

## บทที่ 2

### บททวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของไทย ได้นำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบในการศึกษา ภายใต้แนวคิดดังต่อไปนี้

- 1) ทฤษฎีวิพากษ์ในกลไกนโยบาย
- 2) แนวคิดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- 3) แนวคิดการจัดสวัสดิการ
- 4) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
- 5) ข้อมูลสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุ
- 6) นโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติ
- 7) บทบาท อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะด้านผู้สูงอายุ
- 8) การบริหารนโยบายผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 9) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องภายในประเทศและต่างประเทศ

#### 1. ทฤษฎีวิพากษ์ในกลไกนโยบาย

##### 1.1 ความสำคัญของทฤษฎีวิพากษ์ต่อนโยบาย

การบริหารนโยบายเป็นกลไกสำคัญของการดูแลสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ศึกษาทฤษฎีวิพากษ์ซึ่งเน้นการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของระบบทุนนิยมที่สามารถนำมาใช้วิเคราะห์นโยบายและการวางแผนสังคม ไปในแนวทางของการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่างๆทฤษฎีวิพากษ์เป็นทฤษฎีในเชิงกระบวนทรรศน์พื้นฐานที่มีความเหมาะสมในการนำมาวิเคราะห์นโยบายและการวางแผนสังคม การใช้ทฤษฎีวิพากษ์เข้ามาอธิบายและทำความเข้าใจนโยบายและการวางแผนสังคมเป็นการสร้างรากฐานที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นของพัฒนาการแห่งองค์ความรู้ด้านการกำหนดนโยบายสังคม การวางแผนทางสังคม การพัฒนาสังคม การสร้างเสริมความมั่นคงของมนุษย์ ตลอดจนการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ (กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2549, หน้า 3)

ความสำคัญของทฤษฎีวิพากษ์ มีดังนี้ (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2549, หน้า 5-6)

1) ทฤษฎีวิพากษ์ช่วยเชื่อมโยงทฤษฎีกับการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยผ่านทฤษฎีสะท้อนการปฏิบัติจริง (Praxis)

2) ทฤษฎีวิพากษ์ปฏิเสธกระบวนการทรยศในการแสวงหาความรู้แบบปฏิฐานนิยมที่กำหนดมาจากยุคสมัยแห่งความรู้แจ้ง (Age of Enlightenment) โดยทฤษฎีวิพากษ์จะเน้นทฤษฎีและการปฏิบัติที่นำมาซึ่งความเป็นธรรมของสังคม ความเป็นอิสระเสรี และการมีเสรีภาพ

3) ทฤษฎีวิพากษ์เหมาะสมกับการนำไปใช้ในการวางแผนนโยบาย เนื่องจากทฤษฎีวิพากษ์สามารถเชื่อมโยงได้ดี ระหว่างประเด็นของบุคคลและประเด็นทางการเมืองซึ่งครอบคลุมทั้งระดับมหภาคและจุลภาค

4) ทฤษฎีวิพากษ์เปิดกว้างสำหรับการโต้แย้งระหว่างข้อความคิดที่แตกต่างกันในเชิงทวิลักษณ์ได้ดีกว่า แนวคิดยุคหลังสมัยใหม่ ทั้งทฤษฎีกับการปฏิบัติ บุคคลกับการเมือง รัฐกับระบบตลาด รัฐกับประชาสังคม รวมถึงประเด็นสากลนิยม ((Universalism) กับสัมพัทธนิยม (Realativism) ซึ่งแนวคิดหลังยุคความทันสมัยจะปฏิเสธหลักเรื่องสากลนิยม แต่ทฤษฎีวิพากษ์สามารถรับทั้งสองด้านไว้ได้พร้อม ๆ กัน ในเชิง “วิภาษวิธี (Dialectic)” คือ การอธิบายลักษณะความสัมพันธ์แบบกำหนดซึ่งกันและกัน (กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน, 2551) เป็นแนวคิดที่มีลักษณะร่วมกันกับแนวคิดเชิงตีความ (Interpretive Approach) คุณงามสำคัญของวิธีการแบบวิพากษ์คือการสร้างความรู้ด้วยการกระทำ ใช้ความเชื่อ และใช้ข้อคิดในการค้นหาความจริง เนื่องจากความจริงมีความซับซ้อน มีหลายชั้น (Multilayer) แต่ละชั้นของความเป็นจริงนั้นถูกอาบเคลือบไปด้วยสิ่งลวงตา (Illusion) มายาคติ (Myth) และความบิดเบือน (Distorted Thinking) (Neuman, 2006)

5) ทฤษฎีวิพากษ์ช่วยทำความเข้าใจกับสังคมทุนนิยมขึ้นก้าวหน้าและสถาบันรัฐของระบบทุนนิยมร่วมสมัย ในด้านที่กลุ่มทางสังคมกลุ่มหนึ่งได้รับประโยชน์จากการเอารัดเอาเปรียบกลุ่มอื่นอย่างไร ประเด็นในการวิพากษ์จึงเกี่ยวกับ การกดขี่ เอารัดเอาเปรียบ ความเป็นธรรมทางสังคม พลัฒอำนาจ เชื้อชาติ เพศภาวะรายได้ ความมั่งคั่ง ความยากจน และการศึกษา นอกจากนั้น ทฤษฎีวิพากษ์ยังช่วยในการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการที่รัฐจัดให้ และวิกฤตของระบบสวัสดิการโดยรัฐ วิพากษ์แนวคิดเสรีนิยม แนวคิดเฟเบียน แนวคิดหลังสังคมประชาธิปไตย ที่นำไปสู่การจัดสวัสดิการสังคมที่แตกต่างกัน

6) ทฤษฎีวิพากษ์หากนำมาประยุกต์ใช้กับนโยบายและการวางแผนสังคม จะช่วยกระตุ้นเร้าให้ปัจเจกบุคคล กลุ่ม และชุมชนได้สนใจตั้งคำถามและตรวจสอบกับโครงสร้างทางสังคมพร้อมกับการตรวจสอบความคิด ความเชื่อ และการให้คุณค่าของตนไปพร้อม ๆ กัน

ทฤษฎีวิพากษ์เมื่อนำมาเป็นฐานคิดในกระบวนการกำหนดนโยบาย จะมุ่งหรือสร้างการให้ความหมายของแต่ละคนที่มีต่อองค์ประกอบต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อ เช่น การศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายในระดับชาติ

### 1.2 ความหมายของ “วิพากษ์”

ความหมายของ “วิพากษ์” มีหลายมิติ ดังนี้ (กิติพัฒน์ นนทบุรีทะเลดุษฎี, 2549, หน้า 14-15)

- 1) วิพากษ์ หมายถึง การมุ่งเปิดเผยให้เห็นคุณค่าเชิงอุดมการณ์ที่แฝงเร้นอยู่ในความสัมพันธ์ทางสังคม
- 2) วิพากษ์ หมายถึง การมุ่งสร้างพื้นฐานแนวความคิดในการทำความเข้าใจกับสภาพความเป็นจริง ความรู้ และการพรรณนาอธิบายให้ความหมายของสิ่งต่าง ๆ ในสังคม
- 3) วิพากษ์ หมายถึง สิ่งที่เชื่อมโยงกับการสะท้อนตัวตนของผู้แสวงหาความรู้และพื้นฐานเชิงภาษาศาสตร์ของการเป็นตัวแทน

สำหรับการพิจารณาความหมาย “ทฤษฎีวิพากษ์” ในฐานะของความเป็นศาสตร์ ในฐานะการศึกษาสังคมเชิงประวัติศาสตร์ และในฐานะการวิพากษ์วิจารณ์เชิงสังคมวัฒนธรรม

ทฤษฎีวิพากษ์ในฐานะของความเป็นศาสตร์ ทฤษฎีวิพากษ์ไม่นิยมพิจารณาชีวิตทางสังคมของมนุษย์แบบแยกส่วน และให้ความสำคัญกับแนวทางมนุษย์ ทฤษฎีวิพากษ์เน้นการตีความ ซึ่งถือว่าการศึกษาในลักษณะประสบการณ์นิยม กล่าวคือ ข้อเท็จจริงทางสังคมมีคุณลักษณะที่แตกต่างจากข้อเท็จจริงในเชิงธรรมชาติ และ มนุษย์มีสมรรถนะที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกระทำของตนเพื่อตอบสนองต่อความรู้ที่มี ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า ทฤษฎีวิพากษ์ปฏิเสธการศึกษาข้อเท็จจริงของมนุษย์ว่าจะทำในรูปของวัตถุวิสัยหรือเป็นสิ่งของ

ทฤษฎีวิพากษ์ในฐานะการศึกษาสังคมเชิงประวัติศาสตร์ ทฤษฎีวิพากษ์แยกแยะสังคมศาสตร์ออกจากวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ทำให้ทฤษฎีวิพากษ์เป็นแบบแผนหนึ่งของสังคมวิทยาที่มุ่งศึกษาประวัติศาสตร์ โดยที่ไม่ละเลยสังคมมนุษย์ในปัจจุบัน และทฤษฎีวิพากษ์เป็นทฤษฎีความขัดแย้งอีกทฤษฎีหนึ่งในด้านการตระหนักในอำนาจการครอบงำที่ปรากฏในโครงสร้างทางสังคม โดยทำความเข้าใจกับความซับซ้อนของอำนาจที่ครอบงำซึ่งไม่สามารถถูกรูปไปเป็นการกดขี่เอารัดเอาเปรียบตามทฤษฎีความขัดแย้งทั่วไป

ทฤษฎีวิพากษ์ในฐานะการวิพากษ์วิจารณ์เชิงสังคมวัฒนธรรม ทฤษฎีวิพากษ์รวมศูนย์ความสนใจไปที่ปฏิสัมพันธ์ของการครอบงำทางสังคม ซึ่งครอบคลุมการวิพากษ์วิจารณ์สังคมพร้อมกับการเสนอวิสัยทัศน์ของแนวทางที่เป็นไปได้ของสังคม การวิพากษ์วิจารณ์ในด้านนี้จึงมีลักษณะ “ทฤษฎีเชิงบรรทัดฐาน” ซึ่งเป็นทฤษฎีที่อธิบายเกี่ยวกับคุณค่าหรือค่านิยมและสิ่งที่ดีควรจะเป็น

ทฤษฎีวิพากษ์สนใจศึกษาทางเลือกในอนาคตของสังคมพร้อมกับการอธิบายแสดงความคิดเห็นในเชิงวิพากษ์รูปแบบสังคมที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน

### 1.3 การประยุกต์ใช้ทฤษฎีวิพากษ์ในกระบวนการนโยบาย

ทฤษฎีวิพากษ์สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการนโยบายในขั้นตอนการกำหนดนโยบายและขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้ (กิตติพัฒน์ นนทปัทมคุลย์, 2549, หน้า 235-238)

1) ทฤษฎีวิพากษ์ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การหรือสร้างความหมายของสวัสดิการสังคม โดยใช้ฐานคิดทฤษฎีวิพากษ์จะทำให้ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจธรรมชาติของปัญหาได้อย่างลึกซึ้งและชัดเจนยิ่งขึ้น และทำให้มีความเข้าใจต่อสาระสำคัญของนโยบาย ได้แก่ 1) ค่านิยม หรือการให้คุณค่า และ 2) ข้อเท็จจริง และ 3) การกระทำ นอกจากนี้ แนวคิดในการกระบวนการทำให้เป็นสินค้า ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีวิพากษ์สามารถนำมาใช้ได้ดีในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายด้านสังคม ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการวางแผนพึงมีฐานคิดทฤษฎีวิพากษ์เป็นองค์ประกอบสำคัญในการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา

2) ทฤษฎีวิพากษ์ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในด้านของการปฏิบัติ ทฤษฎีวิพากษ์จะทำให้ฐานคิดในเรื่องความประณีตในการเข้าแทรกแซงภาวะประชาชนผู้ให้บริการ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานของผู้ให้บริการอย่างเต็มที่ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ประสบปัญหาทุกข์ยากสามารถยื่นหยัดในการกำหนดโครงสร้างครอบข้างด้วยตนเอง นอกจากนี้ ทฤษฎีวิพากษ์ยังเป็นการปลุกจิตสำนึก ตามคติของเปาโล แพร์ ซึ่งหมายความถึงการทำลายวัฒนธรรมแห่งความเงียบงันและการขจัดมายาคติ ดังนั้น ทฤษฎีวิพากษ์จึงเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และมาตรฐานของนโยบายโดยตรง

โดยสรุป ทฤษฎีวิพากษ์เป็นทฤษฎีหนึ่งทางด้านสังคมในทฤษฎีทุนนิยม เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการประวัติศาสตร์สังคมและพัฒนาการ เพื่อรู้ซึ่งและอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทางสังคม เพื่อหลีกเลี่ยงความเป็นนามธรรมอันไม่ถูกต้องที่จะวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองและวัฒนธรรมแยกไปจากรากฐานของมันในกระบวนการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคม จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ทฤษฎีวิพากษ์เป็นการปฏิรูประบบในภาพรวมคือการแก้ไขปัญหาทั้งระบบมิใช่ปัญหาเฉพาะจุด ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ตั้งแต่การกำหนดนโยบายไปจนถึงขั้นตอนการนำไปปฏิบัติจริง โดยอาศัยแนวคิดของทฤษฎีวิพากษ์เป็นเครื่องมือช่วยในการเข้าสู่ปัญหาที่ค้นพบ และแก้ไขอย่างมีระบบในที่สุด ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีวิพากษ์เป็นแนวทางในการค้นหาระบบการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านผู้สูงอายุ ซึ่งรับนโยบายในระดับประเทศและนำมากำหนดในระดับท้องถิ่น เพื่อกำหนดกรอบของการศึกษาบนสภาพความเป็นจริงของกระบวนการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการดูแลผู้สูงอายุ

และนำมาใช้ในการรวบรวมข้อมูลจากหน้าที่หลักของการดูแลผู้สูงอายุในระดับชาติ นโยบายในระดับท้องถิ่น และการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อตอบคำถามในการวิจัย

## 2. แนวคิดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

### 2.1 ความหมาย

หากมองในแง่ของนโยบายสาธารณะโดยทั่วไป หมายถึง การจัดสรรคุณค่า แก่สังคม เมื่อมีสถานการณ์ของรัฐบาลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาล (ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร, 2552, หน้า 43)

1) ความหมายของนโยบาย (Policy) มีความหมายในหลากหลายระดับ โดยนโยบายเป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารใช้เป็นแนวทางหรือกรอบที่กำหนดขึ้นเพื่ดำเนินการหรือปฏิบัติให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามต้องการ

2) ความหมายของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งสรุปจากที่นักวิชาการต่าง ๆ ที่ให้ไว้ว่านโยบายสาธารณะต้องมีลักษณะองค์ประกอบ ดังนี้

- (1) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
  - (2) เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
  - (3) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต่อเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผนระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
  - (4) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
  - (5) เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
  - (6) กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
  - (7) เป็นการเลือกทางเลือกที่กระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
- ดังนั้น นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางหรือการตัดสินใจของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล ในการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ของประเทศ

### 3) ความหมายนโยบายสาธารณะด้านสังคม

นโยบายสาธารณะด้านสังคม เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการเลือกกิจกรรมที่มีเป้าหมายวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชุมชนและสังคม การปรับปรุงแก้ไขให้พฤติกรรมเบี่ยงเบนและความไร้ระเบียบของสังคมให้ดีขึ้น โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก ดังนั้น นโยบายสาธารณะด้านสังคมจึงเป็นการวางแผนเพื่อจัดการกับผลกระทบจากภายในและภายนอกสังคม การปรับการกระจายรายได้และทรัพยากรของสังคมอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการบริการทางสังคม หลักประกันทางสังคม การสาธารณสุข การสวัสดิการและอาชีพ และการเคหะ เป็นต้น

#### 2.2 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและประชาชน (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2549) ประกอบด้วย

ประการแรก ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) จะทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น โดยอาจได้รับความไว้วางใจจากการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศต่อไปอีก ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้าน เพื่อกดดันในรัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรืออาจมีผลรุนแรง ถึงขั้นทำให้รัฐบาลหมดอำนาจไป หรือในบางกรณีถึงแม้ว่ารัฐบาลจะกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน แต่รัฐบาลไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาล และอาจส่งผลให้รัฐบาลหมดโอกาสที่จะบริหารประเทศต่อไป ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลอย่างสำคัญ

ประการที่สอง ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนผ่านกลไกต่าง ๆ ทางการเมือง อาทิเช่น ผ่านพรรคการเมือง ผ่านกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ผ่านระบบราชการ ผ่านนักการเมือง ผ่านฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (Supports) ของประชาชนจะถูกนำเข้าระบบการเมือง (Political System)

เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติ และปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจะทำให้ได้รับความพอใจ และส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน (Feed Back) จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลมากขึ้น ในทางตรงข้าม หากผลลัพธ์และคุณภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาของประชาชน จะส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำ ปรากฏการณ์เช่นนี้ จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐบาล รัฐบาลจะต้องทำการปรับเปลี่ยนนโยบาย หรือปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเรียกศรัทธาคืนจากประชาชน มิฉะนั้น ประชาชนอาจไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับประชาชน จึงเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัต (Dynamic System) ดังนั้นนโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมือง จึงส่งผลอย่างสำคัญต่อวิถีและคุณภาพชีวิตของประชาชน (Easton, 1965)

สรุป นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า หากนโยบายสาธารณะมีลักษณะในทางตรงข้าม จะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ขาดงาน ขาดการศึกษา และคุณภาพชีวิตต่ำ

นอกจากนี้ ความสำคัญดังกล่าวแล้ว นโยบายสาธารณะยังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ได้แก่

- 1) เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ
- 2) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 3) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน
- 4) เป็นการใช้อำนาจรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม
- 5) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- 6) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน
- 7) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน
- 8) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท
- 9) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 10) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่านโยบายสาธารณะจะมีความสำคัญกว้างขวางต่อการพัฒนาประเทศ ดังได้กล่าวแล้ว แต่ความสำเร็จของนโยบายสาธารณะก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่

ประการแรก เป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน นโยบายสาธารณะที่จะนำไปสู่ความสำเร็จต้องระบุเป้าประสงค์ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความคาดเคลื่อนในการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะใดก็ตามที่มีเป้าประสงค์ไม่ชัดเจน มีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จ  
ในการนำนโยบายปฏิบัติสูง

ประการที่สอง ต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ  
กล่าวคือ นโยบายที่สำคัญจะต้องมีหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงและการ  
นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีกลไกการควบคุม กำกับ และตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เพื่อให้มั่นใจว่าการ  
นำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่สาม ต้องมีงบประมาณสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม นโยบาย  
ใดที่ไม่มีงบประมาณสนับสนุน นโยบายนั้นจะไม่มีโอกาสปรากฏเป็นจริง จะเป็นได้แต่เพียงการแสดง  
ความตั้งใจหรือการพูดที่ไม่มีการกระทำ กรณีเช่นนี้ไม่เรียกว่าเป็นนโยบายสาธารณะ เพราะนโยบาย  
สาธารณะในส่วนที่รัฐบาลเลือก จะกระทำต้องกระทำให้เป็นรูปธรรม และปรากฏเป็นจริง ซึ่งจะเกิดขึ้น  
ได้ก็ต่อเมื่อมีงบประมาณสนับสนุนอย่างเหมาะสมเท่านั้น

ประการสุดท้าย ต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน การที่ประชาชนให้การสนับสนุน  
นโยบายใด แสดงว่า นโยบายนั้นสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชนการสนับสนุน  
จากประชาชนจะเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย

### 2.3 ลักษณะและประเภทของนโยบายสาธารณะ

#### 1) ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

การพิจารณาลักษณะของนโยบายสาธารณะโดยทั่วไปอาจพิจารณาตามกระบวนการ  
ตามรูปแบบ และตามผลกระทบได้ในกรณีของการพิจารณาตามกระบวนการ นโยบายสาธารณะ  
กำหนดขึ้นมา เพื่อให้มีการกระทำต่าง ๆ ขณะเดียวกันเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่สำคัญ ๆ ซึ่งการ  
กระทำดังกล่าว เป็นการกระทำในอนาคต โดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะในระดับใดก็ตาม  
โดยมีเครื่องมือกลไกต่าง ๆ ช่วยดำเนินการ โดยมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้บรรลุผล คือ ผลประโยชน์  
ของชาติ

สำหรับลักษณะของนโยบายที่พิจารณาตามรูปแบบโดยทั่วไปนโยบายจะมีลักษณะ  
เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ โดยข้อความในนโยบายจะมีลักษณะที่ไม่เปลี่ยนแปลง  
ไปตามอารมณ์ความรู้สึกของผู้ที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ ส่วนลักษณะของนโยบายที่พิจารณาในแง่  
ของผลกระทบ นโยบายเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างใดอย่างหนึ่งในสังคม หมายถึง  
นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมาอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหรือต่อกลุ่มบุคคลที่นำไปสู่  
ความพอใจ หรือความไม่พอใจ ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลกลุ่มบุคคลนั้นได้รับผลกระทบในลักษณะใด

## 2) ประเภทของนโยบายสาธารณะ

การดำเนินศึกษาใด ๆ ที่เป็นระเบียบ ย่อมมีระบบความคิด หรือระบบการจำแนกประเภทไว้เป็นแนวทางในการแบ่ง จัดสรร หรือกำหนดขอบข่าย ข้อมูล หรือหน่วยวิเคราะห์ที่จะทำการศึกษาเป็นธรรมดาอยู่เองที่ระบบการ จำแนกประเภทของสังคมศาสตร์ ไม่อาจมีลักษณะคงที่ตายตัว หรือครอบคลุมทั่วถึงได้เหมือนระบบวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ในกรณีของนโยบายสาธารณะก็เช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาโดยสังเขปแล้ว จะเห็นได้ว่าการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะได้กระทำกันไว้หลายทาง (จุมพล หนิมพานิช, 2547, หน้า 15-16) เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กันตามขอบข่ายของผลกระทบของนโยบาย หรือแม้กระทั่งตามลักษณะของข้อมูลที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะขอกล่าวถึงการจำแนกประเภทของนโยบายของ Theodore Lowi ที่นักวิชาการส่วนใหญ่ มักจะให้ความสนใจ ซึ่งในทฤษฎีของเขาได้จำแนกนโยบายออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulatory Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ที่มาของนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะบุคคล และกลุ่มบุคคล โดยทั่วไปมีผลประโยชน์และความต้องการที่แตกต่างกันความต้องการเหล่านี้โดยทั่วไปมักไม่เหมือนกัน และขัดแย้งกันอยู่เสมอ ดังนั้นการกำหนดนโยบายที่ออกมาในลักษณะดังกล่าวช่วยให้ความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นมีข้อยุติลงได้

(2) นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (Distribution Policy) เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการกระจาย แจกจ่ายสินค้าและบริการให้กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เช่น การให้บริการทางการศึกษา สาธารณูปโภค การจัดสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น การแจกจ่ายสินค้าและบริการดังกล่าวของรัฐบาล นอกจากจะเป็นการแจกจ่ายในภาวะปกติแล้ว บางครั้งอาจเป็นการจัดสรรหรือแจกจ่ายในภาวะฉุกเฉินด้วย

(3) นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Redistribution Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อจัดสรรทรัพยากรใหม่ในสังคม เพื่อให้เกิดการกระจายเพิ่มขึ้น คำว่าทรัพยากรในที่นี้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะทรัพยากรทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากหมายรวมถึงทรัพยากรทางการเมือง และทางสังคมด้วย ตัวอย่างของนโยบายนี้ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ นโยบายภาษีก้าวหน้า(Progressive Tax Policy) ซึ่งเป็นภาษีที่มีอัตราสูงเมื่อฐานภาษีมียกขึ้น วัตถุประสงค์ของการเก็บภาษีประเภทนี้ นอกจากรัฐบาลจะนำมาใช้จ่ายในกิจการของรัฐ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนโดยทั่วไปแล้ว เช่น (การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ) ยังสามารถนำเงินที่ได้จากนโยบายภาษีดังกล่าวมาอุดหนุนช่วยเหลือ เพื่อผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ที่ยากจนได้อีกด้วย ดังนั้น นโยบายภาษีดังกล่าวจึงเป็นตัวอย่างอันหนึ่งของนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่นอกจากนี้ก็มีนโยบายภาษีประเภทอื่น ๆ อีกที่

สามารถนำมาเป็นตัวอย่างของนโยบายประเภทนี้ เช่น นโยบายภาษีทรัพย์สิน นโยบายภาษีมรดก นโยบายภาษีที่ดิน เป็นต้น

(4) นโยบายต้นแบบ (Constituent Policy) เป็นนโยบายที่มีผลกระทบต่อประชาชนในฐานะเป็นตัวแสดงทางการเมือง (Political Actors) โดยตรง เพราะนโยบายนี้โดยทั่วไปจะกำหนดลักษณะระบบการเมือง สถาบันทางการเมือง เป็นต้น ตัวอย่างนโยบายนี้ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

สรุป ลักษณะนโยบายสาธารณะพิจารณาตามกระบวนการรูปแบบ และผลกระทบมีลักษณะเป็นเกณฑ์ และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ และพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากนโยบายเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจให้บรรลุจุดมุ่งหมายคือผลประโยชน์ของชาติ ประเภทของนโยบายสาธารณะจำแนกเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ เพื่อควบคุมพฤติกรรมบุคคล กลุ่มบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนรวม นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรให้แก่ประชาชน กลุ่มต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการ นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ เพื่อให้เกิดการกระจายเพิ่มขึ้นให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม นโยบายต้นแบบที่มีผลกระทบต่อประชาชน ในทางการเมือง

#### 2.4 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะ นักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทย (สุภชัย ยาวประภาส และปิยากร หวังมหารพร, 2552) ที่กล่าวถึงเรื่องวงจรนโยบายและสามารถสรุปเป็นขั้นตอน ดังนี้

- 1) การอนุมัติ / ประกาศเป็นนโยบาย (Policy Adoption)
- 2) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)
- 3) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)
- 4) การปรับปรุงแก้ไขหรือการสิ้นสุด (Policy Revision or termination)

นอกจากนี้กระบวนการนโยบายสาธารณะควรประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นส่วนของกระบวนการทางปัญญา โดยใช้หลักฐานข้อเท็จจริงผ่านการวิเคราะห์สังเคราะห์มาอย่างถี่ถ้วนเป็น “ความรู้” ที่เรียกว่า การสร้างนโยบายที่อยู่บนฐานของความรู้ (Knowledge – base policy formulation) ส่วนที่สอง คือ ส่วนของกระบวนการทางสังคม เนื่องจากนโยบายจะมีผลกระทบต่อสังคมทั้งหมดอย่างรุนแรง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือสังคมควรเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้ ร่วมกำหนดนโยบาย ต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยมอง โปร่งใส และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และส่วนที่สาม คือ ส่วนของกระบวนการทางศีลธรรม เป็นสิ่งที่กระบวนการสาธารณะควรมีเพื่อความถูกต้องดีงามและประโยชน์สูงสุดของสังคม (ประเวศ วะสี, 2552, หน้า 1)

## 2.5 กระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

### 1) ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

มีนักวิชาการหลายคนให้ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติหลายประการ ดังนี้

เจฟฟรีย์ แอล เพรสแมน และแออรอน วิลด์ฟิชกี (Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, 1973) ได้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง ระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดคะเนไว้ และเป็นกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับการปฏิบัติทั้งหลายที่มุ่งไปสู่การกระทำให้บรรลุผล ความสามารถที่จะจัดการ และประสานสิ่งที่จะเกิดขึ้นมาภายหลังในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงสาเหตุและผลเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา โดยโดเนลด์แวน มิเตอร์ และ คาร์ล แวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975) ได้ขยายคำนิยามว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายความว่า การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว

ในขณะที่ นักวิชาการที่มองการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ยูจีน บาร์แดช (Eugene Bardach, 1980) ได้อธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น กระบวนการทางการเมือง และเป็นเกมส์คล้ายกับการต่อสู้ โดยให้คำนิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลยุทธ์เกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม ซึ่งเป้าหมายนี้อาจสอดคล้อง หรือไปกันได้หรือไปกันไม่ได้กับเป้าหมายตามอรรถ (mandate) ของนโยบาย คำนิยามนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกับ พอล ซาบาเตียร์ และ แดเนียล แมสมานเนียน (Pual A.Sabatier and Daniel A.Mazmanian, 1980) ให้คำนิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการนำนโยบายพื้นฐานทั่วไป กฎหมาย คำสั่งของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือ คำพิพากษาของศาลไปดำเนินการให้บรรลุผล

ต่อมา ซูซาน บาร์เรตต์ และ โคลิน ฟัดจ์ (Susan Barrett and Colin Fudge, 1981) นิยามเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะพิจารณาเฉพาะการผลักดันให้นโยบายบังเกิดผลด้านเดียวคงไม่ได้ การพิจารณาความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรรวมถึงการสังเกตปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อแสวงหาคำอธิบายว่าปรากฏการณ์ หรือการกระทำนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นบ้าง เพราะเหตุใด ศูนย์กลางความสนใจการนำนโยบายไปปฏิบัติในทฤษฎีนี้จะอยู่ที่ว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกกระทำ จุดสนใจของการมองในแนวทางนี้จึงอยู่ที่การกระทำของกลุ่มของบุคคล และผู้มีหน้าที่กำหนดพฤติกรรมของการกระทำนั้น นอกจากนั้นยังสนใจที่จะตรวจสอบระดับของการกระทำว่ามีความสัมพันธ์กับตัวนโยบายอย่างไร มากกว่าการตรวจสอบเพียงการคาดคะเน

วเรช จันทรศร (2530, หน้า 2) กล่าวว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” จะเป็นที่สอดคล้องกันในหมู่นักวิชาการชั้นนำทางด้านนี้ ที่ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์กร บุคคล หรือ กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำ และกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่ไหนเพียงใด” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องของ “ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญ ทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้” โดยได้สรุปว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงาน ในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบาย เกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริง ที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาเปรียบเทียบพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

ศุภชัย ขาวประภาส (2538, หน้า 90) ให้ความหมาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติใน 2 ประเด็น ได้แก่ 1) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในฐานะกระบวนการ คือ มีความต่อเนื่อง ไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วหายไป และ 2) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นการทำดำเนินงานให้สำเร็จคล่องตามเป้าหมายของรัฐบาล

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การปฏิบัติตามแนวทางการที่กำหนดหรือวิธีการดำเนินการเพื่อทำให้กระบวนการของนโยบายที่กำหนดไว้ดำเนินการไปอย่างครบถ้วน ตามวัตถุประสงค์หรือความต้องการที่ระบุไว้

## 2) กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นหนึ่งในขั้นตอนของวงจรนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้นโยบายได้รับการรับรู้ เข้าใจ ยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ได้รับ การรับรู้ เข้าใจ ยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อ ผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ได้รับผลจากนโยบาย อันจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้ให้นโยบายได้รับความสำเร็จในที่สุด การแปลงนโยบายให้เป็นแผนปฏิบัติต้องจัดวัตถุประสงค์แนวทางดำเนินการและกลไกให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน (สมภาร ศิโล, 2553)

### (1) ระดับของนโยบาย

โดยทั่วไปนโยบายมักมีหลายระดับ ลดหลั่นกันไปตามระดับการบังคับบัญชา รับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัตินี้ ผู้มอบและผู้รับนโยบายจะต้องมีความชัดเจนเรื่ององค์ประกอบของนโยบาย และสามารถแปลความหมายของนโยบายได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากบางครั้งผู้กำหนดนโยบาย ทำให้มีลักษณะเป็นเชิงทางเลื้อย นโยบายที่ดีจะมีความชัดเจนถึงขั้น

