

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาส่งเสริมผู้สูงอายุ เป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 53 56 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 และนับแต่มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นผลให้มีการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะจากส่วนราชการ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยดำเนินการมากยิ่งขึ้น โดยยึดหลักการ คือ ประชาชนจะต้องได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคมตลอดจนชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจัดทำมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ซึ่งแบ่งเป็น 6 ด้าน ได้แก่ มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล มาตรฐานด้านรายได้ มาตรฐานด้านที่พักอาศัย มาตรฐานด้านนันทนาการ มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง และมาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดบริการด้านการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ให้ได้ตามตัวชี้วัดที่กำหนด และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดแล้ว ภายใต้อาการความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว หลากหลาย และซับซ้อนยิ่งขึ้นของสภาพเศรษฐกิจ สังคมปัจจุบัน ที่เป็นปัจจัยผลักดันให้ภาคธุรกิจเอกชนมีการแข่งขัน โดยอาศัยการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) เพื่อช่วงชิงความได้เปรียบทางธุรกิจและทำให้องค์กรสามารถดำรงอยู่ได้นั้น ภาคราชการซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องปรับเปลี่ยน

ระบบการบริหารจัดการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและบริการประชาชนด้วยเช่นกัน
ดังจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องประเมินตนเองตามมาตรฐานการ
บริการสาธารณะขั้นต่ำ ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กำหนดไว้ 6 ด้าน จำนวน 16 ภารกิจ รวม 90 ตัวชี้วัด ซึ่งเริ่มกำหนดในปีงบประมาณ 2551
โดยด้านที่ 2 คือ ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้กำหนดให้การส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุเป็น
ภารกิจที่ต้องประเมิน จำนวน 3 มาตรฐาน รวม 11 ตัวชี้วัด ได้แก่ มาตรฐานลำดับที่ 1
มาตรฐานด้านความมั่นคงในชีวิต มี 7 ตัวชี้วัด มาตรฐานลำดับที่ 2 มาตรฐานด้านรายได้และการ
ประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ มี 2 ตัวชี้วัด และมาตรฐานลำดับที่ 3 มาตรฐานด้านสังคม มี 2
ตัวชี้วัด ดังนั้น การจะดำเนินงานพัฒนาส่งเสริมผู้สูงอายุ ซึ่งรวมถึงการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่
ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานที่กำกับดูแล
กฎหมาย ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งเป็นยุคของการพัฒนาการดำเนินงานและ
คุณภาพการบริการ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดนั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และจำเป็นต้องมีการจัดการเชิงกลยุทธ์ เพื่อช่วยให้ทราบปัจจัยภายนอก
ภายใน ทรัพยากรที่มีอยู่ รวมถึงโอกาสที่จะเอื้ออำนวยต่อการกำหนดทิศทาง ตลอดจนการบริหาร
จัดการองค์กร ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมต่อบริบทขององค์กร

เทศบาลเมืองเขลางค์นคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอ
เมืองลำปาง ห่างจากกรุงเทพมหานคร ตามเส้นทางรถไฟ 643 กิโลเมตร และเส้นทางหลวง
แผ่นดินสายพหลโยธิน 604 กิโลเมตร อยู่สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 268.80 เมตร ลักษณะ
ภูมิประเทศทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำและที่ราบเชิงเขาเป็นบางส่วน อุณหภูมิต่ำสุด 9.5 องศา
เซลเซียส สูงสุด 43.8 องศาเซลเซียส อุณหภูมิโดยเฉลี่ยประมาณ 20.5 – 38.5 องศาเซลเซียส
ปริมาณน้ำฝนวัดได้เฉลี่ย 1,060.5 มิลลิเมตรต่อปี มีประชากร 60,947 คน (ที่มา: สำนักทะเบียน
ท้องถิ่นเทศบาลเมืองเขลางค์นคร ณ เดือนพฤษภาคม 2552) แต่เดิมเทศบาลเมืองเขลางค์นครมี
ฐานะเป็นสุขาภิบาลชมพู มีพื้นที่ 150.14 ตารางกิโลเมตรมี 4 ตำบล 37 หมู่ชน ต่อมาเขตการ
ปกครองได้ถูกเทศบาลนครลำปางขยายเขตเข้ามาประมาณ 11 ตารางกิโลเมตร เหลือพื้นที่ 139.14
ตารางกิโลเมตร หลังจากนั้น ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลชมพูตามพระราชบัญญัติ
เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 และได้เปลี่ยนแปลง
ฐานะเป็นเทศบาลเมืองเขลางค์นคร ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2547
โดยในปี 2547 นี้เอง ได้มีการยุบสภาตำบลพระบาทมารวมกับเทศบาลเมืองเขลางค์นคร เมื่อวันที่
9 กรกฎาคม 2547 ทำให้ปัจจุบัน เทศบาลเมืองเขลางค์นครมีพื้นที่ทั้งหมด 195.49 ตาราง
กิโลเมตร ครอบคลุม 4 ตำบล คือ ตำบลปงแสนทอง ตำบลชมพู ตำบลพระบาท และตำบล

กล้วยแพะ แยกเป็น 38 หมู่บ้าน 62 ชุมชน (ที่มา: แผนพัฒนาเทศบาลเมืองเขลางค์นครสามปี (พ.ศ. 2553 – 2555))

