

บทที่ 2

การตรวจเอกสาร

แนวคิดและทฤษฎี

การศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการด้านผู้สูงอายุตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล แม่หอพระ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
3. สิทธิของผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
4. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
5. แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับความสูงอายุ
6. แนวคิดสวัสดิการสังคม
7. แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545-2564
8. สิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546
9. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
10. แนวคิดการนำมาตรฐานมาใช้ในการบริหารราชการ
11. มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ และตัวชี้วัด
12. มติสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ พ.ศ. 2553
13. นโยบายรัฐบาลในการบริหารจัดการผู้สูงอายุ
14. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ปิยากร หวังมหาพร (2550: 3) ได้ให้ความหมายของ การปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขต ประชากร ความเจริญตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด องค์กรดังกล่าวต้องมีอำนาจอิสระเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่อันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

อุทัย หิรัญโต (2523 อ้างใน โกวิท พวงงาม, 2552 : 29) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่นมีผู้แทนได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลัง และกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อประโยชน์ของรัฐและของท้องถิ่นโดยตรง

ลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ชวงษ์ ฉายะบุตร (2539 อ้างใน ยุทธนา ศรีรัตนภมร, 2550 : 8) ได้กล่าวถึงลักษณะที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย
2. มีพื้นที่และระดับ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอน และชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และความหนาแน่นของประชาชน

3. มีการกระจายอำนาจหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน

4. มีความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคลโดยเอกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

5. การเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือจะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

6. มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายสามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่นและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐและอยู่ในกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พงงาม (2552 : 33) กล่าวถึง วัตถุประสงค์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบประชาชนไปโดยประชาชน

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ชูวงษ์ ฉายะบุตร (2539 อ้างถึงใน ยุทธนา ศรีรัตนภมร, 2550: 9) กล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุขจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

4. เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

กล่าวโดยสรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยมีอาณาเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด มีอิสระในการบริหารงานและงบประมาณผ่านผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ความหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล

โกวิท พวงงาม (2552 : 254) ให้ความหมายของ องค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ว่า หมายถึง หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538

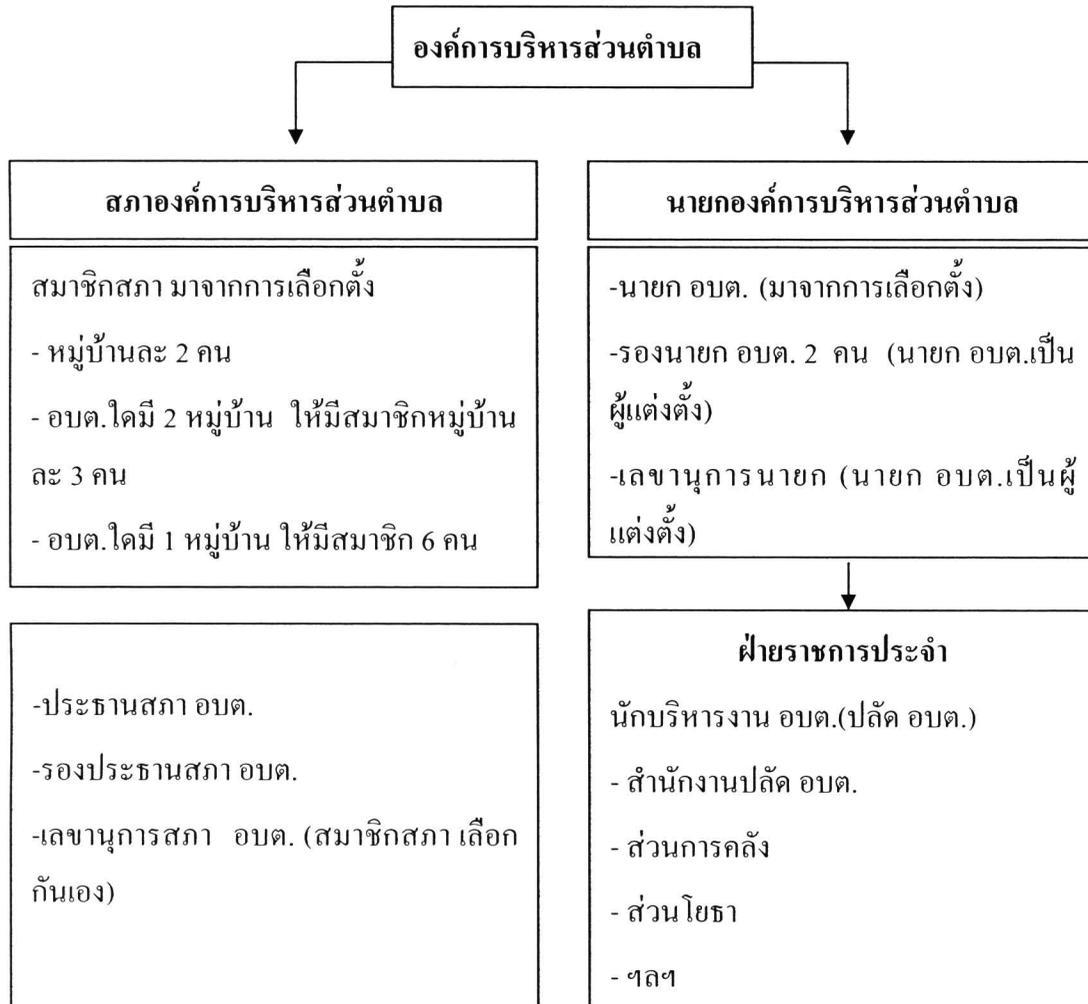
การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 บัญญัติไว้ดังนี้ มาตรา 40 สภาตำบลที่รายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทหรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตของ องค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

ปัจจุบันโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล



ภาพ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทั้งนี้ได้มีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2552 ดังนี้

มาตรา 67 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก



(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากร ให้ตามความจำเป็น และสมควร

สรุปว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ ทั้งหน้าที่ที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ และอีกประการหนึ่งผู้สูงอายุถือเป็นประชากรกลุ่มสำคัญกลุ่มหนึ่งของชุมชนที่จะต้องได้รับการส่งเสริมดูแลจากชุมชนเทียบเท่ากับประชากรกลุ่มอื่น ๆ โดยหลักแห่งความเท่าเทียมกัน

3. สิทธิของผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติสิทธิของผู้สูงอายุและแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้ดังนี้

มาตรา 53 บัญญัติไว้ว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้



4. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ว่า มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส และได้กำหนดให้ราชการส่วนกลางถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตามเป้าหมายที่ตั้งไว้มีจำนวนถึง 245 ภารกิจ และหนึ่งในภารกิจอันหลากหลายเหล่านั้น ก็มีภารกิจด้านผู้สูงอายุรวมอยู่ด้วย

5. แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับความสูงอายุ

สุรกุล เจนอบรม (2541: 4) ความสูงอายุ (Aging) หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในระยะสุดท้ายของช่วงอายุมนุษย์ ดังนั้น ความสูงอายุหรือความชราภาพจึงเกี่ยวข้องกับความเสื่อมถอยทั้ง ทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และพฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามอายุ เช่น เมื่อบุคคลมีอายุมากขึ้น ความสามารถทางร่างกาย ความสามารถในการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมต่าง ๆ จะลดลง ดังนั้น ความสูงอายุ (Aging) หรือความชราภาพ จึงมี 2 ลักษณะ คือ

1. ความชราภาพแบบปฐมภูมิ (Primary Aging) เป็นความสูงอายุหรือความชราภาพที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามธรรมชาติ หลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ เมื่ออวัยวะ และเซลล์ต่าง ๆ ในร่างกายเราถูกใช้งานมานานก็ย่อมจะเกิดความเสื่อมโทรม หรือเสื่อมสภาพไปตามอายุขัยของการใช้งาน ซึ่งการเสื่อมโทรมของร่างกายนี้จะเห็นได้ชัดขึ้นทีละน้อยเมื่ออายุขัยเพิ่มมากขึ้น ความเสื่อมที่ปรากฏให้เห็นเช่น ผิวหนังเริ่มเหี่ยวย่น ผมเริ่มเปลี่ยนเป็นสีขาว สายตาเริ่มยาว กำลังเริ่มลดน้อยถอยลง

2. ความชราภาพแบบทุติยภูมิ (Secondary Aging) เป็นความชราภาพที่มนุษย์เราสามารถหลีกเลี่ยงได้ ความสูงอายุหรือความชราภาพลักษณะนี้ มักจะเกิดจากการปล่อยปละละเลยไม่สนใจหรือไม่รักษาสุขภาพของร่างกาย เช่น การใช้ร่างกายทำงานหนักจนเกินไป การรับประทานอาหารมากเกินไป ดื่มสุราจัด สูบบุหรี่จัด พักผ่อนไม่เพียงพอ ไม่ออกกำลังกาย หรือแม้กระทั่งการมีโรคภัยไข้เจ็บมาเบียดเบียน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดความชราภาพแบบทุติยภูมิได้

คนชราหรือผู้สูงอายุ (Elderly) หมายถึงบุคคลที่อยู่ในวัยสุดท้ายของวงจรชีวิต ซึ่งวงจรชีวิตนั้น เริ่มตั้งแต่วัยทารก วัยเด็ก วัยหนุ่มสาว วัยผู้ใหญ่ และวัยชรา การกำหนดเกณฑ์ว่าเมื่อใดจึงจะเรียกว่าผู้สูงอายุนั้น ในสังคมดั้งเดิม ได้กำหนดการเป็นผู้สูงอายุโดยใช้บทบาทที่บุคคลนั้น ๆ ทำอยู่ในสังคมเป็นเกณฑ์ ซึ่งบทบาทเหล่านี้มักจะเป็นบทบาทที่แสดงถึงความเป็นผู้นำความรับผิดชอบสูงในสังคม ส่วนในปัจจุบันมักจะใช้อายุเป็นเกณฑ์ในการกำหนดความหมายของการเป็นผู้สูงอายุ การใช้อายุเป็นเกณฑ์นี้ก็มักจะต้องแตกต่างกันไปในสังคมของแต่ละประเทศ เช่น บางประเทศกำหนด 55 ปี บางประเทศกำหนด 65 ปี หรือ 70 ปี และตัวเลขเหล่านี้คือเกณฑ์อายุที่ใช้เพื่อการเกษียณตัวเอง ออกจากการปฏิบัติงานตามที่แต่ละประเทศกำหนดขึ้นไว้นั่นเอง

ผู้สูงอายุโดยทั่วไป หมายถึง บุคคลที่มีชีวิตอยู่ในช่วงวัยสุดท้ายของชีวิต ซึ่งเป็นวัยแห่งการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกาย จิตใจ และหน้าที่การงานทางสังคมซึ่งแต่ละคนจะปรากฏอาการเสื่อมไม่แตกต่างกัน นอกจากความเสื่อมดังกล่าวแล้ว ยังใช้เกณฑ์อายุ 60 ปี เป็นเกณฑ์สากล เพื่อให้ทราบว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้สูงอายุ นำมาพิจารณาประกอบกันด้วย (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, 2539, อ้างใน พิทักษณา สุภานุสร, 2546: 17)

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้สูงอายุ

สุรกุล เจนอบรม (2541: 6) ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้สูงอายุไว้ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากอายุจริงที่ปรากฏ (Chronological Aging) ความสูงอายุลักษณะนี้เป็นไปตามอายุขัยของมนุษย์ โดยคุณตั้งแต่ปีที่เกิด ดังนั้น บุคคลอายุ 75 ปี ย่อมจะต้องมีความเป็นผู้สูงอายุมากกว่าบุคคลที่มีอายุ 40 ปี เหล่านี้เป็นต้น การดูลักษณะของความเป็นผู้สูงอายุตามเกณฑ์นี้ จึงดูที่จำนวนปีหรืออายุที่ปรากฏจริงตามปีปฏิทิน โดยไม่นำเอาเรื่องของสุขภาพ ความสามารถ สถิติปัญญา บทบาททางสังคม ฯลฯ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเลย

2. พิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย (Physiological Aging หรือ Biological Aging) ความเป็นผู้สูงอายุลักษณะนี้ดูได้จากการเปลี่ยนแปลงทางร่างกายที่เกิดขึ้น เช่นผมเริ่มขาว ผิวหนังเหี่ยวย่นตกรະ สายตาเริ่มยาว ศีรษะเริ่มล้าน ฯลฯ ซึ่งกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางร่างกายนี้จะเพิ่มมากขึ้นตามอายุขัยที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี

3. พิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางด้านจิตใจ (Psychological Aging) ความเป็นผู้สูงอายุนี้ดูได้จากกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางด้านจิตใจที่เกิดขึ้นในวัยสูงอายุ เช่น ซึมเศร้า จุกจิกจู้จี้ขี้บ่น น้อยใจ หรือบางคนอาจจะสนุกสนาน ร่าเริง ใจ

เย็น มีความสงบสุขมากขึ้น ฯลฯ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางด้านสติปัญญาด้วย เช่น ระบบความจำเปลี่ยนไป การรับรู้และเรียนรู้เริ่มลดถอยลง สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการของความสูงอายุนี้จะแสดงออกมาให้เห็นทางด้านบุคลิกภาพและพฤติกรรมของบุคคลอย่างเห็นได้ชัดเจน

4. พิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากบทบาททางสังคม (Sociological Aging) ความเป็นผู้สูงอายุลักษณะนี้ดูได้จากบทบาทหน้าที่ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น อาจจะมีมากขึ้นหรือลดน้อยลง การมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มบุคคลอื่น ๆ รวมไปถึงด้านครอบครัว เพื่อน ตลอดจนความรับผิดชอบในการทำงานและบทบาททางสังคมด้านอื่น ๆ ด้วย

สภาพปัญหาโดยทั่วไปของผู้สูงอายุ

จินตนา สงค์ประเสริฐ (2539 : 28) กล่าวถึงสภาพปัญหาผู้สูงอายุไว้ดังนี้

ผู้สูงอายุจะมีแรงจูงใจและความกระตือรือร้นลดลง มีการมองปัญหาแตกต่างไปจากกลุ่มคนหนุ่มสาว เพราะมีประสบการณ์มากกว่า ทำให้มีความสุขรอบคอบกว่า แต่จะปรับเปลี่ยนแนวคิดต่าง ๆ ได้ยาก จะมีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมส่วนตัวที่รวดเร็วกว่า เป็นช้าลงในทุก ๆ ด้าน ทั้งการใช้จ่าย พักผ่อนหย่อนใจ กีฬาและกิจกรรมทางเพศ ฯลฯ

ความสามารถทางสติปัญญาของผู้สูงอายุโดยทั่วไปจะลดลง ซึ่งเป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงทางสรีระวิทยา ทางอารมณ์และจิตใจ ตลอดจนทางสังคม อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเมื่อเข้าสู่วัยชราของแต่ละบุคคลจะแตกต่างกันไปตามพันธุกรรม บุคลิกภาพของบุคคลอันเป็นผลรวมของประสบการณ์โดยเฉพาะในระยะแรก ๆ ของชีวิต รวมทั้งความแตกต่างของพฤติกรรมและสมรรถภาพของบุคคลนั้น ๆ ในช่วงอายุต่าง ๆ ฯลฯ

ผู้สูงอายุแต่ละบุคคลจะมีความสามารถในการปรับตัวทั้งทางด้านจิตใจ สังคมและอารมณ์แตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา ภาวะทางเศรษฐกิจ การเตรียมตัวรับสภาพเข้าสู่วัยสูงอายุ รวมทั้งค่านิยมและสิ่งแวดล้อมในสังคมนั้น ๆ ว่าจะเห็นคุณค่าช่วยดูแลและประคับประคองผู้สูงอายุมากน้อยเพียงไร

ปัญหาทางจิตใจของผู้สูงอายุ

ศิริพร จิรวัดนกุล (2537:14) ได้กล่าวถึงปัญหาทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุไว้ดังนี้

1. รู้สึกสูญเสีย เริ่มตั้งแต่การสูญเสียความสามารถด้านร่างกายและเกี่ยวข้องกับ การสูญเสียอิสรภาพในการช่วยตนเอง การสูญเสียคู่สมรสหรือบุคคลอันเป็นที่รัก การสูญเสียงาน การเกษียณอายุซึ่งส่งผลถึงฐานะทางเศรษฐกิจ สูญเสียความสามารถของประสาทสัมผัสต่าง ๆ เมื่อมีความสูญเสียเกิดขึ้น สิ่งตามมาคือ ความรู้สึกซึมเศร้า จะพบว่าผู้สูงอายุจะมีสภาวะของการซึมเศร้า อย่างอ่อน ๆ จนถึงขั้นรุนแรง บางคนอาจมีอาการนอนไม่หลับ วิงเวียนบ่อย ๆ ขาดความอยากอาหารหรือขาดความสนใจสิ่งแวดล้อมรอบข้าง ผู้สูงอายุบางรายจะมีพฤติกรรมถดถอยหรือตัดขาด ความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม

2. ความรู้สึกที่ตนเองมีคุณค่าน้อยลง เนื่องจากสาเหตุหลาย ๆ อย่าง เช่น การเสื่อมสภาพด้านร่างกาย ทำให้ผู้สูงอายุต้องพึ่งพาผู้อื่น จึงทำให้เกิดความรู้สึกที่ตนเองไม่มีประโยชน์ต่อผู้อื่น ซ้ำยังเป็นภาระต่อบุตรหลาน ทำให้สิ้นหวัง ท้อแท้ ผู้สูงอายุจะรู้สึกว่าตนเองด้อยความสำคัญ บุตรหลานไม่ให้ความเคารพนับถือ เกิดความรู้สึกน้อยใจ เมื่อความรู้สึกเหล่านี้สะสมมากขึ้น ทำให้รู้สึกว่าตนเองไม่มั่นคง พฤติกรรมที่แสดงออกคือ จะพยายามทุกวิถีทางที่จะทำ ให้ตนเกิดความรู้สึกมั่นคงขึ้น ได้แก่การเก็บรักษาทรัพย์สินไว้อย่างดี แสวงหาบุคคลที่ตนเองจะพึ่งพิงได้

3. ความกังวล เป็นสิ่งที่พบได้มากหรือกล่าวได้ว่า เกิดขึ้นกับในผู้สูงอายุทุกคน ทั้งนี้ เพราะในวัยนี้มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ความตายเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อผู้สูงอายุนึกถึงความตายของตนเองประกอบกับต้องประสบกับความตายของเพื่อนฝูง คู่สมรสก็เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมที่เป็นปัญหาได้หากผู้สูงอายุนั้นหาทางออกไม่ได้ พฤติกรรมอันเนื่องมาจากความกลัวตาย อาจเป็นไปได้หลายอย่างตั้งแต่ตกใจกลัวจนต้องอยู่เฉย ๆ แยกตัวออกจากสังคม ปฏิเสธไม่ยอมรับการตายของเพื่อนและญาติ หรือเป็นผู้ที่อารมณ์โกรธฉุนเฉียวกับผู้ใกล้ชิด

4. ความเจ็บเหงาเปล่าเปลี่ยว ความเจ็บเหงาว่าเหวจะพบมากในผู้สูงอายุที่ต้องสูญเสีย คู่สมรส เพราะเป็นผู้ใกล้ชิดที่ต้องปรึกษาหารือเรื่องต่าง ๆ แม้ว่าจะอยู่กับบุตรหลานหรือญาติก็ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกว่าอยู่คนเดียวได้ เพราะทุกคนต้องปฏิบัติหน้าที่ของตน นอกจากนี้ในวัยนี้การร่วมกิจกรรมทั้งในบ้านและนอกบ้านลดน้อยลง ยิ่งส่งเสริมให้เกิดความเหงามากขึ้น

5. ความรู้สึกโกรธ จะเกิดเมื่อผู้สูงอายุถูกรบกวนและสังคมทอดทิ้ง รู้สึกว่าตนเองไม่มีความสำคัญ ไม่มีอำนาจ และเกิดความรู้สึกผิดหวัง พฤติกรรมที่เห็นได้ชัดก็คือหงุดหงิด ไม่พอใจ ในการกระทำ ของบุคคล ครอบครัวยี่โมโห จู้จี้ ไม่ว่าใคร จะทำ อะไรให้ก็โกรธ และเคียดแค้นไป

หมด คิดว่าผู้อื่นจะดูถูกดูแลตนเอง ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในครอบครัว และสมาชิกในครอบครัวก็เกิดการเบียดเบียนได้

ความต้องการของผู้สูงอายุ

จินตนา สกต์ประเสริฐ (2539 : 35) กล่าวถึงความต้องการของผู้สูงอายุดังนี้

ความต้องการที่จำเป็นต่อชีวิตของผู้สูงอายุ มี 3 ประเภทด้วยกันคือ

1. ความต้องการทางกาย (Physical needs) ได้แก่ ปัจจัย 4 อันได้แก่อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่ อาศัยและการรักษาพยาบาล

2. ความต้องการทางจิตใจ (Psychological needs) ได้แก่ ความรัก ความมั่นคงทางอารมณ์และจิตใจ ความยอมรับว่าเป็นสมาชิกของครอบครัวหรือของกลุ่มและความสำเร็จของการทำงานในบั้นปลายชีวิต

3. ความต้องการทางสังคม (Social needs) ได้แก่ ความสำคัญ (Sense of importance) ความเป็นเจ้าของ (Sense of belonging) ความยกย่องนับถือ และความมีโอกาส (Sense of respectation and opportunity)

6. แนวคิดสวัสดิการสังคม

ความหมายของสวัสดิการสังคม

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร (2549, อ้างใน นารีรัตน์ จิตรมนตรี และ สาวิตรี ทยานศิลป์, 2551: บทสรุปผู้บริหาร) ให้ความหมายว่า สวัสดิการสังคม (Social Welfare) เป็นระบบที่ให้บริการแก่ประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการที่จำเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และสุขภาพอนามัย งานสวัสดิการสังคมแบ่งประเภทบริการได้ 3 ประเภทคือ 1) การประกันสังคม (Social Insurance) 2) การช่วยเหลือสาธารณะ (Public Assistance) และ 3) การบริการสังคม (Social Services) ด้านต่างๆดังนี้ สุขภาพอนามัย การศึกษา ที่อยู่อาศัย การมีงานทำและการมีรายได้ การบริการสังคม และนันทนาการ

สุวรรณ รื่นยศ (2512, อ้างใน มลฤดี ศรีสุข, 2545: 12) ให้ความหมายว่า “งานสวัสดิการสังคม” มีความหมายครอบคลุมไปถึงการดำเนินการทุกอย่างทั้งของรัฐและเอกชนเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อนมนุษย์หรือกลุ่มชนที่รวมกันเป็นสังคม ผู้ที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ให้มีความสุขทั้งกายและใจ

กชกร สังขชาติ และคณะ (2545:3) ให้ความหมายว่า “สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ” หมายถึง สวัสดิการที่รัฐหรือเอกชนจัดให้สำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีรายได้ที่จะจ่ายค่าที่พักอาศัย ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นในการดำรงชีวิต

การจัดระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทยได้มีการพัฒนา มาเป็นลำดับ เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2483 ที่มีการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้น จนกระทั่งปัจจุบัน นโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายและแผนระดับชาติต่างๆ รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ก็มีแผนการพัฒนาสังคมเชิงรุกที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้สูงอายุยากจนที่ไม่มีญาติหรือผู้เลี้ยงดู (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550, อ้างใน นาริรัตน์ จิตรมนตรี และ สาวิตรี ทยานศิลป์, 2551: 2)

เป้าหมายของการจัดระบบสวัสดิการสังคม

วรรณภา ศรีธีรรัตน์ และคณะ (2545, อ้างใน นาริรัตน์ จิตรมนตรี และ สาวิตรี ทยานศิลป์, 2551: 6) กล่าวถึงเป้าหมายของการจัดระบบสวัสดิการสังคมไว้ดังนี้

การจัดระบบสวัสดิการสังคมมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการด้านสังคม

เศรษฐกิจ สุขภาพ และการศึกษาของประชาชน เพื่อให้เกิดภาวะอยู่ดีมีสุข (well-being) มีคุณภาพชีวิตที่ดี สำหรับผู้สูงอายุมีความพยายามสร้างหลักประกัน สำหรับผู้สูงอายุโดยพัฒนาขึ้นจากฐานแนวคิด 3 ประการคือ 1) การเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่วัยสูงอายุตั้งแต่วัยต้น 2) การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุให้เป็นผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองได้ 3) การช่วยเหลือและสนับสนุนผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพาให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งหลักประกันประกอบด้วย 6 มิติคือ สุขภาพ การเงิน (รายได้) ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม ผู้ดูแล ความปลอดภัย และสิทธิมนุษยชนและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร (2549 : 6) แบ่งประเภทของงานสวัสดิการสังคมไว้ 3 ประเภท ดังนี้

1. การประกันสังคม (Social Insurance) เป็นระบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำเนินชีวิตและคุ้มครองลูกจ้าง
2. การช่วยเหลือสาธารณะ (Public Assistance) เป็นระบบการให้ความช่วยเหลือแบบสงเคราะห์คือ ให้เปล่า

3. การบริการสังคม (Social Services) เป็นระบบบริการที่ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน ประกอบด้วยบริการด้านต่างๆ ดังนี้

- 3.1 สุขภาพอนามัย
- 3.2 การศึกษา
- 3.3 ที่อยู่อาศัย
- 3.4 การมีงานทำและการมีรายได้
- 3.5 การบริการสังคม
- 3.6 นันทนาการ

ความสำคัญของงานสวัสดิการ

สุเทพ เชาวลิต (2527, อ้างใน มลฤดี ศรีสุข, 2545 : 13) กล่าวถึงความสำคัญของงานสวัสดิการเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านการปกครอง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐบาลมีหน้าที่ต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน สร้างความอยู่ดีกินดีของประชาชน ตลอดจนการยกระดับการครองชีพของบุคคล ผู้ที่ไม่ได้รับความผาสุกเท่าที่ควรให้ดีขึ้น ให้มาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนอยู่ในระดับที่เหมาะสม

2. ด้านเศรษฐกิจ ประชากรเป็นทรัพยากรที่มีค่ายิ่งของชาติ ในการที่จะสร้างสรรค์ความเจริญในทุก ๆ ด้านให้กับประเทศชาตินั้น ประชาชนเป็นตัวจักรกลสำคัญในทางเศรษฐกิจ เป็นทั้งผู้ผลิต ผู้อุปโภค บริโภค ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ กิจการทั้งหลายจะสำเร็จได้ผลสมบูรณ์นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพของประชากรเป็นสำคัญ นั่นหมายถึง การที่ประชากรมีสุขภาพ อนามัย สมบูรณ์ จิตใจแจ่มใส มีความเป็นอยู่ดี มีความขยันขันแข็งกระตือรือร้น

3. ด้านความมั่นคงของชาติ ความมั่นคงของชาตินั้นจะต้องประกอบด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ดังนั้นการที่จะเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาตินั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นแก่ครอบครัวและประชาชน ผู้ที่จะมาทำหน้าที่ป้องกันประเทศชาติเพื่อความมั่นคงของชาติ

4. ด้านเกียรติภูมิของประเทศ รัฐบาลมีหน้าที่จะต้องเป็นผู้สร้างหลักประกัน ในกิจการที่ประชาชนได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบการปกครองแบบ

ประชาธิปไตย เรายอมรับนับถือในคุณค่าของตัวบุคคล บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการบริการจากสังคม (Social services) ในฐานะที่ตนเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม

สรุปได้ว่า งานด้านสวัสดิการสังคม เป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต้องจัดให้บริการแก่ประชาชนทุกคน เพื่อความสะดวกสบายและความผาสุกในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ผู้ซึ่งครั้งหนึ่งเคยสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ ชุมชน สังคม และประเทศชาติมามากมาย เมื่อกาลเวลาผันผ่านถึงวาระที่พวกเขาต้องได้รับสิ่งตอบแทนจากสังคมบ้าง จึงถือเป็นหน้าที่สำคัญที่รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้บริหารงบประมาณแผ่นดินจะต้องตระหนักถึงคุณค่าของคนกลุ่มนี้และจัดสรรบริการที่มีประสิทธิภาพให้แก่พวกเขา

7. แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545-2564

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545-2564 โดย คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ (2545)

แนวคิดพื้นฐานของการจัดทำแผน

ปรัชญา

- (1) การสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุ เป็นกระบวนการสร้างความมั่นคง ให้แก่สังคม
- (2) ผู้สูงอายุมีคุณค่าและศักยภาพ สมควรได้รับการส่งเสริมสนับสนุน ให้มีส่วนร่วมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม
- (3) ผู้สูงอายุมีสักดิ์ศรี และสมควรดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนของตนได้ อย่างมีคุณภาพที่สมเหตุสมผลและสมวัย
- (4) ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ไม่ใช่บุคคลด้อยโอกาส หรือเป็นภาระต่อสังคม และถึงแม้ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งจะประสบความทุกข์ยาก และต้องการการเกื้อกูลจากสังคมและรัฐ แต่ก็เพียงบางช่วงเวลาของวัยสูงอายุเท่านั้น

- วิสัยทัศน์

"ผู้สูงอายุเป็นหลักชัยของสังคม" โดย

ประชากรผู้สูงอายุที่มีสถานภาพดี (สุขภาพ ดีทั้งกายและจิต ครอบครัวอบอุ่นมีสังคมที่ดี มีหลักประกันที่มั่นคง ได้รับสวัสดิการและการบริการที่เหมาะสมอย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรีพึ่งตนเองได้ มีส่วนร่วม มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารอย่างต่อเนื่อง)

ผู้สูงอายุที่ทุกข์ยากและต้องการการเกื้อกูล หากมีการดำเนินการที่เหมาะสมจะช่วยให้ผู้สูงอายุเหล่านี้ส่วนใหญ่ดำรงอยู่ใน ชุมชน ได้อย่างต่อเนื่อง

ครอบครัวและชุมชนเป็นสถาบันหลักในการเกื้อหนุนผู้สูงอายุ

ระบบสวัสดิการและบริการ จะต้องสามารถรองรับผู้สูงอายุ ให้สามารถดำรงอยู่กับครอบครัวและชุมชน ได้อย่างมีคุณภาพ

รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบบริการ

- วัตถุประสงค์

เพื่อสร้างจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงผู้สูงอายุในฐานะบุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคม

เพื่อให้ประชากรทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมการและมีการเตรียมการเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ

เพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีพึ่งตนเองได้มีคุณภาพชีวิตและมีหลักประกัน

เพื่อให้ประชาชน ครอบครัว ชุมชน องค์กรภาครัฐ และเอกชนมีส่วนร่วมในภารกิจด้านผู้สูงอายุ

เพื่อให้มีกรอบและแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนต่าง ๆ ในสังคมทั้งภาคประชาชนชุมชน องค์กรภาครัฐและเอกชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ของแผน

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 - 2564) จัดแบ่งเป็น 5 ยุทธศาสตร์ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ประกอบด้วย 3 มาตรการหลัก

1.1 มาตรการหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ

1.2 มาตรการการให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต



- 1.3 มาตรการการปลูกจิตสำนึก ให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่า และศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ
2. ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 6 มาตรการหลัก
 - 2.1 มาตรการส่งเสริมความรู้ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกัน ดูแลตนเองเบื้องต้น
 - 2.2 มาตรการส่งเสริมการอยู่ร่วมกัน และสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ
 - 2.3 มาตรการส่งเสริมด้านการทำงาน และการหารายได้ ของผู้สูงอายุ
 - 2.4 มาตรการสนับสนุนผู้สูงอายุ ที่มีศักยภาพ
 - 2.5 มาตรการ ส่งเสริม สนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการ เพื่อผู้สูงอายุ และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้ และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ
 - 2.6 มาตรการส่งเสริม และสนับสนุน ให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัย
3. ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 4 มาตรการหลัก
 - 3.1 มาตรการคุ้มครองด้านรายได้
 - 3.2 มาตรการหลักประกันด้านคุณภาพ
 - 3.3 มาตรการด้านครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง
 - 3.4 มาตรการระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน
4. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 2 มาตรการหลัก
 - 4.1 มาตรการการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติ
 - 4.2 มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ
5. ยุทธศาสตร์ด้านการประมวลและพัฒนางานองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการ ตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ประกอบด้วย 4 มาตรการหลัก
 - 5.1 มาตรการ สนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยงานวิจัยดำเนินการประมวล และพัฒนางานองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุที่จำเป็นสำหรับการกำหนดนโยบาย และการพัฒนาการบริการหรือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ

5.2 มาตรการ สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาวิจัยด้านผู้สูงอายุ โดยเฉพาะที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย การพัฒนาการบริการและการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างเหมาะสม

5.3 มาตรการดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติที่มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง

5.4 มาตรการพัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้เป็นระบบและทันสมัย

8. สิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุไว้ ดังนี้
มาตรา 11 ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- (1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
- (2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
- (3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
- (4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
- (5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น
- (6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- (7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
- (8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง
- (9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว
- (10) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

- (11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- (12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี
- (13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงใน ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานในความรับผิดชอบ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนประกอบด้วยเป็นสำคัญ

การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามวรรคหนึ่งให้หน่วยงานตามวรรค สอง ดำเนินการให้โดยไม่คิดมูลค่า หรือโดยให้ส่วนลดเป็นกรณีพิเศษก็ได้แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบประกาศกำหนด

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดสิทธิต่าง ๆ ของ ผู้สูงอายุไว้ครอบคลุมหลายด้าน อีกทั้งได้เสนอแนวทางในการดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิของ ผู้สูงอายุไว้ด้วย โดยถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่จะต้องรับภารกิจนี้ไปดำเนินการ

9. แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

ความหมายของการบริหารจัดการ

นักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังต่อไปนี้

คำว่า “การบริหาร” (Administration) ในความหมายโดยทั่วไปแล้ว หมายถึง การ ทำงานให้เสร็จโดยอาศัยผู้อื่นเป็นผู้ทำ ซึ่งในความหมายดังกล่าวบางครั้งก็มีการใช้คำว่า “การ จัดการ” (Management) แทน แต่ก็มีนักวิชาการบางท่านค้านว่า คำทั้งสองมีความหมายที่แตกต่าง กัน ใช้แทนกันไม่ได้ ดังนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจในความหมายของคำว่า “การบริหาร” จึงได้นำ ความเห็นของนักวิชาการต่อคำทั้งสองมาเสนอในที่นี้ ซึ่งได้มีการพิจารณาความหมายใน 3 แนวทางด้วยกันคือ

