินการจัดทำโครงการดังกล่าวเพียงลำพัง เป็นต้น ซึ่งในประเด็นนี้สิ่งสำคัญของการทำให้โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุประสบผลสำเร็จ และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สูงอายุอย่างแท้จริง จะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมเป็นทฤษฎีที่มีแนวคิดว่าการมีส่วนร่วมย่อมทำให้เกิดการพัฒนา และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับการนำนโยบายผู้สูงอายุของท้องถิ่นไปปฏิบัติในท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติการทำงานเพื่อสอดคล้องกับนโยบายอาจไม่ได้บรรลุผลอย่างสมบูรณ์และในบางกรณีนำมาซึ่งการแก้ปัญหาที่ไม่ยั่งยืนหรือต่อเนื่อง เพราะงบประมาณไม่เพียงพอ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่และบรรลุเป้าหมายอย่างสมบูรณ์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานหรือส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง

### 3) แนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีและเหมาะสมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

แนวทางการของการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุที่ดีและเหมาะสมกับสังคมผู้สูงอายุภายใต้กฎหมายและนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพบว่า ส่วนใหญ่มีความเหมาะสม โดยเพิ่มเติมด้านคุณภาพชีวิตและการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุในรูปแบบการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุในลักษณะชมรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต มีสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ ลัดดาวัลย์ พุทธรักษา (2553) ซึ่งศึกษาเรื่อง รูปแบบการพัฒนาผู้ดูแลผู้สูงอายุ โดยวิธีการเรียนรู้ด้วยการนำตนเองและการจัดการความรู้โดยระบุว่าองค์ประกอบเกี่ยวกับลักษณะการเรียนรู้ด้วยการนำตนเองร่วมกับการจัดการความรู้ของผู้ดูแลผู้สูงอายุ มี 4 องค์ประกอบ คือ ระบุประเด็นการเรียนรู้ การควบคุมตนเอง วิธีการเรียนรู้ และการนำความรู้ไปใช้ และสอดคล้องกับ

งานวิจัยของ กุติศรา ปิ่นทอง, สุชีพ พิริยสมิทธิ์ และ เดชา บัวเทศ (2561) ในเรื่อง การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ จังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งพบว่า สภาพสังคมผู้สูงอายุในจังหวัดสิงห์บุรีได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ผู้สูงอายุบางส่วนยังคงต้องรับการดูแลจากครอบครัว มีรายได้ไม่แน่นอน จากอาชีพเกษตรกรรม มีหน้าที่ต้องดูแลบุตรหลาน มีภาระหนี้สิน ขาดการออม และการวางแผนการเงิน ส่วนปัญหาอุปสรรคการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านสังคมของผู้สูงอายุในจังหวัดสิงห์บุรี เกิดจากขาดการสนับสนุนของบุตรหลาน ความรู้สึกไม่มีคุณค่าในตนเอง การเจ็บป่วยเรื้อรังจากโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ นอกจากนั้นในด้านเศรษฐกิจ พบว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่ได้ประกอบอาชีพที่แน่นอน รายได้จึงไม่มั่นคง มีหนี้สินผูกพันครอบครัว ไม่มีรายได้เสริม นอกจากเบี้ยยังชีพที่ได้รับจากรัฐ หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องยึดระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ การทำงานจึงแยกเป็นส่วน ๆ และมีความซ้ำซ้อน ขาดการบูรณาการ ส่วนกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรสนับสนุนแผนงานและงบประมาณอย่างชัดเจนแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบระดับจังหวัด เพื่อจัดกิจกรรมรณรงค์และส่งเสริมชมรมผู้สูงอายุให้ครอบคลุมทุกระดับ รณรงค์ส่งเสริมผู้สูงอายุเข้าศึกษาในโรงเรียนสำหรับผู้สูงอายุ โดยใช้หลัก บวร (บ้าน วัด โรงเรียน) การจัดบริการคลินิกผู้สูงอายุในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สร้างรายได้ด้วยการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบควรบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น

กระบวนการการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีและเหมาะสมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ได้กำหนดเป็นกระบวนการด้วยวิธีการผสมผสานของส่วนของนโยบายระดับชาติ ส่วนนโยบายระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ มีส่วนประกอบที่สำคัญ 5 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลตามนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่กำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องและตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งต้องสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยมุ่งเน้นให้ผู้สูงอายุในพื้นที่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ประเมินผลในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 การปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด หมายถึง การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนงานที่ต้องนำนโยบายผู้สูงอายุระดับชาติมาปรับและประยุกต์

เพื่อนำไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

ส่วนที่ 3 ความรู้ในการบริหารนโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในทุกส่วนต้องมีความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนมีการพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการอย่างถูกต้องและเหมาะสม รวมทั้งมีความพอเพียงของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนมุ่งเน้นให้ผู้ปฏิบัติ รวมทั้งผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย รู้กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อย่างเข้าใจและถูกต้อง

