

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษากระบวนการห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) กระบวนการผู้สูงอายุเทศบาลตำบลสุเทพ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาถึงกระบวนการที่ก่อให้เกิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) กระบวนการด้านผู้สูงอายุ ตลอดจนศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดกระบวนการผู้สูงอายุ เพื่อนำไปสู่การพัฒนา ปรับปรุงกระบวนการด้านผู้สูงอายุ ของเทศบาลตำบลสุเทพให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น สามารถส่งมอบคุณค่าทั้งหมดให้กับผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลสุเทพ ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

เพื่อให้การศึกษามีวัตถุประสงค์ดังที่กล่าวมา ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาตามแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมต่างๆ รวมทั้งได้ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดที่จะใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

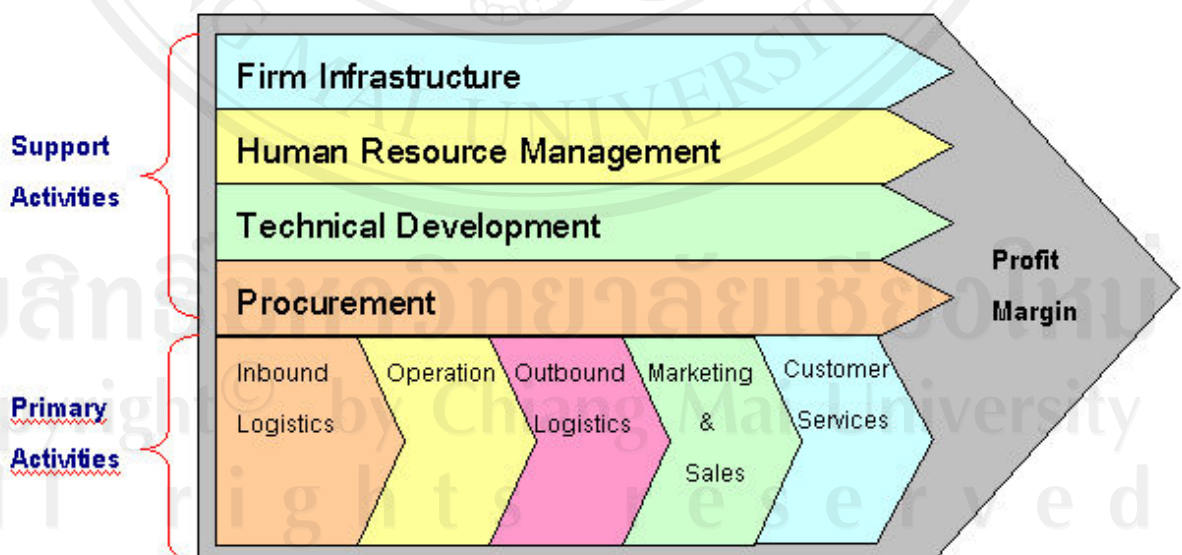
1. แนวคิด Value Chain Model ของศาสตราจารย์ Michael E. Porter (1985)
2. ทฤษฎีองค์การ
3. แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ
4. แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ
5. แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันทางสังคมกับบริการสำหรับผู้สูงอายุ
6. แนวคิดยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ
7. แนวคิดและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ
8. บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
9. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)

แนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) เป็นแนวคิดที่ Michael E. Porter ได้เสนอไว้ในปี ค.ศ. 1985 ในหนังสือเรื่อง Competitive Advantage โดยได้ให้ความเห็นว่าความสามารถในการแข่งขันเกิดขึ้นจากกิจกรรมต่างๆ ภายในองค์กรโดยที่กิจกรรมเหล่านั้นสามารถช่วยลดต้นทุนซึ่งส่งผลให้องค์กร สามารถใช้กลยุทธ์เป็นผู้นำด้านราคาหรือช่วยในการสร้างความแตกต่างในสินค้าและบริการ ทำให้สามารถใช้กลยุทธ์ในการสร้างความแตกต่าง โดยศึกษาวิเคราะห์ถึงกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมเหล่านี้ เพื่อศึกษาความได้เปรียบของการแข่งขันของแต่ละองค์กร

ดังนั้น Porter จึงได้เสนอแนวคิดเรื่องห่วงโซ่คุณค่า คือ การเชื่อมโยงของกิจกรรมต่างๆซึ่งสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กร ซึ่งสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาและวิเคราะห์กิจกรรมต่างๆโดยพิจารณาความสำคัญต่อการจัดทำกลยุทธ์ขององค์กรธุรกิจ ทำให้ผู้วิเคราะห์สามารถศึกษาถึงลักษณะความสำคัญ และความสัมพันธ์ของแต่ละกิจกรรม ซึ่งองค์กรธุรกิจจะมีความสามารถในการแข่งขันได้ โดยการดำเนินกิจกรรมให้มีต้นทุนที่ถูกกว่าคู่แข่ง หรือเกิดความแตกต่างจากคู่แข่ง แนวคิดห่วงโซ่คุณค่าเป็นแนวคิดที่ช่วยในการทำความเข้าใจถึงบทบาทของแต่ละหน่วยงานปฏิบัติการว่าจะมีส่วนช่วยเหลือให้องค์กรธุรกิจก่อกำเนิดคุณค่าให้แก่ลูกค้าอย่างไรโดยคุณค่าที่บริษัทสร้างขึ้นสามารถวัดได้โดยการพิจารณาว่าผู้บริโภคยินยอมที่จะจ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าหรือบริการของบริษัทมากน้อยเพียงใดการวิเคราะห์ห่วงโซ่แห่งคุณค่าของแต่ละองค์กรจะช่วยให้ผู้ศึกษาทราบถึงการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายในองค์กร นอกจากนี้ยังสามารถใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์ความสามารถภายในแต่ละองค์กรเพื่อใช้พิจารณาว่ากิจกรรมแต่ละอย่างเป็นจุดแข็งหรือจุดอ่อนรวมทั้งพิจารณาว่ากิจกรรมแต่ละประเภทก่อให้เกิดคุณค่าอย่างไรจะต้องมีการปรับปรุงส่วนใดบ้างเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆมีความสอดคล้องกัน (อ้างใน จรูญโรจน์ สุทธนะ, 2552, น.7-8)

แนวคิดนี้แบ่งกิจกรรมภายในองค์กร เป็น 2 กิจกรรม คือ กิจกรรมหลัก (Primary Activities) และกิจกรรมสนับสนุน (Support Activities) โดยกิจกรรมทุกประเภทมีส่วนในการช่วยเพิ่มคุณค่าให้กับสินค้าหรือบริการของบริษัท



แผนภาพที่ 2.1 แผนภาพห่วงโซ่คุณค่า (ดัดแปลงจาก Michael E. Porter)

กิจกรรมหลัก 5 กิจกรรมเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือสร้างสรรค์สินค้าหรือบริการ การตลาดและการขนส่งสินค้าหรือบริการไปยังผู้บริโภค ประกอบด้วย

1. **โลจิสติกส์ขาเข้า (Inbound Logistics)** กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรับและการนำปัจจัยนำเข้า (Input) มาผลิตสินค้าหรือบริการ
2. **การดำเนินการ (Operations)** กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแปลงปัจจัยนำเข้า (Inputs) เป็นรูปสินค้าหรือบริการ
3. **โลจิสติกส์ขาออก (Outbound Logistics)** กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายสินค้าหรือบริการไปยังผู้ซื้อ
4. **การตลาดและการขาย (Marketing and Sales)** กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาวิธีการที่ผู้ซื้อสามารถเข้าถึงและซื้อสินค้าหรือบริการ
5. **การบริการ (Customer Services)** กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาคุณค่าหรือเพิ่มคุณค่าของสินค้าหรือบริการไว้

กิจกรรมสนับสนุน เป็นกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้กิจกรรมหลักสามารถดำเนินไปได้ ประกอบด้วย

1. **การจัดซื้อ (Procurement)** กิจกรรมในการจัดซื้อ-จัดหาวัตถุดิบและทรัพยากรเข้ามาในโซ่แห่งคุณค่าขององค์กร
2. **การพัฒนาด้านเทคโนโลยี (Technology Development)** กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและนำเทคโนโลยีมาช่วยเพิ่มคุณค่าให้สินค้าและบริการหรือกระบวนการผลิต
3. **การจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)** กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเสาะหาคน การจ้างพนักงาน การฝึกอบรม การพัฒนาบุคลากรและการให้ผลตอบแทน
4. **โครงสร้างพื้นฐานขององค์กร (Firm Infrastructure)** โครงสร้างสนับสนุนอื่นๆ อาทิ การบริหารจัดการ การวางแผน ระบบการเงินระบบบัญชี กฎหมาย ฯลฯ ซึ่งโครงสร้างเหล่านี้จะสนับสนุนโซ่แห่งคุณค่าโดยรวมทั้งหมดจะไม่แตกย่อยไปสนับสนุนกิจกรรมย่อยอื่นๆ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ห่วงโซ่คุณค่าเป็นแนวคิดที่ช่วยในการทำความเข้าใจถึงบทบาทของแต่ละหน่วยงานปฏิบัติว่ามีส่วนช่วยเหลือให้หน่วยงาน/องค์กร ก่อเกิดคุณค่าให้แก่ผู้รับบริการอย่างไร โดยคุณค่าที่หน่วยงานสร้างขึ้นสามารถวัดได้โดยการพิจารณาว่าผู้รับบริการมีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ กิจกรรมหลักข้างต้นจะทำงานประสานงานกันได้ดีจนก่อให้เกิดคุณค่าได้นั้น จะต้องอาศัยกิจกรรมสนับสนุนทั้ง 4 กิจกรรม และนอกจากกิจกรรมสนับสนุนจะทำหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมหลักแล้ว กิจกรรมสนับสนุนยังจะต้องทำหน้าที่สนับสนุนซึ่งกันและกันอีกด้วย ซึ่งจะนำไปสู่กรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ว่า กิจกรรมหลัก และกิจกรรม

สนับสนุนใดบ้างในกระบวนการงานผู้สูงอายุที่สามารถนำมาใช้ในการวางแผน การดำเนินงาน การตัดสินใจและการควบคุม โดยจะต้องทำหน้าที่สนับสนุนเชื่อมต่อกิจกรรมในทุก ๆ องค์ประกอบของห่วงโซ่คุณค่า ซึ่งจะเป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้สูงอายุที่รับบริการจากเทศบาลตำบลสุเทพ

2.2 ทฤษฎีองค์การ

ดิน ปรัชญาพฤทธิ์ (2542 ,น.60-62) ได้กล่าวถึงทฤษฎีองค์การของนักสังคมวิทยาและจิตวิทยาสังคมว่า ของ Katz และ Kahn ไว้ว่า ความจริงแล้วผลงานของแคตซ์และแคห์นเป็นผลงานที่เกี่ยวกับทฤษฎีระบบเปิด แต่เนื่องจาก orientation ของบุคคลทั้งสองเน้นหนักทางจิตวิทยาสังคม จึงได้นำมารวมไว้ในทฤษฎีกลุ่มนี้ ซึ่งแคตซ์และแคห์นมองว่าองค์การเป็นระบบเปิด ที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและภาวะสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องมีส่วนที่ป้อนเข้าไปในโครงสร้างอย่างต่อเนื่อง เพื่อผลิตผลสิ่งหนึ่งสิ่งใดออกมา หากโครงสร้างปราศจากสิ่งที่ป้อนเข้าไป โครงสร้างนั้นก็จะมีชีวิตอยู่ไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าลักษณะโยทัวไปของระบบเปิด มีดังนี้

(1) ระบบเปิดจะต้องพยายามแสวงหาพลังงานหรือสิ่งที่ป้อนเข้าไปสู่ระบบ เช่น คน เงิน วัสดุ วิธีการจัดการ (importation of energy) มาใช้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะคงไม่มีโครงสร้างทางสังคมใด ที่สามารถอยู่ได้ตามลำพังความสามารถของตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาพลังงานจากภายนอก

(2) ระบบเปิดจะต้องมีกระบวนการที่จะแปลงสิ่งที่ป้อนเข้าไปในระบบ ให้กลายเป็นผลผลิตออกมา (throughput)

(3) ระบบเปิดจะต้องมีผลผลิตออกมาจากระบบ เพื่อ “ขาย” ให้กับสภาพแวดล้อม

(4) ระบบเปิดจะต้องมีวงจร (cycles) นั่นก็คือ ผลผลิตที่ออกไปยังสิ่งแวดล้อมจะก่อให้เกิดพลังงานที่จะปฏิบัติงานตามวงจรใหม่อีกครั้งหนึ่ง

(5) ระบบเปิดจะต้องคอยสำรวจให้พบว่า มีปัจจัยอะไรบ้าง ที่เป็นสาเหตุของความยุ่งเหยิงที่เกิดขึ้นภายในระบบ (negative entropy) กฎของ negative entropy ระบุว่า การที่ระบบจะสามารถมีชีวิตและรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยไว้ได้นั้น จำเป็นจะต้องแสวงหาพลังงานเข้ามาป้อนระบบให้มากกว่าที่จะใช้ในการแปลงสิ่งที่ป้อนเข้าไปให้กลายเป็นผลผลิตออกมา