แนวทางที่หนึ่ง การบริหารเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและ แผน ตลอดจนการกำกับดูแลเพื่อให้แน่ใจว่า ความสำเร็จที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับนโยบายและ

แผนที่วางไว้ ส่วนการจัดการเป็นกระบวนการของการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติให้บรรลุตาม

เป้าหมายที่กำหนดในชั้นการบริหาร ตามแนวทางนี้การบริหารและการจัดการมีความแตกต่างกัน

แนวทางที่สอง การบริหารเป็นกระบวนการที่มีความหมายทั่วไปและรวมถึงการบริหารด้วย ตามแนวทางนี้พิจารณาว่า การจัดการเป็นกระบวนการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการขององค์การธุรกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ส่วนการบริหารก็เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการที่เกี่ยวข้องกับวิธีการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้วัตถุประสงค์ที่กำหนดในชั้นของการจัดการบรรลุผล

แนวทางที่สาม การบริหารและการจัดการมีความหมายไม่แตกต่างกัน สามารถใช้แทนกันได้ ทั้งนี้โดยทั่วไปบุคคลที่รับผิดชอบในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบายและการตัดสินใจมักจะถูกเรียกว่า “ผู้จัดการ” (Manager) หรือการจัดการ (Management) ในภาคธุรกิจ และเรียกว่า “นักบริหาร” (Administrator) หรือการบริหาร (Administration) ในภาครัฐกิจ ดังนั้น ถ้าจะมีความแตกต่างกันก็เป็นเรื่องของการใช้คำระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเท่านั้น (คณะกรรมการกลุ่มผลิตและบริหารชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาธิราช, 2548: 7)

ศิริวรรณ เสรวิรัตน์ และคณะ (2545 อ้างใน สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549:162) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารจัดการดังนี้

คำว่า “การบริหาร” (Administration) จะใช้ในการบริหารระดับสูง โดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญ และการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูง เป็นคำที่นิยมในการบริหารรัฐกิจหรือใช้ในหน่วยราชการ และคำว่า “ผู้บริหาร” (Administrators) จะหมายถึง ผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์การของรัฐ หรือองค์การที่ไม่มุ่งหวังกำไร สำหรับคำว่า “การจัดการ” (Management) จะเน้นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่วางไว้) ซึ่งนิยมใช้ในการจัดการธุรกิจ ส่วนคำว่า “ผู้จัดการ” (Manager) จะหมายถึงบุคคลในองค์การ ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจกรรมในการบริหารทรัพยากรและกิจการงานอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์การ

สมพงษ์ เกษมสิน (2517 อ้างใน คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชาการบริหารองค์การ ภาครัฐมหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาธิราช, 2552 : 1-5) กล่าวว่า การบริหาร(administration) โดยทั่วไปใช้ในความหมายกว้างที่รวมถึงการบริหารรัฐกิจและธุรกิจ แต่มีบุคคลจำนวนไม่น้อยที่มักเข้าใจว่า การบริหาร หมายถึง การบริหารราชการ ซึ่งแท้จริงมีคำเฉพาะคำหนึ่ง ซึ่งหมายถึง การ

บริหารราชการ และเป็นคำที่คณะกรรมการบัญญัติศัพท์ได้กำหนดขึ้น คือคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” (Public Administration) คำนี้อาจมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “การจัดการ” (management) สำหรับคำว่า management นั้น โดยทั่วไปจะหมายถึง การจัดการในทางธุรกิจ มากกว่าการบริหารราชการหรือการบริหารรัฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในอีกความหมายหนึ่ง management หมายถึง การจัดหรือดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ เหตุนี้ในกรณีที่พยายามจะแสวงหาความแตกต่างระหว่าง administration กับ management จึงอาจกล่าวได้ว่า administration นั้นเน้นในเรื่องการบริหารหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ส่วน management นั้น เป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจัดทำ (implementation)

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2549: 163) กล่าวว่า การบริหารจัดการหมายถึง

1) ครอบคลุมถึงชุดของหน้าที่ต่างๆ (A set of function) ที่กำหนดทิศทางในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

2) กระบวนการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ

3) เป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่ม ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548 : 5) กล่าวว่า การบริหารจัดการ (management administration) การบริหารการพัฒนา (development administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ หนึ่ง ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ สอง มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (thinking) หรือการวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) และ สาม มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ

(policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

ความสำคัญของการบริหาร

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง (2541 : 21) กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารไว้ดังนี้

1. การบริหารนั้นได้เจริญเติบโตควบคู่มากับการดำรงชีพของมนุษย์และเป็นสิ่งช่วยให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ร่วมกันได้อย่างผาสุก
2. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นผลทำให้องค์กรต่าง ๆ ต้องขยายงานบริหารให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
3. การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าทางวิชาการด้านต่าง ๆ ทำให้การบริหารเกิดการเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้ารวดเร็วยิ่งขึ้น
4. การบริหารเป็นมรรควิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า
5. การบริหารจะช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้ม ทั้งในด้านความเจริญและความเสื่อมของสังคมในอนาคต
6. การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กร ฉะนั้นความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัย สภาพแวดล้อมทางสังคม และวัฒนธรรมทางการเมือง อยู่เป็นอันมาก
7. การบริหารมีลักษณะต้องใช้การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือ ซึ่งนักบริหารต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ การวินิจฉัยสั่งการนี้เองที่เป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหาร
8. ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือในองค์กรย่อมมีส่วนเกี่ยว ข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องน่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีพอย่างฉลาด
9. การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งคู่กันไม่อาจแยกจากกันโดยเด็ดขาดได้ ดังที่กล่าวกันว่า “การเมืองกับการบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน” ฉะนั้น การศึกษาวิชาการบริหารจึงต้องคำนึงสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย

หลักการบริหารของ Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick

คณะกรรมการกลุ่มผลิตและบริหารชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2548) ได้ประมวลสรุป หลักการบริหารของ Gulick และ Urwick ไว้ดังนี้

1. องค์กรเกิดขึ้นมาเพราะมนุษย์ที่มาอยู่รวมกันได้ช่วยกัน แบ่งงานกันทำตามความชำนาญของแต่ละคน ซึ่งเป็นการประหยัดเวลาและแรงงานในการทำงานอย่างยิ่ง เมื่อสังคมขยายตัวขึ้น ลักษณะการแบ่งงานกันทำจะสลับซับซ้อนมากขึ้น จนในที่สุดจำเป็นต้องสร้างกลไกหรือโครงสร้างบางประการเพื่อผูกโยงประสานหน่วยงานแต่ละหน่วย (work units) เข้าด้วยกัน

ดังนั้น หัวใจทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรจึงเป็นเรื่องของความพยายามจัดโครงสร้าง การประสานงานระหว่างหน่วยทำงานย่อยมากมายเหล่านี้

2. หลักในการประสานงาน หน่วยทำงานย่อยมีอยู่ 2 วิธีที่ต้องใช้ควบคู่กันไป คือ วิธีแรกเรียกว่า การประสานงานโดยการสร้างกลไกในการควบคุมภายในองค์กร หมายถึงการจัดตั้งโครงสร้างอำนาจ (structure of authority) ซึ่งประกอบด้วยสายการบังคับบัญชาระหว่างหัวหน้าและลูกน้องเป็นลำดับชั้นเชื่อมโยงจากยอดถึงฐานของโครงสร้างอำนาจ โดยให้คนในแต่ละชั้นของโครงสร้างดังกล่าวแบ่งงานกันทำเป็นหน่วยงาน วิธีที่สอง เรียกว่า การประสานงานโดยการผูกมัดทางใจ ทำให้คนที่มาร่วมกันทำงานมีพลังจิตตั้งใจประกอบการงานเต็มความสามารถและทำด้วยความกระตือรือร้น บรรยากาศการทำงานดังกล่าวจะสร้างขึ้นมาได้ต้องอาศัยความสามารถของผู้นำ (leadership) โดยรายละเอียดโดยสรุปของการประสานงานทั้งสองวิธีมีดังนี้

1. หลักการประสานงาน โดยสร้างกลไกการควบคุมภายในองค์กร

1.1 หลักการจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์กร

1) หลักขอบข่ายการควบคุม (span of control) โดยต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของจำนวนลูกน้องที่หัวหน้าสามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึง ซึ่งจะมีจำนวนเท่าไรนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น ความสามารถเฉพาะตัวของหัวหน้า ลักษณะเฉพาะของงาน และเสถียรภาพขององค์กร เป็นต้น

2) หลักเอกภาพการควบคุม (unity of command) โดยองค์กรที่ดีต้องมีการจัดโครงสร้างการบังคับบัญชาในลักษณะที่มีหัวหน้าควบคุมประสานงานเพียงคนเดียว ซึ่งจะทำให้เกิดเอกภาพในการควบคุมสั่งการ

3) หลักการจัดหมวดหมู่กรมกองภายในองค์กรต้องคำนึงถึงหลักความกลมกลืน (principle of homogeneity) คือจัดคนและงานที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน เพื่อจะได้คนที่มีความสามารถเชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่งมาร่วมกันทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (technical efficiency)

1.2 หลักเกี่ยวกับหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (chief executive)

หัวหน้าฝ่ายบริหารมีหน้าที่และบทบาททางการบริหารอยู่ 7 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การบรรจุ การสั่งการ การประสานงาน การรายงานและการงบประมาณ หรือที่นิยมเรียกสั้น ๆ ว่า POSDCORB ซึ่งหมายถึงในรายละเอียดดังนี้

1) การวางแผน (planning) หมายถึงการกำหนดเป้าหมายขององค์กรว่าควรทำงานเพื่อวัตถุประสงค์อะไร และจะดำเนินการอย่างไร

2) การจัดองค์การ (organizing) หมายถึงการจัดตั้งโครงสร้างอำนาจอย่างเป็นทางการภายในองค์กรเพื่อประสานงานหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้

3) การสั่งการ (directing) หมายถึง การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องตัดสินใจอยู่ตลอดเวลา โดยพยายามนำเอาการตัดสินใจดังกล่าวมาเปลี่ยนเป็นคำสั่งและคำแนะนำ นอกจากนี้ ยังหมายถึงการที่หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำขององค์กร

4) การบรรจุ (staffing) หมายถึง หน้าที่ด้านบริหารงานบุคคลเพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และจัดเตรียมบรรยากาศในการทำงานที่ดีที่สุด

5) การประสานงาน (co-ordinating) หมายถึง หน้าที่สำคัญต่าง ๆ ในการประสานส่วนต่าง ๆ ของงานให้เข้าด้วยกันอย่างดี

6) การรายงาน (reporting) หมายถึง การรายงานความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ในองค์กรให้ทุกฝ่ายทราบ ทั้งนี้อาจใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น การวิจัยและการตรวจสอบ

7) การงบประมาณ (budgeting) หมายถึง หน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณในรูปของการวางแผนและการควบคุมด้านการเงินและการบัญชี

1.3 หลักการประสานงานหน่วยงานย่อย

การแบ่งงานกันทำภายในองค์การทำให้เกิดหน่วยทำงานย่อย (work units) จำนวนมาก Gulick ได้เสนอหลักการจัดองค์การเพื่อจัดระบบประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อย ๆ เหล่านี้ 4 หลักด้วยกัน ดังนี้

1) หลักการจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ (purpose) หมายถึงองค์การที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ทำงานต่างประเภทกันมารวมกันภายในองค์การเดียวกัน เพื่อให้ช่วยกันเสนอบริการสาธารณะบางอย่างโดยเฉพาะ เช่น ด้านการศึกษา ควบคุมอาชญากรรม ชลประทาน เป็นต้น