ที่บอกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนด้วย คือมีลักษณะเป็นเชิงมาตรการ อันจะทำให้ผู้รับนโยบายเกิดความเข้าใจชัดเจนง่ายต่อการรับนำไปตีความและจัดทำเป็นนโยบายรอง และแผนปฏิบัติได้ง่ายขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็จะช่วยให้ผู้รับนโยบายสามารถแยกแยะส่วนสำคัญของนโยบายและแปลความหมายได้ถูกต้องชัดเจนง่ายขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงนโยบายใหญ่ให้เป็นนโยบายย่อยก็ดี การแปลงนโยบายให้เป็นแผนปฏิบัติก็ดี จำเป็นต้องจัดวัตถุประสงค์ แนวทางดำเนินการและกลไกให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน

โดยสรุปแล้วจะเห็นว่า นโยบายมีหลายระดับตามระดับการบังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความเข้าใจและสามารถแปลความหมายของนโยบายได้ว่า สิ่งใดเป็นนโยบายหลัก สิ่งใดเป็นนโยบายรอง และสามารถดำเนินการตามกลยุทธ์ให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด

#### (2) ขั้นตอนการดำเนินการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้รับนโยบายระดับกลางโดยทั่วไปจะทำหน้าที่ 2 ส่วน คือ 1) นำนโยบายมาจัดทำเป็นแผนสำหรับหน่วยงานของตนเองเป็นผู้ปฏิบัติ และ 2) กำหนดนโยบายหรือแผนให้หน่วยงานระดับล่างลงไปปรับไปปฏิบัติ ส่วนผู้ปฏิบัติระดับล่างจะทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือ ทั้ง 2 อย่างต่อไปนี้คือ 1) นำนโยบายจากหน่วยเหนือมาจัดทำเป็นแผนปฏิบัติ และ 2) รับแผนของหน่วยเหนือมาปฏิบัติ ซึ่งอาจจะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นด้วยก็ได้ ดังนั้นผู้รับมอบนโยบายจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผน และสามารถแปลความหมายของนโยบายแล้วเชื่อมโยงมาสู่การทำแผนให้ได้ ในการแปลงนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติอาจจะมีการกำหนดนโยบายย่อย หรือนโยบายรองให้หน่วยงานระดับล่างลงไปดำเนินการ แต่ในท้ายที่สุดจำเป็นต้องมีแผนเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติ

การนำนโยบายสู่การปฏิบัติจึงมีกิจกรรมอย่างน้อย 4 เรื่อง คือ

(1) การตีความวัตถุประสงค์ในนโยบาย แล้ววิเคราะห์แยกแยะเป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายย่อย ๆ ลงไปเพื่อให้เป้าหมายย่อยเหล่านั้นมีความชัดเจน ปฏิบัติได้ และทุกเป้าหมายที่กำหนดนั้นต่างมุ่งตอบสนองวัตถุประสงค์ของนโยบาย

(2) การขยายความเรื่องแนวทางการบรรลุวัตถุประสงค์ในนโยบาย เพื่อเห็นวิธีการปฏิบัติได้ซึ่งแนวทางเหล่านั้นตอบสนองเป้าหมายของแผนและสอดคล้องกับแนวทางในนโยบายด้วย

(3) การแปลความหมายในส่วนกลไกของของนโยบายออกมาในรูปที่เป็นเครื่องมือและทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ ทั้งนี้ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในแผน ว่าต้องมีอะไรบ้าง จำนวนเท่าใดและคุณภาพอย่างไร

(4) การจัดหาความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผน วิธีการปฏิบัติ และทรัพยากรที่ใช้ให้ประสาน สอดคล้องกันในลักษณะการคาดการณ์ในอนาคต ซึ่งมีทรัพยากร เวลา เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ นโยบายหนึ่ง ๆ อาจมีการถ่ายทอดลงไปเป็นแผนปฏิบัติมากกว่าแผนหนึ่งก็ได้ และในกรณีเช่นนี้ เพื่อมิให้แต่ละแผนมีลักษณะแตกแยกคนละทิศทาง จำเป็นต้องใช้หลักการ ประสานแผนกำกับในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง 2 ลักษณะ ดังนี้คือ

(1) การกำหนดแผนในลักษณะเป็นองค์ประกอบ คือการแยกแยะวัตถุประสงค์ของ นโยบายออกมาในรูปที่ทำให้เกิดแผนมากกว่า 1 แผน และแต่ละแผนต้องปฏิบัติพร้อม ๆ กันไป จะขาดแผนใดแผนหนึ่งไม่ได้ มิฉะนั้นจะไม่บรรลุเป้าหมายของนโยบายเลย

(2) การกำหนดแผนในลักษณะเป็น การสนับสนุน คือมีการแยกแยะวัตถุประสงค์ และแนวทางปฏิบัติของนโยบายออกเป็น หลาย ๆ ส่วนและแต่ละส่วนมีความเป็นอิสระในตัวเอง แต่สามารถจัดลำดับความสำคัญเป็นส่วนหลัก ส่วนรองไว้ ซึ่งการแยกแยะวัตถุประสงค์ และแนวทางปฏิบัติดังกล่าวจะทำให้เกิดแผนมากกว่าหนึ่งแผน และแต่ละแผนสามารถทำให้นโยบาย บรรลุความสำเร็จได้ในตัวเอง แม้จะขาดแผนอื่น ๆ แต่หากมีแผนอื่น ๆ ด้วยจะช่วยให้ นโยบายบรรลุ เป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น

ส่วนขั้นตอนการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติมีลักษณะเป็นการจัดทำนโยบายย่อยรองรับ นโยบายใหญ่หรือการจัดทำแผนเพื่อให้เป็นกลไกของนโยบายนั่นเอง ดังนั้นผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องทราบถึงขั้นตอนและปัจจัยที่จะต้องพิจารณาในกระบวนการดังกล่าวด้วย จึงจะทำให้ การนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติได้ผลดี ขั้นตอนดังกล่าวอาจกำหนดตามลำดับ ซึ่งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นใช้ในการปฏิบัติจริง ดังนี้

ขั้นการวิเคราะห์นโยบายและแผนของหน่วยงานปฏิบัติ ผู้นำนโยบายของหน่วยเหนือ จำเป็นต้องทราบว่า นโยบายนั้นเป็นนโยบายเก่าหรือใหม่ แต่มีการปรับเปลี่ยนจากนโยบายเดิม และ นโยบายนั้นได้มีการถ่ายทอดลงเป็นนโยบายหรือแผนของหน่วยงานที่ตนเองรับผิดชอบแล้วอย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้ นำนโยบายและแผนนั้นมาวิเคราะห์ โดยใช้แนวทางเดียวกันกับการวิเคราะห์นโยบายของ หน่วยเหนือแต่จะสามารถวิเคราะห์ได้ละเอียดลึกซึ้งกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านปัญหาการปฏิบัติและผล ของการนำมาปฏิบัติเพื่อนำผลการวิเคราะห์ไปใช้ประกอบในการวางแผนต่อไป

ขั้นการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย หรือพื้นที่ที่รับผิดชอบ นอกจากนโยบายของหน่วยเหนือ นโยบายและแผนในเรื่องนั้น ๆ ของหน่วยงานตัวเองแล้ว ผู้รับนโยบาย ก่อนจะจัดทำแผนต่อไปจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการของประชากร กลุ่มเป้าหมายหรือปัญหาของพื้นที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะด้าน กล่าวคือ หากหน่วยงานที่ผู้รับ

นโยบายเป็นระดับอำเภอ ผู้รับนโยบายจำเป็นต้องนำข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการ ในนโยบายนั้นมาพิจารณา หากยังไม่มีก็จำเป็นต้องเก็บรวบรวมเพิ่มเติม โดยกำหนดกรอบเพื่อให้ เป็นแนวทางในการรวบรวมวิเคราะห์ให้ตรงกับประเด็นหลักที่ต้องการ ในการวิเคราะห์อาจ แยกแยะให้เห็นสภาพปัญหาและความแตกต่างของกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มต่างๆ หรือแยกแยะตามพื้นที่ ทั้ง 2 ด้าน ทั้งนี้เพื่อให้เห็นระดับของสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันและช่องว่างระหว่างเป้าหมายของ นโยบายที่หน่วยเหนือต้องการ อันจะนำไปสู่การกำหนดเป้าสำเร็จและความเป็นไปได้ของเป้าหมาย ที่จะตั้งขึ้นตลอดจนวิธีปฏิบัติและทรัพยากรที่จะต้องใช้

ขั้นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน ในการวางแผนเพื่อตอบสนองนโยบาย ใดก็ตาม จำเป็นต้องวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

ขั้นการกำหนดวิธีปฏิบัติและทรัพยากรที่ใช้ เมื่อสามารถกำหนดเป้าสำเร็จได้เหมาะสม แล้ว มีการตรวจสอบความเป็นไปได้แล้ว ผู้รับนโยบายจำเป็นต้องแปลงและดำเนินการในนโยบายให้ ออกมาเป็นวิธีปฏิบัติ และวิธีปฏิบัตินั้นจะต้องมุ่งให้บรรลุเป้าสำเร็จของนโยบายและแผน เพื่อให้ สอดคล้องกับแนวดำเนินการในนโยบายด้วย

และขั้นการกำหนดแนววิธีการควบคุมการบรรลุเป้าสำเร็จ ในการกำหนดเป้าสำเร็จและ วิธีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ โดยธรรมชาติการทำงานทั่วไปมีแนวโน้มที่จะใช้ทรัพยากรมาก บรรลุเป้า สำเร็จต่ำ ดังนั้นในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติจึงมักจะต้องมีการควบคุมให้ใช้ทรัพยากรน้อย แต่ได้ เป้าสำเร็จสูง การควบคุมดังกล่าวจึงอาจเป็นมาตรฐานเชิงบวกหรือเชิงลบก็ได้ ซึ่งมีขอบข่ายกว้างใน ทางการจัดการ อาจมีหลายลักษณะ ได้แก่ การรายงาน การติดตาม การนิเทศ และการประเมินผล ซึ่งถ้าหากจะให้เกิด ความชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติก็ควรกำหนดเกณฑ์ชี้วัดความสำเร็จไว้ให้ชัดเจน

## 2.6 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นศาสตร์อย่างหนึ่งว่าด้วยการค้นหาเหตุและผล เพื่อที่จะสร้าง ผลิต และเปลี่ยนสภาพข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายให้สามารถนำไปใช้ ประโยชน์ได้ตามสภาพความเป็นจริงทางการเมืองเพื่อที่แก้ไขปัญหา นโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย สาธารณะไม่อาจเล็งผลเลิศหรือคาดหวังผลที่สมบูรณ์ที่สุดได้ หากสามารถทำความเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ที่ชี้ทิศทางของการปฏิบัติและการรองรับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (กิตติพัฒน์ นนทบุรีมະคูล, 2555, หน้า 202)

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้นมีรูปแบบการดำเนินการได้หลากหลายวิธี ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2533, หน้า 3-5)

1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่านโยบาย ที่ประสบความสำเร็จต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนมีการ

มอบหมายงาน กำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์การมีระบบการวัดผล การปฏิบัติงานตลอดจนระบบมาตรฐานในการให้คุณให้โทษ ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ เริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าจะทำอะไรคือเป้าหมายหรือ ผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนด ภารกิจมอบหมายงานหรือ กำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งจะช่วยให้ การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ให้ระบบการประเมินผลมี ประสิทธิภาพ และถ้าระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อม ส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรม ในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย

2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจในสมรรถนะ ขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากร ในองค์การจะต้องมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านงบประมาณ สถานที่และวัสดุอุปกรณ์

3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นการ สร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ และการมีส่วนร่วมขององค์การเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า “การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการ ทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์การ การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการ ยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของ ผู้บังคับบัญชา” ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูงและการ ปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่าง เป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ ปฏิบัติตามตระหนักในความสำเร็จของนโยบายและเห็นว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึง เป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

4) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้มีฐาน คติว่า อำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) แต่ที่แท้จริงอำนาจขององค์การ จะกระจายอยู่ทั่วไปในองค์การ ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึง ขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจสภาพเป็นจริงในการบริหารของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหาร โครงการ พัฒนาและระดับการยอมรับและปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน

5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กล่าวคือ หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการต่อรองของหน่วยงานนั้น ซึ่งเป็นการต่อรองในเรื่องของการแสวงหาความสนับสนุนจากภายนอก แสวงหาความร่วมมือสนับสนุนจากจำนวนหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน

6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้น มาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

ในการศึกษาครั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษามีการนำตัวแบบที่ 4 คือ ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) เป็นหลักในการบริหารงาน แต่พยายามที่จะนำตัวแบบที่ 6 คือ ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) มาใช้ในการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการให้มากที่สุด

## 2.7 การบริการสาธารณะใหม่ (New Public Service)

การปฏิรูปการบริการสาธารณะ (Reforming Public Service) โดยเฉพาะแนวความคิดในกลุ่มประเทศยุโรปได้เล็งเห็นความสำคัญของการบริการสาธารณะดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีประเทศอังกฤษ โทนี่แบร์ที่ว่า “การบริการที่เปี่ยมด้วยคุณภาพ คือ หัวใจสำคัญและเป็นศูนย์กลางของเป้าหมาย เราจะประสบความสำเร็จในการบริการได้ หากเราสามารถกระจายโอกาสและความมั่งคั่งสู่ประชาชน” (Prime Minister’s Strategy Unit, 2006)

การบริการสาธารณะ จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลจำเป็นต้องกระทำเพื่อสนองตอบความต้องการ โดยเฉพาะในปัจจุบัน รัฐบาลในหลายประเทศพยายามทบทวนแผนงานในการบริการและการปรับปรุงนวัตกรรมในการบริการให้เกิดความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วยการจัดทำระบบตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพ สร้างระบบการเงินที่ดีและมีความพยายามในการปฏิรูปแนวทางในการบริการให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น โดยมีแนวทางดังนี้

1) หลักการปฏิรูปเพื่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริการสาธารณะ (Principle of Reform) หลักการปฏิรูปเพื่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการให้บริการสรุปได้ 4 ประการ คือ (Pollitt C. & Bouckaert G., 2011)

(1) การสร้างมาตรฐานและการตรวจสอบ (Standard and Accountability) ได้แก่ ประการแรก เป็นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในการบริการโดยเน้นถึงผลของการให้บริการตามหลักการ การสร้างประสบการณ์ที่ดีและการสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ ประการที่สอง การกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานโดยให้มีการตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าว จากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในงานด้านต่าง ๆ ของการให้บริการ เช่น การให้บริการด้านการรักษาพยาบาล การให้บริการด้านประกันสังคม เป็นต้น ประการที่สาม การสร้างมาตรฐานของแต่ละส่วนในการดำเนินงานด้านบริการซึ่งไม่สามารถยึดถือมาตรฐานเดียวกันได้ เนื่องจากมีเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน เช่น สถานศึกษาในแต่ละท้องถิ่น แต่ละระดับและแต่ละพื้นที่ เป็นต้น

(2) การถ่ายโอนอำนาจและการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ (Devolution and Delegation) สภาพเงื่อนไขแวดล้อมที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่และวัฒนธรรมของท้องถิ่นและภูมิภาค ทำให้การกำหนดมาตรฐานที่เป็นหนึ่งเดียวไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องโอนถ่ายอำนาจให้แต่ละท้องถิ่นดำเนินการแทน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทราบความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของตนและสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการบริการ โดยจะจัดสิ่งที่ไม่จำเป็นต้องออกไป ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริการที่ดีกว่า การไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานจากภาครัฐ ปล่อยให้เกิดความเป็นอิสระและเกิดความยืดหยุ่นในการบริการเป็นการส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุงการบริการที่ดีขึ้น

(3) การส่งเสริมและการสร้างความยืดหยุ่น (Flexibility and Incentive) ให้ความสำคัญกับการดำเนินการด้านบริการด้วยการทำให้บุคลากรมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน ลดขั้นตอนการทำงานและตัดทอนสายงานบังคับบัญชาให้สั้นลง เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน ไม่นำกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นมาใช้ สร้างสถานะความเป็นประชาธิปไตยเพื่อเปิดโอกาสให้แก่ผู้ปฏิบัติงานมีความคิดริเริ่มในการสร้างนวัตกรรมในการทำงานด้านการบริการ นอกจากนั้น การสร้างแรงจูงใจด้วยการส่งเสริมบุคลากรที่ต้องให้บริการแก่ผู้รับบริการโดยตรง (Front – Line Staff) ด้วยการสร้างความรู้สึกรับการได้รับการปฏิบัติด้วยความยุติธรรม เสมอภาคและมีคุณค่า จะทำให้องค์กรสามารถดำรงรักษามูลค่าที่ดีไว้ได้ ประการสำคัญ การสร้างบุคลากรที่มีความดีเลิศจำเป็นต้องให้บุคลากรเหล่านั้นได้รับการอบรมที่ดีและมีคุณภาพโดยเฉพาะบุคลากรในระดับผู้จัดการ

(4) การเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้รับบริการ (Expanding Choice) เป็นการสนองตอบความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างหลากหลายและตรงกับความต้องการที่แท้จริง ผู้รับบริการมีทางเลือก

ในการรับบริการมากขึ้น การเพิ่มความสามารถดังกล่าว ภาครัฐจำเป็นต้องจัดหางค์กรและวิธีการดำเนินงานด้านบริการที่หลากหลายโดยคำนึงถึงศักยภาพของผู้รับบริการซึ่งเป็นประชาชนที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน ดังนั้น ภาครัฐจึงอาจจัดหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการ เช่น ความร่วมมือกับภาคเอกชน อาสาสมัคร การเพิ่มการลงทุนในการบริการสาธารณะและการปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการ

แนวคิดในการปฏิรูปการให้บริการภาครัฐ ทำให้องค์กรตัวแทนภาครัฐในระดับพื้นที่มีบทบาทสำคัญมากขึ้นในฐานะที่เป็นหน่วยงานซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนและในฐานะที่เป็นหน่วยงานซึ่งรับนโยบายจากส่วนกลางไปปฏิบัติ

2) การบริการสาธารณะใหม่ในลักษณะบริหารราชการระดับพื้นที่ (Public Service in Street level Bureaucrats) การปฏิบัติงานราชการในระดับพื้นที่ (Street level bureaucrats) หรือระดับใกล้ชิดประชาชน คือ ลักษณะการทำงานของหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะในลักษณะการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่เป็นหลัก เป็นการทำงานของหน่วยงานระดับย่อยเพื่อจุดประสงค์ในการให้บริการของภาครัฐและหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ทั้งหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางและหน่วยงานที่อยู่ในความดูแลของรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานที่เป็นภาคีทั้งภาคเอกชนและกึ่งเอกชน ดังนั้น การบริการสาธารณะใหม่ในลักษณะการบริการราชการระดับพื้นที่ จึงมีนัยของการให้นิยามและนัยของประเด็นความเป็นกลไกในการบริหารสาธารณะรวมทั้งการเกิดการบูรณาการในประเด็นการพัฒนาทั้งลักษณะความหลากหลายและลักษณะการขยายขอบเขตการพัฒนาที่กว้างไกลขึ้น

3) ปัญหาของหน่วยงานในระดับพื้นที่ (Problem of Street Level Organization) แม้ว่าการบริการสาธารณะภายใต้แนวทางในการบริหารราชการใหม่ จะมีการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปจนทำให้เกิดการบูรณาการในลักษณะต่าง ๆ แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ พบว่า ปัญหาของการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ของหน่วยงานราชการคือ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานระดับพื้นที่ไม่มีความเข้าใจต่อหลักการตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ทำให้เกิดความเข้าใจต่อนโยบายและเป้าหมายของหน่วยงานระดับพื้นที่แบบคลุมเครือ เช่น กรณีศึกษาความเข้าใจในการนำนโยบายของรัฐบาลกลางและหน่วยงานในระดับพื้นที่ปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในประเทศอังกฤษกับประเทศเนเธอร์แลนด์ พบว่าความเข้าใจของบุคลากรในระดับพื้นที่ต่อนโยบายดังกล่าวมีน้อยมากและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานด้านการให้บริการแก่ประชาชน ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่สอดคล้องต่อนโยบายหลักของรัฐบาลกลาง

ปัญหาการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ของหน่วยงานราชการอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาทางการเมืองที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้าน

การเมืองต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่จะมีความแตกต่างกันตามค่านิยมของผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ของแต่ละประเทศ

ในประเทศไทย อิทธิพลทางการเมืองจะมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ รวมทั้งจะมีผลต่ออนาคตการทำงานของบุคลากรในหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศแคนาดา รูปแบบการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานในระดับพื้นที่จะกระทำภายใต้ความเชื่อมั่นและค่านิยมของตนเองต่อการปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง เนื่องจากทัศนคติที่ว่า ตนอยู่ใกล้ชิดประชาชนมากกว่าผู้กำหนดนโยบายซึ่งเป็นนักการเมืองทำให้งานบริการในระดับพื้นที่ไม่สามารถบรรลุผลตามนโยบายที่กำหนด และทำให้เกิดปัญหากระแสเนนิยมทางการเมืองของนักการเมืองผู้กำหนดนโยบายด้านการบริการ (Evans T., & Harris J., 2004)

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว ปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานในระดับพื้นที่มีลักษณะคล้ายกันเกือบทุกประเทศ ได้แก่ ปัญหาข้อจำกัดของทรัพยากรในการดำเนินงานด้านการบริการ ข้อจำกัดและความสามารถในการเจรจาต่อรองกับผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะที่ต่อเนื่อง เป็นต้น

สรุปได้ว่า การบริการสาธารณะภายใต้แนวคิดการบริหารสาธารณะใหม่ยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลางตามหลักความยุติธรรมและความเสมอภาคภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยภาคพลเมือง (Civil Democracy) โดยพิจารณาถึงศักยภาพของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นและภูมิภาค เน้นการสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุควรนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้เพื่อให้การบริหารนโยบายด้านผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

รูปแบบการบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ จึงต้องมีลักษณะอันเป็นกลไกของกระบวนการบริหารสาธารณะใหม่ ซึ่งมีรูปแบบสำคัญคือ ประการแรก มีลักษณะของหน่วยงานย่อยเพื่อให้บริการในแต่ละระดับพื้นที่ ทั้งหน่วยงานที่เป็นของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ประการที่สอง มีลักษณะดำเนินงานที่เน้นความเป็นอิสระโดยใช้ประชาชนเป็นศูนย์กลางและได้นำรูปแบบของการบริหารแนวราบมาเป็นกลไกในการดำเนินงานด้านการบริการ ประการที่สาม เป็นรูปแบบที่มีลักษณะการบูรณาการในความหลากหลายสาขาของการบริการ ทั้งนี้ ความร่วมเป็นภาคีกับองค์กรสาธารณะอื่นๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้เกิดลักษณะของการขยายขอบเขตการบริการและการพัฒนาให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานขององค์กรในระดับพื้นที่ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ เช่น ความไม่เข้าใจต่อนโยบาย ปัญหาความเชื่อมั่นในความรู้จักใกล้ชิดกับปัญหาในพื้นที่ของบุคลากร

ซึ่งปฏิบัติงานในองค์กรระดับพื้นที่ดังกล่าว ปัญหาด้านอิทธิพลทางการเมืองซึ่งในแต่ละประเทศจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่จะมีลักษณะที่แตกต่างกันของสภาพแวดล้อมทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ จะเห็นว่า องค์กรการบริการในระดับพื้นที่จึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการให้บริการแก่ประชาชน ภาครัฐจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการดำเนินงานด้านการบริการแก่ประชาชนของหน่วยงานบริการระดับพื้นที่ดังกล่าว การขาดแคลนทรัพยากรการดำเนินการด้านบริการ การแทรกแซงการดำเนินงานด้านการบริการ รวมทั้งการกำหนดนโยบายการบริการเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานด้านการให้บริการของหน่วยงานหรือองค์กรระดับพื้นที่ ดังนั้น การดำเนินงานด้านการบริการโดยปราศจากอุปสรรคต่าง ๆ ข้างต้น จะทำให้หน่วยงานในระดับพื้นที่สามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว มีอิสระ มีความยืดหยุ่นและสามารถให้บริการสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.8 กระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะ

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 2 ระดับ คือ

### 1) ระดับมหภาค (Macro) มีปัจจัยดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงนโยบาย เช่น แนวปฏิบัติ แผนงาน โครงการ การเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้หน่วยงานราชการเป็นผู้รับผิดชอบ มีความสำคัญมาก สาเหตุของการเปลี่ยนนโยบายที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์อาจเกิดจาก ความคลุมเครือไม่เจาะจงของนโยบาย ความหลากหลายในเป้าหมายซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันเองหรือการจัดอันดับความสำคัญไม่ถูกต้อง หน่วยงานผู้รับผิดชอบมีความเข้าใจในนโยบายมาน้อยเพียงไร และความร่วมมือหรือความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) การยอมรับ การกำหนดนโยบายจากส่วนบนในระดับกระทรวง ไปสู่ทบทวน กรม หรือราชการบริหารส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางหรือแผนงาน โครงการแต่ละระดับ การจะให้หน่วยงานปฏิบัติระดับล่างหรือหน่วยงานในส่วนท้องถิ่นยอมรับ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการเช่น ลักษณะของหน่วยงาน สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับ การยอมรับจะทำให้การปฏิบัติสอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้

2) ระดับจุลภาค (Micro) เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิบัติ ซึ่งในระดับจุลภาคจะมีความเกี่ยวพันกันใน 3 ขั้นตอน คือ (1) การระดมพลัง (2) การปฏิบัติ และ (3) การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ในระดับจุลภาคมีปัจจัยที่ต่อเนื่องดังนี้

(1) หน่วยงานในท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย (ตามความเหมาะสม ความสำคัญเร่งด่วน ตรงเป้าหมายของหน่วยงาน ตอบสนองความต้องการของ

ท้องถิ่น) และการแสวงหาความสนับสนุน (จากสมาชิกในหน่วยงาน บุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ) และในระยะยาวต้องสู่ความสำเร็จและความต่อเนื่องของนโยบาย และ

(2) เกี่ยวกับผู้ปฏิบัติโดยตรงที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมหรือเปลี่ยนแผนงานให้เข้ากับพฤติกรรม ซึ่งจะมีความไม่แน่นอนอยู่มาก จากสภาพปัจจัยที่ต่างกัน การควบคุมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันจึงเป็นสิ่งที่ยาก ความสำเร็จจึงอาจขึ้นอยู่กับ การปรับแนวทางหรือแผนงานให้สอดคล้องกัน ระหว่างนโยบายของรัฐกับการปฏิบัติของหน่วยงานท้องถิ่น

(3) เป็นผลพลอยได้จากสองข้อที่ผ่านมา (จากการปรับเปลี่ยนและยอมรับ) จึงเกิดความต่อเนื่อง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง หรือหน่วยงานใน ส่วนกลางด้วยที่จะเน้นความต่อเนื่องหรือยกเลิกนโยบาย หรือมีนโยบายอื่นเข้ามาใหม่ และนโยบายจะมีความต่อเนื่องเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจะมีความต่อเนื่องเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เป็นภารกิจประจำวัน

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) มีผู้ให้ความหมายที่สำคัญ ได้แก่ Mazmanian and Sabatier (1989) ซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและนโยบายสาธารณะ โดยชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งก็คือ การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จและเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา ซึ่งการตัดสินใจนโยบาย หมายถึง การบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดโครงสร้างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติถูกละเลยมาเป็นเวลานาน เนื่องจากเห็นว่าขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั้นเป็นเรื่องธรรมดา ไม่มีเนื้อหาสาระ และไม่มีคุณค่ามากนัก เพราะเป็นการขยายผลของขั้นตอนการกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่โดยความเป็นจริงแล้ว ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับสาเหตุและเงื่อนไขต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งวิธีการศึกษาและการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั้น ยังไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนและมีความซับซ้อน อันทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ ดังนั้น การอธิบายและการจำแนกสาระสำคัญของขั้นตอนการนำไปปฏิบัติทำให้ไม่ค่อยคำนึงถึงเหมือนกับขั้นตอนการกำหนดนโยบายมากกว่า (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2549, หน้า 396)

การบริหารนโยบายสาธารณะ ภาพรวมของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบริหารนโยบายสาธารณะ (วเรช จันทรศร, 2552, หน้า 16-19) มีรายละเอียด ดังนี้

#### 1) บุคลากร

บุคลากรในที่นี้ประกอบด้วย 2 ประเภท ได้แก่ บุคลากรที่เป็นผู้นำเป็นผู้ที่รับนโยบายจากรัฐบาลมาสร้างให้เกิดแนวทางในการปฏิบัติงาน บุคลากรที่เป็นผู้นำ จำเป็นจะต้องทำหน้าที่สำคัญหลายประการด้วยกัน เช่น การใช้ทักษะภาวะผู้นำของผู้บริหารเพื่อสร้างให้เกิดแรงจูงใจในการดำเนินงานของ

ผู้ได้บังคับบัญชา และสร้างให้บุคคลเหล่านั้นยอมรับในนโยบาย ส่งเสริมให้เกิดการทำงานเป็นทีม เพื่อสร้างความผูกพันระหว่างเพื่อนร่วมงานและความผูกพันกับงานที่ต้องสร้างให้เกิดระบบของการให้คุณให้โทษ บุคลากรที่เป็นผู้นำควรจะต้องมีลักษณะสำคัญ คือ มีบุคลิกภาพที่ดี มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับ และมีภาวะผู้นำและมีอำนาจเพียงพอ

บุคลากรอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงาน เป็นบุคลากรที่มีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หน่วยงานควรมีระบบการคัดสรรบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานให้ตรงกับความรู้ ความสามารถและเหมาะสมกับงานที่ต้องทำ ตลอดจนการปลูกฝังวัฒนธรรมการดำเนินงานที่ดี บุคลากรผู้ปฏิบัติงานนี้ เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญมากต่อผลสำเร็จของนโยบาย เนื่องจากบุคลากรมีค่านิยมที่แตกต่างกัน การสร้างให้เกิดการยอมรับในนโยบาย จึงเป็นเรื่องยาก แนวทางในการแก้ไขคือต้องทำให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนมองเห็นว่านโยบายนั้นมีประโยชน์และข้อดีอย่างไร ซึ่งหน้าที่นี้ก็เป็นหน้าที่ของผู้บริหารหน่วยงานเช่นกัน

## 2) ทรัพยากร

ทรัพยากร หมายรวมถึง วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยี เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย

## 3) โครงสร้างองค์การ

โครงสร้างองค์การมีส่วนสำคัญมากต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะโครงสร้างองค์การสามารถทำให้ทราบตั้งแต่เบื้องต้นว่าหน่วยงานหรือองค์การมีระบบการดำเนินงานที่ซับซ้อนมากน้อยเพียงใด หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะโครงสร้างการดำเนินงานที่เป็นลำดับชั้น (hierarchy) ซึ่งทำให้กระบวนการสื่อสารมีความซับซ้อนมาก ในขณะที่องค์การเอกชน ส่วนใหญ่จะเน้นการทำงานเป็นเครือข่าย จึงมีโครงสร้างการดำเนินงานที่เป็นเครือข่าย (network structure) ซึ่งมีความยืดหยุ่นมากกว่าโครงสร้างองค์การ

## 4) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ค่านิยม วัฒนธรรม

หน่วยงานหรือองค์การแต่ละแห่งจะต้องมีเป้าหมายการดำเนินงานเป็นของตนเอง ซึ่งหากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นสอดคล้องและส่งเสริมนโยบายก็จะทำให้นโยบายได้รับการปฏิบัติที่ดี ในทางตรงกันข้ามหากเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานขัดแย้งกับ นโยบายก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดอุปสรรคได้ นอกจากนี้หน่วยงานยังประกอบไปด้วยวัฒนธรรมการดำเนินงานและค่านิยมของผู้ปฏิบัติงานด้วย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเช่นกัน เพราะการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมและค่านิยมของการทำงานนั้น เป็นสิ่งที่ยาก หากนโยบายมีความสอดคล้องก็จะทำให้การปฏิบัติงานราบรื่น

