

Guidelines for Enhancing the Operation of the Centers for Quality of Life Development and Career Promotion for the Elderly

Arnuphab Raksuwan

School of Law and Politics,
Suan Dusit University, Thailand

Montri Panichayanuwat

School of Law and Politics,
Suan Dusit University, Thailand

Abstract

Since the establishment of the Centers for Quality of Life Development and Career Promotion for the Elderly (the Centers) in 2014, no systematic studies have been conducted on their operations. This research paper aims to: first, present the background and policies of the Centers; second, examine the roles, duties, and operations of related agencies; third, explore the problems and obstacles in the Centers' operations; and fourth, provide recommendations for enhancing these operations. The authors employed a mixed research method, gathering data from in-depth interviews and using questionnaires to collect opinions from the elderly about the Centers' functioning. The research findings indicate that the Centers, initiated by the government's policy, serve as hubs for organizing various activities for local elders, aiming to promote, care for, and improve their quality of life both in the short and long term. The Department of Elderly Affairs, responsible for policy implementation, coordinates with the Provincial Office of Social Development and Human Security and local administrative organizations to supervise the establishment and operation of the Centers. Major problems and obstacles include misconceptions among the elderly about the Centers' roles and responsibilities, lack of emphasis on the qualifications of local administrative organizations and the potential of personnel, budgetary and staffing constraints, inadequate monitoring and evaluation of the Centers' performance, and limited continuity and sustainability in their operations. Recommendations for enhancing the operations of the Centers include: 1) The Department of Elderly Affairs should build a cooperation network to drive the Center's initiatives; 2) It should focus on monitoring and evaluating the Center's performance and use these assessments to develop operational standards; 3) It should systematically prepare and develop personnel for future responsibilities related to the Center; and 4) It should consider upgrading the Center to become a comprehensive service center for the elderly.

Keywords

older persons, performance enhancement, quality of life

CORRESPONDING AUTHOR

Arnuphab Raksuwan, School of Law and Politics, Suan Dusit University
295 Nakhon Ratchasima Rd., Dusit, Bangkok, 10300, Thailand. Email: Arnuphab_r@hotmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

แนวทางการยกระดับการดำเนินงาน ของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริม อาชีพผู้สูงอายุ

อานภาพ รักสุวรรณ

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

มนตรี พานิชยานวัฒน์

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและการส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.) ในปี พ.ศ.2557 ยังไม่มีการศึกษาในเชิงระบบเกี่ยวกับการดำเนินงานของ ศพอส. บทความวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิดและนโยบายการจัดตั้ง ศพอส. วิเคราะห์บทบาทหน้าที่และการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค้นหาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน พร้อมทั้งให้ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อยกระดับการดำเนินงานของ ศพอส. โดยใช้การวิจัยแบบผสม เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับ ศพอส. และใช้แบบสอบถามเพื่อทราบความคิดเห็นของผู้สูงอายุที่มีต่อการดำเนินงานของ ศพอส. ผลการวิจัยพบว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มี ศพอส. ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นศูนย์รวมในการจัดกิจกรรมให้กับผู้สูงอายุ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุทั้งในระยะสั้นและระยะยาวในพื้นที่ ซึ่งผู้สูงอายุมีภูมิลำเนาอยู่ โดยกรมกิจการผู้สูงอายุมอบหมายให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ประสานงานและกำกับดูแลการจัดตั้งและการดำเนินงานของ ศพอส. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของ ศพอส. ประกอบด้วย ปัญหาด้านภาพลักษณ์และความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องของผู้สูงอายุเกี่ยวกับที่มาของ ศพอส. การขาดการให้ความสำคัญกับคุณสมบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและศักยภาพของบุคลากรที่จะมาขับเคลื่อนการดำเนินงานของ ศพอส. ปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณและบุคลากรสำหรับการขับเคลื่อน ศพอส. การขาดการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานที่สามารถสะท้อนผลการดำเนินงานที่แท้จริงของ ศพอส. และไม่สามารถใช้เป็นข้อมูลสำหรับการพัฒนา ศพอส. และปัญหาการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและความยั่งยืนของการดำเนินงานของ ศพอส. ข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับการดำเนินงานของ ศพอส. ประกอบด้วย 1) กรมกิจการผู้สูงอายุต้องให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการขับเคลื่อน ศพอส. 2) กรมกิจการผู้สูงอายุต้องให้ความสำคัญกับการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ ศพอส. และใช้ผลการประเมินดังกล่าวในการพัฒนามาตรฐาน ศพอส. 3) กรมกิจการผู้สูงอายุจะต้องจัดเตรียมบุคลากรและพัฒนาศักยภาพบุคลากรอย่างเป็นระบบ เพื่อรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับ ศพอส. ในอนาคต และ 4) กรมกิจการผู้สูงอายุต้องพิจารณายกระดับการดำเนินงานของ ศพอส. ไปสู่การเป็นศูนย์ให้บริการผู้สูงอายุแบบเบ็ดเสร็จ

คำสำคัญ

ผู้สูงอายุ, การยกระดับการดำเนินงาน, คุณภาพชีวิต

บทนำ

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าการเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 โดยมีสัดส่วนของประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปคิดเป็นร้อยละ 7.1 และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คาดการณ์ว่าประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) โดยมีสัดส่วนของประชากรอายุ 65 ปี เกินร้อยละ 14 ในปี พ.ศ.2565 และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society) โดยมีสัดส่วนของประชากรอายุ 65 ปี เกินร้อยละ 20 ในปี พ.ศ.2575 ตามเกณฑ์ขององค์การสหประชาชาติ

ปัญหาของผู้สูงอายุของไทยสามารถสรุปได้เป็น 3 ด้าน คือ ปัญหาด้านสุขภาพ ปัญหาด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงปลอดภัย และปัญหาด้านสังคมและการมีส่วนร่วมในสังคม (Office of The Permanent Secretary, Ministry of Public Health, 2017) ในระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้มีนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ทั้งในด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุ ที่มีคุณภาพ การส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ ส่งเสริมและพัฒนาระบบการออมเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตหลังเกษียณ ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ รวมถึงการให้บริการทางด้านสาธารณสุขและการแพทย์ต่าง ๆ โดยมีการกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) รวมถึงพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ การจัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.) เป็นกลไกหนึ่งที่รัฐบาลใช้ในการดูแลผู้สูงอายุ ในลักษณะของการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในชุมชน ภายใต้แนวคิด “ร่วมแรง ร่วมใจ ผู้สูงวัยกายใจเบิกบาน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้สูงอายุมีสถานที่ในการจัดกิจกรรมการพัฒนาในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสุขภาพ เป็นศูนย์ส่งเสริมอาชีพและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ผู้สูงอายุ เป็นศูนย์รวมการถ่ายทอดภูมิปัญญาของผู้สูงอายุในชุมชน รวมถึงเป็นศูนย์ส่งเสริมและสนับสนุนอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ และศูนย์ข้อมูลผู้สูงอายุในพื้นที่ ทั้งนี้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 รัฐบาลได้มีการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดตั้ง ศพอส. ทั้งในรูปแบบการก่อสร้างอาคาร หรือการปรับปรุงอาคาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นพื้นที่สำหรับการจัดตั้ง ศพอส. รวมทั้งสิ้น 1,920 แห่ง (The Department of Elderly Affairs, 2022)

อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการดำเนินงานของ ศพอส. ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังมีปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการสถานที่ การบริหารจัดการงบประมาณ การบริหารจัดการกิจกรรมและการดูแลผู้สูงอายุ รวมถึงการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในพื้นที่ และจากการตรวจสอบการดำเนินงาน ศพอส. จำนวน 65 แห่ง ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพบว่า การดำเนินงานของ ศพอส. ส่วนใหญ่ยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และไม่เป็นไปตามมาตรฐานการดำเนินงาน ศพอส. ที่กรมกิจการผู้สูงอายุได้กำหนดไว้ ส่งผลให้ผู้สูงอายุขาดโอกาสในการใช้ประโยชน์จากการใช้สถานที่ในการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพในด้านต่าง ๆ ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานของ ศพอส. ขาดระบบการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุในพื้นที่รวมถึงการมีปัญหาในการบริหารจัดการพื้นที่ของ ศพอส.

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาปัญหาการดำเนินงานของ ศพอส. เพื่อยกระดับการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และมาตรฐานของกรมกิจการผู้สูงอายุ โดยมีแนวทางการศึกษาตั้งแต่แนวคิดและนโยบาย

ในการจัดตั้ง ศพอส. ศึกษาและวิเคราะห์การดำเนินงานเพื่อค้นหาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานของ ศพอส. และการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ เพื่อการยกระดับการดำเนินงานของ ศพอส.

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิดและนโยบายในการจัดตั้ง ศพอส. รวมถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การดำเนินงานของ ศพอส. เพื่อค้นหาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานของ ศพอส.
- 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการที่จะยกระดับการดำเนินงานของ ศพอส.