2) หลักการจัดองค์การตามกระบวนการ (process) หมายถึงการรวมเอาคนที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษเหมือนกันเข้ามารวมอยู่ในองค์การเดียวกัน การจัดองค์การตามกระบวนการนี้ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่าเป็นการจัดองค์การตามแนวนอน (horizontal) เช่น องค์การด้านวิศวกรรม องค์การด้านการบัญชี องค์การด้านวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

3) หลักการจัดองค์การตามลูกค้า (clientele) และสิ่งของ (material) องค์การตามลูกค้า หมายถึง องค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยรวมเอาเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายซึ่งทำหน้าที่ติดต่อหรือให้บริการต่อกลุ่มลูกค้าเฉพาะบางกลุ่ม เช่น องค์การทหารผ่านศึก ทำหน้าที่บริการทหารผ่านศึกในด้านต่าง ๆ เช่น รักษาพยาบาล สวัสดิการ การศึกษา เป็นต้น องค์การตามลูกค้ามีลักษณะที่คล้ายกับองค์การตามวัตถุประสงค์ ส่วนองค์การตามสิ่งของ หมายถึง องค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยรวมเอาเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งของใดสิ่งของหนึ่งร่วมกัน เช่น กรมป่าไม้รวมเอาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับต้นไม้ เป็นต้น

4) หลักการจัดองค์การตามสถานที่ตั้ง (place) หมายถึงการจัดตั้งองค์การโดยรวมรวมเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายที่ให้บริการต่าง ๆ ต่อชุมชนในเขตหนึ่งเข้าด้วยกันในองค์การเดียวกัน เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาลประจำอำเภอ เป็นต้น

ถึงแม้ว่าหลักการจัดองค์การจะมี 4 แบบก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว องค์การทั้งหลายจะใช้วิธีการจัดองค์การทั้ง 4 แบบไปพร้อม ๆ กัน ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะพิจารณาว่าการจัดองค์การทั้ง 4 แบบมีความสัมพันธ์กันอย่างไร Gulick ได้ชี้ให้เห็นประเด็นที่ว่าองค์การจะใช้หลักการจัดองค์การทั้งสี่แบบอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสถานการณ์ ระยะเวลา ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและขนาดขององค์การ



2. หลักการประสานงานโดยการผูกมัดทางใจ

ผู้นำองค์กรต้องมีความสามารถที่จะผูกมัดใจสมาชิกองค์กรทั้งหลายให้ตั้งใจทำงานร่วมกันอย่างเต็มที่ และให้ความจงรักภักดีต่อองค์กร ผู้นำต้องใช้หลักการบริหารงานบุคคลช่วยมีการสร้างขวัญที่ดี โดยใช้คำชมของประชาชนเป็นอาหารหล่อเลี้ยงน้ำใจของเจ้าหน้าที่องค์กร สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มของสมาชิกองค์กรสายวิชาชีพ เพื่อกำหนดมาตรฐานและอุดมการณ์ในการทำงาน ส่งเสริมให้มีการวิจัยร่วมกันในปัญหาต่าง ๆ ขององค์กร จัดระบบยกย่องให้เกียรติเจ้าหน้าที่ที่ทำงานดีเด่นและจงรักภักดี เป็นต้น วิธีการจูงใจสมาชิกองค์กรบางครั้งอาจใช้วิธีการบังคับลงโทษก็ได้ แต่วิธีนี้ดูเหมือนว่าจะได้ผลน้อยลงในสังคมปัจจุบัน

10. แนวคิดการนำมาตรฐานมาใช้ในการบริหารราชการ

การนำมาตรฐานมาใช้ในการบริหารราชการของไทย สืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการ เมื่อ พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐบาลขณะนั้นได้จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 เพื่อเป็นกรอบทิศทางการปฏิรูประบบและได้ออกมาตรการปรับภาคราชการในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ

เหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการไทย เนื่องจากสถานการณ์และสภาพปัญหาต่างๆ ได้แก่ เกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน เกิดปัญหาสังคมอ่อนแอ แรงกดดันจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก (เสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐและปกครองประเทศ) ประชาชนมองระบบราชการเป็นระบบที่ล้าหลัง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาคราชการมีขนาดใหญ่เกินไป ทำงานในลักษณะศูนย์รวมอำนาจ ทำงานโดยยึดติดกับวิธีการมากกว่าผลลัพธ์ของงาน (เตือนใจ วิเศษสุวรรณ, 2552)

ความหมายของมาตรฐาน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามของมาตรฐานว่า มาตรฐานคือ สิ่งที่ถือเอาเป็นเกณฑ์ที่รับรองกันทั่วไป เช่น เวลามาตรฐานกรีนิช สิ่งที่ถือเอาเป็นเกณฑ์สำหรับเทียบกำหนดทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ เช่น มาตรฐานอุตสาหกรรม หนังสือนี้ยังไม่เข้ามาตรฐาน (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2542 : ระบบออนไลน์)

มาตรฐานระบบการจัดการ (Management System Standard) คือข้อกำหนดหรือขั้นตอน ในการบริหาร กระบวนการทำงานต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพ

และประสิทธิผลของการดำเนินงานและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ (ระบบออนไลน์, แหล่งที่มา www.excessweb.co.th) ปัจจุบันมาตรฐานระบบการจัดการที่สำคัญและทั่วโลกนำไปใช้อย่างแพร่หลาย ได้แก่ 5 S ไอเอสโอ 9000 รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award) ซิกส์ซิกมา (Six Sigma) การจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management – TQM) เป็นต้น

ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (P.S.O)

1) ความเป็นมา

ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes - P.S.O) เป็นระบบมาตรฐานการทำงานของภาครัฐ ซึ่งช่วยให้การปฏิบัติงานเกิดตัวชี้วัดเกิดมาตรฐาน และบรรลุผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551: 58)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2541 การประชุมครั้งที่ 8/2541 มีมติให้จัดทำและพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (P.S.O) ในทุกส่วนราชการ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้รับผิดชอบ

ในวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอให้มีการจัดทำระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (P.S.O) โดยสำนักงานประมาณสนับสนุนเงินงบประมาณให้แก่ส่วนราชการตามความจำเป็น และให้สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัตินิติราชการ เพื่อประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ

ในภาพรวม การจัดทำ P.S.O ถือได้ว่าเป็นการยกระดับมาตรฐานของภาคราชการทั้งระบบ เป็นแนวคิดพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมของประเทศไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญและผลักดันให้ดำเนินการ ซึ่งจะทำให้ระบบบริหารจัดการและการบริการภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ ประชาชน และสังคมส่วนรวม

2) วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

วัตถุประสงค์หลักของนโยบาย เพื่อเน้นให้ทุกหน่วยงานราชการของภาครัฐ พัฒนา มาตรฐานทางผลลัพธ์ โดยมีเป้าหมายเป็นผลลัพธ์เชิงสัมฤทธิ์ที่บ่งบเลาะ คือ

- ความเสมอภาคในการบริการ
- ความเป็นธรรมในการบริการ
- ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- สิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- ความทั่วถึงในการให้บริการ
- ความพึงพอใจของประชาชนในฐานะลูกค้า
- ประสิทธิภาพของหน่วยงาน
- ความประหยัดทั้งภาคราชการ และประชาชนผู้รับบริการ
- คุณภาพและความถูกต้องของบริการและเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- การรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ความผาสุก คุณภาพชีวิตของประชาชน

โดยรวมในฐานะผลรวมของการพัฒนาประเทศ

3) มาตรฐานสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน

มาตรฐานสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน มีอยู่ด้วยกัน 2 ด้าน คือ มาตรฐานด้านการจัดการ และมาตรฐานด้านสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน ซึ่งแต่ละมาตรฐานมีองค์ประกอบ ดังนี้

(1) มาตรฐานด้านการจัดการ (Standard of Management System)

- ระบบข้อมูล (Information System) ได้แก่ ความครอบคลุมของข้อมูล ความรวดเร็ว ความถูกต้อง ความเชื่อมโยง ความทันสมัยของข้อมูล ความน่าเชื่อถือ ความสามารถในการเข้าถึง ความสามารถในการตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการข้อมูล

- ระบบการสื่อสาร (Communication System) ได้แก่ การสื่อสารภายในหน่วยงาน การสื่อสารระหว่างหน่วยงาน องค์การกับประชากรเป้าหมาย เนื้อหาการสื่อสาร การนำเสนอ ระบบเครือข่ายการสื่อสาร การพัฒนาสื่อ วัสดุอุปกรณ์ บุคลากรด้านการสื่อสาร และแผนงานสื่อสาร

- ระบบการตัดสินใจ (Decision Making System) ได้แก่ ประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจ ทันต่อเหตุการณ์ ความเป็นประชาธิปไตย สัมฤทธิ์ผล การยอมรับจากผู้ร่วมงาน การยอมรับจากประชาชน ลดความสูญเสีย ลดความขัดแย้ง และโครงสร้างการตัดสินใจ

- ระบบการพัฒนาบุคลากร (Personal Development System – HRM) ได้แก่ การนิเทศงาน ระบบคุณธรรม จริยธรรม สมรรถนะของเจ้าหน้าที่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ระบบการประเมินสัมฤทธิ์ผล ทักษะคิดและพฤติกรรม จิตสำนึกในการบริการประชาชนและความรับผิดชอบต่อตนเองและงาน

- ระบบตรวจสอบถ่วงดุล (Balance and Checking System) ได้แก่ การตรวจสอบแผนงาน การตรวจสอบผลงานการตรวจสอบภายใน การมอบอำนาจการตรวจสอบ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ระบบผู้ตรวจสอบ การพัฒนาองค์การตรวจสอบ ระบบข้อมูลการตรวจสอบ ระบบวิชาชีพผู้ตรวจสอบ และสมรรถนะหน่วยงานตรวจสอบ

- ระบบการมีส่วนร่วม (Participation System) ได้แก่ หน่วยงานที่เข้าร่วม ระดับการมีส่วนร่วม ลักษณะการมีส่วนร่วม กิจกรรมการมีส่วนร่วม สภาพแวดล้อมที่อำนวย และความคาดหวังของกลุ่มเป้าหมาย

- ระบบการบริการภาคเอกชน ประชาชน (Service System) ได้แก่ ประสิทธิภาพ คุณภาพ ความทั่วถึง ความเป็นธรรม สนองตอบความต้องการ สนองตอบความพึงพอใจ ความต่อเนื่อง ความสะดวกสบาย และความพร้อมให้บริการ

- ระบบการประเมินผล (Evaluation System) ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความก้าวหน้า ความสอดคล้อง ความยั่งยืน ผลกระทบ ความสัมฤทธิ์ผล ความประหยัด และความพอใจ

- ระบบการคาดคะเนและแก้ไขวิกฤติ (Risk Assessment System) ได้แก่ การวิจัยและพัฒนา การข่าว การประชาสัมพันธ์เชิงรุก การยอมรับเทคโนโลยี ระบบสัญญาณเตือนภัย ระบบข้อมูลการตัดสินใจ มาตรการกฎหมาย และการพัฒนาทีมงาน

- ระบบวัฒนธรรมและจรรยาวิชาชีพ (Culture and Ethics System) ได้แก่ วัฒนธรรมการบริหาร การตอบสนองความต้องการ ความรับผิดชอบต่อสังคม มาตรฐานการปฏิบัติ ความเป็นวิชาชีพ การควบคุม และการพัฒนาวิชาชีพ

(2) มาตรฐานสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติ (Standard Achievement Outcome)

- ผลงาน / ผลผลิต (Performance Output)
- ผลลัพธ์ (Outcomes)
- ผลลัพธ์ขั้นปลาย (Ultimate Outcomes)

- ระบบป้องกันผลลัพธ์ที่ไม่น่าพึงปรารถนา (Prevention System of Unintended Consequences)

