

การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ
POLICY ADMINISTRATION OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS FOR
ELDERLY SOCIETY

ภาคิน กิตติคุณนิติพงศ์¹, อนุพงษ์ แต่ศิลปสาธิต²

หรรณ ชูเพ็ญ³

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การนำนโยบายผู้สูงอายุของท้องถิ่นไปปฏิบัติ รวมทั้งนำเสนอแนวทางบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีและเหมาะสมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แก่ 1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ 2) กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3) กลุ่มผู้สูงอายุจากพื้นที่เทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง

ผลการวิจัย พบว่า การกำหนดนโยบายและแผนงาน ระดับท้องถิ่นได้ใช้แนวทางของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลัก และการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อาศัยแนวทางปฏิบัติงานในระบบราชการที่ปฏิบัติตามระเบียบที่มีหรือเทียบเคียงตามขั้นตอนทางปฏิบัติที่ดำเนินการอยู่ ผู้สูงอายุมีข้อเสนอเพิ่มเติม คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ รวมทั้งสนับสนุนการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุในลักษณะชมรม

คำสำคัญ: การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังคมผู้สูงอายุ

Abstract

The objectives of the study aimed to study and analyze the policy implementation of local government, and to propose a proper guideline to the local government for Aging-society preparation. The populations of research were conducted with three main groups of participants who are policy planners such as the executive officers of the local government, implementers including officers and staff, the elderly around Rangsit City Municipality, Pathum Thani Municipality, and Rahang Municipality.

¹ นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติรัฐกิจและการบริหาร มหาวิทยาลัยศรีปทุม

² อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

³ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

The result of the research showed that the local government followed the national policy and the guidelines from the central government and the implementation of the participants were similar to one another according to bureaucratic system. However, the elderly have additional suggestions that the local government should improve the explicit knowledge and life quality of the elderly, enhance and patronize the elderly such as healthcare and gathering as an association.

Keywords: Policy Administration of Local Administrative Organizations, Elderly Society

บทนำ

การบริหารนโยบายผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางดำเนินงานเช่นเดียวกับการบริหารงานตามภารกิจอื่นๆ กล่าวคือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมาย และแผนพัฒนาระดับต่างๆ ได้แก่ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดในระดับจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาอำเภอในระดับอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

ประชาคมจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานให้บริการแก่ผู้สูงอายุในหลากหลายลักษณะ ได้แก่ การส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ การคุ้มครองทางสังคม และการสงเคราะห์เฉพาะหน้า เช่น จ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน การจัดตั้งศูนย์บริการผู้สูงอายุลักษณะต่าง ๆ การจัดให้มีโรงเรียนผู้สูงอายุ การเยี่ยมตามบ้าน การปรับปรุงที่อยู่อาศัย การทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เฉพาะอย่างยิ่งด้านสุขภาพ และการสงเคราะห์ตามสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดยมีพื้นฐานการให้บริการในชุมชนและครอบครัวเป็นหลัก นอกจากภารกิจที่กำหนดตามพระราชบัญญัติฯ แล้ว การจัดบริการแก่ผู้สูงอายุของท้องถิ่นยังต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การเตรียมรับสังคมสูงวัย พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 เป็นกรอบในการจัดบริการและการปฏิบัติงานร่วมด้วย (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. 2560: 21 – 45)

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมายังพบปัญหาและอุปสรรคในการทำงานในเรื่องของการใช้งบประมาณ เพื่อจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับสวัสดิการและการดูแลอย่างที่ควรจะเป็น ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารนโยบายผู้สูงอายุ ประกอบด้วยปัญหาสำคัญ 2 ด้าน ได้แก่ (เกรียงศักดิ์ ช่อเลื่อง. 2552: 45 – 49) 1) ด้านการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย ขาดการกำหนดนโยบายจากพื้นฐานความต้องการของผู้สูงอายุ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ขาดการกำหนดนโยบายไปในแนวทางที่เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อให้

ผู้สูงอายุสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ไม่ใช่การดำเนินการในลักษณะการให้เปล่า ขาดการกำหนดนโยบายที่มุ่งเน้นการตรวจสอบผลของการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด ขาดการแยกส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุอย่างชัดเจน เพื่อแก้ไขภาวการณ์เกี่ยงงาน การทับซ้อนของหน้าที่ รวมถึงการที่ผู้รับบริการซึ่งเป็นผู้สูงอายุจะได้ไม่สับสนในการติดต่อกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ และขาดการจัดสรรงบประมาณในการบริหารนโยบายสำหรับผู้สูงอายุอย่างชัดเจน เพื่อสามารถดำเนินงานที่มีความเหมาะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) ด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การจัดสรรงบประมาณมีปัญหาการโอนงบประมาณจากส่วนกลาง มีความล่าช้าไม่ตรงตามกำหนดในแต่ละช่วงเดือน หรือโอนเงินไม่ตรงกับยอดผู้สูงอายุ ทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุเกิดความล่าช้า ขาดความรู้ด้านกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เนื่องจากทั้งผู้ปฏิบัติและผู้สูงอายุไม่เข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุทั้งหมด ทำให้ขาดการบริหารนโยบายด้านผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ และขาดการรับข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจนรอบด้าน จึงควรกำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ทั้งด้านกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ ตลอดจนสิทธิที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างเป็นระบบ

จากความสำคัญและปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาสนใจศึกษาถึงการบริหารนโยบายของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ โดยคำนึงถึงสภาพปัญหาและความเป็นมา แนวทางการแก้ไข องค์ประกอบ และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารนโยบายผ่านการวิเคราะห์ด้านการบริหารจัดการในระดับประเทศและการดำเนินงานในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้สูงอายุ โดยมุ่งเน้นศึกษาเรื่อง การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุผ่านกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ซึ่งได้มีการกำหนดในภาพรวมแต่ยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน ทำให้ยังขาดแนวทางปฏิบัติงาน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งจึงต้องทำงานโดยไม่มีรูปแบบมาตรฐาน ส่งผลให้การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ที่สามารถใช้สำหรับดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ก็สามารถนำไปประยุกต์ใช้งานได้ โดยจะนำหลักการเรื่องพระราชรัฐ และแนวคิด Thailand 4.0 มาเป็นส่วนประกอบกับความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดการยอมรับและตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุ และเหมาะสมกับบริบทในแต่ละพื้นที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

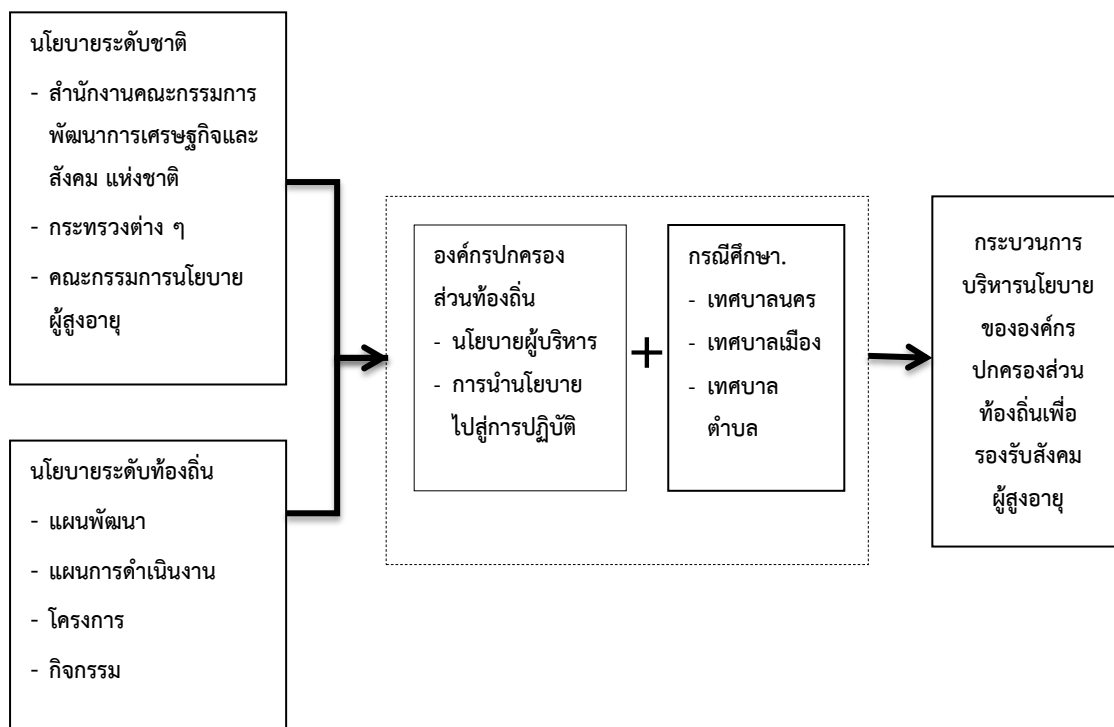
1. เพื่อศึกษาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมสูงอายุผ่านการดำเนินการตามนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติ

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การนำนโยบายผู้สูงอายุของท้องถิ่นไปปฏิบัติ

3. เพื่อนำเสนอแนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีและเหมาะสมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

วิธีการศึกษา

กรอบความคิดในกระบวนการทำวิจัย (Conceptual Framework)



ระเบียบวิธีวิจัย

ใช้วิธีการศึกษา โดยแบ่งเป็น

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และ 2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

1.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิง

เอกสาร ประกอบด้วย เอกสารทางวิชาการ ตำรา รายงานการวิจัย ภาคนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ วารสาร สิ่งพิมพ์ รายงานการสัมมนา รายงานประจำปี คู่มือที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

1.2 แหล่งข้อมูล เอกสารข้อมูลตามข้อ

1.1 ได้จากการค้นคว้าในท้องสมุทมหาวิทยาลัยของไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย อินเทอร์เน็ต และแหล่งเอกสารจากหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

1.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากการสำรวจวรรณกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องงานด้านการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ เป็นการใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

1.4 การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงเอกสาร โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากการสำรวจวรรณกรรม จากรายงานการศึกษาวิจัยของนักวิชาการต่าง ๆ ตามข้อ 1.3 และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก การจัดหมวดหมู่ (Grouping) การตีความ (Interpretation) และการสรุปรวม (Conclusion)