### 5) สิ่งแวดล้อมของนโยบาย

สิ่งแวดล้อมของนโยบายเป็นตัวแปรที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อนโยบาย ปัจจัยสิ่งแวดล้อมในที่นี้หมายถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อีกทั้งหน่วยงานของรัฐเองก็ไม่สามารถควบคุมได้ หรือสามารถควบคุมได้ระดับหนึ่ง ได้แก่ สื่อมวลชน ประชาชน องค์กรเอกชน และองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง และมีส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของนโยบาย เช่น ประชาชนหรือองค์กรเอกชน อาจมีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย หรือสื่อมวลชนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ถ้าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้รับความเข้าใจในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐจะช่วยส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถประสบผลสำเร็จได้ง่ายยิ่งขึ้น

ประเด็นปัญหาสาธารณะ (public issue) จำนวนมากที่รัฐบาลให้ความสนใจถึงขั้นที่นำประเด็นเข้าสู่วาระทางนโยบาย (agenda-setting) หรือกระทั่งมีการตัดสินใจทางนโยบาย (policy decision-making) ออกมาเป็นรูปธรรม เช่น กฎหมาย นโยบายสาธารณะ บริการสาธารณะ เป็นต้น แต่จะพบได้ว่าสิ่งเหล่านี้จำนวนมากยังคงเป็นเพียงรูปธรรมหรือเป็นเพียงตัวหนังสือในกระดาษ การนำไปปฏิบัติหรือปรับใช้จริงยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะหรือดำเนินนโยบายไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีหรือตามที่คาดหวังไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยว่ามีระบบราชการที่ซับซ้อนมากที่สุดที่หนึ่งในโลกซึ่งมาจากหลายปัจจัย อาทิ การจัดโครงสร้างการบริหารงานส่วนต่างๆซึ่งแบ่งออกเป็นส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นที่เชื่อมโยงถึงการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่แต่ละหน่วยงานภายใต้พื้นที่เดียวกัน และฐานคดีหรือประเพณีแบบไทย ๆ ประกอบกับภายใต้สภาพการณ์ที่บริบทและเงื่อนไขทางการบริหารปกครอง ได้มีการปรับเปลี่ยนไปสู่สภาพการณ์ที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นนอกเหนือจากประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้างอันสะท้อนบริบทรอบตัวทางการเมืองและการบริหารของไทยยังมีปัจจัยใหม่ ๆ นอกเหนือจากภาครัฐมาปฏิสัมพันธ์ในพื้นที่หรือกระบวนการนโยบายหนึ่ง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2553) ได้ก่อให้เกิดสภาพของการจัดกระจายทางการบริหารหรือที่ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543) เรียกว่า “การรวมศูนย์อำนาจแบบกระจัดกระจาย” (fragmented centralization)

ในการทำความเข้าใจสภาพการณ์หรือปัญหาของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของไทย อาจมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเข้าใจขั้นตอนและโครงสร้างเหล่านี้อย่างถ่องแท้เนื่องจากมันส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ผ่านมาในภาพรวม อาจกล่าวได้ว่าการศึกษาเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมุ่งเน้นสนใจเฉพาะบางเรื่องหรือบางประเด็นมากกว่าการสร้างทฤษฎี/ตัวแบบในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติแบบเบ็ดเสร็จจึงทำให้ไม่มีกรอบทฤษฎีที่เด่นหรือตัวแบบที่มีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะอธิบายถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในกระบวนการนำ

นโยบายไปปฏิบัติได้ (วรเดช จันทรศร, 2540) แต่ต่อมาเมื่อมีนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยหรือตัวแบบที่ใช้อธิบายความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติกันอย่างกว้างขวางมากขึ้น ก็ประสบกับปัญหาของการเหมารวมและไม่สามารถอธิบายปัญหาที่เกิดขึ้นจริงได้อย่างไรก็ดี ผู้เขียนขออนุญาตประยุกต์แนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยวิเคราะห์ผ่านอุปสรรค 5 ประการสำคัญอันหวังว่าจะฉายภาพปัญหาของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้ไม่มากนัก ดังนี้

#### 1) ปัญหาทางด้านสมรรถภาพขององค์กร

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อยเพียงใด ดังนั้น ปัญหาทางด้านสมรรถนะจึงเป็นปัญหาหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งอาจโยงถึงปัจจัยที่ต้องคำนึง ได้แก่ บุคลากร เงินทุน รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของประเทศไทย ในด้านสมรรถภาพของหน่วยงานภาครัฐมีประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ การขาดการประสานงาน และการประสานความคิดของหน่วยงานนอกที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพราะหน่วยงานราชการมักจะวางแผนนโยบายหรือโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบไม่ยอมให้หน่วยงานอื่นมาช่วงชิง อีกทั้งพยายามจะขยายขอบเขตแห่งภารกิจหรืออำนาจของตนให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้ ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะเลือก นโยบายของรัฐไปปฏิบัติเฉพาะนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง (วรเดช จันทรศร, 2540) อีกทั้งข้าราชการฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะผู้ที่มาจากพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลจะกำหนดกรอบความสำเร็จของนโยบายรัฐบาลให้ข้าราชการฝ่ายประจำดำเนินงานโดยเร่งด่วน ดังนั้น นโยบายใดที่ได้รับความเห็นชอบ ดูแล เอาใจใส่จากฝ่ายการเมือง หน่วยราชการต่างๆ จะให้ความสนใจ เอาใจใส่เป็นพิเศษ ในทางตรงข้ามหากนโยบายใดไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองก็จะทำให้ไม่ได้รับการเอาใจใส่ในการกำกับดูแลจากหน่วยงานราชการเท่าที่ควร

#### 2) ปัญหาทางการควบคุม

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ในกรณีนี้ ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้นหากผู้รับผิดชอบในนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาทางการควบคุมมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเงื่อนไข หลายประการซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสามารถในการควบคุม หรือการวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานที่จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการของนโยบายได้

และในขณะเดียวกันก็มีผลโดยตรงต่อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย อาทิ ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายว่าจะสามารถแปลงนโยบาย ออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบาย กิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด และการกำหนดภารกิจตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงาน แผนงานหรือโครงการนั้น ๆ ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมดูแลการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501-2540 ประสบปัญหาในการกำกับติดตาม นโยบาย หรือ โครงการภาครัฐอย่างจริงจัง การกำกับนโยบายสาธารณะในอดีตส่วนใหญ่จัดทำในรูปแบบการตรวจราชการของข้าราชการจากส่วนกลางที่เดินทางมาตรวจเยี่ยม โครงการ หรือ ติดตามความคืบหน้าของนโยบายที่มอบหมาย หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็จัดทำสรุปรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบาย โดยที่เนื้อหาสาระของการปฏิบัติตามนโยบายมิได้นำเสนอให้เห็นการดำเนินงานโดยละเอียด ชัดเจนมากเท่าที่ควร ประกอบกับสภาพการณ์ทางการเมืองไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงหมุนเวียนการเข้าสู่อำนาจ จากคณะทหาร หรือจากรัฐบาลพลเรือนที่สลับเปลี่ยนกันตลอดเวลา จากช่วงปี พ.ศ. 2475-2540 ส่งผลให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขาดความต่อเนื่อง ขาดการกำกับ ควบคุม การติดตาม นโยบายของรัฐ บทบาทการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่แท้จริง จึงเป็นภาระของข้าราชการประจำที่ต้องแบกรับในการควบคุม กำกับนโยบาย สาธารณะของประเทศมาโดยตลอด (จุมพล หนิมพานิช, 2554) อย่างไรก็ดี ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 โครงสร้างของการกำกับดูแลและการตรวจสอบได้เพิ่มระดับความเข้มข้นขึ้น ผ่านกลไกขององค์กรอิสระ แต่กระนั้นปัญหาการตรวจยังคงปรากฏผ่านความพยายามในการควบคุม หรือแทรกแซงหน่วยงานเหล่านี้เป็นระยะ ๆ

### 3) ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการให้ความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง นั้น สาระสำคัญที่เป็นปัญหาตกทอดมาจนถึงปัจจุบันคือการขาดความร่วมมือจากประชาชน บางครั้งประชาชนก็รวมกลุ่ม รวมพลังกันต่อต้าน ดังเช่นในช่วงปี พ.ศ. 2541-2542 การรวมกลุ่มคัดค้านต่อต้านการวางท่อก๊าซจากมาเลเซียซึ่งรัฐบาลมีแนวนโยบายที่จัดซื้อจากประเทศมาเลเซียซึ่งทำให้รัฐบาลต้องทบทวนเส้นทางการวางท่อใหม่ หรือการรวมกลุ่มพลังประชาชนคัดค้านการปิดประตูระบายน้ำเขื่อนปากมูล ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ความเดือดร้อนได้เรียกร้องให้เปิดประตูระบายน้ำ จนในที่สุดรัฐบาลต้องปรับนโยบายอนุญาตให้เปิดประตูระบายน้ำเขื่อนปากมูลตามข้อเรียกร้องของประชาชน นอกจากนี้ กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน อีกประเด็นหนึ่งและเป็นประเด็นที่สำคัญในอนาคต คือการรวมกลุ่มพลังประชาชนของจังหวัด และอำเภอขนาดใหญ่ที่มี

กำลังซื้อจำนวนมาก ได้คัดค้านนโยบายเปิดการค้าเสรีที่รัฐอนุญาตให้ห้างสรรพสินค้าข้ามชาติขนาดใหญ่เข้ามาตั้งในเขตพื้นที่ดังกล่าว ที่จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลดำเนินการโดยที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมริเริ่มโครงการ ย่อมได้รับการต่อต้าน และขาดความร่วมมือ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2550 ต้องมีบทบัญญัติให้หน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรอื่นใดที่จะดำเนินการ โครงการในท้องถิ่นของประเทศไทย หากเป็นโครงการที่จะก่อให้เกิดโทษ หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงการนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนในพื้นที่ก่อนเสมอ

#### 4) ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกิดจากเรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เช่น การติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว ความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องแสวงหาความร่วมมือ หรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่นความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะสามารถทำงานร่วมกันได้ เป็นต้น ปัญหาและอุปสรรค ที่สำคัญในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติที่เกิดจากการขาดการประสานงาน ขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน หรือองค์การภาคเอกชน ในประเทศไทยนั้นเป็นประเด็นปัญหาการบูรณาการในการปฏิบัติ เพราะหน่วยราชการมักจะหวงแหนภารกิจ ติกรอบไม่ยอมให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจของตนเอง ในบางครั้งจะพบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต้องจัดทำภารกิจด้วยตนเอง จนแล้วเสร็จ ไม่ยอมพึ่งพาอาศัยเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ ข้ามหน่วยงาน ทั้งที่มีเป้าประสงค์เพื่อสร้างความผาสุกให้กับประชาชนเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่นในอดีต นโยบายหรือโครงการจัดหาน้ำดื่มมาใช้ให้ประชาชนในชนบทพอเพียงต่อการอุปโภค บริโภค มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ กล่าวอ้างภารกิจด้านนี้ หลายหน่วยงาน เช่น กรมพัฒนาชุมชน ศูนย์เร่งรัดพัฒนาชนบท กรมทรัพยากรธรณี องค์การบริหารส่วนจังหวัด ล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงานที่ขุดเจาะน้ำบาดาล ให้ประชาชนทั้งสิ้น แทนที่จะรวมกลุ่มภารกิจดำเนินการในกิจกรรมขุดเจาะน้ำเป็นหน่วยงานเดียว ในปัจจุบันรัฐบาลไทยจึงได้กำหนดให้มีการบูรรวมหน่วยงานที่มีภารกิจซ้ำซ้อนเข้าไว้ด้วยกัน และพยายามวางระบบการบูรณาการโครงการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มีลักษณะเป็นการประสานงานการปฏิบัติจากหลายหน่วยงานเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

#### 5) ปัญหาทางการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลที่สำคัญ เป็นปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึง

ความล้มเหลวของนโยบายนั้น โดยตรงก็ได้ ถ้าองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูงตลอดจนสื่อมวลชน เป็นอาทิ ไม่ให้ความสนับสนุน ทั้งในแง่ของทางการเมือง เงินทุนงบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วงหรือคัดค้านนโยบายนั้น ๆ สภาพปัญหา และอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่แสดงออกถึงความผูกพันขององค์กรที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์และหน่วยงานท้องถิ่น ที่ปรากฏชัดเจนคือในช่วงปี พ.ศ. 2550 กรณีตัวอย่างการขยายตัวของธุรกิจข้ามชาติที่ขยายสาขามาจัดตั้งที่เขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ของห้างเทสโก้โลตัส ปรากฏว่า ด้วยการสนับสนุนของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และกลุ่มผลประโยชน์ของเขตอำเภอท่าบ่อ และในจังหวัดหนองคายรวมตัวคัดค้านมิให้มีการก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าในเขต การร่วมแรงร่วมใจคัดค้านครั้งนี้ แสดงออกถึงความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และ กลุ่มพ่อค้ารายย่อยในเขตอำเภอท่าบ่อที่ผนึกกำลังกันคัดค้านอย่างเข้มแข็ง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาคือ การที่ภาครัฐต้องหันกลับมาทบทวนนโยบายการเปิดการค้าเสรี ที่มีเหตุผลในการปรับปรุงรายละเอียดบางประการ เพื่อมิให้ท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่เกิดความรู้สึกว่าคุณเองสูญเสียผลประโยชน์ และลูกหลานของพวกเขาต้องหมดทางทำมาหากิน ไร้อาชีพในอนาคต การคัดค้าน โครงการลักษณะเดียวกันนี้ นับวันจะขยายตัวออกไปในทุกท้องถิ่นของประเทศไทย จึงเป็นนโยบายที่รัฐควรปรับปรุงรายละเอียดของนโยบาย หรือทบทวนผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชน และวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชน หากจำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบายต่อไปควรปรับปรุงวิธีการเข้าถึง และประชาสัมพันธ์ชี้แจงผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะพึงได้รับในอนาคต ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่แท้จริงของชุมชนคือกลุ่มใด และจะเข้าชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้ ได้ผลต้องใช้วิธีการใด และในช่วงเวลาใดจึงจะมีความเหมาะสม

โดยสรุป ปัญหาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น สัมพันธ์กับปัจจัยต่าง ๆ อย่างแยกไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมันส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย การจะบอกว่าการนโยบายหนึ่ง ๆ มีปัญหาตอนนำไปปฏิบัติหรือไม่ ถ้ามีนั้น มีอย่างไร ไม่สามารถอธิบายได้ในลักษณะเดียว แต่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีประกอบกับความเข้าใจในแนวคิดและกระบวนการนโยบาย ตลอดจนโครงสร้างการบริหารงานรัฐไทยเป็นอย่างดี ตลอดจนบริบทที่เปลี่ยน ไปอันรายล้อมการบริหารงานภาครัฐที่ไม่ได้มีเพียงรัฐอีกต่อไปที่มีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นเพียงภาพสะท้อนบางส่วนที่ผู้เขียนพยายามนำเสนอถึงประเด็นปัญหาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติผ่านมุมมองของคนที่ศึกษานโยบายสาธารณะ เป็นที่แน่นอนว่ารัฐไทยต้องปรับตัวให้ทันกับปัญหาดังกล่าวเพื่อรับมือและจัดทำบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น มิฉะนั้น การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของประเทศไทยก็ยังคงย่ำอยู่กับที่ปัญหาอันไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง

ทั้งนี้ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปขั้นตอนเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ 1) ขั้นตอนระดับของนโยบาย มีประเด็นด้านความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายระดับชาติหรือระดับประเทศกับระดับท้องถิ่น 2) ขั้นตอนการดำเนินการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีประเด็นการกำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วม และระบบการทำงานของส่วนราชการ และ 3) ขั้นตอนการบริการสาธารณะ มีประเด็นด้านกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งในที่นี้คือ กลุ่มผู้สูงอายุในท้องถิ่น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นการศึกษาเรื่องการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุผ่านนโยบายระดับท้องถิ่นที่เชื่อมโยงจากนโยบายระดับชาติ ตลอดจนการนำไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุมิมีลักษณะหรือแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร

## 2.9 บทบาทการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี

นโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี (Healthy Public Policy) เป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบทางบวก หรือส่งผลในทางที่ดีต่อประชาชนในสังคม แม้ว่านักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายก็ตาม แต่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ เนื่องจากกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะสามารถดำเนินการได้ 2 แบบ ประการแรก เป็นการกำหนดนโยบายจากฝ่ายการเมืองหรือส่วนราชการผู้เกี่ยวข้อง (Top Down) เช่น รัฐบาลดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดนโยบายเพื่อสร้างบรรยากาศการลงทุน เป็นต้น ประการที่สอง เป็นกระบวนการสร้างนโยบายที่เกิดจากการผลักดันของระดับล่าง (Bottom Up) โดยที่ชุมชนจะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบาย หรืออาจจะมีผู้ริเริ่ม (A Champion or An Initiator) ในการสร้างกลุ่มที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่

- 1) รัฐสภา มีหน้าที่ตรานโยบายแต่ไม่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย
- 2) คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- 3) ข้าราชการ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและบางครั้งอาจจะมีส่วนในการสร้างนโยบาย
- 4) ชุมชน ประกอบด้วยผู้นำทางความคิด ผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน
- 5) ภาคเอกชน คณะกรรมการในบริษัทเอกชนหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร
- 6) ประชาชน มีส่วนสำคัญมาก เนื่องจากเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ

กระบวนการผลักดันให้เกิดนโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี จากระดับชุมชน การสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี ในระดับชุมชน มีขั้นตอน ดังนี้

- 1) ผู้ริเริ่มการสร้างนโยบาย อาจจะมีเพียงคนเดียวหรือเป็นกลุ่มก็ได้
- 2) กำหนดปัญหาของชุมชน ขึ้นมา

3) จะต้องสร้างกลุ่มทำงานให้ได้ โดยที่กลุ่มควรจะไปด้วยประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ผู้เชี่ยวชาญที่จะคอยให้คำแนะนำและประชาชนที่สนใจทั่วไป ทั้งนี้ กลุ่มทำงานจะต้องไปเกี่ยวข้องกับหลายส่วนในสังคม เช่น นักการเมืองในท้องถิ่น ข้าราชการ เป็นต้น

4) ประเมินความต้องการของชุมชน โดยเราสามารถรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในชุมชน ศาลาประชาคม หน่วยงานราชการ และองค์กรในชุมชน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะนำมาประเมินสถานการณ์ของชุมชนในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ ลักษณะประชากร การจ้างงาน สภาพเศรษฐกิจและสังคม ด้านสาธารณสุข บริการต่าง ๆ ในชุมชน เช่น สวนสาธารณะ การจัดการขยะ การขนส่ง การมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ศาลาประชาคม สื่อสารมวลชน เป็นต้น และด้านองค์การสุขภาพของชุมชน เมื่อเรารู้สถานการณ์ของชุมชนแล้วก็จะกำหนดแผนได้ชัดเจน

5) กำหนดวัตถุประสงค์และเขียนแผนปฏิบัติการ โดยในแผนปฏิบัติการจะต้องกำหนดกิจกรรม ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงาน และระยะเวลาที่ชัดเจน

6) สนับสนุนการมีส่วนร่วม เนื่องจากโดยปกติจะมีผู้ที่จะเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ฉะนั้นในการพัฒนานโยบายจำเป็นต้องได้รับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย

7) สื่อสารสิ่งที่จะทำกับชุมชน และประชาชนทั่วไปผ่านสื่อต่าง ๆ

8) นำนโยบายมาใช้ และดำเนินการให้เกิดผล

9) ติดตามความก้าวหน้า ประเมินผล และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ สำหรับกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะข้างต้น ควรจะต้องตั้งคำถามตลอดเวลา ตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนกว่าจะบรรลุผล ว่าสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงจากการผลักดันนโยบายสาธารณะนี้อย่างไร ผลลัพธ์เป็นอย่างไร ตามที่ชุมชนต้องการหรือไม่ และนโยบายจะต้องเปลี่ยนแปลงต่อไปอย่างไร

จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาลส่วนกลางที่กำหนดไว้เป็นหลักเพื่อให้ส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม ส่วนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ คือ การนำแนวทางการดำเนินงานที่รัฐบาลส่วนกลางกำหนดมาดำเนินการ เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยขั้นตอนและวิธีการในการปฏิบัติอาจมีหรือไม่มีการกำหนดไว้

### 3. แนวคิดการจัดสวัสดิการ

#### 3.1 รัฐสวัสดิการ สังคมสวัสดิการ สวัสดิการสังคม และสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ

การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรทำความเข้าใจความแตกต่างระหว่าง รัฐสวัสดิการ สังคมสวัสดิการ สวัสดิการสังคม และสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ที่ต่างมีมุมมองที่แตกต่างกันและคล้ายคลึงกัน เพื่อจะได้ทราบถึงบริบทกว้าง ๆ เป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจในการศึกษาในส่วนอื่น ๆ ต่อไป โดยแต่ละคำมีรายละเอียดดังนี้

##### 1) รัฐสวัสดิการ

เบอร์ตัน อัลเลน (Burton Allen, 1975) ได้กล่าวถึง ทฤษฎีรัฐสวัสดิการ (Welfare State Theory) โดยเสนอว่า ทฤษฎีนี้เชื่อว่าสถานภาพและบทบาทขององค์การประชาสังคมขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐในการให้สวัสดิการสังคมแก่ประชาชน ถ้ารัฐสามารถจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนมากบทบาทขององค์การประชาสังคมก็จะมึน้อยลง อย่างไรก็ตามในบางสถานการณ์ยังขึ้นกับว่ารัฐบาลมีการรวมศูนย์อำนาจอย่างไรด้วย

พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 7 พ.ศ. 2546 โดยสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อธิบาย รัฐสวัสดิการ (Welfare State) ไว้ว่า “เป็นแนวคิดที่ประเทศทุนนิยมนำมาใช้ โดยรัฐจัดให้มีการประกันความมั่นคงให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางและเป็นระบบ การประกันดังกล่าวเป็นการให้เปล่าหรือเกือบให้เปล่า เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล การสงเคราะห์มารดาและทารก การสงเคราะห์เด็กกำพร้า คนชราและคนพิการ การให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ตกงาน และการฃาปนกิจ เป็นต้น นั่นคือการให้ความมั่นคง “จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” (from the cradle to the grave) (ชื่อบทความของ ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์)”

รัฐสวัสดิการ (Welfare State) ในความหมายรวบยอด หมายถึง รัฐหรือประเทศที่มีการจัดระบบสวัสดิการสังคมอย่างทั่วด้านให้แก่ทุกคนในสังคมอย่างถ้วนหน้า (Welfare for All) สวัสดิการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นนั้นดำเนินงานโดยรัฐทั้งหมด รัฐสวัสดิการมีลักษณะทั่วไป 3 ประการ คือ (Asa Briggs, 1961, หน้า 221-258) 1) รัฐประกันรายได้ขั้นต่ำของทุกคนในสังคมโดยไม่คำนึงว่าคน ๆ นั้นจะเป็นใคร ทำงานอะไร มีทรัพย์สินมากน้อยแค่ไหน 2) สร้างความมั่นคงในชีวิตให้แก่ทุกคน ทุกครัวเรือน โดยให้มีหลักประกันทางรายได้ และอยู่รอดปลอดภัยจากภาวะวิกฤติต่าง ๆ 3) ให้พลเมืองทุกคนโดยไม่เลือกกลุ่มคน ชนชั้น และสถานภาพ ได้รับบริการสังคม (Social service) อย่างเสมอหน้ากัน ด้วยมาตรฐานที่ดีที่สุด เท่าเทียมกัน (จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, 2553)

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐสวัสดิการ หมายถึง รูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง ที่รัฐจะเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการดูแลบริหารจัดการให้ประชาชนทุกคน

มีโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต พร้อมทั้งรัฐจะมีหลักประกันถึงความมั่นคงในเรื่องต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน อาทิ เรื่องของการศึกษา เรื่องบริการทางการแพทย์ เรื่องการมีงานทำ เป็นต้น ทั้งนี้รัฐสวัสดิการมีจุดมุ่งหมายคือ ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม (Equity) กับประชาชนทุกคนในประเทศนั้น ๆ

รัฐสวัสดิการถูกเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในประเทศอังกฤษ ราชอาณาจักรสวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน ด้วยนโยบายสังคม (Social Policy) ของพรรคแรงงาน (Labour Party) พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrat Party) และพรรคสังคมนิยมในยุโรป (Socialism Party) เนื่องจากว่าพรรคเหล่านี้เป็นตัวแทนของคนชั้นล่างที่เป็นมนุษย์ค่าจ้าง (Wage Earners) และคนชั้นกลาง (Middle Class) ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมอุตสาหกรรม พรรคเหล่านี้จึงมีนโยบายเกี่ยวกับภาษีก้าวหน้า ภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดก เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้มาก ๆ แล้วนำรายได้นั้นมาจัดสรรเป็นสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความมั่นคงให้แก่คนในสังคม แต่่นโยบายภาษีดังกล่าวกระทบต่อความมั่นคงของคนชั้นสูงและชนชั้นนายทุน นโยบายสร้างรัฐสวัสดิการจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในยุคที่อำนาจรัฐอยู่ภายใต้การยึดครองของพรรคนายทุนหรือพรรคของพวกขุนนาง

การเกิดรัฐสวัสดิการไม่ได้เกิดขึ้นง่าย ๆ ตัวอย่างเช่น ราชอาณาจักรสวีเดน เริ่มต้นมีสวัสดิการสังคมประเภทช่วยเหลือเฉพาะคนยากจน ตั้งแต่ ค.ศ. 1847 กระแสสังคมนิยมกับการเกิดพรรคการเมืองใหม่อย่างพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ใน ค.ศ. 1889 ทำให้ค่อย ๆ เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมประชาชนมากขึ้น ใน ค.ศ. 1930 มีการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมครั้งใหญ่ในราชอาณาจักรสวีเดน ได้มีการถกเถียงกันเป็นเวลานานถึง 10 ปีว่าจะปฏิรูปไปเป็นแบบใด ซึ่งประเด็นที่ถกเถียงกันมี 2 เรื่องใหญ่คือ หนึ่ง จะเป็นสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (จนหรือรวยได้รับสวัสดิการเหมือนกัน) หรือเป็นแบบให้เฉพาะคนจน (ต้องพิสูจน์ว่าจนถึงจะได้) และ สอง คือ รัฐจะหาเงินมาจากไหนเพื่อมาใช้จ่ายเรื่องสวัสดิการสังคม จะมาจากรายได้ภาษีอากร หรือมาจากการสมทบเงินของผู้ได้ประโยชน์ (เช่น ระบบประกันสังคมของไทยในปัจจุบัน) ในที่สุด ค.ศ. 1945 ก็ได้มีการสำรวจประชามติจากประชาชน ซึ่งพบว่าคนส่วนใหญ่ต้องการสวัสดิการสังคมแบบถ้วนหน้า และ ค.ศ. 1946 เป็น จุดเปลี่ยนประเทศเข้าสู่รัฐสวัสดิการ แบบที่คนได้รับสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า อย่างดี เท่าเทียมกัน โดยไม่ต้องสมทบเงิน เพราะรัฐใช้รายได้จากภาษีอากร (เก็บในอัตราที่สูง) พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยได้ครองความเป็นรัฐบาลตั้งแต่ ค.ศ. 1936-1976 โดยไม่มีพรรคอื่นมาขึ้นกลาง

กรณีของประเทศอังกฤษ นโยบายด้านสวัสดิการสังคมของอังกฤษก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เปลี่ยนไปเปลี่ยนมาระหว่าง แบบถ้วนหน้าไม่สมทบเงิน กับแบบสมทบเงิน (ตามแบบเยอรมัน) ในระหว่างสงครามโลก ครั้งที่ 2 มี การถกเถียงกันอย่างเข้มข้นว่าแนวทางการจัดสวัสดิการสังคม

ควรเป็นอย่างไร ในที่สุด รัฐและประชาชนต้องร่วมกันรับผิดชอบสวัสดิการสังคม โดยรัฐช่วยจัดการให้มีสวัสดิการขั้นต่ำอัตราเดียว ประชาชนร่วมกันลงขันแบบอัตราเดียว ถ้าใครต้องการมีกินมีใช้มากกว่าขั้นต่ำก็ต้องช่วยตัวเอง อย่างมาหวังเอาจากรัฐ แต่ถ้าเป็นคนจน รัฐก็ช่วยเหลือเพิ่มเติมแบบให้เปล่า ปรากฏว่ารัฐบาลซึ่งมาจากพรรคอนุรักษนิยมลงเอย ในที่สุดก็ประกาศว่าจะยังไม่ดำเนินการตามแนวทางนี้ ซึ่งจากการสำรวจความเห็นของประชาชนพบว่า ร้อยละ 47 ไม่พอใจกับท่าทีลงเลขของรัฐบาลมาก จนกระทั่งในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1945 พรรคแรงงานชนะการเลือกตั้งจึงได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมทั้งหมด 8 ฉบับ มีการให้สวัสดิการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย และนำประเทศเข้าสู่รัฐสวัสดิการตามแบบฉบับของอังกฤษ อีกตัวอย่างหนึ่งคือสหรัฐอเมริกา การก้าวสู่ความเป็น “รัฐสวัสดิการ” แตกต่างจากรัฐในยุโรป แม้ว่าในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำเมื่อช่วง ค.ศ. 1929-1935 รัฐบาลของประธานาธิบดีรูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) ได้ใช้โครงการ New Deal สร้างสวัสดิการต่าง ๆ โดยรัฐเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ คนว่างงาน และได้ตราบัญญัติความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act) แต่สวัสดิการโดยรัฐในสหรัฐอเมริกา ก็ยังไม่ทั่วหน้าและไม่ทั่วด้านเหมือนรัฐสวัสดิการในยุโรป

กรณีของไทย เมื่อพูดถึงการเรียกร้องให้รัฐจัดสวัสดิการให้แก่คนบางกลุ่ม ก็จะมีเสียงทักท้วงขึ้นมาว่า การสร้างรัฐสวัสดิการทำให้คนขึ้นใจเกียจ คอยรับแต่ความช่วยเหลือจากรัฐบาล ความจริงสวัสดิการบางอย่างที่รัฐจำเป็นต้องจัดให้แก่ประชาชนนั้นยัง ห่างไกลจากความเป็นรัฐสวัสดิการอย่างมาก สวัสดิการบางอย่างที่รัฐบาลไทยจัดให้ประชาชนนั้น ยังเป็นระดับต่ำและไม่ทั่วด้าน ไม่ทั่วถึง ตัวอย่างเช่น ระบบประกันสังคมก็ครอบคลุมเฉพาะลูกจ้างเท่านั้น นอกจากนี้ สวัสดิการทางการศึกษา และการรักษาพยาบาลก็ยังไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มคน ยังมีคนพิการ ชนกลุ่มน้อย คนชายขอบต่าง ๆ เข้าไม่ถึงสวัสดิการเหล่านี้อีกจำนวนมาก จึงเป็นเรื่องยากที่รัฐไทยขณะนี้ จะสร้างสรรค์ “รัฐสวัสดิการ” ขึ้นมา เพราะผู้มีอำนาจรัฐที่หมุนเวียนเปลี่ยนหน้าเข้ายึดครองอำนาจรัฐ ล้วนแต่เป็นกลุ่มทุนหรือกลุ่มธุรกิจซึ่งไม่มีความกล้าหาญที่จะเสียผลประโยชน์ตัวเองด้านภาษี ดังจะเห็นได้จากการคัดค้านพระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก และภาษีอัตราก้าวหน้าเพื่อนำไปเป็นรายได้ของรัฐและนำไปจัดสวัสดิการถ้วนหน้า ให้แก่คนในสังคม ภาษีส่วนใหญ่ในสังคมไทยยังคงเป็นภาษีทางอ้อม ผู้เสียภาษีส่วนใหญ่คือผู้บริโภคที่เป็นคนชั้นล่างและคนชั้นกลางที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มจากการซื้อสินค้า และรายได้จากภาษีในสังคมไทย ก็ไม่พอเพียงที่จะนำไปจัดสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าเหมือนอย่างประเทศในยุโรปได้ (จตุรงค์ บุญจรตนสุนทร, 2553)

