

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

หลายประเทศทั่วโลกกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) หรือสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 7 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และประชากรโลกจะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) ในอีก 35 ปีข้างหน้า โดยจะมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งเป็นความท้าทายที่ทุกประเทศต้องเผชิญ เพียงแต่ผลที่จะเกิดขึ้นอาจรวดเร็วและรุนแรงแตกต่างกัน ประเทศพัฒนาแล้วมีแนวโน้มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเร็วกว่าประเทศกำลังพัฒนา ประเทศในแถบยุโรปส่วนใหญ่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว ตามมาด้วยประเทศในเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ รวมถึงประเทศไทย กรณีสาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งมีสัดส่วนของผู้สูงอายุใกล้เคียงกับไทยและเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) แม้สาธารณรัฐสิงคโปร์จะเตรียมแผนรับมือกับความท้าทายดังกล่าวไว้ แต่ยังคงเผชิญกับปัญหาการมีบุตรน้อยและผู้สูงอายุอยู่ตามลำพังมากขึ้น เช่นเดียวกับสาธารณรัฐเกาหลี ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) แล้ว แต่ยังไม่มีการรองรับที่เป็นรูปธรรมและผู้สูงอายุจำนวนมากยังมีฐานะยากจน และประเทศญี่ปุ่น มีสัดส่วนผู้สูงอายุมากที่สุดในโลกและเข้าสู่ระดับสังคมผู้สูงอายุระดับสูงสุด (Hyper-Aged Society) หรือสังคมที่มีประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมดและผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง หลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรปยังคงพยายามที่จะเพิ่มอายุของคนวัยเกษียณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้อายุเกินกว่า 60 ปี และเพิ่มอายุเกษียณตามกฎหมายที่ 65 ปี ซึ่งดูเหมือนจะเป็นมาตรฐานสากลในปัจจุบันสำหรับทั้งชายและหญิงเหมือนกัน ในขณะที่เดียวกันมีไม่กี่ประเทศได้เริ่มเพิ่มเกณฑ์อายุเกษียณสำหรับการอ้างอิงการใช้สิทธิ์อย่างเต็มรูปแบบตั้งแต่อายุ 65 ปี ถึง 67 ปี ประเทศแรกที่ใช้มาตรการนี้คือสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาไว้ในระยะเริ่มแรก (ในปี พ.ศ. 2526) โดยที่การจำกัดอายุใหม่จะสิ้นสุดในปี พ.ศ. 2545 ถึงปี พ.ศ. 2570 เมื่อไม่นานมานี้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการกำหนดที่คล้ายกัน (ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2574)

ในราชอาณาจักรเคนมาร์กอายุเกษียณตามกฎหมายกำหนดอยู่ที่ 67 ปี (Christopher Pierson, Francis G. Castles and Ingela K. Naumann, 2014) จากตัวเลขประชากรศาสตร์ ได้ประมาณการประชากรว่าหลายสังคมทั่วโลกสามารถคาดการณ์ว่าจะมีประชากรหนึ่งในสามหรือมากกว่านั้นที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ในปีพ.ศ. 2593 และตัวเลขเหล่านี้มีนัยสำคัญ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีนมีจำนวนประมาณ 480 ล้านคน ที่คนมีอายุ 60 ปีขึ้นไปในช่วงกลางของศตวรรษที่ 21 จะมีประชากรที่มีอายุเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นผลมาจากการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์และการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของประชากรที่มีอายุยืน (Liedtke and Schanz, 2012)