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews)

2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรของการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) คือ ผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ อาทิผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ผู้นำนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุไปปฏิบัติเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ อาทิ ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกลุ่มผู้สูงอายุ

กลุ่มตัวอย่างของการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) ประกอบด้วย ผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุจำนวน 3 ท่าน และผู้นำนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุไปปฏิบัติ จำนวน 3 ท่าน และผู้สูงอายุ จำนวน 36 ท่าน รวมทั้งสิ้น จำนวน 42 ท่าน

2.2 วัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์เชิงลึก

1) เพื่อทราบถึงระดับความเข้าใจของกลุ่มตัวอย่างในเรื่องของการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

2) เพื่อทราบถึงแนวทางการพัฒนาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ และรูปแบบการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุแบบใหม่ของกลุ่มตัวอย่าง

2.3 เกณฑ์กำหนดคุณสมบัติกลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลที่สำคัญ

การเลือกประชากรกลุ่มตัวอย่างเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก จะเป็นการเลือกประชากรตามเกณฑ์กำหนดคุณสมบัติที่ได้กำหนดไว้ ดังนี้

1) เป็นผู้ที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารของหน่วยงานในด้านการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ จำนวน 3 คน ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีนครรังสิต (คุณธีรวุฒิ กลิ่นกุสม) นายกเทศมนตรีเมืองปทุมธานี (คุณไพบุลย์ หาญสวัสดิ์) และนายกเทศมนตรีตำบลระแหง (คุณวันเพ็ญ เจริญนนทสิทธิ์) หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

2) เป็นผู้ที่มิประสบการณ์ในการนำนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุไปปฏิบัติ จำนวน 3 คน ประกอบด้วย เทศบาลนครรังสิต (คุณจิระนันท์ พิติถุภักษ์) เทศบาลเมืองปทุมธานี (คุณธงชัย เทพรอด) และเทศบาลตำบลระแหง (คุณภาวณา ไสยสมบัติ)

3) เป็นผู้สูงอายุในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นที่สำคัญที่จะทำการวิจัยโดยการวิจัยเชิงลึก จำนวน 36 คน ประกอบด้วย เทศบาลนครรังสิต จำนวน 12 คน เทศบาลเมืองปทุมธานี จำนวน 12 คน และเทศบาลตำบลระแหง จำนวน 12 คน

2.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือแบบสัมภาษณ์ที่ได้จัดทำขึ้นตามแนวทางของคำถาม ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยและประโยชน์ที่จะได้รับ

2.5 การทดสอบความเที่ยงตรงของแบบสัมภาษณ์

ผู้ศึกษาอาศัยการตรวจสอบแบบสามเส้า ด้วยวิธีการดังนี้

1) ตรวจสอบแบบสามเส้าด้านวิธีการ (Methodological Triangulation) โดยการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการที่ต่างออกไป หลาย ๆ วิธีการมีการตรวจสอบซ้ำให้แน่ใจว่า ได้ข้อมูลเป็นคำตอบที่ตรงกันในทุกวิธีการ โดยผู้ศึกษาใช้วิธีการเก็บข้อมูล 3 วิธีการที่ต่างกันและดูผลสรุปที่ได้ที่จะได้ผลลัพธ์เหมือนเดิม ได้แก่ ใช้วิธีการสังเกต การสัมภาษณ์ และการใช้เอกสารที่เกี่ยวข้อง

2) ตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดยการเก็บข้อมูลจากแหล่งสถานที่ เวลา และผู้ให้ข้อมูลที่ต่างกัน ให้แน่ใจว่าได้ข้อมูลที่เป็นคำตอบที่ตรงกันในทุกแหล่ง โดยการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาเก็บข้อมูลต่างเวลาต่างสถานที่ และผู้ให้ข้อมูลต่างคนยังให้ข้อมูลที่เหมือนเดิมหรือไม่ ของเทศบาลทั้ง 3 แห่ง คือ เทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง

3) ตรวจสอบความสมบูรณ์และความครบถ้วนของข้อมูลให้แน่ใจว่า เป็นคำตอบครอบคลุมวัตถุประสงค์ของงานวิจัย

การตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) ผู้ศึกษาได้จัดทำแบบสัมภาษณ์ตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย และมีการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ดร.อนุพงษ์ แต่ศิลปะสาธิต อาจารย์ที่ปรึกษาและดร.หรรณ ชูเพ็ญ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ศาสตราจารย์ศศิพัฒน์ ยอดเพชร อาจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านผู้สูงอายุ และศาสตราจารย์ ดร.โกวิท พวงงาม อาจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ให้แนวคิดและข้อเสนอแนะ ตลอดจนแก้ไขปรับปรุงจนสำเร็จลุล่วง และได้แบบสัมภาษณ์ที่มีความเที่ยงตรงและมีคุณภาพตรงกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

2.6 การเก็บรวบรวมข้อมูลของการสัมภาษณ์เชิงลึก

การเก็บรวบรวมข้อมูล อาศัยแบบสัมภาษณ์ลงพื้นที่วิจัยเพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับ

ผู้สูงอายุเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ จำนวน 3 ท่าน และผู้นำนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุไปปฏิบัติ จำนวน 3 ท่าน และผู้สูงอายุ จำนวน 36 ท่าน รวมทั้งสิ้น จำนวน 42 ท่าน

2.7 การวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก

การวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกของการวิจัยเชิงคุณภาพ จะทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสังเกตและการสัมภาษณ์ที่ได้จัดบันทึกไว้จากสิ่งที่เป็นรูปธรรมหรือปรากฏการณ์ที่มองเห็น โดยผู้ศึกษาได้เห็นหลาย ๆ เหตุการณ์และได้ทำการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าแล้ว ก็สามารถลงมือเขียนเป็นประโยคหรือข้อความเพื่อสร้างข้อสรุปได้ตามกรอบแนวคิด ทฤษฎี หรือเพื่อตอบปัญหาของการวิจัย ข้อมูลที่ไม่ต้องการจะถูกกำจัดออกไปได้

ผลการศึกษา

ผลการศึกษา พบว่า คำตอบและข้อคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุว่า นโยบายระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความสอดคล้องกัน โดยผู้บริหารมีแนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุจะมุ่งให้ความสำคัญในระดับนโยบาย และมีปัญหาคล้ายกัน คือ ขาดงบประมาณ ขาดระเบียบข้อบังคับ และขาดความร่วมมือ และเมื่อพิจารณาถึงแผนงานสำคัญ 5 โครงการ (ประกอบด้วย โครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ โครงการระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระยะ

ยาว โครงการโรงเรียนผู้สูงอายุ และโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ) เทศบาลนครรังสิตและเทศบาลเมืองปทุมธานี มีการดำเนินการครบทุกโครงการ มีเพียงเทศบาลตำบลระแหง ที่ดำเนินการเพียงโครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ และโครงการระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร

ส่วนผู้นำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ พบว่า มีปัญหาในการดำเนินการ ได้แก่ ขาดระเบียบรองรับและการเข้าถึงผู้สูงอายุ รวมทั้งปัญหาด้านคน (ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ) ด้านงาน (ขาดแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน) และด้านเงิน (ขาดเงินงบประมาณในการปฏิบัติงาน) โดยมีสาเหตุแผนระดับชาติไม่ครอบคลุมในระดับท้องถิ่น ผู้สูงอายุไม่มีคุณภาพชีวิตที่ดีมีจำนวนมาก และนโยบายไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติได้จริงหรือทั่วถึง แม้ นโยบายจะช่วยเหลือผู้สูงอายุได้จริง แต่ขาดความต่อเนื่อง และขาดการมอบอำนาจให้ระดับท้องถิ่น อย่างแท้จริง สำหรับความเห็นเรื่องแนวทางการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุนั้นก่อนประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ โดยมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ทีมงาน การสนับสนุนในระดับนโยบายของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ รวมทั้งต้องได้รับงบประมาณที่เพียงพอ และระเบียบข้อบังคับเอื้อต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเห็นตรงกันว่าควรเพิ่มการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน ในเรื่องขั้นตอนการบริหารนโยบายส่วนใหญ่ผู้บริหารจะกำหนดให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามขั้นตอนของการปฏิบัติงานราชการปกติ ซึ่งการดำเนินการเป็นไปตามแผนที่กำหนด

เป็นส่วนมาก ในการพัฒนาการมีส่วนร่วม สอดคล้องกันว่าต้องมีการทำความเข้าใจความสนทนาค้นเคย และประชุมบ่อย ๆ ส่วนการบริหารนโยบายของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคม ผู้สูงอายุในอนาคต ระบุว่า ควรมี Guideline ตั้งแต่ ระดับชาติลงมาถึงระดับท้องถิ่น และมีการแบ่ง หน้าที่โดยมีระเบียบข้อบังคับอย่างชัดเจน สำหรับ ในเรื่องแผนงานสำคัญ 5 โครงการ (ประกอบด้วย โครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ โครงการ ระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร โครงการพัฒนา คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระยะยาว โครงการโรงเรียน ผู้สูงอายุ และโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ ชีวิตผู้สูงอายุ) ผลที่ได้สอดคล้องกับกลุ่มตัวอย่าง ของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลนครรังสิตและเทศบาลเมืองปทุมธานี มีการดำเนินการครบทุกโครงการ มีเพียงเทศบาล ตำบลระแหง ที่ดำเนินการเพียงโครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ และโครงการระบบดูแล ผู้สูงอายุครบวงจร ทั้งนี้ การดำเนินการตาม แผนการบริหารนโยบายขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของกลุ่มตัวอย่าง เป็นไปตามแผนที่กำหนด โดยมุ่งเน้นการพัฒนา คุณภาพชีวิต ตามสภาพของผู้สูงอายุและแผนงาน ที่กำหนด คือ ดำเนินการเสมือนญาติ

สำหรับความเห็นของผู้สูงอายุ พบว่า การ บริหารนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ต้องการได้รับการพัฒนาองค์ความรู้และคุณภาพ ชีวิตที่เน้นตัวผู้สูงอายุเป็นหลัก โดยมีแนวทาง เพื่อให้ได้ผลสำเร็จ คือ ให้เทศบาลทุกแห่งเป็น ตัวกลางดำเนินการ และผู้สูงอายุมีการรวมตัวกัน

