บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง "การนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 16 แห่ง" ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ จำแนกเป็นหัวข้อนำเสนอ ประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

1. แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. แนวคิดการบริการสาธารณะ
3. การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ
   - 3.1 การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุในระดับสากล
   - 3.2 การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุในบางประเทศ
   - 3.3 การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย
   - 3.4 บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
   - 3.5 การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล
   - 3.6 สรุปภาพรวมแนวคิดการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ
4. การสังเคราะห์กรอบแนวคิด
5. กรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย

แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการนโยบาย-สาธารณะและเป็นภารกิจหลักของระบบบริหาร ซึ่งเป็นการนำเอาเจตนารมณ์ของฝ่าย-การเมืองที่ได้กำหนดเป็นนโยบาย นำไปปฏิบัติให้บรรลุผล และทางเลือกของนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ อาจจะอยู่ในรูปของกฎหมายคำสั่งมติคณะรัฐมนตรี หรือประกาศกระทรวง (Mazmanian & Sabatier, 1989, p. 143) และแม้ว่าจะมีการกำหนดนโยบายที่ดี แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะเป็นขั้นตอนที่ถูกละเลยและไม่ให้ความสำคัญมากนัก อย่างไรก็ตาม นักวิชาการในประเทศที่พัฒนาแล้วได้พยายามศึกษาและหาข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาเฉพาะกรณีจำนวนหนึ่ง มาอธิบายปรากฏการณ์ในการนำนโยบายไป-ปฏิบัติและเพื่อให้มีความเข้าใจในแนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอเนื้อหาเป็นลำดับเริ่มจาก ความหมาย ตัวแบบการนำนโยบายไป-ปฏิบัติ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ดังนี้

Pressman and Wildavsky (1973, p. 19) ได้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามความหมายจากพจนานุกรมของ Webster และ Roget ว่า หมายถึง การดำเนินการให้เสร็จ ลุล่วงให้ประสบความสำเร็จ ให้ครบถ้วน ให้เกิดผลผลิต ให้สมบูรณ์ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีการ-กระทำอยู่ และเป็นลักษณะธรรมชาติของนโยบาย นอกจากนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับการมองว่า เป็นกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งไปสู่การกระทำให้บรรลุผล คือ ความสามารถที่จะจัดการและประสานสิ่งที่จะเกิดขึ้นมาภายหลังในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงเหตุและผล เพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-488) ระบุว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ครอบคลุมถึงกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งปัจเจกบุคคลและ

กลุ่มบุคคล ซึ่งมีผลกระทบต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วในนโยบาย

Bardach (1977, p. 3) มองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นกระบวนการทางการเมือง และเห็นว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือเกมการต่อสู้ โดยนิยามว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลยุทธ์เกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในอันที่จะให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของพวกตน

Cheema and Rondinelli (1983, p. 16) การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การนำนโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

McLanghlin (อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2544, หน้า 89) เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องเป็นพลวัต มีการปรุงแต่ง หล่อหลอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบาย กับสภาพที่แท้จริงขององค์การที่รับผิดชอบเพื่อให้สำเร็จลุล่วง

Barrett and Fudge (1981, pp. 12-14) นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมองเฉพาะเรื่องการผลักดันให้นโยบายเกิดผลเพียงด้านเดียวคงไม่ได้ แต่จะหมายความรวมถึง การสังเกตปรากฏการณ์สิ่งที่เป็นจริง หรือถูกกระทำให้เกิดขึ้น และเป็นการแสวงหาคำอธิบายปรากฏการณ์นั้นว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นบ้าง ศูนย์กลางความสนใจของการนำนโยบายไปปฏิบัติลักษณะนี้จะอยู่ที่ว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกกระทำ

ทิพาพร พิมพิสุทธิ์ (2530, หน้า 89) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการนำนโยบายที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เป็นกระบวนการที่เชื่อมระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 3) มีความเห็นเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาว่า เมื่อผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ได้กำหนดนโยบายมาแล้ว ผู้สนองนโยบายสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้หรือไม่ แค่ไหน เพียงใด

สรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการสำรวจการนิยาม “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ของนักวิชาการที่กล่าวมา อาจกำหนดนิยามในการวิจัยครั้งนี้ได้ว่า ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการของบุคคลภาครัฐ โดยมุ่งที่จะให้

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายสามารถบรรลุประสิทธิผล ทั้งนี้ ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกตและตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลงานของนักวิชาการของต่างประเทศและนักวิชาการของไทย ในแนวทางการศึกษาแสวงหาความรู้ ความจริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความต้องการแสวงหาคำอธิบายปรากฏการณ์ หรือความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ในกระบวนการนำนโยบาย-ไปปฏิบัติ จากการสำรวจวรรณกรรม มีดังนี้

การศึกษาปัญหาของการนำนโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติในนคร โอ๊คแลนด์ (Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ศึกษาโดย Pressman and Wildavsky (1973, p. 3) ซึ่งเป็นผลงานชิ้นสำคัญในการกระตุ้นให้วงวิชาการทั่วไปเห็นความสำคัญของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาการศึกษาของ Pressman and Wildavsky (1973, p. 3) เป็นการศึกษาเพื่อแสวงหาคำอธิบายว่า นโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่ม-น้อยได้รับความสำเร็จในขั้นเริ่มต้น โดยการยอมรับจากฝ่ายต่าง ๆ และได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยเร็ว สามารถจูงใจให้หน่วยงานราชการเข้ามาร่วมในโครงการ มีความ-รวดเร็วในการสร้างงานในทันที แต่เมื่อนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ กลับประสบความ-ล้มเหลว โดยงานเกือบทั้งหมดล่าช้าและต่ำกว่าเป้าหมายมาก ที่สำคัญ คือ มีการเบี่ยงเบนเป้าหมายที่สำคัญออกไป ทำให้เกิดความล้มเหลว ได้แก่ การมีหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยว-ข้องเป็นจำนวนมากที่ต่างก็เข้าร่วมโครงการด้วยเหตุผลต่าง ๆ ภายใต้วัตถุประสงค์หลัก ตลอดจนมีความรู้สึกถึงความเร่งด่วนของโครงการที่แตกต่างกันออกไป การลาออกของบุคคลสำคัญ (key actors) ที่เป็นผู้ริเริ่มโครงการ รวมถึงการที่นโยบายได้รับการผลักดันไปสู่การปฏิบัติอย่างเร่งด่วนโดยไม่มีการเตรียมตัวที่ดีพอ และการขาดความเชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลักแนวคิด Pressman and Wildavsky (1973, p. 3) ทำให้ทราบได้ว่า นโยบายมีความจำเป็นที่จะต้องอยู่บนรากฐานของทฤษฎีที่เหมาะสม ความจำเป็นที่จะต้องมีการเชื่อมโยงกันระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ การออกแบบกลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติควรตั้งอยู่บนรากฐานของวิธีการที่เข้าใจง่าย หรือมีความสลับซับซ้อนให้น้อยที่สุด

รวมถึงการเพิ่มความสนใจที่หน่วยวิเคราะห์ที่เรียกว่า โครงสร้างของการนำไปปฏิบัติให้มากขึ้น

ในปี ค.ศ. 1975 Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-488) ได้เสนอกรอบแนวคิด (conceptual framework) เพื่อการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลงานจากการปรับปรุงเอกสารที่นำเสนอต่อการประชุมประจำปี ของสมาคมรัฐศาสตร์ สหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1974 กรอบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของนักวิชาการทั้งสอง คือ การนำเอากรอบทฤษฎีองค์การ ซึ่งได้แก่ การเปลี่ยนแปลงองค์การ (organization change) การควบคุมองค์การ (organization control) องค์การที่ซับซ้อน (complex organization) และการจัดองค์การใหม่ (reorganization) และวรรณกรรมเกี่ยวกับผลกระทบจากการพิจารณาตัดสินคดี (the impact of judicial decision) และการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (studies of intergovernmental relations) มาใช้ในการออกแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (theory of policy implementation) ซึ่งจำแนกจุดเด่นได้เป็น 2 ประการ ได้แก่ (1) จำนวนการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ปัจจัยพื้นฐานการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การเปลี่ยนแปลงซึ่งสามารถวัดระดับมากน้อยได้ (2) ความยืดหยุ่นของการมองเป้าหมายเป็นเอกฉันท์ (goal consensus) ของผู้มีส่วนร่วม ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถวัดระดับต่ำ-สูงได้

จากกรอบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าว Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-488) ได้พัฒนาตัวแบบการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (a model of the policy implementation) คือ ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์นโยบาย และปัจจัยด้านทรัพยากร ซึ่งเป็นตัวแปรภายนอก (external variables) ในขณะที่ตัวแปรภายใน (internal variables) ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติมี 4 ประการ คือ (1) การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการผลักดันต่าง ๆ (2) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบาย-ไปปฏิบัติ (3) เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (4) ความเต็มใจของผู้ที่นำ-นโยบายไปปฏิบัติ

Greenwood, Mann, and McLaughlin (1975, p. 80) ได้ทำการศึกษาแผนงานของรัฐบาลกลางในการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงด้านนวัตกรรมในสถานศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ในปี ค.ศ. 1975 การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการอธิบาย

ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงด้านการนำนวัตกรรมไปใช้ในโรงเรียน ซึ่งเป็นผู้นำการ-เปลี่ยนแปลงว่ามีปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากตัวแบบของการศึกษาประกอบด้วย ตัวแปรตามซึ่งเป็นผลผลิตของนโยบาย คือ (1) ผลกระทบของนโยบายต่อการเปลี่ยนแปลงในห้องเรียน พฤติกรรมของการสอนของครู และการเรียนการสอนของนักเรียน (2) ความต่อเนื่องของนโยบาย และ (3) ระดับของการแพร่กระจายของการนำนวัตกรรมไปเป็นแบบอย่างแก่โรงเรียนอื่น

ส่วนตัวแปรอิสระที่ Greenwood, Mann, and McLaughlin ศึกษา มีจำนวนมาก แต่ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตาม ได้แก่ (1) ผู้ร่วมโครงการที่คงอยู่เพื่อให้การสนับสนุน (2) การได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากผู้บริหารทุกระดับ (3) แนวทางการบริหารที่ยืดหยุ่นเพื่อปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน และ (4) การมีผู้ช่วยทางเทคนิคในระดับห้องเรียน

นอกจากนั้น การศึกษาการนำนโยบายนวัตกรรมที่รัฐบาลกลางให้การสนับสนุนแก่ท้องถิ่นไปปฏิบัติ ศึกษาโดย Berman and McLaughlin (1977, p. 137) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการแสวงหาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้ศึกษาเลือกวิเคราะห์ของท้องถิ่นจาก 18 ตำบล การศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษาหลังจากโครงการสิ้นสุดไปแล้ว 1-2 ปี ความสำเร็จของโครงการถูกวัดจาก (1) ร้อยละของเป้าหมายที่โครงการบรรลุผล (2) ความต่อเนื่องของการใช้วิธีการที่ได้รับจากโครงการ (3) จิตสำนึกของครูเกี่ยวกับประสิทธิผล (4) ประสบการณ์การทำงานของครู และ (5) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดห้องเรียน เป็นต้น ซึ่งผลการศึกษาครั้งนี้พบว่า ปัจจัยด้านการส่วนร่วมของครูโดยการสนับสนุนจากครูใหญ่สามารถอธิบายหรือมีอิทธิพลต่อร้อยละของเป้าหมายที่โครงการบรรลุผล และความต่อเนื่องของวิธีการที่ได้รับจากโครงการ ปัจจัยด้านการใช้กลยุทธ์แบบการสนับสนุนกันเป็นทีม ปัจจัยด้านจิตสำนึกของครูเกี่ยวกับประสิทธิผลสามารถอธิบาย หรือทำนายร้อยละของเป้าหมายที่โครงการบรรลุผลได้เช่นกัน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการจัดห้องเรียน สามารถอธิบายผลรวมการเปลี่ยนแปลงของครูได้ ในขณะที่ประสบการณ์การสอนของครู มีอิทธิพลทางลบต่อร้อยละเป้าหมายที่โครงการบรรลุผลและผลรวมของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับครู

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุดงานวิจัย

Keen (1976, p. 31) วิจัยเรื่องของการนำนโยบายด้านคอมพิวเตอร์มาใช้กับระบบการเงินของโรงเรียนในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี ค.ศ. 1976 การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยโครงการทดลอง เพื่อพัฒนาระบบให้สอดคล้องกับการนำคอมพิวเตอร์มาใช้กับระบบการเงินของโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้โครงการทดลองในรัฐแคลิฟอร์เนียประสบผลสำเร็จ มีสาเหตุมาจาก 3 ประการ คือ (1) ปัจจัยด้านความต้องการการเปลี่ยนแปลง (2) ความตั้งใจจริงของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

Elmore (1979, p. 605) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความสลับซับซ้อนของนโยบายกับระบบการควบคุมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาว่านักกฎหมาย และนักบริหารจะเข้าไปมีอิทธิพลอย่างไรในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อศึกษาว่าผู้กำหนดนโยบายจะเลือกแนวทางใด ระหว่างแนวทางที่ใช้การกำกับควบคุม ซึ่งเน้นการควบคุมเพื่อให้ปฏิบัติตามโดยใช้สายการบังคับบัญชา กับแนวทางการปฏิบัติตามขั้นตอนของแผนงานซึ่งเน้นการมอบอำนาจ การควบคุม และการเพิ่มสมรรถนะในการจัดการด้านการบริการ และจากการศึกษาของ Elmore พบว่ายิ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อนมากเท่าใด การควบคุม การรวมอำนาจ การดูแลอย่างใกล้ชิด และการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับจะมากขึ้นเท่านั้น ทำให้อนุมานได้ว่าความไม่คล่องตัวและความล่าช้าอาจเกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน และ Elmore ได้เสนอว่าทางออกคือ ทางเลือกระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบให้มีความสลับซับซ้อนมาก แล้วมีการควบคุมตามชั้นการบังคับบัญชามาก ๆ กับการออกแบบให้มีความสลับซับซ้อนน้อย แล้วมีการควบคุมแบบมอบอำนาจให้กับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

Van Horn (1979, pp. 120-121) ได้ศึกษาการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติ โดยได้สร้างตัวแบบขึ้นมาศึกษาที่เรียกว่า “ตัวแบบการนำนโยบายระหว่างรัฐไปปฏิบัติ” (a model of intergovernmental policy implementation) โดยมีฐานคติที่ว่า การปฏิบัติงานตามแผนซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดว่าใครคือควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ใครคือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และใครคือผู้ได้รับประโยชน์ เป็นผลมาจากปัจจัย 2 ประการ คือ (1) สภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ทัศนคติของนักการเมืองท้องถิ่น ทัศนคติของข้าราชการ ลักษณะของหน่วยงานในท้องถิ่น และเงื่อนไขเศรษฐกิจ/สังคมที่ยังถือที่มีต่อ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ห้องสมุดงานวิจัย
วันที่ 10 ก.ค. 2555
เลขทะเบียน 247706
เลขเรียกหนังสือ

นโยบาย (2) ความพร้อมของทรัพยากร ได้แก่ ความเพียงพอของงบประมาณ บุคลากร และการเสริมแรงทางบวกแก่บุคลากร

Attewell and Gerstein (1979, pp. 311-327) ศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายการบำบัดยาเสพติดไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า ความล้มเหลวของการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติขาดการคำนึงถึงความสำคัญด้านจิตใจของคนไข้ ทำให้นำไปสู่ข้อเสนอแนะที่จะช่วยสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการรักษาผู้ติดยาเสพติดไปปฏิบัติ คือ เจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องให้กำลังใจ ให้ความเห็นอกเห็นใจ และให้การเสริมแรงทางบวกแก่ผู้ป่วย

Mazmanian and Sabatier (1980, p. 545) เสนอกรอบแนวคิดสำหรับใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติถึงตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งตัวแปรตามประกอบด้วย (1) ผลิตผลของนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (2) การยอมรับในนโยบายของกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย และ (3) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนตัวแปรอิสระ ประกอบด้วย (1) ระดับความชัดเจนในการกำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งจะเป็นทิศทางแก่เจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (2) การแสวงหาทรัพยากรที่จะมาสนับสนุนวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น และ (3) เงื่อนไขทางด้านนวัตกรรม ทัศนคติ และทักษะของบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

Sorg (1983, pp. 391-406) ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการ ระดับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่า สามารถจำแนกพฤติกรรมของข้าราชการระดับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจากการสังเกตพบว่ามี 3 แบบคือ

1. แบบตั้งใจทำและทำตามได้สำเร็จ (intentional compliance) คือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย บุคคลที่มีพฤติกรรมแบบนี้จะพยายามตีความหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation procedure) ออกมาเป็นพฤติกรรมแล้วนำไปปฏิบัติจนสำเร็จ

2. แบบตั้งใจทำแต่ไม่สำเร็จ (intentional non-compliance) กล่าวคือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบายแต่ปฏิบัติไม่สำเร็จ อาจจะเป็นเพราะความไม่เข้าใจนโยบาย หรือทำงานบกพร่อง

3. แบบตั้งใจจะไม่ทำตามนโยบายและไม่ปฏิบัติตามนโยบายให้สำเร็จ (unintentional non-compliance) กล่าวคือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบายแล้วก็สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จ

แนวคิดของ Sorg (1983, pp. 391-406) สรุปได้ว่า พฤติกรรมของข้าราชการระดับผู้นำนโยบายในแต่ละแบบ จะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยในแบบตั้งใจทำและทำตามได้สำเร็จนั้น จะส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบายมากที่สุด และในกรณีแบบตั้งใจทำแต่ไม่สำเร็จ เนื่องมาจากความไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายและหรือนโยบายไม่ชัดเจน สำหรับกรณีแบบตั้งใจจะไม่ทำตามนโยบายและไม่ปฏิบัติตามนโยบายให้สำเร็จนั้นมาจากการไม่ยอมรับในนโยบายนั้น ซึ่งทั้งสองกรณีหลังจะส่งผลต่อการไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

สำหรับแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญแนวทางหนึ่ง คือ แนวความคิดของ Hogwood and Gunn (1984, p. 23) มี 4 แนวทาง ได้แก่ (1) แนวทางกระบวนการจัดการ เป็นการศึกษาที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) แนวทางการศึกษาลักษณะโครงสร้างขององค์การ เพื่อศึกษาว่าลักษณะโครงสร้างขององค์การและสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การจะส่งผลอย่างไรต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (3) แนวทางการศึกษาเชิงพฤติกรรม เป็นแนวทางการวิเคราะห์พฤติกรรมการมีส่วนร่วม และ (4) แนวทางรัฐศาสตร์เกี่ยวกับอำนาจขององค์การที่นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ จากแนวทางการศึกษาทั้ง 4 แนวทาง พบว่าจะส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น

นอกจากนี้ Alexander (1985, pp. 403-426) ได้นำเสนอกรอบความคิดไว้ในปี ค.ศ. 1985 โดยได้เสนอตัวแบบที่มีชื่อว่า กระบวนการนำนโยบาย แผนงานและการนำไปปฏิบัติ และได้อธิบายว่า นโยบาย แผนงาน และการนำไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการต่อเนื่อง ซึ่งมีตัวเชื่อมปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการ ตัวแปรสำคัญของตัวแบบมี 4 ตัวแปร คือ กำหนดเป้าหมายนโยบาย ตัวนโยบาย แผนงาน และการนำไปปฏิบัติ

ในแนวคิดของ Warwick (1975, p. 85) เห็นว่า ความคลุมเครือในเป้าหมายเกี่ยวกับงานจะทำให้ข้าราชการเปลี่ยนไปยึดวิธีการ (means-oriented) มากกว่าการยึดถือเป้าหมาย (goals-oriented) เพราะว่าข้าราชการจะไม่แน่ใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งให้เกิดผลอะไรหรือมุ่งให้เกิดผลดีอย่างไร แต่การกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานของงานที่สร้างขึ้นจะช่วยทำให้ข้าราชการเกิดความมั่นใจว่าเขาได้ทำตามวิธีการที่ถูกต้องและถือว่าเป็นทางออกที่ดีของข้าราชการซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Gunn (1978, p. 173) ที่เห็นว่าประสิทธิผลที่สมบูรณ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องอาศัยการทำความเข้าใจและความเห็นพ้องต่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุถึงเป้าหมาย

ส่วนในประเทศไทย มีนักวิชาการหลายท่านที่ศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบาย-ไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ การศึกษาของวรเดช จันทรศร (2551, หน้า 3) ที่มีความเห็นว่าการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เป็นการศึกษาว่า เมื่อผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบายได้ออกนโยบายแล้ว ผู้สนองนโยบายสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้หรือไม่ แค่ไหน เพียงใด ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวง-หาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติในโครงการให้ดีขึ้น นอกจากนี้ วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 130-146) ยังสามารถอธิบายถึงปัญหาหรือสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายแผนงานหรือโครงการไปปฏิบัติให้ลึกซึ้งมากขึ้น โดยได้เสนอตัวแบบการศึกษาการนำนโยบายไป-ปฏิบัติ 6 ตัวแบบ คือ

ตัวแบบแรก ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) เป็นการศึกษาการนำ-นโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพของการวางแผนและการควบคุมตัวแบบนี้ เชื่อว่าประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรต่าง ๆ ได้แก่ การ-กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน มีการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานที่มีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ระดับการวัดผล และมาตรฐานในการให้คุณให้โทษ

ตัวแบบที่สอง ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) ให้ความสนใจไปที่การเพิ่มสมรรถนะขององค์การ โดยเชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้

ตัวแบบที่สาม ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (organizational development model) ตัวแบบนี้เน้นการมุ่งสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์ โดยเชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นกับตัวแปรด้านการจูงใจ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม และการสร้างความผูกพันและการยอมรับ

ตัวแบบที่สี่ ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่อำนาจที่แท้จริงจะอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์การในแง่ที่ว่า สมาชิกขององค์การทุกคนมีอำนาจในการใช้วิจารณญาณของตนเองได้ ดังนั้น ตัวแบบนี้จึงเชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และระดับของการยอมรับนโยบายเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

ตัวแบบที่ห้า ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ดังนั้น ตัวแบบนี้เชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสามารถในการต่อรอง และการสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลสำคัญ

ตัวแบบที่หก ตัวแบบทั่วไป (general model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ปัจจัยด้วยกัน คือ กระบวนการในการสื่อสารข้อความ สมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

นักวิชาการที่มีชื่อเสียงทางรัฐประศาสนศาสตร์ อีกท่านหนึ่ง คือ อุทัย เลาหวิเชียร (2543, หน้า 311-316) สรุปให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ได้แก่

ประการแรก คือ เป้าหมายของนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป้าหมายหรือมาตรการเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การที่จะวัดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ

บรรลุผลหรือไม่ สามารถดูได้ที่วัตถุประสงค์ ซึ่งบางกรณีก็วัดได้ง่าย เพราะเป้าหมายนั้นเห็นได้ชัดเจนและไม่ซับซ้อน แต่บางครั้งก็ยากแก่การวัด เพราะวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน มีการขัดกันในตัว หรือเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญเป็นระยะ อย่างไรก็ดี ผู้บริหาร-โครงการ ต้องตีความให้ถ่องแท้ในเรื่องของวัตถุประสงค์ก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ เพราะมิฉะนั้น อาจจะหาความแน่นอนในการนำไปปฏิบัติไม่ได้ และไม่ทราบว่าจะวางแผนงานหรือโครงการอย่างไรจึงจะบรรลุเป้าหมายได้อย่างถูกต้อง หรือไม่ทราบว่าจะไปประเมินผลเพื่ออะไร

ประการที่สอง คือ ทรัพยากรของนโยบาย ได้แก่ (1) สิ่งแวดล้อมของระบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองว่าเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่มากน้อยเพียงใด (2) เรื่องการสื่อสารด้วยข้อความหนังสือคำสั่งต่าง ๆ เช่น ความชัดเจน และความถูกต้องของคำสั่งต่าง ๆ (3) ลักษณะของหน่วยงาน ซึ่งความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นกับความสามารถและความรู้ของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น การคำนึงถึงขนาดและความสามารถของเจ้าหน้าที่ การสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง และการกระตือรือร้นของหน่วยงาน เป็นต้น (4) การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ซึ่งดูได้จากความเต็มใจหรือการมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติด้วยความเห็นใจ เพราะผู้ปฏิบัติมีวิจารณญาณ และมีความเป็นอิสรภาพมากพอสมควร จากผู้บังคับบัญชาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติอาจหาวิธีหลีกเลี่ยงคำสั่งหรือไม่ต้องการปฏิบัติตามเพราะไม่เห็นด้วย ดังนั้น ถ้าผู้ปฏิบัติชอบนโยบายและเต็มใจที่จะสนับสนุน โอกาสของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีมากด้วย (5) การคำนึงถึงจำนวนหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบและวินิจฉัยสั่งการ ควรมีจำนวนให้น้อยที่สุด (6) การพิจารณาขั้นตอนของการกำหนดนโยบายควรที่จะมีการกำหนดถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติด้วย และ (7) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรอาศัยเทคนิคทางการบริหารเข้ามาช่วยด้วย

ผลงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้แนวคิดและทำการวิจัยการนำนโยบายการบริการ-สาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ดังนี้

Panova (2007, pp. 154-160) นักวิเคราะห์โครงการประเทศบัลแกเรีย ได้ทำการ-สำรวจการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น และการกระจายอำนาจเพื่อศึกษาว่าการ-จัดบริการสาธารณะที่มาจากการใช้แนวคิดชุมชนเป็นฐานในการให้ความช่วยเหลือขัดแย้งกับโครงการจ้างงานแบบใหม่ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการคือ

1. ความเข้มแข็งของทุกภาคส่วนของท้องถิ่นในการร่วมกัน ทั้งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการทั้งหมด และที่ส่งผลต่อชุมชนและความรู้สึกต่อความเป็นเจ้าของและเกี่ยวข้องกับผลที่ได้ต่อชุมชนในการจัดบริการสาธารณะ

2. ความร่วมมือของภาครัฐภาคเอกชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งความร่วมมือกันระดับสถาบันของรัฐบาล มีความยืดหยุ่นต่อภาคเอกชนและองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในการสร้างความร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐบาลกลาง รวมถึงภาคเอกชนเพื่อสร้างความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะและการออกกฎหมายในมุมมองของการให้ผู้ที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะโดยใช้การว่าจ้างภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ

3. มีหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจนระหว่างภาคท้องถิ่นและภาคส่วนของสังคมที่มีความแตกต่างกัน ให้อำนาจในการตัดสินใจในการนำนโยบายการจัดบริการ-สาธารณะไปปฏิบัติในระดับเมืองในส่วนที่สำคัญ ๆ

4. การสร้างสมรรถนะในแต่ละส่วนของวงจรโครงการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด เช่น องค์กรที่ให้ความช่วยเหลือมีอะไรบ้าง หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบต่อการติดตามและควบคุมกฎเกณฑ์การให้บริการระดับรัฐบาล ท้องถิ่นและชุมชน

5. กระจายอำนาจในการตัดสินใจงบประมาณ การจัดการ และการติดตามผล-การปฏิบัติไปยังท้องถิ่น

จากการนำตัวแบบนี้ไปปฏิบัติ พบว่า ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะ ดังนี้

1. ปรับปรุงความเป็นไปได้ของตัวแบบการช่วยเหลือชุมชนโดยการจัดบริการสาธารณะที่อิงชุมชนเป็นฐานตามบริบทของการช่วยเหลือทางด้านสังคม จิตวิทยาและเศรษฐกิจ

2. สามารถทำให้รวบรวมความต้องการการจัดบริการสาธารณะในชุมชน ในส่วนของประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลือ รวมทั้งครอบครัวของผู้ที่สมควรได้รับความช่วยเหลือ

3. สามารถขยายระดับของการจัดบริการสาธารณะและปรับปรุงคุณภาพของการจัดบริการไปยังชุมชน โดยการใช้ชุมชนเป็นฐานในการบริการทำให้ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือมีโอกาสมากขึ้นในการได้รับความช่วยเหลือ รวมทั้งบุคคลด้อยโอกาสในสังคม

Hill and Delaunay (2003, pp. 86-90) แห่งมหาวิทยาลัยพอร์ทแลนด์ (Portland University) ได้ทำการศึกษาระบบการส่งบริการสาธารณะในรูปแบบของความร่วมมือในการจัดบริการภาครัฐและเอกชน โดยศึกษาจากองค์กรทางศาสนาที่ให้บริการสาธารณะ

ผลการศึกษาถึงระบบการให้บริการสาธารณะได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ระบบการให้บริการภาครัฐถ้าจะให้สามารถคงระบบการให้บริการได้นั้น ต้องมีทรัพยากรที่เพียงพอ มีการจัดโครงสร้างการให้บริการใหม่ มีการจัดการรูปแบบการบริการใหม่ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร มีนวัตกรรมใหม่ ๆ โดยเปิดกว้างให้ผู้มีส่วนร่วมได้นำเสนอรูปแบบการให้บริการ และมีระบบการให้บริการที่มีคุณภาพสูงได้มาตรฐาน และรูปแบบการจัดการภาครัฐและเอกชนเป็นรูปแบบหนึ่งที่จะแก้ปัญหาได้ โดยมีข้อเสนอแนะว่าระบบการบริการสาธารณะควรนำการจัดการภาครัฐและเอกชนเข้ามาใช้ในการบริการจัดการเพื่อให้ผู้รับบริการได้รับบริการที่ดีที่สุด ทรัพยากรต้องเพียงพอหรือใช้การจัดการภาครัฐและเอกชนเข้ามาจัดการบริการสาธารณะ เพื่อลดความขัดแย้งในการให้ความช่วยเหลือ และการตัดสินใจในนโยบาย ต้องคำนึงระบบการบริการที่มีคุณภาพ

ผลการศึกษาของ Hill and Delaunay (2003, pp. 86-90) พบว่า ระบบการบริการสาธารณะ จะมีประสิทธิผลได้นั้น ประกอบด้วย (1) ความพร้อมของทรัพยากร (2) การ-

จัดโครงสร้างขององค์กร/หน่วยงานที่มีประสิทธิผล (3) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่จัดบริการสาธารณะ (4) มีระบบการให้บริการที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน (5) การบริการจัดการแบบภาครัฐและเอกชน

Linn, Vorkink, Lewis, and Ringold (2002, pp. 160-192) ได้ทำการศึกษาการบริการสังคมของท้องถิ่นในประเทศโรมาเนีย พบว่าการที่รัฐบาลได้เพิ่มการบริการที่เกี่ยวกับการบริการสังคมมากขึ้น เช่น ด้านการศึกษา และการสงเคราะห์ช่วยเหลือ การเพิ่มขึ้นของการบริการสังคมนี้ มีความเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และประเทศโรมาเนียได้ออกกฎหมายใหม่ ๆ เกี่ยวกับทางด้านงบประมาณ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณที่ใช้ด้านสาธารณะของท้องถิ่น และมีความสำคัญต่อการรื้อโครงสร้างใหม่เปลี่ยนแปลงการใช่จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น ด้านการบริการสังคมท้องถิ่นมีอำนาจบริหารงบประมาณเอง กฎหมายได้ให้อำนาจท้องถิ่นในความรับผิดชอบจัดการงบประมาณต่อการจัดบริการสังคม เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ และการจัดบริการสังคมแก่ประชาชนถึงที่อยู่อาศัย รัฐบาลใหม่ของโรมาเนียได้เข้ามาบริหารจัดการ เมื่อธันวาคม ค.ศ. 2000 โดยได้มีการปฏิรูปการบริหารรัฐกิจและการกระจายอำนาจเพื่อถ่ายโอนภารกิจความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งบริการสังคมและงบประมาณไปยังรัฐบาลท้องถิ่น และมีการติดตามผลการนำนโยบายการบริการสังคมไปปฏิบัติ ซึ่งการปฏิรูปการบริหารรัฐกิจในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการการบริการสังคมอย่างมืออาชีพ

ผลจากการวิจัย Linn et al. (2002, pp. 160-192) พบว่า ปัจจัยที่ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในการบริการสาธารณะ คือ

1. คุณภาพของหน่วยงานภาครัฐที่มีคุณภาพ มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ และมีความโปร่งใส

2. มีกรอบของงบประมาณที่คงที่ มีการใช้จ่ายไปในทางเดียวกันกับหน้าที่ความรับผิดชอบ มีกลไกสะท้อนกลับให้เห็นผลกระทบของการใช้จ่ายงบประมาณระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น และสมรรถนะของท้องถิ่น

3. ประชาสังคมและโครงสร้างของสังคม ที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการและเครือข่ายของภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการ

Spence and Atherton (1991, pp. 19-35) แห่งมหาวิทยาลัยอัลบามา ได้ทำการศึกษาระบบการจัดบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุชาวผิวดำในรัฐฟลอริดา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสาธารณะที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน โดยการทดสอบจากผู้สูงอายุชาวผิวดำในรัฐฟลอริดาจำนวน 100 คน ผลการศึกษาพบว่า มีการใช้บริการสาธารณะค่อนข้างต่ำ และเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการในการให้การ-ช่วยเหลือมีนัยสำคัญต่อการมีอิทธิพลต่อการใช้บริการสาธารณะ

สรุปผลการศึกษาของ Spence and Atherton (1991, pp. 19-35) พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ คือ (1) การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ และเครือข่ายในชุมชนแบบไม่เป็นทางการในการให้ข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลด้านที่อยู่อาศัย รายได้ และอาชีพของผู้สูงอายุขอรับบริการ (2) การส่งบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุแบบเป็นทางการ

Masuda and Kojima (2001, pp. 37-54) ได้เสนอภาพรวมของความมั่นคงทาง-สังคมแก่ผู้สูงอายุชาวญี่ปุ่นในมุมมองของวงจรชีวิต ลักษณะของระบบความมั่นคงทาง-สังคมสำหรับผู้สูงอายุมีการเปลี่ยนแปลงจากการช่วยเหลือคนยากจนทั่ว ๆ ไป สู่นโยบายที่เป็นสากลในการช่วยเหลือ คนที่ต้องการความช่วยเหลือสามารถใช้บริการสังคมและพิจารณาจากรายได้ ผลประโยชน์ของความมั่นคงทางสังคมที่ผู้สูงอายุได้รับ ได้ขยายกว้างขึ้นในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ประมาณ 2 ใน 3 ของค่าใช้จ่ายด้านประกันสังคมทั้งหมดจากการที่เปลี่ยนจากวัยทำงานไปสู่วัยผู้สูงอายุ ในอนาคตจึงมีความจำเป็นต้องมีการ-ประเมินถึงค่าใช้จ่ายในการจ่ายเงินบำนาญแก่ผู้สูงอายุ ค่ารักษาพยาบาล และค่าประกันในการดูแลรักษาในระยาวเพื่อให้ระบบความมั่นคงทางสังคมมีประสิทธิภาพ และลดภาระวัยคนทำงาน เป็นการประกันความเสี่ยงของประชากรในแต่ละวัย