แนวคิดและทฤษฎี

1) แนวคิด ทฤษฎี และแนวทางการดูแลผู้สูงอายุ

การจัดตั้ง ศพอส. เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและแผนของรัฐบาลที่ต้องการอาศัยกลไกการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ และมุ่งหวังว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานในพื้นที่สามารถทำหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ของตนเอง ทั้งนี้ องค์กรสหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความของ “ผู้สูงอายุ” ว่าหมายถึง ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป สำหรับประเทศไทย “ผู้สูงอายุ” มีความหมายตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย ข้อมูลจากกรมกิจการผู้สูงอายุ (2564) แสดงให้เห็นว่าความเป็นผู้สูงอายุนั้นมีความแตกต่างกันระหว่างผู้สูงอายุเพศหญิงและเพศชาย และมีความแตกต่างกันระหว่างผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองและชนบททั้งในด้านความคิด ความต้องการ พฤติกรรม และรูปแบบการใช้ชีวิต แต่สิ่งที่เหมือนกันคือเป็นวัยที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เป็นช่วงวัยที่มีความเสื่อมโทรมถดถอยในด้านต่างๆ ทั้งร่างกายและจิตใจ ดังนั้น หลักสำคัญของการดูแลผู้สูงอายุคือ การทำให้ผู้สูงอายุดำเนินชีวิตได้อย่างมีความสุข มีอิสระ และมีคุณภาพ สามารถพึ่งพาตนเองได้ หรือพึ่งพาผู้อื่นให้น้อยที่สุด รวมถึงการทำให้ผู้สูงอายุเกิดแรงจูงใจในการดูแลตนเอง ไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคต่างๆ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีต่อไปได้

การดูแลผู้สูงอายุสามารถดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะ คือ 1) การเตรียมความพร้อมในการเป็นผู้สูงอายุโดยตัวผู้สูงอายุเอง โดยต้องเตรียมยอมรับกับสภาพร่างกายที่เปลี่ยนแปลงไป บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบที่ลดลง การออกจากบ้านเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ลดลง รวมถึงการไม่มีรายได้หรือมีรายได้ที่ลดลงอันเป็นผลจากการไม่ได้ทำงาน และ 2) การเตรียมความพร้อมของครอบครัว ในการดูแลใส่ใจผู้สูงอายุ ซึ่งจำเป็นต้องครอบคลุมการดูแลผู้สูงอายุทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และความรู้สึกของผู้สูงอายุ การดูแลด้านสุขอนามัย รวมถึงกิจกรรมหรืองานอดิเรกสำหรับผู้สูงอายุ (The Department of Elderly Affairs, 2021)

สำหรับรูปแบบการดูแลผู้สูงอายุที่มีลักษณะใกล้เคียงกับ ศพอส. คือ “ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุแบบไปกลับ” ซึ่ง Kanjana Phiboon, Phisit Piriyan, Mayuree Phitaksil, and Pongthong Injai (2014) อธิบายว่า เป็นการดูแลผู้สูงอายุด้วยการจัดให้มีพื้นที่เฉพาะสำหรับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในพื้นที่รอบศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ เป็นพื้นที่ส่วนกลางของชุมชนที่ผู้สูงอายุสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ

ร่วมกันได้ บริการที่ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุแบบไปกลับ อาจจะประกอบไปด้วย บริการที่เกี่ยวข้องกับการดูแล สุขภาพกาย จิตใจ และสังคมของผู้สูงอายุ ทั้งนี้รูปแบบของศูนย์ดูแลผู้สูงอายุแบบไปกลับ อาจจำแนกได้ ออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) รูปแบบที่เน้นการดูแลทางสังคมโดยให้บริการอาหาร การจัดกิจกรรมสันทนาการ การจัดกิจกรรมสุขภาพ การให้ความรู้ต่าง ๆ หรืองานฝีมืองานศิลปะ รวมถึงการพบปะพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น 2) รูปแบบที่เน้นการดูแลทางการแพทย์ โดยเน้นบริการการบำบัดรักษาฟื้นฟู สุขภาพร่างกายให้กับผู้สูงอายุ และ 3) รูปแบบเฉพาะ โดยเน้นบริการสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุที่มีปัญหา เฉพาะด้าน เช่น กลุ่มผู้ป่วยโรคเมเร็ง กลุ่มผู้ป่วยโรคหัวใจ กลุ่มผู้ป่วยที่มีปัญหาสุขภาพจิต เป็นต้น ครั้งนี้ ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุดังกล่าว ต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพของสถานที่ตั้งของศูนย์ การบริหารจัดการ บุคลากรประจำศูนย์ กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ที่จะเข้ามารับบริการ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ งบประมาณ สำหรับการใช้จ่ายในการบริหารจัดการ รวมถึงมาตรฐานการดูแลผู้สูงอายุ

2) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษานี้มีพื้นฐานมาจากแนวคิดในการติดตาม (Monitoring) และ ประเมิน (Evaluation) แผนและนโยบาย โดยให้ความสำคัญกับการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลการ ดำเนินงานตลอดระยะเวลาของการดำเนินการ ตั้งแต่การวางแผนหรือกำหนดแผนงาน/โครงการ การเริ่ม ดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ ระหว่างการดำเนินแผนงาน/โครงการ และเมื่อสิ้นสุดแผนงาน/ โครงการ โดยอาศัยมุมมองเชิงระบบ (System Perspective) ที่เน้นตั้งแต่การได้มาซึ่งปัจจัยการผลิต/การ ดำเนินงาน (Input) กระบวนการดำเนินงาน (Process) และผลผลิตที่ได้จากการดำเนินงาน (Outputs) รวมไปถึงผลลัพธ์ของการดำเนินงาน (Outcomes) ทั้งนี้เพื่อให้การติดตามการดำเนินงาน (Monitoring) เป็นเครื่องมือตรวจสอบว่าการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการในแต่ละขั้นตอนและในแต่ละช่วงเวลา นั้นมีการปฏิบัติงานอย่างไร การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนงาน/โครงการมากน้อย เพียงใด การดำเนินการสามารถตอบสนองต่อปัญหาและกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ และให้การประเมินผลการ ดำเนินงาน (Evaluation) เป็นการประเมินคุณค่าของสิ่งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามแผนงาน/ โครงการ ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินงานตามแผนงาน/ โครงการ (Rossi, Freeman, and Lipsey, 1998)

ทั้งนี้ แนวคิดที่นำมาใช้ศึกษาการดำเนินงานของ ศพอส. จึงเน้นตัวแบบที่มีมุมมองเชิงระบบ (System Approach) คือ มุ่งเน้นการประเมินสิ่งที่สำคัญ 4 ประการ (Stufflebeam, 2000) คือ บริบท/โครงการ (Context) ซึ่งให้ความสำคัญกับการศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงาน การกำหนดวัตถุประสงค์ ความเป็นไปได้ การตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการ ความ ชัดเจน เหมาะสม และความสอดคล้องของวัตถุประสงค์กับนโยบายและแผนของรัฐบาล ปัจจัยนำเข้า/โครงการ (Input) เป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการดำเนินงาน ความเหมาะสมและความ พอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินงาน เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เวลา เป็นต้น กระบวนการโครงการ (Process) เป็นการวิเคราะห์กระบวนการดำเนินงานตาม การค้นหาข้อบกพร่องของ การดำเนินงาน ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพ มากขึ้น และเป็นการตรวจสอบกิจกรรม เวลา ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วม ของประชาชน และ ผลผลิตโครงการ (Product) เป็นการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตาม

วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นาน้อยเพียงใด ก่อให้เกิดผลลัพธ์ (Outcomes) และผลกระทบ (Impact) อย่างไรเป็นต้น

ทั้งนี้ การศึกษาการดำเนินงานของ ศพอส. เริ่มตั้งแต่การดำเนินงานระดับนโยบาย การถ่ายทอด การดำเนินงานตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานที่มีผลต่อการบรรลุ วัตถุประสงค์และมาตรฐานการดำเนินงานของกรมกิจการผู้สูงอายุ โดยจะใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งที่ เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากแหล่งข้อมูลที่เป็นบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงานของ ศพอส. ในระดับต่าง ๆ การเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามกับผู้สูงอายุในพื้นที่ และการเก็บ ข้อมูลข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสาร รายงาน หรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่ การสรุปผลการวิจัยและให้ข้อเสนอเพื่อการยกระดับการดำเนินงานของ ศพอส. ดังนั้น การศึกษานี้จึงเน้น การศึกษาตามมุมมองเชิงระบบ (System Approach) โดยมีกรอบแนวคิดการวิจัยดังนี้

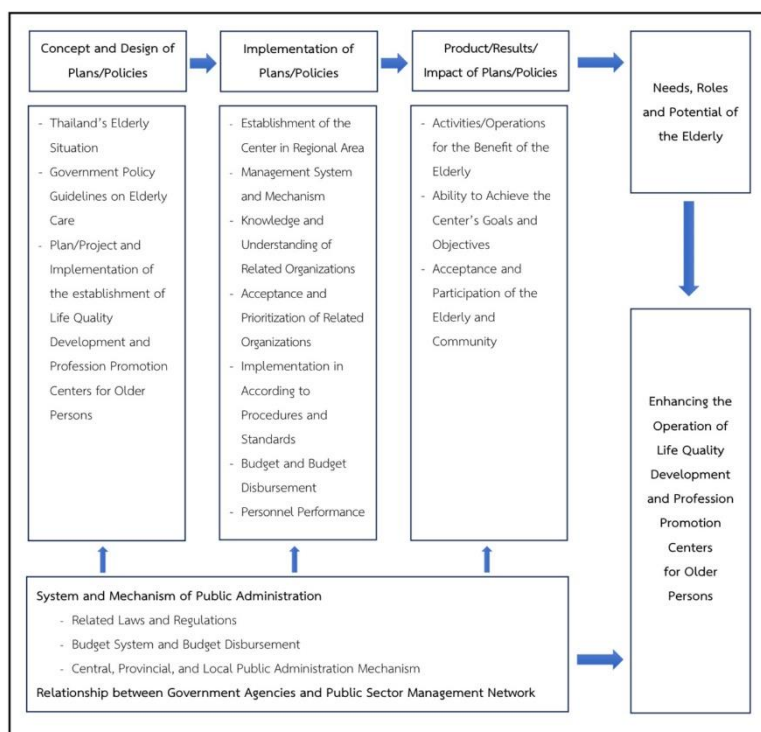


Figure 1. Conceptual Framework

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบผสม (Mixed Method) โดยเน้นใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Method) เป็นหลัก และใช้การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research Method) เพื่อสนับสนุนข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพเท่านั้น โดยได้กำหนดพื้นที่ในการศึกษาวิจัยแบบ เฉพาะเจาะจงไปยัง ศพอส. เฉพาะในจังหวัดภาคกลางจำนวน 6 จังหวัด โดยพิจารณาจากจังหวัดที่มี ผู้สูงอายุจำนวนมากที่สุดในภาคกลาง ประกอบด้วย อ่างทอง สิงห์บุรี ชัยนาท นครนายก สุพรรณบุรี และ

พระนครศรีอยุธยา และในแต่ละจังหวัดจะทำการเลือกศึกษา ศพอส. ที่มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีผลการดำเนินงานที่ดี จังหวัดละ 2 แห่ง รวมทั้งสิ้น 12 แห่ง

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย เครื่องมือเชิงคุณภาพ คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยมีข้อคำถามสำคัญเกี่ยวกับที่มาและแนวทางการจัดตั้ง ศพอส. ระบบและกลไกในการขับเคลื่อน ศพอส. รวมถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา โดยมีการจำแนกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือกรมกิจการผู้สูงอายุที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบเกี่ยวกับ ศพอส. 2) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่อยู่ในส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ ศพอส. ตั้งอยู่ และ 3) ผู้สูงอายุที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและร่วมกิจกรรมกับ ศพอส. และได้ทำการตรวจสอบความตรงตามเนื้อหา (Content Validity) ของข้อคำถามโดยผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายสาธารณะ การติดตามและการประเมินผลนโยบาย โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ จำนวน 3 ท่าน สำหรับ เครื่องมือเชิงปริมาณ คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อสอบถามความคิดเห็นของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการดำเนินงานของ ศพอส. ทั้งในด้านการบริหารจัดการ การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในกิจกรรมต่าง ๆ และประโยชน์ที่ผู้สูงอายุได้รับจากการมี ศพอส. และทำการตรวจสอบความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถาม เพื่อหาค่าความเชื่อมั่นโดยค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Cronbach's Alpha Coefficient) โดยในภาพรวมของแบบสอบถามมีค่าความเชื่อมั่น (Alpha) เท่ากับ 0.901 ซึ่งอยู่ในระดับดีมาก ทั้งนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามสำหรับการวิจัยนี้จะต้องเป็นผู้สูงอายุที่เป็นผู้บริหารหรือคณะกรรมการ ศพอส. และเป็นผู้สูงอายุที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ ศพอส. พื้นที่ละ 15-20 คน โดยมีผู้ตอบแบบสอบถามรวมทั้งสิ้น 227 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล ในส่วนของข้อมูลเชิงคุณภาพจะใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ประกอบกับใช้ข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งวิเคราะห์ด้วยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage) ในสอบทานความถูกต้องของข้อมูลและเสริมความสมบูรณ์ของข้อมูลจากการศึกษาในเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัย

การศึกษาการดำเนินงานของ ศพอส. ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ปรากฏผลการศึกษาโดยสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

แนวคิดและนโยบายการจัดตั้ง ศพอส.

จากการศึกษาแนวคิดและนโยบายในการจัดตั้ง ศพอส. พบว่า

1) ศพอส. เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ต้องการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพการจัดสวัสดิการและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ ดังนั้น ในปี พ.ศ.2557 จึงได้มีการจัดตั้ง ศพอส. โดยอาศัยกลไกการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและการดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของกรมกิจการผู้สูงอายุ ซึ่งไม่มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคโดยตรง โดยกำหนดกรอบของกิจกรรมที่ต้องดำเนินการในมิติต่าง ๆ

ประกอบด้วย การส่งเสริมสุขภาพอนามัย การสนับสนุนการศึกษาและการเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุ การส่งเสริมด้านอาชีพ การส่งเสริมการผลิตการจำหน่ายผลิตภัณฑ์และการรับงานไปทำที่บ้าน การถ่ายทอด วัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดกิจกรรมนันทนาการตามประเพณี การจัดให้มีระบบฐานข้อมูลของ ผู้สูงอายุในพื้นที่ รวมถึงการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ การเยี่ยมผู้สูงอายุที่เจ็บป่วย ตัดบ้านและติดเตียง การให้ ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้งและเดือดร้อน และการการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุใน พื้นที่

2) ศพอส. มีการจัดตั้งครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2557 โดยกรมกิจการผู้สูงอายุสนับสนุนงบประมาณ เพื่อจัดตั้ง ศพอส. ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ พร้อมทั้งสนับสนุนงบประมาณ สำหรับการก่อสร้างอาคาร ศพอส. แห่งละไม่เกิน 1,000,000 บาท โดยในปี พ.ศ.2557 – 2558 ซึ่งเป็นปี แรกของการดำเนินการจัดตั้ง ศพอส. มีการจัดตั้ง ศพอส. ในทุกอำเภอ ๆ ละ 1 แห่ง รวม 878 แห่ง และใน ปัจจุบันมีการจัดตั้ง ศพอส. ไปแล้วรวมจำนวนทั้งสิ้น 1,928 แห่ง โดยในจำนวนนี้มี ศพอส. จำนวน 333 แห่งที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่ได้ใช้งบประมาณของกรมกิจการผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ กระบวนการในการจัดตั้ง ศพอส. เริ่มต้นจากกรมกิจการผู้สูงอายุมีแผนและเป้าหมายใน การจัดตั้ง ศพอส. ในแต่ละปี และมีหนังสือแจ้งอย่างเป็นทางการไปยังสำนักงานพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์จังหวัด (สำนักงาน พมจ.) เพื่อให้ทำการประชาสัมพันธ์และชี้แจงแนวทางการดำเนินการ จัดตั้ง ศพอส. ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อมและมี ความประสงค์จะให้มีการจัดตั้ง ศพอส. ก็สามารถดำเนินการขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดตั้ง ศพอส. ได้ ตามแนวทางและมีเอกสารประกอบตามที่กรมกิจการผู้สูงอายุกำหนด จากนั้นสำนักงาน พมจ. จะทำการรวบรวมเอกสารการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจัดตั้ง ศพอส. ของทุกองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เพื่อส่งให้กรมกิจการผู้สูงอายุพิจารณาต่อไป อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัติ เมื่อ สำนักงาน พมจ. ได้รับนโยบายการจัดตั้ง ศพอส. ในแต่ละปีจากกรมกิจการผู้สูงอายุแล้วสำนักงาน พมจ. จะทำหนังสืออย่างเป็นทางการประชาสัมพันธ์และชี้แจงแนวทางการดำเนินการจัดตั้ง ศพอส. ไปยัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการไปยังองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นบางแห่งเป็นการเฉพาะ เนื่องจาก สำนักงาน พมจ. จะมีข้อมูลการดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้ทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีการดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ มีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอที่สามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการจัดตั้ง ศพอส. ได้ นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า การขอรับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการจัดตั้ง ศพอส. ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบคือ

- การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจำนวนไม่เกิน 1 ล้านบาทสำหรับการก่อสร้างอาคาร ศพอส. ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์เครื่องใช้ต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานใน ศพอส.

- การขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดซื้อเฉพาะครุภัณฑ์ และอุปกรณ์เครื่องใช้ ต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานใน ศพอส. เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาคารและสถานที่พร้อมอยู่ แล้ว

- การขอจัดตั้ง ศพอส. โดยไม่ขอรับงบประมาณ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี อาคารสถานที่ ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์เครื่องใช้ต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานใน ศพอส. พร้อมอยู่แล้ว จึงดำเนินการเพียงการขอจดทะเบียนเป็น ศพอส. เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ในบางพื้นที่งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรับการสนับสนุนในจำนวนไม่เกิน 1 ล้านบาทนั้น ไม่สามารถก่อสร้างอาคารและสถานที่ ศพอส. ได้ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองเพิ่มเติม เพื่อสนับสนุนการก่อสร้างอาคารและสถานที่ของ ศพอส. ให้มีความสมบูรณ์ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องการ

ประเด็นที่เป็นข้อสังเกตคือ ในการขอจัดตั้ง ศพอส. ตามที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ได้หมายความว่าเมื่อขอรับการจัดตั้ง ศพอส. แล้ว จะได้รับการพิจารณาให้มีการจัดตั้ง ศพอส. ในปีนั้นโดยทันทีเสมอไป จากการศึกษาพบว่าในบางพื้นที่มีการดำเนินการขอรับการจัดตั้ง ศพอส. หลายปีติดต่อกันกว่าที่จะได้รับการพิจารณาให้จัดตั้ง ศพอส. และในบางพื้นที่ก็ไม่ดำเนินการขอรับการจัดตั้ง ศพอส. อีก เนื่องจากหมดหวังจากการดำเนินการขอรับการจัดตั้ง ศพอส.

การดำเนินงานของ ศพอส.

จากการศึกษาการบริหารจัดการและการดำเนินงานของ ศพอส. มีผลการศึกษาจำแนกเป็นรายด้านดังนี้

1) โครงสร้างและกลไกการบริหาร พบว่า ศพอส. มีการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการบริหาร ศพอส. ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) คณะกรรมการบริหาร ศพอส. ในส่วนกลาง โดยมีปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารจัดการและการดำเนินงานของ ศพอส. ในภาพรวม 2) คณะกรรมการบริหาร ศพอส. ในส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่เชื่อมโยงนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ ศพอส. จากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกรมกิจการผู้สูงอายุ เพื่อขับเคลื่อนภาคีเครือข่ายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุในระดับภูมิภาค และ 3) คณะกรรมการบริหาร ศพอส. โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นที่ปรึกษา ประธานชมรมผู้สูงอายุในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการคัดเลือก จำนวน 1 คน เป็นประธาน ศพอส. เพื่อบริหารจัดการและขับเคลื่อนการดำเนินงานของ ศพอส. อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการบริหาร ศพอส. มีการปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมของบริบทของพื้นที่ กล่าวคือ ในบางพื้นที่ผู้สูงอายุยังขาดศักยภาพในการเป็นผู้นำและขาดศักยภาพในการบริหารจัดการ ในกรณีดังกล่าวจึงมีการกำหนดให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทำหน้าที่เป็นประธาน ศพอส.

2) งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ศพอส. สามารถแบ่งแหล่งที่มาของงบประมาณออกได้เป็น 5 แหล่งสำคัญ ประกอบด้วย

แหล่งที่ 1 งบประมาณจากกรมกิจการผู้สูงอายุ ที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงครั้งแรกและครั้งเดียว หลังจากที่กรมกิจการผู้สูงอายุพิจารณาให้มีการจัดตั้ง ศพอส. โดยเป็นการจัดสรรงบประมาณผ่านไปทางสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี คือ กรณีแรก เป็นงบประมาณสำหรับการสร้างอาคาร ศพอส. ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอาคารที่จะใช้สำหรับการทำกิจกรรมให้กับผู้สูงอายุ โดยจัดสรรงบประมาณให้ ศพอส. ละไม่เกิน 1 ล้านบาท กรณีที่สอง ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาคารสถานที่อยู่แล้ว แต่ยังขาดวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานของ ศพอส. กรมกิจการผู้สูงอายุก็จะสรรงบประมาณเฉพาะการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องใช้เหล่านั้น ภายใต้

กรอบงบประมาณไม่เกิน 1 ล้านบาท และกรณีที่สาม เป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ไม่ขอรับงบประมาณ เนื่องจากมีความพร้อมทั้งอาคาร สถานที่ อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ อยู่แล้ว ก็จะเป็นเพียงการเสนอขอจัดตั้ง ศพอส. เท่านั้น

แหล่งที่ 2 งบประมาณรายจ่ายประจำที่กรมกิจการผู้สูงอายุจัดสรรให้กับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด โดยงบประมาณดังกล่าวไม่ได้เป็นงบประมาณจัดสรรให้กับ ศพอส. หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่เป็นงบประมาณสำหรับการดำเนินงานตามบทบาทและภารกิจของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เพียงแต่ในการดำเนินงานดังกล่าว มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของผู้สูงอายุใน ศพอส.

แหล่งที่ 3 งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานของ ศพอส. จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุการดำเนินงานของ ศพอส. ไว้ในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แหล่งที่ 4 งบประมาณจากการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภายนอก โดยมีแหล่งที่มาของงบประมาณที่หลากหลาย และวิธีการเข้าถึงงบประมาณที่แตกต่างกัน ประกอบด้วย

- การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนผู้สูงอายุของกรมกิจการผู้สูงอายุ ซึ่งการขอรับการสนับสนุนงบประมาณสามารถทำได้ในนาม ศพอส. หรือชมรมผู้สูงอายุ หรือโรงเรียนผู้สูงอายุ โดยดำเนินการขอรับการสนับสนุนงบประมาณผ่านเจ้าหน้าที่ของกองทุนผู้สูงอายุที่ประจำอยู่ที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด

- การขอรับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2564 ด้วยการจดทะเบียนเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า การขอจดทะเบียนเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์มีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ กล่าวคือ ในบางพื้นที่ที่ชมรมผู้สูงอายุมีความเข้มแข็ง ก็จะนำชมรมผู้สูงอายุไปจดทะเบียนเป็นองค์กรสาธารณะประโยชน์ หรือในบางพื้นที่โรงเรียนผู้สูงอายุมีความเข้มแข็ง ก็นำโรงเรียนผู้สูงอายุไปจดทะเบียนเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ หรือบางพื้นที่นำทั้งชมรมผู้สูงอายุและโรงเรียนผู้สูงอายุไปจดทะเบียนเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

- การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งงบประมาณอื่น ๆ เช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพ (สปสช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) รวมถึงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภาคเอกชน หรือผู้ประกอบการในพื้นที่ ซึ่งจะมีการสนับสนุนงบประมาณเป็นครั้งคราว

แหล่งที่ 5 ผู้สูงอายุจัดกิจกรรมหารายได้เพื่อนำมาใช้ในการจัดกิจกรรมและการดำเนินงานที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ เช่น การออกร้านเพื่อขายสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ผู้สูงอายุร่วมกันผลิต ไม่ว่าจะเป็นการผลิตในนามของชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มอาชีพ หรือการจัดงานตามเทศกาลหรือวันสำคัญตามประเพณีต่าง ๆ รวมถึงการเรียกรายได้จากผู้สูงอายุและคนในชุมชน เป็นต้น

ทั้งนี้ ประเด็นที่เป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งงบประมาณต่าง ๆ รวมถึงหน่วยงานภายนอกพบว่า เป็นการของบประมาณในนามชมรมผู้สูงอายุ หรือโรงเรียนผู้สูงอายุ หรือในนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าจะเป็นการขอในนามของ ศพอส. เพราะ ศพอส. หลายแห่งมีศักยภาพในการหาแหล่งงบประมาณและสามารถเข้าถึงแหล่งงบประมาณเหล่านั้น จนได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานและการจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุ

3) การขับเคลื่อน ศพอส. ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ศพอส. ต้องการให้การขับเคลื่อน ศพอส. ใช้กลไกการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในพื้นที่ ทั้งนี้ โครงสร้างและกลไกการบริหาร ศพอส. ที่กำหนดไว้ในคู่มือการดำเนินงานศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ กำหนดให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ปรึกษา ส่วนประธาน ศพอส. ให้คัดเลือกจากประธานชมรมผู้สูงอายุในพื้นที่ และมีกรรมการ ศพอส. มาจากผู้แทนผู้สูงอายุและผู้แทนอาสาสมัครในพื้นที่ รวมถึงให้มีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ จากการศึกษาพบว่า ศพอส. แต่ละแห่งมีการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการการบริหาร ศพอส. ที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น 2 รูปแบบคือ รูปแบบแรก คณะกรรมการบริหาร ศพอส. เป็นไปตามโครงสร้างที่กรมกิจการผู้สูงอายุกำหนดในคู่มือฯ ในขณะที่รูปแบบที่สอง มีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการบริหาร ศพอส. ที่แตกต่างจากที่ระบุในคู่มือ กล่าวคือ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษา ศพอส. และยังต้องทำหน้าที่เป็นประธาน ศพอส. ด้วย

ทั้งนี้ ประเด็นที่เป็นข้อสังเกตจากการศึกษาคือ ในพื้นที่ใดที่ผู้สูงอายุมีศักยภาพในการบริหารจัดการ หรือมีเครือข่ายทางการบริหาร อันเป็นผลมาจากผู้สูงอายุเหล่านั้นเคยทำงานเป็นผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชนมาก่อน และยังมีพลัง ความสามารถ และมีจิตอาสาในการทำงาน ในกรณีเช่นนี้ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธาน ศพอส. มักจะเป็นประธานชมรมผู้สูงอายุที่ได้รับการคัดเลือก และมีบทบาทนำในการบริหารจัดการ ศพอส. ในทางตรงกันข้ามถ้าในพื้นที่ใดผู้สูงอายุยังขาดความเข้มแข็งและศักยภาพในการบริหารจัดการ ในกรณีเช่นนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีบทบาทนำ

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ *ลักษณะแรก* นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการ ศพอส. ด้วยตัวเอง เนื่องจากนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนใจและเห็นความสำคัญของ ศพอส. และ *ลักษณะที่สอง* ในกรณีที่ป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมอบหมายให้กองสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการขับเคลื่อนงานของ ศพอส. แต่ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งไม่มีกองสวัสดิการสังคม ในโครงสร้างการบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมอบหมายให้นักพัฒนาสังคม ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของ ศพอส. โดยตัวนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคอยให้การสนับสนุน ประเด็นที่เป็นข้อสังเกตคือ ผู้สูงอายุในพื้นที่ส่วนใหญ่จะอยู่ในฐานะของการเป็นผู้เข้าร่วมกิจกรรมที่ดี มากกว่าการเป็นผู้บริหารหรือผู้จัดการ ศพอส.

กิจกรรมที่มีการดำเนินการใน ศพอส. ที่พบจากการศึกษามีทั้งในมิติด้านสุขภาพอนามัย การพัฒนาความรู้และการเสริมสร้างศักยภาพผู้สูงอายุ การพัฒนาอาชีพและการสร้างรายได้ การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมที่ถือว่ามีความโดดเด่นของ ศพอส. และผู้สูงอายุให้ความสำคัญร่วมกันคือ กิจกรรม “โรงเรียนผู้สูงอายุ” ซึ่งเป็นกิจกรรมเชิงวิชาการที่สอดแทรกการเรียนรู้ในเชิงปฏิบัติ ที่รวบรวมกิจกรรมการดูแลผู้สูงอายุทั้งในมิติด้านสุขภาพ ด้านสังคม นันทนาการ และวัฒนธรรม ประเพณี และด้านเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพเข้าไว้ด้วยกัน และเป็นกิจกรรมที่ผู้สูงอายุให้ความสนใจและเข้าร่วมกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง โดยหลักสูตรของโรงเรียนผู้สูงอายุเป็นไปตามกรอบหลักสูตรการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ที่กำหนดไว้ในคู่มือโรงเรียนผู้สูงอายุ (The Department of Elderly Affairs, 2017) ซึ่งมีเนื้อหาหลัก 4 กลุ่มวิชาคือ ด้านสุขภาพ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้าน

สภาพแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติในการกำหนดหลักสูตรของโรงเรียนผู้สูงอายุในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้สูงอายุ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด (กศน.) และองค์กรเครือข่ายต่าง ๆ จะมาร่วมกันกำหนดรายละเอียดเนื้อหาการเรียนรู้อย่างเป็นไปตามความต้องการและความจำเป็นของผู้สูงอายุในพื้นที่ และในหลายพื้นที่ที่มีการพัฒนาหลักสูตรการเรียนและการกำหนดรายวิชาใหม่เพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม กิจกรรมโรงเรียนผู้สูงอายุสามารถรองรับนักเรียนผู้สูงอายุในแต่ละหลักสูตรได้ในจำนวนจำกัด ส่งผลให้กิจกรรมดังกล่าวขาดความสอดคล้องในด้านสัดส่วนของผู้เข้าร่วมกิจกรรมกับจำนวนผู้สูงอายุในพื้นที่ที่มีอยู่จำนวนมาก

4) การติดตามประเมินผล จากการศึกษาพบว่า กรมกิจการผู้สูงอายุได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จัดทำมาตรฐานการดำเนินงาน ศพอส. และใช้มาตรฐานดังกล่าวในการกำกับติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของ ศพอส. แต่การติดตามและประเมินผลดังกล่าวดำเนินการในลักษณะการรายงานผลการดำเนินงานของตนเองตามรายการ Check List ที่กำหนดเท่านั้น และไม่มีการให้ข้อมูลสะท้อนกลับ (Feedback) ว่าการดำเนินงานของ ศพอส. ที่ผ่านมาเป็นอย่างไร จะต้องพัฒนาหรือปรับปรุงอย่างไร

นอกจากนี้ จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้สูงอายุที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ศพอส. พบว่าในภาพรวมผู้สูงอายุมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ ศพอส. เป็นอย่างดี ผู้สูงอายุรู้และเข้าใจว่า ศพอส. จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับจัดกิจกรรมและให้บริการด้านการพัฒนาสังคมให้กับผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่เป็นข้อสังเกต คือ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่หรือคิดเป็นร้อยละ 56.39 เข้าใจว่า ศพอส. ที่จัดตั้งขึ้นนั้นเป็นไปตามนโยบายและได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วการจัดตั้ง ศพอส. เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาคารสถานที่ที่มีความพร้อมและเหมาะสมกับการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้กับผู้สูงอายุในพื้นที่

ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน ศพอส.

จากการศึกษาการบริหารจัดการและการดำเนินงานของ ศพอส. พบว่าปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินงานของ ศพอส. มีดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับภาพลักษณ์และความเข้าใจของผู้สูงอายุที่มีต่อ ศพอส. ผู้สูงอายุที่มาร่วมกิจกรรมใน ศพอส. ในหลายพื้นที่ไม่รู้ว่า ศพอส. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีที่มาจากการสนับสนุนของกรมกิจการผู้สูงอายุ แต่กลับเข้าใจว่า ศพอส. เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าผู้สูงอายุมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับที่มาของ ศพอส. ประกอบกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุที่ผ่านมาก่อนจะมีการจัดตั้ง ศพอส. ถูกดำเนินการในรูปแบบชมรมผู้สูงอายุ ซึ่งในหลายพื้นที่มีชมรมผู้สูงอายุที่เข้มแข็งและมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ชมรมผู้สูงอายุสามารถจัดกิจกรรมและให้การดูแลผู้สูงอายุได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้ผู้สูงอายุมีความคุ้นเคยกับการเป็นชมรมผู้สูงอายุ ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของ ศพอส. ขาดความชัดเจนในสายตาของผู้สูงอายุ

2) ปัญหาการขาดการให้ความสำคัญกับคุณสมบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมาขับเคลื่อนการดำเนินงานของ ศพอส. กล่าวคือ การจัดตั้ง ศพอส. ที่ผ่านมามุ่งเน้นพิจารณาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความต่อเนื่องในการทำกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุเท่านั้น โดยยังขาดการให้

ความสำคัญกับคุณสมบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความพร้อมในมิติต่าง ๆ ของพื้นที่ที่จะมาดูแลและขับเคลื่อน ศพอส. เนื่องจากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพที่แตกต่างกัน

3) ปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณและบุคลากรสำหรับการขับเคลื่อน ศพอส. ซึ่งเป็นผลจากแนวคิดในการสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดตั้ง ศพอส. เท่านั้น และคาดหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการต่อ ในส่วนของบุคลากร มีข้อจำกัดตั้งแต่ส่วนกลางจนถึงระดับพื้นที่ กล่าวคือการจัดตั้ง ศพอส. ทั่วประเทศและการมีจำนวน ศพอส. เพิ่มขึ้นทุกปี ส่งผลให้ภาระงานของบุคลากรและเจ้าหน้าที่ของกรมกิจการผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้น ในขณะที่กรมกิจการผู้สูงอายุเป็นกรมขนาดเล็กและมีบุคลากรจำนวนไม่มากนัก และด้วยโครงสร้างการบริหารราชการของกรมกิจการผู้สูงอายุ ไม่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ภาระงานเกี่ยวกับ ศพอส. ก็จะถูกส่งต่อไปยังสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ซึ่งมีบุคลากรจำกัดเช่นเดียวกัน ในขณะเดียวกัน ในโครงสร้างการบริหารราชการของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ก็ไม่มีอัตรากำลังที่ได้รับมอบหมายจากกรมกิจการผู้สูงอายุ ในการทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานเกี่ยวกับ ศพอส. เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้สัดส่วนระหว่างภาระงานกับกำลังคนไม่สอดคล้องกัน ในขณะที่ในระดับพื้นที่ การขับเคลื่อน ศพอส. จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของกองสวัสดิการสังคมหรือนักพัฒนาชุมชน ซึ่งมีภาระงานในบทบาทหน้าที่ของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้วประกอบกับ ศพอส. ไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานในโครงสร้างการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถมีแผนอัตรากำลังหรือบุคลากรเพื่อมารองรับการดำเนินงานของ ศพอส. ดังกล่าวได้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงส่งผลให้ ศพอส. เป็นแต่เพียงสถานที่ แต่ขาดบุคลากรที่จะรับผิดชอบการขับเคลื่อนโดยตรง ซึ่งจะส่งต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาความต่อเนื่องของการดำเนินงานต่อไปในอนาคต

4) ปัญหาเกี่ยวกับศักยภาพของผู้สูงอายุในการขับเคลื่อน ศพอส. และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อ ศพอส. แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการขับเคลื่อนและดำเนินงานของ ศพอส. ร่วมกับผู้สูงอายุในพื้นที่ แต่บทบาทของผู้สูงอายุในพื้นที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการดำเนินงานของ ศพอส. ก็มีความสำคัญด้วยเช่นกัน จากการศึกษาพบว่า ศพอส. ที่มีความโดดเด่นของการดำเนินการมักจะเป็น ศพอส. ที่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาใจใส่กับการดำเนินงานของ ศพอส. และสามารถทำงานร่วมกับผู้สูงอายุได้เป็นอย่างดี และในหลายพื้นที่ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกับ ศพอส. เป็นผู้ที่มีศักยภาพ เช่น เคยทำงานในตำแหน่งบริหารมาก่อน หรือเคยเป็นบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างมั่นคงแล้ว ผู้สูงอายุเหล่านี้ยังสามารถใช้ศักยภาพของตนเองที่มีอยู่ในการพัฒนา ศพอส. ได้ สามารถวางแผนกิจกรรม วางแผนงบประมาณ วางแผนกำลังคน และบริหารจัดการอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี สามารถทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และในบางครั้งอาจจะมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของ ศพอส. มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทางตรงกันข้าม ในบางพื้นที่ที่สมาชิกของ ศพอส. ยังขาดศักยภาพในการบริหารจัดการ ศพอส. การดำเนินงานของ ศพอส. จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก ดังนั้น ผู้สูงอายุที่เข้ามามีส่วนร่วมกับ ศพอส. จึงมีลักษณะของการเป็นผู้เข้าร่วมกิจกรรม

มากกว่าการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการของ ศพอส. ที่ต้องการให้ผู้สูงอายุมีบทบาทนำในการขับเคลื่อน ศพอส. ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) ปัญหาเกี่ยวกับการรายงานผลการดำเนินงาน การติดตาม และการประเมินผลการดำเนินงานของ ศพอส. ที่ไม่สามารถสะท้อนผลการดำเนินงานที่แท้จริงของ ศพอส. และไม่สามารถใช้เป็นข้อมูลสำหรับการพัฒนา ศพอส. ตามรายละเอียดที่กล่าวมาก่อนหน้านี้

6) ปัญหาความต่อเนื่องและความยั่งยืนของการดำเนินงานของ ศพอส. จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการขับเคลื่อน ศพอส. ในอนาคต ไม่ได้อยู่ที่การไม่มีผู้สูงอายุเข้าร่วมกิจกรรม แต่ปัญหาสำคัญและเริ่มที่จะมีความชัดเจนมากขึ้น คือ การไม่มีผู้ที่จะรับช่วงการดำเนินงานของ ศพอส. ซึ่งการขาดความต่อเนื่องและความยั่งยืนดังกล่าวสามารถเกิดได้จากการเปลี่ยนตัวนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลเหล่านั้นไม่สนใจหรือให้ความสำคัญกับการดูแลผู้สูงอายุตามแนวทางของ ศพอส. หรือมีสาเหตุมาจากการไม่มีผู้สูงอายุที่สนใจและเต็มใจที่จะมารับช่วงต่อการดำเนินงานของ ศพอส. และเมื่อใดก็ตามที่ไม่มีผู้ที่จะมารับช่วงต่อในการบริหารจัดการ ศพอส. การดำเนินงานของ ศพอส. ก็มีแนวโน้มที่จะไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

สรุปและอภิปรายผล

จากผลการศึกษาตามที่กล่าวมาข้างต้นมีประเด็นที่ควรจะต้องได้รับการพิจารณาบนพื้นฐานของมุมมองเชิงกระบวนการ (System Approach) ซึ่งมุ่งเน้นการวิเคราะห์ใน 4 ประเด็นสำคัญ ประกอบด้วย บริบทที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการดำเนินงาน (Process) และ ผลผลิตของการดำเนินงาน (Product) พบว่า

ประเด็นด้านบริบท (Context) ของการดำเนินงานของ ศพอส. การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรของไทย โดยเฉพาะจำนวนของผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้สังคมไทยกำลังจะเปลี่ยนจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ไปเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) และสัดส่วนดังกล่าวมีจำนวนเพิ่มขึ้นโดยตลอด การดำเนินการตามนโยบายและแผนในการดูแลผู้สูงอายุเพื่อรองรับกับจำนวนผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ส่งผลให้การงบประมาณของรัฐบาลในการดูแลผู้สูงอายุมีเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน และปัญหาดังกล่าวอาจจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น การส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุที่มีภูมิปัญญาเดียวกันสามารถรวมตัวกันและดูแลช่วยเหลือกัน เป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถลดภาระด้านกำลังคนและงบประมาณของรัฐบาล เพราะฉะนั้น การจัดตั้ง ศพอส. โดยมีวัตถุประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้สูงอายุร่วมกันดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ทั้งในมิติด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษาและการเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุ ด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ และด้านวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ สังคม และวัฒนธรรม จึงเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และส่วนหนึ่งเป็นการลดภาระของรัฐโดยการถ่ายโอนบทบาทภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และรู้และเข้าใจบริบทของพื้นที่มากกว่าหน่วยงานจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ประเด็นด้านปัจจัยนำเข้า (Input) ศพอส. จัดตั้งขึ้นโดยกรมกิจการผู้สูงอายุจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดตั้ง ศพอส. ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุในชุมชน โดยใช้ชุมชนเป็นฐานและเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุ แกนนำ อาสาสมัคร ชุมชน องค์กรเครือข่ายจากภาครัฐและภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนการดำเนินงานของ ศพอส. โดยมี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุน (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2559) อย่างไรก็ตาม งบประมาณสำหรับการดำเนินงานของ ศพอส. และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ศพอส. เป็นประเด็นด้านปัจจัยนำเข้าที่สำคัญที่มีผลต่อการดำเนินงานของ ศพอส.

ข้อมูลจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า กรมกิจการผู้สูงอายุได้จัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดตั้ง ศพอส. เท่านั้น แต่เมื่อจัดตั้ง ศพอส. แล้ว กรมกิจการผู้สูงอายุไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงานในแต่ละปีให้กับ ศพอส. เนื่องจากในมุมมองของกรมกิจการผู้สูงอายุต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานของ ศพอส. และเป็นความรับผิดชอบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดูแลประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเอง ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวจะไม่เกิดเป็นปัญหา ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้ความสำคัญกับการดูแลผู้สูงอายุ มีศักยภาพเพียงพอที่จะสนับสนุนงบประมาณ หรือมีแผนงานและโครงการที่จะดำเนินการกับผู้สูงอายุที่ชัดเจน และมีการเตรียมงบประมาณสำหรับดำเนินการดังกล่าว หรือมีศักยภาพในการเข้าถึงและได้มาซึ่งการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภายนอกต่าง ๆ ทั้งที่เป็นของรัฐหรือเอกชนด้วย

สำหรับประเด็นเรื่องศักยภาพและความพร้อมของบุคลากร โดยเฉพาะคณะกรรมการบริหาร ศพอส. สามารถเป็นได้ทั้งจุดอ่อนและจุดแข็งของการขับเคลื่อนการดำเนินงานของ ศพอส. กล่าวคือ ถ้า ศพอส. ได้มีคณะกรรมการบริหาร ศพอส. ที่มีศักยภาพและความพร้อม โดยเฉพาะทางด้านการบริหารจัดการ สามารถกำหนดทิศทางของ ศพอส. ในระยะยาวได้ สามารถประสานเชื่อมโยงการขับเคลื่อน ศพอส. ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ สามารถแสวงหาและเข้าถึงแหล่งสนับสนุนงบประมาณได้ และสามารถสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อน ศพอส. ร่วมกับ ศพอส. อื่นได้ กรณีดังกล่าวถือเป็นจุดแข็งที่สำคัญของการขับเคลื่อน ศพอส. ในทางตรงกันข้าม ถ้าพื้นที่ใดคณะกรรมการบริหาร ศพอส. อาจจะเป็นผู้ที่ไม่มีศักยภาพ แต่ขาดความพร้อมในการในการขับเคลื่อน ศพอส. หรืออาจจะขาดทั้งศักยภาพและขาดความพร้อม การดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของ ศพอส. มักจะเป็นไปในรูปแบบเดิม และเน้นการจัดกิจกรรมเชิงรับมากกว่าจะมีแนวคิดในการพัฒนาหรือการดำเนินการในเชิงรุกเพื่อเพิ่มศักยภาพการดำเนินงานของ ศพอส. และกรณีดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าเสริมและประทับประกองการขับเคลื่อน ศพอส.

นอกจากประเด็นเรื่องศักยภาพและความพร้อมของบุคลากรแล้ว จำนวนและคุณสมบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ศพอส. เป็นอีกประเด็นที่ควรต้องให้ความสนใจ ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กรมกิจการผู้สูงอายุให้ความสำคัญกับการจัดตั้ง ศพอส. เพิ่มขึ้นโดยมีเป้าหมายที่จะให้มี ศพอส. ในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงขาดการให้ความสำคัญกับอัตรากำลังที่จะเข้ามารองรับปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งบุคลากรของกรมกิจการผู้สูงอายุ หรือของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด รวมถึงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น การให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพบุคลากรและจำนวนบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ศพอส. ถือว่ามีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนและพัฒนา ศพอส. ไปสู่การเป็นศูนย์ดูแลผู้สูงอายุที่มีศักยภาพในการดำเนินงานบนพื้นฐานของการพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งถ้า ศพอส. พัฒนาไปในลักษณะดังกล่าวได้ ประโยชน์ย่อมจะตกอยู่กับผู้สูงอายุในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการถ่ายโอนบทบาทภารกิจในการดูแลผู้สูงอายุของกรมกิจการผู้สูงอายุไปยังท้องถิ่นและชุมชน

ประเด็นด้านกระบวนการดำเนินงาน (Process) ของ ศพอส. เจตนารมณ์ของการจัดตั้ง ศพอส. ต้องการให้ผู้สูงอายุ ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรเครือข่ายจากภาครัฐและภาคเอกชน

เข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนการดำเนินงานของ ศพอส. (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2559) ทั้งนี้ ประเด็นที่น่าสนใจมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ที่รับผิดชอบการขับเคลื่อน ศพอส. ในปัจจุบันคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงบทบาทนำโดยมีผู้สูงอายุเป็นผู้ตาม ซึ่งกรณีดังกล่าวมีเหตุปัจจัยมาจากประเด็นเรื่องศักยภาพและความพร้อมของผู้สูงอายุในการบริหารจัดการ ศพอส. และอีกส่วนมาในกระบวนการขับเคลื่อน ศพอส. มีส่วนที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบราชการ และต้องใช้ผู้ที่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ ระบบการติดตามประเมินผลการขับเคลื่อน ศพอส. และการใช้ข้อมูลจากการติดตามประเมินผลมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของ ศพอส. หรือการประเมินความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้ในการจัดตั้ง ศพอส. ก่อให้เกิดประโยชน์และมีความคุ้มค่าอย่างน้อยเพียงใด เนื่องจากถ้าพิจารณาในเรื่องของงบประมาณที่กรมกิจการผู้สูงอายุจัดสรรไป และรวมกับงบประมาณที่จะต้องจัดสรรไปเพิ่มเติม เพื่อจัดตั้ง ศพอส. ให้ครบทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมกิจการผู้สูงอายุจะต้องเตรียมงบประมาณอีกจำนวนมาก ดังนั้นการประเมินความคุ้มค่าของงบประมาณที่ได้ดำเนินการไปก่อนหน้านี้ น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณและการบริหารจัดการโครงการจัดตั้ง ศพอส. ต่อไปในอนาคต