เมื่อรัฐบาลไทยมีข้อจำกัดในการสร้างรัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการถ้วนหน้า รัฐไทยภายใต้การยึดครองของนายทุนจึงหันมาสนับสนุนระบบสวัสดิการชุมชน ซึ่งเป็นระบบช่วยเหลือกันเอง (Mutual Aid) เพราะช่วยให้รัฐลดภาระลงไปได้ แต่รัฐบาลไทยมักจะมองว่า “ชุมชน” คือ ชนบท

หรือไม่ก็ชุมชนแออัด ในเมือง ทั้งที่ความเป็นจริง คนส่วนใหญ่ทำมาหากินอยู่นอกภาคเกษตร เพราะกำลังแรงงานในภาคเกษตรมีเพียง 15.4 ล้านคน ขณะที่นอกภาคเกษตรมีถึง 20.8 ล้านคน กำลังแรงงานนอกภาคเกษตรส่วนใหญ่ก็คือ “มนุษย์ค่าจ้าง” ซึ่งต้องอาศัยระบบสวัสดิการจากสถานประกอบการ และจากสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายประกันสังคม ระบบสวัสดิการชุมชนในชนบทจึงกลายเป็นสวัสดิการของคนส่วนน้อย ยิ่งกว่านั้นคนชนบทในปัจจุบันก็ต้องพึ่งรายได้จากสมาชิกครอบครัวที่ทำงานนอกภาคเกษตรอีกด้วย ดังนั้นระบบสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมคนส่วนใหญ่จึงควรเป็นสวัสดิการ สำหรับลูกจ้าง รองลงมาก็คือสวัสดิการสำหรับเกษตรกร เงินออมเพื่อสวัสดิการของลูกจ้างคือกองทุนประกันสังคมที่มีอยู่ประมาณ 340,000 ล้านบาท เกิดขึ้นได้จากสามฝ่ายคือ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล การประกันสังคมเป็นระบบสวัสดิการที่มีความเป็นระบบ มีความมั่นคงของระบบ และครอบคลุมกลุ่มคนจำนวนมากถึงประมาณ 8.8 ล้านคน และทุกคนในระบบต้องมีส่วนช่วยเหลือตนเอง คือการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน เป็นระบบบังคับออม (forced saving) แต่การบริหารจัดการยังอยู่ภายใต้ราชการ ควบคุมจัดการโดยรัฐ แม้จะมีตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างเข้าไปเป็นคณะกรรมการของสำนักงานประกันสังคม แต่ผู้ที่เข้าไปเป็นกรรมการจากฝ่ายลูกจ้างก็ไม่ได้เป็นตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การมีระบบประกันสังคมที่ครอบคลุมกว้างขวางมากขึ้นก็มิได้หมายความว่าประเทศไทยได้กลายเป็นรัฐสวัสดิการไปแล้ว เพราะยังไม่ใช่สวัสดิการถ้วนหน้าของทุกกลุ่ม และคนส่วนใหญ่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ทางรายได้และความมั่นคงในชีวิต (จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, 2553)

บทบาทหน้าที่ของภาครัฐในระบบรัฐสวัสดิการ การนำรัฐสวัสดิการมาใช้ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องมีความชอบธรรม และมีการคำนึงถึง Public Spirit, Public Mind และ Public Interest อย่างมาก อีกทั้งรัฐบาลต้องมีศักยภาพเพียงพอในการจัดการสวัสดิการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และเข้าถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การจัดสวัสดิการไม่ควรอยู่ในกำมือของเอกชนเนื่องจากเอกชนจะเน้นการแสวงหากำไรให้มากที่สุด (Maximize Profit) ทำให้ไม่สามารถที่จะดำเนินงาน เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทบาทที่มีความสำคัญมากของภาครัฐหรือรัฐบาล คือ การที่ต้องเข้ามามีบทบาทอย่างมากในเรื่องของความรับผิดชอบต่อการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในประเทศตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งถึงแก่ความตาย รวมถึงบทบาทด้านการโยกย้ายรายได้โดยตรง (Direct income transfer) เพื่อใช้ในการจัดการระบบการศึกษา การสาธารณสุข การจัดการอาคารสงเคราะห์ ตลอดจนการจัดการระบบการทำงานในประเด็นต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง จึงสามารถสรุปได้ว่า ภาครัฐหรือรัฐบาลพึงต้องเข้ามาบทบาทหน้าที่ในระบบรัฐสวัสดิการดังต่อไปนี้

(1) รัฐต้องมีหลักประกันความเท่าเทียมกันของรายได้ขั้นต่ำของแต่ละบุคคล และครอบครัว และสนับสนุนให้มีการกระจายผลผลิตจากการทำงาน

(2) รัฐต้องจัดหาความมั่นคงทางสังคมให้แก่บุคคลในกรณีต่าง ๆ เช่น การเจ็บป่วย การชราภาพ การว่างงาน เป็นต้น

(3) รัฐต้องให้สิทธิแก่พลเมืองโดยเท่าเทียมกันในอันที่จะได้รับการบริการทางสังคมอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ

ซึ่งจากแนวคิดของรัฐสวัสดิการข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นแนวความคิดที่ดีและสามารถที่จะนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติจริงได้ในทุกประเทศ ทุกสถานการณ์ เพราะรายละเอียดต่าง ๆ ของเงื่อนไขในการเข้ามาดูแลประชาชนของแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่ว่ารัฐจะเข้ามาจัดสวัสดิการหรือให้บริการในเรื่องใดแก่ประชาชนบ้าง ส่วนการที่รัฐจะเข้ามามีบทบาทในการจัดการระบบรัฐสวัสดิการมากหรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่ผู้ปกครอง/ผู้บริหารของแต่ละประเทศการจะมีตกลงและทำความเข้าใจกับประชาชน รวมถึงภาคเอกชนในประเทศของตนเอง เพราะรัฐบาลอาจมี การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือองค์กรอื่นที่มีช่องว่างของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน ด้านการช่วยเหลือประชาชนควบคู่ไปกับการทำงานของภาครัฐด้วยก็เป็นได้

## 2) สังคมสวัสดิการ

“สังคมสวัสดิการ” จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร (2553) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า สังคมสวัสดิการ (Welfare Society) ไม่ใช่สวัสดิการสังคม (Social Welfare) และมีความหมายที่แตกต่างไปจากรัฐสวัสดิการ (Welfare State) เพราะรัฐสวัสดิการโดยทั่วไปเป็นรัฐที่มีการจัดสวัสดิการทั่วหน้าและทั่วด้าน โดยรัฐ แต่สังคมสวัสดิการเป็นสังคมที่มีสวัสดิการหลากหลาย แต่ไม่ได้จัดโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น สังคมสวัสดิการจึงหมายถึงสังคมที่มีสวัสดิการหลายรูปแบบ จัดการโดยหลายสถาบัน แต่ละประเภท แต่ละสถาบันมีความเป็นอิสระต่อกัน สร้างสรรค์สวัสดิการบนพื้นฐานของความสามารถและความเหมาะสมของสถาบันนั้น ๆ

สังคมสวัสดิการ (Welfare Society) ไม่ใช่สวัสดิการสังคม (Social Welfare) และมีความหมายที่แตกต่างไปจากรัฐสวัสดิการ (Welfare State) เพราะรัฐสวัสดิการโดยทั่วไปเป็นรัฐที่มีการจัดสวัสดิการทั่วหน้าและทั่วด้าน โดยรัฐ แต่สังคมสวัสดิการเป็นสังคมที่มีสวัสดิการหลากหลาย แต่ไม่ได้จัดโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น สังคมสวัสดิการจึงหมายถึงสังคมที่มีสวัสดิการหลายรูปแบบ จัดการโดยหลายสถาบัน แต่ละประเภทแต่ละสถาบันมีความเป็นอิสระต่อกัน สร้างสรรค์สวัสดิการบนพื้นฐานของความสามารถและความเหมาะสมของสถาบันนั้น ๆ (Gordon & Spicker, 1999, pp. 145-146)

ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ในช่วง 1980s-1990s พวกเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ต่างพากันวิจารณ์ว่า นโยบายรัฐสวัสดิการทำลายเศรษฐกิจ ไม่ส่งเสริมศักยภาพของคน เพราะคนรอ

ความช่วยเหลือจากระบบสวัสดิการ รัฐสิ้นเปลืองงบประมาณมาก และไม่ก่อให้เกิดผลิตภาพ (Productivity) เพิ่มขึ้น ทำให้เศรษฐกิจชะงักงัน พวกนี้จึงเห็นว่า ควรลดความเป็นรัฐสวัสดิการ และควรส่งเสริมให้ประชาชนสร้างทางเล็กลงของระบบสวัสดิการพึ่งตนเอง โดยการพัฒนาระบบช่วยเหลือตนเอง (Self Help) และระบบร่วมด้วยช่วยกัน (Mutual Aid) ให้มากขึ้น กล่าวโดยรวมคือ ความพยายามที่จะฟื้นฟูระบบเพื่อนช่วยเพื่อน (Friendly Society) ในยุคศตวรรษที่ 18-19 ขึ้นมาใหม่ โดยการอ้างเหตุผลเรื่องลดภาระของรัฐบาล ส่งเสริมศักยภาพของปัจเจกบุคคลและชุมชน และความเป็นอิสระของการบริหารจัดการ (Mai Wann, 1998 , pp. 154-165) ตัวอย่างที่กล่าวถึงกันทั่วไปคือ การจัดตั้งเครดิตยูเนียน (Credit Union) ให้เป็นสถาบันเงินออมของชุมชน และใช้เงินออมนั้นเป็นทุนเลี้ยงชีพและสวัสดิการของสมาชิก กลุ่มนี้จะออมทรัพย์ในประเทศไทยยุคเริ่มต้นก็ได้อิทธิพลความคิดมาจากเครดิตยูเนียน (Credit Union)

สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะให้เกิดสังคมสวัสดิการ (Welfare Society) มากกว่าสวัสดิการโดยรัฐ (Welfare State) เพราะพรรคแนวมวลชนประเภทพรรคแรงงาน พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ไม่มีโอกาสครองอำนาจรัฐ แนวทางการจัดสวัสดิการของสหรัฐอเมริกาจึงมุ่งไปสู่สังคมสวัสดิการมากขึ้นเรื่อยๆ การจัดสวัสดิการโดยรัฐจะลดระดับลงเรื่อยๆ จนเหลือเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับคนจนบางกลุ่มที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ สวัสดิการระดับนี้เรียกว่า โกรงข่ายความปลอดภัยทางสังคมหรือ Social Safety Net โดยการแปรรูปสวัสดิการต่าง ๆ ให้ไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาคเอกชนและภาคชุมชนมากขึ้น เป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากสวัสดิการเพื่อทุกกลุ่มคนและชนชั้นในรัฐสวัสดิการ มาเป็นสวัสดิการพื้นฐานสำหรับกลุ่มคนยากจนคนด้อยโอกาส เพื่อก้าวไปสู่ สังคมสวัสดิการ ตามแนวคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546, หน้า 22-24) แนวคิดสังคมสวัสดิการ จะสอดคล้องกับแนวคิดของกลุ่มทุนไทยที่ครองอำนาจรัฐ เพราะเป็นแนวคิดที่ไม่เป็นภาระของกลุ่มทุน เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ไม่ต้องพึ่งรายได้จากภาษีก้าวหน้า ภาษีทรัพย์สิน และภาษีมรดก ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงสนับสนุนระบบสวัสดิการโดยชุมชน แต่เน้นไปที่ชุมชนชนบท และหลีกเลี่ยงการสนับสนุนชุมชนโรงงาน เพราะกลุ่มทุนไม่ต้องการให้ลูกจ้างเข้มแข็ง นอกจากนี้ยังไม่ได้สนใจที่จะปรับปรุงระบบประกันสังคมให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นใน การสร้างความมั่นคงให้กับลูกจ้าง มีข้อพึงสังเกตว่า จุดที่แตกต่างในการสร้างรัฐสวัสดิการและสังคมสวัสดิการของ พวกเสรีนิยมใหม่ก็คือ การจัดตั้งและการรวมตัวของประชาชนอาชีพต่าง ๆ ในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ประชาชนกลุ่มต่างๆ มีการรวมตัวกันเข้มแข็ง ภาคประชาสังคมมีพลังต่อรองสูง ไม่ว่าจะเป็กลุ่มแรงงาน กลุ่มผู้บริโภค และกลุ่มนักวิชาชีพ การสร้างรัฐสวัสดิการและระบบสวัสดิการแบบร่วมด้วยช่วยกันจึงทำได้ง่ายกว่า แต่ในสังคมไทย การรวมตัวของประชาชนเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับพลังอื่น ๆ ในสังคมยังยากลำบาก ภาคประชาสังคมยังอ่อนแอ กลุ่มทุนยังคงมีอำนาจมาก พลังถ่วงดุลในสังคมไทยยังมีน้อย

### 3) สวัสดิการสังคม

คำว่า สวัสดิการ (Welfare) เป็นคำที่มีมาตั้งแต่ยุคโบราณ Welfare มาจากคำว่า Farewell ซึ่งหมายถึง “ไปต่อไป หรือดีขึ้น” แนวคิดสวัสดิการสังคมมีการให้ความหมายที่หลากหลาย เช่น สวัสดิการ หมายถึง ภาวะการกินดี อยู่ดี มีสุขของประชาชน และมีสิทธิพื้นฐานทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่จะต้องได้รับหลักประกันของชีวิต เพื่อให้ชีวิตของทุกคนอยู่ดี กินดี และมีสุข ผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิหรือถูกกีดกันสิทธิจะถูกลดโอกาส เช่น โอกาสทางการศึกษา โอกาสของการมีงานทำ โอกาสของการเข้าถึงปัจจัยการผลิต การถูกกีดกันสิทธิทางการเมืองจะทำให้ไม่มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ไม่มีปากไม่มีเสียงที่จะเรียกร้องความต้องการในสิ่งที่ควรมีควรได้ จะถูกกดขี่เบียดขับ ไร้อำนาจ ขาดพลัง การที่ประชาชนจะอยู่ดี กินดี มีสุข มีความมั่นคงทางสังคม จะต้องมิสิทธิและสามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิที่มีนั้นได้อย่างเต็มที่ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2549)

นอกจากนี้ สวัสดิการสังคมยังเคยถูกให้ความหมายใน 3 ลักษณะ (จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร, 2540) คือ 1) พิจารณาจากเป้าหมาย สวัสดิการสังคม หมายถึง ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน 2) พิจารณาจากลักษณะงาน สวัสดิการสังคม หมายถึง งานที่มีลักษณะทั้งการป้องกันปัญหา การแก้ไขปัญหา และช่วยให้สังคมส่วนรวมพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น และ 3) พิจารณาจากกิจกรรม สวัสดิการสังคม หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐหรือเอกชนทุกระดับจัดให้มีขึ้นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยอาศัยผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้จากหลายสาขา

การให้คำนิยามสวัสดิการสังคมของนักวิชาการทั้งต่างประเทศและไทยนั้นขึ้นอยู่กับ การรับรู้ การให้คุณค่าและปรัชญาแนวคิดที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงมีการรวบรวมความหมายของ สวัสดิการสังคม ไว้โดยขึ้นอยู่กับเกณฑ์ต่างๆ ดังนี้ (ระพีพรธม คำหอม, 2545)

(1) การใช้เกณฑ์คุณภาพชีวิตที่ดีหรือการกินดีอยู่ดี (Quality of Life or Well-being) โดยมีความเชื่อว่า หากประเทศมีภาวะเศรษฐกิจที่ดีก็จะทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี อาศัยอิทธิพลของการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ทั้งนี้มี คำถามว่าการกินดีอยู่ดีจะตอบสนองความต้องการของคนในสังคมได้เท่ากับการอยู่ดีมีสุขหรือไม่

(2) การใช้เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นวัตถุประสงค์ (aims) เชื่อว่าสวัสดิการสังคมเป็นเป้าหมายการทำงานเพื่อใช้งานสวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การพัฒนาสังคมโดยรวม ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ การประกันสังคม การสงเคราะห์ประชาชน และการบริการสังคม

(3) การใช้เกณฑ์ความหมายเฉพาะเจาะจงในรูปของโครงการหรือกิจกรรมหรือบริการ (project or activities or services) เป็นการให้ความหมายที่ง่ายในการทำความเข้าใจ เพราะเป็นรูปธรรมชัดเจน

(4) การใช้เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นสถาบันทางสังคม (social institution) ทั้งนี้มีข้อโต้แย้งว่าการใช้เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นสถาบันทางสังคมนั้น องค์การทางสังคมหรือสถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมากกว่า รัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมโดยใช้กลไกของรัฐที่มีอยู่ผ่านทางนโยบาย แผนงาน และมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ การใช้เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นสิทธิและความเท่าเทียมของทุกคนในสังคม (right and equity)

เมื่อจัดหมวดหมู่ความหมายของสวัสดิการสังคม สามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ (พงษ์เทพ สันติกุล, 2556, หน้า 44-46)

(1) สวัสดิการเครื่องมือสร้างคุณภาพชีวิตและความมั่นคงของมนุษย์ หมายถึงระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกัน การแก้ไข การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และเป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่มีอยู่ทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

(2) สวัสดิการสังคมมีความหมายเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมในฐานะที่เป็นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาสังคม ดังนั้น สวัสดิการสังคมยังอาจหมายถึงการกำหนดคน นโยบายสังคมโดยรัฐที่จะมีผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

องค์ประกอบของสวัสดิการสังคม ประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ 7 ประการ โดยถือว่าประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีนั้น จำเป็นต้องคำนึง 1) การศึกษา 2) สุขภาพอนามัย 3) ที่อยู่อาศัย 4) การทำงานและการมีรายได้ 5) ความมั่นคงทางสังคม 6) บริการทางสังคม และ 7) สันติภาพ

ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในช่วงแรก เป็นการดำเนินงานด้านการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และสังคมสงเคราะห์ (Social Work) ภายใต้อำนาจรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก และกลุ่มเป้าหมายแรก ๆ ที่มุ่งให้ความช่วยเหลือ คือ คนยากจนและด้อยโอกาสในสังคม ส่วนการจัดระบบสวัสดิการสังคมเริ่มจากรัฐราชการเป็นกลุ่มแรกต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชสู่ระบบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด อีกทั้งโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการที่มีการจ้างงานเป็นระบบมากขึ้น ส่งผลให้ระบบสวัสดิการได้มีการ

พัฒนาให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลง และเป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติสิทธิที่ประชาชนพึงมีตามกฎหมาย รวมถึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ที่เหมาะสมกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มเข้ามามีบทบาทต่อภารกิจในเรื่องนี้ ขณะเดียวกันภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนเข้ามามีส่วนในการช่วยเหลือสังคมโดยถือเป็นภารกิจสำคัญมากขึ้น ส่งผลให้รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของไทยมีการปรับเปลี่ยนทิศทางไปสู่สวัสดิการแบบบูรณาการ (Welfare Mix) และเป็นสังคมสวัสดิการ (Welfare Society)

การสังคมที่ครอบคลุมคนทุกกลุ่มทุกชนชั้นเกิดขึ้นในยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจ โดยมีสาระที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมคือได้เสนอให้รัฐบาลประกันความสุขสมบูรณ์ของประชาชนที่เรียกว่า “การประกันสังคม” (social insurance) โดยกำหนดให้ประชาชนทุกคนได้รับเงินจากรัฐบาลหรือสหกรณ์ตามอัตราที่กำหนดเพื่อให้เพียงพอแก่การยังชีพ แต่ร่างเค้าโครงเศรษฐกิจไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลในสมัยนั้น หลังจากนั้นแนวคิดสวัสดิการสังคมในสังคมไทยมีลักษณะที่แคบลง เพราะให้ความสำคัญกับงานด้านประชาสงเคราะห์ (public assistance) เน้นช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส โดยต้องมีการทดสอบถึงความด้อยโอกาสก่อนมีการช่วยเหลือจริง นโยบายด้านสวัสดิการสังคมของไทยจึงเป็นนโยบายประชาสงเคราะห์มาแต่นั้น (ระพีพรรณ คำหอม, 2545) ทั่วประเทศไทยจะมีระบบความมั่นคงทางสังคมใหม่ในปี พ.ศ. 2533 หลังจากรอคอยมา 36 ปี หลังจากร่างกฎหมายปี 2497 สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลและนักการเมืองมายาวนาน มีการพัฒนาแผนงานต่าง ๆ อย่างช้า ๆ หลายแผนงานถูกแขวนไว้ที่บตเฉพาะกาล เช่น แผนงานการประกันการว่างงาน ซึ่งเพิ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2557 ฮอร์ต (Hort) และคุนเคย์ (Kuhnle) ได้วิจัยเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของไทย ผลการวิจัยระบุว่า หากพิจารณาในเชิงลากลักษณะอักษรของกฎหมายในกฎหมายประกันสังคมของไทย มีองค์ประกอบความมั่นคงด้านต่าง ๆ ทำให้ดูประหนึ่งเป็นผู้นำประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย แต่ในความเป็นจริง ได้มีการเลื่อนการประกาศใช้ในหลายด้านออกไปนานมาก เช่น แผนงานประโยชน์ทดแทนเด็กหรือเงินสงเคราะห์บุตร ยังไม่มีกำหนดใช้แต่ประการใด ตรงนี้ลดทอนความโดดเด่นของกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยไปอย่างน่าเสียดาย (กิติพัฒน์ นนทปัทมะกุล, 2555, หน้า 225)

จนกระทั่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคม ในปี พ.ศ. 2534 เพื่อทบทวนนโยบายด้านสวัสดิการที่มีอยู่ โดยคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์เน้นเฉพาะการประชาสงเคราะห์ ไม่ครอบคลุมสวัสดิการสังคมด้านอื่น ๆ จึงมีการขยายความหมายและขอบข่าย กลายเป็นนโยบายสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ จากนั้นใน พ.ศ. 2535 มีการยกร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมโดยตอบสนองความต้องการ

พื้นฐานของประชาชนและความมั่นคงทางสังคม นอกจากนี้การประกาศใช้ พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2535 ได้มีการกระตุ้นให้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดเรื่องสวัสดิการสังคมในประเทศไทย เพราะการประกันสังคมสร้างระบบสวัสดิการสังคมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ครอบคลุมกว่าประชาสงเคราะห์ ทำให้แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมเปลี่ยนไปจากการตามแก้ปัญหาเป็นการป้องกันควบคู่กับการแก้ไขปัญหามากขึ้น รูปแบบการจัดการและจุดเน้นจึงแตกต่างไปจากอดีต โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคคลให้มีความสมบูรณ์ในชีวิต ได้รับการบริการพื้นฐานอย่างเพียงพอ และอยู่ในครอบครัวที่สามารถหาหน้าที่ของสถาบันครอบครัวได้อย่างครบถ้วน ปัจจุบันนอกเหนือจากภาครัฐที่ให้บริการสวัสดิการสังคม ภาคธุรกิจเอกชนและชุมชนก็สามารถจัดสวัสดิการสังคมได้เช่นกัน เช่น สวัสดิการชุมชน โดยกลุ่มออมทรัพย์ สวัสดิการจากนายจ้าง การทำงานของมูลนิธิ องค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับการจัดสวัสดิการสังคม โดยรวมในสังคมไทยมีเป้าหมาย 3 ระดับ ได้แก่ การแก้ไขความเดือดร้อนหรือบำบัดรักษาโดยใช้รูปแบบการสงเคราะห์ การป้องกันปัญหาซึ่งเน้นเรื่องการพัฒนาความรู้และการฝึกอาชีพ การพัฒนาศักยภาพความคิดและจิตใจ โดยการพัฒนาให้มีอารยธรรมซึ่งมุ่งให้คนมีสวัสดิการชุมชนขึ้นต่ำคือ การจัดสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมถึงการสงเคราะห์สังคม การประกันสังคมและบริการสังคม โดยภาครัฐ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการบริการสวัสดิการสังคมโดยการกำหนดยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคม การจัดทำนโยบายสวัสดิการสังคม รวมทั้งการมองสวัสดิการสังคมเชิงนโยบายทางสังคมอย่างเป็นองค์รวม โดยใช้คนเป็นศูนย์กลางจึงสามารถป้องกันปัญหาและพัฒนาได้ (อภิญา เวชชัย, 2546, หน้า 47)

สรุปได้ว่า สวัสดิการสังคมเป็นข้อตกลงในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมว่า จะอยู่กัน ในระบบเช่นไร มีความเป็นธรรมทางสังคมหรือความยุติธรรมทางสังคมตามแนวคิดใด และสามารถยอมรับความแตกต่างของฐานะหรือช่องว่างความยากจนได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งในแต่ละสังคมจะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ บริบททางสังคมของแต่ละสังคมเป็นสำคัญ พัฒนาการของรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่มีมาแต่อดีต เช่น การประกันสังคม ความมั่นคงทางสังคม เป็นต้น ถูกนำมาศึกษาและปรับประยุกต์ใช้เพื่อให้เหมาะสมกับแต่ละสังคม (พงษ์เทพ สันติกุล, 2556, หน้า 56)

จะเห็นว่า การจัดสวัสดิการสังคม คำนึงทั้งในแง่ของประชาชนและรัฐ กล่าวคือ หลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการสังคมในแง่ของประชาชนต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน มาพิจารณาเพื่อให้บริการ การให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการ การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน สม่่าเสมอ และไม่เป็นการแก่ประชาชน ดังนั้น เรื่องของการจัดสวัสดิการสังคม

จึงเป็นเรื่องของ “นโยบาย” ผู้บริหารของรัฐได้มีนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในด้านต่าง ๆ รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุด้วย

จากข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การจัดสวัสดิการ คือ การให้บริการผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบาย มั่นคง มีหลักประกันในการดำรงชีวิต ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีขึ้น โดยคำนึงถึงประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวมเป็นหลัก ซึ่งสวัสดิการสังคม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคนในสังคมตั้งแต่เกิดจนตาย โดยทุกคนมีสิทธิจะได้รับบริการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สำหรับประเทศไทยรูปแบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่ การประกันสังคม การช่วยเหลือสาธารณะ การบริการสังคม (ประกอบด้วย ด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการมีงานทำและการมีรายได้ และด้านบริการสังคมและนันทนาการ) ตลอดจนการช่วยเหลือเกื้อกูลของภาคประชาชน ทั้งนี้ เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ จึงต้องมีการพัฒนาและบูรณาการจากภาครัฐและทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาการจัดสวัสดิการให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

#### 4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

##### 4.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมเป็นทฤษฎีการจูงใจผู้ที่เกี่ยวข้องและสามารถโยนไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมได้ โดยทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ที่สำคัญ คือ

ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion) Maslow (อ้างถึงใน อคิน รพีพัฒน์, 2527, หน้า 7-8) กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน และถ้าจะให้เกิดผลดี ผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม

โดยเฉพาะในเรื่อง ความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่า ลำดับความต้องการ (Hierarchy of needs) คือ ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจาก น้อย ไปหา มาก มีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

(1) ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (Physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Survival needs) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ

(2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต (Safety and security needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

(3) ความต้องการทางด้านสังคม (Social needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

(4) ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self-esteem needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถ และความสำคัญของบุคคล

(5) ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (Self-actualization needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุดที่อยากจะให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเองเพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

#### 4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สำนักงานสภาพัฒนาการวิจัยและทบทวนมหาวิทยาลัย (2546, หน้า 114) ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากบริการ รวมทั้งมีส่วนในการควบคุม ประเมินผล โครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่ามี 2 ลักษณะ คือ

1) การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

2) การมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน หรือ ชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิดกระบวนการ และ โครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจในการวางแผน จากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527, หน้า 183) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่มซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความมีส่วนร่วมรับผิดชอบกลุ่มดังกล่าวด้วย

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546, หน้า 4) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมคือ การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่เคยเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้าร่วมการตัดสินใจ หรือเคยเข้าร่วมด้วยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้นเป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค มิใช่มีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยอย่างแท้จริงยิ่งขึ้นและการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

จิต นิลพานิช และกุลธณ ธนาพงศธร (2532, หน้า 350) ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท หมายถึง การที่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทได้เข้ามีส่วนร่วม หรือเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาชนบทขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอนแล้วแต่เหตุการณ์จะเอื้ออำนวย

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2531, หน้า 10) ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอนของโครงการหรือพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจ การตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องการที่สุดนั้น จะได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้มากขึ้นว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการที่แท้จริงและมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วมทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน

จากข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียแสดงความต้องการหรือเสนอความคิดเห็น ตลอดจนความต้องการที่แท้จริงเพื่อให้เป็นข้อคำนึงถึงหรือเป็นส่วนประกอบของการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ที่ส่งผลต่อประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียจากภาครัฐ

## 5. ข้อมูลสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุ

### 5.1 สถานการณ์ผู้สูงอายุของโลก

สถานการณ์ผู้สูงอายุของประชากรโลกเป็นประเด็นที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างคำนึงถึง เนื่องจากการสูงวัยของประชากร โครงสร้างอายุของประชากรโลกกำลังเปลี่ยนไปในทิศทางที่มีอายุสูงขึ้น ปรากฏการณ์ทางประชากรนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากอัตราเกิดของประชากรทั่วโลกได้ลดต่ำลง ในขณะที่ผู้คนมีอายุยืนยาวขึ้น การสูงวัยของประชากรย่อมมีผลอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละประเทศ ซึ่งประชากรโลกเมื่อ 20 ปีก่อนมีจำนวนประมาณ 5,735 ล้านคน และมีประชากรผู้สูงอายุหรือผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ประมาณ 540 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 9 ของประชากรโลก แต่ในปี 2558 พบว่า ประชากรโลกมีจำนวน 7,349 ล้านคน โดยมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวน 901 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 12 จึงกล่าวได้ว่า “ประชากรโลกได้กลายเป็นสังคมผู้สูงอายุ” แล้ว

นิยามของผู้สูงอายุ (Older Person) องค์การสหประชาชาติได้นิยาม ผู้สูงอายุ หมายถึง ประชากรทั้งเพศชายและหญิงที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปและได้แบ่งระดับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เป็น 3 ระดับ ได้แก่

1) ระดับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มี ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศหรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปี มากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นกำลังเข้าสู่สังคมของผู้สูงอายุ

2) ระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aging Society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มี ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศหรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปี มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์

3) ระดับสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Super – Aged Society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มี ประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่า ร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นเข้าสู่สังคม ผู้สูงอายุอย่างเต็มที่

จากข้อมูลประชากรใน 6 ทวีปของโลก ทวีปยุโรป มีจำนวนประชากรผู้สูงอายุสูงที่สุด คือ มี สัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปสูงถึงร้อยละ 24 ของประชากรทั้งทวีป 738 ล้านคน ในขณะที่ทวีป แอฟริกา มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุต่ำสุด มีสัดส่วนผู้สูงอายुर้อยละ 5 และทวีปเอเชีย แม้จะมีสัดส่วน ของประชากรผู้สูงอายุสูงเป็นอันดับ 4 รองจากทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และ โอเชียเนีย แต่เป็นทวีปที่มี ประชากรผู้สูงอายุมากที่สุด คือ 508 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 12 ของประชากรทั้งทวีป (มูลนิธิสถาบันวิจัย และพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2559, หน้า 1-19)

## 5.2 สถานการณ์ผู้สูงอายุของอาเซียน

ประชากรในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ในปี 2558 อาเซียนมีประชากรรวมทั้งหมด 633 ล้านคน เกือบครึ่งหนึ่งของประชากรอาเซียนอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย โดยรวมแล้วอาเซียน มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปอยู่ประมาณ 59 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 9 ของประชากรทั้งหมด ประเทศอาเซียนที่เข้าเกณฑ์เป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว มี 3 ประเทศ คือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 18 ประเทศไทย มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 16 และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 10 ส่วนประเทศที่มีประชากรมากที่สุดของอาเซียน คือ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ประมาณ 21 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 8 ของประชากรทั้งประเทศ (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2559, หน้า 6-21)

## 5.3 สถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทย

ในปี 2558 ประเทศไทยมีประชากร 65.1 ล้านคน ถือว่าประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปประมาณ 10.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 16 ของประชากรไทยทั้งหมด

ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ประกอบด้วยผู้ชาย 4.6 ล้านคน และผู้หญิง 5.7 ล้านคน คิดเป็นอัตราส่วนเพศของประชากรสูงอายุเท่ากับผู้สูงอายุผู้ชาย 80 ต่อผู้สูงอายุผู้หญิง 100 คน

ตลอดระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา โครงสร้างอายุของประชากรไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ประชากรไทยกำลังสูงวัยขึ้นอย่างรวดเร็ว อัตราเกิดลดลงทำให้ประชากรวัยเด็กลดลง อายุของคนไทยที่ยืนยาวขึ้น ทำให้สัดส่วนของประชากรสูงอายุขยายมากขึ้น ส่งผลให้รูปแบบการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุไทยได้เปลี่ยนไป ในอดีตครัวเรือนไทยมีขนาดใหญ่ผู้สูงอายุอยู่ในครอบครัวที่มีคนหลายรุ่นหลายวัยอาศัยอยู่ด้วยกัน ขนาดครัวเรือนไทยเล็กลงจากเฉลี่ยประมาณ 5 คนต่อครัวเรือนเมื่อ 50 ปีก่อน เหลือเพียง 3 คนในปัจจุบัน ประกอบกับสัดส่วนของผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังคนเดียว และอยู่ลำพังกับคู่สมรสมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งจะเกิดประเด็นว่าผู้สูงอายุเหล่านี้จะมีผู้ดูแลหรือระบบที่จะช่วยเหลือหรือช่วยเหลืออย่างไร เมื่อมีสภาพที่ต้องพึ่งพิง หรือช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ การสำรวจประชากรเมื่อปี พ.ศ. 2545 พบว่าผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังคนเดียวมีอยู่ร้อยละ 6 แต่ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 9 ในปี พ.ศ. 2557 และผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังกับคู่สมรสเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 16 ในปี พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 19 ในปี พ.ศ. 2557

สภาพที่อยู่อาศัยขึ้นอยู่กับสถานภาพทางเศรษฐกิจของครอบครัว การสำรวจในปี พ.ศ. 2557 พบว่า ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากถึงร้อยละ 34 และประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ แหล่งรายได้หลักของผู้สูงอายุที่เคยได้จากบุตรลดลงจากร้อยละ 52 ในปี พ.ศ. 2550 เหลือเพียงร้อยละ 37 ในปี พ.ศ. 2557 นอกจากนี้การดูแลผู้สูงอายุในที่อยู่อาศัยเดิมเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะผู้สูงอายุวัยปลายที่มีอัตราการมีโรคประจำตัวสูงขึ้นตามวัย การสำรวจสุขภาพประชาชนโดยการตรวจร่างกาย ในปี พ.ศ. 2557 พบว่า โรคที่มักพบในผู้สูงอายุ ได้แก่ ข้ออักเสบ/ข้อเสื่อม โรคความดันโลหิตสูง เบาหวาน และโรคอ้วน รวมทั้งผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 10 มีปัญหาการขึ้นลงบันได ปัญหาการกลืนอาหารหรือบัสสาวะไม่ได้ สำหรับผู้สูงอายุวัยปลาย มีร้อยละ 4 ที่ต้องการคนคอยช่วยเหลือ แต่ไม่สามารถจะหาได้ (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2559, หน้า 6-24)

จากข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย อีกเพียง 4 ปี ประเทศไทยจะเข้าสู่ “สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์” โดยประเทศไทยมีผู้สูงวัยเป็นอันดับ 2 ในอาเซียน รองจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2562 จะเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยจะมีประชากรสูงอายุมากกว่าประชากรเด็ก คือ มีผู้สูงอายุ 18.0% เด็ก 15.9% และคาดการณ์ว่าในปี 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) และในปี พ.ศ. 2574 จะมีอัตราส่วนของผู้สูงวัย 28.0% จากจำนวนประชากรทั้งประเทศ นั่นเท่ากับว่า ประเทศไทยจะเข้าสู่ “สังคมสูงวัยระดับสุดยอด”

## 6. นโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติ

ผู้สูงอายุประสบปัญหาความยากลำบากในการดำรงชีวิตในหลาย ๆ ด้าน อาทิเช่น ปัญหา ด้านสุขภาพ ด้านความมั่นคงปลอดภัย และด้านการมีส่วนร่วมในสังคม ที่ผ่านมามีการดำเนินการด้าน ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ดำเนินการ โดยภาครัฐ ภาคเอกชนมีบทบาทค่อนข้างน้อย แม้ว่ารัฐบาลให้ ความสำคัญในการบูรณาการงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยแผนบูรณาการที่ เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ประกอบด้วยแผนบูรณาการพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย และแผนบูรณาการ สร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเจ้าภาพหลัก แต่พบว่า ยังมีช่องว่างในการบูรณาการวางแผนและดำเนินร่วมกันระหว่าง หน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบูรณาการการทำงานในลักษณะงานประจำของ กระทรวงที่เกี่ยวข้องและกลไกการขับเคลื่อนงานอย่างบูรณาการลงสู่พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและ ความต่อเนื่องของการดำเนินงาน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งเป็นแผน 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ยึดคนเป็นศูนย์กลาง การพัฒนา มุ่งสร้างคุณภาพชีวิตและสุขภาวะที่ดีสำหรับคนไทย

### 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งอยู่ในช่วง 5 ปีแรก ของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) มีหลักสำคัญ ยึด “คนเป็นศูนย์กลาง การพัฒนา” มุ่งสร้างคุณภาพชีวิตและสุขภาวะที่ดีสำหรับคนไทย พัฒนาคนทุกช่วงวัยและเตรียม ความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนา ศักยภาพทุนมนุษย์ให้ความสำคัญกับการดำเนินการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ และการพัฒนาคน ตั้งแต่ในระบบการศึกษาไปจนถึงการพัฒนาฝีมือแรงงาน กำหนดตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย การมีงานทำของผู้สูงอายุ (อายุ 60-69 ปี) เพิ่มขึ้น ผู้สูงอายุที่อาศัยในบ้านที่มีสภาพแวดล้อม ที่เหมาะสมเป็นร้อยละ 20 และกำหนดแนวทางการพัฒนา เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายประกอบด้วย

(1) การส่งเสริมให้สถาบันการเงินร่วมกับสถานประกอบการกำหนดมาตรการ การออมที่จูงใจแก่แรงงานและกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมการออมอย่างต่อเนื่องเพื่อความมั่นคง ทางการเงินหลังเกษียณ

(2) พัฒนาศักยภาพของกลุ่มผู้สูงอายุวัยต้นให้สามารถเข้าสู่ตลาดงานเพิ่มขึ้น โดยการ จัดทำหลักสูตรพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับวัย สมรรถนะทางการ ลักษณะงาน และส่งเสริมทักษะการเรียนรู้ในการทำงานร่วมกันระหว่างรุ่น สนับสนุนมาตรการจูงใจทางการเงินและ

การคลังให้ผู้ประกอบการมีการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ สนับสนุนช่องทางตลาด แหล่งทุน และบริการข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสในการประกอบอาชีพสำหรับผู้สูงอายุในชุมชน

(3) พัฒนาระบบการดูแลและสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับสังคมสูงวัย โดยการผลักดันให้มีกฎหมายการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุครอบคลุมการจัดบริการทั้งภาครัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม และระบบการเงินการคลัง พัฒนาให้มีระบบการดูแลระยะกลางที่จะรองรับผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการพักฟื้นก่อนกลับบ้านให้เชื่อมโยงกับการดูแลระยะยาว และส่งเสริมธุรกิจบริการดูแลระยะยาวที่ได้มาตรฐานสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงในเขตเมือง รวมทั้งศึกษารูปแบบการคลังที่เป็นระบบ ประกันการดูแลระยะยาวและวิจัยและพัฒนานวัตกรรมสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ และพัฒนาเทคโนโลยีทางการแพทย์ในการส่งเสริมและฟื้นฟูสุขภาพในกลุ่มผู้สูงอายุ เทคโนโลยีเพื่อป้องกันการบาดเจ็บและติดตามการบำบัดรักษา ส่งเสริมการพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุทั้งระบบขนส่งสาธารณะ อาคาร สถานที่ และที่อยู่อาศัยให้เอื้อต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุและทุกกลุ่มในสังคม (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2559, หน้า 12-13)

2) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552

ปรัชญา ผู้สูงอายุไม่ใช่บุคคลด้อยโอกาสหรือเป็นภาระต่อสังคมแต่สามารถมีส่วนร่วมเป็นพลังพัฒนา จึงควรได้รับการส่งเสริมและเกื้อกูลจากครอบครัว ชุมชน และรัฐให้ดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี และคงไว้ซึ่งภาวะสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีให้ยาวนานที่สุด ขณะเดียวกันผู้สูงอายุที่ประสบความทุกข์ยาก ต้องได้รับการเกื้อกูลจากครอบครัว ชุมชน สังคม และรัฐอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุเป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมโดยการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ได้แก่ 1) ประชากรช่วยตนเอง 2) ครอบครัวดูแล 3) สังคม 4) รัฐสนับสนุน

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นกรอบอย่างหนึ่งในการจัดทำนโยบาย และการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลชุดต่อ ๆ ไป ทั้งนี้ รัฐบาลปัจจุบันในยุค คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ระบุว่า รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ ซึ่ง พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้กล่าวว่า เราต้องกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันว่า ใน 20 ปีข้างหน้า

มีความต้องการให้บ้านเมืองเราเป็นอย่างไรแล้วเดินไปตามนั้น มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและเป็นเรื่องที่รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องเดินไปตามนั้น มาจัดสรรทำแผนงาน แผนคน แผนเงิน ไปสู่จุดหมายที่วางไว้ทุกปี ทุก ๆ 5 ปี โดยมียุทธศาสตร์พาประเทศพ้นกับดักรายได้ปานกลางให้เร็วที่สุด และใน 20 ปี ประเทศไทยต้องเป็นประเทศที่มีรายได้ที่เพียงพอ และเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยสรุปยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (2560-2579) ประกอบด้วย (สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2561)

(1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ประกอบด้วย การรักษาความสงบภายในประเทศ การพัฒนาศักยภาพในการป้องกันประเทศ พร้อมรับมือกับภัยคุกคามทั้งทางทหารและภัยคุกคามอื่น ๆ บูรณาการความร่วมมือกับต่างประเทศ ที่เอื้อให้เกิดความมั่นคง ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ และคุณภาพชีวิตของคนในชาติ การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและทางทะเล และการบริหารจัดการความมั่นคงให้สอดคล้องกับแผนงานพัฒนาอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชน และร่วมพัฒนาประเทศ

(2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ประกอบด้วย การพัฒนาภาคการผลิตและบริการ การพัฒนาสังคมผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Society) เพื่อสร้างผู้ประกอบการทางธุรกิจ การพัฒนาปัจจัยสนับสนุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และการวางรากฐานที่แข็งแกร่งเพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

(3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ประกอบด้วย การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม เพื่อสร้างคนไทยที่มีคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม มีระเบียบวินัยเคารพกฎหมาย การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต การปฏิรูปการเรียนรู้แบบพลิกโฉม การพัฒนาและรักษากลุ่มผู้มีความสามารถพิเศษ การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี และการสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย

(4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ประกอบด้วย การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งความมั่นคงในชีวิต และทรัพย์สินของคนทุกกลุ่มในสังคม การสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการทางสังคมอย่างทั่วถึง การเสริมสร้างพลังทางสังคม และการสร้างความเสมอภาคกันทั้งในสังคม

(5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย จัดระบบอนุรักษ์ฟื้นฟู และป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ วางระบบบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการให้มีประสิทธิภาพใน 25 ลุ่มน้ำ ทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน พัฒนาและใช้

พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในทุกภาคเศรษฐกิจ พัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ และเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ร่วมลดปัญหาโลกร้อน และปรับตัวให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

(6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย การวางระบบบริหารงานราชการแบบบูรณาการ การยกระดับงานบริการประชาชน และการอำนวยความสะดวกของภาครัฐ ส่งความเป็นเลิศ การปรับปรุงบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐ การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคน และพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ในการปฏิบัติราชการและมีความเป็นมืออาชีพ การต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับข้อบังคับสากล หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

แผนผู้สูงอายุ ภายใต้กรอบกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และ พ.ศ. 2553 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ คือ

- (1) ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ
- (2) ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ
- (3) ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
- (4) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

(5) ยุทธศาสตร์การประมวล พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยกำหนดระยะของการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนฯ ไว้ทุกระยะ 5 ปี

กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ รวมทั้งพัฒนารูปแบบงานด้านสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมและตอบสนองต่อสภาพการณ์ทางสังคม กระแสการเปลี่ยนแปลง ทางสังคมโลก พันธกรณี และข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ ดังนี้

- 1) เสนอนโยบายและแผนหลัก ยุทธศาสตร์ มาตรการ และแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ

2) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนามาตรการกลไก มาตรฐาน และนวัตกรรม องค์ความรู้ การดำเนินงานส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการ และการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ และส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

3) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือกับองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการ และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ

4) บริหารจัดการ และกำกับดูแลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อการคุ้มครองส่งเสริม การสนับสนุน และการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

5) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ

6) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้เอื้อต่อการดำเนินงานด้านการส่งเสริมและการพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการ และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ

7) ปฏิบัติงานอื่นใดตามกฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมกิจการผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ กำหนดพันธกิจ ดังนี้

1) พัฒนาแผนงาน มาตรการ กลไก นวัตกรรม และการบูรณาการงานด้านผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุให้มีความอยู่ดีมีสุข

2) การเตรียมความพร้อมสังคมเพื่อความอยู่ดีมีสุขเมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ

3) คุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน และพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุให้เข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึง

4) ส่งเสริม สนับสนุน ภาควิชาเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ เพื่อร่วมขับเคลื่อนและพัฒนางานด้านผู้สูงอายุ

5) พัฒนาองค์ความรู้และทรัพยากรทางการบริหารงาน และองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร

โดยมีการกำหนดเป้าประสงค์ ไว้ดังนี้

1) มีการบูรณาการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุในทุกระดับ

2) ภาควิชาเครือข่ายมีส่วนร่วมพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ และเตรียมความพร้อมรองรับสังคมสูงอายุ

3) เครือข่ายและผู้สูงอายุได้รับการพัฒนา ดูแลช่วยเหลือให้เข้าถึงสิทธิและสวัสดิการ

4) มีบุคลากรที่เพียงพอ และมีสมรรถนะในการทำงาน

5) มีระบบงบประมาณ ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์

### ประเด็นยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 บูรณาการขับเคลื่อน นโยบาย มาตรการ กลไก นวัตกรรม งานด้าน ผู้สูงอายุ ไปสู่การปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาภาคีเครือข่ายให้มีส่วนร่วมพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ และเตรียมความพร้อม รองรับสังคมสูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาระบบการดูแลช่วยเหลือและส่งเสริมระบบการจัดสวัสดิการ การคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาระบบการบริหารจัดการองค์กรกรมกิจการผู้สูงอายุ (ผส.) ในฐานะเป็นส่วนราชการได้

ในปี พ.ศ. 2560 กรมกิจการผู้สูงอายุมีการดำเนินการตามนโยบายในรูปแบบโครงการ ซึ่งมีการตั้งงบประมาณรองรับไว้จำนวน 413.3 ล้านบาท โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1) แผนงานยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

- (1) โครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี
- (2) โครงการให้บริการสงเคราะห์ผู้สูงอายุในภาวะยากลำบาก
- (3) โครงการผู้สูงวัยใส่ใจลูกหลาน
- (4) โครงการสร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ
- (5) โครงการพัฒนาระบบงานเพื่อการบูรณาการฐานข้อมูลผู้สูงอายุ
- (6) โครงการพัฒนาระบบการดูแลและคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
- (7) โครงการเสริมพลังภูมิปัญญาและการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ
- (8) โครงการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อคน

ทุกวัย

#### 2) แผนงานพื้นฐาน ประกอบด้วย

- (1) การสนับสนุนศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ
- (2) การยกระดับศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุสู่การเป็นหน่วยงาน

ต้นแบบ

- (3) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ คำของบประมาณและการติดตามประเมินผล
- (4) โครงการส่งเสริมความรู้ด้านกฎหมายเพื่อการปฏิบัติราชการ
- (5) โครงการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลสู่ความเป็นเลิศ
- (6) โครงการประชาสัมพันธ์เพื่อการสื่อสารองค์กร
- (7) โครงการส่งเสริมการพัฒนาระบบบริหาร

- (8) โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ มาตรการด้านผู้สูงอายุสู่การปฏิบัติ
- (9) โครงการขยายผลการส่งเสริมสิทธิผู้สูงอายุ
- (10) โครงการพัฒนาศักยภาพงานอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน
- (11) โครงการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกอบรมด้านผู้สูงอายุ (บางละมุง)
- (12) โครงการส่งเสริมความร่วมมือกิจการเพื่อสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
- (13) โครงการเสริมสร้างศักยภาพศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ
- (14) โครงการจัดการระบบเทคโนโลยีและการสื่อสารเพื่อการพัฒนาผู้สูงอายุ
- (15) โครงการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุสู่ประชาคมอาเซียน
- (16) กองทุนผู้สูงอายุ

จากข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า นโยบายผู้สูงอายุในระดับชาติ คือ การเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุผ่านการกำหนดแนวทางการส่งเสริมในด้านต่าง ๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี ส่วนนโยบายผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น คือ การนำแนวทางนโยบายผู้สูงอายุในระดับชาติมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมระหว่างวัยต่าง ๆ กับวัยผู้สูงอายุ

### 3) กลไก และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

(1) กลไกการขับเคลื่อน ในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553)

- (1.1) กลไกระดับชาติ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ
- (1.2) กลไกระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุจังหวัด
- (1.3) กลไกระดับอำเภอ คณะอนุกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอำเภอ
- (1.4) กลไกระดับตำบล คณะอนุกรรมการสนับสนุนการดูแลผู้สูงอายุตำบล

(ประชาธิรัฐ)

(2) การดำเนินการของหน่วยงานในการดูแลผู้สูงอายุ มีดังนี้

หน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

(2.1) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคม การพัฒนาสังคม การสังคมสงเคราะห์ รวมถึงให้การคุ้มครอง ส่งเสริมสิทธิและการให้บริการสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมาย ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการและการพัฒนาสังคม โดยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ และการจัดกิจกรรมตามโครงการพิเศษ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งตนเองและช่วยเหลือสังคมได้

(2.2) กรมกิจการผู้สูงอายุ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุและองค์กรเครือข่าย การจัดสวัสดิการ การคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ รวมทั้งการพัฒนา รูปแบบงานด้านผู้สูงอายุ ทั้งในสถาบันและในชุมชนการเตรียมความพร้อมให้ตรงตามความต้องการและสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคมของประชากรเพื่อการเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ และมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต มีหน่วยงานในระดับจังหวัด คือ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ดำเนินงานดูแลผู้สูงอายุกลุ่มพึ่งพิง และมีสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตั้งอยู่ใน 76 จังหวัดทั่วประเทศ มีหน้าที่

- ดำเนินงานดูแลผู้สูงอายุกลุ่มพึ่งพิง โดยใช้ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.) เป็นฐานในการดำเนินงาน ซึ่งมีโครงการประจำที่ดำเนินงานอยู่แล้ว ได้แก่ ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ (บ้านกลางของผู้สูงอายุ) การคุ้มครองภัยทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ มาตรฐานบ้านพักผู้สูงอายุ (โดยใช้ Social Care Plan) การคุ้มครอง ผู้สูงอายุ (และทุกคน) ล่วงหน้าในกรณีเกิดภัยพิบัติ

- สนับสนุนองค์ความรู้และงบประมาณบางส่วนในการปรับปรุงที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุและสถานที่สาธารณะในชุมชน

- สนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.) ผ่านกิจกรรมนันทนาการการร่วมกลุ่มของผู้สูงอายุ และการส่งเสริมอาชีพของผู้สูงอายุ

- สนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งและพัฒนาศักยภาพของชมรมผู้สูงอายุ

- ประสานความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

- สนับสนุนการดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุ โดยการสนับสนุนผ่านกองทุนผู้สูงอายุ

กระทรวงศึกษาธิการ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย มีสำนักงานการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) กศน.จังหวัด กศน.อำเภอ กศน.ตำบล และศูนย์เรียนรู้ชุมชน (สรช.) มีภารกิจ

- (1) การจัดการศึกษานอกระบบในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุ ตั้งแต่สอนผู้ไม่รู้หนังสือ ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย

- (2) จัดการศึกษาต่อเนื่อง หลักสูตรระยะสั้นในลักษณะกลุ่มเป้าหมายเฉพาะผู้สูงอายุ มีกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การพัฒนาทักษะชีวิต เช่น การจัดกิจกรรมให้ความรู้ด้านสุขภาพกาย สุขภาพใจ ทักษะศึกษา การเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ การปฏิบัติธรรม การออกกำลังกาย และกิจกรรมนันทนาการต่าง ๆ

เช่น ไม้พอง รำวง เต็นรำ กิจกรรมพัฒนาอาชีพ การจัดสอนฝึกอาชีพในชุมชนตามความต้องการของผู้สูงอายุ เช่น ศิลปะ ประดิษฐ์ การเลี้ยงเห็ด กิจกรรมพัฒนาชุมชนและสังคม และการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย

ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะจัดให้กับผู้สูงอายุที่สามารถเข้ามาใช้บริการด้วยตนเองและมีความต้องการเข้าร่วมกิจกรรม

กระทรวงสาธารณสุข มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) กรมอนามัย (สำนักอนามัยผู้สูงอายุ) เป็นหน่วยงานพัฒนาส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ เพื่อเฝ้าระวังป้องกันรักษาฟื้นฟูสุขภาพอนามัยผู้สูงอายุ รวมทั้งการศึกษาวิจัย เพื่อหารูปแบบการดำเนินงาน เกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ การจัดระบบดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคในผู้สูงอายุ การเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุติดบ้านติดเตียง และส่งต่อเพื่อการบำบัดรักษา การฝึกอบรมผู้จัดการดูแลผู้สูงอายุ (Care Manager) และฝึกอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุ (Care Giver) ในชุมชน การเตรียมความพร้อมด้านสุขภาพสำหรับผู้เตรียมเข้าผู้สูงอายุ

(2) กรมการแพทย์ มี 2 หน่วยงานหลักที่ดูแลเรื่องผู้สูงอายุ คือ

(2.1) สถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ เป็นหน่วยงานศึกษา วิจัย พัฒนาองค์ความรู้ด้านเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ (Geriatrics) และวิทยาการผู้สูงอายุ (Gerontology) เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอทางนโยบาย (Evidence – Based Policy) สร้างมาตรฐานการดูแลผู้สูงอายุสร้างรูปแบบในการดูแลผู้สูงอายุอย่างครบวงจรตั้งแต่ชุมชนเชื่อมโยงสถานพยาบาล เน้นรับมือภาวะสุขภาพที่เสื่อมถอยในผู้สูงอายุ โรคที่พบบ่อยโรคที่ทำให้เกิดภาระและความพิการสูง

(2.2) สถาบันสิริธรเพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพผู้พิการ ผู้สูงอายุจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งจะเป็นผู้พิการและผู้พิการจำนวนหนึ่งเป็นผู้สูงอายุ ส่งเสริมสนับสนุนการบริการสุขภาพผู้สูงอายุ โดยการคัดกรอง/บริการทันตกรรม ประเมินภาวะสุขภาพ และส่งต่อเพื่อดูแลอย่างบูรณาการเชื่อมโยงจากสถานพยาบาลสู่ชุมชนท้องถิ่น

(3) กรมสุขภาพจิต เป็นหน่วยงานที่วิจัยและพัฒนาความรู้/รูปแบบ/มาตรฐานงานส่งเสริมป้องกัน รักษาฟื้นฟูสุขภาพจิตผู้สูงอายุ รวมถึงการสนับสนุนและพัฒนาภาคีเครือข่ายในหน่วยบริการ ได้แก่ รพส. รพท. รพช. รพ.สต. และภาคีเครือข่ายอื่นในชุมชนให้สามารถจัดบริการสุขภาพจิตผู้สูงอายุได้อย่างมีคุณภาพ รวมถึงการสร้างตระหนักรู้และความเข้าใจต่อการดูแลสุขภาพจิตผู้สูงอายุ

(4) สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข รับผิดชอบในการให้บริการส่งเสริมสุขภาพป้องกันโรค รักษาพยาบาล และฟื้นฟูสภาพ โดยหน่วยบริการในระดับพื้นที่โรงพยาบาลศูนย์

โรงพยาบาลทั่วไป โรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบล และสนับสนุนการดำเนินงานโดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ

กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ) มีภารกิจในการสนับสนุนการจัดการเชิงโครงสร้างระดับจังหวัดและระดับอำเภอเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในชุมชนท้องถิ่น สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนและพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและถ่ายโอนอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่อเอื้อต่อการดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการดูแลผู้สูงอายุ เช่น กระทรวงแรงงาน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) สำนักงานประกันสังคม มีภารกิจคุ้มครองการประกันสังคมกรณีชราภาพ  
 (2) กรมการจัดหางาน เป็นศูนย์กลางติดต่อประสานให้แก่ผู้สูงอายุที่ต้องการทำงาน และบริษัทต่าง ๆ ที่ต้องการรับผู้สูงอายุเข้าทำงาน ซึ่งกรมการจัดหางานมีหน่วยงานจัดตั้งดำเนินการในทุกจังหวัด

(3) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นหน่วยงานฝึกอบรมเกี่ยวกับผู้ดูแลผู้สูงอายุทำงาน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้ง เปิดฝึกอบรมทักษะอาชีพต่าง ๆ ให้แก่ผู้สูงอายุที่สนใจ

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลแก่กลุ่มผู้สูงอายุ สนับสนุนการดำเนินการส่งเสริมป้องกันโรคในผู้สูงอายุโดยผ่านกองทุนสุขภาพตำบล และสนับสนุนการดำเนินการระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวทั่วประเทศ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) มีภารกิจในการประสานสนับสนุนเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดนโยบาย กลไก ตลอดจนรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรม พัฒนาพื้นที่นำร่อง การจัดการความรู้ ถอดบทเรียน เพื่อนำไปสู่การขยายผลการดำเนินการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตในพื้นที่ต่าง ๆ

สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ดำเนินการพัฒนาข้อเสนอการปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงอายุของประเทศไทยด้านเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม สุขภาพและสังคม โดยมีประเด็นปฏิรูป 4 ด้านหลัก ได้แก่

ประเด็นที่ 1 การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัยด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย 2 ประเด็นหลัก ได้แก่

(1) การสร้างหลักประกันทางรายได้สำหรับผู้สูงอายุและประชากรรุ่นใหม่

(2) เพิ่มศักยภาพให้กับระบบเศรษฐกิจไทย ภายใต้บริบทสังคมสูงวัย

ประเด็นที่ 2 การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัยด้านการปรับสภาพแวดล้อม  
สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสาธารณะที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย  
2 ประเด็นหลัก ได้แก่

(1) สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการสร้างชุมชนที่น่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ

(2) ส่งเสริมบ้านปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุ

ประเด็นที่ 3 การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัยด้านสุขภาพ ประกอบด้วย 3 ประเด็น  
หลัก ได้แก่

(1) การส่งเสริมชุมชนเข้มแข็งอย่างมีส่วนร่วม (Inclusive Community) ในการพัฒนาระบบดูแลสุขภาพ

(2) การปฏิรูประบบระบบบริการสุขภาพในทุกระดับให้มีคุณภาพและมาตรฐานเพื่อรองรับระบบบริการสุขภาพที่มีคุณภาพและต่อเนื่อง

(3) การสร้างและจัดระบบดูแลสุขภาพชุมชนเมือง

ประเด็นที่ 4 การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัยด้านสังคม ประกอบด้วย 5 ประเด็น  
หลัก คือ

(1) การเตรียมความพร้อมเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ

(2) การส่งเสริมการวางแผนชีวิตครอบครัวแนวใหม่

(3) การเพิ่มศักยภาพและบทบาทของชุมชนเพื่อคนทุกวัย

(4) การเร่งรัดการทำงานเชิงรุกของภาครัฐและเอกชนเพื่อรองรับสังคมสูงวัย

(5) เพิ่มคุณค่าผู้สูงอายุ

## 7. บทบาท อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านผู้สูงอายุ

เจตนารมณ์ของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเป็นเสมือน “ราชการส่วนท้องถิ่น” ถูกจัดตั้งขึ้น บนพื้นฐานของแนวความคิดในการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงถือได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในท้องถิ่น และเป็นกลไกการปกครองที่จะ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ต้องมาจากประชาชน ดำเนินกิจการเพื่อประชาชน และโดยการกำกับดูแลของประชาชน องค์การปกครองท้องถิ่น จึงเป็นกลไกของการมีส่วนร่วมในเชิงปกครอง หรือในเชิงโครงสร้าง ของชุมชนท้องถิ่น

### 7.1 การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ทศวรรษ ชูเพ็ญ, 2559, หน้า 3-6) มีเหตุผล 4 ข้อ ประกอบด้วย

1) อุปสรรคในการพัฒนาที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจ ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากร ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการมีส่วนร่วมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น สร้างความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้และบริการของรัฐระหว่างท้องถิ่น ลดโอกาสในการทำงานของประชาชนในท้องถิ่น การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ เป็นข้อจำกัดในการขยายขีดความสามารถในการแข่งขัน และเป็นอุปสรรคในการพัฒนานวัตกรรม ในการบริหารงานระดับท้องถิ่น

2) เหตุผลและข้อสนับสนุนการกระจายอำนาจ ได้แก่ เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ คือ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง ช่วยทำให้ประชาชนมีจิตสำนึก ในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้น และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี และเหตุผล ทางด้านการเมือง คือ เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองของประเทศ

3) วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจรัฐ เพื่อความผาสุกของประชาชน การกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นความเข้าใจและสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นทั้งทางด้านสังคม และโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น รวมทั้งเพิ่มสวัสดิการให้กับท้องถิ่นเพราะคนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีกว่าผู้ไม่อยู่ในท้องถิ่น

4) ผลการสำรวจความเห็นของประชาชนและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีผู้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจถึง 19 วัตถุประสงค์และได้ให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ เพื่อสร้างกระบวนการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสร้างความสามารถในการบริหารของคนในท้องถิ่น และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานทั้งทางด้านการบริหารและการจัดการของรัฐบาลระดับต่าง ๆ ตามลำดับ

ในปี พ.ศ. 2537 ก็ได้มีการปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนพื้นที่ ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ให้มีการบริหารส่วนตำบลขึ้น เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติ

สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งนับว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เล็ก และใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ได้มีการปรับปรุง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย แต่ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในกิจการ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการไม่ได้ หรือต้องประสานงานร่วมกัน ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง เป็นต้น

ดังนั้น ปัจจุบันประเทศไทยจึงมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ

- 1) กรุงเทพมหานคร
- 2) เมืองพัทยา
- 3) เทศบาล (แยกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล)
- 4) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
- 5) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