Guat (2007, pp. 36-51) ทำการศึกษาการเรียนรู้จากประสบการณ์ของนโยบายการดูแลผู้สูงอายุชาวญี่ปุ่น พบว่า ญี่ปุ่นเป็นเช่นเดียวกับสิงคโปร์ มีการเติบโตอย่างรวดเร็วของโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุ ญี่ปุ่นเป็นประเทศแรก ๆ ในโลกที่มีประชากรผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 2 ของประชากรทั้งหมด เป็นประชากรที่มีอายุมากกว่า 65 ปี แม้ว่าญี่ปุ่นได้มีการปรับตัวจากการศึกษาประเทศในยุโรปตะวันตก และอเมริกาที่มี

จำนวนของประชากรสูงอายุมากขึ้น แต่มีความแตกต่างกันด้านสังคมวัฒนธรรม และบริบททางการเมือง

ผลการศึกษา Guat (2007, pp. 36-51) พบว่า รูปแบบการประกันการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว เป็นการบริการที่มีประสิทธิผลที่ตรงตามความต้องการของผู้สูงอายุ และครอบครัว ที่ดูแลผู้สูงอายุในสิงคโปร์ และญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรนำไปสู่การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรผู้สูงอายุ รัฐต้องมีนโยบายและโครงการที่ตอบสนองแก่ประชากรสูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

Tsutsui and Muramatsu (2007, pp. 1458-1460) ซึ่งได้ทำการศึกษาถึงการรับรองความต้องการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว ในระบบการประกันของญี่ปุ่น เมื่อเมษายน ค.ศ. 2000 พบว่าประเทศญี่ปุ่นมีความชัดเจนในการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวและเป็นสากลแก่ประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป อย่างพื้นฐาน คือ ด้านสุขภาพกายและจิต เมื่อเริ่มโครงการ ผู้สูงอายุมากกว่า 2 ล้านคน ได้ยื่นขอรับบริการผ่านมาจากรัฐบาลท้องถิ่นประมาณ 3,000 เมือง ที่เป็นผู้ใช้ประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว การนำระบบการ-ประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวไปปฏิบัติ จึงต้องมีการรับรองมาตรฐานในความ-ต้องการของผู้สูงอายุ คือ ระบบต้องมีการกำหนดคุณสมบัติที่เป็นรูปธรรมตามข้อเท็จจริง ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ จึงมีการนำระบบคอมพิวเตอร์มาจัดเก็บข้อมูลเพื่อเป็นเครื่องมือ ในการช่วยประเมินความต้องการทั้งหมด และพัฒนาการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาเพื่อให้การช่วยเหลือผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมืออาชีพ

Campbell and Ikegami (2003, pp. 21-34) แห่ง Keio University ประเทศญี่ปุ่น ก็ได้เสนอว่า การจัดบริการสังคมในระยะยาวแก่ผู้สูงอายุควรจะแยกออกจากทาง-การแพทย์เพื่อสามารถให้การช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิผล ผู้สูงอายุสามารถได้รับการบริการที่เหมาะสม และใช้แนวทางการจัดการภาครัฐและเอกชนเข้ามาใช้ในการ-บริหารงบประมาณ และผู้จัดทำนโยบายการบริการสังคม ควรมีหลักการในการตัดสินใจในนโยบาย โดยคำนึงถึงประเด็นของขอบเขตของเงินประกันสังคมที่มีความยุติธรรม ผลประโยชน์ของประกันสังคม รูปแบบการจัดบริการสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างการ-รักษาทางการแพทย์และการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ การควบคุมค่าใช้จ่าย เนื่องจากเป็นการกดดันเพิ่มค่าใช้จ่ายในภาครัฐ ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน และเปลี่ยน

รูปแบบการจัดบริการสังคม จากการดูแลของทางการแพทย์เป็นการดูแลแบบระยะยาว จากสถาบัน สู่การดูแลที่บ้าน และเพื่อมิให้เป็นการวางแผนเฉพาะกิจ

Hermanova and Richardson (2000, pp. 378-382) ได้สรุปผลและข้อแนะนำเกี่ยวกับนโยบายผู้สูงอายุในชุมชนชนบท ในการสัมมนานานาชาติ ปี ค.ศ. 2000 เกี่ยวกับผู้สูงอายุในชนบท เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2000 ณ เมือง Charleston ของสหรัฐอเมริกา จากการติดตามผลของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับผู้สูงอายุในชนบท เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1999 ซึ่งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญได้พิจารณาถึง 4 ส่วนด้วยกัน ที่เป็นกุญแจสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

1. สถานการณ์ของบุคคลของผู้สูงอายุ ได้แก่ จำนวนประชากรผู้สูงอายุในชนบท
2. การนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติผู้จัดทำนโยบายได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลและนโยบายมีมาตรฐาน
3. การให้ความสำคัญแก่ค่านิยมและจริยธรรมของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของความเท่าเทียมกันและความยุติธรรม
4. มีการมอบอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้แก่ท้องถิ่น

Olum (2002, pp. 110-120) ได้รายงานเกี่ยวกับสถานภาพและการนำนโยบายของชาติไปปฏิบัติของนโยบายผู้สูงอายุประเทศเคนยา รัฐบาลเคนยาเป็นรัฐบาลหนึ่งที่ได้ร่วมลงนามในแผนปฏิบัติการนานาชาติผู้สูงอายุซึ่งประกาศ ณ กรุงเวียนนา เมื่อปี ค.ศ. 1982 ระหว่างการประชุมสภาโลกผู้สูงอายุและรัฐบาลได้มีข้อตกลงร่วมกับหลักการขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งได้คำนึงถึงสิทธิผู้สูงอายุ การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ และคำนึงถึงศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ ความสำเร็จของการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติสิ่งหนึ่งคือ การคำนึงถึงความคิดเห็นในหลายระดับ เพราะโครงสร้างของประชากรที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาในเป้าหมายของแผนจึงต้องมีการประเมินผลในการนำไปปฏิบัติเกี่ยวกับนโยบายผู้สูงอายุ เพื่อประเมินสถานภาพของนโยบายในปัจจุบัน ข้อคิดเห็นข้อเรียกร้องต่าง ๆ รวมทั้งงบประมาณ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้มีความชำนาญในการนำไปปฏิบัติ ดังนั้น กลไกในการรับข้อความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายจึงมีความสำคัญ และตัวแปรที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงคือ

สิทธิของผู้สูงอายุ ความเสมอภาค ความนับถือ ความรับผิดชอบของทั้งภาครัฐและผู้สูงอายุที่มีร่วมกัน และความร่วมมือกัน นอกจากนั้นแล้ว ทางการเมืองต้องให้ความสนับสนุนในงบประมาณ การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตาม การประเมินผลและผลสะท้อนกลับของนโยบายซึ่งในกลไกสะท้อนกลับของนโยบายต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมที่ต่อเนื่องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และนำไปวางแผน และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ต่อไป จึงจะทำให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ และควรมีการพัฒนาบุคลากรโดยการฝึกอบรมเป็นระยะ

ผลการศึกษาของ Olum (2002, pp. 110-120) พบว่า ปัจจัยที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ (1) สิทธิของผู้สูงอายุในการมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นในรูปแบบการให้บริการ (2) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้มีความรู้ความชำนาญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นระยะ (3) การสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แม้ว่า ประเทศเคนยา พยายามที่จะส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย เช่น การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามงบประมาณ การประเมินผล และมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมต่าง ๆ แต่ไม่ได้รับความร่วมในการพัฒนา และการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ คือ (1) การขาดทรัพยากร (2) มีการยอมรับในนโยบายค่อนข้างต่ำจากผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (3) ขาดการส่วนร่วมจากองค์กรต่าง ๆ และการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในสังคมมีน้อย และ (4) กิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นกิจกรรมการให้บริการแก่ผู้สูงอายุมีน้อย เช่น ทางด้านกีฬา นันทนาการ และการศึกษา

Benjamin (2005, pp. 67-83) ได้เสนอแนวคิด ตัวแบบการส่งบริการแบบบูรณาการโดยการบูรณาการระบบสังคม เพื่อพัฒนาการอำนวยความสะดวก ปรับปรุงคุณภาพการบริการแก่ผู้สูงอายุ สำหรับตัวแบบการส่งบริการสังคมดังกล่าว ผู้ที่มีบทบาทเด่นชัดคือ ความร่วมมือของรัฐบาลกับประชาสังคม รวมทั้งภาคเอกชน และองค์กรชุมชน เพื่อให้มีความชัดเจนในระดับการบริการและใช้ตัวชี้วัด ด้านความพร้อมของทรัพยากรมนุษย์ พบว่า ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผล ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากรมนุษย์ (2) ระบบการบริการ-สังคมแบบบูรณาการ

Butler (1998, pp. 127-135) ศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติในประเทศออสเตรีย พบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหา ดังนี้

1. การที่แต่ละหน่วยงานมีงบประมาณสำหรับให้บริการเล็กน้อยให้การจัดการได้ไม่เต็มที่ เกิดภาพที่ไม่เหมาะสมต่อระบบบริการ และไม่สามารถตอบสนองความ-ต้องการของผู้รับบริการได้

2. การมีความรู้เฉพาะด้านของผู้ให้บริการที่ไม่ครอบคลุมสภาพปัญหาของผู้รับบริการอย่างรอบด้าน

3. การขาดความรู้ ข้อมูล และการฝึกอบรมที่จำเป็นในกลุ่มผู้ให้บริการโดยเฉพาะอย่างยิ่งแต่ละฝ่ายมีความรู้ด้านวิชาชีพของตนแต่ขาดความรู้ด้านการประสาน-งาน และการบริการต่าง ๆ

4. การขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารระบบบริการสาธารณะโดยตรง สภาพปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากการที่แต่ละหน่วยงานต่างแยกกันให้บริการ ในขณะที่ผู้รับบริการมีปัญหาและความต้องการที่หลากหลาย และควรได้รับการบริการแบบองค์รวมไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้น ควรมีการกำหนดหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการชี้แนวทางนโยบายและทรัพยากร มุ่งเน้นการบริหารจัดการดูแลในท้องถิ่นเป็นหลัก มีการศึกษาความต้องการของผู้สูงอายุอย่างเป็นองค์รวม

สรุป

จากการประมวลเอกสาร เห็นได้ว่าในการศึกษาเรื่องนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีผู้ที่ศึกษาแนวคิดและให้ความหมายหรือกรอบแนวคิดที่หลากหลายแนวทาง ดังนั้นการศึกษากรอบแนวคิดและแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำให้ผู้วิจัยมีความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี โดยพิจารณาจากตัวแบบที่แตกต่างกัน รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากรทั้งในด้าน

ตัวบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความสามารถ มีทักษะ และมีทัศนคติในทางบวกต่อนโยบาย มีความพร้อมของงบประมาณ มีแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและมอบอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประกอบด้วย การประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ มีปัจจัยหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ดังตาราง 1 ดังนี้

ตาราง 1

ปัจจัยที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการหรือนักวิจัย	ปัจจัยสำคัญ/ข้อค้นพบ
Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-488) Van Horn (1979, pp. 120-121)	1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย 2. ทรัพยากร 3. การสื่อสารระหว่างองค์กร 4. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 5. เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม 6. การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน
Greenwood et al. (1975, p. 80)	1. ผู้ร่วมโครงการที่ให้การสนับสนุน 2. การได้รับสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากผู้บริหาร 3. มีแนวทางการบริหารที่ยืดหยุ่นในการดำเนินงาน
Pressman and Wildavsky (1973, p. 3)	1. ความหลากหลายของผู้เข้ามามีส่วนร่วม 2. ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ 3. ทรัพยากร และการกำหนดหน่วยงาน 4. การได้รับการสนับสนุน จากหน่วยงานส่วนกลาง 5. การบรรลุเป้าหมายนโยบายที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและแนวทางปฏิบัติ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุดงานวิจัย

ตาราง 1 (ต่อ)

นักวิชาการหรือนักวิจัย	ปัจจัยสำคัญ/ข้อค้นพบ
Berman and McLanghlin (1977, p. 137)	1. การมีส่วนร่วม 2. บรรยากาศขององค์กร
Keen (1976, p. 31)	1. ปัจจัยด้านความต้องการเปลี่ยนแปลง 2. ความตั้งใจจริงของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 3. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงาน 4. ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
Elmore (1979, p. 605)	1. โครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจและแรงจูงใจ 2. การใช้ดุจพินิจ และทรัพยากร 3. กระจายอำนาจให้หน่วยงาน
Mazmanian and Sabatier (1980, p. 545)	1. ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2. ทรัพยากรที่เพียงพอ 3. เงื่อนไขทางด้านนวัตกรรมทัศนคติ และทักษะของบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
Sorg (1983, pp. 391-406)	1. พฤติกรรมส่วนบุคคลของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 2. ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย
Hogwood and Gunn (1984, p. 23)	1. โครงสร้างขององค์กร 2. สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร 3. การมีส่วนร่วม
Alexander (1985, pp. 403-426)	1. การกำหนดเป้าหมายของนโยบาย 2. การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กร 3. ความต่อเนื่องของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ
Warwick (1975, p. 85)	1. การกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานของนโยบาย 2. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย
Attewell and Gerstein (1979, pp. 311-327)	1. การมอบหมายงานจากส่วนกลางชัดเจน 2. ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ตาราง 1 (ต่อ)

นักวิชาการหรือนักวิจัย	ปัจจัยสำคัญ/ข้อค้นพบ
	3. การกำหนดภารกิจ ผู้รับผิดชอบ
วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 130-146)	1. การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน
	2. มีการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน
	3. ความพร้อมด้านทรัพยากร
	4. การมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม
	5. การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น
อุทัย เลาหวิเชียร (2543, หน้า 311-316)	1. ทรัพยากร
	2. สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
	3. ความพร้อมด้านบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
Panova (2007, pp. 154-160)	1. ความร่วมมือกันทุกภาคส่วน
	2. มีหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
	3. สมรรถนะของหน่วยงาน
	4. การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ
Hill and Delaunay (2003, pp. 86-90)	1. ความพร้อมของทรัพยากร
	2. ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
	3. การจัดโครงสร้างขององค์กร
	4. มีระบบการให้บริการที่มีคุณภาพ
Linn et al. (2002, pp. 160-192)	1. การกระจายอำนาจ/การถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น
	2. สมรรถนะของหน่วยงาน
	3. ความพร้อมด้านงบประมาณ
	4. การมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชน
	5. การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน
Spence and Atherton (1991, pp. 19-35)	1. ควรใช้ระบบการส่งบริการสาธารณะในการให้ความช่วยเหลือและการสงเคราะห์ที่ไม่เป็นทางการร่วมกับการช่วยเหลือแบบเป็นทางการ

ตาราง 1 (ต่อ)

นักวิชาการหรือนักวิจัย	ปัจจัยสำคัญ/ข้อค้นพบ
	2. ส่งเสริมให้ผู้รับบริการเข้ามามีส่วนร่วม
Masuda and Kojima (2001, pp. 37-54)	1. รูปแบบการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุต้องมีการพัฒนาระบบการให้บริการตามความต้องการ
	2. สถานะการณ์ของผู้สูงอายุที่เปลี่ยนแปลงไป
Guat (2007, pp. 36-57)	1. รูปแบบการประกันการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว
	2. มาตรฐานด้านการบริการที่มีประสิทธิภาพ
	3. ความเข้มแข็งทางด้านสังคม วัฒนธรรมและบริบททางการเมือง
Hormanova and Richardson (2002, pp. 378-382)	1. สถานการณ์บุคคลสูงอายุ
	2. การส่งเสริมสนับสนุน การจัดทำนโยบายผู้สูงอายุจากรัฐบาล
	3. การให้ความสำคัญแก่ค่านิยม จริยธรรม ความเท่าเทียมกัน และความยุติธรรมในสังคม
	4. การมอบอำนาจ/การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น
Olum (2002, pp. 110-120)	1. สิทธิของผู้สูงอายุในการมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็น ในรูปแบบการให้บริการสาธารณะ
	2. ความพร้อมทางด้านทรัพยากรบุคคล
	3. ความพร้อมด้านงบประมาณ
Benjamin (2005, pp. 67-83)	1. ความพร้อมของทรัพยากร
	2. การบริการสังคมแบบบูรณาการ
Lucy, Dennis, and Guthrie (1977, pp. 687-697)	1. ทรัพยากร
	2. กิจกรรมหรือกระบวนการ
Butler (1998, pp. 127-135)	1. งบประมาณ
	2. สมรรถนะของหน่วยงาน
	3. ความรู้ข้อมูลและความเป็นวิชาชีพของผู้ให้บริการ

การบูรณาการองค์ความรู้เพื่อสังเคราะห์เป็นกรอบของการวิจัย

จากแนวทางการศึกษาและผลงานวิจัยของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมา สามารถสรุปแนวทางการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการตะวันตก เช่นของ Elmore (1979), Greenwood et al. (1975), Mazmanian and Sabatier (1980), Pressman and Wildavsky (1984), Van Meter and Van Horn (1975) เป็นต้น มีกรอบการวิเคราะห์ที่ให้ความสำคัญในกระบวนการคือ การศึกษามุ่งที่จะเสนอหรืออธิบายปรากฏการณ์ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าผลผลิตของนโยบายเกิดจากผลกระทบของปัจจัยอะไรบ้าง ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านั้นมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างไร แต่ละปัจจัยในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ เพียงใด ข้อคิดเห็นนี้อาจยืนยันได้โดยการพิจารณาจำแนกแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในทรรศนะของวรเดช จันทรศร (2551, หน้า 130-146) ในกรอบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจากการสำรวจวรรณกรรมพบว่า วรเดช จันทรศร ได้เสนอกรอบการวิเคราะห์ ไว้ 6 แนวทาง คือ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบด้านการจัดการ ตัวแบบการพัฒนาองค์การ ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และตัวแบบทั่วไป พบว่า ความสนใจการศึกษาล้วนมุ่งอธิบายปรากฏการณ์ของความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะส่งผลหรือผลกระทบต่อผลผลิตของนโยบายเช่นกัน การพิจารณากรอบการวิเคราะห์ที่ผ่านมาสามารถเชื่อมโยงไปถึงการนิยามแนวความคิดของ “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ตามหลักการของ Pressman and Wildavaky (1973, p. 3) ที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับปฏิบัติการที่มุ่งไปสู่การกระทำให้บรรลุผล และการนิยามของ Barrett and Fudge (1981, pp. 12-14) ที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังจะหมายถึงการสังเกตปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้น

ดังนั้น สรุปได้ว่ากรอบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ มุ่งสนใจที่จะศึกษากระบวนการที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ของนโยบาย เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพยายามอธิบายว่า มีปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้างที่มีความสำคัญและน่าสนใจ ปัจจัยเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างไร และปฏิสัมพันธ์หรือความสัมพันธ์ของปัจจัยเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของนโยบายมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ ในกรอบการวิเคราะห์ของ Elmore (1979, p. 605) ที่กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของอำนาจการตัดสินใจ เพราะว่าความชัดเจนหรือความคลุมเครือของเป้าหมายส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่พบว่า มีการมอบหมายภารกิจและมอบหมายงานที่ชัดเจนและมีการจัดสรรทรัพยากรชัดเจน เช่น การศึกษาของ Greenwood et al. (1975, p. 80) ได้ทำการศึกษาแผนงานของรัฐบาลกลาง ในการสนับสนุนการเปลี่ยนด้านนวัตกรรมในสถานศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในปี ค.ศ. 1975 ผลการศึกษาพบว่าตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตามได้แก่ ผู้ร่วมโครงการที่ให้การสนับสนุนผู้บริหารทุกระดับ มีแนวทางการยืดหยุ่นในการดำเนินงาน และความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ และปัจจัยด้านความรู้ความสามารถยังได้ถูกให้ความสำคัญในตัวแบบทางด้านการจัดการที่พัฒนาขึ้นโดยวรเดช จันทรศร (2551, หน้า 130-146) ที่เชื่อว่าประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกเหนือจากขึ้นอยู่กับโครงสร้างงบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ ยังขึ้นอยู่กับบุคลากรขององค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถ ทั้งด้านบริหารและเทคนิคอย่างพอเพียง และทรรศนะของ Van Horn (1979, pp. 120-121) ได้ศึกษาการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติในปี ค.ศ. 1979 โดยได้สร้างตัวแบบขึ้นมาศึกษาที่เรียกว่า “ตัวแบบการนำนโยบายระหว่างรัฐไปปฏิบัติ” เป็นผลมาจากปัจจัยด้านทัศนคติของข้าราชการ ลักษณะของหน่วยงานในท้องถิ่น ความเพียงพอของงบประมาณและการเสริมแรง ระดับความชัดเจนของกระบวนการปฏิบัติ และระดับความเปลี่ยนแปลงมาตรฐานนโยบายและวัตถุประสงค์ และสภาพแวดล้อมของนโยบายระดับชาติ ได้แก่ การสื่อความหมาย การกระตุ้นส่งเสริมและการเปลี่ยนนโยบาย

สรุปภาพรวมได้ว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติที่นักวิชาการให้ความสำคัญและมีความสอดคล้องในงานวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความพร้อมและความเพียงพอของทรัพยากร ความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ และการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน

แนวคิดการวัดประสิทธิผลในการนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

แนวคิดการวัดประสิทธิผลซึ่งมีนักวิชาการได้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

Friedlander and Pickle (1968, pp. 289-304) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลไว้ว่า เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความมีประสิทธิผล คือ ความมากน้อยของการมีองค์การสนองตอบต่อความต้องการของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกค้าวัดได้จากสิ่งที่ลูกค้าได้รับจากหน่วยงานในแง่ของคุณภาพสินค้าหรือบริการ ปริมาณและความได้มาตรฐานของสินค้าหรือบริการ ความรวดเร็วของการบริการ ความเต็มใจช่วยเหลือความเป็นมิตรและลักษณะท่าทีของพนักงานหรือพฤติกรรมของพนักงานนั้นเอง ซึ่งจากความหมายดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าความมีประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะไม่ใช่เฉพาะวิเคราะห์ในกรอบของการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานเท่านั้น แต่เป็นการวิเคราะห์ในกรอบที่กว้างขึ้น โดยเน้นการที่หน่วยงานสามารถสนองตอบต่อความต้องการของผู้รับบริการได้ด้วย ไม่ใช่เพียงในเชิงปริมาณเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงคุณภาพ ความรวดเร็ว แล้วการมีสัมพันธภาพที่ดีด้วย

ตามแนวคิดของ Friedlander and Pickle (1968, pp. 289-304) สามารถสรุปได้หลักการที่สำคัญ 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง แนวทางการวัดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะมีอยู่ 2 แนวทาง คือ แนวทางการวัดแบบอัตวิสัย และแนวทางการวัดวัตถุวิสัย โดยแนวทางแรกเน้นวัดจากผู้รับบริการ และในแนวทางที่สองวัดจากผู้ให้บริการ

ประการที่สอง แนวทางการวัดแบบอัตวิสัยที่เน้นสอบถามความคิดเห็นจากผู้รับบริการซึ่งสามารถวัดได้ 6 มิติย่อย ๆ คือ (1) ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (2) ความเสมอภาคในการให้บริการ (3) การให้บริการที่ตรงเวลา (4) การให้บริการอย่างพอเพียง (5) ความต่อเนื่องในการให้บริการ และ (6) ความก้าวหน้าในการให้บริการ

ในแนวคิดนี้มีฐานคติที่ว่าผู้รับบริการมีความสามารถในการรับรู้ถึงการบริการที่ได้รับซึ่งแต่ละบุคคลจะแตกต่างกันไป

ประการที่สาม แนวทางการวัดแบบวัตถุวิสัยเน้นการวัดที่การให้บริการสาธารณะของผู้ที่ทำหน้าที่ให้บริการสามารถวัดได้จากหลักการ ดังนี้ (1) ประสิทธิภาพ

การให้บริการ โดยวัดจากการเปรียบเทียบระหว่างผลผลิตที่เกิดขึ้นกับปัจจัยนำเข้าในเชิงปริมาณและเปรียบเทียบกับความพึงพอใจของประชาชน และ (2) ประสิทธิผลของการให้บริการ เป็นการวัดการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานและความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

Kelly, McDaid, Ludbrook, and Powell (2005, pp. 48-52) ทำการศึกษาประสิทธิผลของการบริการสุขภาพของภาครัฐ พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การให้บริการด้านสุขภาพมีประสิทธิผล คือ การให้บริการอย่างใกล้ชิด การอำนวยความสะดวกในการให้บริการ ความพร้อมของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ด้านความพอเพียงของเจ้าหน้าที่ และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อการให้บริการ และผลการศึกษาพบว่า การให้บริการแก่ประชาชนจะประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องมีการให้บริการที่ดี มีการจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิผล คือ การมีการติดตามผลการใช้งบประมาณในการให้บริการแก่ประชาชนและคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายในการให้บริการ

สำหรับการศึกษาตัวแบบการจัดบริการสาธารณะโดย Peterson, Prasse, Shinn, and Swerdik (อ้างถึงใน Jimerson, Burns, & Van Derheyden, 2007, p. 290) เสนอตัวแบบการจัดบริการเพื่อปรับปรุงการจัดบริการสาธารณะไปถึงผู้ที่ยากจนที่สุด และกลุ่มไม่มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตอื่น ๆ ในสังคม เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิผล โดยการใช้ตัวชี้วัดการใช้ความช่วยเหลือในสิ่งของที่ตรงกับความต้องการ และตัวแบบดังกล่าวจะเป็นตัวแบบที่พัฒนาการให้บริการสวัสดิการสังคมของประเทศซึ่งมีหลักการที่เป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาการส่งบริการภาครัฐโดยประเทศแอฟริกาใต้ใช้เป็นวิธีการยกระดับการบริการ ดังนี้คือ (1) การมีส่วนร่วม (participation) ของประชาชนในกระบวนการให้บริการภาครัฐ (2) ประชาชนมีสิทธิในการเสนอแนะแนวทางในการจัดบริการสังคมภาครัฐ (3) ประชาชนมีสิทธิที่จะร่วมกันตัดสินใจในการออกแบบนโยบายและการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน (4) การเข้าถึงบริการ การพัฒนาการบริการสังคมควรจะให้บริการกลุ่มเป้าหมายที่เดือนร้อนไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคลหรือกลุ่ม ไม่ควรจะได้รับการปฏิเสธในการเข้าถึงการบริการเพียงเพราะว่าขาดองค์ความรู้ว่าจะเข้าบริการได้อย่างไร (5) ความเสมอภาค (equity) การจัดสรรทรัพยากรควรจะขึ้นอยู่กับความต้องการลำดับ

ความสำคัญและภาวะที่บุคคลหรือกลุ่มนั้นประสบปัญหา (6) ความโปร่งใส (transparency) ประชาชนควรได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ การบริการและกระบวนการจัดการ (7) ตรวจสอบได้ (accountability) ทั้งกฎหมาย นโยบาย และกฎข้อบังคับควรจะไปในแนวทางเดียวกัน (8) ความเพียงพอของทรัพยากร (appropriateness) ภาครัฐควรจะตอบสนองตามสภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง (9) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) เป้าหมายการให้บริการภาครัฐควรจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด (10) ความเป็นหุ้นส่วน (partnership) ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะควรเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของภาครัฐ ประชาสังคม และภาคเอกชน (11) การบูรณาการทางสังคม (social integration) นโยบายและโครงการควรจะส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม และ (12) ความยั่งยืน (sustainability) ในระยะยาว กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับบริการควรจะได้รับการบริการอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

โดยปัจจัยที่สนับสนุนความมีประสิทธิภาพของตัวแบบในการนำการบริการสาธารณะไปปฏิบัติ คือ ทรัพยากรมนุษย์ อาทิ ผู้บริหาร นักวิชาชีพ บุคลากรผู้ช่วย เจ้าหน้าที่สำนักงาน อาสาสมัคร ลูกจ้างชั่วคราว เป็นต้น โดยที่บุคคลเหล่านี้ ควรได้รับการฝึกอบรมและการศึกษาในรูปแบบองค์รวม เพื่อจะได้จัดบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จบการศึกษาสาขาวิชาชีพและมีการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง มีการฝึกอบรมทักษะในการส่งบริการ และมีการอบรมอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญบุคลากรต้องมีจริยธรรมในวิชาชีพ

ส่วนปัจจัยที่ส่งผลให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิผล คือ การมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการบริการแก่ประชาชน เช่น สำนักงานที่ตั้ง สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมาย เช่น บ้านพักคนชรา ระบบการขนส่งสำหรับการเยี่ยมบ้านของนักวิชาชีพและผู้ช่วย เป็นต้น

นอกจากนั้น ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลในการนำการบริการสาธารณะไปปฏิบัติ คือ การจัดการข้อมูลข่าวสารเพื่อการติดตามและประเมินผล เพราะว่าถ้าการจัดการข้อมูลขาดประสิทธิภาพจะเป็นไปไม่ได้ที่จะมีการวางแผนการให้บริการได้ตรงกับความต้องการของประชาชน ในวิธีการบริหารแบบดั้งเดิม ทำให้ผู้ให้บริการล้มเหลวในการ-

ให้บริการ เนื่องจากไม่มีมาตรฐานในการให้บริการ หรือระยะเวลาที่ได้รับการบริการไม่รวดเร็วและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ยาก ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้รับบริการไม่ได้มีการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน

ดังนั้น จากการทบทวนวรรณกรรมที่กล่าวมาข้างต้น ในการวัดประสิทธิผลในการนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ผู้วิจัยสังเคราะห์แนวทางการวัดประสิทธิผลจากแนวคิดของ Friedlander and Pickle (1968, pp. 289-304) โดยมีองค์ประกอบย่อย ดังนี้

1. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ หมายถึง การที่ผู้ให้บริการได้การตอบสนองคำชมเชยจากผู้ให้บริการ ไม่มีการร้องเรียนในการให้บริการ

2. ความเสมอภาคในการให้บริการ หมายถึง การที่ผู้ให้บริการให้ความเท่าเทียมกันในการบริการ ไม่มีบริการเป็นพิเศษแก่บุคคลใด และการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะโดยไม่มีปิดบัง

3. ความตรงต่อเวลาในการให้บริการ หมายถึง การที่ผู้ให้บริการสามารถบริการได้รวดเร็ว เสร็จสิ้นตามแผนการดำเนินงาน ตรงตามกำหนดเวลา

แนวคิดการบริการสาธารณะ

ความหมายของการบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ (public service) คือ กิจกรรมการให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนซึ่งเป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ส่วนใหญ่มักจะเป็นหน่วยงานของรัฐ (ประยูร กาญจนดุล, 2538, หน้า 108) ถึงแม้ว่าอาจจะมีนักวิชาการบางท่านที่เห็นว่า การให้บริการสาธารณะนั้น ไม่จำเป็นจะต้องเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่อาจเป็นของภาคเอกชนก็ได้ (Caiden อ้างถึงใน Suchitra, 1986, p. 238) อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการสาธารณะนั้นจะกระทำโดยภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม การให้บริการสาธารณะก็มักจะเกี่ยวข้องกับผู้ให้บริการ (providers) กิจกรรมการให้บริการ (service) และผู้รับบริการ (recipients) (ปิยะ อุทาโย, 2539, หน้า 25)

Varmar (1972, p. 20) พิจารณาการให้บริการสาธารณะว่าเป็นกระบวนการให้บริการซึ่งมีลักษณะที่เป็นพลวัต (dynamics) โดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นได้เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรผลิตการบริการให้ได้ตามแผนงานที่วางไว้ และการเข้าถึงเพื่อรับบริการ จากความหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบ (system approach) ที่มีการมองว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการใช้ปัจจัยนำเข้า (input) เข้าสู่กระบวนการผลิต (process) และออกมาเป็นผลผลิต หรือการบริการ (output) โดยทั้งหมดจะต้องเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ การประเมินผลจะช่วยให้ทราบถึงผลผลิตหรือการบริการที่เกิดขึ้น ว่าเป็นไปอย่างไร ซึ่งจะเป็นข้อมูลป้อนกลับ (feedback) เป็นปัจจัยนำเข้าต่อไป ด้วยเหตุนี้ ระบบการให้บริการสาธารณะจึงมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

Lucy et al. (1977, pp. 687-697) มองว่าการให้บริการสาธารณะ มี 4 ส่วนที่สำคัญ คือ (1) ปัจจัยนำเข้า (input) หรือทรัพยากร ได้แก่ บุคลากร ค่าใช้จ่ายอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก (2) กิจกรรม (activities) หรือกระบวนการ (process) หมายถึง วิธีการที่จะใช้ทรัพยากร (3) ผลสัมฤทธิ์ (results) หรือผลผลิต (output) หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้น หลังจากการมีการใช้ทรัพยากร และ (4) ความคิดเห็น (opinions) ต่อผลกระทบ (impacts) หมายถึง ความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับ

McKevitt (1998, p. 1) ให้ทัศนะว่า บริการสาธารณะเป็นภารกิจของภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเป็นการดำเนินงานเพื่อปกป้องความสงบเรียบร้อยและส่งเสริมบำรุงฐานะความเป็นอยู่ที่ผาสุกของประชาชน เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งในเรื่องความเป็นอยู่ สุขภาพ การศึกษา ความปลอดภัย และสวัสดิการสังคม

Haque (2001, pp. 114-116) ให้ความเห็นว่า การบริการสาธารณะหรือการบริการประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก ดำเนินการให้ด้วยความรวดเร็วมีความถูกต้องด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม

ปรัชญา เวสารัชช์ (2540, หน้า 6) กล่าวถึงการบริการสาธารณะ หมายถึง การบริการประชาชนโดยหน่วยงานของรัฐ เป็นการอำนวยความสะดวกที่หน่วยงานของรัฐ

ให้แก่ประชาชน ทั้งนี้อาจกำหนดให้ประชาชนได้รับบริการที่หน่วยงานของรัฐหรืออาจส่งเจ้าหน้าที่ออกไปให้บริการในจุดที่ประชาชนสะดวกก็ได้

สรุปความหมายการบริการสาธารณะ อาจกล่าวได้ว่า การบริการสาธารณะหมายถึง กิจกรรมบริการที่ภาครัฐในฐานะผู้ให้บริการเป็นผู้จัดทำขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในฐานะของผู้บริการให้ได้รับความพึงพอใจ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่มีความสุข และเกิดความเสมอภาคกับคนทุกกลุ่ม

ประเภทของการบริการสาธารณะ

จากความหมายของบริการสาธารณะข้างต้น สามารถนำมาจัดแบ่งประเภทของบริการสาธารณะได้เป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะทางภาครัฐ และบริการสาธารณะของทางอุตสาหกรรมพาณิชย์ มีรายละเอียดดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, หน้า 34-36)

1. บริการสาธารณะทางภาครัฐ ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องจัดทำเพื่อความต้องการของประชาชน ส่วนใหญ่จะเป็น เรื่องเกี่ยวกับการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่ภาครัฐต้องอาศัย “อำนาจพิเศษ” ตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในการป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

2. การบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม คือ บริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจ (government enterprise) เอกชน หรือหน่วยงานทางธุรกิจของเอกชน ทั้งในด้านวัตถุแห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน

รัฐวิสาหกิจ ในการบริการภาครัฐจะหมายถึง การเป็นหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพเสมือนภาคเอกชน ทั้งนี้ เป็นให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนผู้รับบริการ แต่ในขณะเดียวกัน รัฐวิสาหกิจ ก็คือ หน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นองค์การอิสระ (autonomy) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายทั้งในด้านการบริหารภาครัฐเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ

และเพื่อผลประโยชน์ทางด้านการค้าซึ่งก็คือผลกำไรไปด้วยพร้อม ๆ กัน (Christensen & Laegreid, 2003, p. 121)

รูปแบบของการบริการสาธารณะในประเทศไทย

การบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ บริการสาธารณะที่โดยสภาพแล้วเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยมีรูปแบบการดำเนินการ 3 รูปแบบ คือ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ สำหรับประเทศไทย มีการแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะโดยระบบราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2549, หน้า 90-92)

1. การจัดทำบริการสาธารณะส่วนกลาง คือ การบริการสาธารณะที่ภาครัฐจัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ เช่น การรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การป้องกันสาธารณะภัย หรือเกี่ยวกับการให้ความสะดวกสบายและการอนามัย ได้แก่ การคมนาคม การประมง การชลประทาน การสาธารณสุข การศึกษา การคลัง เป็นต้น องค์การที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

2. การจัดทำบริการสาธารณะในส่วนภูมิภาค คือ บริการสาธารณะที่ภาครัฐจัดขึ้นตามเขตปกครองหรือจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปประจำในแต่ละจังหวัด และยังอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง งบประมาณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในจังหวัดก็ใช้งบประมาณแผ่นดินของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น

3. การจัดทำบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น คือ บริการสาธารณะบางอย่างที่ภาครัฐมอบหมายให้องค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์การท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการ มีงบประมาณทรัพย์สินบางส่วนของตนเอง มีอำนาจดำเนิน

กิจการได้โดยอิสระ ภาครัฐเป็นเพียงผู้คอยกำกับดูแลเท่านั้น ส่วนราชการที่จัดทำบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ซึ่งนันทวัฒน์ บรมานันท์ (2547, หน้า 11) ได้ให้ความหมายของ การบริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะดังนี้ (1) เป็นภารกิจที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น กำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การกำจัดน้ำเสียในชุมชน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (2) เป็นภารกิจที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การฌาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

ส่วนราชการบริหารทั้ง 3 ส่วนนี้ จะต้องมีความสัมพันธ์กันเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในเขตต่าง ๆ ของประเทศได้เกิดความร่วมมือประสานงานกันและดำเนินไปโดยไม่ขัดแย้ง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในแต่ละท้องที่ให้ใกล้ชิดและทั่วถึงยิ่งขึ้น

การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ

แนวคิดการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุในระดับสากล

ประกาศว่าด้วยผู้สูงอายุของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ ตามที่องค์การสหประชาชาติ ได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนประกาศใช้เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2491 ซึ่งในข้อ 24 แห่งปฏิญญาสากลนี้มีบัญญัติว่าทุกคนมีสิทธิที่จะมีความเป็นอยู่ในมาตรฐานที่ถูกต้องเหมาะสมในด้านสุขภาพความผาสุกของตนเอง และครอบครัว รวมทั้งในด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและการบริการที่จำเป็นอื่น ๆ และมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันในยามว่างงานเจ็บป่วย

ไร้ความสามารถ เป็นหม้าย ชราภาพ หรือขาดปัจจัยในการครองชีพ อื่น ๆ เนื่องมาจากเหตุอันพ้นวิสัยที่ตนเองจะควบคุมได้

จากการศึกษาพบว่า แนวความคิดนี้มาจากการประชุมสมัชชาสมัยสามัญครั้งที่ 3 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) โดยมีประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งประเทศไทยได้ร่วมกันลงคะแนนเป็นเอกฉันท์ ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 25 (1) โดยกำหนดว่า “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอ สำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลทางการแพทย์และบริการที่จำเป็น และมีสิทธิในความมั่นคงยามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ เป็นหม้าย วัยชรา หรือขาดอาชีพอื่นในพฤติกรรมที่นอกเหนืออำนาจตน” (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, 2554) และนอกจากนี้แล้ว รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงเรื่องของปัจเจกบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เพราะว่าในการบริการสาธารณะตามหลักปัจเจกชน เชื่อว่าบุคคลจะมีความภาคภูมิใจในศักยภาพของตน และมีปฏิกิริยาโต้ตอบสิ่งแวดล้อมภายนอกในสังคมแต่ละบุคคลแตกต่างกันไป การจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุควรจัดโดยคำนึงถึงความสามารถ หรือศักยภาพของผู้สูงอายุในการแสดงออกมาต่อสิ่งแวดล้อมภายนอกในสังคม และควรใช้ทรัพยากรในชุมชนเพื่อช่วยส่งเสริมการจัดกิจกรรมหรือบริการเพื่อตอบสนองต่อผู้สูงอายุให้ได้มากที่สุด และนอกนั้นแล้วรัฐบาลจะต้องนำแนวคิดในเรื่องของการเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เข้ามาบริหารจัดการด้านสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน เพราะว่าแนวความคิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากค่านิยมของสังคมประชาธิปไตย คือ การ-ยอมรับว่ามนุษย์มีศักดิ์ศรี มีความต้องการ มีความสามารถและความรู้สึกต่าง ๆ ที่สามารถแสดงออก การบริการด้านสังคมที่ยึดแนวนี้จะเคารพสิทธิ และศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ ถือว่าผู้สูงอายุมีประสบการณ์มาก มีวัยวุฒิสูง ต้องการได้รับการให้เกียรติจากสังคมมากกว่าวัยอื่น ๆ แนวความคิดในการจัดกิจกรรมโดยยึดหลักแนวนี้จึงเป็นการ-ตอบสนองที่ตรงกับความต้องการของผู้สูงวัยวุฒิวิธีหนึ่ง จะเห็นได้ว่า สิทธิมนุษยชน (human right) เป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดสิทธิของบุคคล สิทธิของเด็ก สตรี คนชรา และผู้พิการทุพพลภาพ ที่เน้นให้การพิทักษ์ปกป้อง คุ้มครองสิทธิของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว โดยเฉพาะบริการพื้นฐานที่

ประชาชนไทยควรได้รับ เช่น บริการด้านการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี บริการประกันสุขภาพจากโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา, 2546, หน้า 6) นอกจากนี้ยังพบว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ ได้มีส่วนทำให้รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ เห็นความสำคัญทุกรัฐบาลพยายามที่จะขยายบทบาทของรัฐในงานด้านสงเคราะห์ประชาชนเพิ่มขึ้น รัฐบาลพยายามจะช่วยให้ประชาชนมีปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย อีกทั้งยังได้จัดให้มีหลักประกันในการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัวอย่างทั่วถึง โดยรัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในด้านสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุ ระหว่างวันที่ 26 กรกฎาคม ถึงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2525 ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย องค์การสหประชาชาติได้มีแผนการปฏิบัติการระยะยาวระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และมีมติให้สมาชิกได้ดำเนินการจัดบริการสาธารณะตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ประกอบด้วย 2 แนวความคิดหลัก ได้แก่ แนวความคิดด้านมนุษยธรรม และแนวความคิดด้านการพัฒนา ดังนี้ (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา, 2546, หน้า 6-7)

1. แนวความคิดด้านมนุษยธรรม หมายถึง การที่ผู้สูงอายุควรได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1.1 ด้านสุขภาพอนามัยและโภชนาการ ผู้สูงอายุควรได้รับการรักษาพยาบาลและฟื้นฟูบริการสุขภาพการโภชนาและมีมาตรการป้องกันโรคและความพิการ

1.2 ด้านที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ผู้สูงอายุควรได้อยู่อาศัยในบ้านตนเองอย่างอิสระมากที่สุด การสร้างที่อยู่อาศัยเหมาะสมกับสภาพและมีเครื่องอำนวยความสะดวกให้พอเพียง โดยเฉพาะผู้ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการเคลื่อนไหว และผู้พิการ นอกจากนั้น ควรมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านบริการสังคม อนามัย วัฒนธรรม งานด้านพักผ่อนหย่อนใจ การคมนาคม เป็นต้น

1.3 ด้านครอบครัว ควรสนับสนุนส่งเสริมให้ครอบครัวได้มีบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุ นอกจากนี้รัฐบาลและองค์กรเอกชนควรจะจัดให้มีมาตรการหรือบริการในการสนับสนุนครอบครัวที่เลี้ยงดูผู้สูงอายุ โดยเฉพาะครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ

1.4 ด้านสวัสดิการสังคม การให้บริการในด้านนี้ควรจะมีเป้าหมายที่เสริมสร้างและคงไว้ซึ่งบทบาทที่เป็นประโยชน์ของผู้สูงอายุในสังคมให้มากที่สุดที่จะกระทำได้ รวมทั้งการสนับสนุนให้กลุ่มเยาวชนและอาสาสมัครต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุ โดยที่รัฐบาลต้องพยายามยกเลิกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานครั้งนี้

1.5 ด้านความมั่นคงทางรายได้และการจ้างงาน รัฐควรมีหลักประกันรายได้ขั้นต่ำสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งอาจดำเนินการโดยการออกกฎหมายประกันสังคม หรือมาตรการอื่น ๆ นอกจากนี้ ควรจะมีการร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับนายจ้างองค์กรลูกจ้างหรือคนงานเพื่อจัดทำมาตรการที่จะสนับสนุนให้คนสูงอายุได้ปฏิบัติต่อไปภายใต้สหภาพการที่เหมาะสมและมีความมั่นคง

1.6 ด้านการศึกษา ควรจัดให้มีโครงการศึกษาที่ให้ผู้สูงอายุเป็นครู หรือเป็นผู้ที่ถ่ายทอดความรู้ต่าง ๆ วัฒนธรรม ประเพณี ศีลธรรม ควรกระตุ้นให้มีการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ทุกระดับ รวมทั้งในระดับมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังควรจะต้องให้การศึกษาแก่ ประชาชนทั่วไปตั้งแต่วัยเยาว์จนถึงผู้สูงอายุ ถึงกระบวนการชราภาพและวิธีเตรียมตัวเพื่อรับกับวัยสูงอายุ และการใช้เวลาให้เกิดประโยชน์

2. แนวความคิดด้านพัฒนา (development aspect of the aging) หมายถึงบทบาทของผู้สูงอายุในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในการทำให้ผู้สูงอายุมีผลในทางลบน้อยสุดต่อการเปลี่ยนแปลงด้านสังคม รวมทั้งในเรื่องของการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีบทบาทในด้านการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมด้วย จากแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุที่กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เกิดแนวทางดำเนินการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งได้แก่ การช่วยเหลือผู้สูงอายุในรูปสถานสงเคราะห์นั้นควรจะเป็นทางเลือกวิธีสุดท้าย ในเมื่อการช่วยเหลือวิธีอื่น ๆ ไม่สัมฤทธิ์ผล และครอบครัวยังต้องเป็นสถาบันหลักสำคัญสำหรับผู้สูงอายุต่อไปอีกแม้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว และควรจะต้องให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นในเรื่องของผู้สูงอายุต่อครอบครัว ทางสังคม และสิทธิพื้นฐาน ตลอดจนบริการอันเท่าเทียมกันระหว่างผู้สูงอายุเพศชายและเพศหญิง เป็นต้น

จากแนวคิดเบื้องต้นของสหประชาชาติเกี่ยวกับการบริการสาธารณะและดูแลสิทธิของผู้สูงอายุ สำหรับประเทศไทย ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า รัฐบาลควรกำหนดแนวทางในการพัฒนาผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีแนวคิดพื้นฐานต่อผู้สูงอายุในปัจจุบัน ดังนี้

1. ผู้สูงอายุได้ทำประโยชน์แก่สังคมในฐานะผู้ให้มากกว่าครึ่งชีวิต และจึงควรจะได้รับผลตอบสนองในฐานะเป็นผู้รับทางสังคม โดยเฉพาะความชอบธรรมในสิทธิมนุษยชนที่พึงมี ทั้งในด้านสุขภาพอนามัย การศึกษา ความมั่นคงทางรายได้ สังคมวัฒนธรรม และการบริการต่าง ๆ

2. ผู้สูงอายุที่มีความรู้ความสามารถ พลังความคิด โดยเฉพาะประสบการณ์ควรนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม และสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้สูงอายุยังคงมีบทบาทมีส่วนร่วมในสังคมนั้น นอกจากจะทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกไม่ว้าเหว่โดดเดี่ยวเห็นชีวิตมีคุณค่าแล้ว ยังช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถปรับตัวให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ได้ด้วย

3. ผู้สูงอายุควรจะได้อยู่กับครอบครัวอย่างอบอุ่น ได้รับความเคารพนับถือและการดูแลเอาใจใส่จากลูกหลาน

4. ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และไม่ได้รับการคุ้มครองดูแลจากครอบครัวควรที่จะได้รับการดูแลจากสังคมและภาครัฐ

5. ผู้สูงอายุควรได้รับข้อมูล ข่าวสาร รวมทั้งคำแนะนำถึงวิธีการป้องกันและรักษาสุขภาพอนามัยของตนเอง และในกรณีที่เจ็บป่วยควรจะได้รับการดูแลรักษาพยาบาล นอกจากนี้ ยังควรได้รับข่าวสารเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัวเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถปรับตัวเองให้เข้ากับสภาพความ-เปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ได้

การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุในบางประเทศ

การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุของประเทศสิงคโปร์ ประเทศสิงคโปร์เป็นอีกประเทศหนึ่งที่อยู่กลุ่มประเทศอาเซียนที่ให้ความสำคัญกับประชากรผู้สูงอายุ ดังที่ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายในปี ค.ศ. 1994 ว่าด้วยการดูแลพ่อแม่ (maintenance of parents act) ที่กำหนดว่าบุตรต้องดูแลพ่อแม่ ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์จะให้ความช่วยเหลือ

ด้วยการให้เงินสนับสนุนบุตรที่ดูแลพ่อแม่ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกันเป็นเงิน 4,500 ดอลล่าร์สิงค์โปร์ต่อปี หรือมีการลดหล่อนภาษีเงินได้สำหรับผู้ที่ต้องการดูแลผู้สูงอายุ ทั้งนี้เพื่อต้องการให้ผู้สูงอายุมีคุณค่าและสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างสมศักดิ์ศรี สำหรับแนวทางการจัดบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุของประเทศสิงคโปร์สามารถสรุปได้ ดังนี้ (สมรักษ์ รักษาทรัพย์ และคนอื่น ๆ, 2551, หน้า 53-55)

1. การบริการดูแลสุขภาพ โดยกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ ตรวจสุขภาพขั้นพื้นฐาน การฟื้นฟูผู้สูงอายุที่มีความบกพร่องทางจิตหรือทางกาย โดยกระทรวง-สาธารณสุขมีการร่วมมือกับองค์กรเอกชนและหน่วยงานอื่นในการให้บริการ

2. การบริการด้านการประกันรายได้ รัฐบาลสิงคโปร์ได้มีการจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง ซึ่งก่อตั้งในปี ค.ศ. 1995 ชาวสิงคโปร์ที่ทำงานทุกคนจะต้องมีเงินสะสมในบัญชีทั่วไปและบัญชีเฉพาะสามารถทยอยถอนออกไปใช้ได้ตามความจำเป็น แต่บัญชีเพื่อการรักษาพยาบาล สำรองไว้เพื่อรายจ่ายด้านการรักษาพยาบาลเท่านั้น

3. การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพโดยเน้นที่การใช้เงินออมผู้สูงอายุก่อน หากเงินที่ออมไว้ไม่เพียงพอรัฐบาลจะเข้ามาอุดหนุนค่ารักษาพยาบาลตามความเหมาะสม

4. การบริการด้านที่อยู่อาศัย โดยรัฐจะเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐในการให้สิทธิพิเศษ การเช่าบ้าน ของรัฐในราคาพิเศษ

กล่าวโดยสรุป สำหรับการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่ผู้สูงอายุของประเทศสิงคโปร์ คำนึงส่งเสริมให้ครอบครับดูแลผู้ผู้สูงอายุอย่างใกล้ชิด โดยภาครัฐจะลดหย่อนค่าภาษีในแก่บุตรที่ดูแลผู้สูงอายุ รวมถึงได้มีนโยบายการจัดกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางเพื่อดูแลสุขภาพและรักษาพยาบาล นอกจากนี้ ยังคำนึงถึงการส่งเสริมการดูแลสุขภาพและหลักประกันด้านสุขภาพ รวมถึงการจัดบริการที่อยู่อาศัยให้กับผู้สูงอายุตามนโยบายของรัฐ

การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น สำหรับภารกิจการจัดบริการ-สาธารณะที่รัฐบาลญี่ปุ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นการบริการเกี่ยวกับความต้องการของผู้สูงอายุ และการให้คำแนะนำปรึกษาหารือให้ความช่วยเหลือทั้งครอบครัวของผู้สูงอายุและตัวของผู้สูงอายุเอง ประกอบด้วย ดังนี้ (สมรักษ์ รักษาทรัพย์ และคนอื่น ๆ, 2551, หน้า 94-97)

1. การบริการด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นมีการบริการตรวจสุขภาพประจำปีแก่คนที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป โดยให้การรักษาพยาบาลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพถึงตัวบุคคลอย่างเอาใจใส่ และสำหรับผู้สูงอายุที่ไม่สามารถเดินทางมารับบริการที่หน่วยงานที่รัฐบาลจัดไว้ให้ได้ ทางรัฐบาลได้ส่งเสริมให้หน่วยงานการแพทย์และหน่วยงานพยาบาลไปตรวจเยี่ยมผู้สูงอายุถึงบ้าน ส่วนสิทธิค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้สูงอายุ ทั้งรัฐบาลระดับชาติและรัฐบาลระดับท้องถิ่นจะช่วยกันออกค่าใช้จ่ายให้