ประเด็นด้านผลผลิตของการดำเนินงาน (Product) ของ ศพอส. ถ้าจะพิจารณาในด้านจำนวน ศพอส. สามารถสรุปได้ว่ากรมกิจการผู้สูงอายุสามารถจัดตั้ง ศพอส. ได้ตามจำนวนงบประมาณที่กรมกิจการผู้สูงอายุกำหนดไว้ และเมื่อพิจารณาในด้านประโยชน์ที่ผู้สูงอายุได้รับจาก ศพอส. ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาตามที่ได้แสดงไว้ก่อนหน้านี้ แสดงให้เห็นว่าผู้สูงอายุที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของ ศพอส. ได้รับประโยชน์โดยเฉพาะในเรื่องการดูแลสุขภาพสภาพ การได้ทำกิจกรรมและมีเพื่อนที่สามารถช่วยผ่อนคลายความเหงา การได้เข้าสังคมทำให้ผู้สูงอายุได้รับการยอมรับและเป็นคนที่ยังมีคุณค่า เป็นต้น ทั้งนี้ ประเด็นที่น่าสนใจคือ จำนวนผู้สูงอายุที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของ ศพอส. เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมดในพื้นที่อาจจะยังมีจำนวนไม่มากนัก กรณีดังกล่าวสามารถมองได้ว่าเป็นโอกาสที่ ศพอส. จะขยายการดำเนินงานเพื่อให้สามารถดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ให้ได้จำนวนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะต้องพิจารณาร่วมด้วยคือ ศักยภาพและความพร้อมในมิติต่าง ๆ ทั้งเรื่องงบประมาณ บุคลากร รวมถึงระบบและกลไกการบริหาร ศพอส. ตั้งแต่ในส่วนของกรมกิจการผู้สูงอายุ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรหรือหน่วยงานเครือข่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาแนวคิดและนโยบายในการจัดตั้ง ศพอส. รวมถึงการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามที่กล่าวมาข้างต้น การวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะดังนี้

กรมกิจการผู้สูงอายุต้องให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการขับเคลื่อน ศพอส. ตั้งแต่เครือข่ายระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับพื้นที่ ข้อเท็จจริงจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ความสำเร็จของการขับเคลื่อน ศพอส. และการดูแลผู้สูงอายุ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากการดูแลผู้สูงอายุใน ศพอส. ต้องดำเนินการในหลายมิติ ทั้งมิติด้านสุขภาพกายและสุขภาพใจ มิติด้านเศรษฐกิจ มิติด้านสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงความแตกต่างหลากหลายในเชิงพื้นที่ และความหลากหลายขอความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งความหลากหลายดังกล่าวเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งสามารถรับผิดชอบหรือจัดการ

กับความหลากหลายเหล่านั้นได้ครบทุกมิติ โดยลำพังเพียงหน่วยงานเดียว ประกอบกับระบบราชการไทย มีความซับซ้อนของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น และแต่ละหน่วยงานตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติงานในพื้นที่ ต่างมีเป้าหมายของ การทำงานที่แตกต่างกัน ในขณะเดียวกัน กรมกิจการผู้สูงอายุเองก็มีข้อจำกัดเรื่องบุคลากรและ งบประมาณในการขับเคลื่อน และการกำกับดูแล ศพอส. และจำเป็นต้องพึ่งกลไกระบบการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นเข้ามาช่วยในการขับเคลื่อน ศพอส. ในขณะที่ยังคงปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างมี ศักยภาพไม่เท่าเทียมกัน มีบุคลากร มีทรัพยากร และมีความพร้อมการดำเนินงานที่แตกต่าง

ดังนั้น การสร้างเครือข่ายการดำเนินงานจึงต้องเริ่มตั้งแต่ระดับนโยบาย กรมกิจการผู้สูงอายุ จำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากคณะกรรมการบริหารโครงการศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพ ผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่มีอยู่แล้ว เป็นเวทีในการประสานความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานระดับนโยบายอย่างใกล้ชิด เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทาง บทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบที่ แต่ละหน่วยงานจะต้องดำเนินการร่วมกัน และมีการถ่ายทอดสร้างการรับรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับ ทิศทาง บทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบที่แต่ละหน่วยงานจะต้องดำเนินการร่วมกันไปยังหน่วยงานใน สังกัดของตนเองที่อยู่ในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

สำหรับการสร้างเครือข่ายในระดับปฏิบัติ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดจะต้องทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการเชื่อมโยงหรือสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด เพื่อกำหนดกรอบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับ ศพอส. ร่วมกัน รวมถึงส่งเสริมและ สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ศพอส. ในจังหวัดสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกัน ให้ การสนับสนุนหรือช่วยเหลือซึ่งกันและกันในลักษณะ “เพื่อนช่วยเพื่อน” ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการลดภาระ ของกรมกิจการผู้สูงอายุและสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดในการกำกับดูแล ให้ การสนับสนุน หรือช่วยเหลือ ศพอส.

นอกจากนี้ กรมกิจการผู้สูงอายุและสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาศักยภาพและความพร้อมทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่จะมาขับเคลื่อนการดำเนินงานของ ศพอส. เช่น การพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะจัดตั้ง ศพอส. จะต้องมีการสร้างการบริหารอย่างไร มีอัตรากำลังอย่างไรทั้งในด้านจำนวนและ คุณสมบัติของบุคลากร รวมถึงศักยภาพในการหารายได้มากน้อยอย่างไร จึงจะสามารถจัดตั้ง ศพอส. ได้ เป็นต้น ซึ่งจะต้องนำมาใช้เป็นปัจจัยในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไป กับการพิจารณาความต่อเนื่องของการจัดกิจกรรมให้กับผู้สูงอายุ

กรมกิจการผู้สูงอายุต้องให้ความสำคัญกับการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ ศพอส. และใช้ผลการประเมินดังกล่าวในการพัฒนามาตรฐาน ศพอส. ข้อเท็จจริงจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ที่ ผ่านมายังขาดการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ ศพอส. อย่างจริงจัง ดังนั้น กรมกิจการผู้สูงอายุจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของ ศพอส. โดย พัฒนาระบบและกลไกการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานที่สามารถสะท้อนผลการดำเนินงานที่ แท้จริงของ ศพอส. ได้ และสามารถนำข้อมูลดังกล่าวพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของ ศพอส. และ สามารถให้คำแนะนำกับ ศพอส. ได้ว่า ศพอส. มีปัญหาอะไร และจะต้องจัดการกับปัญหาเหล่านั้นอย่างไร รวมถึงใช้ข้อมูลจากผลการประเมินเพื่อจำแนกให้ได้ว่า ศพอส. ควรได้รับการสนับสนุนหรือช่วยเหลือใน เรื่องใดและตรงตามปัญหาและบริบทของ ศพอส. นั้น ๆ นอกจากนี้ กรมกิจการผู้สูงอายุอาจพิจารณา

ระงับการจัดตั้ง ศพอส. เพิ่มเติมเป็นการชั่วคราว และเปลี่ยนมาให้ความสนใจกับการติดตามประเมินผล ศพอส. ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อจำแนกประเภท ศพอส. ที่มีการดำเนินงานที่ดี ออกจาก ศพอส. ที่มีปัญหา การดำเนินงาน และหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนา ศพอส. ที่ดำเนินงานได้ดีแต่ขาดศักยภาพ และ ต้องการได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติม เพื่อพัฒนาไปสู่การเป็น ศพอส. ที่มีมาตรฐาน และสามารถเป็น ศพอส. ต้นแบบได้ต่อไป

กรมกิจการผู้สูงอายุจะต้องพิจารณาและจัดเตรียมบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่เพื่อรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับ ศพอส. ในอนาคต การจัดเตรียมบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเพื่อรองรับปริมาณงานที่จะเกิดขึ้นจากการมี ศพอส. เพิ่มขึ้น ซึ่งการเตรียมบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องพิจารณาตั้งแต่บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของกรมกิจการผู้สูงอายุ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ ในการพิจารณาและจัดเตรียมบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว นอกจากการพิจารณาเรื่องจำนวนบุคลากรแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคลากร หน่วยงานต้นสังกัด และสถานะของบุคลากรที่จะมารับผิดชอบงานของ ศพอส. ด้วย เนื่องจากงานด้านการดูแลผู้สูงอายุเป็นงานที่มีมิติการทำงานที่หลากหลาย ต้องอาศัยผู้ที่มีทักษะทั้งการบริหารและการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงต้องมีความต่อเนื่องและคลุกคลีอยู่ในพื้นที่ในระหว่างการทำงาน เพราะฉะนั้น การกำหนดคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ รวมถึงเส้นทางการเจริญเติบโตในหน้าที่การงาน (Career Path) ของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณา นอกจากนี้ ควรพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัดผลงาน เป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน ให้กับบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อที่จะได้ทราบว่าในแต่ละปีงบประมาณบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องรับผิดชอบงานในเรื่องใด จะต้องมียุทธศาสตร์อย่างไรในแต่ละปี การหวังพึ่งพาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวอาจไม่เป็นผลดีต่อการขับเคลื่อน