(6) ระบบเปิดจะต้องมีข่าวสารสิ่งที่ป้อนเข้าไปในระบบ (information input) สิ่งที่ป้อนเข้าไปในระบบนี้ไม่จำกัดอยู่เฉพาะวัตถุที่จะใช้ในการผลิตเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงข่าวสารอื่นใดที่จะช่วยให้ระบบได้ทราบถึงข้อมูลป้อนกลับ (เฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลป้อนกลับในทางลบ) เพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องประเมินสถานการณ์ภาพของตนว่าดีหรือเลวอย่างไร ระบบที่ไม่ตระหนักถึงข้อมูลป้อนกลับจะทรุดโทรมและสิ้นสุดลงในที่สุด

(7) ระบบเปิดจะต้องเผชิญกับสภาพปกติและสภาพแปรปรวน (steady state and homeostasis) ฉะนั้น จะต้องพยายามปรับตัวให้เข้ากับสภาพนั้น ๆ ให้ได้

(8) ระบบเปิดจะต้องมีการแบ่งหน้าที่กันทำ และระบุว่าฝ่ายใดควรจะทำงานด้านใดไว้อย่างชัดเจน (differentiation and elaboration)

(9) ระบบเปิดต่าง ๆ จะก้าวไปถึงจุดหมายปลายทางอันเดียวกัน โดยมรรควิธีต่าง ๆ กัน (equifinality)

นอกจากนี้ แกดซ์และแคล์น ยังได้กล่าวถึงภารกิจของระบบย่อยภายในไว้ 5 ระบบ (ย่อย) ด้วยกัน กล่าวคือ

(1) ระบบย่อยที่เกี่ยวกับการผลิตหรือเกี่ยวกับเทคนิค ซึ่งเป็นเรื่องของการแปลงสภาพสิ่งที่ป้อนเข้าไปให้กลายเป็นผลผลิตออกมา (throughput)

(2) ระบบย่อยสนับสนุนการผลิต เช่น การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ

(3) ระบบย่อยทะนุบำรุงรักษา เช่น การมอบหมายบทบาทให้คนปฏิบัติงาน

(4) ระบบย่อยการปรับตัว เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น และ

(5) ระบบย่อยบริหาร ซึ่งเน้นการอำนวยความสะดวก การตัดสินใจขัดแย้ง การควบคุมระบบย่อยอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีระบบเปิดของแกดซ์และแคล์น มององค์การมนุษย์ที่เป็นระบบของข่าวสารและพลังงาน และเพื่อที่จะเข้าใจการปฏิบัติการภายในองค์การ ผู้ศึกษาจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่กระบวนการแลกเปลี่ยนข่าวสาร และพลังงานระหว่างระบบนั้น ๆ กับภาวะสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การที่องค์การจะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น สมาชิกขององค์การจะต้องมีพฤติกรรมดังต่อไปนี้ (1) สมาชิกขององค์การจะต้องเข้าร่วมและคงอยู่ภายในองค์การ (2) สมาชิกขององค์การจะต้องปฏิบัติงานตามบทบาทที่ได้รับมอบหมายที่เชื่อถือได้ และ (3) สมาชิกในองค์การจะต้องเข้าร่วมแรงร่วมใจกันในการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ มากกว่าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย นั่นก็คือ สมาชิกขององค์การไม่เพียงแต่จะทำตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น แต่ควรทำงาน “พิเศษ” นอกเหนือไปจากนั้นด้วย และการที่จะให้บรรลุเป้าหมายทั้งสามข้างต้นนั้น สมาชิกในองค์การจะต้องยอมปฏิบัติงานตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่องค์การได้ตั้งไว้ องค์การจะต้องให้ค่าตอบแทนที่ทำให้สมาชิกมีความพึงพอใจ สมาชิกจะต้องแสดงความรู้สึกร่วมกัน (self-

expression) ว่าคนชอบหรือไม่ชอบอะไรบ้าง และสมาชิกจะต้องยอมรับว่าวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นวัตถุประสงค์ของตนด้วย

ดังนั้น ทฤษฎีองค์การ เป็นซึ่งเป็นทฤษฎีที่มององค์การเป็นระบบของข่าวสารและพลังงาน ซึ่งจะทำให้เข้าใจถึงการปฏิบัติการกิจกรรมงานด้านผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เป็นสถานะที่ผู้สูงอายุสามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข ทั้งนี้ มีผู้ศึกษาและให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดังนี้

บริบูรณ์ พรพิบูลย์ (2528 ,น.112-113) กล่าวถึงความสุขของผู้สูงอายุว่าประกอบด้วยการประกอบ 3 ประการ คือ การมีสุขภาพดี มีความพอใจในการดำรงชีวิต และมีความสุขตามสภาพตนเอง นอกจากนี้ยังกล่าวถึงทางเลือกในการหาความสุขของผู้สูงอายุ 2 ทาง คือ การหาความสุขในทางโลก และการมุ่งหาความสุขในทางธรรม

Barrow and Smith (1977 อ้างใน สุรกุล เจนอบรม, 2541, น. 48) กล่าวถึง ความพึงพอใจในชีวิตว่าเป็นความรู้สึกที่เป็นสุข ประกอบด้วยความสนุกสนาน ไม่ต้องเผชิญความเครียดความไม่พึงประสงค์ และความชอกช้ำ ซึ่งความรู้สึกนี้เกิดขึ้นเมื่อบุคคลได้เปรียบเทียบสถานการณ์ปัจจุบันที่เป็นอยู่กับสถานการณ์ที่เขาคาดหวังให้เป็น ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Cambell (1976) และ Powell (1983) ที่ได้ให้ความหมายเพิ่มเติมว่า ความสุขนั้นไม่จำเป็น ต้องเกิดขึ้นจากการที่บุคคลได้รับการตอบสนองอย่างสมบูรณ์ในทุกๆสิ่งที่ต้องการ แต่หมายถึง ความสุขที่เกิดจากการปรับตัวรับสภาพที่เกิดขึ้นจากสิ่งต่างๆหรือจากสภาพแวดล้อมได้เป็นอย่างดี

สำหรับ ลอว์ตัน (Lawton, 1985 อ้างใน สิทธิอาภรณ์ ชวนปี, 2540, น. 17 และ ลลิตญา ลอยลม, 2545, น. 42) ได้ศึกษาคุณภาพชีวิตหรือการมีชีวิตที่ดีในผู้สูงอายุและกล่าวว่าผู้สูงอายุที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีต้องประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 4 ด้าน คือ

1. การมีความสุขทางด้านจิตใจ (Psychological Well-Being) หมายถึง การที่บุคคลสามารถประเมินได้ว่า ประสบการณ์ในชีวิตที่ผ่านมาคุณภาพ โดยประเมินได้จาก ผลกระทบระดับความสุขที่ได้รับและความสำเร็จที่ได้บรรลุตามความต้องการหรือเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. ความสามารถในการแสดงพฤติกรรม (Behavioral Competence) หมายถึง ความสามารถในการทำหน้าที่ของบุคคล ซึ่งรวมถึงการทำหน้าที่ของร่างกาย การมีสุขภาพที่ดี การรับรู้ที่ถูกต้อง และการมีพฤติกรรมทางสังคมที่ถูกต้อง

3. สิ่งแวดล้อมของบุคคล (Objective Environment) หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 5 ส่วน ได้แก่

- สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ลักษณะภูมิอากาศ ภูมิประเทศ และที่อยู่อาศัย
- บุคคลที่มีความสำคัญต่อผู้สูงอายุ เช่น สมาชิกในครอบครัว เพื่อน
- บุคคลอื่นทั่วไปที่มีปฏิสัมพันธ์กับผู้สูงอายุ
- สถานภาพทางสังคม อายุ เชื้อชาติ และเศรษฐกิจ
- สภาพสังคมและวัฒนธรรมภายในชุมชนที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่

4. การรับรู้คุณภาพชีวิต (Perceived Quality of Life) หมายถึง การที่บุคคลมีการประเมินตนเองเกี่ยวกับความผาสุกทางด้านจิตใจ ความสามารถในการทำหน้าที่ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อบุคคลดังที่ได้กล่าวมา

และปัจจัยด้านความผาสุกด้านจิตใจอันเป็นเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตที่สำคัญยิ่งของการดำเนินชีวิต มีความใกล้เคียงกับความพึงพอใจในชีวิต เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของบุคคล เพราะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพชีวิตของบุคคลนั้น และในการศึกษาด้านวิทยาการผู้สูงอายุ (Gerontology) มักใช้ความพึงพอใจในชีวิตเป็นตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยมีผู้ให้นิยามของความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุไว้ ดังนี้

Wolman (1973 อ้างใน สุรกุล เชนอบรม, 2541, น. 48) ได้ให้ความหมายของ ความพึงพอใจในชีวิตว่า เป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นเมื่อความต้องการได้รับการตอบสนอง

ประสพ รัตนกร (2529 อ้างใน แสงเดือน มุสิกกรรมณี, 2545, น. 9-10) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะ 7 ประการที่ผู้สูงอายุพึงมี อันจะนำไปสู่การมีความสุขทางใจ หรือการที่ผู้สูงอายุจะมีความพึงพอใจในชีวิตได้ คือ เป็นผู้มีความสุขภาพดี เป็นผู้ที่ไม่เคยหมดหวัง เป็นผู้ที่มีความขยันขันแข็ง เป็นผู้ที่ทำตัวดี เป็นผู้ที่ไม่เชื่อถือได้ เป็นผู้ที่มีเกียรติในตนเอง และเป็นผู้ที่มีความสุภาพ

จิราพร เกศพิชญวัฒนา จันทรเพ็ญ แสงเทียนฉายและยุพิน อังสุโรจน์ (2543) สรุปแนวคิดเกี่ยวกับความผาสุกทางใจของผู้สูงอายุไทย ซึ่งประกอบด้วยมิติต่าง ๆ 5 มิติ คือ ความสามัคคีปรองดอง การพึ่งพาอาศัยกันและกัน ความสงบสุขและการยอมรับ การเคารพนับถือและความเบิกบาน โดยแต่ละมิติมีรายละเอียดดังนี้

ความสามัคคีปรองดอง (Harmony) เกิดขึ้นระหว่างบุคคลในครอบครัว เช่น ลูกหลาน การเป็นมิตรที่ดีต่อกันระหว่างเพื่อน เพื่อนบ้าน ตลอดจนความสำเร็จ ความก้าวหน้าของบุคคลในครอบครัว ลูกหลาน นำมาซึ่งความผาสุกทางใจของผู้สูงอายุ

การพึ่งพาอาศัยกันและกัน (Interdependence) ผู้สูงอายุแสดงความรู้สึกสบายใจ มีความสุขในการที่ตนเองได้ทำตนให้เป็นประโยชน์หรือช่วยเหลือลูกหลาน บุคคลในครอบครัว ใน

ขณะเดียวกันบุคคลในครอบครัวหรือลูกหลานตอบแทนโดยการเลี้ยงดู ช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในยามเจ็บป่วย ความสบายใจเกิดจากการมีคุณค่าในตนเอง ที่ผู้สูงอายุรู้สึกกว่าตนเองยังสามารถช่วยเหลือตนเองได้ มีประโยชน์แก่ลูกหลาน มีชีพพึ่งพาลูกหลานฝ่ายเดียว

ความสงบสุขและการยอมรับ (Acceptance and Calmness) การทำใจให้ยอมรับและหาความสงบในจิตใจ การปล่อยวางความคิดที่ทำให้ไม่สบายใจ ปลงกับสิ่งที่ตนเองไม่สามารถขัดขวางหรือควบคุมได้ ทำใจให้สงบ ไม่คิดมากหรืออารมณ์เสีย ไม่ก่อกวนกับสิ่งที่ทำให้ไม่สบายใจ

การเคารพนับถือ (Respect) การที่ผู้สูงอายุรับรู้ มีความรู้สึกถึงการเคารพให้เกียรติหรือคำแนะนำให้แก่ผู้อาวุโสน้อยกว่า มีผู้รับฟังหรือปฏิบัติตาม การเคารพนับถือที่ผู้สูงอายุได้รับจากบุคคลอื่นแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในชีวิตของผู้สูงอายุในการดำเนินชีวิตที่ดี เป็นที่เคารพนับถือของบุคคลในชุมชนนั้น ๆ

ความเบิกบาน (Enjoyment) ความรู้สึกสดชื่นมีชีวิตชีวา และสนุกสนานรื่นรมย์กับสิ่งรอบตัว ความเบิกบานอาจเกิดจากการทำกิจกรรมกับเพื่อนหรือกลุ่มผู้สูงอายุในวัยเดียวกัน เช่น ร่วมกิจกรรมชมรมผู้สูงอายุ ไปวัด หรืออาจเป็นความเบิกบานจากการทำสิ่งที่ตนเองชอบ งานยามว่างหรือเก็บเกี่ยวความสุขเล็กๆน้อยๆที่อยู่รอบตัว รวมทั้งการมีอารมณ์ขัน

คุณภาพชีวิตและความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุจะเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการงานด้านผู้สูงอายุที่จะสร้างคุณค่าให้กับกิจกรรมที่จะส่งมอบให้กับผู้สูงอายุ ที่จะส่งผลต่อความพึงพอใจในการรับบริการของผู้สูงอายุจากเทศบาลตำบลสุเทพ ซึ่งมารศรี นุชแสงพลี (2532, น. 26-36) ได้ศึกษาปัจจัย 3 ด้านที่คาดว่าจะมีผลต่อความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุ คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย ระดับการศึกษา การมีงานอดิเรก และสุขภาพ

1.1 ระดับการศึกษา เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในชีวิต เพราะระดับการศึกษามีอิทธิพลต่อชนิดของอาชีพ รวมไปถึงระดับรายได้ สุขภาพ ค่านิยม รสนิยม ความคิดเกี่ยวกับตนเองและทัศนคติต่อการศึกษาในอนาคต จากผลการศึกษาเกี่ยวกับการใช้เวลาว่างของผู้สูงอายุได้ผลที่ใกล้เคียงกันว่า มีความแตกต่างระหว่างกลุ่มที่ได้รับการศึกษาสูงสุด กับกลุ่มที่ได้รับการศึกษาดำสุด ในเรื่องการใช้เวลาว่าง กล่าวคือ กลุ่มผู้สูงอายุที่มีการศึกษาสูงใช้เวลาว่างในการทำกิจกรรมด้านนันทนาการ ทำงานอดิเรก เล่นกีฬา เป็นสมาชิกชมรม ทำกิจกรรมทางการเมืองงานอาสาสมัคร หรืออ่านหนังสือ และกลุ่มที่มีระดับการศึกษาสูงส่วนใหญ่จะเคยมีอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพและการจัดการ ส่วนผู้สูงอายุที่มีระดับการศึกษาดำจะมีอาชีพทางด้านการเกษตร บริการ และอาชีพที่ต้องใช้แรงงาน ซึ่งให้ค่าตอบแทนในระดับที่ต่ำกว่า

นอกจากนี้ภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการดูแลตนเอง จากผลการวิจัยพบว่า ผู้สูงอายุที่มีระดับการศึกษาสูงจะมีความสามารถในการดูแลตนเองและมีโอกาส

เลือกทำกิจกรรมได้ดีและมากกว่ากลุ่มที่มีการศึกษาค่ำ ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ระดับการศึกษา ส่งผลต่อรายได้ ภาวะสุขภาพ และโอกาสในการเลือกปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ อันจะส่งผลต่อความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุได้

1.2 งานอดิเรก หมายถึง วิธีทางในการใช้เวลาทำกิจกรรมด้านต่าง ๆ นอกเหนือไปจากหน้าที่การงานประจำ หรือเป็นกิจกรรมที่ทำในเวลาว่างด้วยความสมัครใจเพื่อก่อให้เกิดความเพลิดเพลินแก่ผู้กระทำโดยตรง นักทฤษฎีกิจกรรมเชื่อว่าผู้สูงอายุทั่วไปพยายามรักษากิจกรรมและทักษะของคนวัยกลางคนไว้ให้นานที่สุด บทบาทและกิจกรรมใดที่บุคคลผลักดันให้เลิกกระทำ จะต้องมีกิจกรรมใหม่ขึ้นมาทดแทน และกิจกรรมที่ถูกเลือกเข้ามาคืองานอดิเรก ดังนั้นงานอดิเรกจึงมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุ

1.3 สุขภาพ ผู้สูงอายุมักประสบปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพที่ทรุดโทรมลงเนื่องจากความมีอายุ ซึ่งทำให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการเสื่อมถอย เป็นผลให้ความสามารถทางด้านร่างกายของผู้สูงอายุลดน้อยลง และมักประสบปัญหาสุขภาพ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติกิจวัตรประจำวัน จำเป็นต้องพึ่งพิงผู้อื่นและการที่พึ่งพิงผู้อื่นนี้เองที่ทำให้ผู้สูงอายุ มีความรู้สึกด้อยในสายตาของบุคคลทั่วไปและจะส่งผลต่อความพึงพอใจของผู้สูงอายุด้วย

2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการดำรงชีวิตของบุคคลที่จะสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านที่อยู่อาศัยในสภาพที่ดี อาหารที่มีคุณค่า การรักษาพยาบาลอย่างถูกต้อง อุปกรณ์อำนวยความสะดวกแก่ตนเอง ตลอดจนส่งผลไปถึงการเลือกทำกิจกรรม เนื่องจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมบางอย่างต้องอาศัยเงินเป็นปัจจัยสำคัญ ปัญหาเศรษฐกิจมักเป็นปัญหาหลักของผู้สูงอายุ เนื่องจากข้อจำกัดของการประกอบอาชีพเนื่อง มาจากความมีอายุทำให้รายได้ลดลง ส่งผลให้เกิดความยากลำบากในการดูแลตนเองทางด้านสุขภาพ และส่งผลต่อความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุ ดังนั้นรายได้จะเป็นตัวลดปัญหาสุขภาพและยกระดับความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุ

3. ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ทางสังคม เมื่อเข้าสู่วัยชรา จากสภาพร่างกายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพเหมือนเช่นในช่วงวัยที่ผ่านมา หรือจากข้อกำหนดของสังคมให้ต้องเกษียณอายุงาน ทำให้ผู้สูงอายุต้องเสียบบทบาทในการทำงาน ดังนั้นผู้สูงอายุจึงเปลี่ยนจุดสนใจไปยังครอบครัว หาบบทบาทใหม่ให้กับตนเองด้วยการเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ ช่วยเหลือดูแลลูกหลานภายในบ้าน และในทางกลับกัน ลูกหลานในครอบครัวสามารถเป็นที่พึ่งพาทางด้านเศรษฐกิจและกำลังใจให้แก่ผู้สูงอายุด้วย ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่ต้องการความรัก ความเอาใจใส่จากครอบครัว โดยเฉพาะผู้ที่ช่วยเหลือตนเองได้น้อยลงจากปัญหาสุขภาพ ดังนั้น การที่ผู้สูงอายุ มีคู่สมรสหรือบุตรหลานเป็นผู้คอยดูแลทุกข์สุขคอยช่วยเหลือหรือให้ความเคารพนับถือ ยกย่องให้ความสำคัญ ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกว่ามีคุณค่า

เป็นบุคคลที่มีความหมายต่อครอบครัว ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ที่ดีในครอบครัวจึงมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุ

นอกจากความสัมพันธ์ภายในครอบครัวแล้ว ความสัมพันธ์ของผู้สูงอายุกับบุคคลภายนอกก็มีผลต่อความพึงพอใจในชีวิตเช่นกัน ญาติหรือเพื่อนที่มีความรู้สึกที่ดีต่อกัน มีความหวังดี คอยให้ความช่วยเหลือ เห็นอกเห็นใจและสามารถปรับทุกข์กันได้ทำให้ผู้สูงอายุสามารถยอมรับสภาพกับความรู้สึกที่ต้องสูญเสียสถานภาพทางสังคมเดิมหรือสูญเสียบุคคลอันเป็นที่รัก ซึ่งรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะนำไปสู่ความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุอย่างมาก โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่มีบุตรหลาน ซึ่งมักแยกตัวออกจากสังคมอันจะทำให้รู้สึกโดดเดี่ยว ว้าเหว่ หรือรู้สึกว้าเหว่ตนเอง ไม่มีความหมายซึ่งส่งผลให้ความพึงพอใจในชีวิตลดต่ำลง ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้สูงอายุควรได้รับความช่วยเหลือ ความอบอุ่น ความรักและความสนใจจากทั้งบุคคลในครอบครัวและบุคคลในสังคม ซึ่งบุคคลเหล่านี้เปรียบเสมือนเครือข่ายการสนับสนุนทางสังคมในอันที่จะช่วยประคับประคองสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ ซึ่งจะเป็นการช่วยยกระดับคุณค่าในชีวิต ตลอดจนความเชื่อมั่นในตนเองและยังเป็นการช่วยรักษาความสมดุลระหว่างจิตใจและอารมณ์ของผู้สูงอายุ ซึ่งจะนำไปสู่ความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุ

ประนอม โอทกานนท์; ชวนพิศ ลินธุวรการ และ ผ่องใส เจนศุภการ (2543) ศึกษาความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุ โดยศึกษาปัจจัยด้านส่วนบุคคลและปัจจัยด้านการปฏิบัติตน จากการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจของผู้สูงอายุเรียงตามลำดับได้แก่ การปฏิบัติตนด้านสังคม (การมีกิจกรรมทั้งต่อครอบครัว เมืองและชุมชน) การปฏิบัติตนด้านร่างกาย (การดูแลร่างกาย) การปฏิบัติด้านเศรษฐกิจ (การทำงานและมีรายได้) การมีรายได้พอดีใช้การมีรายได้เหลือเก็บ และการมีอายุยังน้อย (เป็นผู้สูงอายุวัยต้น) นอกจากนั้นยังพบว่าตัวแปรอื่นๆที่มีความสัมพันธ์ กับความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุ ได้แก่ การมีสมาชิกอื่นอยู่ในครอบครัว การมีคู่สมรส การมีอาชีพเกษตรกรรมและการมีการศึกษาสูง

ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จึงมีความสำคัญ และผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต้องตระหนัก เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ซึ่งแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุควรเป็นรูปแบบที่ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ชุมชนเป็นฐานในการพัฒนาและให้บริการผู้สูงอายุเพื่อลดการพึ่งพิงจากบริการภายนอก อีกทั้ง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดกิจกรรมเพื่อให้บริการแก่ผู้สูงอายุ ต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยง เป็นเครือข่าย ที่จะนำมาซึ่งมูลค่าเพิ่มให้กับกิจกรรมนั้นๆ ตามความต้องการของผู้สูงอายุ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับผู้สูงอายุ

2.4 แนวคิดการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วระบบสวัสดิการถือเป็นระบบพื้นฐานของสังคมที่สามารถสร้างหลักประกันความเป็นอยู่ให้กับประชาชนในประเทศทุกเทศทุกวัย (แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทยฉบับที่ 1, 2550.)

การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น แต่การดูแลผู้สูงอายุซึ่งเป็นหน้าที่ของบุตรหลานได้เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต เนื่องจากการที่บุตรหลานต้องออกไปทำงานนอกบ้าน และนิยมแยกครอบครัวออกไปอยู่ตามลำพัง ได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น สังคมไทยจึงได้ตระหนักถึงปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ จึงได้มีการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขึ้น โดยมีแนวคิดพื้นฐานในการจัดสวัสดิการ ผู้สูงอายุดังนี้

(1) แนวคิดสิทธิมนุษยชนและแนวนโยบายขององค์การสหประชาชาติ

สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้มีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal of Human Rights) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) โดยเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามข้อบัญญัติอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ที่เคารพในเกียรติยศและศักดิ์ศรี ความมีเสรีภาพ ความยุติธรรม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของสถานการณ์ทางการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งในบทบัญญัติของปฏิญญาดังกล่าว ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิของผู้สูงอายุไว้ในมาตรา 25 (1) คือ

“มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับมาตรฐานในการครองชีพที่เหมาะสม เพื่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนเองและครอบครัว อันได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการทางสังคมที่จำเป็นและมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันความมั่นคงในกรณีการว่างงาน การเจ็บป่วย การเสื่อมสมรรถภาพ การเป็นหม้ายหรือการขาดความไม่สะดวกในการดำรงชีวิตอื่นที่นอกเหนือจากการควบคุม”

แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองและการปกครองของแต่ละประเทศมีสภาพแตกต่างกัน ประกอบกับความไม่มั่นคงทางการเมือง จึงส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุทั่วโลก มีขึ้นอย่างไม่เท่าเทียมกันในแต่ละประเทศ

ดังนั้นในปี ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้มีมติรับรองแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นมาตรการระหว่างประเทศ ฉบับแรกที่ได้มีการวางแผนแนวคิด หลักนโยบาย และโครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้อย่างเป็นรูปธรรม และในปีเดียวกันที่ประชุมสมัชชาโลกเกี่ยวกับผู้สูงอายุได้มีมติรับรองแผนดังกล่าว ณ กรุงเวียนนา ประเทศ

ออสเตรีย จึงมักเรียกแผนดังกล่าวว่า Vienna Plan โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในศักยภาพของรัฐและสังคมในด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศในการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับผู้สูงอายุในประเด็นต่างๆ คือ สุขภาพและโภชนาการ การคุ้มครองผู้บริโภครายสูงอายุ ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม ครอบครัว สวัสดิการสังคม การประกันรายได้และการจ้างงาน และการศึกษา ซึ่งมาตรฐานและยุทธวิธีเหล่านี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิที่ปฏิบัติและความรับผิดชอบของแต่ละรัฐ