สำหรับประเทศไทยกำลังเปลี่ยนผ่านจากสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) ในเวลาที่สั้นกว่าประเทศอื่น ๆ ข้อมูลประชากรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2556 ประชากรไทยมีจำนวน 64.6 ล้านคน เป็นผู้สูงอายุมากถึง 9.6 ล้านคน คาดว่าในปี พ.ศ. 2573 จะมีจำนวนผู้สูงอายุ 17.6 ล้านคน (ร้อยละ 26.3) และปี 2583 จะมีจำนวนถึง 20.5 ล้านคน (ร้อยละ 32.1) ซึ่งมากกว่า 1 ใน 4 ของประชากรทั้งประเทศ (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2556) การเป็นสังคมผู้สูงอายุมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ คือ กำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานมีแนวโน้มลดลงจนอาจจะนำมาซึ่งปัญหาการขาดแคลนแรงงานและกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต ขณะเดียวกันภาระการพึ่งพิงของประชากรวัยแรงงานในการดูแลเด็กและผู้สูงอายุจะเพิ่มสูงขึ้น ผู้สูงอายุมีความต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตที่เหมาะสมกับช่วงวัยและสุขภาพมากขึ้น ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย การบริการด้านสุขภาพและการดูแล การประกันสุขภาพ ประกันชีวิต ตลอดจนการออมเพื่อคุณภาพชีวิตในช่วงชราภาพ ฯลฯ ขณะเดียวกันแนวโน้มการเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรัง ภาวะทุพพลภาพ โรคที่มีสาเหตุมาจากการเสื่อมสภาพของอวัยวะและโรคสมองเสื่อมในผู้สูงอายุจะมีสัดส่วนสูงขึ้น เป็นผลให้สัดส่วนงบประมาณด้านการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นตามไปด้วย จากข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ผู้สูงอายุมีความต้องการและมีความจำเป็นในการได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐหรือจากภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อต้องการให้ตนเองมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขและมีศักดิ์ศรี (สุภารัตน์ สูดสมบูรณ์, 2557)

1.2 ความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดสวัสดิการสังคมเข้ามามีบทบาทสำคัญและจำเป็นในการเสริมสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นแก่การดำรงชีวิตของประชาชน ตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งตายเป็นวัฏจักรชีวิต (Life Cycle) ของคนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่มีขีดความสามารถจำกัดในการดำเนินชีวิตของตนเอง นอกจากนี้ ยังเป็นกิจกรรมเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพโดยทั่วไปของประชาชนเพื่อเป็นการพัฒนาคนอันจะนำประโยชน์ไปสู่ตนเอง ครอบครัว ตลอดจนถึงสังคม ซึ่งจะส่งผลไปถึงความเจริญก้าวหน้า

ของประเทศชาติเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ คำว่า “สวัสดิการสังคม” ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 หมายความว่า ระบบการจัดบริการสังคม ซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษาสุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ ดังนั้น “งานสวัสดิการสังคม” จึงเป็นกิจกรรมเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพโดยทั่วไปของประชาชน เพื่อเป็นการพัฒนาคน (Human Development) อันจะนำประโยชน์ไปสู่ตนเองครอบครัวและสังคม ซึ่งส่งผลไปถึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติส่วนรวมต่อไป ซึ่งงานสวัสดิการสังคมปัจจุบันไม่เพียงแต่จะช่วยเหลือแก้ไขแต่บุคคลที่ประสบปัญหาเดือดร้อนเท่านั้น แต่ได้คำนึงมาตรการป้องกัน และการส่งเสริมสวัสดิการในสังคมให้ดีขึ้นด้วย โดยยึดหลักการตามปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติเป็นแม่บท ซึ่งแต่ละสังคมหรือประเทศจะมีแนวนโยบายงานสวัสดิการสังคมขึ้นมาเพื่อสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว อันจะนำไปสู่ความมีคุณภาพชีวิตขั้นมูลฐานที่ดีของประชาชนเพื่อให้ประชาชนดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุขตามสมควร แก่อัตภาพ (มัทยา ศรีพนา, 2557, หน้า 4-7) แนวคิดดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องของ “นโยบาย” ผู้บริหารของรัฐได้มีนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในด้านต่าง ๆ รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุด้วย จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อให้มีนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุบรรลุจุดหมายหรือผลลัพธ์ที่พึงประสงค์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการบริหารงานในระดับรองจากระดับชาติหรือระดับรัฐ การบริหารงานท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งรูปแบบการบริหารราชการระดับท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่ 2 ระบบ คือ (1) ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้มีการปฏิรูปเพื่อการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงาน ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะงานที่ได้มีการถ่ายโอนจาก