ส่วนที่ 4 การผสมผสานความรู้ในทุก ๆ ด้านเพื่อดำเนินการให้สำเร็จ หมายถึง ความร่วมมือ และผสมผสานความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบทางการ และไม่เป็นทางการ อันได้แก่ การปฏิบัติงานตามแนวทางของระเบียบงานราชการ และการร่วมมือแบบไม่มีรูปแบบแต่ไม่ผิดระเบียบราชการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และทำงานอย่างสำเร็จลุล่วงได้ในที่สุด ทั้งนี้ การทำจัดบริการผู้สูงอายุ ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาคเอกชน และภาครัฐส่วนกลาง รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ

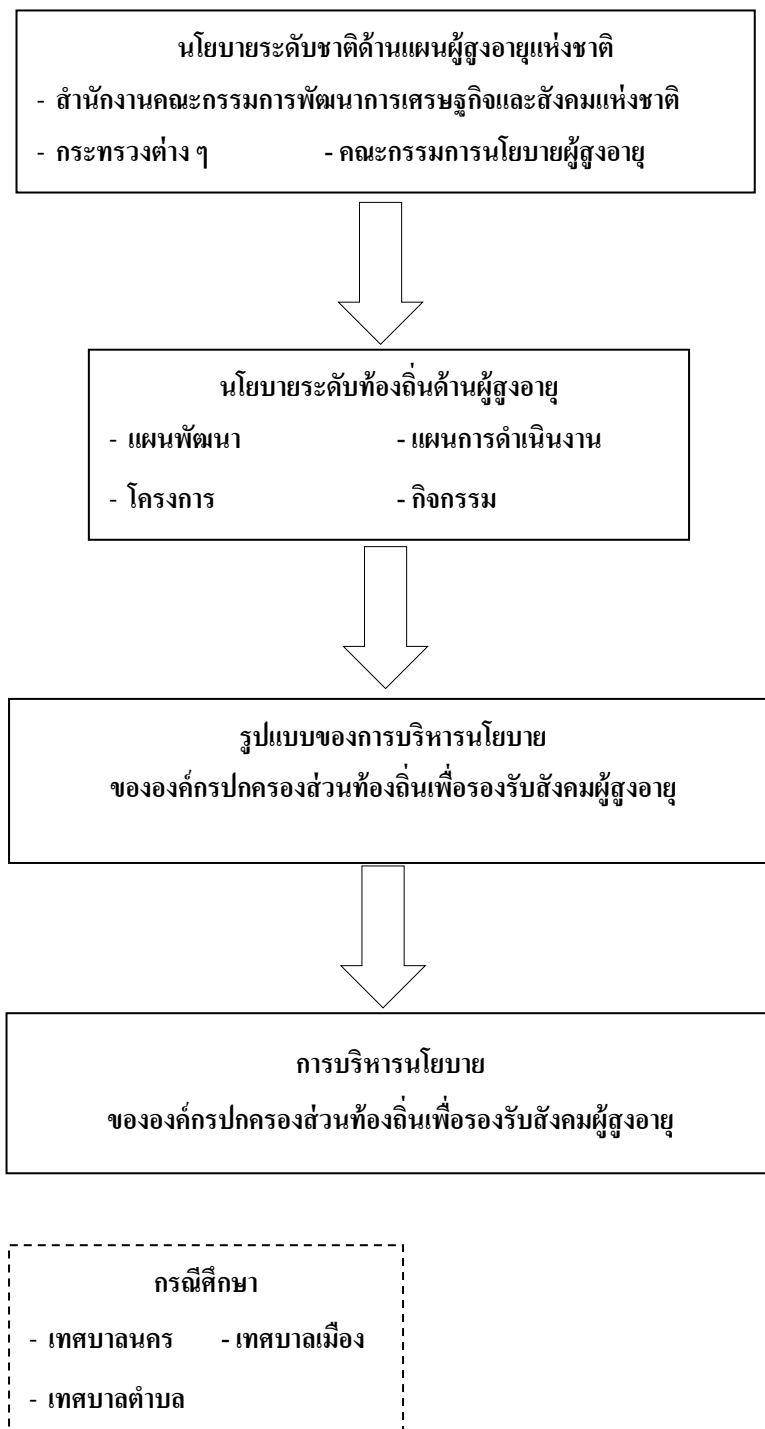
ส่วนที่ 5 ความต้องการของผู้สูงอายุที่แท้จริงในท้องถิ่น หมายถึง ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงเป็นอย่างยิ่งคือ ความต้องการ ผู้สูงอายุอย่างแท้จริงในแต่ละท้องถิ่น ย่อมแตกต่างกันออกไป ซึ่งจะทำได้ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายได้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติของแต่ละท้องถิ่นว่ามีการดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เข้าถึงความต้องการของผู้สูงอายุอย่างถูกต้องและเหมาะสม