(2) หลักการจัดบริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของสหประชาชาติ

สหประชาชาติได้รับรองหลักการสำหรับผู้สูงอายุเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้ใช้เป็นหลักสำคัญในการกำหนดแนวทางในการจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุ ดังนี้

หลักการที่ 1 การมีเสรีภาพ

1. ผู้สูงอายุควรได้รับ อาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอนามัยอย่างเพียงพอ โดยการมีรายได้ การสนับสนุนของครอบครัวและชุมชน
2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือสามารถได้รับรายได้อื่นๆ
3. ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าเมื่อใดจะต้องพ้นจากการทำงาน
4. ผู้สูงอายุควรได้รับการฝึกอบรมและการศึกษาตามความเหมาะสม
5. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สงบ ปลอดภัยด้วยความพึงพอใจตามกำลังความสามารถ
6. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อยู่ในบ้านของตนเอง ตลอดระยะเวลาอันเท่าที่เป็นไปได้

หลักการที่ 2 การมีส่วนร่วม

7. ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินงานตามนโยบายต่างๆ ที่จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ที่ดีของตนและสามารถถ่ายทอดความรู้และทักษะให้กับชนรุ่นหลังได้
8. ผู้สูงอายุควรที่จะได้รับการพัฒนาโอกาสต่างๆ เพื่อให้บริการแก่ชุมชนและเป็นอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมตามความสนใจและกำลังความสามารถของตน
9. ผู้สูงอายุควรมีบทบาทที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมของผู้สูงอายุเองได้

หลักการที่ 3 การได้รับการดูแล

10. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลจากครอบครัว ชุมชนและได้รับการคุ้มครอง
11. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลด้านสุขภาพอนามัยเพื่อให้ได้รับการฟื้นฟูทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันหรือชะลอการเจ็บป่วยในระยะเริ่มต้น

12. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมและกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุน การเป็นอิสระ การคุ้มครองและการได้รับการดูแล

13. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแล คุ้มครอง ฟันฟูและส่งเสริมทางด้านสังคมและจิตใจอย่าง เหมาะสมจากสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีสภาพแวดล้อมที่มั่นคง

14. ผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

หลักการที่ 4 การบรรลุความพึงพอใจของตนเอง

15. ผู้สูงอายุควรได้รับ โอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มความสามารถ

16. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา วัฒนธรรม จิตใจ และกิจกรรมนันทนาการของสังคม

หลักการที่ 5 ความมีศักดิ์ศรี

17. ผู้สูงอายุควรที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยศักดิ์ศรีและความปลอดภัย โดยปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์ ถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ

18. ผู้สูงอายุควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามสถานภาพและภูมิหลังและมีอิสระ ในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ

นอกจากหลักการต่าง ๆ ที่กล่าวมา ในปี พ.ศ. 2542 องค์การสหประชาชาติ ได้ประกาศให้ปีนั้นเป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ (International Year of Older Persons) และได้เชิญชวนให้ประเทศสมาชิกได้ร่วมจัดกิจกรรมและเฉลิมฉลองปีดังกล่าว โดยมีหลักการของ สหประชาชาติในการจัดกิจกรรม “มุ่งสู่สังคมเพื่อคนทุกวัย” (Towards a Society For all Ages) เพื่อลดช่องว่างในสังคมระหว่างผู้สูงอายุกับบุคคลวัยอื่น ๆ โดยมีหลักการว่า ผู้สูงอายุได้รับการเอาใจใส่ในสังคมด้านต่างๆ ดังนี้

- ความเป็นอิสระ (Independence)
- การมีส่วนร่วม (Participation)
- การดูแลเอาใจใส่ (Care)
- ความพึงพอใจในตนเอง (Self- Fulfillment)
- ความมีศักดิ์ศรี (Dignity)

(3) แนวนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีแนวนโยบายและการดำเนินการคุ้มครองและจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุตามนโยบายขององค์การสหประชาชาติ ดังนี้

นโยบายและมาตรการผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535 - 2554)

มาตรการดังกล่าวถูกจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลัก ดังนี้

1. ส่งเสริมและให้บริการการเรียนรู้ที่จะทำให้ผู้สูงอายุรู้จักการปรับตัว การป้องกันโรคและการรักษาสุขภาพ
2. จัดให้มีบริการพื้นฐานและสวัสดิการทางสังคมและการสงเคราะห์ให้แก่ผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและไม่มีผู้อุปการะ
3. สนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้ทำงานตามความสามารถและความถนัด
4. ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกในครอบครัวและผู้สูงอายุ
5. สนับสนุนให้สถาบันศาสนามีบทบาทในการเป็นที่พึ่งพาทางใจแก่ผู้สูงอายุ
6. ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนและภาคเอกชนเข้าร่วมจัดบริการและสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ
7. สนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนาบุคลากรสำหรับดูแลรักษาและให้บริการแก่ผู้สูงอายุ

จะเห็นได้ว่าการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยมีพัฒนาการที่ดีขึ้นตามลำดับ โดยขยายขอบเขตจากการดูแลเฉพาะกลุ่มที่ประสบปัญหาทางสังคมและผู้ด้อยโอกาสไปสู่การสร้างหลักประกันเรื่องสวัสดิการสังคมสำหรับประชาชนทุกคน มีการพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไปสู่การให้หลักประกันในเรื่องของสิทธิ การคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การมีส่วนร่วมและการช่วยให้ประชาชนให้สามารถช่วยเหลือตนเองและสังคม ตามหลักปรัชญาพื้นฐานของงานสังคมสงเคราะห์เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการส่งเสริมงานด้านนี้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เป็นอย่างทั่วถึงเหมาะสมและเป็นธรรม (แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทยฉบับที่ 1, 2550)

สรุป การจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ เป็นอีกกิจกรรมหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนความเหมาะสม เป็นธรรม และทั่วถึง ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมหลักในการสร้างกรอบแนวคิด เพื่อให้ผู้สูงอายุเกิดความพึงพอใจ และสามารถตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมได้อีกทางหนึ่งด้วย

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันทางสังคมกับบริการสำหรับผู้สูงอายุ

สถาบันทางสังคมตามแนวคิดทางสังคมวิทยาที่สำคัญประกอบด้วยสถาบันหลัก 5 สถาบัน คือ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันการเมืองและสถาบันเศรษฐกิจ สถาบันทางสังคมเหล่านี้มีความเป็นนามธรรม เป็นกรอบของการกำหนดแบบแผนพฤติกรรมให้แก่

สมาชิกของสังคม เพื่อให้สมาชิกของสังคมปรับตัวตามมาตรฐานของสังคมนั้นให้สมาชิกมีความรู้ความสามารถ มีศักยภาพที่จะมีชีวิตอยู่ในสังคมและสามารถทำให้สังคมดำรงอยู่ได้ (มาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพผู้สูงอายุในชุมชน, 2550, น. 28)

ผู้สูงอายุเป็นสมาชิกกลุ่มหนึ่งของสังคมและของสถาบันทางสังคมทุกสถาบัน หน้าที่ของสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ที่มีต่อผู้สูงอายุมีดังนี้

1. สถาบันครอบครัวและผู้สูงอายุ

ครอบครัวเป็นสถาบันพื้นฐานที่ผู้สูงอายุจะต้องมีปฏิสัมพันธ์และอยู่อาศัยด้วยในครอบครัว จะมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุและสมาชิกคนอื่น ๆ หลายลักษณะ ซึ่ง บุญมาศ สันธูปราภา (2539, น. 58) ได้อธิบายสัมพันธภาพหรือความสัมพันธ์ระหว่างพ่อแม่ที่สูงอายุกับลูก และความสัมพันธ์ระหว่างปู่ย่า ตายายและหลาน ตลอดจนการปฏิบัติตนของพ่อแม่สูงอายุต่อลูก หรือลูกที่ปฏิบัติต่อพ่อแม่ผู้สูงอายุจะมีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคล ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมหลายประการ เช่น ฐานะทางเศรษฐกิจของลูกและของพ่อแม่ สุขภาพของพ่อแม่ ที่อยู่อาศัย บุคลิกภาพของพ่อแม่ ศาสนาของพ่อแม่และลูก

กฤษณา บุรณะพงศ์ (2540, น.32.) ศึกษาผู้สูงอายุกับการขัดเกลาทางสังคมในครอบครัวในการถ่ายทอดคุณธรรมแก่เยาวชน พบว่า ผู้สูงอายุมักมีความพึงพอใจในการสืบทอดคุณธรรมสูง และผู้สูงอายุที่ได้รับการสนับสนุนให้ถ่ายทอดความรู้ความสามารถของตน ด้านคุณธรรมสูงจะมีความพึงพอใจที่ได้ถ่ายทอดคุณธรรมให้แก่เยาวชนในครอบครัวสูงด้วย

เพชรรา สุนทโรทก (2530, น.45.) ศึกษาบทบาทของผู้สูงอายุในสังคมไทยตามการรับรู้ของเยาวชนและผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานคร โดยศึกษาบทบาทต่อครอบครัวและชุมชน ผลการศึกษาพบว่า เยาวชนเห็นว่าผู้สูงอายุเป็นผู้มีบทบาทด้านการอบรมสั่งสอนบุตร ให้คำแนะนำ เป็นที่ปรึกษา และช่วยเหลือแก้ปัญหาในครอบครัว รวมทั้งเป็นผู้ถ่ายทอดประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินชีวิตแก่บุตรหลานในครอบครัว แต่ไม่มีบทบาทในการเลือกคู่ครองให้กับบุตรหลาน

ในส่วนของบทบาทต่อชุมชน เยาวชนเห็นว่าผู้สูงอายุมีบทบาทในการอนุรักษ์ ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย การจัดการด้านพิธีกรรม และการปฏิบัติธรรมทางศาสนา รวมทั้งการพูดชักจูงเพื่อสร้างความสามัคคีในชุมชน แต่มีบทบาทน้อยในด้านการเป็นผู้นำทางการปกครองและการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

นอกจากนั้น เยาวชนยังเห็นว่าผู้สูงอายุมีบทบาทในการถ่ายทอดคำสอนทางศาสนา การเสียสละกำลังกายและกำลังทรัพย์เพื่อช่วยเหลือชุมชน และเยาวชนยังมองเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุโดยไม่เห็นด้วยที่ผู้สูงอายุจะไม่มีบทบาทใด ๆ เลยในชุมชน เยาวชนที่แสดงความคิดเห็นดังกล่าวเป็นกลุ่มที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้สูงอายุมีผู้สูงอายุอยู่ด้วยในครอบครัวและมีความรู้สึกพอใจที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้สูงอายุด้วย

2. สถาบันเศรษฐกิจกับผู้สูงอายุ

บุญมา สันธูประมา (2539, น. 62–63) กล่าวถึงการทำงานของผู้สูงอายุในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ว่า ผู้สูงอายุ ในปัจจุบัน 1 ใน 3 ยังต้องทำงานด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจมากกว่าเหตุผลอื่น เช่น ไม่มีรายได้ ไม่มีผู้เลี้ยงดู ต้องรับผิดชอบเลี้ยงดูบุตรหรือผู้ได้อุปการะ ซึ่งทำให้มีประเด็นควรต้องพิจารณาเกี่ยวกับการทำงานของผู้สูงอายุ คือ การพิจารณาอัตราการรับผู้สูงอายุเข้าทำงาน การจัดหาแหล่งงานที่เหมาะสมให้ผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีการศึกษาน้อยและมีทักษะในการทำงานต่ำ

3. สถาบันศาสนากับความสูงอายุ

สถาบันศาสนานอกจากจะมุ่งระบุถึงศาสนาและพระหรือนักบวชแล้ว ยังหมายรวมถึงคำสอนทางศาสนาและแนวทางปฏิบัติทางศาสนาด้วย กล๊อค (Glock, 1962 อ้างใน สุรกุล เจนอบรม, 2534, น. 101-103) ได้สรุปรูปแบบของบุคคลที่หันเข้ามาศรัทธา ยอมรับศาสนาไว้ 5 ประเภท คือ

(1) ประเภทหวังจะเข้าถึงความจริงอันสูงสุด ศักดิ์ธรรมชั้นสูง มุ่งการหลุดพ้นจากทุกข์ หรือมุ่งหวังได้ประสบการณ์ที่ดี จิตใจ อารมณ์ที่มีความสงบสุข บุคคลประเภทนี้จะปฏิบัติดีปฏิบัติชอบ

(2) ประเภทนับถือเลื่อมใสศาสนาเนื่องจากความเชื่ออย่างแน่นแฟ้นในศาสนาและคำสอน บุคคลที่สนใจศาสนาแบบนี้จะมีศรัทธาเชื่อมั่นอย่างแรงกล้า เชื่อมั่นโดยไม่มีข้อคำถาม ไม่มีข้อสงสัย