หน่วยราชการส่วนภูมิภาค เช่น งานบริการการศึกษา งานบริการสาธารณสุข และงานทะเบียนต่าง ๆ เป็นต้น การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้บริการสาธารณะมากขึ้นเพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการให้มีประสิทธิภาพให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน พื้นที่ และการพัฒนาประเทศโดยรวม โดยที่ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการกำหนดทิศทางการจัดบริการสาธารณะ รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจจำนวนมากให้ความสำคัญต่อการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศ เป็นส่วนรวมด้วย” เช่นเดียวกับ การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ (วุฒิสาร ตันไชย, 2557, หน้า 3-4)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการการสาธารณสุข และการศึกษาตามมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการ สังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส กับมาตรา 17 ให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 ส่วนกรุงเทพมหานครมีอำนาจ จัดบริการด้านคมนาคมขนส่งตามมาตรา 16 และ 17 นอกจากนี้ การจัดบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ในทางปฏิบัติตามมาตรา 16 และ 17 สามารถจัดให้เอื้อต่อผู้สูงอายุและผู้พิการได้ด้วยเช่นกัน จะเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของรัฐอีกองค์กรหนึ่งที่มิบทบาทตามกฎหมายในการจัดทำ บริการสาธารณะและการบริหารงานบริการสาธารณะท้องถิ่น รวมถึงการจัดบริการสังคมผู้สูงอายุด้วย

การจัดทำเป็นบริการสังคมผู้สูงอายุที่กล่าวมาจะเป็นการดำเนินงาน โดยการบริหาร นโยบายของผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งมีแนวทางดำเนินงานเช่นเดียวกับการบริหารงานตามภารกิจด้านอื่น ๆ กล่าวคือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการ ให้สอดคล้องกับกฎหมาย และแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา จังหวัดในระดับจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาอำเภอในระดับอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และประชาคมจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ที่ผ่านมามององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง

ได้ดำเนินงานให้บริการแก่ผู้สูงอายุในหลากหลายลักษณะ ได้แก่ การส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ การคุ้มครองทางสังคม และการสงเคราะห์เฉพาะหน้า (เช่น จ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน) การจัดตั้งศูนย์บริการผู้สูงอายุลักษณะต่าง ๆ การจัดให้มีโรงเรียนผู้สูงอายุ การเยี่ยมชมบ้าน การปรับปรุงที่อยู่อาศัย การทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เฉพาะอย่างยิ่งด้านสุขภาพ และการสงเคราะห์ตามสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดยมีพื้นฐานการให้บริการในชุมชนและครอบครัวเป็นหลัก นอกจากภารกิจที่กำหนดตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว การจัดบริการแก่ผู้สูงอายุของท้องถิ่นยังต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การเตรียมรับสังคมสูงวัย พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 เป็นกรอบในการจัดบริการและการปฏิบัติงานร่วมด้วย (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2560)

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนประมาณ 7,800 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของภาครัฐ แต่ผลการดำเนินงานที่ผ่านมายังพบปัญหาและอุปสรรคในการทำงานในเรื่องของการใช้งบประมาณ เพื่อจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับสวัสดิการและการดูแลอย่างที่ควรจะเป็น แต่ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารนโยบายผู้สูงอายุ ประกอบด้วยปัญหาสำคัญ 2 ด้าน ได้แก่ (เกรียงศักดิ์ ชื่อเต็ม, 2552, หน้า 45-49)

1) ด้านการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย

(1) ขาดการกำหนดนโยบายจากพื้นฐานความต้องการของผู้สูงอายุ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

(2) ขาดการกำหนดนโยบายไปในแนวทางที่เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ไม่ใช่การดำเนินการในลักษณะการให้เปล่า

(3) ขาดการกำหนดนโยบายที่มุ่งเน้นการตรวจสอบผลของการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด

(4) ขาดการแยกส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุอย่างชัดเจน เพื่อแก้ไขภาวะการเกี่ยวงาน การทับซ้อนของหน้าที่ รวมถึงการที่ผู้รับบริการซึ่งเป็นผู้สูงอายุจะได้ไม่สับสนในการติดต่อกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ

(5) ขาดการจัดสรรงบประมาณในการบริหารนโยบายสำหรับผู้สูงอายุอย่างชัดเจน เพื่อสามารถดำเนินงานที่มีความเหมาะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(1) การจัดสรรงบประมาณ มีปัญหาการโอนงบประมาณจากส่วนกลาง มีความล่าช้า ไม่ตรงตามกำหนดในแต่ละช่วงเดือน หรือ โอนเงินไม่ตรงกับยอดผู้สูงอายุ ทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุเกิดความล่าช้า