จากที่ผู้วิจัยได้อภิปรายข้างต้น พบว่า การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุผ่านการดำเนินการตามนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติในปัจจุบันยังอยู่ในรูปแบบกระบวนการนำไปปฏิบัติผ่านระบบราชการ คือ รับนโยบายในระดับชาติ คือ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่นซึ่งส่วนมากจะขึ้นอยู่กับผู้บริหารของท้องถิ่น จึงทำให้การบริหารนโยบายสอดคล้องกัน เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับ และวิธีการปฏิบัติงานของระบบราชการเป็นหลัก แม้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งจะเป็นผู้กำหนดรูปแบบและวิธีการ แต่ยังคงอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น รูปแบบจึงเหมือนกัน โดยส่วนใหญ่ และยังเหมาะสมกับสังคมผู้สูงอายุภายใต้กฎหมายและนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของภูมิวัฒน์ พรวนสุข (2558) ในเรื่อง แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดแพร่ พบว่า แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พบว่า ด้านสุขภาพอนามัย ควรมีการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้จริง ที่สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ พร้อมทั้งมีบริการตรวจสุขภาพประจำปีอย่างจริงจัง ควรมีการตั้งศูนย์พัฒนาผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม หรือศูนย์ออกกำลังกาย ควรมีกิจกรรมอาสาสมัครออกเยี่ยมที่บ้านพร้อมรับฟังปัญหาและแนะนำแนวทาง พร้อมทั้งตั้งงบประมาณไว้รองรับผู้สูงอายุในอนาคต ด้านสังคม ควรจัดกิจกรรมส่งเสริมให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมดูแลและให้เกิดความสัมพันธ์กับผู้สูงอายุ และควรจัดสวัสดิการแจกสิ่งของที่จำเป็นแก่ผู้สูงอายุ และเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้ร่วมกิจกรรมทางศาสนาและได้บำเพ็ญประโยชน์แก่สังคม ควรมีรถรับ-ส่งไปโรงพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย ควรมีการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงด้านครอบครัว ควรจัดการปรับปรุงที่อยู่อาศัยและตั้งศูนย์ที่พักพิงชั่วคราวของผู้สูงอายุอย่างเหมาะสมและปลอดภัย และควรสนับสนุนงบประมาณในการจัดกิจกรรมให้เพียงพอต่อความต้องการในวันสำคัญของครอบครัวเพื่อสร้างสานสายใยครอบครัวและสนับสนุนให้อยู่กับครอบครัวและส่งเสริมให้ผู้สูงอายุอยู่กับครอบครัวอย่างมีความสุขจนวาระสุดท้าย และควรมีการจัดอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกในครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ด้านการเงินและการงาน ควรสนับสนุนในด้านอาชีพการหารายได้ที่เหมาะสมตามความถนัดของผู้สูงอายุ และให้มีส่วนร่วมปฏิบัติทุกขั้นตอน พร้อมทั้งสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดอบรมเพิ่มความรู้และทักษะด้านอาชีพ และมีการบริการจัดการนำผลิตภัณฑ์กลุ่มออกจำหน่าย และจัดตั้งกองทุนและสวัสดิการกลุ่ม

นอกจากนั้นยังสามารถแสดงได้ตามภาพ ดังนี้





ภาพที่ 5.1 กระบวนการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

จากภาพที่ 5.1 กระบวนการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ สามารถอธิบายได้ ดังนี้

1) ขั้นตอนการกำหนดนโยบายระดับชาติด้านแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกำหนดนโยบายระดับชาติด้านผู้สูงอายุ ผ่านการจัดทำนโยบายที่อ้างอิงเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-2561) นโยบายของรัฐบาลตามคำแถลงนโยบายรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี) และเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ตลอดจนแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ที่กำหนดแผน 5 ยุทธศาสตร์หลัก ประกอบด้วย

- (1) ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ
- (2) ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ
- (3) ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
- (4) ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

(5) ยุทธศาสตร์ด้านการประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการ ตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

2) นโยบายระดับท้องถิ่นด้านผู้สูงอายุ ซึ่งควรมีความสอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ โดยกำหนดแผนพัฒนา แผนการดำเนินงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ผ่านแผนงานสำคัญ 5 โครงการ ประกอบด้วย

- (1) โครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ
- (2) โครงการระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร
- (3) โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระยะยาว
- (4) โครงการ โรงเรียนผู้สูงอายุ
- (5) โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

3) รูปแบบของการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ดำเนินการตามเกณฑ์คุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐ และเน้นแผนงานสำคัญ 5 โครงการ ได้แก่ โครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ โครงการระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระยะยาว โครงการ โรงเรียนผู้สูงอายุ และโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดยมุ่งเน้นที่ตัวผู้สูงอายุเพื่อหาความต้องการที่แท้จริงเป็นหลัก รวมทั้งเพิ่ม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วน ภายใต้การรองรับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านงบประมาณ บุคลากร และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4) การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ มุ่งเน้นคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยรัฐบาลควรกำหนดนโยบายด้านผู้สูงอายุอย่างชัดเจน และ จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานของท้องถิ่น

ทั้งนี้ การรวบรวมข้อมูลเป็นการศึกษาผ่านกรณีกลุ่มตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่ง คือ เทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง

### 3. ข้อเสนอแนะ

#### 1) ข้อเสนอแนะเพื่อการนำผลวิจัยไปใช้ ได้แก่

(1) การกำหนดนโยบายด้านผู้สูงอายุระดับชาติของรัฐบาลควรคำนึงถึงการดำเนินการ ได้จริงในระดับผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดผู้สูงอายุ ในท้องถิ่นที่สุด โดยมีแนวทาง ดังนี้

(1.1) ต้องให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง เพื่อทำให้เกิดการยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ

(1.2) ทำการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับโครงการและวัตถุประสงค์โครงการให้กับ ทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างแท้จริง

(2) การนำนโยบายระดับชาติมาปฏิบัติในระดับท้องถิ่นต้องมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติ (Guideline) อย่างชัดเจน โดยควรมีการสนับสนุนในด้านการมีส่วนร่วมและงบประมาณดำเนินการ อย่างเหมาะสม โดยมีแนวทาง ดังนี้

(2.1) ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้การสนับสนุนอย่างเหมาะสม ในทุก ๆ ด้าน เช่น งบประมาณ เวลา และการแก้ไขปัญหา เพื่อให้โครงการที่เกี่ยวข้องสำเร็จ ตามเป้าหมาย

(2.2) ผู้นำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติตามโครงการควรจะต้องเป็นคนที่มีความสมบัติ และมีประสบการณ์ด้านงานโครงการนั้น ๆ เพื่อให้การทำงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการ โดยรวมมี ประสิทธิภาพ เช่น

- มีความเข้าใจในงานโครงการ
- เข้าใจในวัตถุประสงค์โครงการ
- มีการประชาสัมพันธ์โครงการอย่างทั่วถึง
- มีการทำความเข้าใจกับผู้ร่วมโครงการอย่างชัดเจน
- กำหนดมาตรฐานการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ

- การจัดโครงการควรวีให้มีอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการพัฒนาที่ไม่หยุดยั้ง และไม่ทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการรู้สึกเฉื่อยชา ไม่มีความต่อเนื่องในการทำงาน

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ โดยการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับกลุ่มผู้สูงอายุ เพื่อลดการต่อต้าน สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างสบายใจและเต็มทีกับกิจกรรมหรืองานที่ทำ และเป็นการสร้างการจูงใจให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

(4) ข้อเสนอต่อการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรูปแบบและวิธีการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่เหมาะสม

- ควรมีลักษณะเป็นพหุลักษณะ ในรูปแบบที่หลากหลายและต้องสนองตอบความต้องการของผู้สูงอายุ โดยสอดคล้องกับประเพณีและวัฒนธรรม ตลอดจนการดำเนินชีวิตประจำวันของแต่ละท้องถิ่น

- ควรกำหนดให้ผู้สูงอายุเป็นจุดศูนย์กลางในการดำเนินงาน ในรูปแบบให้ผู้สูงอายุเรียนรู้และเสนอแนะหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนอย่างเหมาะสม

- จัดทำฐานข้อมูลผู้สูงอายุในพื้นที่อย่างถูกต้องและทันสมัย เพื่อนำข้อมูลมาดำเนินการในด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

- สร้างคุณค่าให้กับผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ

- กำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบงานผู้สูงอายุในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น เพราะให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

- ควรมีการติดตามประเมินผลและตรวจสอบเพื่อพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการเพื่อการยอมรับและการพัฒนาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริง

## 2) ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

(1) ควรศึกษาเปรียบเทียบการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนผู้สูงอายุน้อยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนผู้สูงอายุน้อย เพื่อเปรียบเทียบการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุว่ามีแนวทางเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ส่งผลต่อการปฏิบัติอย่างไร

(2) ควรศึกษาเปรียบเทียบยุทธศาสตร์การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิผลของ

การบริหารจัดการในหลากหลายรูปแบบว่ามีแนวทางเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ส่งผลต่อการปฏิบัติอย่างไร

(3) ควรศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในด้านการกำหนดนโยบาย หรือการเสนอความคิดเห็นหรือเสนอความต้องการที่แท้จริงเพื่อให้ได้นโยบายที่กำหนดในระดับต่าง ๆ มีความเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง เนื่องจากในปัจจุบันพบว่า ผู้สูงอายุขาดการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