2. การบริการด้านที่พักอาศัย ทางรัฐบาลญี่ปุ่นจะให้บริการให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป ที่มีความจำเป็นหรือประสบปัญหาทางด้านการเงิน หรือปัญหาอื่น ๆ อันเป็นเหตุจำเป็นที่ต้องแยกออกจากครอบครัว

3. การบริการครอบครัวอุปการะ ซึ่งเป็นการบริการที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวหรือไร้ที่พึ่งขาดผู้อุปการะ โดยให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าไปอยู่กับครอบครัวที่จะให้การอุปการะผู้สูงอายุ จะต้องได้รับคำแนะนำและอยู่ในการควบคุมดูแลจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐด้วย

4. การบริการช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล รัฐบาลจะช่วยเหลือเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปที่ประสบปัญหาด้านค่าใช้จ่าย และมีรายได้ไม่เพียงพอ โดยรัฐบาลมีการจัดกองทุนสำหรับค่ารักษาพยาบาลสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย

5. การจัดบริการแม่บ้าน ซึ่งภาครัฐจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุที่ต้องอยู่คนเดียวและต้องการคนช่วยทำงานบ้านโดยการจัดส่งแม่บ้านไปช่วยเหลือผู้สูงอายุในการทำงานบ้านต่าง ๆ เช่น การทำงานความสะอาดที่อยู่อาศัยและการช่วยเหลืออื่น ๆ ที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุสบายขึ้น

6. ศูนย์บริการคนชรา ซึ่งทางรัฐบาลได้จัดขึ้นในย่านแหล่งชุมชนที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ ได้แก่ บริการด้านการศึกษา การบริการด้านนันทนาการ การบริการให้คำปรึกษาหารือ ซึ่งเหตุผลหลักเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความสะดวกด้านการบริการและได้มีโอกาสทำกิจกรรมร่วมกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นโดยรวม มุ่งเน้นการจัดบริการสาธารณะที่ครอบคลุมในด้านการรักษาพยาบาล การบริการด้านที่พักอาศัย การบริการครอบครัวอุปการะ การบริการช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล การจัดบริการแม่บ้าน การบริการศูนย์คนชราในชุมชน และบริการอื่น ๆ ได้แก่ บริการพี่เลี้ยงสำหรับผู้สูงอายุ การออกกฎหมายว่าด้วยการประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว

การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุของประเทศนอร์เวย์ ประเทศนอร์เวย์เป็นกลุ่มประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ที่ให้ความสำคัญแก่ประชากรผู้สูงอายุในระดับที่สูงอีกประเทศหนึ่ง ดังเห็นได้จากรายได้ของรัฐจากการจัดเก็บภาษีของประชาชนได้ถูกนำมาใช้ในลักษณะการกลับคืนให้ประชาชนในระบบประกันสังคม อย่างรายได้ประมาณร้อยละ 30 หรือ 1 ใน 3 ของภาษีที่เก็บได้ รัฐได้นำไปใช้ในการให้สวัสดิการสงเคราะห์และการใช้จ่ายในด้านสุขภาพของประชากรผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่าเป็นอีกหนึ่งประเทศที่ประชากรกลุ่มผู้สูงอายุสูงขึ้นทุก ๆ ปี (Population Reference Bureau, 2010) เนื่องจากประชากรผู้สูงอายุมีอายุยืนยาวขึ้น ต่อมารัฐบาลพยายามสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัยออสโล เป็นผู้ดำเนินการวิจัย พัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงในผู้สูงอายุซึ่งดำเนินการศึกษาต่อเนื่องเป็นเวลาเกือบ 50 ปี และได้นำผลของการวิจัยมาเป็นข้อมูลสำคัญที่ช่วยในการตัดสินใจด้านการจัดบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ สำหรับการบริการที่สำคัญ คือ (สิริพันธ์ นักรบ และพงษ์สวาท กายอรุณสิทธิ, 2546, หน้า 25-39)

1. ด้านสุขภาพ ซึ่งนับได้ว่ารัฐบาลนอร์เวย์ให้ความสำคัญในลำดับต้น ๆ และให้งบประมาณในการดูแลสุขภาพแก่ผู้สูงอายุมากคือ ร้อยละ 30 ของภาษีที่จัดเก็บและขณะเดียวกันก็ได้มีหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ออกไปให้บริการตามที่ชุมชน โดยเฉลี่ย 3 สัปดาห์ต่อ 1 ครั้งต่อชุมชน
2. มีบริการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ และการบริการเสริมสวยตามไปด้วย
3. บริการด้านที่พักอาศัย

ปัญหาสำคัญที่ประเทศนอร์เวย์ประสบ คือ (1) เจ้าหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุไม่เพียงพอ (2) การขาดแคลนงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว เนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น

อาจกล่าวได้ว่าประเทศนอร์เวย์ เป็นอีกประเทศหนึ่งในแถบสแกนดิเนเวีย ที่เล็งเห็นความสำคัญในการเตรียมการรองรับสถานการณ์ผู้สูงอายุไว้อย่างเป็นระบบ เช่น มีการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันการศึกษาที่พัฒนาองค์ความรู้ เพื่อความ-เปลี่ยนแปลงในประชากรผู้สูงอายุไว้ล่วงหน้ามานานแล้ว สำหรับในด้านการจัดบริการที่สำคัญมุ่งเน้นด้านสุขภาพ ด้านการตรวจเยี่ยมผู้สูงอายุที่บ้าน และด้านที่อยู่อาศัย แต่ขณะเดียวกันประเทศนอร์เวย์เริ่มที่จะประสบปัญหาในด้านผู้สูงอายุอยู่ คือ เจ้าหน้าที่ที่ดูแลผู้สูงอายุไม่เพียงพอ และขาดแคลนงบประมาณดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว

การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุของประเทศสวีเดน ประเทศสวีเดนเป็นกลุ่มประเทศแถบสแกนดิเนเวียที่มีความตระหนักและให้ความสำคัญต่อวิถีชีวิตของประชากรผู้สูงอายุในระดับต้นอีกประเทศหนึ่งที่น่าสนใจ มีโครงการสวัสดิการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ดังนี้ (กชกร สังขชาติ, 2536, หน้า 99-102)

1. มีการจัดตั้งสถาบันผู้สูงอายุ “The University of Gothenburg” ในมหาวิทยาลัยแห่งนี้เปิดสอนหลักสูตรเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ ได้แก่ งานด้านการแพทย์ความชำนาญเกี่ยวกับโรคของผู้สูงอายุ
2. หน่วยฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สูงอายุ ทางด้านร่างกายและจิตใจ
3. สนับสนุนให้ผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพที่เหมาะสมและหารายได้ ซึ่งลักษณะการประกอบอาชีพและหารายได้เปรียบเสมือนการดำเนินการคล้ายเป็นงาน-อดิเรกที่ทำให้สมองและร่างกายทำงานและมีความเคลื่อนไหวรู้สึกไม่ว้าเหว่ได้มีเพื่อนได้พูดคุยและได้ทำกิจกรรมร่วมกันคนอื่น
4. การบริการด้านอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เช่น ห้องอาหาร ห้องสังคม ห้องพัก สถานที่วาดรูป เป็นต้น

สรุปได้ว่า ประเทศสวีเดนได้ให้ความสำคัญด้านการบริการผู้สูงอายุที่มีการ-เตรียมการที่ดีอีกประเทศหนึ่ง ดังที่ได้เปิดสอนหลักสูตรเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ เพื่อเตรียมรองรับให้กับประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นและการให้บริการที่มีคุณภาพ สำหรับ

การบริการด้านอื่น ๆ ที่รัฐบาลสนับสนุน ได้แก่ หน่วยฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สูงอายุ สนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้มีรายได้เสริม ซึ่งเป็นการให้ผู้สูงอายุอยู่ในสังคมที่รู้สึกว่ายังมีคุณค่า และการบริการอื่น ๆ เช่น ที่พบปะพูดคุย สถานที่วาดรูปเพื่อสร้างภาวะทาง-อารมณ์ให้ผู้สูงอายุรู้สึกได้ว่ามีกิจกรรมการผ่อนคลายทางอารมย์

การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุของประเทศเดนมาร์ก ประเทศเดนมาร์กเป็นอีกประเทศหนึ่งที่อยู่ในแถบสแกนดิเนเวีย ที่เล็งเห็นถึงความสำคัญแก่กลุ่มประชากรผู้สูงอายุ และมีโครงการสวัสดิการด้านผู้สูงอายุที่น่าสนใจ ควรนำมาเป็นกรณีศึกษา ประเทศเดนมาร์กได้มีการบริการแก่ผู้สูงอายุ ดังนี้ (นิภา ส. ตุมรสุนทร และนงลักษณ์ เอมประดิษฐ, 2538, หน้า 12)

1. มีศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพให้แก่ผู้สูงอายุ โดยมีอุปกรณ์ด้านต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ทั้งนี้ได้สร้างสถานที่ขึ้นภายใต้บรรยากาศที่มีสภาพแวดล้อมที่ดี

2. สร้างบ้านผู้สูงอายุ ซึ่งผู้ที่มีสิทธิอยู่อาศัยจะต้องมีอายุเกิน 65 ปีขึ้นไป สร้างอย่างประณีตในบริเวณสถานที่สวยงาม มีอาหารอย่างดีให้รับประทานในราคาถูก นอกจากนี้ภายในบริเวณบ้านผู้สูงอายุยังส่งเสริมให้มีบริการและกิจกรรม เช่น การจัดชั่วโมงเต้นรำ ว่ายน้ำ การวาดรูป การเย็บปักถักร้อย เป็นต้น

3. การให้บำนาญแก่ผู้สูงอายุ คือ ผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 67 ปี ทุกคนจะได้รับบำนาญ อย่างต่ำคนละ 300 เหรียญสหรัฐต่อเดือน

4. การรักษาพยาบาลทุกอย่างโดยไม่มีค่าบริการซึ่งผู้สูงอายุสามารถเลือกแพทย์ประจำตัวของแต่ละคนได้ รวมถึงการจัดให้มีพยาบาลชุมชนตรวจเยี่ยมที่บ้าน

ปัญหาสำคัญที่ประเทศเดนมาร์กประสบ คือ

1. ปัญหาทางการบริการยังไม่มีการประสานงานกันที่ดีพอ ระหว่างผู้ให้บริการฝ่ายแพทย์และสังคม

2. ปัญหาใหญ่ของผู้สูงอายุ คือ “ความเหงา” มีจำนวนมากขึ้นที่เป็นโรคทางจิตเหตุเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคม

สรุปได้ว่าการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุในประเทศเดนมาร์ก ให้ความสำคัญในหลักการ คือ มีศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพให้แก่ผู้สูงอายุภายใต้สภาพแวดล้อม บรรยากาศที่ดี ส่งเสริมการพัฒนาทางอารมณ์ให้แก่ผู้สูงอายุ มีการสร้างที่พักให้แก่ผู้สูงอายุและมี

สิ่งอำนวยความสะดวกครบครัน มีการให้บำนาญแก่ผู้สูงอายุ คือ ผู้ที่มีอายุ 67 ปีขึ้นไป การรักษาพยาบาลทุกอย่างฟรี รัฐไม่คิดค่าบริการ และตรวจเยี่ยมดูแลสุขภาพถึงที่บ้าน แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศเดนมาร์กเริ่มพบกับปัญหาการดูแลประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น คือ ขาดการประสานความร่วมมือการบริการระหว่างแพทย์และสังคม ปัญหาทางด้านจิตใจผู้สูงอายุรู้สึกว้าเหว่ ความเหงาเพิ่มมากขึ้น

จากการประมวลแนวความคิดขั้นเบื้องต้นในการจัดบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุของประเทศต่าง ๆ สามารถสรุปเป็นภาพรวมได้ ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 2

การจัดบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุของประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	สาระสำคัญ
สิงคโปร์	1. การบริการดูแลรักษาสุขภาพ โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรภาคเอกชน 2. การบริการด้านประกันรายได้ โดยมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ 3. ให้ความสำคัญกับด้านที่อยู่อาศัย 4. การลดหย่อนภาษีเงินได้ให้กับบุตรที่ดูแลผู้สูงอายุ
ญี่ปุ่น	1. บริการด้านการรักษาพยาบาลผู้ที่อายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปเป็นการ-บริการที่จัดตามเมืองใหญ่และการตรวจเยี่ยมผู้สูงอายุถึงที่บ้าน โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย 2. การบริการด้านที่พักอาศัย สำหรับผู้สูงอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป 3. การบริการครอบครัวอุปการะ เพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างผู้สูงอายุกับผู้ดูแลผู้สูงอายุ 4. การบริการแม่บ้าน เพื่อจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุที่ต้องอยู่คนเดียวและศูนย์บริการคนชรา
นอร์เวย์	1. ส่งเสริมการจัดตั้งสถาบันผู้สูงอายุแห่งชาติเพื่อศึกษาวิจัยและพัฒนาแนวคิดการเตรียมความพร้อมรองรับประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น

ตาราง 2 (ต่อ)

ประเทศ	สาระสำคัญ
	2. ภาษี 1 ใน 3 หรือประมาณร้อยละ 30 ที่รัฐเก็บได้ จะนำไปจัด-สวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ 3. สำหรับการบริการสาธารณะที่สำคัญ มุ่งเน้นที่การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุพร้อมทั้งบริการตรวจสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้านการบริการนันทนาการอื่น ๆ และการบริการเสริมสวยให้แก่ผู้สูงอายุ 4. ปัญหาที่ประสบ ผู้ดูแลผู้สูงอายุมีไม่เพียงพอและขาดแคลน งบประมาณการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวเนื่องจากประชากรผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น
สวีเดน	1. จัดตั้งสถาบันผู้สูงอายุและเปิดสอนหลักเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุและสุขภาพ 2. มีหน่วยฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สูงอายุ ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ 3. สนับสนุนให้ผู้สูงอายุประกอบอาชีพทำกิจกรรมที่เหมาะสมตามอัตภาพของตนเอง 4. มีสถานที่บันเทิง รื่นเริงต่าง ๆ เช่น ห้องอาหาร ห้องสังคม ห้องพัก ห้องวาดภาพ เป็นต้น
เดนมาร์ก	1. มีศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สูงอายุภายใต้สภาพแวดล้อมที่ดี 2. สร้างที่พักอาศัยให้แก่ผู้สูงอายุ สำหรับผู้ที่มีสิทธิอยู่อาศัยจะต้องมีอายุเกิน 65 ปีขึ้นไป 3. การให้บำนาญแก่ผู้สูงอายุ เมื่อมีอายุเกิน 67 ปีขึ้นไปโดยจ่ายให้อย่างต่ำประมาณ 300 เหรียญสหรัฐต่อเดือน 4. การรักษาพยาบาลและสุขภาพโดยไม่เสียค่าบริการพร้อมทั้งจัดให้มีพยาบาลชุมชนมีการตรวจเยี่ยมผู้สูงอายุ 5. ปัญหาที่พบ ยังขาดการประสานงานกันไม่ดีเพียงพอระหว่างผู้ให้บริการฝ่ายแพทย์และสังคมรวมถึงปัญหาใหญ่ คือ “ความเหงา” มีผู้สูงอายุจำนวนมากที่เป็นโรคทางจิต

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุดงานวิจัย

สรุปได้ว่าการบริการสาธารณะในประเทศต่าง ๆ เน้นการจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุที่ครอบคลุมในด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล ด้านรายได้และส่งเสริมอาชีพ ด้านนันทนาการและความบันเทิง และด้านสวัสดิการสังคมและการจ่ายเงินบำนาญให้แก่ผู้สูงอายุ นอกจากนั้นยังได้ส่งเสริมการจัดตั้งสถาบันผู้สูงอายุ การบริการครอบครัวอุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุ การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุ ศูนย์การบริการคนชรา และออกกฎหมายว่าด้วยการประกันดูแลผู้สูงอายุระยะยาว รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ ตามหลักการจัดบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุของประเทศต่าง ๆ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการจัดการบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับบริบทของวัฒนธรรมและสังคมไทย ดังนี้ คือ ควรส่งเสริมในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุที่ครอบคลุมในประเด็นการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการและให้เงินบำนาญแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป การให้บริการดูแลสุขภาพและการรักษาพยาบาลที่รัฐควรสนับสนุนให้การรักษาฟรีที่มีคุณภาพ ส่งเสริมด้านการศึกษาในการพัฒนาตนเองโดยใช้ภูมิปัญญา องค์ความรู้จากประสบการณ์ของชีวิตและสถาบันของรัฐตามความเหมาะสม รัฐควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะที่ร่วมมือกับภาครัฐให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และควรจัดตั้งสถาบันผู้สูงอายุในระดับมหาวิทยาลัยเพื่อเปิดสอนหลักสูตรเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุและการพัฒนาองค์ความรู้เตรียมความพร้อมในการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว นอกจากนี้ การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ภาครัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนควรดำเนินการให้ครอบคลุมในการบริการสาธารณะด้านสุขภาพ ด้านรายได้ ด้านนันทนาการ ด้านที่พักอาศัยและด้านสวัสดิการสังคม เป็นต้น

การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แนวคิดการคุ้มครองสิทธิทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุได้มีการกำหนดไว้ในข้อกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตราต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า ศักดิ์ความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 53 บัญญัติไว้ว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นประโยชน์อย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 80 (1) บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องสงเคราะห์และจัดสรรสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งตนเองได้

สรุปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิทางสังคมและการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุที่สำคัญอยู่ดัง มาตรา 4 ที่ให้ความสำคัญความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคกับประชาชนทุกระดับ รวมถึงผู้สูงอายุ ส่วนมาตรา 53 ได้ระบุขอบเขตทางด้านอายุผู้สูงอายุไว้อย่างชัดเจน คือ ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปและไม่มีรายได้ที่เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับการบริการที่เป็นประโยชน์อย่างสมศักดิ์ศรีจากภาครัฐ และมาตรา 80 (1) รัฐจะต้องสงเคราะห์และจัดสรรสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งตนเองได้ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า ตามหลักรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะช่วยให้ภาครัฐ มีความตระหนักมากขึ้น ในการจัดสวัสดิการทางสังคมและการบริการสาธารณะที่ครอบคลุมคนทุกกลุ่ม เคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้ง การจัดการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในปี พ.ศ. 2546 ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ผู้สูงอายุได้ร่วมกันผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านคุ้มครองส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุที่สำคัญ ดังนี้ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, 2553, หน้า 6-10)

ตามมาตรา 11 ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ คือ

(1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

(2) การศึกษาการศาสนาและข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

(3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

(4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมการรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน

(5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น

(6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารพาหนะตามความเหมาะสม

(7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

(8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง

(9) การให้คำแนะนำปรึกษาดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว

(10) การจัดที่พักอาศัยอาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

(11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

(13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อพิทักษ์สิทธิคุ้มครองดูแลสนับสนุนให้เกิดการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุครอบคลุมในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานและรวมถึงการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาการมีงานทำและมีอาชีพที่เหมาะสมโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถอยู่ในสังคมอย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี

นอกจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แล้วการสงเคราะห์ผู้สูงอายุให้ได้รับความช่วยเหลือยังมีการกำหนดไว้ในแผนต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545-2564 จัดแบ่งเป็น 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, คณะกรรมการแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553, หน้า 31-57)

1. ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพประกอบด้วย 3 มาตรการหลัก คือ (1) มาตรการหลักประกันรายได้เพื่อวัยสูงอายุ (2) มาตรการการให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต และ (3) มาตรการการปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ

2. ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 6 มาตรการหลัก คือ (1) มาตรการส่งเสริมความรู้ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันดูแลตนเองเบื้องต้น (2) มาตรการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ (3) มาตรการส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ (4) มาตรการสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ (5) มาตรการส่งเสริม สนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุ และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้ สามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ และ (6) มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ปลอดภัย

3. ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 4 มาตรการหลัก คือ (1) มาตรการคุ้มครองด้านรายได้ (2) มาตรการหลักประกันด้านคุณภาพ (3) มาตรการด้านครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง และ (4) มาตรการระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

4. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 2 มาตรการหลัก คือ (1) มาตรการการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุระดับชาติ และ (2) มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

5. ยุทธศาสตร์ด้านการประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการ ตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ประกอบด้วย 4 มาตรการหลัก คือ (1) มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยงานวิจัยดำเนินการประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุที่จำเป็นสำหรับการกำหนดนโยบาย และการพัฒนาการ-

บริการ หรือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ (2) มาตรการการสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาวิจัยด้านผู้สูงอายุ โดยเฉพาะที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาการบริการและการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างเหมาะสม (3) มาตรการดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติที่มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง และ (4) มาตรการพัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้เป็นระบบและทันสมัย

สรุป ตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 ซึ่งประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าภาครัฐต้องการเตรียมความพร้อมในการรองรับการขยายตัวเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุ จึงได้คำนึงถึงการวางหลักเกณฑ์ และแนวคิดของแผนไว้ในระยะยาว คือ มีการส่งเสริมการเข้าถึงการบริการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง มีการคุ้มครองทางสังคมที่ได้รับความเป็นธรรมและให้ความสำคัญในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่ครอบคลุมมากขึ้น รวมทั้งการบริหารจัดการเพื่อพัฒนางานด้านผู้สูงอายุและบุคลากรด้านผู้สูงอายุให้ได้มาตรฐานสากล และการพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารและการกำหนดนโยบาย

บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การสงเคราะห์ผู้สูงอายุเป็นภารกิจหน้าที่หนึ่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประชาชนซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กล่าวคือ (กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป., หน้า 5)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (10) กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริการส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กสตรีคนชราและผู้ด้อยโอกาส ซึ่งเป็นการกล่าวถึงการสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุโดยรวมไว้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอื่น ๆ ส่วนองค์การ-

บริหาร ส่วนจังหวัด กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเช่นเดียวกับเทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยปรากฏอยู่ในมาตรา 17 (27)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (7) มาตรา 53 (1) และมาตรา 56 (1) กำหนดให้เทศบาลตำบลเทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ต้องส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุและตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (6) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งที่ต้องได้รับการสงเคราะห์ แล่ะได้รับการพัฒนาซึ่งรวมถึงกลุ่มสตรีเด็กและผู้พิการ

ผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นกลุ่มคนที่ยังไม่มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตเพียงพอและยังประสบปัญหาทั้งปัญหาเรื่องสุขภาพ ปัญหาทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากการขาดรายได้ปัญหาที่อยู่อาศัย เป็นต้น การที่ผู้สูงอายุประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสงเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือนร้อนของผู้สูงอายุรวมถึงพัฒนาผู้สูงอายุให้สามารถมีศักยภาพสูงขึ้น

สรุปได้ว่า กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุโดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะเกี่ยวกับการสงเคราะห์การพัฒนารวมทั้งการส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ

นอกเหนือจากนี้ ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ให้กับราชการส่วนท้องถิ่น โดยในช่วงปี พ.ศ. 2544-2546 และในช่วงปีต่อ ๆ ไปในระยะ 10 ปี งานด้านการจัดสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ที่เคยดำเนินการโดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะต้องถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับภารกิจที่เกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ผู้สูงอายุ คือ สถานสงเคราะห์คนชรา เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุในชุมชนซึ่งเป็นการถ่ายโอนจากกรมประชาสงเคราะห์ (เดิม) ไปให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. สถานสงเคราะห์คนชรา ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการ คือ ให้การอุปการะผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน เช่น ถูกทอดทิ้ง ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดูที่มีความสมัครใจเข้าอยู่ในสถาน-สงเคราะห์ โดยบริการที่จัดให้ประกอบด้วยบริการด้านปัจจัยสี่ บริการตรวจสุขภาพทั่วไป การรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย บริการด้านการบำบัด บริการให้คำแนะนำปรึกษา บริการด้านสังคมสงเคราะห์ กิจกรรมนันทนาการ กิจกรรมเสริมรายได้ บริการด้านศาสนกิจ บริการฌาปนกิจศพ เป็นต้น

2. เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภารกิจที่ต้องทำถือว่าเป็นสวัสดิการผู้สูงอายุรูปแบบหนึ่ง เพื่อจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุที่อยู่ในชุมชน หรือในหมู่บ้านต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งประสบปัญหาความเดือดร้อน เนื่องจากไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ถูกทอดทิ้งและไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัวและชุมชนได้โดยปกติตามควรแก่อัตภาพโดยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุคนละ 500 บาท/เดือน ตลอดชีพ

3. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ ถ่ายโอนภารกิจนี้ให้กับเทศบาลและองค์การ-บริหารส่วนตำบลภารกิจที่ต้องทำ คือ การส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่ม/ชมรม/ศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชนขึ้น ให้เป็นกลุ่มผู้สูงอายุตามอัธยาศัย เป็นศูนย์รวมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ของผู้สูงอายุ เช่น กิจกรรมนันทนาการ กลุ่มกิจกรรมออกกำลังกาย เกมส์ เพลง กิจกรรมตามวันสำคัญและประเพณี กิจกรรมกลุ่มสนใจ กิจกรรมฟังธรรมเทศนา และวันสำคัญทางศาสนา การจัดสวัสดิการศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุตามแนวทางของกรมประชาสงเคราะห์ (เดิม) มีรูปแบบ 2 ประเภทได้แก่

3.1 ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุที่เป็นเอกเทศเป็นบริการประเภทหนึ่งสำหรับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับครอบครัวผู้สูงอายุสามารถมาใช้บริการด้านต่าง ๆ ที่ศูนย์จัดให้มีขึ้นโดยมีการดำเนินงานในขณะนี้ 4 รูปแบบ คือ (1) การให้บริการภายในศูนย์ผู้สูงอายุจะมาใช้บริการต่าง ๆ แบบไปกลับ (2) การออกหน่วยเคลื่อนที่ผู้สูงอายุในชุมชนโดยมีเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปเยี่ยมเยียน ให้คำแนะนำแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในชุมชน (3) บ้านพักฉุกเฉิน เป็นบริการสำหรับ

ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ต้องการความช่วยเหลือชั่วคราว โดยจะรับอุปการะให้ความช่วยเหลือในบ้านพักเป็นระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน ก่อนจะดำเนินการด้านอื่น ๆ ตามความเหมาะสมกับสภาพปัญหา และ (4) การส่งเสริมการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของชุมชน

3.2 ศูนย์บริการทางสังคม ผู้สูงอายุที่อยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์คนชรา หรือตั้งอยู่ภายนอกแต่อยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์คนชรา โดยผู้สูงอายุที่มาใช้บริการเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในชุมชนบริเวณใกล้เคียงสถานสงเคราะห์ฯ ซึ่งมีโครงสร้างและรูปแบบการจัดกิจกรรมด้านต่าง ๆ เหมือนกันศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุที่เป็นเอกเทศซึ่งมีภารกิจให้บริการด้านสังคมสงเคราะห์ การรักษาพยาบาล กายภาพบำบัด อาชีวะบำบัด และกิจกรรมตามความสนใจ ฯลฯ

สำหรับมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป., หน้า 29-36) ได้แบ่งประเภทมาตรฐานด้านต่าง ๆ สามารถสรุปได้ดังนี้ (1) มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล (2) มาตรฐานด้านรายได้ (3) มาตรฐานที่พักอาศัย (4) มาตรฐานด้านนันทนาการ (5) มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง และ (6) มาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน

อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดมาตรฐานการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้สังเคราะห์หลักมาตรฐานดังกล่าวมาจาก พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อสร้างหลักเกณฑ์ให้ท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ได้นำไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ

การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดำเนินการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุหลายประการ ตามอำนาจหน้าที่ที่มีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน-

ตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 เป็นต้น รวมถึงมีความสอดคล้องกับ

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ที่เป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อพัฒนาและให้ความสำคัญกับกลุ่มประชากรผู้สูงอายุครอบคลุมด้านบริการต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพได้มาตรฐานสากล และเตรียมความพร้อมในการรองรับประชากรผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตในมิติต่าง ๆ มากขึ้น

2. นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ด้านผู้สูงอายุ ในปี พ.ศ. 2551 ข้อ (1.2.4) สร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ โดยจัดสรรเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่แสดงความจำนงโดยการขอขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับการสงเคราะห์ รวมทั้งขยายเพดานให้กู้ยืมจากกองทุนผู้สูงอายุเป็น 30,000 บาทต่อราย ข้อ (3.2.7) ส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุและคนพิการ โดยการกำหนดให้มีรูปแบบที่หลากหลายเหมาะสมตามความสามารถของผู้สูงอายุและคนพิการ อาทิ การทำงานแบบบางเวลา การทำงานชั่วคราว การทำงานแบบสัญญาระยะสั้น รวมทั้งการขยายโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน และข้อ (3.5.4) สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในกลุ่มผู้สูงอายุ โดยเน้นบทบาทของสถาบันทางสังคม ชุมชน และเป็นเครือข่ายในการคุ้มครองทางสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ รวมทั้งส่งเสริมการนำศักยภาพผู้สูงอายุมาใช้ในการพัฒนาประเทศ การถ่ายทอดความรู้ภูมิปัญญาสู่สังคม ส่งเสริมการออม และสร้างระบบประกันชราภาพ เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่วัยสูงอายุอย่างมั่นคง

สำหรับการบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุที่จัดโดยองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังต่อไปนี้ (กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป., หน้า 29-32)

1. ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล จัดให้มีบริการให้คำแนะนำ ปรึกษา หรือให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพและโรคภัยไข้เจ็บให้แก่ผู้สูงอายุ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และจัดให้มีการตรวจสุขภาพประจำปีให้แก่ผู้สูงอายุอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

2. ด้านรายได้ จัดให้มีการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุตามจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนด จัดให้มีการส่งเสริมอาชีพแก่ผู้สูงอายุ จัดให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน และจัดให้มีบริการส่วนลดในรายการต่าง ๆ สำหรับผู้สูงอายุ เช่น สถานที่ท่องเที่ยวหรือแหล่งวัฒนธรรมในท้องถิ่น

3. ด้านที่พักอาศัย จัดหาหรือประสานหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อให้บริการเครื่องนุ่งห่มและที่พักอาศัยแก่ผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้ตามความจำเป็น จัดให้มีบริการตรวจที่พักอาศัยให้ถูกสุขลักษณะอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง จัดให้มีบริการครอบครัวอุปการะผู้สูงอายุ และจัดให้มีศูนย์บริการผู้สูงอายุโดยการเสียค่าใช้จ่าย

4. ด้านนันทนาการ จัดให้มีกิจกรรมนันทนาการในวันสำคัญ จัดให้มีการส่งเสริมการรวมกลุ่มผู้สูงอายุในรูปของกลุ่ม ชมรมหรือสมาคมผู้สูงอายุ จัดให้มีศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชน จัดให้มีสโมสรผู้สูงอายุ และจัดให้มีการบริการทัศนศึกษาตามความสนใจ เช่น แหล่งท่องเที่ยวทางศาสนสถาน แหล่งท่องเที่ยวนอกสถานที่อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

5. ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง จัดให้มีศูนย์บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี จัดให้มีบริการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง จัดให้มีบริการด้านศาสนกิจ จัดให้มีบริการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่น ๆ อาทิ ทางเดิน ทางเท้า ห้องน้ำ เป็นต้น จัดให้มีการส่งเสริมสมาชิกในครอบครัวให้มีศักยภาพในการดูแลผู้สูงอายุโดยการให้ความรู้และข้อมูลแก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุเกี่ยวกับบริการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ จัดให้มีการส่งเสริมค่านิยมในการอยู่ร่วมกันกับผู้สูงอายุ จัดให้มีการรณรงค์ให้คนในครอบครัว และชุมชนเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ และจัดให้มีการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัว

อย่างมีคุณภาพและต่อเนื่องจนวาระสุดท้ายของชีวิต

6. ด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน จัดให้มีบริการชุมชนเคลื่อนที่ จัดให้มีบริการกิจกรรมอาสาสมัครผู้ดูแลผู้สูงอายุในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีศูนย์บริการชุมชนเอนกประสงค์แก่ผู้สูงอายุ สร้างเครือข่ายผู้สูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชนและกับชุมชนใกล้เคียง และจัดให้มีบริการแม่บ้าน โดยการจัดส่งแม่บ้านไปช่วยเหลือผู้สูงอายุในการทำงานบ้านต่าง ๆ

สำหรับทรัพยากรที่องค์การบริหารส่วนตำบล นำมาใช้ในการดำเนินการ สรุปได้ดังนี้ คือ

1. ด้านบุคลากร ผู้ที่รับผิดชอบได้แก่ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงอาสาสมัคร เป็นกำลังสำคัญในการให้บริการ

2. ด้านงบประมาณ ได้รับการจัดสรรงบประมาณในส่วนของงบดำเนินการและโครงการงบเงินอุดหนุนต่าง ๆ เพื่อใช้ในการจัดบริการที่มาจากส่วนกลาง ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ นอกจากนี้ ยังมีงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จากการจัดเก็บรายได้เอง และงบประมาณจากเอกชนในพื้นที่เป็นงบประมาณเสริมในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ

3. ด้านวัสดุอุปกรณ์ ส่วนหนึ่งจะมาจากการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง เพื่อไว้ใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ หรือในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มี แต่สามารถประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้ ก็จะใช้วิธีประสานขอความร่วมมือ ดังเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ระดับจังหวัด หรือใช้วิธีเช่าจากเอกชนเป็นกรณี ๆ ไป

สรุปได้ว่า การจัดบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลครอบคลุมการจัดบริการในด้านสุขภาพ ด้านรายได้ ด้านนันทนาการ ด้านบริการสังคมและด้านที่พักอาศัย เป็นสำคัญ และขึ้นอยู่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลใด นำแนวทางดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการจัดบริการที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมีจุดมุ่งเน้นที่สำคัญ คือ ต้องการบริการที่ส่งเสริมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ผู้สูงอายุให้อยู่ในสังคมอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน แต่ทั้งนี้ การจัดบริการจะมีความ-

ครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่นั้นต้องขึ้นอยู่กับความพร้อมของทรัพยากรและศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละแห่งด้วย

สรุปภาพรวมแนวคิดการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ

จากการศึกษาและการนำเสนอข้อมูลแนวคิด ทฤษฎี การบริการสาธารณะ แก่ผู้สูงอายุในระดับสากล และการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าหลักการในระดับสากล มุ่งเน้นการบริการที่ครอบคลุมการพัฒนาผู้สูงอายุให้อยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพชีวิตที่มีคุณค่าและสมศักดิ์ศรี เคารพในหลักมนุษยชน ตอบสนองการบริการความต้องการของผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะด้านสุขภาพ ความมั่งคงทางสังคม และด้านการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ รวมถึงการบริการสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตลอดจนมีแผนนโยบายรองรับการ-ขยายตัวเพิ่มขึ้น ด้านโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุในระยะยาว สำหรับการบริการ-สาธารณะแก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย ได้มีกรอบมาตรการที่เกี่ยวข้องในการดูแลผู้สูงอายุเริ่มตั้งแต่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งปรากฏได้เด่นชัดในมาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

2. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งปรากฏได้เด่นชัดในมาตราที่ 11 ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครองการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านการบริการต่าง ๆ ได้แก่ การบริการด้านการแพทย์ สุขภาพ ข้อมูลข่าวสาร สิ่งอำนวยความสะดวก การพัฒนาตนเอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เป็นต้น

3. แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545-2564 ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการเตรียมความพร้อมรองรับการขยายตัวผู้สูงอายุในอนาคตอย่างมีคุณภาพ รวมถึงการจัดการบริการอย่างมีคุณภาพและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ จนกระทั่งนำไปสู่

4. การถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุระดับท้องถิ่น ตามที่ปรากฏไว้ในพระราชบัญญัติแผนและเป็นขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง-

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (10) กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งเป็นการกล่าวถึงการสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุโดยรวมไว้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอื่น ๆ

5. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริการส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (6) กำหนดให้องค์การบริการส่วนตำบลมีหน้าที่ดังกล่าวเช่นเดียวกัน คือ พิทักษ์และดูแลผู้สูงอายุและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอื่น ๆ โดยมีกรอบแนวทางการจัดทำมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นแบ่งเป็นมาตราการบริการต่าง ๆ คือ ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล ด้านรายได้ ด้านที่พักอาศัย ด้านนันทนาการ ด้านความมั่นคงทางสังคม และด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

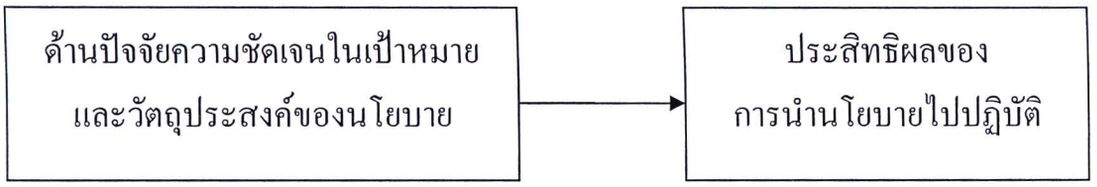
การสังเคราะห์กรอบแนวคิด

จากการทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และนำมาผสานเข้ากับแนวคิดการนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ค้นพบปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่

1. ปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นปัจจัยที่นักวิชาการเกือบทุกคนมองว่ามีความสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ซึ่ง Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-488) เห็นว่าตัวแปรสำคัญตัวหนึ่ง คือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น คือ การกำหนดนโยบายควรกำหนดอย่างชัดเจน และสามารถนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายจริงมีสภาพเป็นรูปธรรม มีความเฉพาะเจาะจง และมีความมั่นคงแน่นอน ส่วน Mazmanian and Sabatier (1980, p. 545) กล่าวถึงระดับของความชัดเจนในการกำหนดวัตถุประสงค์ซึ่งจะเป็นทิศทางให้แก่เจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการแสวงหาทรัพยากรที่จะมาสนับสนุนวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นอย่างมีเป้าหมาย อีกทั้ง

ยังเป็นการช่วยควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในการมุ่งรักษาสถานภาพเดิมที่มีมาก่อนหน้านั้น แต่ถ้าขาดความชัดเจนในการกำหนดวัตถุประสงค์และการลำดับความสำคัญแล้ว มักจะนำไปสู่ความล่าช้าในการปฏิบัติงานและการให้ความสำคัญในระดับต่ำ ซึ่งเชื่อมโยงกับแนวคิด Warwick (1975, p. 85) เห็นว่า ความคลุมเครือในเป้าหมายเกี่ยวกับงานจะทำให้ข้าราชการหันไปยึดถือวิธีการมากกว่าการยึดถือเป้าหมาย เพราะข้าราชการไม่แน่ใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งให้เกิดอะไร หรือมุ่งให้เกิดผลดีอย่างไร แต่การกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานของงานที่สร้างขึ้น จะช่วยทำให้ข้าราชการเกิดความมั่นใจว่าเขาได้ทำตามหนทางที่ถูกต้อง และถือว่าเป็นทางออกที่ดีของข้าราชการ สอดคล้องกับแนวคิดของ Gunn (1978, p. 173) ที่เห็นว่าประสิทธิผลที่สมบูรณ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องการความเข้าใจและความเห็นพ้องต่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุถึงอย่างมาก เช่นเดียวกับแนวคิดของ Pressman and Wildavsky (1973, p. 3) ที่กล่าวว่า การจะทราบว่าการนำโยบายไปปฏิบัติจะมีประสิทธิผลหรือไม่นั้น จะต้องวัดจากการที่นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์ของนโยบายได้หรือไม่ และตามแนวคิดของวรเดช จันทรศร (2551, หน้า 130-146) จากตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพของการวางแผนและการควบคุม ตัวแบบนี้เชื่อว่าประสิทธิผลของการนำ-นโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนและแนวคิดของ Berman and McLaugnlin (1977, p. 137) เรียกว่า “การนำนโยบายไปฏิบัติตามแผนงาน” (programmed implemention) การขาดความชัดเจนและความแน่นอนของนโยบายจะส่งผลต่อการตัดสินใจในระดับบุคคล และส่งผลต่อความคลุมเครือในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการกำหนดวิธีการดำเนินงานขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการแปลงโยบายให้เป็นกิจกรรมการปฏิบัติจนกระทั่งการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยบุคลากรระดับล่างสุดประสบปัญหาขึ้นได้

ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ระหว่างปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ดังแสดงในภาพ 1)



ภาพ 1 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ปัจจัยด้านความพร้อมและเพียงพอของทรัพยากร เป็นที่ทราบกันดีว่าความสามารถในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขความพร้อมและเพียงพอของทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานที่มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร เงินทุน เครื่องมือเครื่องใช้หรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติ ซึ่งสามารถยืนยันได้จากแนวคิดของนักวิชาการ เช่น Elmore (1979, p. 605) กล่าวว่า ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ทรัพยากรโดยเฉพาะทรัพยากรบุคคล ได้แก่ เจ้าหน้าที่ระดับล่างที่ทำหน้าที่ส่งต่อการให้บริการ นอกจากนี้ Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-488) ได้ให้ความเห็นว่า งบประมาณเป็นปัจจัยเสริมให้นโยบายบรรลุเป้าหมายที่กำหนด เพราะบุคคลในระดับปฏิบัติการมีแนวโน้มที่จะทำตามแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย เนื่องจากแต่ละคนได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณที่มี งบประมาณจึงกลายเป็นส่วนกระตุ้นการทำงานของผู้ที่เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับแนวคิดของ Olum (2002, pp. 110-120) ที่ว่าถ้าหากขาดการสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรที่เพียงพอ จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบาย-ไปปฏิบัติ และความเห็นของ Hill and Delaunay (2003, pp. 86-90) ให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า การที่โครงการจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับความพร้อมด้านทรัพยากร ด้านงบประมาณ บุคลากร และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ ส่วนแนวคิดของนักวิชาการของไทย คือ วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 130-146) ในตัวแบบด้านการจัดการ (management model) ที่เน้นขีดสมรรถนะภายในหน่วยงาน (internal capacity) ที่รับผิดชอบนโยบายว่ามีจุดแข็งและจุดอ่อนในด้านต่าง ๆ หรือไม่อย่างไร ซึ่งงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อ

ขีดสมรรถนะภายในของหน่วยงาน และจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ และอุทัย เลาหวิเชียร (2543, หน้า 311-316) ได้กล่าวว่า หน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หากขาดแคลนบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ จะทำให้เกิดผลเสีย ในการบรรลุเป้าหมาย

ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ระหว่างปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากรกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ดังแสดงในภาพ 2)

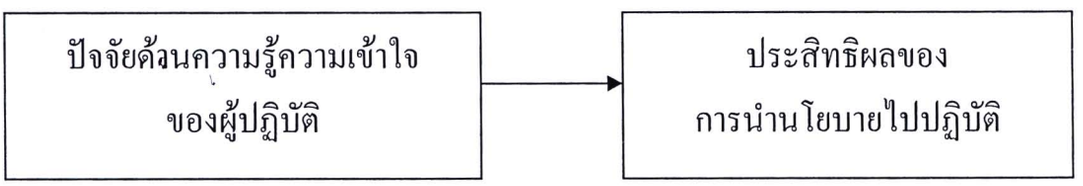
ภาพ 2 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยด้านความพร้อมและความเพียงพอของทรัพยากร กับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ ความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานให้ได้รับผลสำเร็จ ดังที่ Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-488) เสนอว่า บุคลากรผู้ปฏิบัติต้องมีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งถ้าหากผู้รับผิดชอบระดับผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจที่แตกต่างกันจะก่อให้เกิดความสับสนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับล่างจะดำเนินไปตามความพอใจของแต่ละคน ซึ่งท้ายที่สุดจะนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบาย และแนวคิดของ Gunn (1978, p. 173) เห็นว่าเงื่อนไขจำเป็นที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ก็คือ การที่ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายและยอมรับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องการ ส่วนผลการศึกษาของ Butler (1998, pp. 127-135) เกี่ยวกับการนำนโยบายการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติในประเทศออสเตรเลีย พบว่า การที่บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจและการประสานงาน ย่อมเกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ล้มเหลว และแนวคิด Benjnmin (2005, pp. 67-83) เสนอแนวคิดตัวแบบการบริการแบบบูรณาการเพื่อการปรับปรุงคุณภาพบริการ โดยการบูรณาการระบบบริการสังคม เพื่อ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุดงานวิจัย

พัฒนาการอำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุ ได้ระบุว่า ปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติแก่ผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ ความรู้ความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมาผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผล ระหว่างปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ กับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ดังแสดงในภาพ 3)

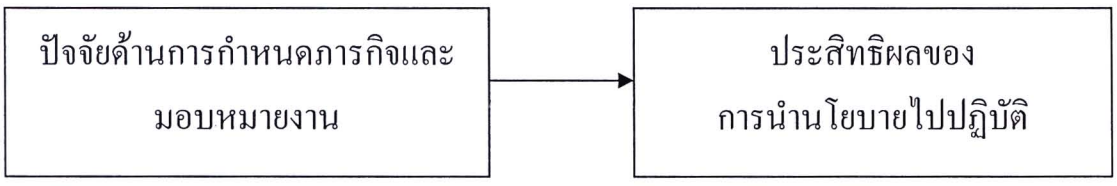


ภาพ 3 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ในการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความสำคัญอีกปัจจัยหนึ่ง คือ การกำหนดภารกิจและมอบหมายงานให้มีความชัดเจน ดังแนวคิดที่สนับสนุน Attewell and Gerstein (1979, pp. 311-327) กล่าวว่า หากแนวทางการปฏิบัติที่มาจากส่วนกลางขาดความชัดเจน ไม่มีความยืดหยุ่นก็จะส่งผลต่อผู้ปฏิบัติอาจจะเบี่ยงเบนโดยไม่คำนึงถึงความสำเร็จเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนั้น การมีความชัดเจนในการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน จะส่งผลให้มีการกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายสัมพันธ์กัน จะเป็นแนวทางทำให้การประสานงานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปโดยง่าย ส่วนแนวคิดของ Pressman and Wildavsky (1973, p. 3) มีความเห็นว่า การที่จะบรรลุเป้าหมาย การนำนโยบายไปปฏิบัติสิ่งหนึ่งที่จะเป็นกุญแจสำคัญ คือ การมอบหมายภารกิจที่มีความชัดเจนแก่หน่วยงาน เพื่อมิให้แนวทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนว่าเป็นภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานใด สำหรับแนวคิดของ Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-488) เห็นว่านโยบายที่นำไปปฏิบัติแล้วประสบความสำเร็จ มีความจำเป็นต้องมีกลไกและกระบวนการเพื่อให้หัวหน้าและผู้ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติ

ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย การมีภารกิจชัดเจนจะทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติได้ไม่หลงทิศทาง มี การมอบหมายงานและการกำหนดภารกิจให้ชัดเจน การจัดสรรอำนาจให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติจะช่วยให้หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจการควบคุมการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานและงานภาคสนามในลักษณะลดหรือเพิ่มตามความเหมาะสมของลักษณะงานที่ปฏิบัติ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Linn et al. (2002, pp. 160-192) ที่ทำการศึกษาการนำนโยบายการกระจายอำนาจในการส่งบริการสังคมของท้องถิ่น ในประเทศโรมาเนีย จากผลการศึกษาพบว่า เมื่อมีการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานอย่างชัดเจน จากหน่วยงานกลางไปสู่ท้องถิ่น มีผลการเปลี่ยนแปลงในบริบทการบริการสังคมที่ประสบความสำเร็จมากขึ้น มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ มีคุณภาพมากขึ้น และดังแนวคิดของนักวิชาการไทย วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 130-146) ในตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) ซึ่งตัวแบบดังกล่าวเน้นที่ประสิทธิภาพของระบบการวางแผนและการควบคุมผลงาน (planning and controlling system) กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารนโยบายจะต้องมีการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานที่ชัดเจน ซึ่งจะส่งผลให้มี การกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน และจะเป็นแนวทางในการประสานงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้ง่าย นอกจากนั้น การกำหนดมาตรฐานการทำงานยังมีส่วนช่วยในการประเมินผลให้บริการ

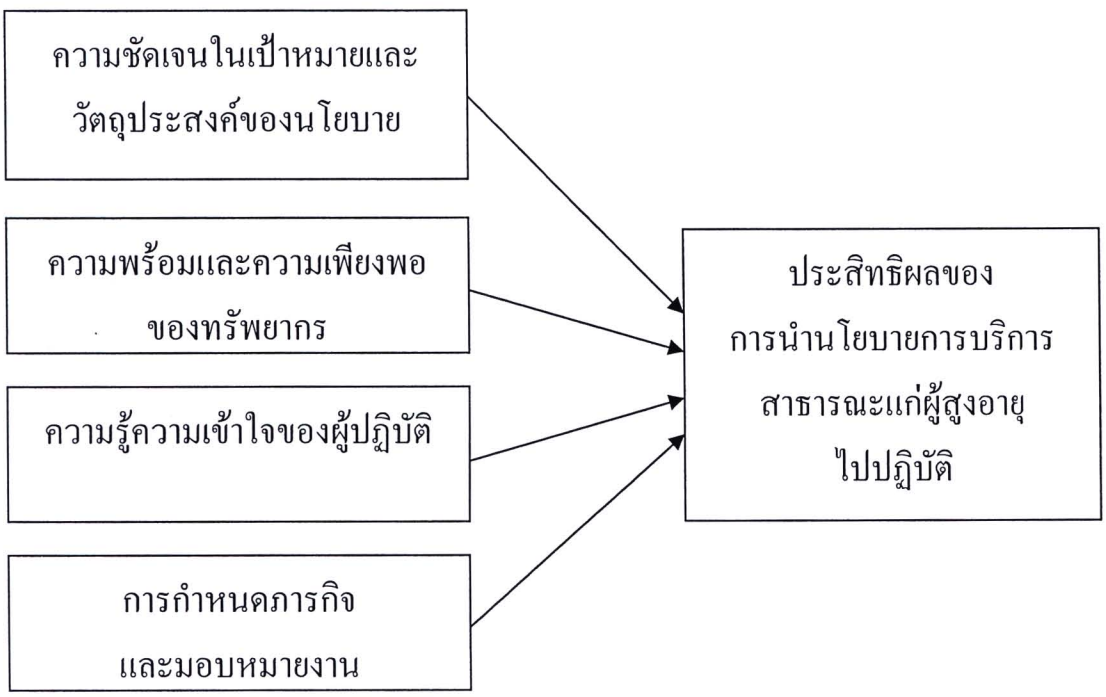
ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ระหว่างปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ดังแสดงในภาพ 4)



ภาพ 4 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผล ระหว่างปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย

จากการสังเคราะห์วรรณกรรมของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น พบว่ามีปัจจัยที่เกี่ยวกับการนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากร ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ และปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ซึ่งสามารถนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย (ดังแสดงในภาพ 5)



ภาพ 5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สรุปกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้

1. ปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วย (1) ความชัดเจนในการสื่อความหมายข่าวสารนโยบาย ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) ระดับความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายของบุคคลผู้รับผิดชอบ (3) ความเข้าใจตรงกันด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายของหน่วยงาน และ (4) ความสอดคล้องของแผนงาน โครงการ กิจกรรม และกลุ่มเป้าหมาย ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2. ปัจจัยด้านความพร้อมและความเพียงพอของทรัพยากร ประกอบด้วย (1) ระดับความพร้อมและความเพียงพอของบุคลากร (2) งบประมาณ และ (3) วัสดุ-อุปกรณ์ในการดำเนินการตามนโยบาย

3. ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ ประกอบด้วย (1) ความรู้ความ-เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) ความรู้ความเข้าใจในภารกิจหน้าที่ (3) ความรู้-ความเข้าใจในวิธีปฏิบัติ (4) ความรู้ความเข้าใจในความต้องการของผู้รับบริการ และ (5) ความรู้ความเข้าใจต่อการแก้ไขปัญหาอุปสรรคการทำงาน

4. ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ประกอบด้วย (1) ความ-ชัดเจนของการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (2) การ-กระจายอำนาจและมอบอำนาจในการดำเนินงาน (3) ความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ และ (4) ความไม่เป็นทางการในการประสานการดำเนินงาน

5. ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย (1) ความพึงพอใจของผู้รับบริการ หมายถึง การที่ผู้ให้บริการได้การตอบสนองคำชมเชยจากผู้ให้บริการ ไม่มีการร้องเรียนในเรื่องของการให้บริการ (2) ความเสมอภาคในการให้บริการ หมายถึง การที่ผู้ให้บริการให้ความเท่าเทียมกันในการบริการ ไม่มีการบริการเป็นพิเศษแก่บุคคลใด และให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะโดยไม่ปิดบัง และ (3) ความตรงต่อเวลาในการให้บริการ หมายถึง การที่ผู้ให้บริการสามารถให้บริการได้รวดเร็ว เสร็จสิ้นตามแผนการดำเนินงานที่ตรงตามกำหนดเวลา