(3) ประเภทมุ่งเน้นการปฏิบัติที่พิธีกรรมเป็นสำคัญ เน้นการเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา เช่น การสวดมนต์ ถือนิเวศน์ สวดอ้อนวอนพระผู้เป็นเจ้า การสวดภาวนา การเดินทางไปนมัสการสิ่งศักดิ์สิทธิ์

(4) ประเภทที่สนใจศาสนาเนื่องจากการได้ศึกษาข้อมูลที่ตนสนใจ เช่น อ่านหนังสือเกี่ยวกับศาสนาด้วยความพินิจพิจารณา แล้วเกิดความรู้ความเข้าใจ ตระหนักถึงความจริงและสมเหตุสมผลที่แต่ละศาสนากำหนดไว้ นำไปสู่การมีทัศนคติที่ดีและหันมาเลื่อมใสในที่สุด

(5) ประเภทที่รวมลักษณะของประเภทที่หนึ่งถึงสี่เข้าด้วยกัน

4. สถาบันการศึกษากับผู้สูงอายุ

บุญมา สันธูประมา (2539, น. 69–70) กล่าวถึงหน้าที่บางประการของการศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ คือ การศึกษาสามารถตอบสนองความต้องการที่สำคัญของผู้สูงอายุได้ คือ ช่วยให้ ผู้สูงอายุรักษาสถานภาพที่ดีทั้งทางร่างกายจิตใจไว้ได้ เช่น ทำให้อ่านออกเขียนได้ จัดการรายได้ ติดตามข่าวสารได้ เพิ่มความรู้และทักษะได้ กลายเป็นคนมีประโยชน์ได้ เข้าไปมีบทบาทในชุมชนและสังคมได้ ฯลฯ ทำให้เกิดการเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต ทำให้ผู้สูงอายุสามารถรู้จักปรับตัวให้

ประสบความสำเร็จในช่วงท้ายของชีวิต ได้ทำกิจกรรมใหม่ๆ การเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้รับการศึกษา ทำให้ผู้สูงอายุมีโอกาสในการจ้างงานเพิ่มขึ้นด้วย

2.6 แนวคิดยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ

แนวคิดพื้นฐานของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการกำหนดทิศทาง กรอบ และประเด็นต่าง ๆ ที่จะต้องระบุไว้ในแผนผู้สูงอายุระยะยาว แนวคิดพื้นฐานประกอบไปด้วย “ปรัชญา” “วิสัยทัศน์” และ “วัตถุประสงค์” ตามลำดับที่ต้องมีเพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างเหมาะสมกับสังคมไทย (แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 – 2564.)

โดย **ปรัชญา**การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ คือ “การสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุเป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคม” และ **วิสัยทัศน์** การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ คือ “ผู้สูงอายุเป็นหลักชัยของสังคม” โดยที่

- ประชากรผู้สูงอายุที่มีสถานภาพดี คือ มีสุขภาพที่ดีทั้งกายและจิต มีครอบครัวอบอุ่น มีสังคมที่ดี อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม มีหลักประกันที่มั่นคง ได้รับสวัสดิการและการบริการที่เหมาะสม อยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี พึ่งตนเองได้ มีส่วนร่วม และเป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจของครอบครัว- ชุมชน

- ผู้สูงอายุที่ทุกข์ยากและต้องการการเกื้อกูล หากมีการดำเนินการที่เหมาะสมจะช่วยให้ผู้สูงอายุเหล่านี้ส่วนใหญ่ดำรงอยู่ในชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง

- ครอบครัวและชุมชนเป็นสถาบันหลักในการเกื้อหนุนผู้สูงอายุ การดำเนินการต่าง ๆ จะต้องมุ่งสู่สถาบันหลักทั้งสอง เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้สามารถเกื้อหนุนแก่ผู้สูงอายุได้อย่างมีคุณภาพที่พอเหมาะสมพอควร

- ระบบสวัสดิการและบริการจะต้องสามารถรองรับผู้สูงอายุให้สามารถดำรงอยู่กับครอบครัวและชุมชนได้อย่างมีคุณภาพที่สมเหตุสมผล

- รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในระบบบริการ โดยมีการกำกับเพื่อการคุ้มครองผู้สูงอายุในฐานะผู้บริโภค

และ**วัตถุประสงค์** ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านผู้สูงอายุ คือ

1. เพื่อสร้างจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงผู้สูงอายุในฐานะบุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคมและสมควรส่งเสริมให้คงคุณค่าไว้ให้นานที่สุด
2. เพื่อให้ประชากรทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมการ และมีการเตรียมการเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ
3. เพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี พึ่งตนเองได้ มีคุณภาพชีวิต และมี

หลักประกัน

4. เพื่อให้ประชาชน ครอบครัว ชุมชน องค์กรภาครัฐ และเอกชน มีส่วนร่วมในภารกิจด้านผู้สูงอายุ ด้วยตระหนักกว่าเป็นการพัฒนาความมั่นคงของสังคมโดยรวมและถือเป็นภารกิจสำคัญขององค์กร

5. เพื่อให้มีกรอบและแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนต่าง ๆ ในสังคมทั้งภาคประชาชน ชุมชน องค์กร ภาครัฐ และเอกชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุได้ปฏิบัติงานอย่างประสานและสอดคล้องกัน

ซึ่งแผนฉบับนี้จัดแบ่งยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ
2. ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ
3. ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
4. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ
5. ยุทธศาสตร์ด้านการประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ได้กำหนดมาตรการการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุไว้ทั้งหมด 3 มาตรการด้วยกัน คือ (1) มาตรการหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ (2) มาตรการการให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต และ (3) มาตรการการปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ได้กำหนดมาตรการการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุไว้ทั้งหมด 6 มาตรการด้วยกัน คือ (1) มาตรการส่งเสริมความรู้ ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกัน ดูแลตนเองเบื้องต้น (2) มาตรการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ (3) มาตรการส่งเสริมการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ (4) มาตรการสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ (5) มาตรการส่งเสริมสนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้และความสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ และ (6) มาตรการ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ได้กำหนดมาตรการการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุไว้ทั้งหมด 4 มาตรการด้วยกัน คือ (1) มาตรการ คุ้มครองด้านรายได้ (2) มาตรการหลักประกันด้านสุขภาพ (3) มาตรการด้านครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง และ (4) มาตรการ ระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ได้กำหนดมาตรการการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุไว้ทั้งหมด 2 มาตรการด้วยกัน คือ (1) มาตรการการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติ และ (2) มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ได้กำหนดมาตรการการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุไว้ทั้งหมด 4 มาตรการด้วยกัน คือ (1) มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยงานวิจัยดำเนินการประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุที่จำเป็นสำหรับการกำหนดนโยบาย และการพัฒนาการบริการหรือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ (2) มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาวิจัยด้านผู้สูงอายุโดยเฉพาะที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย การพัฒนาการบริการ และการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างเหมาะสม (3) มาตรการดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติที่มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง และ (4) มาตรการพัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้เป็นระบบและทันสมัย

จากยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ดังกล่าว หากขาดการดำเนินงานที่เหมาะสม ประชากรสูงอายุในอนาคตมีความเสี่ยงสูงขึ้นที่จะมีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและสภาพแวดล้อมทำให้เกิดปัญหาสุขภาพ ปัญหาด้านการดูแลของครอบครัว และในที่สุดเกิดภาวะการพึ่งพิงสูงในสังคม และนอกจากนั้น หากขาดการเตรียมการรองรับอย่างเหมาะสมต่อแนวโน้มการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรสูงอายุ จะทำให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ อันจะส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุ ที่เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง โดยการร่วมมือกัน ทั้งภาครัฐ ชุมชน และภาคเอกชน จะลดทอนความเสี่ยง ดังกล่าวและสามารถเสริมสร้างหลักประกันคุณภาพชีวิตแก่ผู้สูงอายุได้เป็นอย่างดี

และในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีภารกิจด้านการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จึงควรตระหนักในบทบาทหน้าที่ และสร้างสรรค์กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ เพื่อพัฒนานาผู้สูงอายุตามแนวทางและเจตนารมณ์ ของแผนพัฒนาผู้สูงอายุ ทั้งนี้ การปรับปรุงพัฒนากระบวนการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของท้องถิ่น จึงถือว่ามีความสำคัญ ซึ่งจะสามารถสนองตอบต่อความต้องการของผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุได้รับความพึงพอใจในการให้บริการด้านต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้สูงอายุในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข

2.7 แนวคิดและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

2.7.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

แนวคิดพื้นฐานของแผนพัฒนาประเทศ ฉบับที่ 10 ยังคงยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และยึดหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำทางในการบริหารและพัฒนาประเทศต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 โดยมีการขับเคลื่อนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติในแต่ละ

ยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงประเด็นที่สำคัญ คือ การดำเนินการในทางสายกลาง ความสมดุลและความยั่งยืน ความพอประมาณอย่างมีเหตุผล การมีภูมิคุ้มกันและรู้เท่าทันโลก และการเสริมสร้างคุณภาพคน(แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10, 2550.)

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ปรับเปลี่ยนเร็วและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เหมาะสม โดยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้างของระบบต่างๆ ภายในประเทศให้มีความยืดหยุ่น แข่งขันได้ในกระแสโลกาภิวัตน์ และสร้างฐานความรู้ให้เป็นภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างรู้เท่าทัน ควบคู่ไปกับการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม และเสริมสร้างความเท่าเทียมกันของกลุ่มคนในสังคม และความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น พร้อมทั้งฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คงความสมบูรณ์เป็นรากฐานการพัฒนาที่มั่นคง และเป็นฐานการดำรงวิถีชีวิตของชุมชนและสังคมไทย ตลอดจนการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศทุกระดับ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน สามารถดำรงอยู่ในประชาคมโลก ได้อย่างมีเกียรติภูมิและมีศักดิ์ศรี โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ดังนี้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ ดังนี้ คือ (1) การพัฒนาคนให้มีคุณธรรมนำความรู้ เกิดภูมิคุ้มกัน (2) การเสริมสร้างสุขภาพคนไทยให้มีสุขภาพแข็งแรงทั้งกายและใจ มีความสัมพันธ์ทางสังคม และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ และ (3) การเสริมสร้างคนไทยให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสันติสุข

2. ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ ดังนี้ คือ (1) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน (2) การสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน และ (3) การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน ในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อย่างสันติและเกื้อกูล

3. ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ ดังนี้ คือ (1) การปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อเพิ่มผลิตภาพ และคุณค่าของสินค้าและบริการ บนฐานความรู้ และความเป็นไทย (2) การสร้างภูมิคุ้มกันของระบบเศรษฐกิจ และ (3) การสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ ดังนี้ คือ (1) การรักษาฐานทรัพยากรและความสมดุลของระบบนิเวศ (2) การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพ

ชีวิต และการพัฒนาที่ยั่งยืน และ (3) การพัฒนาคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น

5. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ ดังนี้ คือ (1) การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล ให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย (2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน ให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ (3) สร้างภาคราชการที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล เน้นการบริการแทนการกำกับ ควบคุม และทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา (4) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง (5) ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และมีธรรมาภิบาล (6) การปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบและขั้นตอน กระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา และ (7) การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพและความยั่งยืน

จะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาประเทศ ฉบับที่ 10 ได้จัดทำขึ้นภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ ปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและสลับซับซ้อน ของบริบทการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับเปลี่ยนทางด้านสังคม ซึ่งหลายประเทศกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ตามมา เช่นทางด้านภูมิปัญญา ซึ่งหากได้รับการพัฒนา ก็จะนำมาซึ่งมูลค่าเพิ่มในกิจกรรมที่หน่วยงาน/องค์กร จัดบริการให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปตามแนวทางการพัฒนาประเทศ

2.7.2 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลสุเทพ

เทศบาลตำบลสุเทพ ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ.ศ.2553-2557 โดยมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมาย และยุทธศาสตร์การพัฒนา ดังนี้

วิสัยทัศน์ (Vision) “อนุรักษ์วัฒนธรรม ยึดมั่นธรรมาภิบาล นำการพัฒนา ชาวประชาามีสุข ภายในปี 2557”

พันธกิจ (Mission)

- (1) พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของตำบล
- (2) อนุรักษ์ ฟื้นฟูและสืบสานศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
- (3) พัฒนาเศรษฐกิจตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่ความยั่งยืน
- (4) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศอย่างยั่งยืน
- (5) พัฒนาโครงสร้างทางกายภาพ

(6) จัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

(7) พัฒนาการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

จุดมุ่งหมายการพัฒนาตำบลสุเทพ

มีทั้งหมด 5 ด้าน คือ (1) ด้านสังคม (2) ด้านเศรษฐกิจ (3) ด้านสิ่งแวดล้อม (4) ด้านโครงสร้างพื้นฐานและผังกายภาพ (5) ด้านองค์กร

ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเป้าหมายการพัฒนา

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของตำบล

เป้าหมาย (1) เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพดีถ้วนหน้า (2) ประชาชนเป็นคนดี มีคุณธรรม จริยธรรม และมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต (3) ประชาชนดำเนินชีวิตตามหลักศาสนาและวัฒนธรรมของท้องถิ่น (4) ประชาชนรักษาความสามัคคี มีสุขภาพและจิตใจดีด้วยการกีฬา (5) ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสได้รับการสงเคราะห์ (6) ชุมชนมีระบบการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็ง (7) เศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็ง (8) ชุมชนอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและเกื้อกูล

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ส่งเสริมการอนุรักษ์ ถ่ายทอดศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี ส่งเสริมวิถีชีวิต ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ของประชาชน

เป้าหมาย (1) วัฒนธรรม จารีต ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นได้รับการอนุรักษ์และสืบสานต่อไปในอนาคต (2) ภูมิปัญญาท้องถิ่นได้รับการส่งเสริมและสืบสาน (3) ประชาชนและชุมชนมีคุณธรรม จริยธรรม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่ความยั่งยืน

เป้าหมาย (1) ประชาชนที่ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสมีฐานะทางสังคมและความเป็นอยู่ดีขึ้น (2) ทรัพยากรท้องถิ่นที่มีคุณค่าได้รับการส่งเสริมและพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวและการเรียนรู้ (3) วิสาหกิจชุมชนได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (4) เกษตรกรรมได้รับการส่งเสริมอย่างกว้างขวาง (5) ธุรกิจอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพ (6) ผลิตภัณฑ์ชุมชนมีคุณภาพและเป็นไปตามความต้องการของตลาด

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการอนุรักษ์ฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศน์

เป้าหมาย (1) ระบบและกลไกการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพ (2) ชุมชนปราศจากมลภาวะ (3) พลังงานทดแทนได้รับการพัฒนา

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ปรับปรุงและพัฒนาทางกายภาพเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนในตำบล

เป้าหมาย (1) ประชาชนมีความพอใจในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐาน (2) ชุมชนมีสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่น่ามอง (3) ตำบลมีแผนแม่บททางกายภาพที่เอื้อให้การพัฒนาทางกายภาพเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง

ยุทธศาสตร์ที่ 6 ส่งเสริมการจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย

เป้าหมาย (1) ชุมชนปราศจากอบายมุขและยาเสพติด (2) ชุมชนท้องถิ่นมีระบบและกลไกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ (3) ชุมชนท้องถิ่นมีระบบและกลไกการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 7 ส่งเสริมการบริหารจัดการเพื่อความสำเร็จตามพันธกิจของเทศบาล

เป้าหมาย (1) การบริหารจัดการมีความใสสะอาดด้วยพยานภาพของระบบคุณธรรม และธรรมาภิบาล (2) ประชาชนมีความพอใจกับการบริการสาธารณะ (3) บุคลากรมีสมรรถนะการปฏิบัติงานที่เข้มแข็ง (4) บุคลากรมีสำนึกการทำงานแบบประชาธิปไตย และการทำงานเป็นทีม (5) สำนักงานบริหารตำบลสุเทพเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และให้ความสำคัญกับการตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลและสารสนเทศ (6) การประชาสัมพันธ์มีประสิทธิภาพ (7) ประสิทธิภาพการดำเนินงานทางวิชาการและงานนโยบายและแผนมีคุณภาพ

ดังนั้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในทุกระดับ จะต้องมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของแผนพัฒนาระดับเทศบาล ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนไว้เป็นยุทธศาสตร์ลำดับที่ 1 และในแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ ดังกล่าว ได้มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกลุ่มประชาชนสูงอายุ ทั้งนี้เนื่องจาก จำนวนผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลสุเทพมีจำนวนเพิ่มขึ้น ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องหาแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการด้านผู้สูงอายุให้สามารถสนองต่อความต้องการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับกิจกรรมที่ให้บริการแก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุเกิดความพึงพอใจและสามารถใช้ศักยภาพของตนเองในการถ่ายทอดภูมิปัญญา แก่คนรุ่นต่อไปได้อย่างภาคภูมิใจ

2.8 บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ

- เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้

■ เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ดังได้กล่าวไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น ได้เป็น

1. เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง
2. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการ

ดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่ที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับขั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือ เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาชน ท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ในการดำเนินกิจการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐและท้องถิ่นในการดูแลร่วมกัน

หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการสากลดังกล่าวข้างต้น พบว่าภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ใน

ปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสำคัญซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นหลักการสำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ ได้แก่ (การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543, น. 25)

1) หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ (Public Interest)

โดยหลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่ละระดับกับรัฐบาลกลางนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ามีภารกิจบางประเภท หรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ อาทิ (1) ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ เช่น กิจการทหาร (2) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น กิจการตำรวจ (3) ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ (4) ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต ภารกิจดังกล่าวข้างต้นถือเป็นภารกิจรวมของชาติ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไป ส่วนภารกิจที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ควรจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการจัดการศึกษาขั้นต่ำ เป็นต้น

2) หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability)

หลักการทั่วไปที่จะทำให้สามารถแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในสังคม จะมีความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างไร หลักการทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาหลักสำคัญ ซึ่งได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบริการสาธารณะใดส่งผลกระทบต่อคนในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ ก็ควรจะมีการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้โดยตรง เช่น โอนไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาล แต่ภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ต้องมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก มากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่น ก็ควรจะส่งมอบภารกิจนั้น ๆ ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นต้น

3) ความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)

หลักความสามารถของท้องถิ่น เป็นหลักการที่กล่าวถึงเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าการจัดสรรกิจกรรม หรือภารกิจใดก็ตามไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแม้ว่าความพร้อมของท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการมอบภารกิจนั้น ๆ ไปให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขเวลาและความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้น ถ้าบอกว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการ ก็มีความจำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับบริการสาธารณะ เพื่อให้สามารถจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ ฉะนั้น ความพร้อมจะไม่ใช่มูลเหตุของการที่บอกว่ากิจการนั้น ๆ จะไม่สามารถถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นในเรื่องของหลักความสามารถแล้ว การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการบริหารงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทิศทางในอนาคต โครงสร้างต่าง ๆ หรือการจัดองค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะภารกิจจำนวนหนึ่งได้ส่งมอบ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ และภารกิจใหม่ไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างที่จะรองรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจอันใหม่นั้น จะต้องจัดโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างขนาดใหญ่มากเกินไปที่จะไปทำให้การทำงานเกิดความทับซ้อน หรือกลายเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ฉะนั้น โครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่จะเป็นโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ที่ถือว่าเป็นงานหลัก หรือเป็นงานพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดงานบางเรื่องที่อาจเป็นงานเฉพาะ เช่น งานท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้เอง ซึ่งอาจไม่อยู่ในโครงสร้างหลักที่ต้องเหมือนกันทั่วประเทศ ขึ้นอยู่กับความต้องการ หรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ฉะนั้นในเรื่องหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จึงเป็นเรื่องการสร้างความพร้อม การเตรียมความพร้อม และการจัดโครงสร้างเพื่อการรองรับ

4) หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency)

หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency) เป็นหลักที่สำคัญกับการประหยัด ขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดการบริการสาธารณะ เมื่อถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานราชการแล้วนั้น ต้องคำนึงและพิจารณาด้วยกว่าจะทำให้ต้นทุนแพงขึ้นมากน้อยขนาดไหน หากเป็นต้นทุนที่แพงขึ้นมาก ๆ แนวทางก็คือ จำเป็นต้องมีการร่วมกันมากขึ้นระหว่างท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน หรือรูปแบบอื่น ๆ กิจกรรมบางอย่าง หรืองานบางอย่างที่มีการถ่ายโอน หรือจะมีการส่งมอบให้กับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อให้ขนาดของการลงทุนถูกลง

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมยังคงต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อราชการส่วนกลาง หรือบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการสาธารณะบางอย่างลง และส่ง

มอบบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ สิ่งสำคัญที่เป็นหลักการทั่วไป คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะนั้นให้มีคุณภาพไม่น้อยกว่าสิ่งที่ราชการส่วนกลางเคยทำ ฉะนั้น หลักประกันด้านคุณภาพการจัดบริการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือไว้ หลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนของการบริหาร หรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการก็ยังคงมีความสำคัญในการที่จะไปกำหนดว่าท้องถิ่นจำเป็นต้องทำให้ถึงขั้นต่ำของมาตรฐานนั้นอย่างไร

นอกจากนี้ถ้าพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ยังได้กำหนดว่าเทศบาลแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแตกต่างกัน โดยเทศบาลนครจะมีอำนาจหน้าที่มากที่สุด และยังได้มีการกำหนดว่ามีบางภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ เกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นว่าด้วยลักษณะของการกำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นการกำหนดไว้กว้าง ๆ และเป็นการกำหนดในลักษณะที่ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้จึงส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้รับการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อม ความสามารถและแผนการปฏิบัติงานของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการหรือไม่ (โกวิท พวงงาม, 2552, น. 5)

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 และมาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครไว้ โดยกำหนดว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น (พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ปท., 2542.)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนทั้งสิ้น 244 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีเนื้อหาของงานเกี่ยวกับ

- 1.1 การคมนาคมและการขนส่ง
- 1.2 สาธารณูปโภค
- 1.3 สาธารณูปการ

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

- 2.1 การส่งเสริมอาชีพ อาทิจาก การฝึกอบรม ส่งเสริม พัฒนากลุ่มอาชีพต่าง ๆ
- 2.2 งานสวัสดิการสังคม

- การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส อาทิจากงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น

2.3 นันทนาการ

2.4 การศึกษา

2.5 การสาธารณสุข

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

รูปแบบการดำเนินการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าเดิม และในมาตรา 30 กำหนดให้มีการถ่ายโอนงานบริการ

สาธารณะที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ภารกิจทั้งหมดนี้ต้องถ่ายโอนภายใน 4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) และอาจให้แตกต่างกันได้แต่ไม่เกิน 10 ปี (พ.ศ. 2553) ดังนั้นรูปแบบการมอบหมายภารกิจหรือบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง

เมื่อรัฐบาลหรือส่วนราชการยุติบทบาทการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและการจัดโครงสร้างพื้นฐาน และถ่ายโอนหรือส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ใน 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบแล้ว ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือ เทศบาล เมื่อรับโอนภารกิจต่าง ๆ แล้ว สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองภายใต้ความสามารถของตนเอง 2) ภารกิจที่ต้องร่วมกันดำเนินการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีภารกิจบางประการอาจต้องคำนึงถึงความร่วมมือ ดังนั้นภารกิจบางอย่างต้องมีลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน หรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน และ 3) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเอง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการ มอบหมายหรือจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการร่วมกันดำเนินการ

ในการดำเนินการบริการสาธารณะบางภารกิจต้องมีการปรับเปลี่ยน เช่น การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยท้องถิ่นอาจจะเป็นผู้ดำเนินการหลักในการดำเนินกิจการสาธารณะบางภารกิจ แต่อีกหลายภารกิจยังคงอยู่ภายใต้การกำกับหรือการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของส่วนราชการ

3) ภารกิจที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนไป แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

ภารกิจบางประการไม่ได้มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษาสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องการจัดการศึกษาดังกล่าวก็สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้การพิจารณามาตรฐานตามที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนด

จากบทบาทภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุของท้องถิ่นจะถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (10) และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (7) ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ โดยได้กำหนดแนวทางการจัดบริการที่ได้มาตรฐาน ทั้งมาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล มาตรฐานด้านรายได้ มาตรฐานด้านที่พักอาศัย มาตรฐานด้านนันทนาการ มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง และมาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน ดังนั้นจากกรอบแนวคิดในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ทำให้เห็นว่ากระบวนการงานผู้สูงอายุ ทั้งกิจกรรมหลัก และกิจกรรมสนับสนุน มีความสำคัญที่ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน

2.9 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ แบ่งการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็น 2 ส่วน คือ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่คุณค่า และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ดังนี้

2.9.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่คุณค่า

จรรยาโรจน์ สุทชนะ (2552) ได้ศึกษาเรื่องห่วงโซ่คุณค่าด้านการบริการสาธารณสุขของเทศบาลตำบลสันทรายหลวง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งผลการศึกษา ในส่วนของกระบวนการห่วงโซ่คุณค่าด้านการบริการสาธารณสุข ซึ่งได้นำเสนอกระบวนการย่อยด้านส่งเสริมสุขภาพชุมชน ประกอบด้วย (1) กิจกรรมตรวจสอบสุขภาพประจำปี (2) จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมสุขภาพชุมชนและ (3) ฝึกอบรมให้ความรู้คำแนะนำการดูแลสุขภาพ ซึ่งมีกิจกรรมสนับสนุนคือกิจกรรมด้านการจัดหา ด้านเทคโนโลยี ด้านทรัพยากรมนุษย์ และการสนับสนุนด้านอื่น ๆ พบว่า