สำหรับผลผลิต ผลลัพธ์ ผลลัพธ์ที่ไม่น่าพึงปรารถนาตามมาตรฐานจะมีตัวชี้วัดระดับความสำเร็จ ได้แก่ ปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และความพึงพอใจ ซึ่งจะให้ความสำคัญกับการให้ประโยชน์ (หรือโทษ) แก่กลุ่มเป้าหมายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบของโครงการ (สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย, 2543 อ้างถึงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551: 58 - 63)

11. มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดทำมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการด้านผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ ซึ่งแบ่งประเภทมาตรฐานไว้จำนวน 6 ด้านดังนี้

1. มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล

- 1.1 จัดตั้งศูนย์บริการสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุ
- 1.2 บริการตรวจสุขภาพที่บ้าน
- 1.3 บริการให้ความรู้ แนะนำ การดูแลสุขภาพที่ถูกต้องให้กับผู้ดูแลผู้สูงอายุ เช่น การจัดโครงการฝึกอบรมให้ผู้ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุในครัวเรือน
- 1.4 บริการตรวจสุขภาพประจำปี
- 1.5 บริการให้คำแนะนำเกี่ยวกับสุขภาพและโรคภัยไข้เจ็บเป็นรายบุคคล
- 1.6 ออกบัตรประจำตัวให้กับผู้สูงอายุเพื่อรักษาฟรีในโรงพยาบาล ผู้สูงอายุมีสิทธิรับการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลแห่งนั้น โดยไม่ต้องเสียค่ารักษาพยาบาล ค่ารักษาพยาบาลในที่นี้หมายถึงเงินที่สถานพยาบาลเรียกเก็บในการรักษาพยาบาล ตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้สูงอายุด้านการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2535
- 1.7 การบริการทางการแพทย์ และการบริการสาธารณสุข ที่จัดไว้ โดยให้ความสำคัญสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
- 1.8 บริการช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล

1.9 การประกันสุขภาพ

1.10 บริการด้านกายภาพบำบัด

2. มาตรฐานด้านรายได้

2.1 จัดสวัสดิการด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงที่เพียงพอ

2.2 ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน

2.3 การช่วยเหลือค่าครองชีพประจำวัน

2.4 จ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ

2.5 การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

2.6 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

2.7 ให้ส่วนลดในรายการต่างๆ เช่น ค่าชื้อยา ค่าโดยสารรถสาธารณะ ค่าโรงแรม ภัตตาคาร กิจกรรมด้านบันเทิง และสถานที่ราชการ ได้แก่ พิพิธภัณฑ์ โบราณสถาน อุทยานแห่งชาติ ฯลฯ ตลอดจน ค่าบริการด้านทันตกรรม

2.8 ให้ทุนประกอบอาชีพที่เหมาะสม

3. มาตรฐานด้านที่พักอาศัย

3.1 บ้านพักคนชรา เป็นบริการที่พักรักษาที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุ ที่มีปัญหาทางด้านสุขภาพร่างกาย และอารมณ์ ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทางการเงินหรือปัญหาอื่นๆ อันเป็นเหตุจำเป็นที่ต้องแยกออกจาก ครอบครัว หรือผู้มีรายได้น้อย

3.2 สถานพยาบาล เป็นบริการที่พักรักษาสำหรับผู้สูงอายุที่ต้องการรักษา พยาบาล เป็นประจำและต่อเนื่อง หรือต้องการการดูแลรักษาอย่างใกล้ชิด

3.3 บ้านพักคนชราที่ต้องเสียค่าบริการส่วนหนึ่ง

3.4 บริการครอบครัวอุปการะ เป็นบริการที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว หรือไร้ที่พึ่ง

3.5 การจัดที่พักรักษาและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง



4. มาตรฐานด้านนันทนาการ

4.1 การจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ เพื่อเป็นศูนย์กลางข่าวสาร แหล่งพบปะสังสรรค์ของผู้สูงอายุ รวมทั้งเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมในวันสำคัญทางศาสนา จัดทัศนศึกษาด้านศาสนา ด้านศิลปวัฒนธรรม และธรรมชาติ

4.2 ศูนย์บริการผู้สูงอายุ เพื่อให้การปรึกษาแก่ผู้สูงอายุและสมาชิกในครอบครัว เป็นสถานที่ออกกำลังกาย เล่นกีฬา พักผ่อนหย่อนใจ ทำงานอดิเรก เป็นต้น

4.3 สโมสรผู้สูงอายุ เพื่อเป็นศูนย์กลางของผู้สูงอายุในการพักผ่อน ออกกำลังกาย พบปะสังสรรค์ การรับบริการตรวจสุขภาพ การเรียนอาชีพ การเรียนภาษา การรับปรึกษาปัญหาการบำเพ็ญประโยชน์ให้สังคม เช่น สอนหนังสือ เล่านิทาน สอนดนตรี สอนลีลาศ ตลอดจนการเยี่ยมเยียนผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยและพิการ

4.4 บริการนันทนาการ งานรื่นเริงในวันนักขัตฤกษ์

4.5 การจัดกิจกรรมนันทนาการร่วมกับเยาวชน คนในชุมชน กลุ่มเครือข่าย

4.6 การทัศนศึกษาแหล่งธรรมชาติ ศาสนสถาน แหล่งท่องเที่ยวนอกสถานที่

5. มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง

5.1 โอกาสในการศึกษาเรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคม

5.2 การอำนวยความสะดวก และความปลอดภัยโดยตรง แก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่น

5.3 การส่งเสริมการจัดการศพตามประเพณี

5.4 จัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ ศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้าน โดยมีลักษณะการให้บริการดังนี้

(1) การบริการภายในศูนย์ ได้แก่ บริการด้านสุขภาพอนามัย กายภาพบำบัดสังคมสงเคราะห์ กิจกรรมเสริมรายได้ กิจกรรมเสริมความรู้ นันทนาการ และกิจกรรมด้านศาสนา เป็นต้น

(2) บริการหน่วยเคลื่อนที่ เป็นบริการที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุในชุมชน โดยการออกหน่วยเคลื่อนที่เยี่ยมเยียน ให้คำแนะนำปรึกษาแก้ไขปัญหา บริการด้านสุขภาพอนามัย และบริการด้านข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

(3) บริการบ้านพักฉุกเฉิน เป็นการบริการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าโดยการรับเข้าบ้านพักในบ้านพักฉุกเฉินเป็นการชั่วคราว

5.5 บริการด้านศาสนกิจ และบริการฌาปนกิจให้คนชราที่ไม่มีญาติ

5.6 จัดฌาปนกิจสงเคราะห์

5.7 ลดหย่อนภาษีเงินได้ให้แก่บุตร ซึ่งเป็นผู้อุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่เป็นบุพการี และไม่มีรายได้ หรือมีรายได้น้อยกว่า 30,000 บาท (ซึ่งขณะนี้กรมสรรพากรได้ดำเนินการในส่วนดังกล่าวแล้ว)

5.8 จัดให้มีกฎหมายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้สูงอายุ

5.9 ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุ ได้อยู่กับครอบครัวอย่างมีคุณภาพและต่อเนื่อง จนวาระสุดท้ายของชีวิต

5.10 รมรงค์ให้คนในครอบครัว และชุมชนเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ

5.11 ส่งเสริมค่านิยมในการอยู่ร่วมกันกับผู้สูงอายุ

5.12 ส่งเสริมสมาชิกในครอบครัวให้มีศักยภาพในการดูแลผู้สูงอายุ โดยการให้ความรู้และข้อมูลแก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุเกี่ยวกับบริการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์

5.13 บริการด้านกฎหมาย เพื่อป้องกันรักษาความปลอดภัย สิทธิ และสวัสดิการ

5.14 การช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง

5.15 การให้คำแนะนำ ปรีกษา หรือดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคอครอบครัว

6. มาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

จัดตั้งและพัฒนาบริการทางด้านสังคมในชุมชน ที่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุมากที่สุด โดยเน้นการให้บริการถึงบ้าน และมีการสอดประสานกันระหว่างบริการทางสุขภาพ และทางสังคม โดยครอบคลุมบริการดังต่อไปนี้

6.1 ศูนย์เอนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุ

6.2 ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุในเวลากลางวัน

6.3 บริการเยี่ยมบ้าน

6.4 ระบบดูแลผู้สูงอายุในชุมชน

- 6.5 บริการชุมชนเคลื่อนที่ไปในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกล
- 6.6 จัดตั้งระบบเฝ้าระวัง เกื้อกูล และดูแลผู้สูงอายุโดยชุมชน
- 6.7 จัดให้มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุในชุมชน
- 6.8 ให้ความรู้ความสามารถให้กับผู้ดูแลผู้สูงอายุและอาสาสมัครผู้ดูแล
- 6.9 สนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกันภายในชุมชน
- 6.10 บริการแม่บ้าน โดยการจัดส่งแม่บ้านไปช่วยเหลือผู้สูงอายุในการทำงานบ้านต่าง ๆ เช่น การจ่ายของ ทำความสะอาดบ้าน ประกอบอาหาร และการช่วยเหลืออื่นๆ ที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุสบายขึ้น

จะเห็นว่ามาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดทำขึ้นค่อนข้างมีมาตรฐานที่สูงมาก ซึ่งในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คงไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานได้ครบถ้วนทุกประเด็น อันเนื่องมาจากข้อจำกัดหลาย ๆ ด้าน เช่น ด้านงบประมาณ บุคลากร หรือการให้ความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

มาตรฐานตัวชี้วัดในการดำเนินงาน

เมื่อได้กำหนดมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่าการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง อาจเริ่มต้นดำเนินการสงเคราะห์ผู้สูงอายุจากแนวคิด มาตรฐานและศักยภาพที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจส่งผลให้ไม่สามารถวัดและประเมินผลการดำเนินงานได้ ดังนั้นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้กำหนดมาตรฐานตัวชี้วัดการดำเนินงานขึ้นมาอีกอย่างหนึ่ง เพื่อให้สามารถใช้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งตัวชี้วัดดังกล่าวมีอยู่ 2 ประเภทคือ ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานและตัวชี้วัดขั้นพัฒนา ซึ่งมีความหมายและรายละเอียดดังนี้

ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจที่ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพของผู้สูงอายุ เพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการหรือจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ

ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจที่มีการพัฒนาระดับการให้บริการหรือสวัสดิการสูงขึ้น หรือก้าวหน้ากว่ามาตรฐานตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะกระทำ หรือเลือกทำตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ทั้งนี้รายละเอียดเกี่ยวกับตัวชี้วัดทั้งสองประเภทมีรายละเอียดดังปรากฏในตาราง

ตาราง 2 กำหนดตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน และตัวชี้วัดขั้นพัฒนา ของมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ

ที่	ประเภทมาตรฐาน	ประเภทผู้สูงอายุ	
		พึ่งตนเองได้	พึ่งตนเองไม่ได้
1. มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล			
1.1 ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน			
1.1.1	จัดให้มีบริการให้คำแนะนำ ปรีกษา หรือให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพและโรคภัยไข้เจ็บให้แก่ผู้สูงอายุอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง	√	√
1.2 ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา			
1.2.1	จัดให้มีการตรวจสุขภาพประจำปีให้แก่ผู้สูงอายุอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง	√	√
2. มาตรฐานตัวชี้วัดด้านรายได้			
2.1 ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน			
2.1.1	จัดให้มีการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุตามจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนด และในจำนวนผู้สูงอายุเท่ากับที่เลข ใต้รับอยู่เดิมจากหน่วยงานที่ถ่ายโอน		√
2.2 ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา			
2.2.1	จัดให้มีการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยมีจำนวนผู้สูงอายุมากกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมจากหน่วยงานที่ถ่ายโอน		√
2.2.2	จัดให้มีการส่งเสริมอาชีพแก่ผู้สูงอายุ		√
2.2.3	จัดให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ		√
2.2.4	สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน	√	√