## 7.2 ภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาครัฐมีนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาหรือจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์และแนวทางการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม เน้นการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งโดยใช้เวทีประชาคม บนพื้นฐานมีคุณภาพแห่งวิถีไทยและโลกาภิวัตน์ เพื่อการยกระดับมาตรฐานในการดำรงชีวิต ทั้งด้านการศึกษาสวัสดิการและสุขภาพ โดยทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งได้มีกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบบริการให้ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ ผู้สูงอายุ ได้รับการช่วยเหลือรวมอยู่ด้วย โดยเน้นแนวคิดที่จะกระจายงานให้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนให้มากที่สุด เนื่องจากท้องถิ่นและชุมชนอยู่ใกล้ชิดกับผู้สูงอายุมากที่สุด ย่อมรู้และเข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง (เกรียงศักดิ์ ซื่อเลื่อม และคณะ, 2552, หน้า 224)

การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ในด้านการให้บริการ (Services) กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตหรือความอยู่ดีกินดี ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16, 17 และ 18 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เหมาะสม จึงมีแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หภาพ ชูเพ็ญ, 2559, หน้า 11-14) ประกอบด้วย

1) ด้านการบริการสาธารณะทั่วไป ควรทำอย่างไร ได้แก่ การควบคุมอาคารและการก่อสร้าง การจัดให้มีที่จอดรถและมีการบำรุงรักษาที่จอดรถ รวมทั้งการจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน โดยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการ

2) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วย (ก) ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (ข) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองและการพัฒนาท้องถิ่น (ค) การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และ (ง) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3) ด้านเศรษฐกิจ แม้จะไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แก่ งานด้านการควบคุมราคาสินค้า การกำกับบัญชีธุรกิจ การกำกับกิจการเชื้อเพลิง และการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา

4) ด้านการควบคุมและแก้ไขสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การคุ้มครองดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการและบำบัดน้ำเสีย และการรักษาระบบนิเวศน์ รวมทั้งภูมิทัศน์ของท้องถิ่น

5) ด้านการเคหะและชุมชน ได้แก่ การจัดและพัฒนาแหล่งชุมชนและที่อยู่อาศัย การจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง

6) ด้านการสาธารณสุข ได้แก่ การจัดให้บริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล และการส่งเสริมสุขภาพ รวมทั้งการควบคุมและการป้องกันโรคติดต่อ

7) ด้านวัฒนธรรม ศาสนาและนันทนาการ ได้แก่ การส่งเสริมศาสนาและวัฒนธรรม การบูรณะ คุ้มครองรักษาและพัฒนาศาสนสถาน การปรับปรุง การจัดประโยชน์จากสาธารณสุขมบัติ การบำรุงรักษาศิลปะ โบราณสถาน ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์หรือห้องสมุดท้องถิ่น การส่งเสริมและการบำรุงการกีฬา และการจัดให้มีรวมทั้งบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

8) ด้านการศึกษา ได้แก่ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและจัดการศึกษาแก่เด็กก่อนวัยเรียน การจัดการศึกษาด้านวิชาชีพ รวมทั้งการจัดการศึกษานอกโรงเรียน การจัดการศึกษาสงเคราะห์ และการศึกษาพิเศษ

9) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคม ได้แก่ การจัดให้มีสังคมสงเคราะห์ และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ รวมทั้งส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว

10) ด้านเกษตรกรรม ได้แก่ ส่งเสริมการเกษตรกรรมโดยการป้องกันและการกำจัดศัตรูพืช จัดหาและบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม ส่งเสริมให้มีกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ รวมทั้งรักษาคุณภาพที่ดินและแหล่งน้ำ

11) ด้านอุตสาหกรรม ได้แก่ การตรวจสอบมาตรฐานการผลิต ส่งเสริมและให้ข้อมูลทางวิชาการด้านอุตสาหกรรม

12) ด้านการคมนาคมการขนส่งและการสื่อสาร ได้แก่ รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน ที่สาธารณะต่าง ๆ

### 7.3 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านผู้สูงอายุ

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ (เกรียงศักดิ์ ช่อเลื่อง และคณะ, 2552, หน้า 223-225) ประกอบด้วย

1) ภาวการณ์ช่วยเหลือการทำงานในการดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่หน่วยงานเจ้าภาพหลักได้มีการประสานความร่วมมือ เพื่อให้การดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุกับหน่วยงาน องค์กร และภาวการณ์ช่วยเหลือการทำงานต่าง ๆ ได้แก่กระทรวงที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรศาสนา คือ วัด สถาบันการศึกษา คือ โรงเรียน ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาและมหาวิทยาลัย องค์กรเอกชน องค์กรสาธารณกุศล มูลนิธิต่าง ๆ สถานบริการสาธารณสุขระดับต่าง ๆ ชมรมผู้สูงอายุ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) วิทยุชุมชน และประชาชนทั่วไป

2) รูปแบบกิจกรรมในการดูแลและให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ ได้แก่

(1) การจัดกิจกรรมด้านเศรษฐกิจและการเงิน คือ เน้นการส่งเสริมอาชีพและเพิ่มรายได้

(2) การจัดกิจกรรมทางสังคม คือ เน้นจัดกิจกรรมพบปะ สังสรรค์ สนทนาพูดคุย และแลกเปลี่ยนความรู้สึก รวมถึงการจัดกิจกรรมให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วม

(3) การจัดกิจกรรมด้านสุขภาพอนามัย คือ เน้นการให้บริการรักษาพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะ

(4) การจัดกิจกรรมด้านนันทนาการ คือ เน้นกิจกรรมทัศนศึกษา เข้าค่ายธรรมะ ศึกษาเรียนรู้พระพุทธศาสนา กิจกรรมการพักผ่อนหย่อนใจ ทัศนศึกษานอกสถานที่

(5) การจัดกิจกรรมด้านการศึกษา คือ เน้นการถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ และภูมิปัญญาด้านอาชีพ ศิลปวัฒนธรรม และอื่น ๆ ของผู้สูงอายุแก่เด็ก และคนในชุมชน

(6) การจัดกิจกรรมด้านการบำเพ็ญประโยชน์ คือ เน้นจัดกิจกรรมให้ผู้สูงอายุร่วมกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ กิจกรรมสะสมความดี หรือกิจกรรมค่ายลักษณะเพื่อช่วยเพื่อน

(7) การจัดกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม คือ เน้นการจัดสวนสุขภาพ จัดตั้งสถานที่ออกกำลังกายกลางแจ้งสำหรับผู้สูงอายุ การจัดให้มีสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ ได้พักอาศัย และการบริการบ้านพักฉุกเฉินสำหรับผู้สูงอายุ

#### 7.4 ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านผู้สูงอายุ

การบริหารจัดการและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ พบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ประกอบด้วย (เกรียงศักดิ์ ช่อเลี่ยม และคณะ, 2552, หน้า 225-226)

- 1) ปัญหาขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผน และความซ้ำซ้อนของการทำงาน
- 2) การกิจเกี่ยวกับงานด้านผู้สูงอายุ ยังไม่มีทิศทางการทำงานที่ชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร
- 3) ผู้สูงอายุ ไม่ได้เป็นสมาชิก และไม่ค่อยเข้าร่วมกิจกรรมของชมรมผู้สูงอายุ เนื่องจากมีปัญหาด้านสุขภาพและการเดินทางไปมาไม่สะดวก
- 4) การมอบเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุ เกิดความไม่เท่าเทียมและเสมอภาคกันทุกคน เพราะใช้เกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อมอบยังชีพจากความเป็นพวกพ้อง
- 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจและความชำนาญเกี่ยวกับงานผู้สูงอายุ
- 6) งบประมาณในการดำเนินงานไม่เพียงพอ

#### 7.5 แนวทางการดูแลผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (เกรียงศักดิ์ ช่อเลี่ยม และคณะ, 2552, หน้า 225-227)

- 1) การดูแลและให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและการเงิน ประกอบด้วย
  - (1) การมอบเบี้ยยังชีพ เงิน หรือสิ่งของแก่ผู้สูงอายุที่เดือดร้อน ต้องมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชัดเจนและเหมาะสม
  - (2) การส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องการสร้างอาชีพเสริมให้กับผู้สูงอายุ
- 2) การดูแลและให้ความช่วยเหลือด้านสังคม ประกอบด้วย การจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้ผู้สูงอายุ สมาชิกในครอบครัว และคนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้ผู้สูงอายุรู้สึกว่าการครอบครัวและชุมชนไม่ทอดทิ้งผู้สูงอายุ
- 3) การดูแลและให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพอนามัย ประกอบด้วย
  - (1) การจัดทำฐานข้อมูลสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการตรวจสอบสิทธิต่าง ๆ ที่ผู้สูงอายุพึงจะได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การจัดตั้งคลินิกสำหรับผู้สูงอายุโดยตรง เพื่อให้เป็นสถานบริการทางด้านสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ โดยมีการบริหารจัดการเช่นเดียวกับโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งเน้นการให้บริการที่สะดวกและรวดเร็วอย่างแท้จริง

(3) จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือผู้สูงอายุระดับจังหวัด เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ เช่น การให้บริการรักษาพยาบาล เจ็บป่วย การให้บริการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่เร่ร่อนและไม่มีผู้ดูแล

(4) การส่งเสริมและสนับสนุน ให้มีการจัดตั้งศูนย์สุขภาพสำหรับชุมชน

4) การดูแลและให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษา ประกอบด้วย

(1) การให้ความรู้ คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการดูแลรักษาสุขภาพอนามัยกับผู้สูงอายุ คู่สมรส บุตรหลาน และประชาชนทั่วไป

(2) การอบรมสั่งสอนให้นักเรียนรู้จักให้ความรักและความเคารพ เห็นคุณค่า และความสำคัญของผู้สูงอายุ

(3) เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการถ่ายทอดความรู้ หรือประสบการณ์แก่นักเรียนและคนในชุมชน

5) การดูแลและให้ความช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อม โดยการจัดสร้างพื้นที่สวนสาธารณะหรือที่ออกกำลังกายสำหรับผู้สูงอายุ

จากหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่า กระบวนการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ โดยมีผู้สูงอายุในชุมชนเป็นฐาน โดยผ่านการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ได้แก่ องค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ภาคเอกชน องค์กรสาธารณะประโยชน์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการ ในปี พ.ศ. 2536 มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน (เบี้ยยังชีพ) พ.ศ. 2536 เพื่อให้เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนเดือนละ 200 บาท นับเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมประชาสงเคราะห์ โดยยึดถือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องการจัดเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 คุณสมบัติพื้นฐานของผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคือ ประการแรกคือ มีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สองคือ มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนกว่าหรือผู้ที่มีปัญหาซ้ำซ้อนหรือผู้ที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐ เป็นผู้ได้รับการพิจารณาก่อน ต่อมาจากมติคณะรัฐมนตรีการปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ อนุมัติเมื่อ

วันที่ 12 ธันวาคม 2549 ได้ปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุคนละ 500 บาทต่อเดือน อีกทั้งในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสามารถเพิ่มจำนวนเงินต่อเดือน แต่รวมแล้วไม่เกิน 1,000 บาท เพื่อให้เพียงพอต่อสภาพการณ์ดำรงชีพในปัจจุบัน หรืออาจเพิ่มจำนวนผู้รับเบี้ยเลี้ยงได้โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

การจัดบริการและการดูแลผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นเรื่องสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องให้ความร่วมมือ ประชาชนและผู้สูงอายุต้องเป็นผู้สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการของตน ส่วนชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นฝ่ายสนับสนุนให้เกิดการแก้ไขปัญหาและการจัดบริการ ดำเนินงานต่าง ๆ ที่มุ่งเสริมสร้างคุณภาพชีวิตดังกล่าว บทบาทของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัจจัยความพร้อมด้านทรัพยากรและทุนทางสังคมมากมาย ดังนั้น การพัฒนาบทบาทท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุนั้น ต้องเน้นให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ คณะกรรมการกองทุน และวิธีการดำเนินงาน ตลอดจนกระบวนการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในระดับจังหวัด หรือระดับท้องถิ่นถือเป็นสิ่งสำคัญ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกระบวนการทำประชาคมโดยให้ผู้สูงอายุและประชาชนในชุมชนได้เสนอความคิดเห็น พร้อมทั้งกระบวนการกลั่นกรองจากคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่งและเสนอให้ออกเป็นระเบียบร่วมกันหรือเป็นข้อตกลงร่วมกัน หรือให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกันในชุมชน จึงถือว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญและร่วมกันหาแนวทางพัฒนาและเสริมสร้างการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุต่อไป (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2551)

## 7.6 นโยบายสาธารณะของรัฐบาล

รัฐบาลของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนดนโยบาย 11 ด้าน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557) ประกอบด้วย

- 1) การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์
- 2) การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ
- 3) การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ
- 4) การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
- 5) การยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุขและสุขภาพของประชาชน
- 6) การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ
- 7) การส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในประชาคมอาเซียน

8) การพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรม

9) การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

10) การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และการป้องกันปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในภาครัฐ

11) การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

### 7.7 การจัดการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริการสาธารณะ หมายถึง การบริการหรือกิจกรรมที่รัฐจัดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนและสร้างการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาประเทศชาติในภาพรวม โดยมีหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญในการจัดการสาธารณะคือ การจัดการสาธารณะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มีความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการ

การจัดการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดการสาธารณะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสาธารณะให้ เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมาย และกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนและเงินจากการจัดสรรภาษีและอากร เพื่อให้การดำเนินการด้านบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยภารกิจที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับถ่ายโอนจากรัฐแบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านการจัดการสาธารณะ ที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ทางระบายน้ำ ไฟฟ้าสาธารณะ และการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น การบริการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การบริการ สาธารณะสุขมูลฐาน การจัดการศึกษาท้องถิ่น และการบริหารสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในท้องถิ่น ด้าน การจัดระเบียบชุมชน สังคมและรักษาความสงบ เช่น การป้องกันอุบัติเหตุทางถนน การป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย และการจัดการห้องน้ำสาธารณะในท้องถิ่น และด้านสุดท้ายคือ ด้านการลงทุน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวและอาชีพ การพัฒนาป่า ชุมชน และการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีท้องถิ่น เป็นต้น

ปัญหาในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา พบปัญหาต่าง ๆ มากมายที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักการของการจัดบริการสาธารณะ สามารถแบ่งปัญหาของการจัดบริการสาธารณะออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

1) ปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหภาค จากปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในเชิงอำนาจการบริหารจัดการกิจการสาธารณะที่ยังไม่ได้รับอิสระที่แท้จริงในการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะภายในท้องถิ่นด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายและงบประมาณในการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาในเชิงโครงสร้างของระบบการบริหารราชการในการจัดบริการสาธารณะที่ยังเน้นการรวมศูนย์อำนาจ ขาดความชัดเจน มีความซับซ้อน สายการบังคับบัญชายาว และมีโครงสร้างการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งสาเหตุหลักของปัญหาเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการกระจายอำนาจตามบริบททางการเมืองของแต่ละรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจขาดความชัดเจน ไม่มีความต่อเนื่อง และมีความสับสนในการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

2) ปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจุลภาค ที่การจัดบริการสาธารณะยังไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น นอกจากนี้การบริการสาธารณะยังมีลักษณะที่ไม่เหมาะสมอันเป็นผลมาจากการให้บริการสาธารณะที่ไม่ครบถ้วนทุกด้านและทั่วถึงประชาชนทุกกลุ่ม เช่น อาจเน้นประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่มและละเลยประโยชน์ของประชาชนบางกลุ่ม ขาดการลำดับความสำคัญในการจัดบริการสาธารณะที่ควรมีการเตรียมการล่วงหน้าหรือควรมีการพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วน ทำให้การจัดบริการสาธารณะขาดคุณภาพ ขาดความชัดเจน ขาดความเป็นธรรม และไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น

จากข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านผู้สูงอายุ คือ การจัดบริการสาธารณะตามภารกิจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน การสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ซึ่งประกอบด้วย กฎหมาย ข้อตกลง ปฏิญญาสากลที่เกี่ยวข้อง มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล มาตรฐานด้านรายได้ มาตรฐานด้านที่พักอาศัย มาตรฐานด้านนันทนาการ และมาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง เป็นต้น

## 8. การบริหารนโยบายผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ได้รับทราบถึงปัญหาและความต้องการด้านต่าง ๆ ของประชาชนมากที่สุด มีหน้าที่ให้การสงเคราะห์และดูแลผู้สูงอายุตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักในการบริหารประเทศ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุค รวมทั้งนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเตรียมความพร้อมรับมือสังคมผู้สูงอายุ

### 8.1 นโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การดำเนินงานด้านประกันรายได้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 โดยโอนจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป กำหนดวัตถุประสงค์ให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ เทศบาล ทั่วประเทศ จำนวน 7,775 แห่ง เพื่อจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุในพื้นที่ ตามที่ได้ประกาศบัญชีรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ไว้ตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่กำหนด และได้จัดทำโครงการ “มหาดไทยห่วงใย ใส่ใจผู้สูงอายุ” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบบริการ และส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ให้มีสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ได้แก่ ระบบการเฝ้าระวังสุขภาพ/สุขภาพด้วยตนเองและครอบครัว การสร้างเครือข่ายการจัดบริการผู้สูงอายุ บริการ 365 วัน เพื่อให้ผู้สูงอายุเข้าถึงบริการด้านการแพทย์ ด้านสังคม และด้านการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีตลอดทั้งปี โดยแจ้งแนวทางการดำเนินงานและกิจกรรมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ ประกอบด้วย

1) แนวทางด้านการพัฒนาระบบดูแลสุขภาพ

2) แนวทางด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

3) แนวทางด้านการบริการทางสังคม

4) แนวทางด้านการปรับสภาพแวดล้อม โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับตำบล งบประมาณจากหน่วยงานราชการในพื้นที่องค์กรชุมชน องค์กรสาธารณประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในแบบบูรณาการให้เกิดประโยชน์สูงสุด

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี ได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดปทุมธานี พ.ศ. 2561-2564 กำหนดพันธกิจไว้ในข้อ 2.3 ระบุว่า เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมแบบบูรณาการองค์ความรู้และมีส่วนร่วมเพื่อจังหวัดปทุมธานีเป็นสังคมสันติสุขอย่างยั่งยืน

2) กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดปทุมธานี ระบุไว้ใน จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาข้อ 2) ว่า ส่งเสริมคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา เยาวชน และ

ประชาชน โดยส่งเสริมความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การสังคมสงเคราะห์ และพัฒนาการแก้ไขปัญหาทางสังคม ส่งเสริมการดูแลสุขภาพอนามัยและการกีฬา ส่งเสริมการศึกษา การเรียนรู้และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในประเทศ และประเทศสมาชิกกลุ่มอาเซียน ให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

3) ยุทธศาสตร์การพัฒนา ยุทธศาสตร์ที่ 2 ส่งเสริมคุณภาพชีวิต ระบุไว้ในแนวทางการพัฒนา ข้อ 2.2 การสังคมสงเคราะห์ ข้อ 2.3.1 พัฒนาศักยภาพผู้ยากไร้ ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ด้อยโอกาสและผู้ป่วยเอดส์ รวมทั้งข้อ 2.3.2 ช่วยเหลือผู้ยากไร้ ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ด้อยโอกาสและผู้ป่วยเอดส์

เทศบาลนครรังสิต กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนา ดังนี้

1) วิสัยทัศน์การพัฒนานครรังสิต คือ “เทศบาลนครรังสิต เป็นนครแห่งคุณภาพชีวิต ในปี 2562”

2) จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย

- (1) ปรับปรุงทัศนียภาพเมืองให้ร่มรื่น น่าอยู่
- (2) เผยแพร่ความรู้และพัฒนาการบริการด้านสาธารณสุขให้ประชาชนได้ทั่วถึง
- (3) ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดรวมทั้งสร้างความปลอดภัยในชีวิตของประชาชน
- (4) พัฒนาการศึกษายให้เยาวชนในพื้นที่อย่างทั่วถึง
- (5) สร้างความตระหนักในการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม

เทศบาลเมืองปทุมธานี กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนา เทศบาลเมืองปทุมธานี ดังนี้

1) วิสัยทัศน์การพัฒนา เทศบาลเมืองปทุมธานี คือ “ประชาชนมีคุณภาพชีวิตดี วิถีชุมชนอบอุ่น ชุมชนประกอบอาชีพมั่นคง เชื่อตรงบริหาร จัดการภาครัฐ เคร่งครัดคุณภาพบริการ มีระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์”

2) ยุทธศาสตร์การพัฒนา ยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมคุณภาพชีวิต ระบุแนวทางการพัฒนา ดังนี้

- (1) การส่งเสริมความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (2) การพัฒนาและส่งเสริมการศึกษา
- (3) การพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางสังคม การสังคมสงเคราะห์
- (4) การส่งเสริมการดูแลสุขภาพอนามัย การกีฬา และนันทนาการ

เทศบาลตำบลระแหง กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนา ดังนี้

- 1) วิสัยทัศน์ คือ “โปร่งใส เชื่อสัตย์ ตรวจสอบได้ ส่งเสริมทุกด้าน เพื่อการพัฒนา”
- 2) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาสังคม โดยกำหนดเป้าประสงค์ไว้ดังนี้
  - (1) ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชน

- (2) ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยเอดส์ ได้รับสวัสดิการอย่างเพียงพอ  
 (3) ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

## 8.2 การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุของรัฐบาล

การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญมาเป็นเวลานาน เห็นได้จากการจัดตั้งสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุขึ้นเป็นแห่งแรกในปี พ.ศ. 2496 โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้การอุปการะแก่ผู้สูงอายุที่ไร้ญาติและไม่มีที่พึ่งพาอาศัย ต่อจากนั้นได้มีการจัดตั้งสถานสงเคราะห์เพิ่มขึ้นเรื่อยมา รวมทั้งได้มีการจัดบริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เช่น การจัดตั้งศูนย์บริการผู้สูงอายุ โครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน เป็นต้น โดยมีการกำหนดนโยบายและแผนในทุกระดับเกี่ยวกับเรื่องการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุมากขึ้นตามลำดับ เพื่อให้เพียงพอทั่วถึงและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคม

รูปแบบการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ” ได้เริ่มเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2535 จากแนวคิดของกรมประชาสัมพันธ์ (ในรัฐบาลสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี สองสมัย ระหว่างปี พ.ศ. 2535-2538) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถือเป็นสวัสดิการสังคมประเภทหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรให้กับผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ โดยผ่านการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ได้แก่ องค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีบทบาทในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน (เบี้ยยังชีพ) พ.ศ. 2536 เพื่อให้เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน เดือนละ 200 บาท (ปัจจุบัน การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะได้รับเงินช่วยเหลือเป็นรายเดือนต่อเนื่อง โดยอัตราเพิ่มขึ้นเป็นขั้นบันไดตามช่วงอายุ คือ อายุ 60-69 ปี ได้รับเงิน 600 บาท/เดือน อายุ 70-79 ปี ได้รับเงิน 700 บาท/เดือน อายุ 80-89 ปี ได้รับเงิน 800 บาท/เดือน และอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเงิน 1,000 บาท /เดือน) นับเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต่อมาในปี พ.ศ. 2544-2545 จากนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล การกิจเรื่องนี้จึงถูกถ่ายโอนไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร ดังนั้น เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจ และได้มีการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (มัทธา ศรีพนา, 2557, หน้า 10-12) นอกจากนี้รัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญด้านผู้สูงอายุเช่นเดียวกัน โดยให้มีการเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการมีกิจกรรมที่เหมาะสม เพื่อสร้างสรรค์และไม่ก่อภาระต่อสังคมในอนาคต โดยจัดเตรียมระบบการ

ดูแลในบ้าน สถานพักฟื้น และโรงพยาบาล ที่เป็นความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว รวมทั้งพัฒนาระบบการเงินการคลังสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ

สิทธิของผู้สูงอายุได้ถูกนำมาบัญญัติในกฎหมายไทยหลายฉบับ ทั้งในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายกำหนดโครงสร้างการปกครองประเทศ และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุเป็นครั้งแรกคือประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2499 เมื่อพิจารณาภาพรวมของผู้สูงอายุในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติต่าง ๆ พบว่า ผู้สูงอายุมักจะถูกบัญญัติอยู่ในบทบัญญัติเดียวกันกับผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ โดยบทบัญญัติเหล่านั้นกำหนดมาตรการให้การปกป้องคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุและผู้พิการหรือทุพพลภาพเป็นพิเศษจากบุคคลกลุ่มอื่นในฐานะที่ผู้สูงอายุและผู้พิการหรือทุพพลภาพเป็นบุคคลที่มีความเจ็บป่วยถาวรและมีความอ่อนด้อยทางกายภาพ

กฎหมายไทยเริ่มมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะต่างหากจากผู้พิการหรือทุพพลภาพเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยบัญญัติให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (ตามมาตรา 54) อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แม้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จะกำหนดมาตรการส่งเสริมผู้สูงอายุในด้านการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพ รวมทั้งการพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม (ตามมาตรา 11 (2) และ (4)) นอกเหนือจากมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุในด้านการฝึกอาชีพและด้านรายได้ (ตามมาตรา 11 (3) (6) (7) (10) และ (11)) ก็ตาม แต่ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนสถานภาพของผู้สูงอายุจากเดิมที่เป็นภาระของสังคมมาเป็นกำลังของสังคม

การที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ ซึ่งหมายถึงจำนวนของผู้สูงอายุในแต่ละครัวเรือนจะมีมากกว่าคนวัยทำงาน ทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพัฒนาผู้สูงอายุให้สามารถพึ่งพาตนเองได้และพ้นจากสภาพการเป็นภาระของสังคมหรือคนในครอบครัว ภารกิจนี้เป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนที่มีบทบาทในด้านการจ้างงานหรือการสร้างรายได้ มิใช่หน้าที่ของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและการสร้างรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุอยู่ในสังคมของการจ้างงานหรือการสร้างรายได้ให้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ์, 2551, หน้า 19-20)

### 8.3 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุมิสิทธิได้รับความคุ้มครองตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การดังกล่าวได้ออกหลักการผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไปเมื่อ

วันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1991 (United Nations Principles for Older Persons Adopted by General Assembly Resolution 46/91 of 16 December 1991) ได้กำหนดให้มีหลักการ 5 หลัก ดังต่อไปนี้ (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ, 2553, หน้า 11-12)

### 1) การมีเสรีภาพ

ผู้สูงอายุที่มีเสรีภาพในสิทธิได้รับปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ ทั้งจากการจัดสรรรายได้ การสนับสนุนช่วยเหลือจากครอบครัวและชุมชน ตลอดจนการช่วยเหลือตนเอง พึ่งมีสิทธิและโอกาสได้ทำงานหรือมีโอกาสที่จะสร้างรายได้ทางอื่นให้กับตนเองและมีส่วนร่วมในการกำหนดการเกษียณอายุการทำงาน พึ่งมีสิทธิเข้าถึง โครงการฝึกอบรมและโครงการด้านการศึกษาที่เหมาะสม พึ่งมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย และสามารถที่จะปรับให้เข้ากับสภาพพึ่งพอใจส่วนบุคคลและความสามารถที่เปลี่ยนไป และพึ่งมีสิทธิที่จะพักอาศัยอยู่ที่บ้านของตนเองได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

### 2) การมีส่วนร่วม

ผู้สูงอายุที่มีสิทธิคงอยู่ในสังคม และมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนด และดำเนินนโยบายที่มีผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่อย่างดีของผู้สูงอายุ รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยนความรู้และทักษะกับคนรุ่นใหม่ พึ่งมีสิทธิที่จะแสวงหาและพัฒนาโอกาสในการให้บริการแก่ชุมชน และทำงานอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมกับความสนใจและความสามารถ และพึ่งมีสิทธิที่จะก่อตั้งขบวนการหรือสมาคมเพื่อผู้สูงอายุ

### 3) การได้รับการอุปการะเลี้ยงดู

ผู้สูงอายุที่มีสิทธิที่จะได้รับการอุปการะเลี้ยงดู และการปกป้องคุ้มครองจากครอบครัวและชุมชน ตามคุณค่าวัฒนธรรมของแต่ละระบบสังคม พึ่งมีสิทธิเข้าถึงบริการด้านการดูแลสุขภาพ เพื่อช่วยให้สามารถและคงไว้หรือฟื้นฟูสมรรถภาพด้านร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ ให้อยู่ในระดับที่สมบูรณ์ที่สุด และเพื่อช่วยป้องกันหรือชะลอการเกิดภาวะเจ็บป่วยด้วย พึ่งมีสิทธิได้รับบริการทางด้านสังคมและกฎหมาย เพื่อส่งเสริมอิสรภาพในการดำเนินชีวิต การปกป้องคุ้มครองและการอุปการะเลี้ยงดู พึ่งมีสิทธิได้รับประโยชน์จากการเลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์ ซึ่งจะให้บริการด้านการปกป้องคุ้มครอง การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการกระตุ้นทางด้านจิตใจและสังคม ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและบรรยากาศที่เป็นมิตร ตามความเหมาะสมกับสถานภาพและความต้องการและพึ่งมีสิทธิมนุษยชน ทั้งปวงและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในขณะที่อยู่ในสถานที่ใด ๆ หรือในสถานที่ให้บริการดูแลรักษา รวมตลอดถึงพึงได้รับการยอมรับในศักดิ์ศรี ความเชื่อ ความต้องการ และความเป็นส่วนตัว ตลอดจนสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการอุปการะเลี้ยงดู และคุณภาพชีวิตของตนเอง

#### 4) การบรรลุความต้องการ

ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะแสวงหาโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ และพึงมีสิทธิเข้าถึงแหล่งการศึกษา วัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนา และนันทนาการในสังคม

#### 5) การมีศักดิ์ศรี

ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี และมีความมั่นคงปลอดภัย ปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์ ตลอดจนจากการปฏิบัติอย่างทารุณทั้งทางร่างกาย และจิตใจ และพึงได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางวัย เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ภูมิภาค ศาสนา ความพิการ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสถานภาพอื่นใด

นอกจากนั้น การให้หลักประกันทางสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นเรื่องที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกได้ให้ความสนใจอย่างมาก จนมีการจัดตั้งเป็นสมาคมประกันทางสังคมระหว่างประเทศ (International Social Security Association) โดยจัดตั้งขึ้นที่กรุงเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส และมีการกำหนดบทบาทเกี่ยวกับการประกันทางสังคมของประเทศที่กำลังพัฒนา โดยให้ความสำคัญสนับสนุนทางเศรษฐกิจกรณีผู้สูงอายุ

### 8.4 รูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทยและต่างประเทศ

#### 1) รูปแบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย

(1) การประกันสังคม (Social Insurance) เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคง ในการดำรงชีวิตและคุ้มครองลูกจ้าง ปัญหาการขาดรายได้เมื่อเกษียณอายุการทำงาน สภาพสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ผู้สูงอายุได้รับการเกื้อหนุนจากครอบครัวน้อยลง ปัญหาสุขภาพที่เรื้อรังส่งผลให้ตัวเลขค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง ระบบประกันสังคมในประเทศไทยประกอบด้วย กองทุนต่าง ๆ ดังนี้ 1) กองทุน ประกันสังคมกรณีชราภาพ เป็นการส่งเสริมการออมสำหรับกลุ่มแรงงานที่เป็นลูกจ้าง ในภาคเอกชน ของกระทรวงแรงงาน 2) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นการออมภาค บังคับสำหรับกลุ่มข้าราชการ 3) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการซึ่งจดทะเบียน (กสจ.) ผลประโยชน์ที่ได้รับ คือ เงินบำเหน็จลูกจ้างและเงินที่สมาชิกส่งสมทบเข้ากองทุน 4) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นจุดเริ่มต้นของการส่งเสริมการออมแบบสมัครใจ 5) กองทุนรวมเพื่อการ เลี้ยงชีพ เป็นการออมแบบสมัครใจ สำหรับกลุ่มประชาชนทั่วไปที่มีกำลังการออมมาก 6) กองทุน สงเคราะห์ ครูใหญ่และครู โรงเรียนเอกชนซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งขึ้น เป็นการออมภาคบังคับ 7) กองทุน ทวีสุข เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อส่งเสริม ให้เกษตรกร ออมเงินไว้ใช้เป็นสวัสดิการแก่ตนเองและครอบครัว 8) กองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นการส่งเสริมการออม ในระดับชุมชน เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยสถาบัน พัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน) และ 9) กองทุนการออมชราภาพ