กรมกิจการผู้สูงอายุควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ศพอส. อย่างเป็นระบบ เพื่อบุคลากรมีความพร้อมสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งบุคลากรของกรมกิจการผู้สูงอายุ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการบริหาร ศพอส. ให้มีความรู้ใหม่ มีโอกาสหรือช่องทางสำหรับการแลกเปลี่ยนประสบการณ์บริหารจัดการ ศพอส. หรือได้เรียนรู้จากตัวอย่างการดำเนินงานของ ศพอส. ที่มีผลการโดดเด่น เป็นต้น โดยมีการสำรวจความต้องการและความจำเป็นของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ศพอส. และทำการพัฒนาและกำหนดหลักสูตรพัฒนาบุคลากรที่สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของบุคลากรแต่ละกลุ่ม

ในส่วนของการพัฒนาศักยภาพบุคลากรของกรมกิจการผู้สูงอายุ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมุ่งเน้นความรู้เกี่ยวกับนโยบายและทิศทางการดูแลผู้สูงอายุของกรมกิจการผู้สูงอายุ ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ศพอส. ระบบการเงิน ระบบงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การประสานงานและการสร้างเครือข่ายการทำงาน แหล่งงบประมาณและช่องทางในการเข้าถึงแหล่งงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ศพอส. เพื่อให้มีความสามารถในการให้คำแนะนำและสามารถดำเนินการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ ศพอส. ได้ และถ้าต้องมีการโยกย้ายหรือปรับเปลี่ยนตำแหน่ง บุคลากรหรือ

เจ้าหน้าที่คนเดิมจะต้องสามารถส่งต่องานและความรับผิดชอบไปให้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่มาทำงานใหม่ ให้สามารถรับช่วงต่อการทำงานได้อย่างไร้รอยต่อ

ในส่วนของการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ โดยเฉพาะคณะกรรมการบริหาร ศพอส. ควรมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพการบริหาร การวางแผนและการจัดทำโครงการ การบริหารแผนและบริหารโครงการ การประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อน ศพอส. ร่วมกันการงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณ แหล่งทุนหรือแหล่งงบประมาณต่าง ๆ ที่ผู้สูงอายุสามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ ศพอส. การเข้าถึงแหล่งทุนหรืองบประมาณเหล่านั้น รวมถึงการพัฒนาผู้ที่กำลังจะกลายเป็นผู้สูงอายุที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ให้เป็นคณะกรรมการบริหาร ศพอส. รุ่นต่อไป ที่มีความพร้อมต่อการรับช่วงต่อการบริหาร ศพอส. จากคณะกรรมการบริหาร ศพอส. รุ่นปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีศักยภาพในการบริหารจัดการ ศพอส. ได้ด้วยตัวผู้สูงอายุเอง มีอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินกิจกรรม มีความต่อเนื่องในการบริหารและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของ ศพอส. และลดการพึ่งพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การดำเนินงานของ ศพอส. อย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ ควรจะต้องร่วมมือกันในการหามาตรการในการสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องให้กับผู้สูงอายุเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ บทบาท หน้าที่ของ ศพอส. และประโยชน์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับจาก ศพอส. มีการสื่อสารประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของ ศพอส. เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจริงจังและความต่อเนื่องในการดูแลผู้สูงอายุ เพื่อประโยชน์ในการจูงใจให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนในการสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการบริหารและกิจกรรมของ ศพอส. ให้มากขึ้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจของสังคมและผู้สูงอายุเกี่ยวกับบทบาทและการดำเนินงานของ ศพอส. อันจะนำไปสู่การดำเนินงานของ ศพอส. มีความต่อเนื่องและยั่งยืน

กรมกิจการผู้สูงอายุต้องพิจารณากระดัดการดำเนินงานของ ศพอส. จากการใช้สถานที่ของ ศพอส. ในการจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุไปสู่การเป็นศูนย์ให้บริการผู้สูงอายุแบบเบ็ดเสร็จ หากต้องการจะยกระดับการดำเนินงานของ ศพอส. จำเป็นต้องพัฒนา ศพอส. ให้มีศักยภาพในการรองรับผู้สูงอายุในพื้นที่ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และเมื่อจำนวนผู้สูงอายุมีมากขึ้น ปัญหาที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุก็จะมากขึ้นเช่นกัน ดังนั้น กรมกิจการผู้สูงอายุ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นจะต้องร่วมกันคาดการณ์สถานการณ์ประชากรผู้สูงอายุของจังหวัด และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเตรียมการหามาตรการรองรับปัญหาของผู้สูงอายุที่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ ปัญหาหนึ่งที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบันคือ “การขาดผู้ดูแลผู้สูงอายุ” อันเป็นผลมาจากการย้ายถิ่นฐานเพื่อประกอบอาชีพของคนหนุ่มสาวในพื้นที่ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จาก ศพอส. อย่างเต็มที่ แนวทางหนึ่งในการยกระดับการดำเนินงานของ ศพอส. คือ การพัฒนา ศพอส. ให้เป็นศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จสำหรับผู้สูงอายุ ด้วยการให้ ศพอส. เป็นพื้นที่ในการให้บริการต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้กับผู้สูงอายุ มีสถานที่ให้ผู้สูงอายุได้ใช้พักผ่อน ใช้ในการออกกำลังกาย ใช้ในการรับประทานอาหารและยา ในเวลาที่มาติดต่อราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาพื้นที่ ศพอส. ในการให้บริการ Day Care กับผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม การจะพัฒนา ศพอส. ไปสู่การเป็นศูนย์บริการผู้สูงอายุแบบเบ็ดเสร็จ จำเป็นต้องมีการเตรียมการทั้งในด้านการปรับอาคารสถานที่ การ

มีงบประมาณและบุคลากรที่จะมาดำเนินการและการให้บริการ Day Care ดังกล่าว รวมถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในการพัฒนาและยกระดับการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าว

References

- Anderson, J. E. (2015). Public policymaking: an introduction. (8th ed.). Australia: Wadsworth.
- Chareonsook, D. (2015). Aging and Community Health Promotion. *Journal of The Police Nurses*, 7(2), 280-265. (in Thai)
- Chen, T. H. (2015). Practical program evaluation (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage
- Faikam, K. (2014). Elderly Welfare Management in Thailand. *Ph.d in Social Sciences Journal*, 4(3), 92-99. (in Thai)
- National Committee on Aging. (2010). National Elderly Plan No. 2 (B.E. 2545 - 2021) Revised No. 1 B.E. 2552. Bangkok: Thep Pervanis Publishing. (in Thai)
- National Committee on Aging. (2018). National Elderly Plan No. 2 (2002 – 2021) Revised No. 2 B.E. 2018. Bangkok: Samlada Printing. (in Thai)
- Office of the Permanent Secretary, Ministry of Public Health. (2017). *Guide to Integration of the 4 Ministries Cooperation – Ministry of Interior, Ministry of Social Development and Human Security, Ministry of Education, and Ministry of Public Health, The Development of People Throughout Their Life Span During Old Age*. Ministry of Public Health. Bangkok. (in Thai)
- Peerayanun, C., & Pattaranarakul, P. (2016). Study of policies and strategic measures for welfare to support the Thai aging society. *The SDU research journal on Humanities and Social Sciences*, 12(3), 19-37. (in Thai)
- Phiboon, K., Piriyan, P., Phitaksil, M., & Injai, P. (2014). Round-trip service arrangement for seniors in Burapha University Hospital. Retrieved from <http://dspace.lib.buu.ac.th/xmlui/handle/1234567890/1668> (in Thai)
- Prompak, C. (2013). *Aging society in Thailand*. Retrieved from https://library.senate.go.th/document/Ext6078/6078440_0002.PDF?fbclid=IwAR0JwyjsURt0LYC_0C-JHTJz_LBhuoffm0lPAEaZeA-DpUdX6sqTTrAjEmw (in Thai)
- Rossi, P.H., Freeman, H.E. & Lipsey, M.W. (1998). Evaluation a systematic approach. (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Stufflebeam, D. L. (2000). The CIPP Model for Evaluation. In D. L. Stufflebeam, G. F. Madaus, & T. Kellaghan (Eds.), *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation* (pp. 279-317). Dordrecht: Springer Netherlands.
- The Department of Elderly Affairs. (2017). Standard Operating Guide of Life Quality Development and Profession Promotion Centers for Older Persons. Bangkok: The Department of Elderly Affairs. (in Thai)
- The Department of Elderly Affairs. (2018). *Measures to drive the national agenda on aging society*. Samlada Printing House. (in Thai)
- The Department of Elderly Affairs. (2021). *Care for the elderly*. Retrieved from <https://www.dop.go.th/th/know/15/741> (in Thai)
- The Department of Elderly Affairs. (2022). *Numbers of Life Quality Development and Profession Promotion Centers for Older Persons in 2022*. Retrieved from <https://www.dop.go.th/th/formdownload/7/809> (in Thai)