ตาราง 2 (ต่อ)

ที่	ประเภทมาตรฐาน	ประเภทผู้สูงอายุ	
		พึ่งตนเองได้	พึ่งตนเองไม่ได้
2.2.5	จัดให้มีบริการส่วนลดในรายการต่าง ๆ สำหรับผู้สูงอายุ เช่น สถานที่ท่องเที่ยวหรือแหล่งวัฒนธรรมทางท้องถิ่น	√	√
3. มาตรฐานด้านที่พักอาศัย			
3.1 ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน			
3.1.1	จัดหรือประสานหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อให้บริการเครื่องนุ่งห่มและที่พักอาศัยแก่ผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้ตามความจำเป็น	√	√
3.2 ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา			
3.2.1	จัดให้มีบริการตรวจที่พักอาศัยให้ถูกสุขลักษณะอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง	√	√
3.2.2	จัดให้มีบริการครอบครัวอุปการะผู้สูงอายุ		√
3.2.3	จัดให้มีศูนย์บริการผู้สูงอายุโดยการเสียค่าใช้จ่าย	√	
4. มาตรฐานด้านนันทนาการ			
4.1 ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน			
4.1.1	จัดให้มีกิจกรรมนันทนาการในวันสำคัญ	√	√
4.1.2	จัดให้มีการส่งเสริมการรวมกลุ่มผู้สูงอายุในรูปแบบของกลุ่ม ชมรมหรือสมาคมผู้สูงอายุ	√	√
4.2 ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา			
4.2.1	จัดให้มีศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชน	√	√
4.2.2	จัดให้มีสโมสรผู้สูงอายุ	√	√
4.2.3	จัดให้มีการบริการทัศนศึกษาตามความสนใจ เช่น แหล่งท่องเที่ยวทางศาสนสถาน แหล่งท่องเที่ยวนอกสถานที่ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง	√	√

ตาราง 2 (ต่อ)

ที่	ประเภทมาตรฐาน	ประเภทผู้สูงอายุ	
		พึ่งตนเองได้	พึ่งตนเองไม่ได้
5.มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง			
5.1 ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน			
5.1.1	จัดให้มีศูนย์บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน: ตามภารกิจการถ่ายโอน)	√	√
5.1.2	ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี		√
5.2 ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา			
5.2.1	จัดให้มีบริการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง	√	√
5.2.2	จัดให้มีบริการด้านศาสนกิจ	√	√
5.2.3	จัดให้มีบริการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่นๆ อาทิ ทางเดิน ทางเท้า ห้องน้ำ เป็นต้น	√	√
5.2.4	จัดให้มีการส่งเสริมสมาชิกในครอบครัวให้มีศักยภาพในการดูแลผู้สูงอายุโดยการให้ความรู้และข้อมูลแก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุเกี่ยวกับบริการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์	√	√
5.2.5	จัดให้มีการส่งเสริมค่านิยมในการอยู่ร่วมกันกับผู้สูงอายุ	√	√
5.2.6	จัดให้มีการรณรงค์ให้คนในครอบครัว และชุมชนเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ	√	√
5.2.7	จัดให้มีการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวอย่างมีคุณภาพและต่อเนื่องจนวาระสุดท้ายของชีวิต	√	√

ตาราง 2 (ต่อ)

ที่	ประเภทมาตรฐาน	ประเภทผู้สูงอายุ	
		พึ่งตนเองได้	พึ่งตนเองไม่ได้
6.มาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน			
6.1 ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน (ไม่มี)			
6.2 ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา			
6.2.1	จัดให้มีบริการชุมชนเคลื่อนที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	√	√
6.2.2	จัดให้มีบริการกิจกรรมอาสาสมัครผู้ดูแลผู้สูงอายุ ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	√	√
6.2.3	จัดให้มีศูนย์บริการชุมชนเอนกประสงค์ แก่ผู้สูงอายุ	√	√

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ม.ป.ป. : 33-36)

หมายเหตุ เครื่องหมาย √ ในตารางหมายถึง การเน้นจัดบริการตามมาตรฐานแก่ผู้สูงอายุ แต่ละประเภท (ประเภทพึ่งตนเองได้ หรือ ประเภทพึ่งตนเองไม่ได้)

12. มติสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ พ.ศ. 2553

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดประชุมสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ ปี 2553 เรื่อง “การบริหารจัดการงานผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น” ระหว่างวันที่ 7 – 8 เมษายน 2553 ณ โรงแรมราม่า การ์เด้นส์ และคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้มีมติรับทราบผลการประชุมสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ ปี 2553 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2553 ซึ่งที่ประชุมได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อให้หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนการบริหารจัดการงานผู้สูงอายุ สารสำคัญของข้อเสนอมีดังนี้

1. หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้แก่ทุกกระทรวงตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 สำนักงานประมาณ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะต้องมีนโยบาย แผนงานและโครงการที่ชัดเจนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่นอย่าง บูรณาการ ดังนี้

1.1 จัดทำระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุทั่วประเทศ โดยเชื่อมโยงกับระบบข้อมูลของท้องถิ่น เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแผนงาน การจัดสวัสดิการทุกระดับ การจัดบริการสาธารณะและบริการทางสังคมที่จำเป็นต่อผู้สูงอายุทุกประเภท และเตรียมความพร้อมต่อการกำหนดมาตรการ การบริหารจัดการในการรองรับสังคมผู้สูงอายุ

1.2 ส่งเสริมศักยภาพการทำงานด้านผู้สูงอายุแก่หน่วยงานส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดให้มีคณะทำงาน พี่เลี้ยงหรือคณะที่ปรึกษาให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการและบริหารจัดการงานด้านผู้สูงอายุ หรือค้นหาต้นแบบการดำเนินงานผู้สูงอายุในท้องถิ่น แล้วแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างหน่วยงานส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นเอง รวมถึงการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในชุมชน

1.3 บูรณาการงานสร้างเสริมสุขภาพ โดยเฉพาะงานสวัสดิการสังคมและสุขภาพ เพื่อให้เกิดระบบการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว ที่ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงการบริการได้อย่างทั่วถึงและเป็นรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายแผนงาน การจัดสรรทรัพยากร และการบริหารจัดการงานผู้สูงอายุในชุมชน

1.4 ให้การสนับสนุนหรือให้งบประมาณสมทบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการงานด้านผู้สูงอายุที่ริเริ่มหรือสร้างนวัตกรรมการดูแลผู้สูงอายุในชุมชน

1.5 พิจารณาทบทวนกฎหมายหรือระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหาร

จัดการงานด้านผู้สูงอายุ ในด้านบุคลากร งบประมาณ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน อาทิ การพัฒนาบุคลากร ระบบสวัสดิการ โครงสร้างค่าตอบแทน ระบบการสรรหาพนักงาน ระบบการพิจารณาความดีความชอบ และระบบจูงใจให้ข้าราชการโอนมาทำงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเอื้อต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6 ส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ โดยการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุหรือศูนย์การเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุ

1.7 มีระบบติดตามประเมินผลและนิเทศงานด้านผู้สูงอายุของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง จะต้องมีนโยบายและแผนงานโครงการที่ชัดเจนในการบริหารจัดการงานผู้สูงอายุ ในท้องที่รับผิดชอบของตน ดังนี้

2.1 จัดทำฐานข้อมูลผู้สูงอายุ ที่จำแนกคุณลักษณะ สภาพปัญหาและความต้องการเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการจัดทำแผนงาน กิจกรรมและการบริการที่สอดคล้องเหมาะสมตรงกับความต้องการที่จำเป็นของผู้สูงอายุแต่ละประเภท เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้ครอบคลุมอย่างทั่วถึงต่อเนื่องและเป็นปัจจุบัน

2.2 จัดทำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมด้านผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545 – 2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 โดยบรรจุอยู่ในแผนงานและแผนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกปี เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และมาตรฐานงานด้านผู้สูงอายุของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้แกนนำผู้สูงอายุ กลุ่ม องค์กรผู้สูงอายุ สาขาสภาผู้สูงอายุประจำจังหวัดและ/หรือชมรมผู้สูงอายุในชุมชน มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงาน โครงการและกิจกรรม

2.3 เสริมสร้างและประสานเครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินงานผู้สูงอายุในชุมชน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรอิสระ ภาคประชาชนและองค์กรศาสนา แกนนำผู้สูงอายุ กลุ่ม สาขาสภาผู้สูงอายุประจำจังหวัดและ/หรือชมรมผู้สูงอายุในชุมชน โดยให้เครือข่ายมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมดำเนินการ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาผู้สูงอายุในชุมชน เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการดูแลและเฝ้าระวังในทุกด้านที่จำเป็น เหมาะสม และตรงกับความต้องการ



2.4 มีระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุและมาตรฐานงานด้านผู้สูงอายุ รวมทั้งการส่งเสริม สนับสนุนให้ชุมชน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรอิสระและภาคประชาชน แก่นนำผู้สูงอายุ กลุ่ม องค์กรผู้สูงอายุ สาขาสภาผู้สูงอายุประจำจังหวัดและ/หรือชมรมผู้สูงอายุในชุมชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในชุมชน โดยภาครัฐหรือหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนเชิงวิชาการ

2.5 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการเสริมช่วยเหลือตามความจำเป็นเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวและชุมชน ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ทัวถึงและเป็นธรรม

2.6 พัฒนาและริเริ่ม รูปแบบการดูแลผู้สูงอายุที่หลากหลายและเหมาะสมต่อผู้สูงอายุในชุมชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยขอความร่วมมือจากหน่วยงานส่วนกลางหน่วยงานส่วนภูมิภาค และสถาบันการศึกษา ในเรื่ององค์ความรู้ การสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรในชุมชน ตลอดจนทรัพยากรในการดำเนินงาน

2.7 ประชาสัมพันธ์งานด้านผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.8 ยกย่องเชิดชูเกียรติ ประกาศเกียรติคุณผู้สูงอายุที่เป็นแบบอย่างที่ดีในชุมชน

13. นโยบายรัฐบาลในการบริหารจัดการผู้สูงอายุ

เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2553 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานในพิธีเปิดการประชุมสัมมนาและบรรยายพิเศษ เรื่อง “ทิศทางการจัดการสังคมผู้สูงอายุของท้องถิ่นไทยในอนาคต” ณ หอประชุมสุโขมณัยประดิษฐ์ สำนักงาน ก.พ. จังหวัดนนทบุรีโดยผู้เข้าร่วมงานประกอบด้วย คณะกรรมการการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนบุคลากรและอำนาจหน้าที่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ และภาคเอกชน

นายกรัฐมนตรี กล่าวถึงการบริหารจัดการดูแลให้บริการผู้สูงอายุ ว่า ถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและมีความท้าทายสำหรับอนาคต โดยสัดส่วนของผู้สูงอายุเทียบกับประชากรทั้งประเทศ ปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 11-12 ซึ่งอยู่ในภาวะของสังคมที่ก้าวสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ที่คาดว่าจะภายในเวลาไม่เกิน 20 ปีข้างหน้า สัดส่วนของผู้สูงอายุน่าจะเพิ่มเป็นร้อยละ 25 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรประเทศก็จะคล้ายคลึงกับการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชากร

ของผู้สูงอายุในสังคมโลก จึงเป็นประเด็นที่ทำทนายการบริหารจัดการสวัสดิการสังคม เศรษฐกิจ และผลกระทบที่จะซึ่งตามมาในอีกหลาย ๆ ด้าน