(กช.) กระทรวงการคลัง เป็นผู้จัดตั้งกองทุน เป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพขั้นพื้นฐาน แบบสมัครใจ

(2) การการช่วยเหลือสาธารณะ (Public Assistance) เป็นการสงเคราะห์แบบให้เปล่า สำหรับผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ เนื่องจากช่วยเหลือตนเองไม่ได้ด้วยโอกาสทางสังคม และไร้ที่พึ่ง รูปแบบของสวัสดิการที่มีอยู่คือ 1) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการจ่ายเงินแบบให้เปล่า ตามมติของ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) จ่ายเบี้ยยังชีพ แบบ ขึ้นบันไดให้กับผู้สูงอายุ โดยผู้ที่มีอายุ 60-69 ปีได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 600 บาทต่อเดือน ผู้ที่มี อายุ 70-79 ปีได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 700 บาทต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 80-89 ปีได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 800 บาท ต่อเดือน และผู้ที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 1,000 บาทต่อเดือน โดยให้มี ผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554 เป็นต้นไป 2) กองทุนดูแลผู้สูงอายุที่ขาดที่พึ่ง โดยสำนักส่งเสริม และพิทักษ์ ผู้สูงอายุ เป็นการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุกรณีเดือดร้อนจากการทารุณกรรม ถูกแสวงหา ประโยชน์ โดยมีขอบด้วยกฎหมายและถูกทอดทิ้ง การสนับสนุนการจัดการงานศพผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน และการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัย อาหารและ เครื่องนุ่งห่ม 3) การได้รับคำปรึกษาในทางคดีการช่วยเหลือจากการทารุณกรรมและถูกทอดทิ้ง โดยกระทรวงยุติธรรม ให้คำแนะนำปรึกษา ที่เกี่ยวข้องในทางคดีสำหรับผู้สูงอายุ 4) การยกเว้นค่าเข้าชม สถานที่ของรัฐ โดยกระทรวงคมนาคม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ผู้สูงอายุเข้าชมฟรี 5) การช่วยเหลือ ด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม โดยกระทรวงคมนาคมให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ โดยรถไฟฟ้า/รถไฟฟ้า/รถ บขส./ขสมก. ลดค่าโดยสารครึ่งราคาและการบินไทยลดค่าโดยสาร ภายในประเทศร้อยละ 15

(3) การบริการสังคม (Social Service) เป็นระบบบริการที่ตอบสนองความต้องการ ขั้นพื้นฐานของประชาชนประกอบด้วยบริการด้านต่าง ๆ 5 ด้าน คือ

(3.1) ด้านสุขภาพอนามัย ประกอบด้วย 1) หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ถือเป็น สิทธิ ขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน ให้บริการครอบคลุมด้านการตรวจสุขภาพ การรักษาพยาบาล และการ ส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ดำเนินงาน โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) 2) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขจาก พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) มีการจัดช่องทางเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุแยกจาก ผู้รับบริการทั่วไปในแผนกผู้ป่วยนอก 3) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล เป็น โครงการดูแล สุขภาพ ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นบนพื้นฐานแนวคิด “หุ้นส่วนการดูแล” ประกอบด้วย ประชาชนในพื้นที่ สถานบริการสุขภาพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) การดูแล ที่บ้าน (Home Care) เป็นบริการสำหรับผู้สูงอายุอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเหมาะกับผู้ป่วยผู้สูงอายุที่อาการ

ไม่รุนแรงและไม่สะดวกในการเดินทางมารักษาที่โรงพยาบาล เป็นการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้ใช้บริการ และ ผู้สูงอายุส่วนมากพึงพอใจที่จะรับการรักษาพยาบาลที่บ้าน 5) โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) เป็นโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุขาดผู้ดูแล ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ถูกทอดทิ้ง ถูกกลั่นแกล้ง และผู้สูงอายุที่ได้รับการดูแลไม่ถูกต้อง โดยอาศัยการสร้างอาสาสมัคร จากอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) หรือประชาชนในชุมชนที่สมัครใจทำหน้าที่เป็นผู้ให้การดูแลช่วยเหลือฟื้นฟู ผู้สูงอายุในชุมชน

(3.2) ด้านการศึกษา ประกอบด้วย 1) การศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ โดยศูนย์ส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียนกลุ่มเป้าหมายพิเศษ (สกพ.) ได้พัฒนาแนวทางการจัดการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับผู้สูงอายุตามความต้องการและความสนใจของผู้สูงอายุ เช่น การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ การเสริมสร้างคุณค่าและการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับผู้สูงอายุ การเสริมสร้างความร่วมมือเพื่อความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ เป็นต้น 2) การศึกษาเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ เช่น “ชมรมการศึกษาเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (Old People Playing Young Club, หน้า OPPY)” เป็นชมรมที่มุ่งเผยแพร่ความรู้และทักษะในการใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตให้แก่ผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุจะต้องจ่ายค่าบริการเอง

(3.3) ด้านที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย การสงเคราะห์ที่อยู่อาศัยและการดูแล เป็นบริการในสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุที่ครอบคลุมความจำเป็นด้านปัจจัย 4 รวมทั้งบริการด้านการรักษาพยาบาล กายภาพบำบัด สาสนกิจ งานอดิเรก นันทนาการ กิจกรรมส่งเสริมประเพณีและวัฒนธรรม ปัจจุบันมีสถานสงเคราะห์ของรัฐ 21 แห่ง

(3.4) ด้านการมีงานทำและการมีรายได้ประกอบด้วย กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จัดทำโครงการที่ยึดหลักการให้ผู้สูงอายุเป็นแกนนำในการกำหนดและตัดสินใจร่วมกันในการบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุตนเอง

(3.5) ด้านบริการสังคมและนันทนาการ ประกอบด้วย 1) ชมรมผู้สูงอายุ รูปแบบบริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่มีการพัฒนาขึ้นอย่างมากในปัจจุบัน ชมรมผู้สูงอายุเป็นการรวมกลุ่มกันทางสังคมของผู้สูงอายุที่มีความสนใจและมีอุดมการณ์ร่วมกัน ในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการสร้างคุณภาพทั้งทางกาย จิต และสังคม เพื่อให้ชีวิตมีคุณค่าและมีคุณภาพประโยชน์ ทั้งแก่ตนเอง ครอบครัวและสังคม โดยมีสภาผู้สูงอายุและกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ แต่ผู้บริหารจัดการและดำเนินการหลัก คือ กลุ่มผู้สูงอายุเอง การดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุในลักษณะเครือข่าย ทำให้งานด้านผู้สูงอายุเข้มแข็งมากขึ้น 2) ศูนย์อเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุ เป็นสถานที่ที่เป็นศูนย์รวมขององค์การ ชุมชน ผู้สูงอายุ เพื่อจัดกิจกรรมด้านสุขภาพ สังคม จิต และปัญญา โดยมีแนวคิดพื้นฐาน คือ การใช้ชุมชนเป็นฐานในการให้บริการการดูแลระยะยาว

สำหรับผู้สูงอายุและการจัดบริการแบบองค์รวม 3) ศูนย์ชุมชนเพื่อผู้สูงอายุ ให้บริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย จากผู้สูงอายุการบริการที่จัดให้เช่น กายภาพบำบัด อาชีวบำบัด ออกกำลังกาย ศาสนกิจ กิจกรรม นันทนาการ ตลอดจนกิจกรรมในวันสำคัญต่าง ๆ 4) ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัด เป็นโครงการที่จัดตั้ง ขึ้นมาเพื่อสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนของตนเอง โดยมีวัดหรือสถาบัน ทางศาสนาเป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรม และ 5) กองทุนผู้สูงอายุ เพื่อสนับสนุนอุดหนุนโครงการ สำหรับองค์กรของผู้สูงอายุหรือองค์กรที่ทำงานด้านผู้สูงอายุเพื่อคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุ ให้มีศักยภาพ มีความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

(4) การช่วยเหลือเกื้อกูลของภาคประชาชน เป็นการจัดสวัสดิการสังคมโดยกลุ่มต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการหลัก เช่น การจัดสวัสดิการชุมชนที่ครอบคลุมการเกิด แก่ เจ็บ ตาย กลุ่มออมทรัพย์ ที่มีรูปธรรมก้าวหน้าชัดเจน ทั้งเชิงองค์ความรู้กลไก และพื้นที่ดำเนินการ ในอีกด้านหนึ่งภาคธุรกิจ เอกชนที่เดิมมุ่งหวังผลประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันได้ปรับบทบาทเข้ามาช่วยเหลือร่วมรับผิดชอบปัญหาสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการจัดสวัสดิการ โดยปัจเจกชน อาทิจำกัดซื้อประกันชีวิตรูปแบบต่าง ๆ ผ่านกิจการประกันภัยของเอกชน ซึ่งเข้ามาช่วยเติมเต็มหรือยกระดับสวัสดิการในภาพรวม ให้สมบูรณ์มากขึ้นอย่างมาก ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะ ได้มีการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในหลาย รูปแบบ ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุไทย (นารีรัตน์ จิตรมนตรี และสาวิตรี ทยานศิลป์, 2552) ดังนี้

- ขาดการบูรณาการและขาดความต่อเนื่องในงานสวัสดิการผู้สูงอายุมีการดำเนินงาน แยกส่วนไม่มีลักษณะบูรณาการ และมีอุปสรรคปัญหาในเรื่องอำนาจสั่งการ กลไกการขับเคลื่อนขาด ความต่อเนื่องทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติจึงเป็นผลให้ไม่บรรลุเป้าหมาย

- ขาดการนำนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง

- ขาดแคลนทั้งงบประมาณและบุคลากร

- สวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้สูงอายุ ไม่สามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างแท้จริง ไม่ครอบคลุมผู้สูงอายุทั้งหมดและยังไม่สามารถกระจาย ได้ทั่วถึง

- แนวคิดในการบริการเชิงสงเคราะห์ระดับรายบุคคลไม่สามารถสร้างความเข้มแข็ง ให้แก่ผู้สูงอายุให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน และการจัดให้ผู้สูงอายุอยู่แยกจากครอบครัวทำให้ ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตไม่ดีและมีความรู้สึกท้อแท้

- ผู้สูงอายุขาดการรับรู้และความเข้าใจในสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติ

ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

- การจัดบริการที่ภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือ ประเด็นสำคัญ คือ บุตรหลานหรือคนในครอบครัวขาดความตระหนักถึงความสำคัญของผู้สูงอายุ เพราะคิดว่าผู้สูงอายุเป็นภาระของครอบครัวหรือสังคม จึงให้ความสนใจและความเข้าใจ ต่อผู้สูงอายุ น้อย ส่งผลให้ผู้สูงอายุมีความต้องการสวัสดิการสังคมจากภาครัฐ ภาคเอกชนหรือภาคประชาชน เพื่อเติมเต็มความต้องการของผู้สูงอายุเองมากขึ้น

## 2) รูปแบบสวัสดิการผู้สูงอายุในต่างประเทศ

### (1) ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีสวัสดิการด้านหลักประกันรายได้ผ่านระบบบำนาญแบบสมัครใจ โดยเป็นการออมในลักษณะของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ดำเนินการ โดยกองทุนบำนาญสำหรับลูกจ้าง (บริษัทเอกชน) และกองทุนบำนาญแห่งชาติ (ภาครัฐบาล) ระบบบำนาญ ประกอบด้วย

#### (1.1) บำนาญพื้นฐาน (basic pension)

- เป็นระบบแบบ PAYGO คือ มีการกำหนดประโยชน์ทดแทนแน่นอน การเก็บเงิน สมทบ และจ่ายประโยชน์ทดแทนในอัตราเดียวโดยไม่อิงกับรายได้

- ปัจจุบันผู้ประกันตนจะถูกหักเงินจำนวน 13,860 เยน/เดือน และผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนต้องมีอายุ 65 ปีขึ้นไป และจ่ายสมทบมาไม่ต่ำกว่า 25 ปี (ผู้ประกันตนสามารถขอรับประโยชน์ทดแทนได้ตั้งแต่อายุ 60 ปีในอัตราร้อยละ 70 ของเงินที่จะได้รับเมื่ออายุครบ 65 ปี และสามารถเลื่อนการรับเงินได้ไปจนถึงอายุ 70 ปีซึ่งจะได้รับเงินจำนวนร้อยละ 142 ของเงินที่ได้รับเมื่ออายุครบ 65 ปี)

#### (1.2) บำนาญที่เกี่ยวข้องกับรายได้ (Income-related pension)

- เป็นระบบ defined benefit ที่เรียกเก็บเงินจากลูกจ้างหรือพนักงานในบริษัท ที่มีจำนวนลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ลูกจ้างภาครัฐบาล ครูและพนักงาน โรงเรียนเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของ The National Government Employees' Mutual Aid Association, Local Government Employees' Mutual Aid Association และ Private School Teachers and Employees' Mutual Aid Association

- ผู้ประกันตนในปัจจุบันจ่ายเงินเข้าระบบในอัตรา 142.88 เยน/รายได้ 1,000 เยน ช่วงเริ่มต้นระบบบำนาญ ญี่ปุ่นได้กระจายอำนาจให้กลุ่มแม่บ้านและชุมชนเข้ามา มีบทบาทในการเก็บเงินสมทบ โดยอนุญาตให้หักเงินบางส่วนเป็นค่าบริหารจัดการ ทำให้อัตราเก็บเงินสมทบค่อนข้างดี มาก ต่อมาเปลี่ยนระบบจัดเก็บโดยรวมการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง และให้ Social Insurance Agency (SIA) เป็นผู้บริหารจัดเก็บของทั้งประเทศ

ทั้งนี้ปัญหาของระบบบำนาญของญี่ปุ่น ได้แก่

- ข้อมูลการส่งเงินสมทบและการให้เงินบำนาญไม่สะท้อนสถานะปัจจุบัน (ปกปิด ความผิดพลาดจากการทำงาน)

- การบริหารจัดการที่ด้อยประสิทธิภาพ การลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่ต่ำ ประชาชนไม่เชื่อมั่นในระบบบำนาญและคาดว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมในอนาคต จึงเลือกที่จะไม่จ่ายเงินสมทบ

- การจ่ายเงินบำนาญ เนื่องจากโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ สำหรับแนวทางแก้ไข คือ

- รัฐบาลออกกฎบังคับและลงโทษผู้ไม่จ่ายเงินสมทบบำนาญถือว่ามีความผิด และรัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดการนำสินทรัพย์ของผู้นั้นมาแปลงสภาพเพื่อจ่ายเงินสมทบได้

- นักวิชาการเสนอให้รัฐบาลใช้เงินจากภาษีมูลค่าเพิ่มแทนการใช้ภาษีทั่วไป ในการสนับสนุนระบบบำนาญถ้วนหน้า (แต่นักวิชาการอีกกลุ่มไม่เห็นด้วยกับแนวทางแก้ปัญหานั้น โดยเห็นว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะถดถอยไม่เหมาะสมกับโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายรายได้ และยังสร้างภาระให้กับผู้สูงอายุทุกคนที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำอยู่แล้ว)

## (2) เครือรัฐออสเตรเลีย

บริการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในประเทศออสเตรเลีย ประกอบด้วย

### (2.1) หลักประกันรายได้ ได้แก่

- เงินบำนาญผู้สูงอายุ (Old Age Pension)
- รัฐบาลนำเงินมาจ่ายให้ผู้เกษียณอายุ (ผู้ชายอายุ 65 ปีขึ้นไป และผู้หญิงอายุ 60-65 ปีขึ้นไป) ในอัตราคงที่ โดยจะปรับปีละ 2 ครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ
- ผู้ที่ต้องการใช้สิทธิต้องยื่นเรื่องให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคุณสมบัติก่อน
- เงินส่วนนี้จะเป็นรายได้หลักของผู้เกษียณอายุชาวออสเตรเลีย
- เงินออมภาคบังคับ Superannuation Guarantee
- ตั้งแต่ ค.ศ. 2002 นายจ้างต้องจัดสรรเงินร้อยละ 9 ของค่าจ้างเข้าระบบ superannuation guarantee ตามบัญชีรายบุคคลของลูกจ้าง โดยลูกจ้างสมทบเงินหรือไม่ก็ได้
- ลูกจ้างสามารถเลือกกองทุนที่จะนำเงินส่วนนี้ไปลงทุนได้
- ระบบนี้ครอบคลุมแรงงานอายุ 18-70 ปีที่มีรายได้ต่อเดือน 450 ออสเตรเลีย ดอลลาร์หรือมากกว่า superannuation guarantee
- เกษียณอายุเมื่ออายุ 55 ปี (และจะค่อย ๆ ปรับเป็น 60 ปีในช่วง ค.ศ. 2015-2025)
- ผู้เกษียณอายุสามารถเลือกรับเงินรายปีหรือเงินก้อนก็ได้

- แร้งงานร้อยละ 90 ในออสเตรเลียอยู่ในระบบนี้

(2.2) ด้านสวัสดิการทางสังคม ประชากรผู้สูงอายุหรือ Senior Citizen คือ ผู้สูงอายุที่ถือสัญชาติออสเตรเลียมีอายุเกิน 60 ปีและผู้อยู่อาศัยถาวร (ถือสัญชาติอื่น) ที่อายุเกิน 60 ปีและได้อยู่อาศัยในออสเตรเลียแล้วเกิน 10 ปีสามารถขอ “บัตร” หลักฐานแสดงความเป็นผู้สูงอายุได้ตามที่ทำการเทศบาลท้องถิ่น (Council) บัตรนี้เป็นบัตรตลอดชีพ มีประโยชน์ในการดำเนินชีวิตประจำวัน สามารถใช้ลดราคาได้เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าแก๊ส ค่าคูนั่ง ค่าโดยสารรถประจำทางในเขตเมือง ได้แก่ รถไฟ รถราง รถเมล์และยังได้สิทธิ เดินทางโดยรถไฟไปต่างเมืองในรัฐฟรี 1 เที่ยว คือ ออกเขาไปให้จากตัวเอง ในแต่ละปี ทุก ๆ ต้นปีทางการจะส่งเอกสารเรื่องสำคัญ ๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุที่ต้องการให้ผู้สูงอายุรับรู้รวมทั้งรายการต่าง ๆ ที่จัดให้ผู้สูงอายุในปีนั้น ๆ เช่น สัปดาห์ผู้สูงอายุ (Senior Week) เป็นต้น พร้อมหนังสือเล่มเล็กมีรายชื่ออาคารร้านค้า บริการต่าง ๆ ตั้งแต่ที่พักตากอากาศ ร้านทำแว่นตา ไปจนร้านอาหารที่ยินดีลดราคาให้ผู้สูงอายุที่มีสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์รวมแล้วอยู่ในระดับที่รัฐ จัดว่าเป็นผู้มีฐานะดีจะได้รับการช่วยเหลือบริการทั้งจากภาครัฐและเอกชนตามสิทธิทุกอย่าง ส่วนผู้สูงอายุ ที่มีฐานะต่ำกว่ารัฐจะช่วยเหลือทางการเงิน โดยให้เป็น “Pensioner” (ผู้รับบำนาญ ผู้รับเงินสงเคราะห์)

(2.3) ด้านสุขภาพ การดูแลเรื่องสุขภาพและโรคร้ายไข้เจ็บ รัฐบาลจะมีจดหมายเรียกตามวาระ เช่น ให้ไป ฉีดวัคซีน ตรวจมะเร็งเต้านม มะเร็งปากมดลูก มะเร็งลำไส้การเจ็บป่วยธรรมดา การเจ็บป่วยกรณีที่เกี่ยวข้อง “โรครุนแรง” คือเกิดขึ้นกับคนแก่ส่วนใหญ่ (เช่น นัยน์ตาแห้ง ความดันโลหิตสูง ไขมันในเลือดสูง เป็นต้น) การขอรับการตรวจ (เช่น เจาะเลือดตรวจร่างกายประจำปี X-Ray กระดูก สแกนสมอง) อุบัติเหตุ/อาการเจ็บป่วยสาหัส การผ่าตัดที่ไม่ใช่กรณีฉุกเฉิน (เช่น การผ่าตัดเปลี่ยนเข้า การผ่าตัดเปลี่ยนสะโพก เป็นต้น) รัฐจะดูแลและจ่ายค่ารักษาพยาบาลเหล่านี้ทั้งหมด ส่วนค่ายารัฐจะช่วยเหลือ ค่าใช้จ่ายเพียงบางส่วน

(2.4) สวัสดิการอื่น ๆ เนื่องจากรัฐสนับสนุนให้ผู้สูงอายุเลี้ยงสุนัขเพื่อบำรุงสุขภาพกาย สุขภาพใจ และอารมณ์ จึงอนุมัติให้เลี้ยงได้ไม่เกิน 2 ตัว ในเครือรัฐออสเตรเลียการเลี้ยงสุนัขต้องขึ้นทะเบียน และต้องเสีย ค่าทะเบียนเป็นรายปีซึ่งกรณีผู้สูงอายุจะได้ส่วนลดค่าทะเบียนสุนัข อีกทั้งรัฐได้จัดสวัสดิการช่วยเหลือ โดยให้ส่วนลดด้านสาธารณูปโภค เช่น ค่าโทรศัพท์ค่าไฟฟ้า ค่าแก๊ส เป็นต้น ผู้สูงอายุที่อายุเกิน 90 ปีจำนวนไม่น้อยยังคงขับรถอยู่ กล่าวคือ เมื่ออายุเกิน 80 ปี ใบขับขี่หมดอายุถ้าผู้สูงอายุต้องสอบข้อเขียนใหม่ จะมีเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกทำให้ถึงที่บ้าน โดยทดสอบให้อ่านคำถามและให้ตอบ พาแพทย์มาตรวจวัดสายตา พร้อมถ่ายรูปไปด้วย ถ้าเห็นว่ายังสามารถขับได้จะส่งใบขับขี่ใบใหม่มาทางไปรษณีย์ใบขับขี่จะมีรูปเจ้าของติด ซึ่งสามารถใช้แทนบัตรประจำตัวประชาชนได้

### (3) ราชาอาณาจักรสวีเดน

ราชาอาณาจักรสวีเดน เป็นประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการที่ดีมากและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน สาเหตุหลักที่สวีเดนสามารถจัดสวัสดิการสังคมได้ดีเนื่องจากการจัดเก็บภาษีเพื่อสวัสดิการสังคม ในอัตราก้าวหน้าที่สูงถึงประมาณร้อยละ 40 ของเงินเดือน และเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้รายได้ และคุณภาพชีวิตของประชาชนใกล้เคียงกัน ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุสามารถแบ่งออกได้ 3 ระดับ ได้แก่

(3.1) รัฐสภา คือ ผู้รับผิดชอบในระดับชาติมีหน้าที่รับผิดชอบในการออกกฎหมายและควบคุมการให้บริการ โดยมีกรให้บริการผ่านหน่วยงานกลางที่เรียกว่า “สุขภาพและสวัสดิการแห่งชาติ” (The National Board of Health and Welfare)

(3.2) สภามณฑลหรือสภาระดับภูมิภาค คือ ผู้รับผิดชอบในระดับภูมิภาค มีหน้าที่รับผิดชอบ การให้บริการด้านสุขภาพ และการสาธารณสุขแก่ประชาชนในพื้นที่ระดับภูมิภาค

(3.3) เทศบาล คือ ผู้รับผิดชอบในระดับท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่อง การให้บริการด้านสังคมในระดับท้องถิ่น

จากข้อมูลในอดีต พบว่าค่าใช้จ่ายสำหรับการดูแลผู้สูงอายุอยู่ที่ 80.3 พันล้าน โครน ใน ค.ศ. 2006 และ 91.8 พันล้าน โครน ในปี ค.ศ. 2008 โดยที่ประมาณร้อยละ 4 ของค่าใช้จ่ายมาจากการเก็บค่าบริการจากผู้ป่วย ส่วนที่เหลือมาจากภาษีรายได้ท้องถิ่นและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล สำหรับในส่วนของเทศบาลนั้นมีที่มาของงบประมาณที่นำมาจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจาก 3 แหล่ง ดังนี้

- (1) ภาษีทางตรง ได้แก่ ภาษีรายได้ท้องถิ่น
- (2) เงินช่วยเหลือหรืออุดหนุนจากรัฐบาลกลาง
- (3) เงินค่าธรรมเนียมการบริการที่เก็บจากผู้เข้ามาใช้บริการในระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ การจัดบริการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในราชาอาณาจักรสวีเดน ครอบคลุมบริการต่อไปนี้

(1) การให้บริการดูแลสุขภาพและการดูแลระยะยาว ตั้งแต่ ค.ศ. 2003 ทุกคนในประเทศ มีสิทธิเสรีภาพในการเลือกการดูแลสุขภาพอย่างเป็นอิสระ นั่นคือ ผู้ป่วยสามารถที่จะเลือกโรงพยาบาลที่ใดก็ได้ในประเทศ ในเงื่อนไขตามกรอบการรักษาที่สภาเขตกำหนดไว้

(2) มีระบบการรับบริการเมื่ออยู่ที่บ้าน แนวคิดหลักของแนวทางการดูแลผู้สูงอายุในราชาอาณาจักรสวีเดน ทุกวันนี้คือ ผู้สูงอายุจะต้องเปิดตัวต่อการอาศัยอยู่ในบ้านของตนเองให้นานที่สุด

(3) การบริการขั้นปฐมการให้การดูแลและบริการ เช่น การซื้อของให้การทำความสะดวกในบ้าน การทำอาหาร การซักผ้า บริการอาหาร การเตือนความปลอดภัย และการดูแลประจำ

ครอบคลุม การดูแลสุขภาพที่สามารถอยู่ในบ้านของตัวเอง ผู้สูงอายุจะอยู่ในบ้านของตัวเองจนกว่าจะสิ้นสุดของชีวิต และในกรณีที่ป่วยหนักก็ได้รับการดูแลสุขภาพและการดูแลทางสังคมในบ้านของตน

(4) การดูแลผู้สูงอายุในช่วงเวลากลางวัน หน่วยบริการตอนกลางวันได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อผู้สูงอายุซึ่งมีโรคประจำตัวหรือเผชิญกับภาวะสมองเสื่อม โดยมีบทบาทสำคัญในการดูแลผู้สูงอายุ ในช่วงเวลาที่ผู้สูงอายุต้องการให้ครอบครัวพักผ่อนบ้างตามเวลาที่กำหนด

(5) การเตือนความปลอดภัยส่วนบุคคล

(6) การพักอาศัยระยะสั้น การดูแลระยะสั้นจะใช้สำหรับการฟื้นฟูสมรรถภาพและให้การพยาบาลหลังจากอยู่ในโรงพยาบาล

(7) จัดหาอุปกรณ์อำนวยความสะดวก เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลสุขภาพของเทศบาล และสภามณฑล จะต้องมียุทธศาสตร์อำนวยความสะดวกที่ถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติการแพทย์ และสุขภาพ

(8) การปรับตัวที่บ้าน การจัดสรรเงินทุนสำหรับการปรับตัวต่อที่อยู่อาศัยช่วยให้ผู้สูงอายุ สามารถปรับตัวในบ้านของตน ทั้งนี้เทศบาลสามารถกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ผู้สูงอายุใช้บ้านของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

(9) บริการขนส่ง ผู้สูงอายุซึ่งไม่สามารถใช้บริการขนส่งสาธารณะตามปกติมีสิทธิได้รับการบริการขนส่งรูปแบบที่พบบ่อยที่สุดของการขนส่ง ได้แก่ แท็กซี่ รวมไปถึงรถพิเศษในบางครั้ง

(10) ที่อยู่อาศัยพิเศษ เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบดูแลผู้ซึ่งไม่สามารถอาศัยอยู่ในบ้านของตนเองได้

(11) การดูแลครอบครัว ในบางครั้งอาจมีการให้ผลตอบแทนทางการเงินสำหรับสมาชิกในครอบครัวที่ให้ความช่วยเหลือและดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวของตน

(12) บริการประโยชน์สำหรับผู้สูงอายุ เทศบาลสามารถจัดบริการสำหรับผู้สูงอายุ เช่น การเปลี่ยนผ้าปูที่นอนทำความสะอาดและซักผ้า โดยเทศบาลเป็นผู้กำหนดค่าบริการ แต่ต้องไม่สูงกว่าค่าใช้จ่ายของเทศบาล

(13) ระบบบำนาญ

นอกจากนี้ สำหรับผู้ที่ทำงานในราชอาณาจักรสวีเดน มีสิทธิได้รับประโยชน์จากกองทุนผู้สูงอายุ (Old Age Pension) หลังจากอายุครบ 60 ปีจำนวนเงินสวัสดิการที่ได้รับจะขึ้นอยู่กับรายได้เงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุน และปีที่เริ่มต้นรับสิทธิประโยชน์จากกองทุน สำหรับผู้ที่ไม่ได้ทำงานในราชอาณาจักรสวีเดน แต่อยู่ในราชอาณาจักรสวีเดน มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปีจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุน ที่เรียกว่า “Guarantee Pension” โดยจำนวนเงินสวัสดิการจะขึ้นอยู่กับ

จำนวนปีที่อาศัยอยู่ในสวีเดน หากอาศัยอยู่เป็นเวลา ตั้งแต่ 40 ปีขึ้นไป จะได้รับผลประโยชน์เต็มจำนวน อย่างไรก็ตาม จะต้องมียุครครบ 65 ปีจึงจะเริ่ม รับสิทธิประโยชน์จาก Guarantee Pension ได้ ผู้สูงอายุที่มีอายุครบ 65 ปีและได้ใช้สิทธิประโยชน์ จากกองทุนผู้สูงอายุหมดแล้ว สามารถขอเงินช่วยเหลือค่าบ้าน หรือ “Housing Supplement” เพิ่มเติมได้อีก สำหรับผู้ที่ไม่เข้าข่ายรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนผู้สูงอายุ สามารถขอเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่าย เพื่อยังชีพ หรือ “Maintenance Support” แทนได้

#### (4) สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ ถือเป็นประเทศที่มีความตื่นตัวกับสังคมสูงวัย เนื่องจากมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทุกปีสวนทางกับจำนวนและอัตราการเกิดของประชากรที่ลดลง รัฐบาลของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ดำเนินการ โดยจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาชุมชน เยาวชน และการกีฬา (Ministry of Community Development, Youth and Sports: MCYS) เพื่อทำงานร่วมกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องในการดูแลผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ รวมทั้งมีการจัดตั้ง Ministerial Committee on Ageing เมื่อเดือน มีนาคม 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมและหาแนวทางช่วยเหลือให้กับประชาชนในสังคมผู้สูงอายุ ภายใต้คำขวัญ “Successful Ageing for Singapore” เนื่องจากคาดว่าในปี พ.ศ. 2573 ประชากรของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีอายุมากกว่า 65 ปี จะมีจำนวนถึง 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมด และได้วางนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

(4.1) ส่งเสริมการจ้างงานและเพิ่มความมั่นคงทางการเงิน

(4.2) ให้การดูแลสุขภาพและการดูแลผู้สูงอายุอย่างรอบด้านในราคาย่อมเยา

(4.3) ช่วยเหลือผู้สูงอายุในสังคม

(4.4) การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีอายุยืน โดยการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีร่างกายและจิตใจที่แข็งแรงอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

การบริการผู้สูงอายุในสาธารณรัฐสิงคโปร์แบ่งเป็น

(1) การดูแลระยะกลาง ได้แก่ การรักษาตามอาการที่โรงพยาบาลชุมชน และศูนย์ดูแลผู้สูงอายุแบบเข้าไปเย็นกลับ