กิจกรรมตรวจสอบสุขภาพประจำปี มีกระบวนการทำงาน คือ (1) การกำหนดแนวทางและนโยบายการดำเนินงาน ซึ่งกระบวนการที่ทำให้เกิดคุณค่า คือ การสำรวจและรวบรวมข้อมูลด้านสุขภาพเป็นที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนในการกำหนดแนวทางและนโยบายการดำเนินงาน และมีกิจกรรมสนับสนุนเพียงด้านเดียว คือด้านเทคโนโลยี ทำให้สามารถส่งต่อไปยังกระบวนการถัดไป คือ (2) จัดทำแผนดำเนินการตรวจสอบสุขภาพประจำปี ซึ่งมีกิจกรรมสนับสนุนด้านเดียว คือด้านเทคโนโลยีเช่นเดียวกัน และสำหรับกิจกรรมสนับสนุนด้านอื่นจะส่งผลต่อการปฏิบัติที่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้

จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมสุขภาพชุมชน มีกระบวนการทำงาน คือ (1) จัดทำนโยบาย แนวทางในการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมสุขภาพชุมชน ซึ่งกระบวนการที่ทำให้เกิดคุณค่า คือ การสำรวจ รวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาด้านสุขภาพ ที่มีความชัดเจนและมีกิจกรรมสนับสนุนเพียงด้านเดียว คือด้านเทคโนโลยี ส่วนขั้นตอนที่ (2) คือจัดทำแผนดำเนินงานจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมสุขภาพชุมชน ซึ่งมีกิจกรรมสนับสนุนเพียงด้านเดียวคือด้านเทคโนโลยี และ (3) จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมสุขภาพชุมชน มีกิจกรรมสนับสนุนอยู่ 3 ด้านคือ ด้านเทคโนโลยี ด้านการจัดหา และด้านอื่น ๆ

ฝึกอบรมให้ความรู้คำแนะนำการดูแลสุขภาพ มีกระบวนการทำงานคือ (1) กำหนดนโยบายแนวทางในการฝึกอบรมให้ความรู้คำแนะนำการดูแลสุขภาพ กระบวนการดังกล่าวมีกิจกรรมสนับสนุน อยู่ 3 ด้าน คือ ด้านการจัดหา ด้านเทคโนโลยี และด้านทรัพยากรมนุษย์ (2) จัดทำแผนดำเนินงานฝึกอบรมให้ความรู้คำแนะนำการดูแลสุขภาพ ซึ่งมีกิจกรรมสนับสนุนเพียงด้านเดียวคือ ด้านเทคโนโลยี

จากการศึกษากระบวนการห่วงโซ่คุณค่าด้านการบริการสาธารณสุข ดังกล่าว จะเห็นว่าในทุกๆ ขั้นตอนของกิจกรรมย่อยมีกิจกรรมสนับสนุนแตกต่างกันไป ในบางขั้นตอนก็มีกิจกรรมสนับสนุนครบทั้ง 4 ด้าน แต่บางขั้นตอนก็มีกิจกรรมสนับสนุนไม่ครบ 4 ด้าน ซึ่งส่งผลต่อการสร้างคุณค่าในห่วงโซ่ของกิจกรรมย่อยในแต่ละขั้นตอนแตกต่างกันไป อีกทั้งในแต่ละกิจกรรมย่อยยังมีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้น ซึ่งหากมีการแก้ไข ปรับปรุงให้ดีขึ้นก็จะช่วยสร้างคุณค่าในห่วงโซ่ของกิจกรรมย่อยในแต่ละขั้นตอนได้

อภิชาติ โสภางค์ และคณะ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง โครงการการศึกษาระบบจัดการโซ่อุปทานของลำไยสดในประเทศไทย ซึ่งโครงการนี้ได้นำเอาระบบโซ่อุปทานมาประยุกต์ใช้กับการประเมินลำไยสดเพื่อสนองต่อความต้องการของลูกค้า ซึ่งประกอบด้วยธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นทางตรงและทางอ้อม เพื่อการบรรลุความเหมาะสมเชิงกลยุทธ์ และพิจารณากลยุทธ์เชิงธุรกิจในโซ่อุปทานลำไย ซึ่งจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนกลยุทธ์การแข่งขัน โดยได้ศึกษาภาพรวมของโซ่อุปทาน ตั้งแต่เกษตรกร จนถึงผู้ส่งออก และทำการประเมินหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน ได้แก่ เกษตรกร พ่อค้าคนกลาง โรงงานอบแห้ง บริษัทนำเข้าส่งออก ด้วยวิธีการวิเคราะห์โซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) ซึ่งแบ่งออกเป็นกิจกรรมหลักและกิจกรรมเสริม ได้แก่ โลจิสติกส์ขาเข้า (Inbound Logistic) การปฏิบัติการ (Operations) โลจิสติกส์ขาออก (Outbound Logistic) และกิจกรรมสนับสนุน (Supporting) กับผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบโซ่อุปทานทั้งสิ้น 73 ราย ในเขต เชียงใหม่ ลำพูน และกรุงเทพฯ จากผลการประเมินพบว่า องค์กรส่วนใหญ่มีการดำเนินการด้านโลจิสติกส์ขาออกดีที่สุด คือกิจกรรมการส่งมอบสินค้าไปยังลูกค้าในห่วงโซ่อุปทาน โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ค้าส่ง (Wholesalers) ในที่นี้เรียกว่า ล้ง และมีการดำเนินการด้าน ปัจจัยสนับสนุน ได้แก่ การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ การบริการลูกค้าต่ำที่สุด โดยเฉพาะในกลุ่มเกษตรกร นอกจากนี้ งานวิจัยยังบ่งชี้ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับโซ่อุปทานลำไย โดยปัญหาหลักที่พบคือ ลำไยขาดคุณภาพ ปริมาณผลผลิตไม่แน่นอน การดำเนินการของรัฐไม่ประสบผล ผลผลิตลำไยไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน นอกจากนี้จากการวิเคราะห์ข้อมูลของหน่วยงานที่มีการปฏิบัติงานที่ดี (Best Practice) เพื่อพัฒนาห่วงโซ่อุปทานลำไยให้มีประสิทธิภาพดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนั้น โครงการยังคัดเลือกตัวอย่างผู้ที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ของแต่ละด้านเพื่อเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติ

รวมถึง ข้อเสนอแนะและแนวทางการปรับปรุงในอนาคต (To be) เพื่อสานต่อและนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ในแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและในระดับประเทศ

รังสรรค์ เนียมสนิท และคณะ (2549) ได้ศึกษาแนวทางการวิเคราะห์เพื่อพัฒนาห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ข้าวหอมมะลิเพื่อการส่งออก ซึ่งคณะผู้ศึกษาได้นำข้อมูลมาวิเคราะห์ ตั้งวิเคราะห์ และสรุปผลเป็นตัวแบบ (Model) ของห่วงโซ่คุณค่าข้าวหอมมะลิ เพื่อเสนอเป็นแนวทางในการพัฒนาข้าวหอมมะลิเพื่อการส่งออก ดังนี้

1. โครงสร้างของตัวแบบห่วงโซ่คุณค่าข้าวหอมมะลิ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

(1) กระบวนการหลัก (Core Process) ซึ่งมีแนวคิดในการกำหนดกระบวนการหลัก ประกอบด้วยการพัฒนาข้าวหอมมะลิเพื่อการส่งออกต้องมีการกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน และการที่จะทำให้มูลค่าเพิ่มขึ้น ถ้าวิเคราะห์ตามตัวแบบห่วงโซ่คุณค่าของศาสตราจารย์ Michael E. Porter ต้องพิจารณาถึงกิจกรรมหลักที่จะก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม ซึ่งมีอยู่ 4 กระบวนการงานคือ กระบวนการงานก่อนการเก็บเกี่ยว (Pre-Harvest) กระบวนการงานหลังการเก็บเกี่ยว (Post-Harvest) กระบวนการงานด้านอุตสาหกรรม (Manufacturing) และกระบวนการงานด้านการค้า (Trading) ในแต่ละกระบวนการหลัก ต้องทำงานเชื่อมโยงกันเป็นห่วงโซ่ใน 3 กระบวนการย่อย คือ 1) การเพิ่มผลผลิตพัฒนาคุณภาพ และลดต้นทุนการผลิต 2) การแปรรูปข้าวหอมมะลิเป็นสินค้าที่ได้มาตรฐานที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้ และ 3) การส่งเสริมในด้านการตลาดและโลจิสติกส์ของข้าวหอมมะลิ และในแต่ละกระบวนการย่อยมีกิจกรรมและโครงการที่ต้องดำเนินการเพื่อที่จะก่อให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งกิจกรรมและโครงการที่กำหนดไว้ในห่วงโซ่คุณค่าต้องมีส่วนที่จะส่งเสริมให้เกิดผลตามกระบวนการทั้ง 3 กระบวนการ ซึ่งกิจกรรมและโครงการเหล่านี้บางส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้ดำเนินการแล้วและบางกิจกรรมก็ยังไม่ได้ดำเนินการ

(2) กิจกรรมสนับสนุน ประกอบด้วย โครงสร้างพื้นฐานองค์กร ระบบสารสนเทศ การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาทั้งในด้านการพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตการแปรรูปการตลาด โลจิสติกส์ การสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ และการควบคุมคุณภาพ

(3) ปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key success factors) พบว่าปัจจัยที่ส่งผลให้การพัฒนาข้าวหอมมะลิตามห่วงโซ่คุณค่าประสบผลสำเร็จต้องอาศัยปัจจัยร่วม คือ การส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร การสร้างจิตสำนึกความเป็นผู้ประกอบการและการเข้มงวดกับคุณภาพมาตรฐาน ตลอดจนการขับเคลื่อนโดยใช้การตลาดนำและนโยบาย การกำกับและสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่สอดคล้องกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากิจกรรมตามกระบวนการหลัก และกระบวนการย่อยในแต่ละส่วนต้องทำงานเชื่อมโยงกันเป็นห่วงโซ่ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมแต่ละกิจกรรมจะมีผลกระทบต่อกิจกรรมต่อไป และความสัมพันธ์ของแต่ละกิจกรรมจะเชื่อมโยงไปถึงกิจกรรมสนับสนุนด้วย ในทางกลับกัน

อาจกล่าวได้ว่ากิจกรรมในกลุ่มกิจกรรมสนับสนุนและปัจจัยแห่งความสำเร็จจะเป็นตัวขับเคลื่อนให้กิจกรรมตามกระบวนการหลักประสบผลสำเร็จด้วย

รัชชา แคนโพธิ์ อ่างใน จรูญโรจน์ สุทชนะ (2552) ได้ศึกษาเรื่อง ห่วงโซ่คุณค่าของธุรกิจท่องเที่ยวเชิงเกษตร ได้ศึกษาถึง 3 ประเด็นหลักคือ การจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ ที่เกี่ยวกับธุรกิจท่องเที่ยวเชิงเกษตรจุดอ่อนและจุดแข็งในห่วงโซ่คุณค่าของธุรกิจท่องเที่ยวเชิงเกษตร และการสอดประสานบริหารจัดการในห่วงโซ่แห่งคุณค่า พบว่า การจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ ที่เกี่ยวกับธุรกิจท่องเที่ยวเชิงเกษตรมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมการเพาะปลูกของกิจการอยู่ในระดับต่ำ ด้านจุดอ่อนและจุดแข็งในห่วงโซ่คุณค่าของธุรกิจท่องเที่ยวเชิงเกษตร พบว่าจุดอ่อนอยู่ที่การโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้นเกษตรกรไม่ค่อยให้ความสำคัญเท่าที่ควร ส่วนจุดแข็งคือด้านการพัฒนาคุณภาพของผลิตภัณฑ์ และการบริการหลังการขายให้กับลูกค้า ซึ่งเกษตรกรให้ความสำคัญเรื่องนี้เป็นอย่างดี ส่วนในด้านการสอดประสานบริหารจัดการในห่วงโซ่แห่งคุณค่า นั้น พบว่าการประสานงานกันระหว่างเจ้าของสถานที่ ผู้จัดนำเที่ยวรวมทั้งมัคคุเทศก์และนักท่องเที่ยว ได้มีการจัดการอย่างมีระบบมีการจัดทำแผนในการรองรับนักท่องเที่ยวทำให้ทราบว่านักท่องเที่ยวหรือลูกค้าต้องการอะไรเพื่อจะได้นำมาปรับปรุงให้ตรงตามความพอใจของลูกค้าหรือนักท่องเที่ยวและสร้างคุณค่าให้แก่ลูกค้านั่นเอง

2.9.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

สุกัญญา นิธิกร และ นงนุช สุนทรชวกันต์ (2542) ได้ศึกษาแนวทางการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการลงทุนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ โดยศึกษาถึงการจัดสรรงบประมาณที่รัฐให้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อความสนใจของรัฐต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และเพื่อที่ว่าถ้ารัฐต้องการจะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุโดยใช้เกณฑ์รายได้ และเกณฑ์อายุเป็นหลัก จะต้องใช้ทรัพยากรเท่าใด โดยพยากรณ์รายจ่ายเพื่อผู้สูงอายุจนสิ้นสุดแผนปฏิบัติการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ผู้สูงอายุในช่วงปี 2542 – 2554 จากการศึกษาพบว่า ในส่วนของผู้สูงอายุที่เป็นข้าราชการเกษียณ ในปี 2540 รัฐบาลมีภาระจ่ายด้านบำเหน็จบำนาญเท่ากับ 24, 717 ล้านบาท และรายจ่ายค่ารักษาพยาบาลเท่ากับ 1,787 ล้านบาททั้งสองรายการนี้รวมแล้ว คิดเป็นร้อยละ 3 ของรายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน หรือ ร้อยละ 3.2 ของงบรายได้จากภาษีอากรของรัฐ และจากการ พยากรณ์รายจ่ายนี้ในไปจนถึงปี 2554 พบว่า รายจ่ายเพื่อผู้สูงอายุที่เกษียณในราชการคิดเป็นร้อยละ 2.24 10.85 11.97 และ 13.59 ของรายได้ประชาชาติ รายจ่ายของรัฐบาล รายได้ของรัฐบาล และรายได้จากภาษีอากร ตามลำดับ สำหรับรายจ่ายที่รัฐให้ในรูปสวัสดิการผู้สูงอายุทั่วไป ที่จ่ายผ่านกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ในด้านสถานสงเคราะห์คนชราและศูนย์บริการเป็นค่าใช้จ่ายในด้านบริหารจัดการ ส่วนในด้านเบี้ยยังชีพนั้น ไม่ถึงร้อยละ 50 ของผู้สูงอายุที่ยากจน

ทั้งหมดเท่านั้นที่ได้รับการจัดสรร ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายด้านสาธารณสุขที่รัฐให้แก่โครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย และผู้ที่สังคมควรช่วยเหลือเกื้อกูล ได้จัดสรรแก่ผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่ถึงร้อยละ 50 เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายทั้งสองส่วนรวมกันนี้ไปจนถึงปี 2554 พบว่ารายจ่ายที่รัฐจ่ายเป็นสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่ยากจนทั่วไป จะประมาณร้อยละ 0.15 0.75 0.83 และ 0.94 ของรายได้ประชาชาติ รายจ่ายของรัฐบาล รายได้ของรัฐบาล และรายได้จากภาษีอากร ตามลำดับ งานวิจัยนี้ยังได้ใช้ข้อมูลจากการสำรวจผู้สูงอายุทั่วประเทศปี 2537 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ศึกษาปัจจัยที่กำหนดรายจ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลที่ผู้สูงอายุจ่ายเอง และได้คำนวณค่ารักษาพยาบาลเฉลี่ยของผู้สูงอายุกลุ่มรายได้ต่ำ เพื่อคำนวณภาระรายจ่ายของรัฐถ้าจะให้สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้สูงอายุที่ยากจน และเพื่อพยากรณ์รายจ่ายของรัฐ ถ้ารัฐให้ความช่วยเหลือด้านค่ารักษาพยาบาล และด้านเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่ยากจนทุกคน จากการคำนวณพบว่า ในปี 2554 รายจ่ายนี้รวมกันจะตกราว 7.1 พันล้านบาท หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.1 0.5 0.56 และ 0.63 ของรายได้ประชาชาติ รายจ่ายของรัฐบาล รายได้ของรัฐบาล และรายได้จากภาษีอากรของรัฐบาล ตามลำดับ นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ยังได้คำนวณการสูญเสียรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ถ้ารัฐยอมให้ผู้มีเงินได้หักค่าลดหย่อนในการเลี้ยงดูบิดามารดาที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน (คนละ 15,000 บาทต่อปี) โดยคำนวณเฉพาะผู้มีเงินได้ที่มิสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างประจำ พบว่ารัฐบาลจะสูญเสียรายได้ทั้งสิ้นประมาณ 134.6 ล้านบาท

โดยสรุป รัฐบาลยังให้การดูแลด้านสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุที่ยากจนน้อยมาก และควรจะต้องมีมาตรการส่งเสริมให้สถาบันครอบครัว และภาคเอกชน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุให้สามารถช่วยตัวเองทางเศรษฐกิจได้มากกว่านี้

ดร.ณิ ทายะติ (2549) ได้ศึกษานโยบายการจัดบริการดูแลผู้สูงอายุของประเทศออสเตรเลีย และไทย พบว่า

ประเทศออสเตรเลีย ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลผู้สูงอายุ ปี ค.ศ.1997 กำหนดให้โครงการดูแลผู้สูงอายุที่บ้านและชุมชนเป็นหลัก ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุและครอบครัวได้เหมาะสมในภาวะปัจจุบัน นอกจากนั้น รัฐยังได้สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย พัฒนารูปแบบบริการที่เหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับโครงการดูแลผู้สูงอายุที่บ้านและชุมชน ซึ่งรูปแบบและการจัดบริการแต่ละโครงการเป็นระบบที่มีการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่ให้บริการเป็นอย่างดี ประการสำคัญคือผู้สูงอายุจะได้รับบริการที่เหมาะสม โดยผู้สูงอายุและสมาชิกในครอบครัวมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ วางแผนและเลือกใช้บริการ สำหรับปัญหาอุปสรรคที่สำคัญซึ่งเกือบทุกหน่วยงานที่ให้บริการกล่าวถึง คือ งบประมาณและบุคลากรไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐต้องดำเนินการหามาตรการแก้ไข ต้องมีการปรับปรุงนโยบายในอนาคต ภายใต้เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้สามารถจัดบริการได้บรรลุวัตถุประสงค์ต่อไป

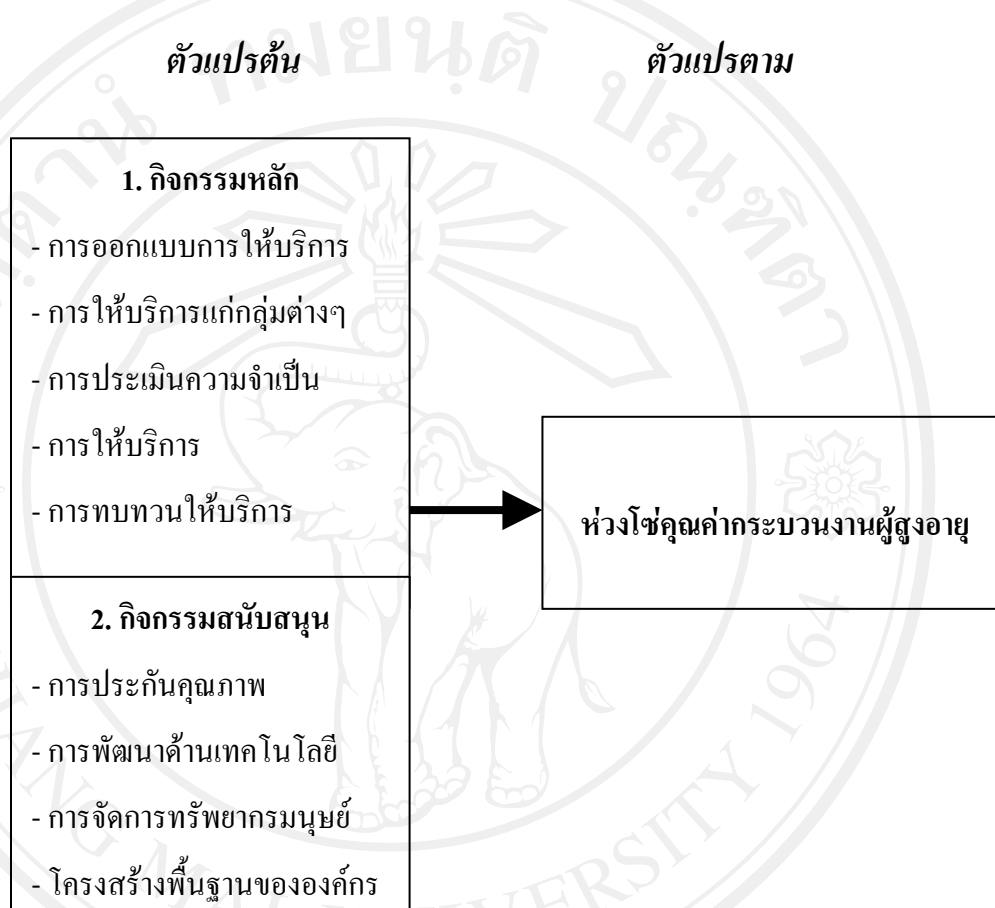
สำหรับประเทศไทย นโยบายการดูแลผู้สูงอายุเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2496 ในรูปแบบของการเริ่มจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชรา แลดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน บริการส่วนใหญ่เน้นด้านสังคมสงเคราะห์ ส่วนนโยบายด้านผู้สูงอายุตามแผนพัฒนาผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564) เป็นแผนระยะยาวซึ่งได้พัฒนาปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการในสภาวะปัจจุบัน ซึ่งได้กำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการในแต่ละยุทธศาสตร์ไว้อย่างครอบคลุม และไม่ได้ระบุผู้รับผิดชอบไว้ชัดเจน เป็นรูปแบบที่ใช้กับทุกมาตรการที่ระบุไว้ในแผน ซึ่งมีข้อด้อยที่ไม่สามารถตอบได้ว่าผู้รับผิดชอบหลักคือหน่วยงานใด การนำแผนไปสู่การปฏิบัติจึงไม่เกิดผลเท่าที่ควร อีกทั้ง การจัดระบบบริการยังไม่เป็นรูปธรรม เป็นลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ขาดการประสานความร่วมมือ นอกจากนี้ การกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายเป็นแบบเชิงคุณภาพ หากสามารถกำหนดเป็นเชิงปริมาณได้จะช่วยให้การตรวจสอบและติดตามประเมินผลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งแนวคิดที่ให้ความสำคัญแก่ชุมชน เน้นให้มีส่วนร่วมในการบริการดูแลผู้สูงอายุ ยังพบปัญหาชุมชนไม่เข้มแข็ง และปัญหาหลักอีกประการหนึ่ง คือข้อจำกัดด้านงบประมาณ อาจเป็นเพราะการกำหนดแผนปฏิบัติที่มีผู้ให้บริการหลายหน่วยงาน การบริหารจัดการจึงมักเป็นไปแบบแยกส่วน ไม่สามารถกำหนดงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติบรรลุเป้าหมายโดยรวมที่กำหนดไว้ในแผนได้

ประสิทธิ์ ลิระพันธ์ และ เพ็ญประภา ศิวโรจน์ (2542) ได้ศึกษาสถานการณ์ชมรมผู้สูงอายุไทยและแนวโน้มการพัฒนา พบว่า นโยบายของรัฐได้กำหนดอย่างชัดเจนให้หน่วยงานต่าง ๆ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ แต่ยังคงขาดรูปธรรมของแผนงานโครงการ และสิ่งสนับสนุนต่าง ๆ แก่หน่วยปฏิบัติการในพื้นที่และเจ้าหน้าที่ทั้งทางด้านการคิดและวิธีปฏิบัติ โดยกระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักที่รับนโยบายมาปฏิบัติอย่างจริงจัง นอกจากนั้นยังมีกรมประชาสงเคราะห์ และกรุงเทพมหานคร ซึ่งการสนับสนุนของแต่ละหน่วยงานต่อการจัดตั้งและดำเนินการของชมรมนั้น ขึ้นอยู่กับความสนใจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานว่าให้ความสำคัญต่อชมรมมากน้อยและจริงจังเพียงไร สำหรับปัจจัยหรือเงื่อนไขกำหนดความสำเร็จหรือการพัฒนาชมรมนั้น พบว่าความเป็นผู้นำของประธานชมรมและกรรมการชมรมมีความสำคัญมาก ตลอดจนสภาพชมรมที่มีสมาชิกมาก และจัดตั้งมานานก็เป็นปัจจัยเอื้อให้การทำงานของชมรมประสบความสำเร็จได้ดีกว่าด้วย

ดังนั้น รูปแบบของชมรมผู้สูงอายุควรปล่อยให้ดำเนินการและพัฒนาไปตามสภาพพื้นที่และความต้องการของสมาชิกชมรมโดยมีเงื่อนไขที่เป็นหลักการสำคัญที่ชมรมควรใช้เป็นแนวทาง 3 ประการ คือ กระบวนการเรียนรู้ในชมรมควรเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาในทุกกิจกรรม ความยืดหยุ่นและความพร้อมจะปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานของชมรม และการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุใน

การคิดตัดสินใจด้วยตนเอง นอกจากนี้เงื่อนไขอื่น ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ต้องทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษา
ชมรม ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติ ผู้กำกับ หรือเป็นเจ้าของชมรม

2.10 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา



แผนภาพ 2.2 แผนภาพกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา