

การสร้างรูปแบบกระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์¹

Creating a Model for the Process of Developing the Elderly Care System between the Administrative and the Elderly: A Case Study of Ban Yang Subdistrict Administrative Organization, Muang District, Buriram Province.

พนารัตน์ มาศฉมาดล²
Panarat Machamadol²

Received 04/12/2018
Revised 23/04/2019
Accepted 28/06/2019

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม²
Faculty of Law, Mahasarakham University²
E-mail: panaratm@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้เกิดขึ้นจากการวิจัยในเชิงผสมผสาน ระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อนำผลที่ได้ในเชิงปริมาณมาสนับสนุนการวิจัยในเชิงคุณภาพ โดยอาศัยกรอบทฤษฎีในเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย และกฎหมาย ด้วยการนำแนวคิดในการสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบ SIPOC Model มาปรับใช้ในการศึกษาวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อค้นหากระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุเพื่อให้ได้ตัวแบบ (Model) ของกระบวนการพัฒนาระบบการดูแล

ผู้สูงอายุ ด้วยการประเมินผลการดำเนินงานรูปแบบ และกระบวนการตามโครงสร้างการพัฒนา ระบบการดูแลผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง รวมถึงทิศทางของการพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม ผลการศึกษาพบว่ากระบวนการพัฒนาระบบผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่ตอบสนองต่อผู้สูงอายุอย่างแท้จริง ฝ่ายปกครองสามารถนำ SIPOC Model มาสร้างรูปแบบความสัมพันธ์

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “โครงการศึกษาผลการดำเนินงาน รูปแบบ และกระบวนการตามโครงการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์” ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) และสถาบันพระปกเกล้า ประจำปี พ.ศ. 2560

² มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 41/20 ตำบลขามเรียง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม 44150

ระหว่างฝ่ายปกครองในฐานะผู้ส่งมอบกับผู้สูงอายุ ในฐานะลูกค้า เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในแง่ ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของกระบวนการ โดยการให้ผู้สูงอายุในฐานะลูกค้าเป็นแกนหลัก ในการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุของฝ่าย ปกครองต้องให้ความสำคัญโดยอาศัยต้นแบบ 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านผู้ส่งมอบ (S-Supplier) คือ ผู้ให้บริการหรือฝ่ายปกครองควรรหาเครือข่าย และแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินการ 2) ด้านปัจจัย นำเข้า (I-Input) กระบวนการด้วยการปรับปรุง ฐานข้อมูลให้ทันสมัยเสมอ 3) ด้านกระบวนการ ดำเนินกิจกรรม (P-Process) ควรเน้นที่นโยบาย และการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การดำเนินการ 4) ด้านผลผลิต (O-Output) การสร้างกิจกรรม ให้ได้ผลผลิตที่ดีจำเป็นต้องสอดคล้องกับแผน นโยบายการดำเนินงานในระดับจังหวัดและระดับ ประเทศ และ 5) ด้านผู้รับบริการหลัก (C-Customer)

ต้องให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุที่เป็นผู้รับบริการหลัก ด้วยการบริการที่ดีของผู้ส่งมอบหรือฝ่ายปกครอง

ข้อเสนอแนะแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ข้อเสนอแนะสำหรับฝ่ายปกครองในฐานะ ผู้ดำเนินการ ข้อเสนอแนะสำหรับฝ่ายปกครอง ที่จะให้ทุนงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมการ ดูแลผู้สูงอายุ และ ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐ ท้ายที่สุดสังคมผู้สูงอายุจะเกิดการพัฒนาให้ สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยด้วยการสร้าง ระบบความคุ้มครองผู้สูงอายุในทางเศรษฐกิจและ สังคม ด้วยการออกกฎหมาย หรือระเบียบ เพื่อเป็น บรรทัดฐานต้นแบบให้ส่วนงานอื่นนำไปปฏิบัติตาม ภายใต้หลักการบริหารประเทศตามหลักนิติธรรม

คำสำคัญ: กระบวนการพัฒนาระบบการ ดูแลผู้สูงอายุ, SIPOC Model, ผู้สูงอายุ, ฝ่ายปกครอง

ABSTRACT

This research article has been based on “Mixed Methodology Research” between the qualitative research and the quantitative research to bring quantifiable results to support qualitative research with by the theory of law, the strategic and policy with SIPOC Model. This research finds to creating a model process to develop ageing care and synthetic the direction of development in accordance with the social conditions by evaluating the performance, form and process according to the structure, the development of the

elderly care system of Ban Yang Subdistrict Administration Organization. The study found that the development process of the elderly system in each area is different. The administrative department must bring the SIPOC Model to create a relationship between the government as suppliers and the elderly as customers in order to achieve the goals in terms of effectiveness and efficiency of the development process of ageing care. The administration needs to focus on 5 aspects are 1) S-Supplier are the administration have the authority

for providing public services, expanding networks and sources of funding operations. 2) I-Input, the administration should update the database of ageing. 3) P-Process, the administration should focus on policies and strategic action plans. 4) O-Output, the administration should create the ageing's project with consistent provincial and national policies. 5) C-Customer are the ageing people. The administration must provide good service.

The suggestions for this research on 3 aspects are 1) for the administration mean the subdistrict administration organization (SAO) 2) for the administration to provide

grants 3) for the government. Finally, the elderly community will be developed to align with the context of Thai society, which is fast becoming an elderly society, by creating a system of safety nets that protect the elderly on economic and social levels, such as saving accounts and jobs for the elderly, which can be achieved by the introducing government regulations, to set precedents for other government entities, which corresponds with the principle of the rule of law.

Keywords: The process of developing the elderly care, SIPOC Model, Elderly, Administration

1. บทนำ

ผู้สูงอายุเริ่มมีจำนวนเพิ่มขึ้นจึงทำให้แต่ละประเทศต้องเตรียมวางแผนรับมือกับสภาพของสังคมผู้สูงอายุที่กำลังเกิดขึ้น จากสถิติของสถาบันผู้สูงอายุแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ระบุว่าในปัจจุบันมีผู้สูงอายุซึ่งมีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปเป็นจำนวนร้อยละ 8.5 ของประชากรทั่วโลกที่มีอยู่ประมาณ 617 ล้านคน โดยคาดการณ์ว่าก่อนปี พ.ศ. 2600 จะมีประชากรที่สูงอายุเพิ่มแบบก้าวกระโดดขึ้นไปถึงร้อยละ 17 ของประชากรทั้งหมดของโลก หรือมีจำนวนถึง 1.6 พันล้านคน (National Institute Ageing, 2016) ขณะที่สถิติขององค์การสหประชาชาติระบุว่า ผู้สูงอายุในเมืองมีจำนวนเพิ่มขึ้นด้วยอัตราที่สูงกว่าเขตชนบท โดยระหว่างปี พ.ศ. 2543-2558 ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีในเขตเมืองมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 68 เมื่อเทียบกับ

ผู้สูงอายุในเขตชนบทที่เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 25 ซึ่งถือว่ามีความแตกต่างทางจำนวนของผู้สูงอายุในอัตราหลายเท่าตัว (United Nations, 2015) การเพิ่มจำนวนของผู้สูงอายุไม่ได้มีนัยสำคัญทางสถิติเท่านั้น เพราะยังมีข้อควรตระหนักที่ตามมาคือ ระบบการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุเช่นกัน เมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้สูงอายุในประเทศไทย ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่า ในปี พ.ศ. 2548 มีผู้สูงอายุในสังคมไทยร้อยละ 10 และในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15 ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุประมาณ 8 ล้านคน (Ageing Asia Organization, 2017) และมีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2564 ผู้สูงอายุจะเพิ่มเป็นร้อยละ 20 ของประชากรไทย ซึ่งเท่ากับว่าสังคมไทยก้าวเข้าสู่การเป็นสังคม

ผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ระบบการดูแลผู้สูงอายุ ในฐานะสวัสดิการจากรัฐจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยเมื่อพิจารณาเรื่องการดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทยแล้วมีความพยายามผลักดันให้เป็นการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (Long Term Care) โดยเกิดขึ้นได้ทั้งในรูปแบบของการดูแลที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งมีฐานการทำงานสำคัญมาจากการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่า กลไกสำคัญที่มักจะถูกอ้างถึงบ่อยครั้ง คือ ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดกับชุมชนและท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบล (รพ.สต.) เป็นต้น การดูแลผู้สูงอายุในปัจจุบันมักจะมีฐานการทำงานมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งเพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ถูกกำหนดไว้โดยตรงในการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตรับผิดชอบของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเริ่มทำงานด้านผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขณะที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เข้าไปทำงานระดับชุมชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ การสอนหนังสือ ซึ่งค่อนข้างแยกส่วนกัน จึงทำให้การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงมีค่อนข้างจำกัด (Somsak Chunharat, 2017) หากแต่ในบางพื้นที่ การดูแลผู้สูงอายุกลายเป็นเรื่องที่มาจากการทำงานของฝ่ายปกครอง

ประเภทโรงพยาบาลชุมชน และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพพระดัดตำบล จะเห็นได้ว่าการดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทยยังมีลักษณะของการไม่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงาน ที่ผ่านการดูแลผู้สูงอายุเป็นนโยบายที่เปลี่ยนตามผู้นำชุมชนท้องถิ่น เช่น เมื่อผู้บริหารองค์กรเปลี่ยนนโยบายและทิศทางการดูแลผู้สูงอายุก็เปลี่ยนตาม ทำให้ในท้ายที่สุดการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนไม่ถูกพัฒนาให้เป็นระบบและเป็นสถาบันได้จริง เนื่องจากขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเป็นหลัก

บทความนี้ เป็นการถอดผลจากการศึกษาวิจัยเพื่อสะท้อนภาพอันจะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายปกครองอื่นใดที่ต้องการจะสร้างรูปแบบกระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ โดยการนำผลที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยเรื่องการประเมินผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาระบบผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นตัวอย่างในการถอดบทเรียน อนึ่ง การคัดเลือกพื้นที่ศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางได้เข้าร่วมโครงการพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ต้นแบบกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2556 ถึงกันยายน พ.ศ. 2558 กระบวนการทำงานต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนจึงเป็นผลให้ สสส. มีความต้องการประเมินผลการดำเนินโครงการพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุว่าประสบความสำเร็จในระดับใด อันนำไปสู่รูปแบบการดูแลผู้สูงอายุที่ีระหว่างผู้มีหน้าที่ดำเนินการและผู้รับบริการหรือผู้สูงอายุนั่นเอง

2. วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

2.1 เพื่อประเมินผลการดำเนินงาน รูปแบบ และกระบวนการตามโครงการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ 4 ข้อ คือ

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง มีการดำเนินโครงการครบทั้ง 5 ชุดปฏิบัติการหรือไม่
- 2) การดำเนินงานเกิดการสังเคราะห์คู่มือการทำงานหรือไม่
- 3) เกิดการสร้างเครือข่ายสุขภาวะต่อไปหรือไม่ และ
- 4) มีการจัดทำข้อเสนอต่อองค์กรหรือหน่วยงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือไม่

2.2 การสังเคราะห์ตัวแบบ (Model) การดูแลผู้สูงอายุของฝ่ายปกครอง รวมถึงทิศทางของการพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม โดยอาศัยรูปแบบของ SIPOC Model เพื่อวิเคราะห์ทิศทาง นโยบาย แนวทางการให้การสนับสนุนการดูแลผู้สูงอายุโดยฝ่ายปกครอง

3. วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงผสมผสาน คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) ด้วยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างโดยใช้วิธีการสนทนากลุ่มหรือการประชุมกลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์ กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางเพื่อประเมินหารูปแบบกระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ (SIPOC Model) และการศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative Method) โดยการใช้แบบสอบถาม (Questionnaires) เพื่อประเมินความพึงพอใจของ

ผู้สูงอายุภายในเขตตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 1,680 คน ใช้การกำหนดตัวอย่างแบบยามาเน่ (Taro Yamane) ได้จำนวนประชากรกลุ่มตัวอย่าง 323 คน ใน 4 มิติ คือ

- 1) ประเมินด้านผลลัพธ์ในการประเมินคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ความพึงพอใจในการเข้ารับบริการ
- 2) ประเมินด้านผลผลิตเพื่อศึกษาความครบถ้วนและความถูกต้องของการดำเนินโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง
- 3) ประเมินด้านกระบวนการเพื่อศึกษาผู้สนับสนุนการทำงาน สิ่งที่น่าเข้ากระบวนการในการจัดทำบริการได้คำนึงถึงหลักนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือมีแผนการดำเนินงานกิจกรรมอย่างน้อยเพียงใด ขั้นตอนการดำเนินงานเป็นไปตามขั้นตอนและกรอบระยะเวลาหรือไม่ ผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการจากโครงการที่ดำเนินการ
- 4) ประเมินความยั่งยืนในการดำเนินโครงการ

4. ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ขอบเขตการศึกษาวิจัยด้วยการทบทวนเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ของผู้สูงอายุ นโยบายรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ และศึกษาวิเคราะห์กระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ตามแนวคิด SIPOC Model พร้อมการให้ข้อเสนอแนะต่อชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินงานดูแลผู้สูงอายุ

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากรายงานผลการวิจัยนี้ สามารถเป็นแนวทางหรือต้นแบบในการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางหรือแนวทางในการดำเนินงานดูแลผู้สูงอายุ

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา

- กระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ หมายถึง การดำเนินงานเพื่อให้ผู้สูงอายุที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ
- ฝ่ายปกครอง หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์³

7. แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

7.1 นิยามผู้สูงอายุ การแบ่งกลุ่ม และคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

ปัจจุบันการให้คำนิยามของ “ผู้สูงอายุ” ยังไม่มีความชัดเจนและยังคงมีการกำหนดหรือนิยามคำว่าผู้สูงอายุที่แตกต่างกันไปตามอายุ สังคม สภาพร่างกายหรือจิตใจ แม้กระทั่งการให้คำนิยามขององค์การสหประชาชาติก็ยังไม่สามารถระบุได้ว่าช่วงอายุเท่าไรถึงจะเรียกว่าผู้สูงอายุ สำหรับประเทศไทยอาจอนุมานได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 54 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ

มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จนกระทั่งต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ให้คำนิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” หมายถึง บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ นับจากนั้นเป็นต้นมาประเทศไทยก็ยังคงเกณฑ์เรื่องอายุของผู้สูงอายุว่าต้องมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์

ตามหลักสากลได้มีการจำแนกผู้สูงอายุออกเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อให้การดูแลรักษา การส่งเสริมสุขภาพ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตตรงต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่ม เช่น การจำแนกตามช่วงอายุ เป็นกลุ่มผู้สูงอายุวัยต้นวัยกลาง และวัยปลาย หรือการจำแนกตามภาวะสุขภาพเป็นกลุ่มติดเตียง กลุ่มมีปัญหาในการรับรู้ กลุ่มที่เคลื่อนไหวไม่ได้ (Jiro Okochi, 2005) เป็นต้น ในขณะที่องค์การยูเนสโก (UNESCO, 1978) ได้ให้ความหมาย “คุณภาพชีวิต” คือ ความรู้สึกของการอยู่อย่างพอใจ มีความสุข ความพอใจต่อองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อบุคคลนั้น ๆ ส่วนองค์การอนามัยโลก (WHO) กล่าวว่าคุณภาพชีวิตของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และค่านิยมในเวลานั้น ๆ และมีความสัมพันธ์กับจุดมุ่งหมาย ความคาดหวัง และมาตรฐานที่แต่ละคนกำหนดขึ้น ซึ่งประกอบด้วย 4 มิติ ดังนี้ มิติด้านสุขภาพกาย สุขภาพจิต ความสัมพันธ์ทางสังคม และสภาพแวดล้อม (Sirinan Kittisuksathi, et al., 2014)

³ ฝ่ายปกครองในความหมายของกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองให้คำนิยามฝ่ายปกครองไว้ในมาตรา 3 “หน่วยงานทางปกครอง” หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

7.2 นโยบายและแผนงานระดับชาติด้านผู้สูงอายุของประเทศไทย

นโยบายภาครัฐด้านสังคมผู้สูงอายุเริ่มเป็นรูปธรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2551 จากการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติของคณะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เตรียมความพร้อมในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการมีงานหรือกิจกรรมที่เหมาะสม สร้างสรรค์ ไม่ก่อภาระต่อสังคมของผู้สูงอายุ โดยการจัดเตรียมระบบการดูแลผู้สูงอายุภายในบ้าน สถานพักฟื้น และโรงพยาบาลที่เป็นความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว รวมทั้งพัฒนาระบบการเงิน การคลังสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ (Department of Older Persons, 2017) นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้กำหนด “ยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อเป็นกรอบอย่างหนึ่งในการจัดทำนโยบายและการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลชุดต่อ ๆ ไป โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ในมาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติจึงต้องมีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 12) ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแปลงยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวให้เป็นแผนงาน/โครงการในช่วง 5 ปี โดยระบุแผนปฏิบัติการและกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งให้มีการประเมินผลของการทำงานในรอบ 1 ปี และ 5 ปี (Poramete Vimolsiri, 2016) โดยหน่วยงานฝ่ายปกครองทั้ง 4 กระทรวงได้ร่วมมือกันบูรณาการดำเนินการในด้าน

ผู้สูงอายุ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย (มท.) กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และกระทรวงสาธารณสุข (สธ.) ด้วยการร่างกรอบการบูรณาการความร่วมมือ “ผู้สูงวัยเป็นหลักชัยของสังคม” (Active and Health Ageing) มีเป้าหมายให้ผู้สูงอายุสามารถดูแลตนเอง ดำรงชีวิตประจำวันได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติถือเป็นแผนยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่ได้มีการดำเนินการเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 โดยมีลักษณะเป็นแผนรวมของชาติไม่ใช่แผนของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่จำเป็นต้องมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ ตัวชี้วัดเป้าหมายการดำเนินการ ตลอดทั้งมาตรการต่าง ๆ เพื่อการดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนชาติต่อไป โดยมีกองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติเพื่อจัดทำแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2525-2544) ต่อมาได้มีการจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ขึ้น โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รับผิดชอบหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ เพื่อเสนอแนะ ปรับปรุงแผนผู้สูงอายุแห่งชาติให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จนได้รับมติจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 ได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2553 ความแตกต่างของทั้งแผนฉบับที่ 2 ได้แก่

- การเปลี่ยนวิสัยทัศน์ว่าผู้สูงอายุเป็น “บุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคมและสมควรส่งเสริมให้คงคุณค่าไว้ให้นานที่สุด โดยการจัสวัสดิการจากรัฐเป็นระบบเสริมเพื่อให้เกิดหลักประกันในวัยสูงอายุและความมั่นคงของสังคม”
- จัดทำแผนในลักษณะ “บูรณาการ” และ “แบ่งออกตามเป้าหมายทางยุทธศาสตร์เป็นหลัก”
- การกำหนด “ดัชนีและเป้าหมาย” ของมาตรการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้บรรลุจุดหมายเพื่อการติดตามประเมินผลการดำเนินการ และในแผนยังได้ระบุถึง “มาตรการในการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง”

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในการเป็นศูนย์กลางเพื่อเป็นเครือข่ายในการดูแลผู้สูงอายุเป็นหลัก จากการศึกษาพบว่า มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุร่วมกัน ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) หนึ่งในนโยบายที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน คือ “การเตรียมความพร้อมรองรับสังคมผู้สูงอายุ” ด้วยการพัฒนาและยกระดับศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพสำหรับผู้สูงอายุให้เป็นแหล่งเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ กระทรวงสาธารณสุข เน้นการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุกลุ่มต่าง ๆ และ กระทรวงแรงงาน เน้นในเรื่องของตลาดแรงงานผู้สูงอายุ ตลอดจนการให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนที่มีอายุเกิน 55 ปี

7.3 แนวความคิดด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

แนวความคิดด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

7.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายที่มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์แห่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ในส่วนของบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของผู้สูงอายุ ประเด็นสำคัญที่ต้องนำมาใช้ประกอบการศึกษาสิทธิของผู้สูงอายุ คือ “สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สิทธิในการรับสวัสดิการจากรัฐด้านต่าง ๆ” โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้ในมาตรา 27 ในแง่ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายของบุคคล มาตรา 71 วรรคสาม รัฐพึงให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ และ มาตรา 74 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนทำงานอย่างเหมาะสมตามศักยภาพและวัย

7.3.2 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553) เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิในการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น การบริการทางการแพทย์ การประกอบอาชีพ การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน เป็นต้น โดยเหตุผลในการออกกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 54 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อให้ได้กฎหมายที่ครอบคลุมทุกด้านสำหรับผู้สูงอายุ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อมาเมื่อประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บทบัญญัติในมาตรา 53 กำหนดให้บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ สิทธิเรื่องเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมจากรัฐ

เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553) กำหนดให้มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการคุ้มครอง ส่งเสริม ผู้สูงอายุในหลาย ๆ บทบาท ตลอดจนมีหน้าที่สำคัญในการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนผู้สูงอายุและระเบียบการพิจารณาอนุมัติ การจ่ายเงินสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ ภายใต้อำนาจ “กองทุนผู้สูงอายุ” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สามารถดูแลผู้สูงอายุ

ที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับสิทธิจาก เบี้ยยังชีพอันเป็นการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถ ดำรงชีพได้อย่างเสมอภาคในสังคมด้วยเหตุแห่งการ ปฏิบัติที่แตกต่างกันนำไปสู่ความเท่าเทียมกัน ในสังคมนั้นเอง อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมาย ดังกล่าวยังเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดรายละเอียด ในมุมกว้าง ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงเป็นเรื่องสำคัญ ที่ต้องกำหนดรายละเอียดของกฎหมายลำดับรอง เช่น ระเบียบการบริหารกองทุน ระเบียบการอนุมัติ การจ่ายเงิน ระเบียบการจัดทำรายงานสถานะ การเงินและการบริหารกองทุน ระเบียบการรับ เงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน ตลอดจนระเบียบอื่น ๆ ให้สามารถปรับใช้ให้ทัน ต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมผู้สูงอายุ และการ หมั่นปรับปรุงระเบียบเหล่านี้

7.3.3 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พ.ศ. 2494 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 28 พ.ศ. 2554) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกัน แก่ข้าราชการเมื่อแก่ชรา หรือทุพพลภาพ โดย กฎหมายฉบับนี้ให้จัดตั้ง “กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (กบข.)” ขึ้นเพื่อการจ่ายบำเหน็จ บำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการ แก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ เพื่อส่งเสริม การออมทรัพย์ของสมาชิก และเพื่อจัดสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก กฎหมายฉบับนี้ นับเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยให้รัฐสามารถ วางแผนการคลังที่ดีได้ เนื่องจากการจ่ายบำเหน็จ บำนาญต้องนำเงินภาษีของประชาชนมาจ่ายให้ กับผู้เกษียณ จึงถือเป็นภาระผูกพันกับผู้เสียภาษี ในอนาคต นอกจากนี้ เมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่ ภาวะสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ประเทศ จะเกิดปัญหาคือมีผู้เสียภาษีน้อยลง แต่ต้องนำส่ง

ภาษีเพื่อดูแลผู้สูงอายุเกษียณเป็นจำนวนมาก จึงเป็นเหตุให้มีแนวความคิดในการจัดตั้ง กบข. ขึ้นมาเพื่อบริหารความเสี่ยงด้านนี้ นอกจากนี้ กองทุนยังช่วยให้เกิดการออมของสมาชิกเพื่อการดำเนินชีวิตในวัยเกษียณอีกด้วย