เพื่อหาข้อสรุปความต้องการก่อนนำเสนอเพื่อให้ได้ ความต้องการที่แท้จริง ส่วนทัศนคติต่อการบริหาร นโยบายส่วนใหญ่ระบุว่า มีประสิทธิภาพ ได้ ประโยชน์ และมีรูปแบบที่เหมาะสมแต่ควรเพิ่มเติม ในบางเรื่อง เช่น เน้นเรื่องสุขภาพ มุ่งไปที่ผู้ป่วยติดเตียง การจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กร เช่น ชมรม ผู้สูงอายุ และชมรมสนทนาการ เป็นต้น สำหรับ แนวทางการบริหารนโยบายขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ควรมุ่งเน้น คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยรัฐบาลควรกำหนด นโยบายด้านผู้สูงอายุอย่างชัดเจน และจัดสรร งบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานของ ท้องถิ่น สำหรับในเรื่องการกำหนดนโยบายของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมตรง กับความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งตอบสนองความ ต้องการและแก้ไขปัญหาของผู้สูงอายุได้จริง และ ในด้านความต้องการของผู้สูงอายุกลุ่มตัวอย่างระบุ ว่า ต้องการให้เน้นด้านคุณภาพชีวิตและการดูแล สุขภาพของผู้สูงอายุ โดยมุ่งการรวมกลุ่มของ ผู้สูงอายุในลักษณะชมรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

1. การบริหารนโยบายขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุผ่านการ ดำเนินการตามนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติ พบว่า การกำหนดนโยบายผู้สูงอายุในระดับ ท้องถิ่น จะกำหนดนโยบายและแผนงานโดยอ้าง หรือยึดแนวทางนโยบายของรัฐบาลและ ยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลัก และนำนโยบายมาจัดทำ เป็นแผนสำหรับหน่วยงานในองค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่นในรูปแบบนโยบายของเทศบาลและจัดทำแผนงานเพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบปรับเปลี่ยนไปปฏิบัติ โดยกำหนดนโยบายจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งมีการกำหนดทิศทางการดำเนินการ และการสนับสนุนด้านต่าง ๆ เช่น งบประมาณ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ (กำลังคน) รวมทั้ง การวางแผนที่ชัดเจน ซึ่งการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุผ่านการดำเนินการตามนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติ พบว่าสอดคล้องและสนองตอบต่อนโยบายระดับชาติผ่านการกำหนดทิศทางการพัฒนา และการสนับสนุนด้านนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัตินั่นเอง สำหรับปัญหาที่พบ มีปัญหาคือคล้ายกัน คือ ขาดงบประมาณในการดำเนินการ ขาดการกำหนดวิธีการทำงานในรูปแบบระเบียบข้อบังคับ และขาดความร่วมมือในการดำเนินการทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ตลอดจนตัวผู้สูงอายุในพื้นที่ และเมื่อพิจารณาถึงแผนงานสำคัญ 5 โครงการ เทศบาลนครรังสิตและเทศบาลเมืองปทุมธานี มีการดำเนินการครบทุกโครงการ มีเพียงเทศบาลตำบลระแหง ที่ดำเนินการเพียงโครงการพัฒนาศักยภาพชมรมผู้สูงอายุ และโครงการระบบดูแลผู้สูงอายุครบวงจร

2. วิเคราะห์การนำนโยบายผู้สูงอายุของท้องถิ่นไปปฏิบัติ พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 แห่ง คือ เทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง มีแนวทางปฏิบัติที่คล้ายกัน โดยอาศัยแนวทางปฏิบัติงานในระบบราชการ คือ ผู้บริหารสั่งการใน

รูปแบบนโยบาย หรือโครงการที่กำหนด ส่วนผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะปฏิบัติตามระเบียบที่มีหรือเทียบเคียงแนวทางปฏิบัติที่ดำเนินการอยู่โดยยึดขั้นตอนการนำนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 แห่ง มีการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานทุกภาคส่วนในพื้นที่มีในลักษณะดำเนินการศึกษา นโยบาย แผนงาน แนวทางปฏิบัติ รวมทั้งนำความรู้จากเอกสารและประสบการณ์ตรงตลอดจนการนำแนวความคิดที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ ส่วนปัญหาของการนำนโยบายด้านผู้สูงอายุของท้องถิ่นไปปฏิบัติ ได้แก่ ขาดระเบียบรองรับ และการเข้าถึงผู้สูงอายุ รวมทั้งปัญหาด้านคน (ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ) ด้านงาน (ขาดแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน) และด้านเงิน (ขาดเงินงบประมาณในการปฏิบัติงาน) สำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ทีมงาน การสนับสนุนในระดับนโยบายของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ รวมทั้งต้องได้รับงบประมาณที่เพียงพอ และระเบียบข้อบังคับเอื้อต่อการปฏิบัติงาน ขั้นตอนการบริหารนโยบายส่วนใหญ่ผู้บริหารจะกำหนดให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามขั้นตอนของการปฏิบัติงานราชการปกติ ซึ่งการดำเนินการเป็นไปตามแผนที่กำหนดเป็นส่วนมาก และการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในอนาคต ระบุว่าควรมีแนวทาง (Guide line) ตั้งแต่ระดับชาติลงมาถึงระดับท้องถิ่น และมีการแบ่งหน้าที่โดยมีระเบียบข้อบังคับอย่างชัดเจน

3. การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของกลุ่มตัวอย่าง 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครรังสิต เทศบาล

เมืองปทุมธานี และเทศบาลตำบลระแหง พบว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านผู้สูงอายุมีความเหมาะสม แต่ผู้สูงอายุมีความต้องการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนา องค์ความรู้ของผู้สูงอายุ คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ การส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ เช่น การดูแลเรื่องสุขภาพ โดยเฉพาะผู้ป่วยติดเตียง หรือผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ตลอดจนส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีอาชีพสำหรับเลี้ยง ตนเอง เป็นต้น โดยสามารถสรุปความคิดเห็นได้ 5 ประเด็นหลัก คือ 1) ความต้องการด้านส่งเสริม อาชีพ 2) ความต้องการด้านสุขภาพ 3) ความ ต้องการด้านความรู้ 4) ความต้องการด้านสิทธิและ การมีส่วนร่วม และ 5) ความต้องการด้าน สิ่งแวดล้อม ถนน ทางสาธารณะ และอื่น ๆ

อภิปรายผล

การอภิปรายผลการวิจัย ผู้ศึกษาได้อภิปราย ผลการวิจัย ดังนี้

1. การบริหารนโยบายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุผ่านการ ดำเนินการตามนโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติ ในปัจจุบันประกอบด้วยการดำเนินการตามคำสั่ง ในรูปแบบนโยบายจากผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับนโยบายในระดับชาติ คือ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ เป็นแนวทางในการกำหนด นโยบายในภาพรวมของประเทศ ก่อนนำมาจัดทำ นโยบายในระดับท้องถิ่นและนำไปสู่การปฏิบัติ สอดคล้องกับทฤษฎีการใช้วิธีการและระบบ ทางการบริหาร (Administration and Method) ที่อ้างในยุพาพร รูปงาม (2545) และผลงานวิจัย

ของ สุขรินทร์ พียรยำนันท์ และไพโรจน์ ภัทรนรา กุล (2559) ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง การศึกษานโยบาย และมาตรการเชิงกลยุทธ์ในการดูแลสวัสดิการเพื่อ รองรับสังคมผู้สูงอายุไทย พบว่า นโยบายสวัสดิการ ผู้สูงอายุของรัฐยังไม่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง ทางสังคม โดยเฉพาะนโยบายด้านเศรษฐกิจ และ ยังขาดระบบการดูแลผู้สูงอายุที่ยังคงอาศัยอยู่ที่ บ้าน เช่น ระบบบริการพื้นฐาน ทั้งนี้เพื่อให้มี มาตรการเตรียมความพร้อมรับสังคมสูงอายุไทยให้ มีความมั่นคงและปลอดภัย เพื่อให้สังคมไทยปรับ สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายใน รวมถึง สร้างมาตรฐานเพื่อให้มีความมั่นคงและปลอดภัย สำหรับสภาพแวดล้อมทั้ง 7 ด้าน คือ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเทคโนโลยี ด้านกฎหมาย ด้านสาธารณสุข และด้านบุคลากร รองรับ

2. เปรียบเทียบการบริหารนโยบายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคม ผู้สูงอายุ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ นโยบายด้านผู้สูงอายุในระดับชาติพบว่า สอดคล้อง กัน เนื่องจากในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องสนองตอบนโยบายของรัฐบาล สอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการนำไปปฏิบัติ อ้างอิงในสมภาร ศิโร (2552) และผลงานวิจัยของ เจสสิก้า สมิท (Jessica Smith. 2009) ซึ่งได้ศึกษา เรื่อง การสำรวจสิ่งที่ได้รับและสิ่งที่ต้องการจาก นโยบายรัฐของประชากรผู้สูงอายุของประเทศ อังกฤษ ที่ระบุว่าผู้กำหนดนโยบาย

ผู้ให้บริการ หรือผู้ปฏิบัติต้องคำนึงถึงและให้ ความสำคัญโดยให้ความมั่นใจในรูปแบบนโยบาย

ซึ่งไม่ควรเปลี่ยนแปลง หากต้องการเปลี่ยนต้องมาจากการให้คำปรึกษาหรือมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน

3. รูปแบบของการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุที่ดีและเหมาะสมกับสังคมผู้สูงอายุภายใต้กฎหมายและนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพบว่า ส่วนใหญ่ผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบนำไปปฏิบัติตามระเบียบและวิธีการดำเนินการของราชการ สอดคล้องกับผลงานวิจัยของจุฬารัตน์ โสตะ และ อันโตะ คัสึฮิโกะ (Chulaporn Sota and Ando Katsuhiko, 2007) ซึ่งศึกษาเรื่อง การสร้างเสริมสุขภาพในโรงเรียน ในโรงพยาบาลและในชุมชนเมืองมิเอะ ประเทศญี่ปุ่น ระบุว่า ผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสถานศึกษาอื่น ๆ ในเมืองมิเอะ ประเทศญี่ปุ่นมีความสนใจและดำเนินการครอบคลุมตามกฎหมาย อัตรา ทั่วทั้งด้านนโยบายส่งเสริมสุขภาพ การจัดสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการสร้างเสริมสุขภาพ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การพัฒนาทักษะส่วนบุคคลและการปรับปรุงระบบบริการ การส่งเสริมสุขภาพมีความจำเป็นต้องจูงใจประชาชนและผู้เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานและควรแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อวางแผนในการพัฒนางานบริหารจัดการและดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยเสริมสร้างค่านิยมในการส่งเสริมสุขภาพ และสอดแทรกแนวคิดเหล่านี้ไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอน นอกจากนี้ควรมีการประเมินผล เพื่อปรับปรุงแก้ไขและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

4. กระบวนการของการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ที่ดีและเหมาะสมกับสังคมผู้สูงอายุภายใต้กฎหมายและนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพบว่า ส่วนใหญ่มีความเหมาะสม โดยเพิ่มเติมด้านคุณภาพชีวิตและการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ ในรูปแบบการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุในลักษณะชมรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต มีสอดคล้องกับผลงานวิจัยของลัดดาวัลย์ พุทธิรักษา (2553) ซึ่งศึกษาเรื่อง รูปแบบการพัฒนาผู้ดูแลผู้สูงอายุโดยวิธีการเรียนรู้ด้วยการนำตนเองและการจัดการความรู้ โดยระบุว่า องค์ประกอบเกี่ยวกับลักษณะการเรียนรู้ด้วยการนำตนเองร่วมกับการจัดการความรู้ของผู้ดูแลผู้สูงอายุ มี 4 องค์ประกอบ คือ ระบุประเด็นการเรียนรู้ การควบคุมตนเอง วิธีการเรียนรู้ และการนำความรู้ไปใช้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อการนำผลวิจัยไปใช้ ได้แก่

- 1) การกำหนดนโยบายด้านผู้สูงอายุของรัฐบาลควรคำนึงถึงการดำเนินการได้จริงในระดับผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดผู้สูงอายุในท้องถิ่นที่สุด
- 2) การนำนโยบายระดับชาติมาปฏิบัติในระดับท้องถิ่นต้องมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติ (Guideline) อย่างชัดเจน โดยควรมีการสนับสนุนในด้านการมีส่วนร่วมและงบประมาณดำเนินการอย่างเหมาะสม
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ

4) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 โดยระบุบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่น เพื่อความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ให้ได้มากที่สุดและแก้ปัญหาได้อย่างทันที่ทันที่ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชนไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณ หรือการกระทำอื่นใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะฝ่ายปกครองย่อมต้องอยู่ภายใต้หลัก “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น จึงกำหนดให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นเป็นเครื่องมือในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกข้อบัญญัติจังหวัด มีผู้มีอำนาจกำกับดูแลคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เทศบาล ออกเทศบัญญัติ มีผู้มีอำนาจกำกับดูแลคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล มีผู้มีอำนาจกำกับดูแลคือ นายอำเภอ เมืองพัทยา ออกข้อบัญญัติเมืองพัทยา มีผู้มีอำนาจกำกับดูแลคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และกรุงเทพมหานคร ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ไม่มีผู้มีอำนาจกำกับดูแล

ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะถูกตรวจสอบจากภายนอก เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือการตรวจสอบภายในที่มีผู้ตรวจราชการ รวมทั้งผู้ตรวจสอบภายใน เป็นต้น ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะการตรวจสอบภายหลังที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งไปแล้ว แต่มีประเด็นข้อสังเกตการทักท้วงจากสำนักงานเรื่องการเบิกจ่ายที่ผิดระเบียบ สตง. อาจแปลความผิด หรือยึดระเบียบหน่วยงาน สตง. เป็นหลัก ปรากฏจากการตรวจสอบจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ควบคุม อาทิ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น จึงควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้อำนาจ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ที่มีอำนาจวินิจฉัย กรณีที่มีการทักท้วงจาก สตง. เพื่อมีการตรวจสอบ ว่าผิดระเบียบหรือไม่ โดยให้ผู้บังคับบัญชา กลั่นกรองและมีอำนาจตรวจสอบการแปลความของ สตง. อีกชั้นหนึ่ง เพราะการใช้กฎหมายแต่ละคนจะแปลความไปแต่ละแบบ เช่น อำนาจ ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้ง ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ "สืบสานวัฒนธรรมประเพณี" หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ ส่งเสริมหรือสนับสนุน เด็ก สตรี คนชรา แต่กลับพบว่า การตีความหรือตรวจสอบจาก สตง. หลายครั้ง และหลายโครงการ ในการทำเรื่องเบิกจ่ายจะถูกทักท้วง ว่าเบิกไม่ได้ ซึ่งไม่เป็นการสนับสนุน ตัวอย่างคือ การซื้อ ผ้าห่มให้ผู้สูงอายุ หรือการซื้อผ้าขนหนูให้ผู้สูงอายุในวันผู้สูงอายุ ซึ่งอาจมีสาเหตุจากกฎหมายบัญญัติไว้กว้าง ๆ ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการให้บริการสาธารณะได้อย่างรวดเร็ว และแก้ปัญหาได้แท้จริง แต่ สตง. จะตีความ