(2) การดูแลระยะยาว ได้แก่ บ้านพักคนชรา การบริหารด้านการแพทย์ พยาบาล และการฟื้นฟูผู้สูงอายุที่บ้าน และสถานที่ดูแลผู้สูงอายุระยะสุดท้าย เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมผ่านการดูแลของหน่วยงาน ได้แก่ MCYS และคณะกรรมการกองทุน Central Provident Fund (CPF) Board เพื่อสร้างระบบให้บุคคลในครอบครัวมีหน้าที่ดูแลเลี้ยงดูพ่อแม่ในยามชรา และหากไม่เลี้ยงดู พ่อแม่สร้างฟ้องร้องเรียกค่าเลี้ยงดูจากบุตรของตนได้ รวมทั้งให้ความสำคัญกับองค์กรชุมชนท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกในการดูแลประชาชนที่ประสบความยากลำบาก เพื่อลดภาระให้กับรัฐบาล

จากข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การบริหารนโยบายผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย คือ ต้องมีฐานความรู้ด้านการพัฒนาคุณภาพผู้สูงอายุผ่านการขับเคลื่อนด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้างอิงกับนโยบายระดับชาติ ประกอบกับการยอมรับแนวคิดการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติอย่างเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งเมื่อพิจารณาจากนโยบายผู้สูงอายุของต่างประเทศ สรุปได้ว่า การดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุต้องมีความครอบคลุมและสอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการดำเนินงาน

## 9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องภายในประเทศและต่างประเทศ

### 9.1 งานวิจัยเกี่ยวข้องภายในประเทศ

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร (2549) ศึกษาเรื่อง โครงการระบบการดูแลระยะยาวในครอบครัวสำหรับผู้สูงอายุ ผลการศึกษาพบว่า เครื่องข่ายที่ให้ความช่วยเหลือในการดูแลมากที่สุดคือ ญาติ ครอบครัว ทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุในการดำเนินชีวิตทุกอย่าง ปัญหาที่สำคัญในการดูแลผู้สูงอายุของครอบครัว คือ ปัญหาด้านรายได้ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการอยู่ของผู้สูงอายุในครอบครัว ได้แก่ ความสามารถในการปฏิบัติกิจวัตรประจำวันของผู้สูงอายุ บทบาทของผู้ดูแล และภาวะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ส่วนการดูแลผู้สูงอายุโดยชุมชนนั้น ผู้นำชุมชนมีทัศนคติว่าครอบครัวควรมีบทบาทสำคัญในการดูแล แต่ชุมชนควรมีหน้าที่จัดบริการให้ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุ โดยเพิ่มบริการให้ทั่วถึงและเป็นรูปแบบที่เน้นการสงเคราะห์แบบให้เปล่า และยังสามารถพบกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อปัญหาในการอยู่อาศัยในครอบครัว 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้สูงอายุที่อาศัยในครอบครัวที่ยากจน กลุ่มผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ และกลุ่มที่เป็นผู้ดูแลที่อายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งทุกกลุ่มมีปัญหาด้านการเงินมากที่สุด การพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวในครอบครัวสำหรับผู้สูงอายุ ควรประกอบด้วย การกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของสถาบันและองค์กรระดับต่าง ๆ ให้ชัดเจน มีระบบการสร้างความมั่นคงทางรายได้ ระบบบริการที่เพิ่มศักยภาพของผู้สูงอายุและครอบครัว ระบบบริการในสถาบันที่ขยายครอบคลุมปัญหาผู้สูงอายุ การมีผู้นำชุมชนที่มีจิตสำนึกด้านสวัสดิการและการมีระบบอาสาสมัครที่เข้มแข็ง ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย ควรจัดแบ่งนโยบายสวัสดิการตามช่วงวัยและตามความเสี่ยงต่อปัญหา เน้นการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวเป็นหลัก โดยมีบริการทางสุขภาพและสังคมเข้าสู่ครอบครัว และมีนโยบายด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่หน่วยงานระดับท้องถิ่นทุกระดับ ส่วนข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ ควรมีการดูแลในครอบครัว มีการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและส่งเสริมสำหรับผู้สูงอายุ จัดบริการด้านอาหารสำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้ บริการดูแลที่บ้าน บริการดูแลสุขภาพที่บ้าน การจัดให้มีครอบครัวอุปถัมภ์ มีระบบการส่งต่อไปยังสถานพยาบาล จัดให้มีอุปกรณ์

ช่วยเหลือในการดูแล และควรมีการวิจัยที่เกี่ยวกับการจัดบริการผู้ครอบครัวและชุมชนในลักษณะบูรณาการด้านสุขภาพและสังคมด้วย

ลัดดาวัลย์ พุทธิรักษา (2553) ศึกษาเรื่อง รูปแบบการพัฒนาผู้ดูแลผู้สูงอายุโดยวิธีการเรียนรู้ด้วยการนำตนเองและการจัดการความรู้ ผลการวิจัย พบว่า องค์ประกอบเกี่ยวกับลักษณะการเรียนรู้ด้วยการนำตนเองร่วมกับการจัดการความรู้ของผู้ดูแลผู้สูงอายุ มี 4 องค์ประกอบ คือ ระบุประเด็นการเรียนรู้ การควบคุมตนเอง วิธีการเรียนรู้ และการนำความรู้ไปใช้ ส่วนรูปแบบการเรียนรู้มี 2 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบการพัฒนาผู้ดูแลผู้สูงอายุกลุ่มกลาง “รูปแบบเอสดีแอลแอนด์เคเอ็ม (SDL & KM Model)” ประกอบด้วยกิจกรรมการเรียนรู้ 6 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ระบุประเด็นการเรียนรู้ (2) วางแผนการเรียนรู้ (3) ดำเนินการค้นคว้า (4) สะท้อนความคิด (5) แบ่งปัน แลกเปลี่ยนความรู้ และ (6) สังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่ และ 2) รูปแบบการพัฒนาผู้ดูแลผู้สูงอายุกลุ่มสูง “รูปแบบเอสดีแอล-เคเอ็ม (SDL-KM Model)” ประกอบด้วยกิจกรรมการเรียนรู้ 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ระบุประเด็นการเรียนรู้ (2) วางแผน (3) ดำเนินการค้นคว้า (4) แบ่งปัน แลกเปลี่ยนความรู้ และ (5) สังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่ สอดคล้องกับขั้นตอนประเมินประสิทธิภาพรูปแบบการพัฒนาผู้ดูแลผู้สูงอายุโดยวิธีการเรียนรู้ด้วยการนำตนเองและการจัดการความรู้ ซึ่งพบว่า ผลการประเมินความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างต่อรูปแบบการพัฒนาผู้ดูแลผู้สูงอายุอยู่ในระดับมาก

ศิริไล ชยางกูร (2554) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การเตรียมความพร้อมของครัวเรือนและชุมชนในการก้าวสู่สังคมชราภาพ ของเทศบาลตำบลสาขลา ผลการวิจัยพบว่า มีการเตรียมความพร้อมในระดับน้อยมีค่าเฉลี่ยรวม 1.5927 เนื่องจากในชุมชนสาขลาผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีฐานะยากจนอาศัยอยู่กับบุตรหลายการดำเนินชีวิตในอนาคตขึ้นอยู่กับบุตรหลานเป็นสำคัญ แนวทางแก้ไขทั้งชุมชนและภาครัฐต้องเร่งสร้างความตระหนักให้เห็นความสำคัญการเตรียมความพร้อมเพื่อผู้สูงอายุรุ่นต่อไปพร้อมทั้งปลูกฝังเรื่องความกตัญญูเลี้ยงบุตรหลานให้มีความมั่นคงเพื่ออุปการะดูแลผู้สูงอายุสำหรับแบบสอบถามความคิดเห็นในการเตรียมความพร้อมของผู้นำชุมชนในการก้าวสู่สังคมชราภาพพบว่าผู้นำชุมชนเห็นด้วยในการเตรียมความพร้อมในระดับมากมีค่าเฉลี่ย 3.8310 และความสามารถในการบริหารงานเตรียมความพร้อมของชุมชนในการก้าวสู่สังคมชราภาพมีค่าเฉลี่ย 3.5165 ผลการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพโดยวิธีสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจุบันชุมชนมีชมรมผู้สูงอายุทำกิจกรรมเป็นประจำทุกเดือน ชุมชนยังไม่มีมีการเตรียมความพร้อมในการก้าวสู่สังคมชราภาพอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นชุมชนควรตั้งคณะทำงานและทำงานให้ประสานกันระหว่างชุมชนและหน่วยงานภาครัฐในชุมชนและผู้นำชุมชนต้องมีจิตอาสาอย่างแท้จริง

ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์ (2557) ได้ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศภายใต้กรอบพันธกรณี องค์การสหประชาชาติ: แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่อง

ผู้สูงอายุ ผลการศึกษาพบว่า 1) ผู้สูงอายุและการพัฒนา มีการจัดประกายและสร้างกระแสนโยบาย สาธารณะ ที่เป็นความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดูแลและจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ ผู้สูงอายุในบริบทที่ครอบคลุมและหลากหลาย โดยเฉพาะบริการด้านสุขภาพ สวัสดิการสังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนบริการสาธารณะในการดำรงชีวิตประจำวัน 2) สูงวัยอย่างสุขภาพดีและมีสุขภาพะ มีการกำหนดนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในปี พ.ศ. 2548 และดำเนินการอย่างได้ผล 3) สร้างสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนและเหมาะสม หน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้ร่วมมือกันเสริมสร้าง ความรู้และร่วมกันจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ โดยมุ่งเน้นการเข้ามามีส่วนร่วม ของผู้สูงอายุในกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น 4) การติดตามและการประเมินผล ได้มีการตั้งคณะกรรมการ ติดตามการดำเนินงานตามนโยบายและแผนผู้สูงอายุ และคณะกรรมการติดตามสิทธิผู้สูงอายุตาม พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลการดำเนินงานของ ผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและความก้าวหน้าของการดำเนินงาน โดยในระยะต่อไป เป็นการเตรียมความพร้อมประชากรทุกกลุ่มวันเข้าสู่ผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ

ปิยะดา ภักดีอำนาจ และพรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2557) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาการ จัดสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลกาตอง อำเภอยะหา จังหวัดยะลา พบว่า การจัดสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลกาตอง อำเภอยะหา จังหวัดยะลา มีผ่านเกณฑ์แค่ 1 ด้าน คือ การสร้างความมั่นคงแก่ผู้สูงอายุ และไม่ผ่านเกณฑ์จำนวน 5 ด้าน ซึ่งด้าน การให้บริการสุขภาพแก่ผู้สูงอายุเป็นด้านที่ผู้สูงอายุต้องการมากที่สุด ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์บริการ สาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุ การบริหารตรวจสอบสุขภาพประจำปี ออกบัตรประจำตัวเพื่อให้ผู้สูงอายุ รักษาฟรีในโรงพยาบาล ในที่นี้หมายถึงเงินที่สถานพยาบาลเรียกเก็บในการรักษาพยาบาลตาม ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้สูงอายุด้านการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2535 การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็น กรณีพิเศษ การบริการด้านกายภาพบำบัด

ภูมिवัดน์ พรวนสุข (2558) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดแพร่ พบว่า 1) ภาพรวมของปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ด้านสุขภาพอนามัย ด้านสังคม ด้านครอบครัว และด้านการเงินและการงานพบว่า อยู่ในระดับมาก 2) แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พบว่า ด้านสุขภาพอนามัย ควรมีการนำแผนยุทธศาสตร์ไป ปฏิบัติได้จริง ที่สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้ เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ พร้อมทั้งมีบริการตรวจสุขภาพประจำปีอย่างจริงจัง ควรมีการตั้ง ศูนย์พัฒนาผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม หรือศูนย์ออกกำลังกาย ควรมีกิจกรรมอาสาสมัครออกเยี่ยมที่บ้านพร้อม รับฟังปัญหาและแนะนำแนวทาง พร้อมทั้งตั้งงบประมาณไว้รองรับผู้สูงอายุในอนาคต ด้านสังคม

ควรจัดกิจกรรมส่งเสริมให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมดูแลและให้เกิดความสัมพันธ์กับผู้สูงอายุ และควรจัดสวัสดิการแจกสิ่งของที่จำเป็นแก่ผู้สูงอายุ และเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้ร่วมกิจกรรมทางศาสนา และได้บำเพ็ญประโยชน์แก่สังคม ควรมีการรับ-ส่ง ไปโรงพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย ควรมีการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง ด้านครอบครัว ควรจัดการปรับปรุงที่อยู่อาศัยและตั้งศูนย์ที่พักพิงชั่วคราวของผู้สูงอายุอย่างเหมาะสมและปลอดภัย และควรสนับสนุนงบประมาณในการจัดกิจกรรมให้เพียงพอต่อความต้องการในวันสำคัญของครอบครัวเพื่อสร้างสานสายใยครอบครัวและสนับสนุนให้อยู่กับครอบครัวและส่งเสริมให้ผู้สูงอายุอยู่กับครอบครัวอย่างมีความสุขจนวาระสุดท้าย และควรจัดอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกในครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ด้านการเงินและการทำงาน ควรสนับสนุนในด้านอาชีพการหารายได้ที่เหมาะสมตามความถนัดของผู้สูงอายุ และให้มีส่วนร่วมปฏิบัติทุกขั้นตอน พร้อมทั้งสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดอบรมเพิ่มความรู้และทักษะด้านอาชีพ และมีการบริหารจัดการนำผลิตภัณฑ์กลุ่มออกจำหน่าย และจัดตั้งกองทุนและสวัสดิการกลุ่ม

สุชินทร์ พิทยานันท์ และไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2559) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษานโยบายและมาตรการเชิงกลยุทธ์ในการดูแลสวัสดิการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุไทย พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความตระหนักรู้ว่าประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมสูงอายุ อย่างไรก็ตามในส่วนของนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุ กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นโดยสรุปว่านโยบายของรัฐยังไม่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเฉพาะนโยบายด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างภาคประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่านโยบายสาธารณสุขมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด นอกจากนี้เมื่อได้ทำการเปรียบเทียบสวัสดิการของประเทศไทยกับประเทศที่มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสวัสดิการผู้สูงอายุ พบว่า ประเทศไทยยังขาดระบบการดูแลผู้สูงอายุที่ยังคงอาศัยอยู่ที่บ้าน เช่น ระบบบริการพื้นฐาน ทั้งนี้เพื่อให้มีมาตรการเตรียมความพร้อมรับสังคมสูงอายุไทยให้มีความมั่นคงและปลอดภัย เพื่อให้สังคมไทยปรับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก รวมถึงสร้างมาตรฐานเพื่อให้มีความมั่นคงและปลอดภัย สำหรับสภาพแวดล้อมทั้ง 8 ด้าน คือ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเทคโนโลยี ด้านกฎหมาย ด้านสาธารณสุข และด้านบุคลากรรองรับ

กุลิศรา ปิ่นทอง, สุชีพ พิริยสมิทธิ์ และ เฉชา บัวเทศ (2561) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ จังหวัดสิงห์บุรี ผลการศึกษาพบว่า สภาพสังคมผู้สูงอายุในจังหวัดสิงห์บุรี ได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ผู้สูงอายุบางส่วนยังคงต้องรับการดูแลจากครอบครัว มีรายได้ไม่แน่นอน จากอาชีพเกษตรกรรม มีหน้าที่ต้องดูแลบุตรหลาน มีภาระหนี้สิน ขาดการออม และการวางแผนการเงิน ส่วนปัญหาอุปสรรคการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านสังคมของผู้สูงอายุในจังหวัดสิงห์บุรี เกิดจากขาดการสนับสนุนของบุตรหลาน ความรู้สึกไม่มีคุณค่าในตนเอง การเจ็บป่วยเรื้อรังจาก

โรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ นอกจากนั้นในด้านเศรษฐกิจ พบว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่ได้ประกอบอาชีพที่แน่นอน รายได้จึงไม่มั่นคง มีหนี้สินผูกพันครอบครัว ไม่มีรายได้เสริมนอกจากเบี้ยยังชีพที่ได้รับจากรัฐ หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องยึดระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ การทำงานจึงแยกเป็นส่วนๆและมีความซ้ำซ้อน ขาดการบูรณาการ ส่วนกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรสนับสนุนแผนงานและงบประมาณอย่างชัดเจนแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบระดับจังหวัด เพื่อจัดกิจกรรมรณรงค์และส่งเสริมชมชมผู้สูงอายุให้ครอบคลุมทุกระดับ รณรงค์ส่งเสริมผู้สูงอายุเข้าศึกษาในโรงเรียนสำหรับผู้สูงอายุ โดยใช้หลัก บวร (บ้าน วัด โรงเรียน) การจัดบริการคลินิกผู้สูงอายุในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สร้างรายได้ด้วยการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบการบูรณาการ การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น

ช.ชยรินทร์ เพ็ชฌัญไพศิษฏ และคณะ (2544) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการ ผู้สูงอายุในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบของกฎหมายผู้สูงอายุ ในนานาประเทศมีทั้งรูปแบบที่กำหนดรับรองสิทธิของผู้สูงอายุโดยเฉพาะ และรูปแบบการออกกฎหมายประกันสังคมโดยมีส่วนที่ให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐต่าง ๆ ก็อาจมีกฎหมายเสริมในบางเรื่องที่ต้องการให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุเป็นพิเศษ หรือปรากฏอยู่ในกฎหมายส่วนอื่น ๆ เช่น กฎหมายแรงงาน กฎหมายคนพิการ กฎหมายภาษีอากร เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบาย สถานการณ์ทางด้าน เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐ สำหรับรูปแบบและการจัดองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยพบว่า รัฐควรเน้นถึงการแก้ไขปัญหาการ จัดสรร และการใช้งบประมาณให้เพียงพอ กำหนดนโยบายในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในทิศทางที่ชัดเจน ให้เกิดความหลากหลายและเหมาะสมแก่ผู้สูงอายุที่มีพื้นฐานที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม ควรจัดแบ่งกลุ่มผู้สูงอายุ ออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือยากไร้ และประเภทที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ โดยมีรูปแบบการจัดสวัสดิการที่แตกต่างกัน กำหนดนโยบายแห่งชาติ จัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลในระดับประเทศและท้องถิ่น ยกระดับความสำคัญของสภาผู้สูงอายุและชมรมผู้สูงอายุ สนับสนุนให้องค์กร เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ และกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2542) ศึกษาเรื่อง การประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ผู้สูงอายุในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า ผลการประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในบริบทแวดล้อมพบว่า วัตถุประสงค์ของการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ รัฐมีแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่มีผู้ดูแล ไม่มีผู้อุปการะเป็นหลัก โดยการใช้เครื่องมือทางวิชาชีพ (Means-test) คัดเลือกผู้สูงอายุที่เหมาะสมที่จะรับบริการ แนวคิดของการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่สำคัญคือ แนวคิดการสงเคราะห์

ประชาชน (Public Assistance) ได้แก่ บริการสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ บริการเบี้ยยังชีพ แนวคิดชุมชนเป็นฐาน (Communitybased) ได้แก่ บริการสังคมในชุมชน (เน้นศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน) และบริการ ฅาปนกิจสงเคราะห์ฯ ถือเป็นบริการเดียวที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะคือ การจัดงานศพให้กับผู้สูงอายุ และเป็นบริการเดียวที่ช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุในชุมชนต่อผู้สูงอายุ ผลการประเมิน เป้าหมายการให้บริการพบว่า บริการฅาปนกิจสงเคราะห์เป็นบริการเดียวที่คำนึงถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ ขณะที่บริการอื่น ๆ เป็นบริการที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุโดยใช้นโยบายจากบนสู่ล่าง (Top-down)

อภิญา เวชชัย (2544) ศึกษาเรื่อง การศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน “โครงการเบี้ยยังชีพ” ผลการศึกษาพบว่า

1) ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพในแต่ละหมู่บ้าน สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย

(1) ผู้สูงอายุที่ยากจน อายุมาก แต่ยังคงมีบุตรหลาน ญาติ และไม่ได้ถูกทอดทิ้งให้อยู่ลำพัง ครอบครัวเกื้อกูลดี อยู่ในพื้นที่ใจกลางของหมู่บ้าน ความสัมพันธ์กับกรรมการหมู่บ้าน มีความสนิทสนมกันเป็นอย่างดี เป็นกลุ่มที่ได้รับเบี้ยยังชีพมากที่สุด

(2) ผู้สูงอายุที่ยังคงอยู่กับบุตรหลาน ไม่ยากลำบาก ฐานะปานกลาง ส่วนมากจะเป็นกลุ่มญาติสนิท บิดามารดาของกรรมการหมู่บ้าน หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มนี้จะได้รับเบี้ยยังชีพ เป็นลำดับที่ 2

(3) ผู้สูงอายุที่ยากจน ทุกข์ยาก ไร้ญาติขาดมิตร จำนวนมากอยู่ลำพังคนเดียว หาเลี้ยงตนเอง ลูกหลานไปทำงานที่อื่น มักจะเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ ไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนมากนัก บ้านที่อยู่ห่างไกล ศูนย์กลาง มีชาวบ้านที่สงสารคอยดูแลบ้าง กลุ่มนี้จะเป็กลุ่มที่ได้รับเบี้ยยังชีพน้อยที่สุด เป็นกลุ่ม “คนชายขอบ” ในชุมชน

2) การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพ มีแนวคิดและหลักการพื้นฐาน ที่เน้นชุมชนเป็นฐาน (Community – Based) ในการจัดสวัสดิการโดยชุมชน ให้แก่คนในชุมชนของตนเอง โดยต้องการกระจายอำนาจให้ชุมชนจัดการปัญหาของตนเอง แต่ในกระบวนการทำงานที่เกิดขึ้น พบว่ายังขาดกลไกการดำเนินงานในการระดมการมีส่วนร่วมจากชุมชนอย่างแท้จริง ประชาชนหรือแม้แต่ผู้สูงอายุในชุมชน ยังมิได้มีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นปัญหา ประเมินปัญหาของชุมชนด้วยตนเอง การจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อเป็นฐานดำเนินการพิจารณาจัดสรรเบี้ยยังชีพเป็นการจัดตั้งในเชิงปริมาณ ขาดกระบวนการพัฒนาหรือสร้างเสริมความเข้มแข็งของศูนย์ฯ การดำเนินการในหลายพื้นที่เป็นงานฝาก ขาดการติดตามผลการประเมินปัญหาที่แท้จริง

## 9.2 งานวิจัยเกี่ยวข้องต่างประเทศ

โช (Choe, 1999) ได้ศึกษาถึงบทบาทของผู้สูงอายุในสาธารณรัฐเกาหลีว่า ในสาธารณรัฐเกาหลีมีค่านิยมทางประเพณีและวัฒนธรรมในเรื่อง ความกตัญญูทดแทนที่เน้นให้ครอบครัวมีความ

รับผิดชอบในการดูแลผู้สูงอายุก่อนที่จะให้สังคมรับภาระ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในด้านการศึกษาระดับสูงและต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาได้ตลอดชีวิตตามนโยบาย “สังคมของการศึกษาตลอดชีวิต” ซึ่งจะมีผลดีต่อผู้สูงอายุ เพราะทำให้ผู้สูงอายุมีชีวิตที่มีความหมายและไม่รู้สึกโดดเดี่ยวหรือถูกทอดทิ้ง การศึกษามีบทบาทในสังคมและชุมชนท้องถิ่น เพราะทำให้เกิดความร่วมมืออันดีระหว่างสังคมและชุมชน กิจกรรมอาสาสมัครสมัครในชุมชนจะช่วยทำให้ผู้สูงอายุได้มีโอกาสและมีส่วนร่วมในชุมชน จัดช่องว่างระหว่างวัย และทำให้เกิดความสามัคคี กิจกรรมผู้สูงอายุที่ได้รับความนิยมมี 2 ประเภท คือ ผู้สูงอายุสามารถสอนวิธีการเขียนตัวอักษรภาษาจีนเพื่อให้คนหนุ่มสาวในชุมชนได้เรียนรู้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย และการอบรมตั้งสอนให้คนหนุ่มสาวมีความกตัญญูกตเวที ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่ของคนหนุ่มสาวตามประเพณีนิยมและตามหลักกติกาสัจจิว ซึ่งเน้นย้ำในระบบครอบครัว การศึกษานอกระบบโดยมีผู้สูงอายุเป็นผู้ให้ความรู้แก่คนหนุ่มสาว ทำให้คนหนุ่มสาวได้รับความรู้ด้านศิลปวัฒนธรรม และประเพณีต่าง ๆ และประเพณีปฏิบัติและรักษาขนบธรรมเนียมตามประเพณีชุมชน ความสัมพันธ์และเครือข่ายของครอบครัวเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้สูงอายุอย่างมาก และในขณะเดียวกันก็เป็นสิ่งสำคัญสำหรับคนหนุ่มสาวด้วย ผู้สูงอายุจะเป็นผู้ดูแลให้คำปรึกษาและเป็นที่ยึดเหนี่ยวแก่บุตรหลาน ส่วนบุตรหลานก็เป็นสิ่งที่เชิดชูใจสำหรับผู้สูงอายุ ดังนั้น สิ่งสำคัญที่ถือเป็นทรัพยากรที่เกื้อหนุนผู้สูงอายุได้แก่ ครอบครัวและบ้านจะเป็นสถานที่ที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่อย่างมีความสุขที่สุด

จุฬารักษ์ โสตะ และอันโด คัตสึฮิโกะ (Chulaporn Sota and Ando Katsuhiko, 2007) ได้ศึกษาเรื่อง การสร้างเสริมสุขภาพในโรงเรียน ในโรงเรียน ในโรงพยาบาลและในชุมชนเมืองมิเอะ ประเทศญี่ปุ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการสร้างเสริมสุขภาพในโรงพยาบาล โรงเรียนและชุมชนในเมืองมิเอะ ประเทศญี่ปุ่น ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสถานศึกษาอื่น ๆ ในเมืองมิเอะ ประเทศญี่ปุ่นมีความสนใจและดำเนินการครอบคลุมตามกฎบัตรรอดดาวา ทั้งด้านนโยบายส่งเสริมสุขภาพ การจัดสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการสร้างเสริมสุขภาพ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การพัฒนาทักษะส่วนบุคคล และการปรับปรุงระบบบริการ การส่งเสริมสุขภาพมีความจำเป็นต้องจูงใจประชาชนและผู้เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานและควรแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อวางแผนในการพัฒนางานบริหารจัดการและดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยเสริมสร้างค่านิยมในการส่งเสริมสุขภาพ และสอดคล้องแนวคิดเหล่านี้ไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอน นอกจากนี้ควรมีการประเมินผลเพื่อปรับปรุงแก้ไขและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

ยูโซฟ (Yusuf, 2005) ได้ศึกษาถึงสิ่งที่ควรเกิดขึ้นในอนาคตเกี่ยวกับที่พักของผู้สูงอายุในประเทศมาเลเซีย เศรษฐกิจส่งออกของมาเลเซียมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วจากการเกษตรและ

สนับสนุนการผลิตอุตสาหกรรมไฮเทคและการท่องเที่ยว ผลมาจากความทันสมัยนี้ทำให้พฤติกรรมของประชากรมีการเปลี่ยนแปลง คุณภาพชีวิตของประชากรลดลง โดยผลของการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในจำนวนของผู้สูงอายุ (คนที่มีอายุมากกว่า 60 ปี) คาดในอีก 20 ปี ในอดีตผู้สูงอายุในประเทศมาเลเซียอยู่เป็นครอบครัวขยายในชนบท กลายเป็นสังคมเมือง มีการย้ายไปยังชุมชนเมือง ทำให้ผู้สูงอายุเกิดความรู้สึกกลัวจะไปกับครอบครัวในสังคมเมืองหรืออยู่ในสภาพแวดล้อมของชนบทแบบดั้งเดิม จากสถานการณ์นี้ ทำให้แนวโน้มอนาคตของผู้สูงอายุในประเทศมาเลเซีย จะต้องพิจารณาถึงผู้สูงอายุควรมีสวัสดิการ มีส่วนร่วมดูแลตนเองมีศักดิ์ศรี มีศักยภาพชัดเจน สำหรับการวิจัยได้กำหนดเป้าหมายในอนาคตเกี่ยวกับที่พักสำหรับผู้สูงอายุในประเทศมาเลเซีย เพื่อพิจารณาถึงสวัสดิการที่อยู่อาศัย วัฒนธรรม ค่านิยม และการตอบสนองนโยบาย เพื่อประเมินสภาพปัจจุบันของผู้สูงอายุในประเทศมาเลเซียและสร้างรูปแบบที่จะเป็นมาตรฐานสำหรับที่พักผู้สูงอายุ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่สำคัญจากสังคมอื่น ๆ มีการส่งต่อเพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับความคืบหน้าในประเด็นเกี่ยวกับสวัสดิการ รายได้ สุขภาพที่อยู่อาศัยและบริการ มาเลเซียมีประชากรหลากหลายชาติพันธุ์ มีการวิเคราะห์ในมุมมองของการเชื่อมโยงของมิติทางวัฒนธรรมเกี่ยวกับระบบที่พัก ที่ควรพัฒนาปรับปรุง มีการตัดสินใจและวางแผนนโยบายการสร้างที่อยู่อาศัยโดยเน้นคุณลักษณะของสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เหมาะสมกับประชากรผู้สูงอายุ ผลการศึกษาพบว่าผู้สูงอายุในชนบทและชุมชนเมือง มีประชากรผู้สูงอายุที่แตกต่างขึ้นพื้นฐาน คือ ในขณะที่ในเขตเมืองผู้สูงอายุจะอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของเมือง ส่วนในชนบทผู้สูงอายุมีความใกล้ชิดกับชุมชนดั้งเดิม เช่นเดียวกับประเภทของที่พักอาศัย ผู้สูงอายุในเขตเมืองสะท้อนถึงความจำเป็นในการออกแบบตัวเลือกที่หลากหลายและมีการวางแผน แต่ในชนบท ค่านิยม วัฒนธรรม และความต้องการในระดับสูงของการจัดที่พักอาศัยปราศจากอุปสรรคระหว่างสมาชิกในครอบครัวและชุมชน ดังนั้น ผลของโครงการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวางแผนนโยบายและบุคคลผู้สูงอายুরวมทั้งครอบครัวเพื่อให้เข้าใจถึงความต้องการที่พักในวัยชราอย่างแท้จริง

จากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำแนวคิดต่าง ๆ มาเพื่อศึกษาและวิเคราะห์การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ผ่านการดำเนินการตามนโยบายผู้สูงอายุในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยผู้วิจัยได้นำทฤษฎีวิพากษ์เป็นแนวทางในการค้นหากระบวนการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านผู้สูงอายุ ซึ่งรับนโยบายในระดับประเทศและนำมากำหนดในระดับท้องถิ่น เพื่อกำหนดกรอบของการศึกษาบนสภาพความเป็นจริงของกระบวนการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการดูแลผู้สูงอายุ และนำมาใช้ในการรวบรวมข้อมูลจากหน้าที่หลักของการดูแลผู้สูงอายุในระดับชาติ นโยบายในระดับท้องถิ่น และการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อตอบคำถามในการวิจัย ซึ่งมีขั้นตอนเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ 1) ขั้นตอนระดับของนโยบาย

มีประเด็นด้านความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายระดับชาติหรือระดับประเทศกับระดับท้องถิ่น

2) ขั้นตอนการดำเนินการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีประเด็นการกำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วม และระบบการทำงานของส่วนราชการ และ 3) ขั้นตอนการบริการสาธารณะ มีประเด็นด้านกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งในที่นี้คือ กลุ่มผู้สูงอายุในท้องถิ่น ภายใต้การบริหารนโยบายผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย คือ ต้องมีฐานความรู้ด้านการพัฒนาคุณภาพผู้สูงอายุผ่านการขับเคลื่อนด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้างอิงกับนโยบายระดับชาติ ประกอบกับการยอมรับแนวคิดการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติอย่างเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งเมื่อพิจารณาจากนโยบายผู้สูงอายุของต่างประเทศ สรุปได้ว่า การดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุต้องมีความครอบคลุมและสอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการดำเนินงาน ซึ่งจะนำเสนอระเบียบวิธีวิจัยในบทที่ 3 ต่อไป