(2) ขาดความรู้ด้านกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เนื่องจากทั้งผู้ปฏิบัติและผู้สูงอายุไม่เข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุทั้งหมด ทำให้ขาดการบริหารนโยบายด้านผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ

(3) ขาดการรับข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจนรอบด้าน จึงควรกำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ทั้งด้านกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ ตลอดจนสิทธิที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างเป็นระบบ

สภาพปัญหาที่กล่าวมาหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และทุกภาคส่วนของสังคมต้องร่วมกันแก้ไข วิธีการกำหนดนโยบายและมาตรการรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมทั่วถึงผู้สูงอายุทุกกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการดูแลช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีมีศักดิ์ศรี และมีความมั่นคงของชีวิต สิ่งที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ การบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายแห่งรัฐ การปฏิบัติตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) โดยการดำเนินงานต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดทิศทางการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายด้านผู้สูงอายุ ในรูปแบบต่าง ๆ และจัดสรรงบประมาณ ดำเนินการรองรับอย่างเหมาะสม ตลอดจนคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติต้องกำหนดนโยบายและกำกับติดตามกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 อย่างเข้มงวด เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และบรรลุตามวัตถุประสงค์

จากความสำคัญและปัญหาดังกล่าวข้างต้น สรุปภาพรวมของการดูแลผู้สูงอายุได้ว่าในระดับโลกแม้จะมีการเตรียมการสู่สังคมผู้สูงอายุโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ซึ่งในประเทศไทยได้เริ่มมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ทั้งภาครัฐ และเอกชนร่วมมือกันดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งแผนและนโยบายด้านผู้สูงอายุ การคุ้มครองผู้สูงอายุและการประกันสุขภาพ ตลอดจนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อรองรับสถานการณ์ผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ แต่ยังคงมีปัญหาทั้งในระดับนโยบาย (คือ รัฐบาล) การนำไปใช้ (คือ กระทรวง และหน่วยงานของรัฐทุกระดับ) โดยเฉพาะในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในแต่ละท้องที่มากที่สุด แต่การดำเนินงานในเรื่องนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญเท่าที่ควร และการดำเนินงานก็ไม่เป็นระเบียบแบบแผนที่ดี อันนำมาสู่การศึกษาถึง

การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ โดยคำนึงถึงสภาพปัญหาและความเป็นมา แนวทางการแก้ไข องค์ประกอบ และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการบริหารนโยบายผ่านการวิเคราะห์ด้านการบริหารจัดการในระดับประเทศและการดำเนินงานในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้สูงอายุ โดยมุ่งเน้นศึกษาเรื่อง การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุผ่านกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ซึ่งได้มีการกำหนดในภาพรวมแต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ทำให้ยังขาดแนวทางปฏิบัติงาน

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งจึงต้องทำงานโดยไม่มีรูปแบบมาตรฐาน ส่งผลให้การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ที่สามารถใช้สำหรับดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ก็สามารถนำไปประยุกต์ใช้งานได้ โดยผู้วิจัยได้ประยุกต์ขั้นตอนการวิจัยจากขั้นตอนการมีส่วนร่วมของ โกวิทท์ พวงงาม (2545, หน้า 8) ซึ่งระบุว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนในการพัฒนามี 4 ขั้นตอน คือ 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรม 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน และ 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน รวมทั้งยังได้นำแนวคิดของ ศศิพัฒน์ ยอดเพชร (2550) ในเรื่องการดูแลและพัฒนาผู้สูงอายุในครอบครัวและชุมชน: ข้อเสนอเชิงนโยบายบูรณาการ ซึ่งกำหนดไว้คือ 1) รูปแบบผสมผสานระหว่างบ้าน และศูนย์บริการ 2) บูรณาการบริการด้านกาย จิต ปัญญา และสังคมบนพื้นฐานของครอบครัว ชุมชน และผู้สูงอายุ และ 3) การบริหารจัดการที่ดีภายใต้ความสามารถของหน่วยงานและประชาชนในชุมชน ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาปรับใช้และกำหนดวิธีการศึกษา โดยอาศัยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นเครื่องมือในการศึกษา และผลการศึกษาที่ได้จะก่อให้เกิดการยอมรับและตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุ และเหมาะสมกับบริบทในแต่ละพื้นที่ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุผ่านการดำเนินการตามนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การนำนโยบายผู้สูงอายุของท้องถิ่นไปปฏิบัติในท้องถิ่น
3. เพื่อนำเสนอแนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีและเหมาะสมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเพื่อค้นหากระบวนการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมเพื่อไปเสริมสร้างและสนับสนุนแนวความคิดการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ดังนั้น การศึกษาจึงจำกัดอยู่ในขอบเขต ดังต่อไปนี้ ประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยจะศึกษา ประกอบด้วย

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

- 1) สถานการณ์ สภาพปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ
- 2) นโยบาย กฎหมาย และกฎ ระเบียบต่าง ๆ และแผนยุทธศาสตร์การบริหารนโยบายสาธารณะ ตลอดจนการบริการสาธารณะเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) แผนยุทธศาสตร์กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ปี พ.ศ. 2560
- 4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ปี พ.ศ. 2560-2564
- 5) ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579
- 6) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างสังคมผู้สูงอายุของรัฐบาล
- 7) งานวิจัยต่างประเทศที่ช่วยวิเคราะห์เปรียบเทียบ

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในครั้งนี้อยู่ประกอบด้วย

- 1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในส่วนท้องถิ่น คือ นายกเทศบาล หรือผู้ได้รับมอบหมาย
- 2) กลุ่มผู้นำนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุไปปฏิบัติ คือ ปลัดเทศบาล และ/หรือ ผู้ได้รับมอบหมาย
- 3) กลุ่มผู้รับประโยชน์จากนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ คือ ผู้สูงอายุ

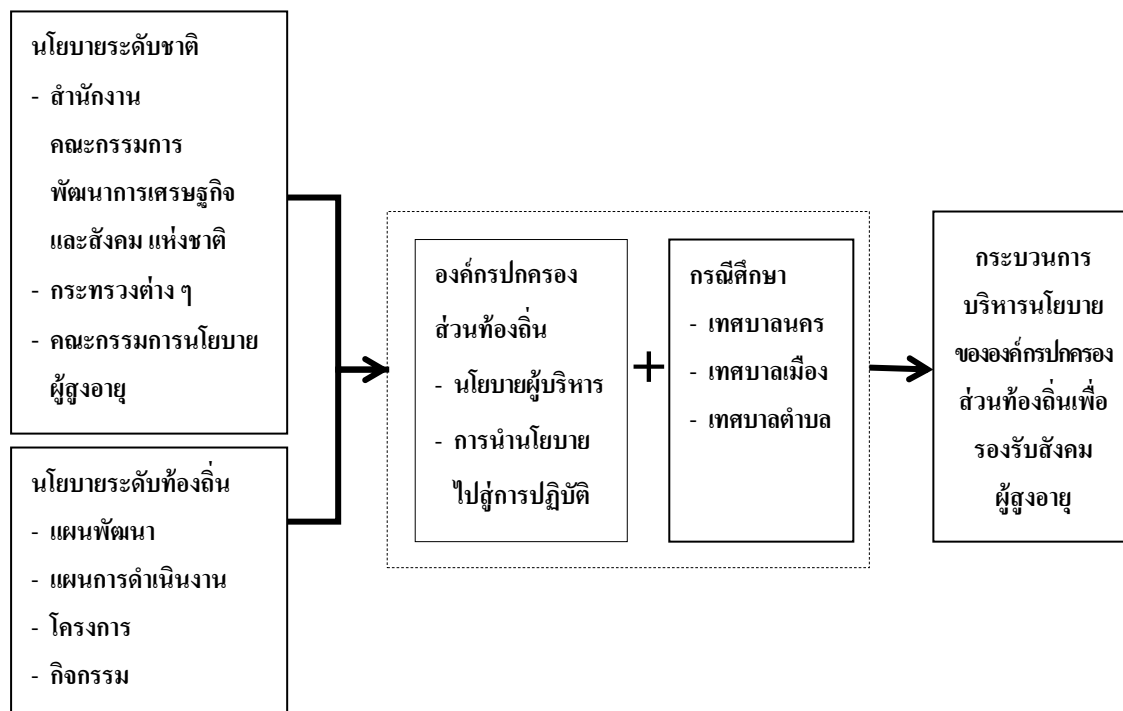
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเพื่อค้นหากระบวนการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมเพื่อไปเสริมสร้างและสนับสนุนแนวความคิดการบริหารนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ โดยเน้นศึกษากลุ่มตัวอย่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ เนื่องจากมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่ผสมผสานกันในส่วนของวัฒนธรรมเมืองและวัฒนธรรมท้องถิ่น จึงเหมาะสำหรับใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาวิจัย โดยการศึกษาจึงจำกัดอยู่ในขอบเขตที่ชัดเจนดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง และเทศบาลตำบล 1 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง

4. กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบของการศึกษานบนพื้นฐานของสภาพความเป็นจริงของการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการดูแลผู้สูงอายุ โดยรวบรวมจากหน้าที่หลักของการดูแลผู้สูงอายุ ได้แก่ 1) นโยบายระดับชาติด้านผู้สูงอายุ 2) นโยบายระดับท้องถิ่นด้านผู้สูงอายุ และ 3) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งอาศัยเครื่องมือคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยกำหนดประเด็นการศึกษาที่นำมาจากแนวคิดทฤษฎีและหลักการเชิงบูรณาการระหว่าง หลักการบริหารธุรกิจ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ แนวคิดหลักการนโยบายสาธารณะ แนวคิดและทฤษฎีรัฐสวัสดิการ ตลอดจนแนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านผู้สูงอายุ และแนวคิดการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม จากทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น สามารถแสดงในรูปกรอบแนวคิดในการวิจัยตามภาพประกอบที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

5. คำถามการวิจัย

คำถามที่เป็น โจทย์วิจัยประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุผ่านการดำเนินการตามนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติในปัจจุบันมีอะไรบ้าง
2. เปรียบเทียบการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติว่าแตกต่างกันอย่างไร
3. รูปแบบของการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุที่ดีและเหมาะสมกับสังคมผู้สูงอายุภายใต้กฎหมายและนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุควรเป็นอย่างไร
4. แนวทางการของการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุที่ดีและเหมาะสมกับสังคมผู้สูงอายุภายใต้กฎหมายและนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรเป็นอย่างไร

6. ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ได้รับทราบแนวคิดของการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ
2. ได้ความรู้เกี่ยวกับการเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาตินโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น
3. ได้แนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของไทย จากแนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านผู้สูงอายุในปัจจุบัน
4. ได้กระบวนการในการดำเนินการด้านการดูแลผู้สูงอายุต่อไป จากกรอบแนวคิดของแนวทางของการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของไทย
5. ได้แนวทางของการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของไทย เพื่อเป็นต้นแบบสำหรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ นำไปประยุกต์ใช้กับการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติระดับองค์กร การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ในแต่ละท้องถิ่นตามความเหมาะสม

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุผ่านการดำเนินการตามนโยบายนด้านผู้สูงอายุในระดับชาติ หมายถึง การปฏิบัติการของเทศบาล 3 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง ในด้านการจัดการตามนโยบายผู้สูงอายุที่กำหนดเป็นแผนงานจากระดับชาติจนถึงระดับปฏิบัติโดยตรงกับผู้สูงอายุ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นกรณีศึกษานำนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยมีขั้นตอน เริ่มจากการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย วิเคราะห์ สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน การกำหนดวิธีปฏิบัติและทรัพยากรที่ใช้ และการกำหนดแนววิธีการควบคุมการบรรลุเป้าสำเร็จ

แนวทางการบริหารนโยบายเพื่อรองรับสังคมสูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีและเหมาะสม หมายถึง กระบวนการที่จะนำนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยมีขั้นตอนที่สำคัญ ประกอบด้วย ขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบายและแผนของหน่วยงานปฏิบัติ ขั้นตอนการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ขั้นตอนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน ขั้นตอนการกำหนดวิธีปฏิบัติและทรัพยากรที่ใช้และขั้นตอนการกำหนดแนววิธีการควบคุมการบรรลุเป้าสำเร็จ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่มีการดำเนินงานเป็นอิสระจากส่วนกลาง ทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ในท้องถิ่น โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ในที่นี้ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดปทุมธานี

สังคมสูงอายุ หมายถึง กลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันตามระเบียบกฎเกณฑ์ ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป โดยเทียบสัดส่วนของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