“การบริหารจัดการในเรื่องของผู้สูงอายุ จำเป็นจะต้องเข้าใจธรรมชาติของความเปลี่ยนแปลง โดยไม่ควรมองว่า ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่จะเป็นผู้รับเพียงอย่างเดียว ต้องมองในฐานะของการเป็นผู้ให้ในสังคมด้วย ฉะนั้น ความเปลี่ยนแปลงเรื่องโครงสร้างประชากรกับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจสังคมภาพรวม ทำให้เรามีความจำเป็นต้องปรับแนวความคิด แม้กระทั่งปรับหรือหลายระบบเพื่อที่จะรองรับความท้าทายที่กำลังจะตามมา

ทั้งนี้ รัฐบาลได้ตั้งหลักเรื่องการดูแลปัญหาไว้ 5 หลักคือ 1. การเตรียมความพร้อมไว้ล่วงหน้าบนการมีฐานข้อมูลและการพยากรณ์โครงสร้างของประชากรผู้สูงอายุในแต่ละปี ๆ ที่เพิ่มขึ้นจะอยู่ที่สัดส่วนเท่าไรในปีไหน 2. ต้องตระหนักถึงคุณค่าของประสบการณ์ความรู้และศักยภาพของผู้สูงอายุ 3. มีการสร้างหลักประกันเรื่องของรายได้ ความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเตรียมการเกี่ยวกับระบบสวัสดิการอย่างชัดเจน 4. ส่งเสริมสถาบันครอบครัวให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้การดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวได้อย่างมีคุณภาพเป็นเบื้องต้น 5. ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนและพื้นที่เข้ามาดูแลให้มากที่สุด เพราะมีความใกล้ชิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยคำนึงถึงความแตกต่างความหลากหลายของแต่ละพื้นที่ด้วย

นายอภิสิทธิ์ กล่าวถึงเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 500 บาทว่า เป็นเพียงสิทธิขั้นพื้นฐาน ต้องการให้เป็นจุดหลักของการทำระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ รัฐบาลจึงจะผลักดันกองทุนเงินออมแห่งชาติเพื่อเข้าไปดูแลคนที่ไม่ได้อยู่ในระบบราชการ และไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ สามารถที่จะมีระบบการออมเพื่อชราภาพได้ โดยรัฐบาลจะสมทบเงินเข้าไปในกองทุนนี้ และจะขยายการดำเนินการไปสู่ท้องถิ่น โดยกองทุนสวัสดิการชุมชนในแต่ละชุมชนเอง ให้ท้องถิ่นสามารถมาสมทบในเรื่องของกองทุนสวัสดิการหรือกองทุนเงินออมให้มากขึ้น

“ขณะนี้ได้เดินหน้าโครงการแล้ว และให้มีการกระจายไปในหลายสาขาอาชีพเพื่อให้เกิดความครอบคลุม โดยเฉพาะต้องสามารถดูแลด้านสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุได้อย่างยั่งยืน ซึ่งเรื่องปัญหาของเบี้ยยังชีพ รัฐบาลกับท้องถิ่นได้มีการตกลงกันว่าในอนาคต ท้องถิ่นยังคงมีบทบาทในการบริหารจัดการส่วนหนึ่ง เพราะจะต้องเป็นผู้รับภาระขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุ มีฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชากรที่เป็นผู้สูงอายุในพื้นที่ของตัวเอง ส่วนระบบการจ่ายเงินที่ปัจจุบันมีสองทางคือผ่านธนาคารกับผ่านทางท้องถิ่นนั้น อนาคตจะปรับเข้ามาสู่ระบบธนาคารมากขึ้น และเพื่อไม่ให้ท้องถิ่นมีความรู้สึกว่าเงินในส่วนนี้ท้องถิ่นก็ได้มีโอกาสหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ”

นายกรัฐมนตรี กล่าวด้วยว่า ต่อไปรัฐก็จะนับเงินส่วนนี้ทั้งหมดเป็นงบประมาณใน สักส่วนของส่วนกลาง ไม่ใช่ของส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็จะถือว่าไม่ไปเบียดเอาสัดส่วนซึ่งตามกฎหมาย กำหนดเอาไว้ 25 เปอร์เซ็นต์ หรือจะเพิ่มขึ้นในอนาคต ให้มารวมเงินในส่วนนี้ ซึ่งท้องถิ่นไม่ สามารถที่จะมีทางเลือกในการบริหารจัดการได้ และขออย่าว่าตรงนี้เป็นจุดสำคัญในเชิงการบริหาร จัดการที่จำเป็นจะต้องเข้ามากำหนดกฎกติกาในการทำงานให้ชัดเจน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มลฤดี ศรีสุข (2545) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงานสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การ บริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดชลบุรี จำนวน 7 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วน ตำบลทั้ง 7 แห่ง มีการวางแผนงานการกำหนดนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุไว้ในแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล การจัดการมอบหมายให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รับผิดชอบ การจัดสรรงบประมาณมีทั้งการอุดหนุนให้สถานีอนามัยประจำตำบลและชมรมผู้สูงอายุไป ดำเนินการ และการดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลเอง ส่วนปัญหาอุปสรรคที่พบมาก ที่สุดคือ งบประมาณไม่เพียงพอ รองลงมาขาดบุคลากรที่มีความรู้ การประสานงานเกิดความ ซ้ำซ้อนของการทำกิจกรรม และการวางแผนขาดการมีส่วนร่วมและแนวทางที่ชัดเจน

พิทักษ์ณา สุภานุสร (2546) ได้ศึกษาเรื่อง กลไกทางวัฒนธรรมในการช่วยเหลือ ผู้สูงอายุของชุมชนชนบท พบว่า ชุมชนมีกลไกทางวัฒนธรรมในการช่วยเหลือผู้สูงอายุทั้งด้าน เศรษฐกิจ ด้านสุขภาพ ด้านร่างกาย ด้านจิตใจและสังคม โดยเป็นการช่วยเหลือกันทั้งระดับ ครอบครัว ชุมชนและสังคม ซึ่งกลไกทางวัฒนธรรมในการช่วยเหลือผู้สูงอายุของชุมชนชนบทนั้น มิได้เกิดขึ้นอย่างโดด ๆ โดยใช้กลไกใดกลไกหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาหนึ่งโดยลำพัง แต่หากเป็นไปเพื่อ ตอบสนองปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุอย่างเป็นองค์รวม

กชกร สังขชาติ และคณะ (2545) ได้ศึกษาเรื่อง ความต้องการบริการสวัสดิการสังคม สำหรับผู้สูงอายุจังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ต้องการรับบริการ สวัสดิการสังคม โดยประเภทของบริการสวัสดิการสังคมที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ต้องการรับบริการคือ การลดหย่อนค่ารักษาพยาบาล ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุในการให้บริการสังคมสงเคราะห์และ การบริการเคลื่อนที่ในการบริการรักษาพยาบาลเล็ก ๆ น้อย ๆ

ประคิษฐพงษ์ อภิรัชติกุล (2549) ได้ศึกษาเรื่อง กระบวนการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้าง พลังอำนาจของผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ คนชราบ้านธรรมปกรณ เชียงใหม่ผลการวิจัย พบว่า

กระบวนการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างพลังอำนาจโดยการจัดกิจกรรมและให้กลุ่มตัวอย่าง ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่จัดขึ้น ตั้งแต่เริ่มวางแผนกิจกรรม ไปจนถึงสิ้นสุดกิจกรรม มี ส่วนช่วยให้ผู้สูงอายุเกิดความรู้สึกรักพลังอำนาจในการควบคุม กำกับการดำรงชีวิตของตนเอง ให้ สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างเหมาะสม แล้วนำไปสู่การค้นพบสภาพการณ์จริงมีการสะท้อนคิด อย่างมีวิจารณญาณ ตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมกับตนเอง

อรวรรณ พุ่มพวง (2551) ได้ศึกษาเรื่อง การเข้าถึงบริการสุขภาพของผู้สูงอายุในชุมชน เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพโดยรวม อยู่ในระดับปานกลาง การศึกษารั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า แม่ผู้สูงอายุทุกคนมีหลักประกันสุขภาพแต่การ เข้าถึงบริการสุขภาพบางด้านยังน้อย ดังนั้นผู้เกี่ยวข้องควรจัดบริการสุขภาพให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้ง่ายยิ่งขึ้น

นาริรัตน์ จิตรมนตรี และ สาวิตรี ทยานศิลป์ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง การทบทวนองค์ ความรู้และแนวทางการจัดระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า สังคมไทยมี ค่านิยมในเรื่องความกตัญญู ระบบสวัสดิการจึงถูกริเริ่มขึ้นมาตามแนวคิดแบบ “บรรเทาปัญหา” (Residual Model of Social Welfare) ในปีพ.ศ. 2483 มีการตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นมาเพื่อจัด สวัสดิการให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่างๆ รวมทั้งผู้สูงอายุ ซึ่งไม่ได้ช่วยส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเกิดความ เข้มแข็งหรือพึ่งพาตนเองได้ มีผลให้สังคมเกิดทัศนคติทางลบต่อกลุ่มผู้รับบริการคือ การถูกมองว่า เป็นภาระของสังคม เป็นคนไร้ค่า ขาดศักดิ์ศรี

ปิยากร หวังมหาพร (2550) ได้ศึกษาเรื่อง นวัตกรรมการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า นวัตกรรมผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี นวัตกรรมปรากฏทั้ง 6 ขั้นตอน นับตั้งแต่ขั้นการเตรียมพร้อม การก่อตัว การพิงตัว การถ่ายทอด การเรียนรู้ และการสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้นกับโครงการ ข้อสังเกตคือการจัดบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับผู้สูงอายุมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เน้นการ สงเคราะห์ ได้แก่ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ การส่งเสริมด้านสุขภาพเป็นหลัก การดำเนินการใน ลักษณะที่จะส่งเสริมการช่วยตนเองของผู้สูงอายุยังมีจำกัด เน้นการพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง ซึ่งจะส่งผลต่อการผูกพันงบประมาณจำนวนมากในอนาคต และปรากฏว่า ไม่มีหน่วยงานองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่จะเป็นแบบอย่างของนวัตกรรมด้านผู้สูงอายุให้แก่หน่วยงานอื่นได้อย่าง สมบูรณ์

นลินี โล่ชิงชัยฤทธิ์ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการ สังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา

พบว่า ผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนครเชียงใหม่ อยู่ในระดับปานกลางและระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้าน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในระดับมาก ส่วนปัญหาในการดำเนินงานพบว่า ปัญหาจำนวนบุคลากรของเทศบาลในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ความเพียงพอของงบประมาณ ความคล่องตัวในการอนุมัติเงินประจำงวด ความเป็นธรรมในการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุให้ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน เป็นต้น

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การบริหารจัดการด้านผู้สูงอายุ ถือเป็นภารกิจสำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการ เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ ที่มีบทบัญญัติไว้ตามกฎหมาย ที่ผ่านมากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุไว้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวมีอยู่ 6 ด้าน ได้แก่ 1. มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล 2. มาตรฐานด้านรายได้ 3. มาตรฐานด้านที่พักอาศัย 4. มาตรฐานด้านนันทนาการ 5. มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง และ 6. มาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน

ผู้วิจัยจึงใช้มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุดังกล่าว มาเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย เพื่อศึกษาว่ามาตรฐานแต่ละด้าน องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำไปดำเนินการได้หรือไม่ เพราะเหตุใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง และหากประเด็นใดที่ไม่สามารถดำเนินการได้ จะมีข้อเสนอหรือมาตรการชดเชยอย่างไร ซึ่งข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัยจะสามารถนำมาใช้ปรับปรุงการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น