7.3.4 ปฏิญญาผู้สูงอายุ สำหรับประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ได้จัดทำรายงานผลการดำเนินงานผู้สูงอายุภายใต้พันธกรณีสหประชาชาติ (ตามแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ) โดยเป็นการประมวลและนำเสนอผลการดำเนินงานผู้สูงอายุระหว่าง พ.ศ. 2545 ถึง พ.ศ. 2555 สำหรับการดำเนินการของประเทศไทยเพื่อตอบสนองพันธกรณีระหว่างประเทศ ได้มีการดำเนินการโดยการประกาศ “ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย” เพื่อให้การดำเนินงานผู้สูงอายุมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น (Department of Public Welfare, 1999)

ประเทศไทยจึงได้ดำเนินการจัดทำแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ. 2525-2544) พร้อมกับการกำหนดนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) และนำหลักการพัฒนาผู้สูงอายุไว้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เพื่อกำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติสิทธิของผู้สูงอายุไว้เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความช่วยเหลือมีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

7.4 ฝ่ายปกครองกับการดูแลผู้สูงอายุ

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการดูแลผู้สูงอายุถูกกำหนดขึ้นภายหลังจากได้รับการ

กระจายอำนาจลงให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ดังนั้น ฝ่ายปกครองถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นได้ดีกว่าหน่วยงานส่วนอื่น ๆ เนื่องจากลักษณะของความใกล้ชิดกับชุมชนและสังคมที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพชีวิตของสังคมนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยได้นิยามคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง (มาตรา 4)” ทั้งนี้พบว่ากฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กฎหมายเทศบาลฉบับนี้ได้จัดแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร หน้าที่ของเทศบาลทั้ง 3 ระดับปรากฏไว้ในส่วนที่ 3 ของกฎหมายที่ต่างมีสาระสำคัญที่กำหนดให้เทศบาลต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนภายในพื้นที่ของตน

3. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับนี้ ได้กำหนดให้ในแต่ละจังหวัดมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกำหนดอำนาจหน้าที่

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ทั้งหมด 4 และกำหนดหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องสนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อวางแผนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ (มาตรา 45) ทั้งนี้ หน้าที่ดังกล่าวต้องคำนึงถึงการพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุเพื่อรองรับต่อสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยด้วย

4. พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กฎหมายสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้จัดตั้งขึ้นให้ตำบลหนึ่งมีสภาพตำบลสภาพหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ 1) ส่วนของสภาพตำบล มาตรา 23 กำหนดให้ต้องส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ รวมทั้งบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร 2) ส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในส่วนที่ 3 ตั้งแต่มาตรา 66-73 ทั้งนี้ หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นต้น

5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 6) อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในมาตรา 89 โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ เช่น หน้าที่ด้านสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษา

พยาบาลแก่ผู้สูงอายุ การควบคุมความปลอดภัยให้แก่ผู้สูงอายุ การส่งเสริมการประกอบอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น

6. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจหน้าที่เมืองพัทยาในหมวด 4 ตั้งแต่มาตรา 62-69 กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ เช่น การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตลอดจนอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา หมายความว่า เมืองพัทยาก็ยังคงต้องมีหน้าที่ในการส่งเสริมศักยภาพของผู้สูงอายุเช่นเดียวกันกับหน้าที่ของเทศบาลนครตามกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

หน่วยงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นนั้นล้วนเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งหน่วยงานฝ่ายปกครองในระดับท้องถิ่นให้มีภาระหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ที่องค์กรเหล่านี้ตั้งอยู่ อันประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยขอขยายและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการกระจายอำนาจและเอื้อประโยชน์ให้คนภายในพื้นที่ดูแลและบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยคนในพื้นที่อันเป็นการเข้าถึงปัญหาที่ประชาชนต้องการให้แก่ไขมากกว่ารอให้หน่วยงานราชการจากส่วนกลางเข้ามาดูแลจัดการแก้ไขให้ ทั้งนี้ การมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองในส่วนหนึ่งของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุจะช่วยให้ระบบการดูแลผู้สูงอายุของประชาชนในท้องถิ่นสามารถ

ตอบสนองต่อสังคมผู้สูงอายุได้ตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น

7.5 กรอบแนวคิดของ SIPOC Model

เป็นการสร้างกระบวนการในภาพรวมเพื่อให้เกิดการเริ่มต้นศึกษาตั้งแต่ภาพรวมในระดับองค์กร (Organization) โดยใช้แนวคิด SIPOC Model เป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์กันระหว่างผู้ส่งมอบผลผลิต (Suppliers) กับลูกค้า (Customers) เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของผลกำไรเชิงธุรกิจหรือผลกำไรเชิงสังคม ตลอดจนผลลัพธ์ของกระบวนการเพื่อให้เจ้าของกระบวนการและผู้ปฏิบัติงานสามารถตกลงกันได้เป็นฉันทามติในเรื่องขอบเขตของงานว่าเกี่ยวข้องกับทรัพยากรด้านใดบ้าง ก่อนเขียนแผนภาพการทำงาน ผู้วิจัยจึงนำแนวความคิดของ SIPOC MODEL มาเพื่อกำหนดกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองกับผู้สูงอายุ

แนวคิด SIPOC MODEL ประกอบด้วย

1. S-Supplier หมายถึง ผู้ส่งมอบสิ่งของหรือข้อมูลที่จะต้องนำไปผ่านกระบวนการหรือคู่ค้าที่ร่วมทำธุรกิจด้วย หรือผู้ที่มีหน้าที่ส่งมอบงานให้เรา (ผู้ส่งมอบปัจจัย)

2. I-Input หมายถึง สิ่งของหรือข้อมูลที่จะต้องนำไปผ่านกระบวนการ (ปัจจัยนำเข้า)

3. P-Process หมายถึง กระบวนการอันประกอบไปด้วยหลาย ๆ ขั้นตอนเพื่อที่จะเปลี่ยนสิ่งของหรือข้อมูลต้นทาง (Input) ให้กลายเป็นสิ่งของหรือข้อมูลที่ต้องการ (Output) ที่เป็นไปตามความต้องการของลูกค้า (กระบวนการที่เหมาะสม)

4. O-Output หมายถึง สิ่งของหรือข้อมูลที่เป็นไปตามความต้องการของลูกค้า (สินค้าและบริการ)

5. C-Customer หมายถึง ลูกค้าผู้กำหนดความต้องการของสิ่งของหรือข้อมูล (ผู้รับบริการ)

จากแนวความคิดของ SIPOC Model เมื่อองค์กรสามารถระบุผู้รับบริการได้แล้วจะต้องค้นหาความต้องการของผู้รับบริการและนำไปสู่การออกแบบกระบวนการ รวมทั้งปัจจัยนำเข้าของกระบวนการนั้น ๆ ตลอดจนเชื่อมโยงไปถึงผู้ส่งมอบปัจจัยนำเข้าด้วย SIPOC จึงช่วยให้องค์กรเข้าใจจุดมุ่งหมาย (Purpose) หรือ ขอบเขต (Scope) ของกระบวนการทำงาน ซึ่งเป็นการระบุกระบวนการทำงานในภาพใหญ่ ก่อนเริ่มเขียนแผนภาพ วัตถุประสงค์หรือทำการพัฒนาเพื่อให้เกิดการวางแผนการทำงานด้วยกระบวนการทำงานที่ดี ดังนั้นจากแนวคิดเรื่อง SIPOC Model สามารถนำมาอธิบายเข้ากับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้สูงอายุภายใต้กระบวนการทำงานของฝ่ายปกครองได้ดังนี้

1. S-Supplier หมายถึง ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานบริการสาธารณะด้านผู้สูงอายุ รวมถึง เครือข่ายที่ดำเนินงานร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อผู้สูงอายุ

2. I-Input หมายถึง สิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องนำมาใช้ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ

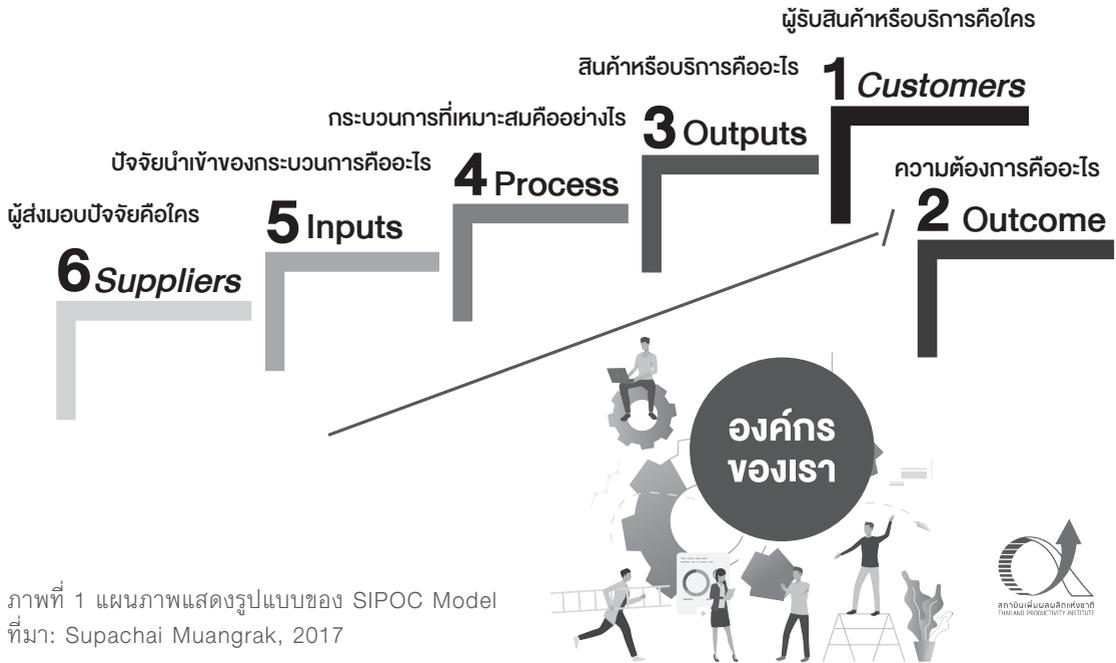
3. P-Process หมายถึง กระบวนการทำงานบริการสาธารณะด้านผู้สูงอายุ

4. O-Output หมายถึง ผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองด้านผู้สูงอายุ

5. C-Customer หมายถึง ผู้สูงอายุที่เป็นผู้รับบริการด้านการจัดทำบริการสาธารณะจากฝ่ายปกครอง



Value Chain : SIPOC Model



ภาพที่ 1 แผนภาพแสดงรูปแบบของ SIPOC Model
ที่มา: Supachai Muangrak, 2017

8. ผลการวิจัย

ผลการศึกษาเพื่อการประเมินผลการดำเนินโครงการพัฒนาผู้สูงอายุตำบลบ้านยางบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดโครงการมากน้อยเพียงใดอันเป็นผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ตลอดจนการประชุมกลุ่มย่อยจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง ผลพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์เพียง 1 ข้อ จากทั้งหมด 4 ข้อ ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางได้ดำเนินการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุผ่านชุดปฏิบัติการทั้งหมด 5 ชุดปฏิบัติการ ทั้งทางด้านจิตใจ อารมณ์ และสังคม ได้แก่ 1. ด้านการอบรมให้ความรู้ 2. ด้านการฝึกอาชีพ 3. ด้านการถ่ายทอด

วัฒนธรรมประเพณี นันทนาการ 4. ด้านการจัดทำข้อมูลผู้สูงอายุ และ 5. ด้านการศึกษาและเรียนรู้

2) การสังเคราะห์จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดให้เห็นแนวทางการออกแบบการทำงานเฉพาะแต่ละชุดปฏิบัติการเกิดเป็นคู่มือการทำงานได้ ผลการศึกษาพบว่าในส่วนนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางไม่มีการสังเคราะห์ประสบการณ์การทำงานจนเกิดเป็นคู่มือการทำงาน

3) สร้างเครือข่าย โดยการสร้างการเรียนรู้ข้ามพื้นที่และในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายจนเกิดเป็นข้อสรุปแนวทางการออกแบบ

การทำงานในทุกชุดปฏิบัติการ ผลการศึกษาพบว่าในส่วนนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ กล่าวคือ การดำเนินโครงการพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุยังไม่ก่อให้เกิดการสร้างเครือข่ายในการดำเนินงานอย่างเป็นทางการ ระบุธรรมอย่างต่อเนื่องและไม่มีการจัดทำข้อสรุปการทำงานในทุกชุดปฏิบัติการ

4) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง พัฒนาข้อเสนอต่อองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่าในส่วนนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ เนื่องจากไม่มีการจัดทำข้อเสนอต่อองค์กรหรือหน่วยงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องแต่ประการใด

ผลประเมินจากแบบสอบถามผู้สูงอายุในตำบลบ้านยางในเชิงปริมาณ แบ่งออกเป็น 4 มิติ (คะแนนถ่วงน้ำหนักเต็ม 5) ได้ผลดังนี้

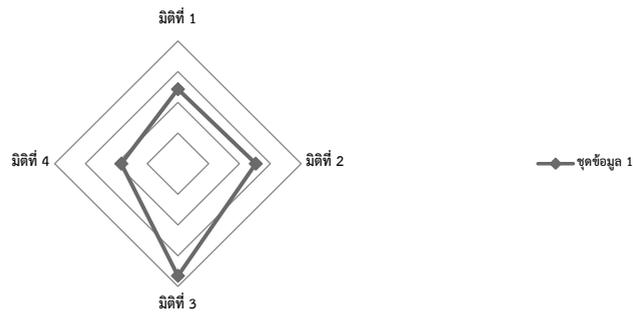
1) ด้านผลลัพธ์ได้คะแนนถ่วงน้ำหนัก 2.4270 ในส่วนของการวิเคราะห์คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุพบว่า ผู้สูงอายุตำบลบ้านยางมีคุณภาพชีวิตในระดับปานกลางถึงร้อยละ 75.12 และพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางได้มีการจัดตั้งกองทุนสำหรับการจัดสวัสดิการ ด้วยการนำข้อมูลของผู้สูงอายุไปใช้ประโยชน์และมีการพัฒนา กฎ กติกาเพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ด้านดูแลผู้สูงอายุ

2) ด้านผลผลิตได้คะแนนถ่วงน้ำหนัก 2.5273 พบว่า ผลผลิตเชิงปริมาณที่เกิดขึ้นจริงเมื่อเทียบกับจำนวนผลผลิตตามเป้าหมายมีเพียงร้อยละ 64.71 แต่พบว่า ความถูกต้องสมบูรณ์ของผลผลิตในด้านคุณภาพมีสูงถึงร้อยละ 100 และยังเกิดการนำผลผลิตไปใช้ประโยชน์ได้ตามเป้าหมายถึงร้อยละ 90.91

3) ด้านกระบวนการได้คะแนนถ่วงน้ำหนัก 3.6532 พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางมี Suppliers ด้านการดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุหลายราย โดยที่ Suppliers ทั้งหมดต่างมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลส่งเสริมด้านผู้สูงอายุ จึงมีความเชี่ยวชาญในหน้าที่และมีการดำเนินการส่งมอบทรัพยากรเพื่อสนับสนุนกิจกรรมผู้สูงอายุ ที่ตรงเวลา มีการกำหนดแผนการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่เป็นขั้นตอนเป็นแผนภาพ มีองค์ความรู้ในการดำเนินงานด้วยการกำหนดแผนทำ KM นอกจากนั้นยังพบว่า มีความเพียงพอของงบประมาณในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตามในส่วนของกระบวนการทำงานพบว่า เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางยังไม่มีทักษะในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ส่งผลให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลา

4) ด้านความยั่งยืนได้คะแนนถ่วงน้ำหนัก 1.8400 ในส่วนนี้ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางได้คะแนนค่าถ่วงน้ำหนักต่ำ เนื่องจากขาดความยั่งยืนด้านการมีลูกข่าย ด้านการขยายผลพบว่า หน่วยงานที่เข้ามาศึกษาดูงานการบริหารจัดการด้านผู้สูงอายุยังอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำกว่า เป้าหมายที่กำหนดและยังไม่สามารถสร้างผู้ดูแลผู้สูงอายุกับผู้สูงอายุให้เกิดผลขึ้นได้ นอกจากนี้ในส่วนของความยั่งยืนด้านองค์กรนั้นพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามกฎหมายได้รับการพัฒนาด้านผู้สูงอายุไม่ต่ำกว่า 60 ชั่วโมงต่อปี ในสัดส่วนร้อยละ 22.67 อันเป็นอัตราส่วนที่ต่ำมาก และยังขาดการติดตามและรายงานผลผ่านระบบสารสนเทศ ขาดการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการบริหารงาน

กราฟเรดาร์แสดงความเชื่อมโยงผลการศึกษาทั้ง 4 มิติ



ภาพที่ 2 กราฟเรดาร์แสดงผลการศึกษาทั้ง 4 มิติ

ข้อมูลจากกราฟเรดาร์นี้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงทั้ง 4 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 ด้านผลลัพธ์ 2.4270 มิติที่ 2 ด้านผลผลิต 2.5273 มิติที่ 3 ด้านกระบวนการ 3.6532 และ มิติที่ 4 ด้านความยั่งยืน 1.8400 แสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านยางมีกระบวนการทำงานที่วางแผนไว้ล่วงหน้าและผลผลิตที่ออกมาตามจำนวนกิจกรรมที่ดำเนินงาน แต่ในมิติด้านผลลัพธ์นั้นยังไม่เป็นที่พอใจแก่ผู้เข้าร่วมโครงการโดยเฉพาะผู้สูงอายุมากนัก และในด้านของความยั่งยืนพบว่าคะแนนที่ได้รับมีค่าน้อยมาก เนื่องจากไม่มีการดำเนินกิจกรรมด้านผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องจากกิจกรรมที่เคยดำเนินการกลับลดกิจกรรมด้านผู้สูงอายุต่าง ๆ ลงเป็นจำนวนมาก กอปรกับการไม่มีลูกข่ายทำให้กิจกรรมด้านผู้สูงอายุไม่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องนั่นเอง สิ่งที่เป็นปัญหาและอุปสรรคการจัดกิจกรรมให้แก่ผู้สูงอายุของตำบลบ้านยาง คือ การปรับเปลี่ยนผู้นำท้องถิ่นคนใหม่ ทำให้นโยบายการบริหารเปลี่ยนแปลงไป จึงส่งผลกระทบต่อนโยบายด้านสังคมผู้สูงอายุของตำบลบ้านยางไม่ได้รับการจัดอันดับให้เป็นยุทธศาสตร์ลำดับต้น ๆ ในการบริหารงานผลที่ตามมา คือ ความไม่ต่อเนื่องของการจัดกิจกรรมด้านผู้สูงอายุ เนื่องจากการบริหารงาน

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมักจะเน้นงานที่สามารถเห็นผลที่เป็นรูปธรรมอันมีผลต่อการได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสมัยหน้า ดังนั้น โดยปกติผู้นำท้องถิ่นมักจะเน้นการให้ความสำคัญกับงานโครงสร้างพื้นฐานมากกว่างานพัฒนาด้านคุณภาพชีวิตและด้านผู้สูงอายุ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านผู้สูงอายุที่ทำงานได้อย่างต่อเนื่อง ขาดการทำงานเชิงรุก ตลอดจนการขาดฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่ทันสมัย ขาดช่องทางการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ และการประสานงานเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพตามแนวคิด SIPOC MODEL ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์กันระหว่างผู้ส่งมอบผลผลิต (Suppliers) กับลูกค้า (Customers) เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของในแง่ประสิทธิผลและประสิทธิภาพของโครงการผู้สูงอายุตำบลบ้านยาง ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านยางได้รับจากการขับเคลื่อนด้วยการจัดกิจกรรมเพื่อตอบโจทย์ที่กำหนดไว้จำนวน 5 ด้านกิจกรรมแบ่งเป็นกิจกรรมย่อยที่ดำเนินการไปจำนวนทั้งสิ้น 11 กิจกรรม ผลการศึกษาได้มีการวิเคราะห์กระบวนการในการสร้างคุณค่าตามตัวแบบ SIPOC Model พบว่า การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุยังมีข้อบกพร่องในบางส่วน ดังภาพที่ 3

S ผู้จัดหาหน่วย (Suppliers)	I ปัจจัยนำเข้า (Inputs)	P กระบวนการ (Process)	O ผลผลิต (Outputs)	C ลูกค้า (Customers)
1. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง 2. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) 3. เครือข่ายด้านผู้สูงอายุ 4. ศูนย์วิจัยและพัฒนาาระบบสุขภาพชุมชน (ศวช.) คณะพยาบาลศาสตร์	1. เจ้าหน้าที่ในการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูล (ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้สูงอายุ) 2. งบประมาณที่ใช้ดำเนินการ 3. อุปกรณ์ในการจัดกิจกรรมประเภทต่าง ๆ 4. รูปแบบการประชาสัมพันธ์ (ไม่ทั่วถึง) 5. แผนนโยบายแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานของผู้นำ (ไม่เน้นการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ)	1. การเริ่มต้นรวบรวมความต้องการ 2. การวางแผนการดำเนินงาน 3. การเสนอขออนุมัติโครงการ 4. การประชาสัมพันธ์ 5. การประสานวิทยากร/เครือข่าย (ไม่ต่อเนื่อง) 6. การดำเนินกิจกรรมโรงเรียนผู้สูงอายุ (ขาดกระบวนการตรวจสอบผลการดำเนินงานว่าประสบความสำเร็จในการจัดกิจกรรมเพียงใด อะไรที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเพื่อนำมาปรับปรุงการจัดกิจกรรมต่อ ๆ ไป)	1. กิจกรรมการตรวจสุขภาพและ กิจกรรมการออกกำลังกายด้วยไม้พลอง 2. กิจกรรมฝึกอาชีพดอกไม้จันทน์ เหยี่ยวไปรยานของข้าราชการศพ 3. กิจกรรมการถ่ายทอดวัฒนธรรมวัฒนธรรมประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วยเครื่องดนตรีของผู้สูงอายุ 4. กิจกรรมการเรียนรู้งานนอกสถานที่ 5. กิจกรรมสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุด้วยโปรแกรม Recap Tcnap 6. ขาดกิจกรรมอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ	1. ผู้สูงอายุมีความรู้ด้านสุขภาพ 2. ผู้สูงอายุแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ 3. ผู้สูงอายุมีอาชีพสร้างรายได้ 4. ผู้สูงอายุร่วมถ่ายทอดและเผยแพร่วัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิม 5. เกิดฐานข้อมูลผู้สูงอายุ 6. ขาดจิตอาสาดูแลเพื่อนผู้สูงอายุด้วยกัน

ภาพที่ 3 SIPOC Model ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง

9. สรุปและข้อเสนอแนะ

9.1 บทสรุป

การเพิ่มจำนวนประชากรผู้สูงอายุ มีข้อควรตระหนักที่ตามมา คือ การเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุที่มีความเหลื่อมล้ำที่มาจากเพศ เชื้อชาติ ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม จากสถานการณ์ผู้สูงอายุไทยพบว่าในปัจจุบันมีผู้สูงอายุร้อยละ 34.3 โดยที่ผู้สูงอายุของประเทศไทยยังมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน เป็นผลให้ประเทศไทย

ออกกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อถ่ายโอนอำนาจในการดูแลผู้สูงอายุให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการดูแลจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ

จากการศึกษาถึงนโยบายรัฐด้านผู้สูงอายุของประเทศไทย แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579): ด้านผู้สูงอายุ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า รัฐบาลได้เตรียมพร้อมรับมือกับสังคมผู้สูงอายุ และกำหนดหน่วยงานในการดูแลผู้สูงอายุไว้ 3 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน

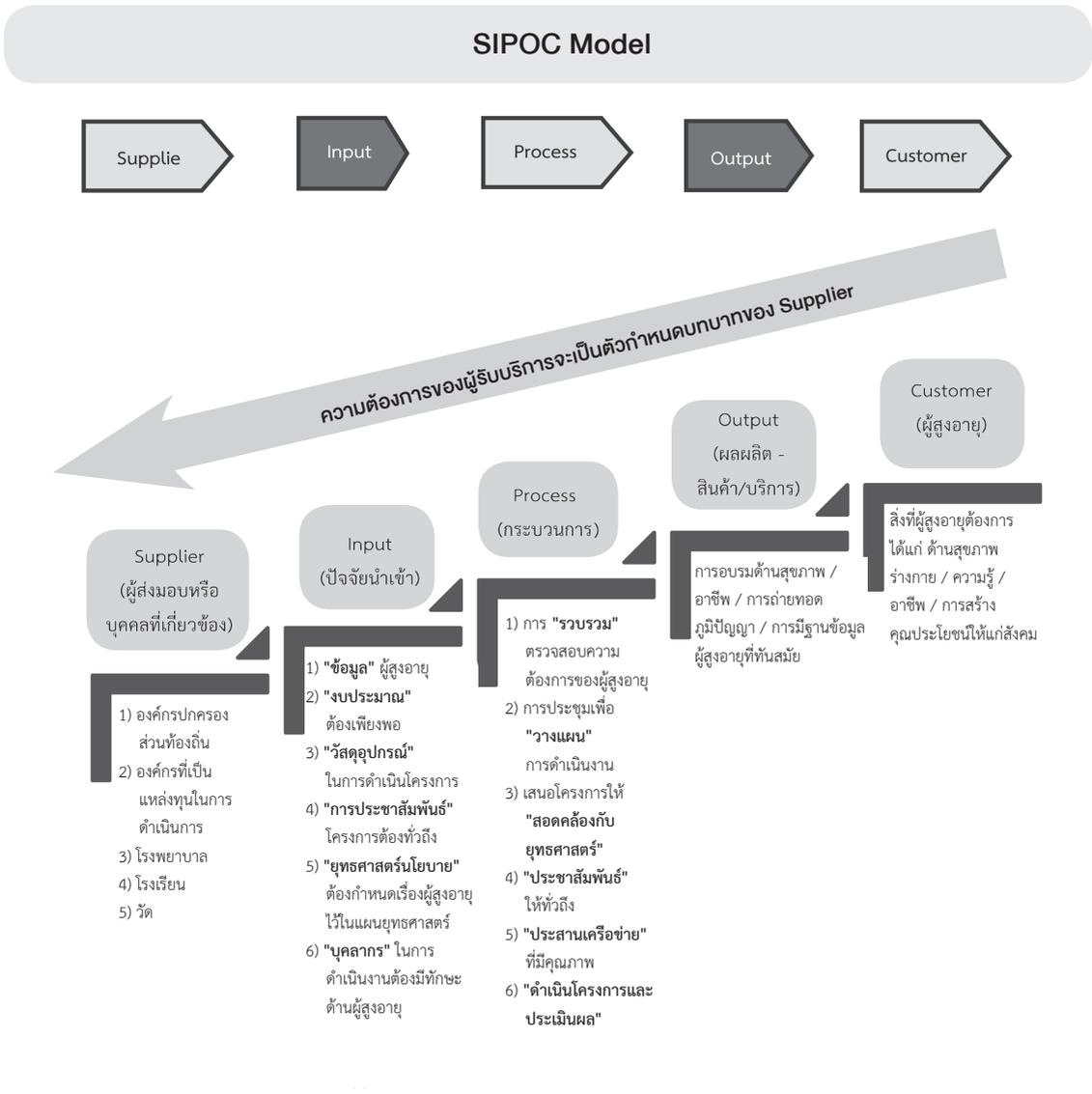
เมื่อพิจารณาจากกระบวนการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุเมื่อพิจารณาตาม SIPOC Model ที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอเมืองจังหวัดบุรีรัมย์ ดำเนินการพบว่า Supplier หรือผู้ส่งมอบหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง ได้แก่ ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการดูแลด้านผู้สูงอายุซึ่งหากพิจารณาในกรอบใหญ่ในระดับประเทศจะพบว่า ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุสอดคล้องกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน ถือเป็นผู้ส่งมอบนโยบายและแผนของผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในส่วนของผู้ส่งมอบที่เกี่ยวข้องเฉพาะกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง ผู้ส่งมอบที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 3 กระทรวงจะอยู่ในส่วนของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) นักพัฒนาสังคมที่สังกัดกระทรวงทั้งสามนั่นเอง

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุสะท้อนถึงนโยบายการดูแลผู้สูงอายุได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิแก่ผู้สูงอายุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช 2560) รัฐพึงให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถ

ดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว และส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำอย่างเหมาะสมกับศักยภาพ

ทั้งนี้ ภาครัฐจะต้องนำทบทวนปฏิบัติแห่งรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติอย่างแท้จริงภายใต้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553) ข้อเสนอแนะในรูปแบบของ SIPOC Model เพื่อสร้างกระบวนการด้านความสัมพันธ์กันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางในฐานะ (Suppliers) กับผู้สูงอายุในฐานะลูกค้า (Customers) เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในแง่ประสิทธิผลและประสิทธิภาพของโครงการผู้สูงอายุตำบลบ้านยาง ภายใต้ต้นแบบ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านผู้ส่งมอบ ด้านปัจจัยนำเข้ากระบวนการด้านกระบวนการดำเนินกิจกรรม ด้านผลผลิต และ ด้านผู้รับบริการหลัก

จากผลการศึกษาในเชิงพื้นที่ตำบลบ้านยาง ซึ่งเป็นพื้นที่ตัวอย่างพบว่า ผลการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุยังคงไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่ผู้ให้ทุนอันได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยางไม่สามารถสร้างลูกค้าเพื่อให้กิจกรรมผู้สูงอายุขยายผลต่อไป จากผลการศึกษาดังกล่าวพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการผู้สูงอายุดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์ตัวแบบ/รูปแบบการดูแลผู้สูงอายุอันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้สูงอายุที่เป็นผู้รับบริการ ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 SIPOC Model ที่เหมาะสมในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ

9.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาในเชิงพื้นที่ตัวอย่างด้วยแนวคิดทางรูปแบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุที่ดีตาม SIPOC Model ข้างต้นนั้น ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจึงได้ถอดบทเรียนเพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดการโครงการผู้สูงอายุในระดับประเทศได้ต่อไป ดังนี้

9.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในการจัดทำโครงการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

ผู้วิจัยขอตั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดการปรับปรุงรูปแบบและกระบวนการทำงาน ดังนี้ (ก) ควรกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์

การพัฒนาและการนำไปกำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณด้านผู้สูงอายุใน 3 ด้าน กล่าวคือ ด้านการให้บริการ ด้านการสร้างระบบการช่วยเหลือสังคม และด้านการส่งเสริมภาคีเครือข่ายจัดสวัสดิการ (ข) ควรกระจายงานบริการผู้สูงอายุแก่ทุกภาคส่วนภายในองค์กรอันนำไปสู่การวางแผนโครงการของแต่ละส่วนงานภายในองค์กรให้เป็นทิศทางเดียวกัน ผลให้บุคลากรเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรได้รับรู้หน้าที่ของตนเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เกิดการทำงานในลักษณะทีมเวิร์คที่ดี และถือเป็นการเพิ่มจำนวนบุคลากรในการดำเนินงานให้เพิ่มขึ้น ตลอดจนควรส่งเสริมให้บุคลากรเข้ารับการอบรมเพิ่มทักษะการทำงานด้านผู้สูงอายุ (ค) ควรเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์สำหรับกลุ่มผู้สูงอายุและกลุ่มผู้ดูแลผู้สูงอายุ ด้วยการผลิตสื่อทั้งประเภท เนื้อหา รูปแบบที่ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงได้ง่ายเพื่อสามารถให้ผู้สูงอายุเรียนรู้ได้โดยไม่มีเบื่อ ด้วยสื่อการประชาสัมพันธ์ผ่านทางผู้นำชุมชน สื่อวิทยุกระจายเสียง การบอกต่อระหว่างเพื่อน เป็นต้น (ง) เพิ่มการเก็บฐานข้อมูลผู้สูงอายุ โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ประกอบการดำเนินงาน นอกจากนี้ ควรถ่ายทอดวิธีการใช้สื่อเทคโนโลยีดังกล่าวให้แก่บุคลากรเจ้าหน้าที่ให้สามารถใช้งานได้จริง (จ) ด้านการให้บริการ ฝ่ายปกครองควรจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุให้มีความต่อเนื่อง เพื่อให้การจัดกิจกรรมเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ฉ) เพิ่มประสิทธิภาพการประสานงานเครือข่ายการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ ความสามารถที่ตรงกับกิจกรรมที่จัดบริการ และเพื่อให้เกิดการประหยัดงบประมาณการใช้จ่ายด้านวิทยากรได้อีกส่วน

9.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงาน (Supplier) ที่จะสนับสนุนทุนการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

หน่วยงานที่จะให้ทุนการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุควรกำหนดกรอบการขอทุน หรือของงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุให้แก่ฝ่ายปกครองอื่น ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขอทุนด้วยการให้หน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ ประเมิน “ศักยภาพของชุมชน” ภายใต้หลักเกณฑ์ 4 ประการคือ (Sasiphat Yordpret, 2017)

- 1) ประเมินศักยภาพในการปฏิบัติงาน (Practice Capability) ชุมชนต้องแน่ใจว่า วิธีการปฏิบัติงานและการบริการนั้น ๆ สามารถเติมเต็มความต้องการของชุมชนได้ หลักการสำคัญในการพิจารณาว่าชุมชนบรรลุการมีศักยภาพได้หรือไม่
- 2) ประเมินศักยภาพของชุมชน (Community Capability) หมายถึง การทำงานร่วมกันของคนในชุมชนเพื่อสร้างระเบียบทางสังคมต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น
- 3) ประเมินศักยภาพของทีม (Team Capability) เพื่อประเมินความพร้อมในการจัดบริการสาธารณะด้านสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ การประเมินศักยภาพของทีมงานที่ดีย่อมมีความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ ทั้งนี้ ทีมงานจึงเป็นฟันเฟืองขับเคลื่อนระบบการปฏิบัติงานในชุมชน และ
- 4) ประเมินศักยภาพในการจัดการ (Management Capability) พิจารณาได้จากกระบวนการดำเนินงานและค่านิยมของหน่วยงาน กล่าวคือ การพิจารณาจากนโยบาย ยุทธศาสตร์ของผู้นำท้องถิ่น ตลอดจนเกิดการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางได้หรือไม่

9.2.3 ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐ

ประเด็นด้านกฎระเบียบ (Regulation): การสร้างระบบความคุ้มครองทางเศรษฐกิจและสังคมด้วยการสร้างการออมและการประกอบอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ (การมีงานทำและการออมของผู้สูงอายุ) ด้วยการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ระบบการออมของผู้สูงอายุมีความมั่นคงแต่อย่างไรก็ดี จำเป็นต้องศึกษาวิจัยในส่วนของมาตรการทางกฎหมายต่อไปว่าระบบการออมอย่างไรจะตอบโจทย์ของผู้สูงอายุในสังคมไทย เนื่องจากตามที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าในปัจจุบันนี้ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้จะได้รับการจ่ายเบี้ยยังชีพจากภาครัฐโดยฝ่ายปกครองต้องเป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการจัดทำทะเบียน ตรวจสอบคุณสมบัติผู้สูงอายุ และจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ข้อมูลสำคัญสะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุของไทยในปัจจุบันไม่มีเงินออมที่เพียงพอต่อการยังชีพในวัยชรา ทั้งนี้ การสร้าง “ระบบการออม” ของบุคคลที่มีรัฐร่วมสมทบนี้จะเป็นมาตรการสำคัญให้ผู้สูงอายุในอนาคตมีหลักประกันรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างมีคุณภาพชีวิตที่ต้องการ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรเร่งรัดกระบวนการทางกฎหมายเรื่อง ระบบการออมแห่งชาติ และขยายช่องทางการออมให้มีความหลากหลาย (Multi Pillar) ในรูปแบบใหม่ที่ประชาชนเข้าถึงง่าย เพื่อให้มีหลักประกันรายได้เพิ่มเติมที่เพียงพอต่อการ

มีคุณภาพชีวิตที่ดี นอกจากระบบการออมแห่งชาติ “กองทุนสวัสดิการชุมชน” ก็เป็นเครื่องมือสำคัญของการออม ดังนั้น รัฐบาลทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนส่งเสริมกองทุนของประชาชนเหล่านี้ ทั้งในด้านวิชาการ การบริหารจัดการ นอกเหนือจากการร่วมสมทบ เพื่อให้กองทุนจัดสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ให้ครอบคลุม และสามารถตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิผล ภาครัฐจึงควรวางแผนการใช้งบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการเพื่อผู้สูงอายุในอนาคต ทั้งในแง่ของการสนับสนุนงบประมาณผ่านกองทุนสวัสดิการต่าง ๆ และงบประมาณเพื่อการดำเนินการสร้างระบบการออมให้สามารถเกิดผลได้จริงในเชิงรูปธรรม

นอกจากนี้ ในประเด็นด้านกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุ ภาครัฐควรผลักดันให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานสำหรับผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป เพื่อให้ผู้สูงอายุมีงานทำ มีรายได้ และมีสวัสดิการที่ได้รับการคุ้มครองอย่างต่อเนื่อง อันถือเป็นการเพิ่มโอกาสในการทำงานให้กับผู้สูงอายุที่ยังสามารถประกอบอาชีพได้ ใช้ศักยภาพความสามารถของตนเองมาสร้างรายได้ โดยไม่ต้องพึ่งพิงบุตรหลานหรือภาครัฐอันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ถือเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงสุดเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย ●

บรรณานุกรม

- Ageing Asia Organization. (2017, April 3). **Ageing population in Thailand**. Retrieved February 11, 2018 from <http://ageingasia.org>
- Department of Older Persons. (2017). **Nayōbāi Ratthabān Dān Phū Sūng'āyu**. Retrieved February 11, 2018 from <http://www.dop.go.th>
- Department of Public Welfare, Ministry of Labor. (1999). **Patinyā Phū Sūng'āyu Thai**. Retrieved February 15, 2018 from <http://www.dop.go.th>
- Jiro Okochi. (2005). **Increase of mild disability in Japanese elders: A seven year follow-up cohort study**. Retrieved February 11, 2018 from <https://www.researchgate.net>
- National Institute Ageing. (2017, April 7). **World's older population grows dramatically**. Retrieved March 11, 2018 from <https://www.nia.nih.gov>
- Porameteer Vimolsiri. (2016). **'ēkkasān prakōp kān banyāi rū'ang yutthasāt chāt sōng sū pī 'anākhōt prathēt Thai phū'a khwāmmankhong mangkhang yangyūn**. Na hōng prachum sathāban wittayākān prakanphai radap sūng chan sōng samnakngān คปภ. Krung Thēp Mahā Nakhōn.
- Sasiphat Yordpret. (2017). **Bōrikān Thōngthin Phū'a Kān Pīanplāeng Thī dī Samrap Phū sūng'āyu**. Krung Thēp Mahā Nakhōn: sathāban phrapokkklao.
- Sirinan Kittisuksathit, et al. (2014). **Khunnaphāp Chīwit Kānthamngān lāe Khwām Suk Nai Khrōngkān čhaptā Sathānakān Khwām Suk Khōng Khon Ngān Nai Prathēt Thai**. Sathāban Wičhai Prachākōn lāe Sangkhom Mahāwittayālai Mahidon. Nakhōn Pathom.
- SomSak Chunharat. (2017). **Bot thī Nūng Sakkayaphāp 'Ongkōn Pokkhrōng Sūan Thōngthin Kap Kānphatthanā Khunnaphāp Chīwit Phū sūng'āyu**. Retrieved March 11, 2018 from <http://thaitgri.org>
- Supachai Muangrak. (2017, August 28). **Lakkān Phatthanā 'Ongkōn sū Khwāmpen lōēt Tām Nāothāng Kānbōrihān čhatkān Phāk Rat (PMQA)**. Sathāban Phōem Phonphalit Hāeng Chāt .
- UNESCO. (1978). **Indicators of Environmental Quality and Quality of Life**. Paris: UNESCO.
- United Nations. (2015). **World Population Ageing 2015**. New York: United Nations.