อีกแบบหนึ่ง และผู้ปฏิบัติจะถูกเรียกเงินคืน ทำให้ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้

5) ข้อทักท้วงของ สตง. มิใช่คำสั่งทางปกครอง จากข้อ 4) มีหลายข้อทักท้วงของ สตง. มีความผิดพลาด ซึ่งเมื่อมีการฟ้องร้อง และมีหลายกรณีที่ข้อทักท้วงของ สตง. ไม่ใช่ข้อถูกต้องเสมอไป รวมทั้ง มีคำพิพากษาศาลปกครอง ที่ระบุว่า ข้อทักท้วงของ สตง. เป็นเพียงข้อเสนอแนะ มิใช่คำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 61/2557 เรื่อง การล้างข้อทักท้วงของ สตง. ดังนั้น เห็นควรเสนอแก้ไข ประเด็นว่าด้วยให้คำสั่งของ สตง. หรือข้อทักท้วงของ สตง. และข้อเสนอแนะของ สตง. ให้เป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อมีการกลั่นกรองมาจาก สตง. และผู้บังคับบัญชา อาทิ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด จะสามารถได้รับการตรวจสอบจากศาลปกครองได้อีกชั้นหนึ่ง ถือว่าเป็นการทำงานเพื่อประชาชนอย่างรัดกุม

ข้อเสนอแนะเพื่อการทำวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรศึกษาเปรียบเทียบการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนผู้สูงอายุน้อยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนผู้สูงอายุน้อย เพื่อเปรียบเทียบการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุว่ามีแนวทางเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ส่งผลต่อการปฏิบัติอย่างไร

2) ควรศึกษาเปรียบเทียบยุทธศาสตร์การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ

รองรับสังคมผู้สูงอายุระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิผลของการบริหารจัดการในหลากหลายรูปแบบว่ามีแนวทางเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ส่งผลต่อการปฏิบัติอย่างไร

3) ควรศึกษาหน้าที่ขององค์กรกลางที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อแก้ไขปัญหากรณีที่เกิดข้อขัดแย้ง ทักท้วง หรือโต้แย้งระหว่าง สตง. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แบ่งเป็น (1) การบริหารงานบุคคลส่วนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.อบจ.) (2) การบริหารงานบุคคลในเทศบาล (ก.เทศบาล) (3) การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล (ก.อบต.) เพื่อนำเสนอเป็นกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเพื่อให้อำนาจองค์กรกลางเหล่านี้สามารถตัดสินหรือวินิจฉัยข้อขัดแย้งได้

4) ควรศึกษาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อมาจัดตั้งองค์กรใหม่สำหรับแก้ไขปัญหาคากรณีข้อทักท้วงจาก สตง. เกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรที่จัดตั้งใหม่นี้จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

5) ควรศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในด้านการกำหนดนโยบาย หรือการเสนอความคิดเห็น หรือเสนอความต้องการที่แท้จริงเพื่อให้นโยบายที่กำหนดในระดับต่าง ๆ มีความเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- เกรียงศักดิ์ ชือเลื่อม. (2552). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ*. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- โกวิท พวงงาม. (2545). *การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน*. เอกสารการบรรยายหลักสูตรการอบรม สารวัตรสืบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล.
- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2553). *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552*. กรุงเทพมหานคร: เทพเพ็ญวานิชย์.
- ยุพาพร รุ่งงาม. (2545). *การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ลัดดาวัลย์ พุทธิรักษา. (2553). *รูปแบบการพัฒนาผู้สูงอายุโดยวิธีการเรียนรู้ด้วยการนำตนเองและการจัดการความรู้*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. (2549). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการผู้ดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมภาร ศิโล. (2552). *ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ เพื่อพัฒนาวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ*. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สุชรินทร์ พิทยานันท์ และไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2559). *การศึกษานโยบายและมาตรการเชิงกลยุทธ์ในการดูแลสวัสดิการเพื่อบรรเทาผลกระทบผู้สูงอายุ*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- หจก. ชูเพ็ญ. (2559). *เอกสารประกอบการบรรยายในหลักสูตรปริญญาเอก สาขานิติรัฐกิจและการบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- Chulaporn Sota and Ando Katsuhiko. (2007). Health Promotion in Hospital, School and Community in Mie Prefecture, Japan. Khonkean: Srinagrind Medical Journal.
- Jessica Smith. (2009). A New Profiling Tool far Large-Scale Parallel Scientific Codes. UK Performance Engineering Workshop 2009 (UKPEW09), July 6th 2009 , Leeds, UK.
- Liedtke, P. & Schanz, K.-U. (eds) (2012). Addressing the Challenge of Global Ageing, Funding Issues and Insurance Solutions. Geneva Association, Geneva.
- Masayoshi Eguchi. (2007). "New Public Management, As a Means to Reform". Quarterly Journal of Public Policy & Management. 1 (Special Issue), pp. 1 – 23.