ตาราง 1.1 จำนวนประชากรผู้สูงอายุเปรียบเทียบกับประชากรทั้งหมด ปี พ.ศ. 2548 – 2553

ปี พ.ศ.	จำนวนประชากร (คน)	จำนวนผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป (คน)	ร้อยละ
2548	61,339	8,714	14.21
2549	61,285	8,819	14.39
2550	61,281	9,082	14.82
2551	61,116	9,330	15.27
2552	60,947	9,938	16.31
2553	60,906	10,059	16.51

ที่มา : สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลเมืองเขลางค์นคร, 2553

ตาราง 1.2 ผลการประเมินตนเองตามมาตรฐานการบริการสาธารณะขั้นต่ำ ปีงบประมาณ 2551 ภารกิจที่ 7 การส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ

ลำดับมาตรฐาน/รายละเอียด	จำนวน ตัวชี้วัด	ผลการประเมินตนเอง	
		ผ่าน	ไม่ผ่าน
1. มาตรฐานด้านความมั่นคงในชีวิต หมายถึง ผู้สูงอายุต้องได้รับการส่งเสริมและคุ้มครอง ใน 3 เรื่อง ดังนี้ (1) ด้านสุขภาพ (2) ด้านครอบครัวและที่อยู่อาศัย (3) ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	7	4	3
2. มาตรฐานด้านรายได้และการประกอบอาชีพของ ผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้สูงอายุต้องได้รับการช่วยเหลือหรือส่งเสริม	2	0	2

ตาราง 1.2 (ต่อ) ผลการประเมินตนเองตามมาตรฐานการบริการสาธารณะขั้นต่ำ ปีงบประมาณ 2551
ภารกิจที่ 7 การส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ

ลำดับมาตรฐาน/รายละเอียด	จำนวน ตัวชี้วัด	ผลการประเมินตนเอง	
		ผ่าน	ไม่ผ่าน
ให้มีรายได้ มีงานทำ หรือการประกอบอาชีพ ใน 2 เรื่อง ดังนี้ (1) ด้านการมีรายได้ (2) ด้านการมีงานทำและการประกอบอาชีพ			
3. มาตรฐานด้านสังคม หมายถึง ผู้สูงอายุต้องได้รับการส่งเสริมในการปฏิบัติ ศาสนกิจ ตามศาสนาที่ตนนับถือ การเข้าร่วมกิจกรรม และการได้รับความช่วยเหลือทางสังคม ดังนี้ - ด้านการมีส่วนร่วมทางสังคม	2	0	2
รวม	11	4	7

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองเขลางค์นคร, 2551

จากตารางที่ 1.1 และ ตารางที่ 1.2 จะเห็นว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 – 2553 เทศบาลเมืองเขลางค์นครมีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.21 เป็น 16.31 ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกอย่างต่อเนื่องในอนาคต การเพิ่มของประชากรผู้สูงอายุเกินร้อยละ 10 ดังกล่าวได้ทำให้สภาพสังคมของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร ได้เข้าสู่สังคมที่มีสภาพเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) แล้ว แต่เมื่อพิจารณาผลการประเมินตนเองตามมาตรฐานการบริการขั้นต่ำ ปีงบประมาณ 2551 ตามภารกิจที่ 7 การส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ พบว่า เทศบาลเมืองเขลางค์นครผ่านการประเมินตามตัวชี้วัดเพียง 4 ตัวชี้วัดจากทั้งหมด 11 ตัวชี้วัด ดังนั้น ภายใต้อาณัติของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร จึงนำแนวคิดเรื่องการจัดการเชิงกลยุทธ์ ซึ่งเป็นเครื่องมือของนักบริหารในการบริหารเพื่อนำไปสู่การจัดการความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น มาใช้ในการศึกษาเพื่อหาแนวทางการเตรียมรับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบัน และอนาคตของเทศบาลเมือง

เขลางค์นคร และช่วยให้การดำเนินงานพัฒนาส่งเสริมผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองเขลางค์นครบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยภายนอกและภายในที่มีผลต่อการดำเนินงานจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร
2. เพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร

1.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. เทศบาลเมืองเขลางค์นครมีกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในพื้นที่
2. ใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมืองเขลางค์นคร
3. สามารถลดผลกระทบจากปัญหาผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมืองเขลางค์นคร ในอนาคต

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษา คือ ศึกษาเพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร โดยศึกษาปัจจัยภายนอกและภายในที่มีผลต่อการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร แล้วนำมาวิเคราะห์หาทางเลือกกลยุทธ์ และกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุเทศบาลเมืองเขลางค์นคร

1.5 นิยามศัพท์ทั่วไป

กลยุทธ์ หมายถึง รูปแบบ แผนการ หรือแนวทางซึ่งผ่านการวิเคราะห์โดยมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรหรือกิจกรรมเพื่อจัดการกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

การจัดการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการจัดการหรือบริหารองค์การในระยะยาวซึ่งเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์การ การกำหนดวิธีการ การจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมในการดำเนินงาน การปฏิบัติงานตามกลวิธีที่กำหนดไว้ การใช้อำนาจในการควบคุม

กลยุทธ์ ที่ทำให้องค์การประสบความสำเร็จ ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียทั้งภายในและภายนอก
องค์กร

ทางเลือกกลยุทธ์ หมายถึง กลยุทธ์หรือแนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อนำไปสู่การบรรลุ
วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร ซึ่งได้มาจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและ
ภายในแล้วนำมากำหนดเป็นกลยุทธ์ทางเลือกเพื่อดำเนินการ

สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดสรรและจัดการบริการสังคม เพื่อให้ทุกคนใน
สังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีตามมาตรฐานที่กำหนด อย่างเท่าเทียมกัน

ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และมีสัญชาติไทย



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved