

บทที่ 2

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การกำหนดทางเลือกกลยุทธ์ในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองเขลางค์นครในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ของ Fred R. David แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม กฎหมาย นโยบาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ผลงานวิจัยและวรรณกรรมเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ ตลอดจนผลงานวิจัยและวรรณกรรมเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม มาเป็นกรอบในการศึกษา โดยจำแนกเป็นประเด็นในการศึกษา ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์

ความหมายของกลยุทธ์

คำว่า “ กลยุทธ์ ” หรือ “ Strategy ” มาจากคำว่า “ Strategos ” ในภาษากรีก (James Brian Quinn and Roger Evered, 1980: 3 อ้างใน Henry Mintzberg and James Brian Quinn, 1991: 4, พริยะ ผลพิรุฬห์, 2542: 2, วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ, 2548: 16) ที่เกิดจากคำว่า “ Stratos ” ซึ่งหมายถึง “ Army ” หรือ “ กองทัพ ” ผสมกับคำว่า “ Agein ” ซึ่งหมายถึง “ Lead ” หรือ “ นำหน้า ” (พริยะ ผลพิรุฬห์, 2542: 2, วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ, 2548: 16) เดิมที Strategos เป็นคำที่ถูกอ้างถึงในความหมายของบทบาทหน้าที่ (แม่ทัพซึ่งบัญชาการกองทัพ) หลังจากนั้น จึงมีความหมายว่า “ the art of general ” หรือ “ ศิลปะของแม่ทัพ ” ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นความชำนาญทางจิตวิทยาและทางพฤติกรรมตามบทบาทหน้าที่การดำรงตำแหน่งแม่ทัพนั่นเอง เมื่อสมัย 450 ปีก่อนคริสตกาล Strategos จะหมายถึงความชำนาญในการจัดการด้านการบริหาร, ภาวะผู้นำ, ศิลปะแห่งการพูด, พลังอำนาจ และในสมัยพระเจ้าอเล็กซานเดอร์ เมื่อ 300 ปีก่อนคริสตกาล Strategos ถูกใช้ในความหมายว่าเป็นทักษะของการใช้พลังผลักดันเพื่อที่จะมีชัยเหนือคู่ต่อสู้ และเพื่อสร้างระบบการปกครองทั้งหมดให้รวมเป็นหนึ่งเดียว (James Brian Quinn and Roger Evered, 1980: 3 อ้างใน Henry Mintzberg and James Brian Quinn, 1991: 4)

สำหรับความหมายของคำว่ากลยุทธ์ ได้มีผู้ให้นิยามในความหมายต่างๆ ซึ่งในความหมายที่เกี่ยวกับรูปแบบ แนวทาง แผนงาน มีผู้ให้นิยามไว้ อาทิ

James Brian Quinn (1991: 5) กล่าวว่า กลยุทธ์ คือรูปแบบหรือแผน ที่ได้ผสมผสานเอาเป้าหมายหลักขององค์กร รวมทั้งนโยบาย และลำดับการปฏิบัติงานเข้าไว้ด้วยกัน

สุริยวดี ราชกุลชัย (2547: 209) กล่าวว่า กลยุทธ์ หมายถึงแผนการปฏิบัติที่กำหนดการจัดสรรทรัพยากรและกิจกรรมอื่นเพื่อจัดการกับสภาพแวดล้อม และช่วยทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้จริง

ชัยยศ สันตวงษ์ (2548: 21) กล่าวว่า กลยุทธ์ คือแนวทางหรือวิธีการว่าจะทำอย่างไรที่จะไปสู่วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

อนิวัช แก้วจันทน์ (2551: 2) กล่าวว่า กลยุทธ์ หมายถึงแบบแผนหรือวิธีการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติโดยผ่านการตัดสินใจและประเมินแล้ว ว่าสามารถนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จได้ตามที่องค์กรต้องการ

สุธีรา อะทะวงษา (2551: 5) กล่าวว่า กลยุทธ์ หมายถึงแผนที่แสดงถึงวิธีการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่ได้จากการวิเคราะห์ เพื่อรองรับการตัดสินใจกับการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรที่วางไว้

ณัฐพันธ์ เชนันนท์ (2552: 16) สรุปความหมายของกลยุทธ์ในเชิงธุรกิจไว้ว่า กลยุทธ์ หมายถึง รูปแบบหรือแผนการที่มุ่งสร้างองค์การให้มีความได้เปรียบในการแข่งขันเหนือคู่แข่งจากความแตกต่างที่เป็นเอกลักษณ์ โดยการมุ่งเน้นไปที่แผนการในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

เรวัตร ชาตรีวิศิษฎ์ และคณะ (2552: 12) เห็นว่า กลยุทธ์ หมายถึง แนวทางที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จหรือเกิดการได้เปรียบทางการแข่งขัน โดยตอบว่าองค์กรจะเข้าไปแข่งขันที่ไหน (Where to compete) และองค์กรจะแข่งขันในธุรกิจนั้นอย่างไร (How to compete) ซึ่งควรเป็นสิ่งที่ทำให้ทุกคนในองค์กรสามารถที่จะเข้าใจได้ง่าย

กล่าวโดยสรุปแล้วกลยุทธ์ หมายถึง รูปแบบ แผนการ หรือแนวทางซึ่งผ่านการวิเคราะห์โดยมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรหรือกิจกรรมเพื่อจัดการกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

ระดับของกลยุทธ์

โดยทั่วไปแล้วมีการแบ่งกลยุทธ์เป็น 3 ระดับ คือ

1. กลยุทธ์ระดับองค์กร (Corporate Strategy) เป็นกลยุทธ์ที่พิจารณาภาพรวมของธุรกิจ ตลอดจนแนวโน้มการดำเนินงานในอนาคต เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร หรือเป็นกลยุทธ์ระดับนโยบาย (Policy-Level Strategy) ที่ตอบสนองแผนงานหลักขององค์กร ซึ่งผู้บริหารระดับสูงขององค์กรจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดทิศทางพัฒนาว่า องค์กรควรดำเนินธุรกิจอะไร

ควรมีการจัดสรรทรัพยากรไปยังธุรกิจแต่ละประเภทอย่างไร ควรดำเนินงานไปในทิศทางใดโดยภาพรวม กลยุทธ์ระดับองค์กรที่กำหนดทั่วไปเป็นไปเพื่อการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนขององค์กร ได้แก่ กลยุทธ์การเจริญเติบโต (Growth Strategy) ซึ่งเป็นการดำเนินงานเพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้กับธุรกิจ เมื่อการดำเนินงานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จมาแล้วระดับหนึ่ง กลยุทธ์การรักษาเสถียรภาพ (Stability Strategy) ซึ่งเป็นการดำเนินงานในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงน้อย สามารถคาดคะเนได้ องค์กรมีความเจริญเติบโตระดับปานกลาง มีความดึงดูดของอุตสาหกรรมปานกลาง และกลยุทธ์การตัดทอน (Turnaround Strategy) ซึ่งเป็นทางเลือกสุดท้ายขององค์กรที่ไม่ประสบผลสำเร็จ หรือสำหรับธุรกิจที่เข้าสู่ช่วงตกต่ำของการดำเนินงาน

2. กลยุทธ์ระดับธุรกิจ (Business Strategy) เป็นกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการสร้างความได้เปรียบเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งในอุตสาหกรรมเดียวกันหรือต่างอุตสาหกรรม โดยมุ่งปรับปรุงฐานะการแข่งขันของผลิตภัณฑ์หรือบริการขององค์กรให้โดดเด่นเหนือคู่แข่ง ได้แก่ กลยุทธ์ต้นทุนต่ำ (Low Cost Strategy) ซึ่งเป็นการใช้ความสามารถด้านการมีต้นทุนต่ำมาเป็นข้อได้เปรียบทางการแข่งขัน และกลยุทธ์ความแตกต่าง (Differentiation Strategy) ซึ่งเป็นการใช้ความสามารถในการสนองตอบความต้องการของลูกค้าด้วยการสร้างความแตกต่างที่เหนือกว่ามาเป็นข้อได้เปรียบทางการแข่งขัน เป็นต้น กลยุทธ์ระดับนี้จัดเป็น กลยุทธ์ระดับโครงการ (Project Purpose) ที่ตอบสนองวัตถุประสงค์หลักของโครงการ

3. กลยุทธ์ระดับหน้าที่หรือกลยุทธ์ระดับปฏิบัติการ (Functional or Operational Strategy) เป็นกลยุทธ์ที่ดำเนินการภายใต้กรอบของกลยุทธ์ระดับองค์กรและระดับธุรกิจเพื่อมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานระดับแผนกซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติการในองค์กร หรือเป็นกลยุทธ์ระดับกิจกรรม (Activity) ซึ่งตอบสนองผลผลิตหลักซึ่งเกิดจากกระบวนการทำงาน โดยมุ่งปรับปรุงเพื่อให้การปฏิบัติงานของแผนกงานต่าง ๆ บรรลุถึงคุณภาพ ประสิทธิภาพ สร้างนวัตกรรม สามารถสนองตอบความต้องการของลูกค้าได้เหนือกว่าความคาดหมายและสามารถเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร

ความหมายของการจัดการเชิงกลยุทธ์

Ceto และ Peter (1991: 5 อ้างใน วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ (2548: 17) กล่าวว่า การจัดการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการที่ต่อเนื่องและมีการทบทวนกระบวนการเขียนไปมาตลอดเวลา เพื่อให้องค์กรโดยรวมสามารถดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

Wright และคณะ (1992: 15 อ้างใน วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ (2548: 17)) กล่าวว่า การจัดการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการต่อเนื่องในการกำหนดภารกิจและเป้าประสงค์ขององค์กรภายใต้บริบทของสิ่งแวดล้อมภายนอกขององค์กร การกำหนดวิธีที่เหมาะสม การปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ การใช้อำนาจในการควบคุมกลยุทธ์ เพื่อให้มั่นใจว่ากลยุทธ์ขององค์กรที่นำมาใช้สามารถนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

สุธีรา อทะวงษา (2551: 6-7) กล่าวว่า การจัดการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการทางการจัดสรรที่ให้ความสำคัญในการดำเนินงานระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวิสัยทัศน์ (vision) ภารกิจ (mission) เป้าหมาย (goals) วัตถุประสงค์ (objective) และกลยุทธ์ (strategy) ตามกระบวนการจัดการที่ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การชักนำและการควบคุม ซึ่งจะต้องพิจารณาควบคู่กับความสัมพันธ์ของสภาพแวดล้อม ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจขององค์กรซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ธุรกิจประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายของกลยุทธ์ที่ตั้งไว้

อนิวัช แก้วจันทน์ (2551: 2) กล่าวว่า การจัดการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง การวางแผนหรือการกำหนดวิธีการอย่างเป็นระบบเพื่อให้องค์กรนำไปใช้ในการดำเนินงาน โดยมีการควบคุมเพื่อให้แผนหรือวิธีการดังกล่าวนำไปสู่ผลสำเร็จได้ตามที่องค์กรต้องการ

ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์ (2552: 17-18) กล่าวว่า การจัดการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการที่ประกอบด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและข้อมูลสำคัญของธุรกิจที่ใช้ในการประกอบการตัดสินใจ การวางแผนทางการดำเนินงาน และการควบคุมการปฏิบัติงานเชิงกลยุทธ์ขององค์กรเพื่อที่จะสร้างความมั่นใจว่า องค์กรสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ตลอดจนสามารถมีพัฒนาการและสามารถแข่งขันในอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่การจัดการเชิงกลยุทธ์มีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ 1. สร้างและสามารถดำรงความสัมพันธ์ในการแข่งขัน (Competitive Capacity) และ 2. สร้างคุณค่า (Create Value) แก่เจ้าของหรือผู้ถือหุ้น (Shareholder) ตลอดจนสร้างความพอใจให้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ของธุรกิจ เช่น พนักงาน ผู้ขายวัตถุดิบ และลูกค้า เป็นต้น

พิริยะ ผลพิรุฬห์ (2552: 3) กล่าวว่า การบริหารกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการบริหารองค์กรที่เน้นการมองระยะยาว เป็นการมุ่งเน้นหรือทุ่มเทพยายามไปในเรื่องใดแล้วสามารถนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

Fred R. David (2009: 36) ให้ความหมายของการจัดการเชิงกลยุทธ์ว่า เป็นศาสตร์และศิลป์ของการสร้างกลยุทธ์ การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการประเมินกลยุทธ์ซึ่งนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

กล่าวโดยสรุปแล้ว การจัดการเชิงกลยุทธ์ หรือการบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการจัดการหรือบริหารองค์การในระยะยาวซึ่งเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์การ การกำหนดวิธีการ การจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมในการดำเนินงาน การปฏิบัติงานตามกลวิธีที่กำหนดไว้ การใช้อำนาจในการควบคุมกลยุทธ์ ที่ทำให้องค์การประสบความสำเร็จ ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียทั้งภายในและภายนอกองค์การ

กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์

กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ (The strategic - management process) เป็นกระบวนการต่อเนื่องไม่สิ้นสุด ประกอบด้วยขั้นตอน 3 ขั้นตอน คือ การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) และการประเมินผลกลยุทธ์ (Strategy Evaluation) (Fred R. David, 2009: 37)

1. การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) เป็นขั้นตอนแรกที่รวมเอาการพัฒนาวิสัยทัศน์ (vision) ภารกิจ (mission) การจำแนกโอกาสและอุปสรรคภายนอกขององค์การ การค้นหาจุดแข็งและจุดอ่อนภายใน การกำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาว การสร้างกลยุทธ์ทางเลือก และการเลือกกลยุทธ์เฉพาะที่จะดำเนินการต่อไปได้ด้วยกัน (Fred R. David, 2009: 37)

วิสัยทัศน์ (vision) เป็นข้อความที่แสดงถึงความต้องการขององค์การในการเป็นสิ่งที่ใดสิ่งหนึ่งหรือสิ่งที่องค์การจะเป็นในอนาคต ซึ่งวัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ (2548: 72-73) กล่าวว่าวิสัยทัศน์เป็นภาพหรือตำแหน่งในการแข่งขันขององค์การในอีก 3 – 5 ปีข้างหน้า เป็นจินตนาการเกี่ยวกับอนาคตขององค์การที่เกิดจากทัศนคติและมุมมอง ตลอดจนแนวคิดของผู้บริหาร วิสัยทัศน์มีลักษณะเป็นเป้าหมายที่มีลักษณะกว้าง เป็นข้อเสนอที่ไม่เจาะจงในรายละเอียด และไม่ได้กำหนดวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจน (ณัฐพันธุ์ เจริญนันทน์, 2552: 175) การกำหนดวิสัยทัศน์จะอยู่ในรูปที่เข้าใจง่าย มีความชัดเจนและไม่ต้องแปลความหมายอีก รวมทั้งต้องสามารถสร้างแรงบันดาลใจและความกระตือรือร้นของบุคคลในองค์การได้ โดยทั่วไปมักจะมีคำพูดต่อไปนี้คำใดคำหนึ่งสอดแทรกอยู่ด้วยเสมอ ได้แก่ คำว่าดีที่สุด มากที่สุด ที่หนึ่ง ชัยนำ ดีเยี่ยมและสูงสุด เป็นต้น โดยสามารถตอบคำถามให้คนทั้งภายในและภายนอกองค์การได้ทราบว่า องค์การจะเป็นอะไร (What) จะอยู่ที่ไหน (Where) และจะบรรลุความสำเร็จที่ต้องการได้เมื่อใด (When) (อนิวัช แก้วจางค์, 2551: 21-22)

วิสัยทัศน์ที่ดี (พิริยะ ผลพิรุฬห์, 2552: 9) ควรมีองค์ประกอบ ได้แก่ 1. Product ซึ่งหมายถึงเราเสนออะไรเข้าไปในตลาดโดยสิ่งที่เสนอนั้นควรมีความชัดเจนเข้าใจได้ง่าย มีความเป็นรูปธรรมแต่ไม่เฉพาะเจาะจงมากเกินไป 2. Market ซึ่งก็คือประเภทของตลาดที่เราจะเสนอสินค้า

(Product) เข้าไป โดยอาจจำกัดในเชิงของตามภูมิภาค (Market Geography) หรือตามกลุ่มประชากร (Population) หรือทั้งสองอย่าง 3. Aspiration อันหมายถึง ความมุ่งหวังและความทะเยอทะยานขององค์กรในเชิงบวก เช่น การเป็นผู้นำ การประสบความสำเร็จ หรือการบอกถึงตำแหน่ง (Position) ที่อยากจะเป็น เช่น เป็นองค์กรด้านความรู้ ด้านนวัตกรรม ในขณะที่ Bryson, John M (1995: 161-164 อ้างใน วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์และคณะ, 2548: 72-73) กล่าวว่า คุณลักษณะที่ดีของวิสัยทัศน์ขององค์กรควรแสดงลักษณะเท่าที่จะทำได้ คือ 1. เน้นอนาคตขององค์กรที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่เชื่อมโยงกับอดีตที่ผ่านมา 2. ให้ความหวังและกำลังใจ รวมทั้งความทะเยอทะยานของผู้มีส่วนได้เสียร่วมกัน 3. ถ่ายทอดประวัติความเป็นมาขององค์กร และคุณค่าที่กำหนดในอดีตและที่จะเป็นในอนาคต 4. สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และทิศทางขององค์กรที่ปรับเปลี่ยนจากการทบทวนร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสีย 5. ระบุผลลัพธ์ที่องค์กรต้องการ 7. เน้นความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง 8. ใช้คำที่ผู้อ่านวาดภาพ หรือจินตนาการได้ หรือใช้คำอุปมาอุปไมย และ 9. สามารถสื่อให้เกิดศรัทธา หรือจุดประกาย หรือปลุกเร้า หรือสนับสนุนให้เกิดพันธะผูกพันและการอุทิศตนได้ ทั้งนี้ ข้อความหรือสาระของวิสัยทัศน์ (Vision Statement) ควรมีเนื้อหารายละเอียดยาวไม่เกิน 10 หน้า (Bryson, John M, 1995: 161-164 อ้างใน วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ, 2548: 85)

ภารกิจ หรือ พันธกิจ (mission) เป็นข้อความที่แสดงให้เห็นกิจกรรม การดำเนินงาน หรือแนวทางหลักที่บ่งบอกลักษณะขององค์กรในปัจจุบันและสิ่งที่องค์กรต้องการจะทำให้เป็นผลสำเร็จ (อนิวัช แก้วจางค์, 2551: 24) ภารกิจจะบอกให้ทราบขอบเขตในการดำเนินธุรกิจ เอกลักษณ์ คุณลักษณะ ตลอดจนเส้นทางเพื่อการพัฒนาองค์กร ซึ่งจะเป็ข้อมูลพื้นฐานที่ทำให้พนักงานในองค์กรทุกคนทราบร่วมกันถึงแนวคิดหลักในการทำงานที่เป็นทิศทางเดียวกัน (วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ, 2548: 74) ซึ่ง Fred R. David (2009: 43) กล่าวว่า ภารกิจจะตอบคำถามว่า “ธุรกิจของเราคืออะไร” (“What is our business?”)

สำหรับหลักเกณฑ์ที่นำไปใช้ตัดสินว่าองค์กรมีการดำเนินการอยู่ในธุรกิจประเภทใด จะพิจารณาจากปัจจัยหลัก 3 ประการ (พัคตร์พอง วัฒนสินธุ์ และพลุ เดชะรินทร์, 2545: 40 อ้างใน อนิวัช แก้วจางค์, 2551: 25, วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ, 2548: 74) คือ 1. ความต้องการของลูกค้าหรืออะไรกำลังได้รับการตอบสนอง (What is Being Satisfied) 2. กลุ่มของลูกค้ากลุ่มใดหรือใครที่เป็นผู้ได้รับการตอบสนอง (Who is Being Satisfied) 3. ความต้องการของลูกค้าได้รับการตอบสนองได้อย่างไร (How Customers' Needs are Satisfied)

นอกจากการกำหนดภารกิจจะตอบคำถามได้ว่าองค์กรกำลังอยู่ในธุรกิจอะไรแล้ว ปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดภารกิจ คือ ควรกำหนดภารกิจให้มีความครอบคลุมและ

ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ดีและนานพอสมควร รวมทั้งควรถ่ายทอดภารกิจออกมาได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม เพื่อให้สามารถระบุจุดมุ่งหมายภายในองค์กร ช่วยถ่ายทอดความคิดของผู้บริหารออกมาเป็นทิศทางที่ชัดเจน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานในการจัดสรรทรัพยากรขององค์กร เป็นหลักสำคัญในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร เกิดความสะดวกในการแปลงความหมายวัตถุประสงค์ในโครงสร้างการทำงาน การออกแบบระบบงาน และการกำหนดความรับผิดชอบภายในองค์กร รวมทั้งเพื่อช่วยในการตัดสินใจและดำเนินการของพนักงานในระดับล่างให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ, 2548: 75)

วัตถุประสงค์ (Objective) คือการระบุถึงผลลัพธ์ที่องค์กรคาดหวังอยากให้เกิดขึ้นจากการทำกิจกรรมหลักที่กำหนด วัตถุประสงค์ควรเป็นสิ่งที่ทำหาย สามารถวัดได้ สอดคล้องกัน สมเหตุสมผล และมีความชัดเจน (Fred R. David, 2009: 44) ในองค์กรภาครัฐมักเรียกวัตถุประสงค์ว่าเป็นเป้าประสงค์ (วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ, 2548: 71) ซึ่งคุณลักษณะที่ดีของวัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์ (วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ, 2548: 82-83) มีดังนี้ 1. ความพยายามที่จะให้สำเร็จตามที่ต้องการในระดับที่ยอมรับได้ (Acceptable or Desirable Level of Effort) ซึ่งอยู่ภายใต้ความรู้และความสามารถของบุคลากรที่มีอยู่ในองค์กรและการยอมรับร่วมกันของหัวหน้าหน่วยงานย่อยในองค์กร 2. ความยืดหยุ่นในการปรับตัวชี้วัดความสำเร็จ (Flexible) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงปัจจัยเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร 3. ความเป็นรูปธรรมที่สามารถวัดได้ (Measurable) โดยการกำหนดตัวชี้วัดในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ 4. ความจูงใจ (Motivating) โดยการกำหนดเป้าประสงค์ที่สร้างแรงจูงใจแก่บุคลากรที่จะร่วมกันดำเนินงานให้บรรลุผล 5. ความเหมาะสมหรือความสอดคล้องในระยะยาวและระยะสั้น โดยกำหนดผลประโยชน์ที่จะได้รับการดำเนินงานทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพทั้งในระยะยาว (3-5 ปี) และระยะสั้น (1-2 ปี) อย่างเหมาะสมและสอดคล้องต้องกัน 6. มีความจำเพาะเจาะจงที่ชัดเจน (Understandable or Specific) เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับการดำเนินงานทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งจะต้องสื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันของบุคลากรในองค์กร และ 7. ความสำเร็จที่ไปถึงได้จริงในทางปฏิบัติ (Achievable or Reachable) โดยคำนึงถึงปริมาณทรัพยากรในองค์กรที่สามารถจัดหาได้

การจำแนกโอกาสและอุปสรรคภายนอกขององค์กร เป็นผลของการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร โดยพิจารณาจาก สภาพแวดล้อมด้านการเมือง (Political Environment - P) สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ (Economic Environment - E)

สภาพแวดล้อมด้านสังคม (Sociological Environment - S) และสภาพแวดล้อมด้านเทคโนโลยี (Technology Environment - T) หรือ PEST (เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฐ์ และคณะ, 2552: 31) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์กรและการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสามารถสร้าง “อุปสรรค” ต่อองค์กรหรืออุตสาหกรรมหนึ่ง และ/หรือเป็น “โอกาส” ต่ออีกองค์กรหนึ่งหรืออุตสาหกรรมอื่น (ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์, 2552: 69)

การค้นหาลูกแข็งและจุดอ่อนภายในองค์กร เป็นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กร โดยพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ในองค์กร ได้แก่ การตลาด การเงิน การบัญชี ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ ฯลฯ (Fred R. David, 2009: 136) ซึ่งมีผลหรืออิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์กรโดยองค์กรสามารถที่จะควบคุมปัจจัยเหล่านี้ได้ (อนิวัช แก้วจำนงค์ และคณะ, 2551: 5)

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร เพื่อจำแนกโอกาสและอุปสรรค และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กร เพื่อค้นหาลูกแข็งและจุดอ่อนภายใน สามารถทำได้โดยอาศัยเทคนิคที่เรียกว่าการวิเคราะห์สวอต (SWOT Analysis) โดยที่

S: Strengths หรือจุดแข็ง หมายถึง การดำเนินงานภายในที่องค์กรสามารถกระทำได้ดี

W: Weakness หรือจุดอ่อน หมายถึง การดำเนินงานภายในขององค์กรไม่สามารถกระทำได้ดีซึ่งจะทำให้กลายเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จขององค์กรได้

O: Opportunities หรือ โอกาส หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์กร องค์กรจะต้องคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกอยู่เป็นระยะเพื่อหาโอกาสจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก

T: Threats หรือ อุปสรรค หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกที่คุกคามต่อการดำเนินงานขององค์กร

การสร้างกลยุทธ์ทางเลือกและการเลือกกลยุทธ์เฉพาะที่จะดำเนินการต่อไป เป็นการดำเนินการเพื่อกำหนดกลยุทธ์ขององค์กร และดำเนินการเลือกกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติ ซึ่งตามแนวคิดของ Fred R. David (2009: 222 – 241) มีขั้นตอนในการดำเนินการ 3 ขั้นตอน ดังภาพ 2.1

<u>ขั้นตอนที่ 1: ขั้นตอนการให้ข้อมูล</u>				
External Factor		Competitive		Internal Factor
Evaluation (EFE)		Profile		Evaluation (IFE)
Matrix		Matrix (CPM)		Matrix
<u>ขั้นตอนที่ 2: ขั้นตอนการจับคู่</u>				
Strenghts-Weaknesses-	Strategic Position and	Boston Consulting	Internal-External	Grand Strategy
Opportunities-Threats	Action Evaluation	Group (BCG)	(IE) Matrix	Matrix
(SWOT) Matrix	(SPACE) Matrix	Matrix		
<u>ขั้นตอนที่ 3: ขั้นตอนการตัดสินใจ</u>				
Quantitative Strategic Planning Matrix (QSPM)				

ที่มา: Fred R. David, 2009: 222

ภาพ 2.1 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์การจัดสร้างกลยุทธ์ (The Strategy - Formulation Analytical Framework)

ขั้นตอนที่ 1: ขั้นตอนการให้ข้อมูล (The Input Stage) เป็นขั้นตอนที่สรุปพื้นฐานข้อมูลที่จำเป็นสำหรับป้อนเข้าสู่กระบวนการ (Input) ประกอบด้วย EFE Matrix, Competitive Profile Matrix และ IFE Matrix

สำหรับขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ การวิเคราะห์สวอต (SWOT Analysis) เพื่อระบุจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคขององค์กร และนำไปเป็นข้อมูลดำเนินการในขั้นตอนที่ 2 ซึ่งจะได้นำกล่าวถึงในบทที่ 3

ขั้นตอนที่ 2: ขั้นตอนการจับคู่ (The Matching Stage) เป็นขั้นตอนที่ใช้ข้อมูลจากขั้นตอนที่ 1 มาจับคู่ระหว่างโอกาส - อุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก และจุดแข็ง - จุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน ซึ่งนำไปสู่กลยุทธ์ทางเลือกที่เป็นไปได้ (Feasible Alternative Strategy) ประกอบด้วยเทคนิคเชิงกลยุทธ์ 5 ประการ ได้แก่ การวิเคราะห์ Strenghts - Weaknesses- Opportunities -Threats (SWOT) Matrix, The Stratregic Position and Action Evaluation (SPACE) Matrix, The Boston Consulting Group (BCG) Matrix, The Internal-External (IE) Matrix และ Grand Strategy Matrix

ขั้นตอนที่ 3: ขั้นตอนการตัดสินใจ (The Decision Stage) เป็นขั้นตอนของการประเมินกลยุทธ์ทางเลือกที่เป็นไปได้และเป็นรูปธรรม (Objectively) จากขั้นตอนที่ 2 เพื่อตัดสินใจนำกลยุทธ์ทางเลือกนั้นไปปฏิบัติ โดยใช้เทคนิค QSPM (The Quantitative Strategic

Planning Matrix)

คิวเอสพีเอ็ม ดำเนินการโดยเลือกปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่สำคัญ มาเป็นปัจจัยในการกำหนดความสำคัญต่อกลยุทธ์ทางเลือกที่ได้มาจากขั้นตอนที่ 2 ซึ่งต้องกำหนดคุณค่าหรือให้คะแนนถ่วงน้ำหนักปัจจัยที่เลือกด้วยตัวเลขโดยมีค่ารวมกันทุกปัจจัยเท่ากับ 1.0 จากนั้นกำหนดคุณค่าของปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อกลยุทธ์ทางเลือกหรือกำหนดคะแนนความดึงดูด (Attractiveness Scores: AS) เป็นค่าคะแนน ซึ่งมีระดับคะแนนตามความสำคัญจากน้อยไปหามากเท่ากับ 1 – 4 แล้วคูณค่าคะแนนถ่วงน้ำหนักด้วยค่าคะแนนความดึงดูดไปทีละปัจจัยจนครบ นำผลการคูณคะแนนแต่ละปัจจัยมารวมกันในแต่ละคอลัมน์ของ QSPM จะได้คะแนนความดึงดูดทั้งหมดโดยรวม (Total Attractiveness Scores: TAS) ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่า กลยุทธ์อะไรมีความดึงดูดมากที่สุดในแต่ละชุดทางเลือกกลยุทธ์ เพื่อให้้องค์การตัดสินใจเลือกกลยุทธ์นั้นไปดำเนินการ

2. การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) เป็นขั้นตอนที่กำหนดให้บริษัทสร้างวัตถุประสงค์ประจำปี วางนโยบาย งบประมาณ งบประมาณและจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้กลยุทธ์ที่สร้างไว้สามารถนำไปดำเนินการได้ รวมไปถึงการพัฒนาวัฒนธรรมที่สนับสนุนกลยุทธ์ การจัดโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิภาพ ความพยายามเปลี่ยนทิศทางใหม่ทางการตลาด การจัดเตรียมงบประมาณ การพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากระบบสารสนเทศ และการเชื่อมโยงคำตอบแทนของพนักงานกับผลประกอบการขององค์การ ในขั้นตอนนี้ กล่าวได้ว่าเป็นขั้นตอนที่ยากที่สุดของการจัดการเชิงกลยุทธ์ เนื่องจากต้องการทั้งวินัย คำมั่นสัญญา และการเสียสละส่วนบุคคล ซึ่งต้องอาศัยศิลป์มากกว่าศาสตร์ในการที่จะจูงใจ และความท้าทายของการปฏิบัติก็คือ การกระตุ้นให้ผู้จัดการและพนักงานทั้งองค์การปฏิบัติงานด้วยความภาคภูมิใจ และความกระตือรือร้นที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (Fred R. David, 2009: 37)

การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ขึ้นอยู่กับปัจจัยเกี่ยวข้องที่สำคัญหลายประการ บริษัทที่ปรึกษา McKinsey ได้พัฒนาแบบจำลอง 7S (อ้างใน ฌักซัน พันธ์ เจริญนนท์, 2552: 251-253) โดยมีปัจจัยสำคัญ 7 ประการที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ธุรกิจที่สามารถสร้างสมดุลระหว่างปัจจัยต่าง ทั้ง 7 ประการได้ จะสามารถดำเนินงานอย่างราบรื่นและมีโอกาสประสบความสำเร็จในอนาคต ซึ่งปัจจัยดังกล่าว ประกอบด้วย

1) กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง แนวทางการดำเนินงานขององค์การที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

2) โครงสร้าง (Structure) หมายถึง ส่วนประกอบที่แสดงความความสัมพันธ์ของตำแหน่งงาน อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ขอบเขตการควบคุม และการรวบรวมหรือกระจาย

อำนาจในการตัดสินใจภายในขององค์กร

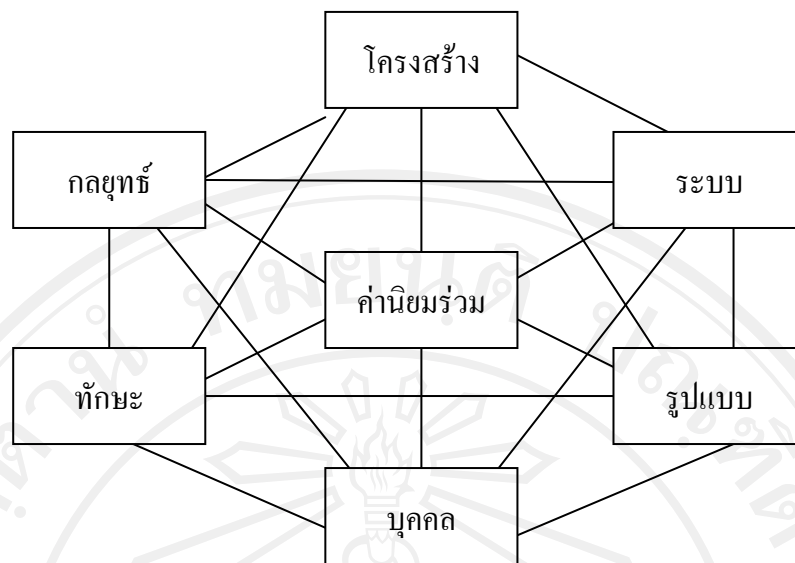
3) ระบบ (System) หมายถึง ระเบียบวิธี กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินงานทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการขององค์กรนั้น โดยแสดงถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการประสานงานภายในองค์กร ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องและเป็นไปในทิศทางที่เกื้อหนุนกับกลยุทธ์และโครงสร้างขององค์กร

4) รูปแบบ (Styles) หมายถึง ลักษณะของการจัดการและการบริหารงานของผู้บริหาร เช่น การติดต่อสื่อสาร การตัดสินใจ การเป็นผู้นำ ฯลฯ ลักษณะการดำเนินงานขององค์กร เช่น ความก้าวหน้า อนุรักษ์นิยม มุ่งทำกำไร ฯลฯ ซึ่งเป็นผลจากการมีปฏิสัมพันธ์และวัฒนธรรมของแต่ละองค์กร

5) บุคลากร (Staff) หมายถึง การดำเนินงานด้านทรัพยากรขององค์กร โดยเฉพาะการจัดบุคคลให้เหมาะสมกับงานและการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้กับสมาชิก ซึ่งช่วยให้ธุรกิจสามารถสร้างความเหมาะสมของบุคลากรกับปัจจัยอื่นขององค์กร

6) ทักษะ (Skills) หมายถึง ความสามารถหรือความชำนาญเฉพาะขององค์กร เช่น การบริหารงาน การจัดการและควบคุมทางการเงิน หรือทางการสร้างนวัตกรรม เป็นต้น และเนื่องจากปัจจุบันธุรกิจกำลังก้าวเข้าสู่สังคมความรู้ (Knowledge Society) ดังนั้น นอกจากองค์กรต้องดำรงรักษาทักษะสำคัญของตนเองแล้ว ยังต้องพัฒนาทักษะอื่นที่จำเป็นต่อการแข่งขันในอนาคต

7) ค่านิยมร่วม (Shared Value) หมายถึง เป้าหมายสูงสุดที่เป็นปรัชญาหรือความเชื่อพื้นฐานของสมาชิกในองค์กร ซึ่งจะเป็นหลักพื้นฐานหรือจุดเริ่มต้นของแต่ละระบบโดยถูกพัฒนาถ่ายทอด และปลูกฝังอยู่ในหมู่สมาชิก และแสดงถึงเอกลักษณ์ ปรัชญา และทิศทางในอนาคตขององค์กร



ที่มา: ปรับปรุงจาก ฌ็อง-ฌัก แมคคินซี, 2552: 253

ภาพ 2.2 แบบจำลอง 7S ของ McKinsey

ในขั้นตอนการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้นั้น แม้จะมีการวิเคราะห์หรือกำหนดกลยุทธ์ไว้ดีเพียงใดก็ตาม แต่หากไม่สามารถปฏิบัติตามกลยุทธ์ที่วางไว้ ก็จะไม่เกิดประโยชน์ใดต่อองค์กร ดังนั้น การบอกเล่าและสื่อสารถึงกลยุทธ์ขององค์กร จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้คนในองค์กรทั้งผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจกลยุทธ์ขององค์กร ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และทราบว่าจะต้องทำอะไรเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้ตามกลยุทธ์ที่วางไว้ ซึ่งทำได้โดยการแปลงกลยุทธ์ที่จัดทำไว้แล้วให้อยู่ในรูปของแผนที่กลยุทธ์ หรือแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ซึ่งก็คือ แผนภาพที่แสดงให้เห็นถึงกลยุทธ์ขององค์กร ในรูปแบบของความสัมพันธ์ในเชิงของเหตุและผล (Cause-and-Effect Relationship) กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ (Outcome) ที่ต้องการปรารถนา ในมุมมองทั้ง 4 คือ มุมมองทางการเงิน (Financial Perspective) มุมมองทางด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองทางด้านการกระบวนการภายใน (Internal Process) และมุมมองทางด้านการเรียนรู้และพัฒนาองค์กร (Learning and Growth Perspective) อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ (พสุ เดชะรินทร์

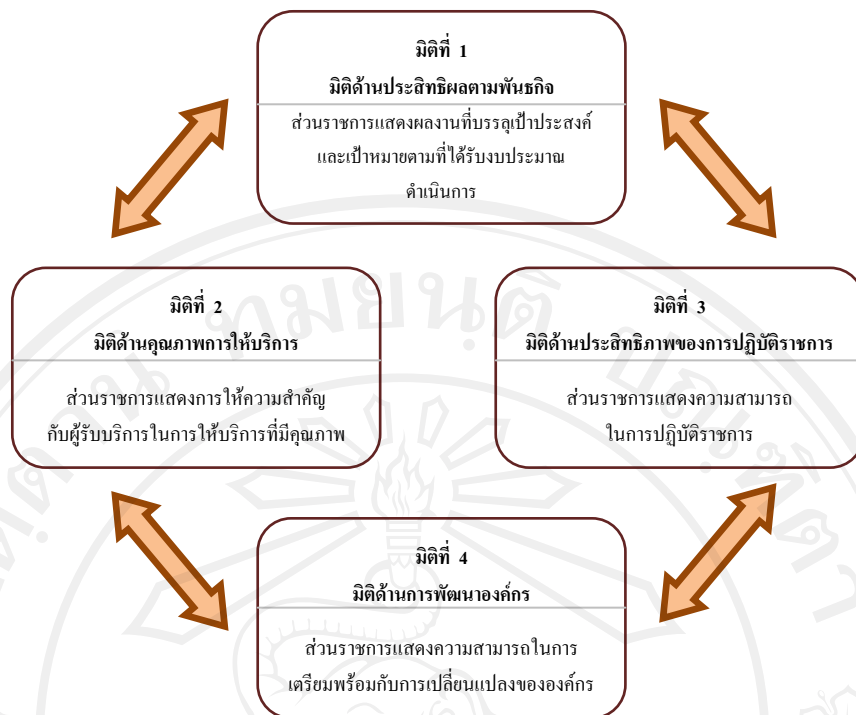
และคณะ, 2548: 43) ซึ่งองค์ประกอบทั้งสี่ของแผนที่กลยุทธ์ มาจากหลักการของ Balanced Scorecard¹

โดยทั่วไปการกำหนดมุมมองมักจะประกอบด้วย 4 มุมมองเรียงจาก การเงิน ลูกค้า กระบวนการภายใน และการเรียนรู้และเติบโตพัฒนา แต่ในทางปฏิบัติจริงอาจไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวเนื่องจากองค์กรแต่ละแห่งจะมีปรัชญาและพื้นฐานการดำเนินงานที่ต่างกัน เช่น ในองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรที่ไม่ได้แสวงหากำไรโดยทั่วไป

สำหรับการจัดทำแผนที่กลยุทธ์ในระบบราชการไทยนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ประยุกต์มุมมองของ Balanced Scorecard ให้เข้ากับระบบราชการของไทยเสียใหม่ ซึ่งประกอบด้วยมุมมอง (พสุ เดชะรินทร์ และคณะ, 2548: 50) ตามภาพ 2.3

¹ Balanced Scorecard (BSC) หรือตารางการบริหารอย่างสมดุล เป็นเครื่องมือทางการบริหารที่เชื่อมโยงการวัดผลกับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กร พัฒนาโดย Robert S. Kaplan และ David P. Norton ซึ่งจะมีการวัดและประเมินองค์กรที่ครอบคลุม 4 มุมมอง ที่สมดุลกัน ได้แก่ มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการบริหารภายใน และมุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโตพัฒนา

- มุมมองด้านการเงิน ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของรายได้ การลดลงของต้นทุน หรือ การเพิ่มขึ้นของรายได้ด้วยวิธีการอื่น ๆ เป็นต้น
- มุมมองด้านลูกค้า ได้แก่ ส่วนแบ่งการตลาดที่เพิ่มขึ้น การรักษาลูกค้าเดิมขององค์กร การแสวงหาลูกค้าใหม่ การนำเสนอสินค้าที่มีคุณภาพ การบริการที่รวดเร็ว หรือชื่อเสียงของกิจการที่ดี เป็นต้น
- มุมมองด้านกระบวนการภายใน ได้แก่ การดำเนินงานที่รวดเร็วขึ้น กระบวนการผลิตที่มีคุณภาพ กระบวนการจัดส่งที่รวดเร็วตรงเวลา หรือ กระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น
- มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโตพัฒนา ได้แก่ การเพิ่มทักษะของพนักงาน การรักษาพนักงานที่มีคุณภาพ วัฒนธรรมองค์กรที่เปิดโอกาสให้พนักงานได้แสดงความสามารถ การมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดี เป็นต้น



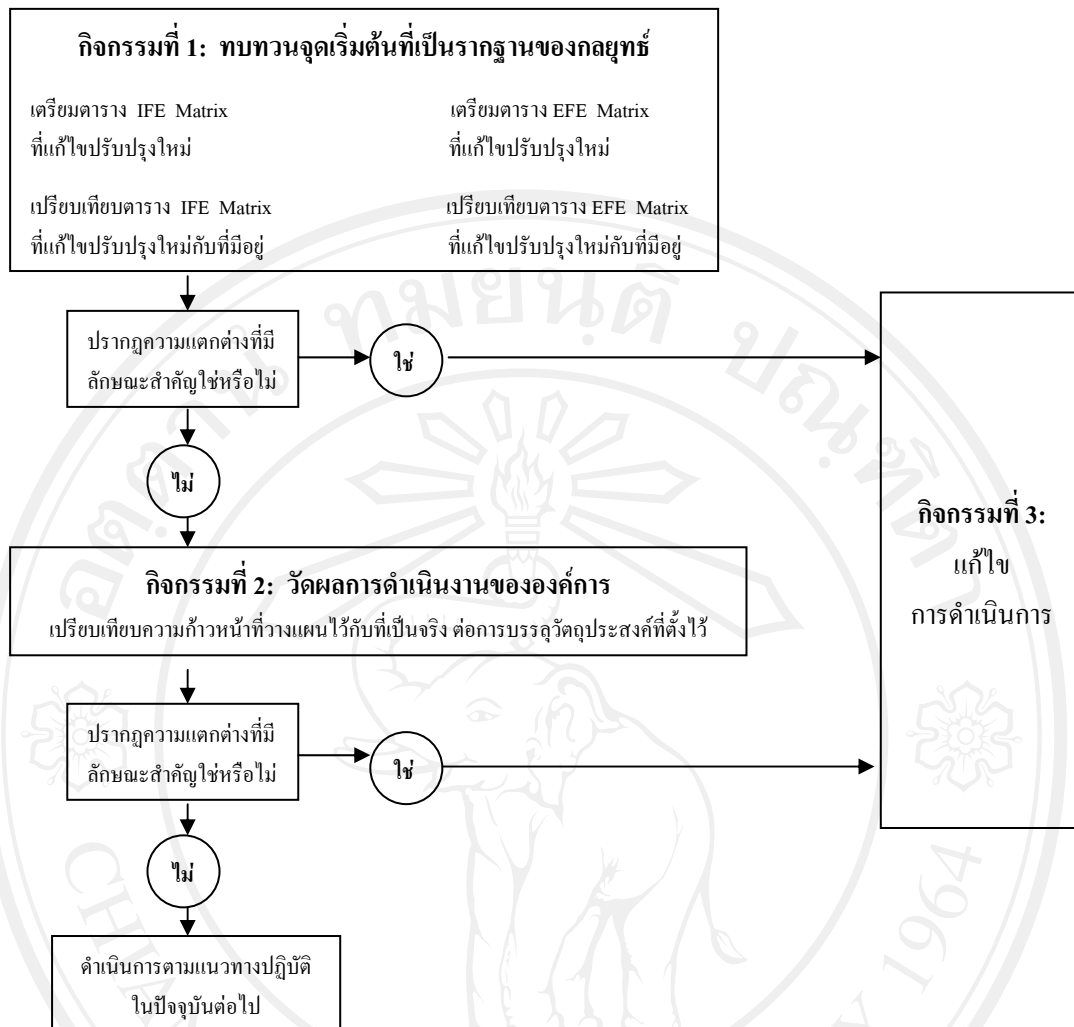
ที่มา : พสุ เดชะรินทร์ และคณะ, 2548: 50

ภาพ 2.3 มุมมองในแผนที่กลยุทธ์ของระบบราชการไทย

- มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิภาพผลตามพันธกิจ (Run the Business) มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ เช่น ผลสำเร็จในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ เป็นต้น
- มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ (Serve the Customer) มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ
- มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ (Manage Resources) มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดค่าใช้จ่าย การลดระยะเวลาการให้บริการ และความคุ้มค่าของการใช้เงิน เป็นต้น
- มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร (Capacity Building) มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การลดอัตราค่าจ้าง หรือการจัดสรรอัตราค่าจ้างให้คุ้มค่า การมอบอำนาจการตัดสินใจ การอนุมัติ อนุญาต ไปยังระดับปฏิบัติการ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้งาน เป็นต้น

ทั้งนี้ ภายในแต่ละมุมมองหรือมิติ (Perspective) ของแผนที่กลยุทธ์จะประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์ ซึ่งก็คือสิ่งที่ต้องการต้องการมุ่งเน้นหรือประสบความสำเร็จ โดย วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายภายใต้มุมมองแต่ละมุมมองนั้นจะมีความสอดคล้องกันในลักษณะของ เหตุและผลที่มีความชัดเจน และสุดท้ายแล้วทุกอย่างจะช่วยสนับสนุนและสอดคล้องต่อกลยุทธ์ ขององค์การ

3. การประเมินผลกลยุทธ์ (Strategy Evaluation) เป็นขั้นตอนสุดท้ายในกระบวนการ จัดการเชิงกลยุทธ์ การประเมินผลอย่างทันทั่วทั้งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการ ก่อนที่ สถานการณ์จะลุกลามเข้าสู่ภาวะวิกฤติ ซึ่งมีกิจกรรมพื้นฐานในการประเมินผลกลยุทธ์ 3 กิจกรรม คือ 1. การทบทวนปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในซึ่งเป็นฐานของกลยุทธ์ปัจจุบัน 2. การวัดผล การดำเนินงานขององค์การ และ 3. แก้ไขการดำเนินการ (Fred R. David, 2009: 3, 334-336) ซึ่งมีความสัมพันธ์กันแสดงได้ดังภาพ 2.4



ที่มา: Fred R. David, 2009: 335

ภาพ 2.4 กรอบแนวคิดการประเมินผลกลยุทธ์ (A Strategy-Evaluation Framework)

การศึกษาเรื่อง การกำหนดทางเลือกกลยุทธ์ในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุเทศบาลเมืองเขลางค์นครในครั้งนี้ ได้ประยุกต์เอาแนวคิดเรื่องกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ เฉพาะขั้นตอนที่ 1 ของ Fred R. David คือ การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) มาใช้ในการศึกษาร่วมกับแนวคิดและเทคนิคอื่น โดยมี 3 ขั้นตอนย่อย ได้แก่ 1. ขั้นตอนการให้ข้อมูล (The Input Stage) จะใช้เทคนิคการวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis) 2. ขั้นตอนการจับคู่ (The Matching Stage) ใช้เทคนิค Strengths - Weaknesses- Opportunities -Threats (SWOT) Matrix และ 3. ขั้นตอนการตัดสินใจ (The Decision Stage) ใช้เทคนิค QSPM (The Quantitative Strategic Planning Matrix) เพื่อประเมินกลยุทธ์และตัดสินใจเลือกกลยุทธ์ไปปฏิบัติต่อไป

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม

2.2.1 ความหมายของสวัสดิการสังคม

John Turner (1974: 19 อ้างใน วันทนีย์ วาสิกะสิน, 2553: 1) ให้นิยามคำว่า “สวัสดิการสังคม” ว่าเป็นความพยายามส่งเสริมให้ประชาชนมีมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานที่มั่นคง โดยครอบคลุมการบริการกับบุคคลและชุมชนในลักษณะการพัฒนาสังคม และการเสริมสร้างให้บุคคลสามารถเผชิญกับสภาพปัญหาทางร่างกาย จิตใจ เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการพยายามขจัดสถานะที่พึงตนเองไม่ได้ของประชาชนให้หมดไป

Friedlander and Apte (1980: 4 อ้างใน วันทนีย์ วาสิกะสิน, 2553: 1) อธิบายว่า “สวัสดิการสังคม” เป็นระเบียบ นโยบาย ผลประโยชน์ และบริการ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการจัดบริการต่าง ๆ เป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของสังคม เป็นที่ยอมรับว่า สวัสดิการสังคมเป็นพื้นฐานที่มีความสำคัญ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและถาวร เปลี่ยนแปลงจากสถานะที่เคยยากลำบากไปสู่สิ่งที่คาดหวังว่าดีกว่า รวมไปถึงความอุดมสมบูรณ์ในที่สุด

Robert L. Barker (1987: 154 อ้างใน จิราลักษ์ จงสถิตมัน, 2539: 5) ให้ความหมายว่า สวัสดิการสังคม คือ “ระบบที่ประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ประโยชน์ตอบแทนและบริการในระดับชาติ ที่ช่วยให้ประชาชนได้รับการตอบสนองความต้องการทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และสาธารณสุข อันเป็นพื้นฐานที่จะทำให้สังคมดำรงอยู่ได้ รวมทั้งยังหมายถึงสถานะของความอยู่ดีมีสุขโดยรวมของคนในชาติและของชุมชนหรือสังคมอีกด้วย ”

วันทนีย์ วาสิกะสิน (2541: 2 อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 12) เห็นว่า สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของทุกคนในสังคม เพราะคำว่าสวัสดิการหรือสวัสดิภาพมีความหมายในแง่การอยู่ดีกินดีของทุกคน (social well-being) ไม่เฉพาะผู้ยากไร้เท่านั้น คนทุกคนที่เกิดมาในโลกนี้ ตามปณิญาสาขององค์การสหประชาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชนกำหนดว่า คนทุกคนจะต้องได้รับการตอบสนองในความต้องการขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิที่ทุกคนจะต้องได้รับ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดบริการต่าง ๆ ไว้ให้ ความต้องการขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ทุกคนรู้ว่า หมายถึง อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค รัฐจะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชนโดยจัดให้ประชาชนได้มีงานทำเพื่อมีเงินสำหรับซื้อเสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค จัดให้มีสถานพยาบาลสำหรับประชาชนเมื่อเจ็บป่วย ไม่ว่าประชาชนคนนั้นจะอาศัยอยู่ในเมืองใหญ่หรือในชนบทที่ห่างไกล

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ให้ความหมายไว้ว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของ

ประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

ระพีพรรณ คำหอม (2549: 6 - 23) ได้สรุปความหมายของ สวัสดิการสังคม โดยรวบรวมความหมายตามหลักเกณฑ์ ได้แก่ 1. เกณฑ์คุณภาพชีวิตที่ดี หรือการกินดี อยู่ดี (Quality of Life or Well-being) ควบคู่กับการใช้นโยบายทางสังคมเพื่อสร้างระบบบริการสังคมอย่างครอบคลุม เพื่อนำไปสู่การสร้างความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงทางสังคมโดยรวม 2. เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นวัตถุประสงค์ (Aims) ซึ่งความหมายนี้เชื่อว่าสวัสดิการสังคมเป็นเป้าหมายการทำงาน เพื่อใช้งานสวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การพัฒนาสังคมโดยรวม 3. เกณฑ์ความหมายเฉพาะเจาะจงในรูปของโครงการหรือกิจกรรมหรือบริการ 4. เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นสถาบันทางสังคม 5. เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นสิทธิและความเท่าเทียมของคนทุกคนในสังคม โดยได้สรุปว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดสรรและจัดการบริการสังคมในลักษณะของโครงการหรือบริการต่าง ๆ ให้กับทุกคนในสังคม ภายใต้หลักสิทธิ ความเท่าเทียมกัน ความเสมอภาค และความเป็นธรรมทางสังคม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคม การพัฒนาสังคมโดยรวม รวมทั้งการสร้างระบบความมั่นคงของมนุษย์และสังคมในระยะยาว

นันทิณี ทรัพย์ศิริ และคณะ (2550: 19) ให้ความหมายคำว่า สวัสดิการสังคม ว่า หมายถึง สถานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม ซึ่งได้รับการช่วยเหลือและส่งเสริมเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของความจำเป็นที่จะอยู่ในสังคมอย่างเท่าเทียม เพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ (2550: 6) ได้กล่าวถึง โครงการเผยแพร่ความรู้การพัฒนา ระบบสวัสดิการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนซึ่งให้ความหมายของ “สวัสดิการสังคม” ว่า สวัสดิการสังคมคือ การกินดี อยู่ดี มีสุข และมีสิทธิ ดังนั้น จุดหมายปลายทางของการจัดสวัสดิการคือ การทำให้ทุกคนในสังคมได้รับสิทธิพื้นฐานทางสังคมตามมาตรฐานสากล

ปัทมวดี โกชนกุล ชูชุกิ (2552: 10) ให้ความหมายคำว่า สวัสดิการสังคม (social welfare) ในทางเศรษฐศาสตร์ว่า “สวัสดิการ” หมายถึง ความเป็นอยู่ที่ดี (well-being) พิจารณาจากอรรถประโยชน์ (utility) หรือความพอใจของประชาชน “สวัสดิการ” ในทางเศรษฐศาสตร์จึงถูกนิยามในลักษณะที่เป็น “เป้าหมาย” ของสังคมคือ การอยู่ดีกินดีของสมาชิกในสังคม ส่วน “วิธีการ” ให้ได้มาซึ่งความเป็นอยู่ที่ดี เช่น กิจกรรมของตลาด กิจกรรมการสงเคราะห์ การจ่ายเงิน

สงเคราะห์ การสนับสนุนและโครงการต่าง ๆ โดยรัฐ ไม่ใช่ “สวัสดิการ” โดยตัวมันเอง แต่เป็น “บริการ” ซึ่งเป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่ “สวัสดิการ” คือความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน...

กล่าวโดยสรุปแล้วสวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดสรรและจัดการบริการสังคม เพื่อให้ทุกคนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีตามมาตรฐานที่กำหนด อย่างเท่าเทียมกัน

2.2.2 รูปแบบของสวัสดิการสังคม

ทิตมัสส์ (อ้างใน วันทนิย์ วาสิกะสิน และคณะ, 2553: 3-5) ได้แบ่งรูปแบบของสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 รูปแบบกว้าง ๆ ได้แก่

1. รูปแบบ “ส่วนที่เหลือ” หรือ “เก็บตก” (residual model of welfare) เป็นการ จัดสวัสดิการสังคมที่ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า บุคคลในสังคมจะได้รับการตอบสนองความต้องการจากแหล่งสำคัญ 2 แหล่ง คือ ตลาดและครอบครัว ประชาชนที่ประสบปัญหาหรือมีความต้องการทางสังคม จะหันเข้าหาแหล่งทรัพยากรของตนเองด้วยการใช้เงินรายได้หรือเงินออมซื้อหาบริการต่าง ๆ ทางสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการและปัญหาของตน หากไม่สามารถซื้อหาบริการได้ก็จะหันเข้าหาครอบครัว ในรูปแบบนี้ สถาบันสวัสดิการสังคมของรัฐจะยื่นมือให้ความช่วยเหลือประชาชนเฉพาะส่วนที่เหลือ (residual) จากผู้มีอำนาจซื้อหาบริการในระบบของเศรษฐกิจเสรีที่นิยมให้กลไกตลาดทำหน้าที่โดยรัฐเข้าแทรกแซงน้อยที่สุด เป็นการช่วยเหลืออย่างจำกัด โดยมีการประเมินปัญหาและความต้องการของผู้เดือดร้อน (Means-Tests) ซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการสังคมแบบเจาะจงเฉพาะกลุ่มประชาชนผู้ขาดแคลน (ระพีพรรณ คำหอม, 2549: 195)

2. รูปแบบ “สัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม” (industrial achievement performance หรือ handmaiden model) เป็นการมองสวัสดิการสังคมเสมือนเป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคมรูปแบบนี้ถูกใช้เป็นเครื่องตอบแทนแก่ผู้เป็นกำลังในการผลักดันระบบเศรษฐกิจ โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรและการเงินการคลัง ตลอดจนผลตอบแทนในอาชีพเป็นสิ่งตอบสนองความต้องการของบุคคลที่เป็นกำลังการผลิต ผู้ใดมีความสามารถในการทำงานสูง สามารถสร้างผลิตภาพและผลิตผลที่น่าพึงพอใจแก่ระบบเศรษฐกิจ ก็จะได้รับสวัสดิการที่ดีกว่า

3. รูปแบบ “สถาบัน” (institution redistributive model) เป็นรูปแบบที่ถือว่าสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันสังคมสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญที่ก่อให้เกิดบูรณาภาพ (integration) ในสังคม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สังคมจะขาดเสียมิได้ แม้สังคมนั้นจะเป็นสังคมที่มีเสถียรภาพแล้วก็ตาม สวัสดิการแบบนี้ก็ต้องทำหน้าที่ให้ระบบสังคมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น โดยขณะที่ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีสร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้

จะเหมาะสมที่จะดำเนินการควบคู่กันไปเพื่อเป็นการคานกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมดังกล่าว

2.2.3 องค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคม

ระพีพรรณ คำหอม (2554: 15 – 20) ได้แบ่งองค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคม ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะกว้างและลักษณะแคบ ดังนี้

1. องค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคมลักษณะกว้าง มีขอบเขตหรือสาขาที่ครอบคลุมมิติการใช้ชีวิตของคนทุกคน แบ่งเป็น 7 ด้าน ได้แก่ 1. การศึกษา (Education) 2. สุขภาพอนามัย (Health) 3. ที่อยู่อาศัย (Housing) 4. การทำงานและการมีรายได้ (Employment and Income Maintenance) 5. นันทนาการ (Recreation) 6. กระบวนการยุติธรรม (Social Justice) 7. บริการสังคม (Social Services/Human Services)

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 (อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 15) ได้กล่าวถึงขอบเขตการจัดสวัสดิการสังคมและ ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมไว้ในหมวด 1 แนวทางการ จัดสวัสดิการสังคม ในมาตรา 3 และมาตรา 5 โดยสรุปได้ว่า ขอบเขต สาขาที่เกี่ยวข้องกับแนว การจัดสวัสดิการสังคมตามความจำเป็นและเหมาะสม มี 7 ด้าน คือ 1. การศึกษา 2. สุขภาพ อนามัย 3. ที่อยู่อาศัย 4. การทำงานและการมีรายได้ (การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ) 5. นันทนาการ 6. กระบวนการยุติธรรม 7. บริการสังคมทั่วไป

สำหรับรูปแบบการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมลักษณะกว้าง อาจทำได้หลาย ลักษณะ ดังนี้

การส่งเสริมการพัฒนการจัดสวัสดิการสังคม โดยส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กร สวัสดิการสังคมของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามมาตรฐาน

การสงเคราะห์ เป็นรูปแบบหนึ่งที่ทำให้การช่วยเหลือเฉพาะหน้ากับกลุ่มเป้าหมายในงาน สวัสดิการสังคมที่ได้รับความเดือดร้อน บริการที่จัดให้ เช่น บริการด้านปัจจัยสี่ บริการจัดหาที่พัก อาศัย บริการการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างปกติ

การคุ้มครอง เป็นการบริการการคุ้มครองสวัสดิภาพของกลุ่มเป้าหมายให้ได้รับบริการ การดูแลทางสังคมทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เป็นการจัดบริการที่เป็นไปตามนโยบาย และกฎหมายด้านสังคมที่กำหนดไว้ เช่น สิทธิทางกฎหมายต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 สิทธิการคุ้มครองเด็กในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2456 เป็นต้น

การป้องกัน เป็นบริการป้องกันปัญหาทางสังคมที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย เช่น การเฝ้าระวังทางสังคม การเตือนภัยทางสังคม การให้ความรู้ การให้ความเข้าใจเพื่อป้องกันความเสี่ยงในรูปแบบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

การแก้ไข เป็นบริการที่จัดให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับความเดือดร้อนจากสถานการณ์ปัญหาต่างๆ เช่น การถูกล่วงละเมิดทางเพศ การใช้ความรุนแรงในครอบครัว การสูญเสียสมาชิกในครอบครัว เด็ก / เยาวชน / ผู้สูงอายุที่ขาดการดูแล เป็นต้น

การบำบัด เป็นบริการทางสังคมที่จัดให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบ ด้านสุขภาพ / สุขภาพจิตจากภาวะวิกฤต ภัยพิบัติต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการบำบัดฟื้นฟูเยียวยาทางจิตใจเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถปรับตัวและกลับคืนสู่สภาวะปกติที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้ต่อไป

2. องค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคมลักษณะแคบ เน้นเชิงระบบจำกัดขอบเขตการจัดสวัสดิการโดยรวม โดยรัฐจะเลือกทำในขอบเขตสาขาการจัดสวัสดิการสังคมจาก 7 สาขาในลักษณะของโครงการเฉพาะ เพื่อตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในสถานการณ์ที่จำเป็น โดยทั่วไปจะขึ้นกับนโยบายทางสังคมที่รัฐบาลสนใจ เน้นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม การลงทุนในโครงการที่เอื้อสิทธิประโยชน์กับประชาชนส่วนใหญ่ การจัดสวัสดิการสังคมลักษณะแคบมักจะกำหนดตามพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act 1935) ของประเทศสหรัฐอเมริกา (วันทนี วาสิกะสิน และคณะ, 2553: 3)

องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะแคบตามพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคมของประเทศไทย แบ่งเป็น 3 บริการ ได้แก่ 1. บริการการประกันสังคม (Social Insurance) 2. บริการการช่วยเหลือประชาชน / บริการประชาสงเคราะห์ (Public Assistance) โดยในปัจจุบันมีการใช้คำว่า การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) 3. บริการทางสังคม (Social Services)

สำหรับบริการทั้ง 3 ชนิดดังกล่าวในประเทศไทย มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1. บริการการประกันสังคม (Social Insurance)

คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (2550: 9 อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 17) ได้ให้ความหมายการประกันสังคม หมายถึง มาตรการหนึ่งในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนที่มีรายได้ประจำ ไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนเมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนหรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ เพื่อให้มีหลักประกันด้านการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

บริการประกันสังคม (Social Insurance) เป็นบริการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานประกันสังคม (ส.ป.ส.) กฎหมายดังกล่าวบังคับให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม การจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลในอัตราไม่เกินร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างรายเดือนของลูกจ้างแต่ละคนเท่า ๆ กัน โดยครอบคลุมให้ลูกจ้างได้สิทธิประโยชน์ทดแทนในระยะแรก 4 กรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกเวลาการทำงาน กรณีพิการทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร และกรณีตาย ต่อมาเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2541 กองทุนประกันสังคมได้ขยายสิทธิประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นอีก 2 กรณี คือ กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ ส่งผลให้ผู้ประกันตนต้องจ่ายเพิ่มอีกร้อยละ 2.0 และรัฐบาลสมทบเพิ่มร้อยละ 1.0 เงินสมทบที่ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างนำส่งร้อยละ 3.5 ต่อเดือนในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลเห็นว่าเศรษฐกิจเริ่มที่จะฟื้นตัวจึงประกาศเพิ่มอัตราเงินสมทบ 2 กรณีหลังเป็นร้อยละ 3.0 รวมเงินสมทบฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างต้องนำส่งเป็นร้อยละ 4.5 ต่อเดือน จนกระทั่งวันที่ 1 มกราคม 2547 ได้ขยายครอบคลุมกรณีว่างงาน ทำให้มีการจัดเก็บเงินสมทบเพิ่มจากนายจ้างและลูกจ้างร้อยละ 0.5 และรัฐบาลสมทบเพิ่มอีกร้อยละ 0.25 รวมเงินสมทบของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างต้องนำส่งร้อยละ 5.0 ต่อเดือน ในปี พ.ศ. 2553 และมีการขยายความคุ้มครองทางสังคมจากกองทุนประกันสังคม ให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพอิสระ และกลุ่มที่รับจ้างทำงานตามบ้านด้วย

2. บริการการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance)

คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (2550: 9 อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 18) ได้ให้ความหมายการช่วยเหลือทางสังคมว่า หมายถึง การช่วยเหลือประชาชนผู้ทุกข์ยากเดือดร้อน โดยฝ่ายผู้ให้บริการหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องมีการค้นหา สำรวจข้อเท็จจริงว่าผู้ที่ได้รับบริการนั้นมีปัญหาความยากจนหรือเดือดร้อนจริงสมควรแก่การได้รับบริการช่วยเหลือ

บริการการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) เป็นบริการที่มีการเรียกด้วยคำอื่น เช่น บริการประชาสงเคราะห์ การสงเคราะห์แบบให้เปล่า เป็นต้น หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบมีหลายหน่วยงาน เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์การสาธารณประโยชน์ องค์การสวัสดิการสังคม องค์การภาคเอกชน เป็นต้น บริการในลักษณะนี้เป็นบริการหนึ่งที่มีรัฐให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนหรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือจะมีการทดสอบความจำเป็น (Means-Test) ก่อนให้การช่วยเหลือ ถือเป็นบริการทดแทนชั่วคราว เป็นการช่วยเหลือ

บรรเทาทุกข์เฉพาะหน้า (Relief) เช่น การให้เงิน (Cashes) การให้สิ่งของหรือเครื่องอุปโภคบริโภค (Kinds) การให้บริการอื่น ๆ ที่จำเป็น (Services) ได้แก่ บริการให้คำแนะนำปรึกษา บริการให้ความรู้ บริการฝึกอาชีพ บริการจัดหางาน บริการจัดหาที่อยู่อาศัย เป็นต้น

3. บริการการบริการสังคม (Social Services)

คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (2550: 9 อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 19) ได้ให้ความหมายของคำนี้ว่า หมายถึง หน้าที่ความรับผิดชอบอย่างหนึ่งของรัฐบาลและเอกชนที่มีต่อประชาชนในการจัดสวัสดิการ ในการจัดสรรบริการเพื่อเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่และสวัสดิภาพของประชาชนด้วยจุดมุ่งหมายของการป้องกัน การบำบัดความเดือดร้อน การสร้างเสริมและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามควรแก่สภาพ ทั้งนี้ บริการสังคมจะแตกต่างจากบริการสาธารณะและสาธารณูปโภคด้วยปัจจัยของการเป็นบริการที่มุ่งเน้นสวัสดิภาพของบุคคลมากกว่าการจัดสรรบริการทางกายภาพเพื่อชุมชนและโครงสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

บริการการบริการสังคม (Social Services) ปัจจุบันนิยมใช้คำว่า บริการมนุษย์ (Human Service) ที่มีความหมายกว้างเกี่ยวข้องกับการจ้างงานในลักษณะต่าง ๆ ที่คำนึงความปลอดภัย ความมั่นคงของมนุษย์ การคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของแรงงานในระบบและนอกระบบ บริการสังคมจึงเป็นบริการที่รัฐหรือเอกชนที่มีความพร้อมทำหน้าที่จัดให้มีบริการสังคม ถือเป็นบริการทางเลือกที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคชุมชนและภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบสังคมโดยจัดบริการให้กับประชาชนแทนรัฐ เป็นการใช้กลไกการตลาดเข้ามาจัดการโดยมุ่งส่งเสริมสวัสดิภาพของบุคคลในสังคมให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามอัตภาพ ซึ่งผู้ใช้บริการสามารถเลือกใช้บริการได้ตามความต้องการของตนเอง เช่น บริการสุขภาพอนามัยของโรงพยาบาลเอกชน บริการสถานพักฟื้นผู้ป่วย/ผู้สูงอายุ บริการการศึกษาของเอกชน บริการสถานรับเลี้ยงเด็กกลางวัน บริการศูนย์ดูแลผู้สูงอายุในชุมชน เป็นต้น

ดังนั้น องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้าง 7 ด้าน และองค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะแคบ 3 ด้านขึ้นอยู่กับการนำไปใช้ของนักสวัสดิการสังคม สำหรับในสังคมไทยนำมาใช้ทั้งลักษณะกว้างและลักษณะแคบโดยบริการประกันสังคม ถือเป็นบริการที่นำไปสู่การสร้าง ความมั่นคงทางสังคมให้กับลูกจ้างผู้ใช้แรงงานที่พัฒนาขยายความครอบคลุมและสิทธิประโยชน์ทดแทนมากขึ้น ขณะที่บริการสงเคราะห์ประชาชนยังคงเป็นบริการที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือกับผู้เดือดร้อน เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐได้พยายามใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน องค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบสวัสดิการสังคมมากขึ้นในปัจจุบัน

2.2.4 หลักการสวัสดิการสังคม

ทิตมัสส์ (Titmuss, 1974 อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 25-26) ได้ให้หลักการของงานสวัสดิการสังคม 4 ประการ คือ 1. การจัดสวัสดิการสังคมจะต้องคำนึงถึงปัญหาหรือความต้องการบริการหรือความจำเป็น (Needs) 2. การใช้มาตรการของงานสวัสดิการจากงานอาชีพ (Occupational Measure) โดยใช้หลักการครอบคลุมทั้งสากล (Universal Coverage) ให้เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับบริการสวัสดิการ 3. การใช้มาตรการบริการสังคม (Social Services Measure) ในฐานะพลเมืองของรัฐ ประชาชนมีสิทธิได้รับบริการสังคมจากรัฐเพื่อให้ความมั่นคงทางสังคม 4. ระบบการจัดการสวัสดิการสังคม มี 3 ด้าน ได้แก่ การสงเคราะห์ประชาชน การประกันสังคม และการบริการสังคม

ส่วนฮักแมน (Hugman, 1998 อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 26) ได้กล่าวถึงหลักการให้คุณค่าการจัดสวัสดิการสังคม ต้องคำนึงถึง ความต้องการ (Needs) ความเป็นพลเมือง (Citizenship) สิทธิและความรับผิดชอบ ความเสมอภาคและความยุติธรรม (Rights and Responsibility, Equity and Fairness) สวัสดิการจะถูกกำหนดโดยความจำเป็นของสังคมในส่วนรวม และเป็นสิ่งที่ทุกคนจะต้องเข้าถึงจะต้องได้รับ เพราะเป็นเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม (Social Basic Right) ของทุกคน (อภิญา เวชชัย และศรีพร ยอดกมลศาสตร์, 2547 อ้างใน ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ, 2552: 13)

สำหรับหลักการของสวัสดิการสังคมไทยในปัจจุบันได้คำนึงถึงหลักการที่สอดคล้องกับความเป็นสากลสำคัญ (ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 27 – 28) ได้แก่

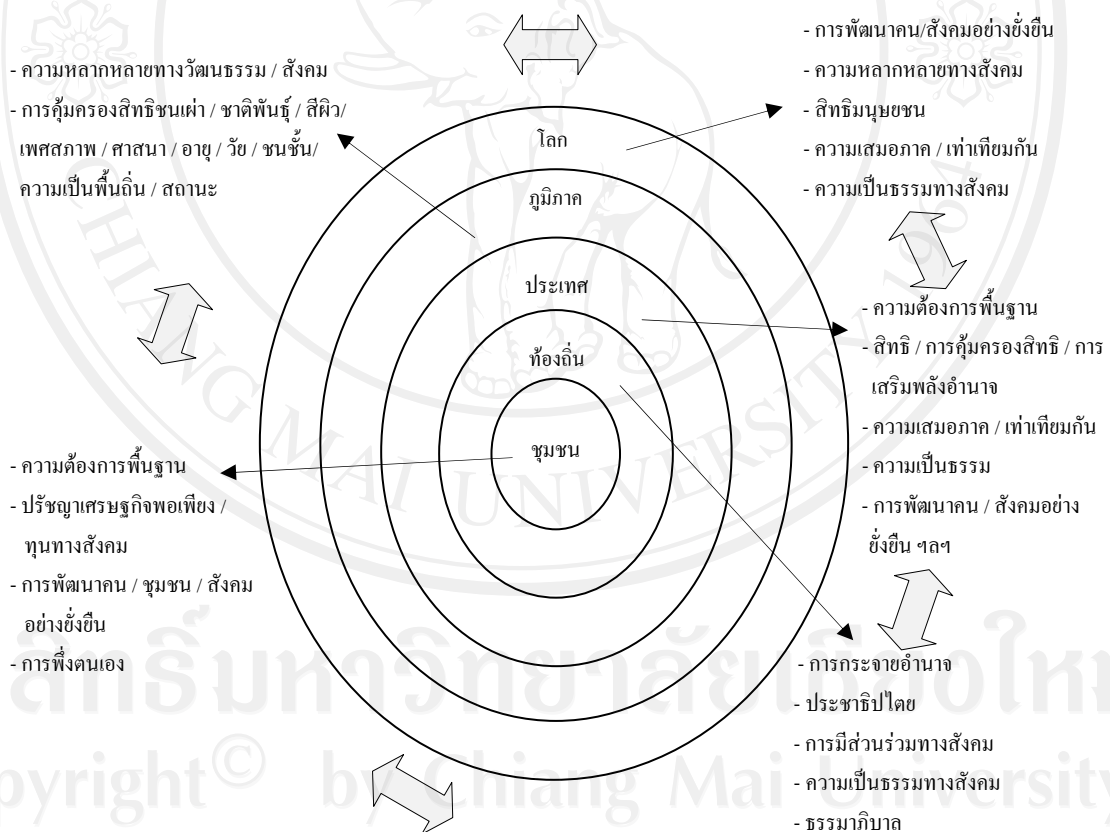
1. สิทธิมนุษยชน (Human Rights)
2. ความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs)
3. ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice)
4. การมีส่วนร่วมของคนในสังคมทุกระดับ (Participation)
5. ความโปร่งใส (Transparency)

ทั้งนี้ การจัดสวัสดิการสังคมในแง่ของประชาชนมีหลักเกณฑ์ที่ควรคำนึงถึง (ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชนะภัย, 2538: 52 – 53 อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 29-30) ในประเด็นต่อไปนี้ 1. การจัดให้ตรงตามความต้องการของประชาชน 2. การให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการ 3. การจัดให้ประชาชนทุกระดับโดยเท่าเทียมกัน 4. ความสม่ำเสมอ และ 5. การไม่เป็นภาระแก่ประชาชน ขณะที่การจัดสวัสดิการสังคมในแง่ของรัฐบาลหรือองค์กรมีหลักเกณฑ์ (ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 30-31) ในประเด็นต่อไปนี้ 1. คำนึงถึง

ต้นทุนหรืองบประมาณ 2. คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น 3. คำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับ และ 4. คำนึงถึงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

2.2.5 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม

ระพีพรรณ คำหอม (2554: 80-96) ได้อธิบายถึงบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก สังคมภูมิภาค สังคมประเทศ และสังคมท้องถิ่นซึ่งทำให้แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมมีมุมมองและมิติที่หลากหลายของคนในสังคมที่อยู่ร่วมกัน การส่งเสริมให้มีความเคารพในความแตกต่างหลากหลายของวัฒนธรรม สังคม การเมือง จึงเป็นการผลักดันให้นโยบายสังคมของประเทศต้องคำนึงถึงแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม ได้แก่ ความต้องการพื้นฐาน สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ความเป็นธรรมทางสังคม การพัฒนาคนและความมั่นคงของมนุษย์ การมีส่วนร่วมทางสังคม การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังภาพ 2.5



ที่มา: ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 81

ภาพ 2.5 กระแสโลกที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดสวัสดิการสังคม

โดยได้เลือกอธิบายแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม 4 แนวคิด ประกอบด้วย แนวคิดความต้องการของมนุษย์ แนวคิดสิทธิมนุษยชน แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม และ แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงต่อกัน ดังภาพ 2.6



ที่มา : ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 82

ภาพ 2.6 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม

แนวคิดความต้องการของมนุษย์

แนวคิดพื้นฐานของการจัดสวัสดิการสังคมที่สำคัญคือ การคำนึงถึงความต้องการของมนุษย์ตามทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ (Maslow, 1970 อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 26) ซึ่งแบ่งความต้องการพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่

1. ความต้องการด้านร่างกาย (Physiological needs) หมายถึง ความต้องการด้านปัจจัย 4 ที่มีผลต่อการดำรงชีวิต ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค
2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety needs) หมายถึง ความต้องการที่จะมีความมั่นคงในหน้าที่การงาน คือ ขอให้ได้งานที่มั่นคง ไม่เสี่ยงอันตราย
3. ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Belongingness and Love needs) หมายถึง การได้รู้จักคนอื่น การได้มีส่วนร่วมในสังคม การมีคนรัก

4. ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง (Self-Esteem needs) หมายถึง ความต้องการมีความภูมิใจในตนเอง การได้รับการยอมรับนับถือ

5. ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง (Self-Actualization) หมายถึง ความต้องการในการพัฒนาตนเอง เติบโต ไปสู่ระดับสูงสุดที่ตนเองสามารถทำได้

แนวคิดนี้จึงเน้นความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุนให้คนสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ไม่ถูกกีดกันและเลือกปฏิบัติจากสังคม ดังจะเห็นได้จากนโยบายสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศที่สะท้อนผ่านทางโครงการ/บริการ/รูปแบบการจัดสวัสดิการกับกลุ่มเป้าหมายทางสังคม การกำหนดขอบเขตการให้ความช่วยเหลือโดยใช้เครื่องมือการทดสอบความจำเป็นของผู้ใช้บริการ (Means-test) การกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ แนวทางการให้ความช่วยเหลือกับกลุ่มเป้าหมาย การกำหนดขอบเขตของบริการทางสังคมกับการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน เช่น บริการของสถานสงเคราะห์ / บ้านพักเด็กและครอบครัว / ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ / สถานคุ้มครองสวัสดิภาพต่าง ๆ ได้กำหนดบริการพื้นฐาน ได้แก่ การจัดหาที่พักอาศัย การจัดที่พักที่เป็นสัดส่วนให้กับผู้ให้บริการ บริการอาหาร 3 มื้อในแต่ละวัน บริการจัดหาเสื้อผ้า/เครื่องนุ่งห่มที่เป็นสัดส่วนให้กับผู้ให้บริการตามความจำเป็นเป็นรายบุคคล บริการด้านสุขภาพ การดูแลเมื่อเจ็บป่วย การตรวจสุขภาพประจำปี การรักษาเมื่อเจ็บป่วย เป็นต้น

แนวคิดสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองโดยหลักบังคับของกฎหมาย ภายใต้หลักการให้เกียรติ สิทธิที่เท่าเทียมกัน ความเสมอภาคที่เป็นการส่งเสริมให้มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นสุข (ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 84)

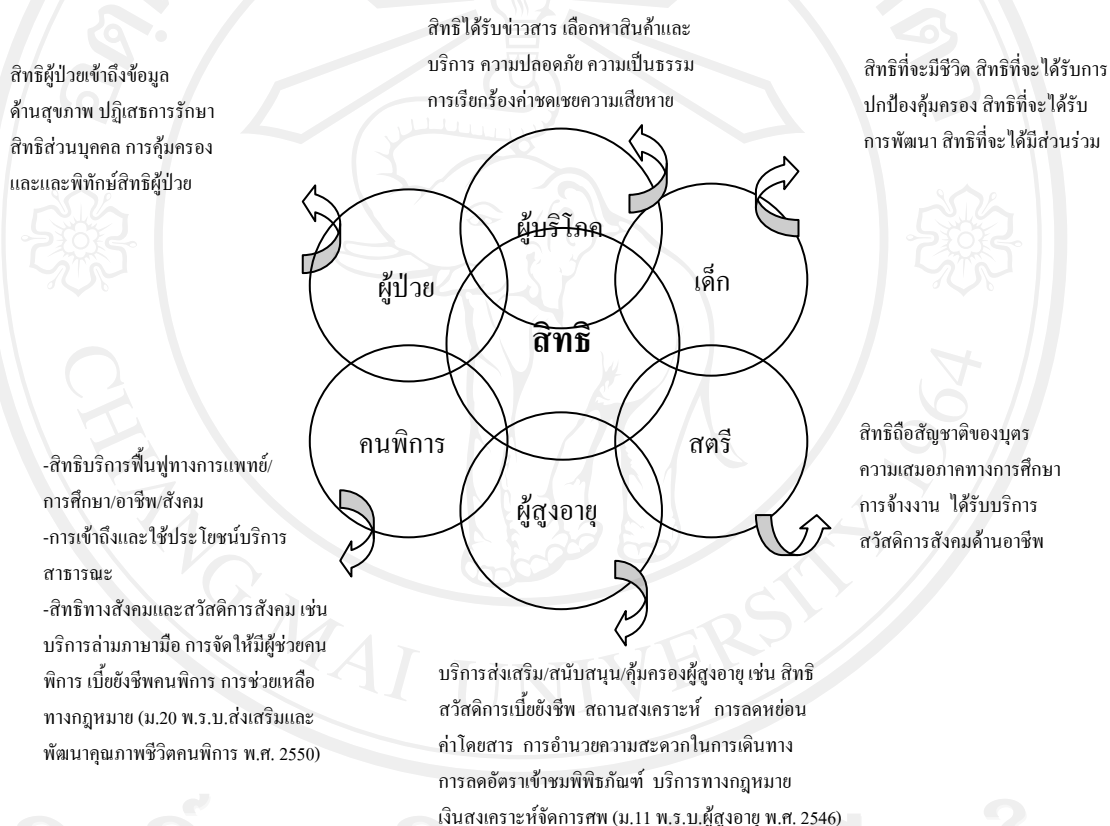
ลักษณะที่สำคัญของสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย

1. สิทธิพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน (Primary Right) มนุษย์ที่เกิดมาในโลกต่างมีความเท่าเทียมกันในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ รวมทั้งความคิดเห็นทางการเมือง

2. สิทธิส่วนบุคคล (Personal Right) เป็นสิทธิส่วนตัวของบุคคลที่ผู้อื่นจะล่วงละเมิดมิได้ เช่น สิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิการพักผ่อน ฯลฯ

3. สิทธิพลเมือง (Civil Right) เป็นสิทธิของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองแห่งรัฐ เป็นสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมายแห่งรัฐ เช่น สิทธิการเลือกตั้ง สิทธิการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ฯลฯ สิทธิสวัสดิการถือเป็นสิทธิพลเมืองโดยเป็นสิทธิทางสังคม (social right) ที่พลเมืองควรได้รับจากรัฐ

แนวคิดสิทธิมนุษยชน เป็นฐานคติที่นำไปสู่การกำหนดนโยบาย กฎหมายและมาตรการทางสังคมต่อกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ของสังคมไทย ดังภาพ 2.7



ที่มา : ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 92

ภาพ 2.7 สิทธิสวัสดิการกับกลุ่มเป้าหมาย

แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม

ความเป็นธรรมทางสังคมเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธิพลเมือง (Civil Right) สะท้อนถึงความยุติธรรมสำหรับคนในสังคม กล่าวคือ คนทุกคนในสังคมควรได้รับสิทธิพื้นฐาน (basic rights) การคุ้มครอง (protection) โอกาส (opportunities) และสิทธิประโยชน์ทางสังคม (social benefits) ถือเป็นข้อผูกพันทางสังคม การจัดสรรทรัพยากรและการจัดบริการสวัสดิการสังคม ซึ่งนักสวัสดิการสังคมให้ความสำคัญใน 3 ประเด็น ได้แก่ 1. อคติ (prejudice) 2. การเลือกปฏิบัติ (discrimination) และ 3. การกดขี่ (oppression)

อคติ (prejudice) เป็นความเชื่อหรือทัศนคติเชิงลบที่ไม่ชอบต่อบุคคล กลุ่มที่เป็นมาชาคติ และทำให้เกิดแนวคิดที่ไม่ถูกต้องต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น สงครามการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิว การใช้วิธีลงโทษแบบระยำ (Rajam) ของคนอาหรับที่ให้ฝูงชนรุมขว้างปาหินใส่คนโทษจนตาย ส่วนใหญ่จะใช้สำหรับความผิดในเรื่องชู้สาว

การเลือกปฏิบัติ (discrimination) เป็นการกระทำที่ปฏิบัติต่อประชาชนอย่างแตกต่างกัน เป็นผลมาจากความเชื่อที่มีอคติต่อเรื่องนั้นๆ ซึ่งเกิดขึ้น หากการเลือกปฏิบัติมีการขยายวงกว้างและพัฒนาไปสู่ระบบการเลือกปฏิบัติ ก็จะนำไปสู่ การกดขี่ การบีบบังคับ การใช้อำนาจโดยไม่มีเหตุผล

ตัวอย่างของความไม่เป็นธรรมในสังคม ได้แก่ ลัทธิเหยียดผิว (racism) ลัทธิชาติพันธุ์วรรณา (Ethnocentrism) การแบ่งแยกเพศ (sexism) ชนชั้น (classism) ความเกลียดชังต่างชาติ (Xenophobia) ความเป็นผู้สูงวัย (ageism) เป็นต้น

แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์

เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนการพัฒนาประเทศจากจุดที่เน้นความมั่นคงทางการเมืองเป็นหลักมาสู่จุดเน้นความมั่นคงของมนุษย์ โดยมุ่งให้เกิดการพัฒนาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Center) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP, 2553: 2 อ้างถึงใน 1994: 22 อ้างใน ระพีพรณ คำหอม, 2554: 94) ได้นิยามความหมายความมั่นคงของมนุษย์ ใน 2 มิติ ได้แก่

มิติแรก คือ ความปลอดภัยจากภาวะคุกคามที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนาน เช่น ความหิวโหย โรคภัยไข้เจ็บ และการกดขี่ปราบปราม

มิติที่สอง คือ การได้รับการปกป้อง คุ้มครองจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นต่อการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นที่บ้าน ในการทำงาน หรือในสังคม

จาก 2 ความหมายดังกล่าวนี้ ความมั่นคงของมนุษย์จึงมีเป้าหมายเบื้องต้น ที่มุ่งให้เกิดความเป็นอิสระและปลอดภัยในหลากหลายประการ ได้แก่ ความเป็นอิสระจากความต้องการและขาดแคลน ความปลอดภัยจากความกลัว รวมถึงความปลอดภัยจากการถูกระงับที่ไม่เหมาะสมอื่น ๆ และเพื่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ดังกล่าว จึงได้มีการกำหนดยุทธวิธีหลัก 2 ประการในการดำเนินงาน ได้แก่ การปกป้อง (Protection) และการเสริมสร้างพลัง (Empowerment) โดยการปกป้องเป็นยุทธวิธีที่มุ่งป้องกันประชาชนให้ปลอดภัยจากอันตรายต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสร้างค่านิยมทางสังคม การพัฒนากระบวนการให้เป็นระบบ เพื่อป้องกันความไม่มั่นคง ไม่ปลอดภัยต่าง ๆ ส่วนการเสริมสร้างพลังเป็นกลวิธีที่จะช่วยสร้างประชาชนให้พัฒนาศักยภาพ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ ซึ่งยุทธวิธีทั้ง 2 ประการนี้ เป็นสิ่งที่มุ่งเสริมแรงแก่ประชาชนในทุกสถานการณ์และทุกกรณี

ความมั่นคงของมนุษย์ประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ ได้แก่ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางด้านอาหาร ความมั่นคงทางด้านสุขภาพ ความมั่นคงทางด้านสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงส่วนบุคคล ความมั่นคงของชุมชน และความมั่นคงทางการเมือง โดยในปี พ.ศ. 2552 สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme - UNDP) ได้คัดเลือกประเด็นที่เป็นจุดเน้นความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันและอนาคต (2553: 4 อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 96) จาก 7 องค์ประกอบเหลือเป็น 6 องค์ประกอบ ซึ่งองค์ประกอบที่ถูกตัดออก คือ ความมั่นคงของชุมชน

2.2.6 แนวคิดพื้นฐานในการจัดบริการสวัสดิการผู้สูงอายุ

แนวคิดพื้นฐานในการจัดบริการสวัสดิการผู้สูงอายุที่ยึดถือกันมานาน และยังคงเป็นรากฐานในการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2549: 93-95) ประกอบด้วยแนวความคิด 2 ประการ คือ **แนวคิดด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Aspect of Ageing)** ซึ่งหมายถึง ผู้สูงอายุควรได้รับความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม และความต้องการในด้านสุขภาพอนามัย และโภชนาการ ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ครอบครัว สวัสดิการสังคม ความมั่นคงทางรายได้ และการจ้างงาน รวมถึงการศึกษา ส่วนอีกแนวคิดหนึ่ง ได้แก่ **แนวคิดด้านพัฒนา (Developmental Aspect of Ageing)** ซึ่งหมายถึง แนวคิดที่มีต่อบทบาทของผู้สูงอายุในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แนวความคิดหลักดังกล่าวนี้ ถือเป็นกรอบในการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุของประเทศไทย และประเทศอื่น ๆ ต่อมาความสนใจในเรื่องผู้สูงอายุของนานาชาติประเทศมีเพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงมีการกำหนดหลักการในการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น โดยสมัชชาสหประชาชาติได้รับรองสิทธิ

ของผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2534 และประเทศต่าง ๆ ได้ยึดถือเป็นหลักการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ เช่นเดียวกัน ซึ่งหลักการของสหประชาชาติจะเน้นหลัก 5 ประการ ได้แก่

1. **ความเป็นอิสระ** หมายถึง ผู้สูงอายุทุกคนควรได้รับอาหาร น้ำดื่ม ที่พักอาศัย เครื่องนุ่งห่มและการดูแลด้านสุขภาพอนามัยอย่างเพียงพอ มีโอกาสที่จะได้ทำงาน และควรมีส่วนร่วมในการกำหนดว่า ผู้สูงอายุควรพ้นจากการใช้แรงงานเมื่อใด นอกจากนี้ ผู้สูงอายุสามารถอาศัยอยู่ท่ามกลางสภาวะแวดล้อมที่มีความปลอดภัย และสามารถอาศัยอยู่ในบ้านให้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมถึงควรมีโอกาสได้รับประโยชน์จากแผนงานด้านการฝึกอบรมและการศึกษาที่มีความเหมาะสมอีกด้วย

2. **การมีส่วนร่วม** ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินการตามนโยบายที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองโดยตรง รวมทั้งได้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และทักษะกับคนรุ่นหลัง นอกจากนี้ ผู้สูงอายุจะต้องสามารถแสวงหาและขยายโอกาสสำหรับการให้บริการแก่ชุมชนตามความสนใจ และขีดความสามารถของตนเอง และประการสำคัญ ผู้สูงอายุสามารถรวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวหรือก่อตั้งสมาคมผู้สูงอายุได้

3. **การดูแลเอาใจใส่** ในประเด็นนี้ ผู้สูงอายุควรได้รับประโยชน์จากการปกป้องคุ้มครอง และการดูแลของครอบครัวและชุมชน ซึ่งต้องสอดคล้องกับระบบและค่านิยม และวัฒนธรรมของแต่ละสังคม ควรได้รับการดูแลเอาใจใส่ทางด้านสุขภาพเพื่อช่วยให้สามารถดำรงอยู่ในสังคม ได้รับการฟื้นฟูให้สภาวะทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์อยู่ในระดับที่สมบูรณ์ ในด้านบริการสังคมและทางกฎหมาย ผู้สูงอายุควรได้รับการปกป้อง และคุ้มครองด้วยดีให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม นอกจากนี้ ควรได้รับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ เมื่ออยู่ภายใต้ที่พักอาศัย สถานที่บำบัดหรือดูแลรักษาใด ๆ ก็ตาม ซึ่งรวมถึงการให้ความเคารพในศักดิ์ศรี ความเชื่อ ความต้องการ และความเป็นส่วนตัว รวมทั้งเคารพในสิทธิของผู้สูงอายุ ที่จะตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการดูแล และคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเอง

4. **ความพึงพอใจในตนเอง** ในประเด็นนี้ ผู้สูงอายุควรมีโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ และผู้สูงอายุควรได้ใช้ทรัพยากรทางการศึกษา ด้านวัฒนธรรม ด้านจิตใจ และด้านสันติภาพที่มีในสังคมให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

5. **ศักดิ์ศรี** ในประเด็นสุดท้าย ผู้สูงอายุควรมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี มีความมั่นคงปลอดภัย และไม่ถูกแสวงหาประโยชน์และถูกเอารัดเอาเปรียบไม่ว่าจะทางร่างกายหรือทางจิตใจ ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมโดยไม่คำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ หรือเผ่าพันธุ์ ความพิการ หรือสถานะอื่น ๆ และควรได้รับการยกย่องว่ามีคุณค่าโดยแยกจากประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจที่ผู้สูงอายุมีส่วนช่วยเสริมให้กับสังคมอีกด้วย

2.2.7 การจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย

สิทธิและสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ได้กำหนดไว้สำหรับบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 รวมทั้งระเบียบ ประกาศ ตลอดจนคำสั่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ โดยกฎหมายได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุทั่วไปกับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากลำบาก² (ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 253) ได้แก่ บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข บริการด้านการศึกษา บริการด้านการประกอบอาชีพ บริการการได้รับลดหย่อนค่าโดยสารและอำนวยความสะดวกในการเดินทาง บริการด้านการท่องเที่ยว บริการด้านกีฬาและนันทนาการ บริการด้านพิพิธภัณฑสถาน โบราณสถาน หอจดหมายเหตุ หอศิลป์ ศาสนาและวัฒนธรรม การหักลดหย่อนภาษีเงินได้ การจัดบริการที่อยู่อาศัยกับผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน และมีความจำเป็นได้รับการช่วยเหลือ สวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์การจัดการศพตามประเพณี สวัสดิการผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรมและบริการการให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพประเภทรายกลุ่ม รายละเอียดตามตาราง 2.1 และตาราง 2.2

ตาราง 2.1 สวัสดิการผู้สูงอายุ

บริการ	ลักษณะบริการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข	-การจัดช่องทางให้บริการกับผู้สูงอายุ แยกจากผู้รับบริการทั่วไปในแผนกผู้ป่วยนอก	กระทรวงสาธารณสุข
บริการด้านการศึกษา	-การให้บริการข้อมูลข่าวสาร การศึกษา การฝึกอบรม -บริการการศึกษาทั้งใน นอกระบบและ การศึกษาตามอัธยาศัย -การสนับสนุนสื่อให้จัดการสำหรับ ผู้สูงอายุ -การส่งเสริมให้หน่วยงานสถานศึกษา มีส่วนร่วมจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุ -ส่งเสริมและสนับสนุนให้จัดศูนย์การเรียนรู้ ในชุมชนแก่ผู้สูงอายุ -จัดหลักสูตรเกี่ยวกับผู้สูงอายุในการศึกษา	

² ผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากลำบาก หมายถึงผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม ผู้สูงอายุที่ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาครอบครัว ปัญหาด้านอาหารและเครื่องนุ่งห่ม ปัญหาที่อยู่อาศัย และด้านการจัดการศพ

ตาราง 2.1 (ต่อ) สถิติการผู้สูงอายุ

บริการ	ลักษณะบริการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	ขั้นพื้นฐานถึงอุดมศึกษา -ส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยด้านผู้สูงอายุ	
บริการด้านการประกอบอาชีพ	-การได้รับการปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน -บริการจัดหางานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ -บริการอบรมทักษะอาชีพหรือฝึกอาชีพให้ผู้สูงอายุตามอัธยาศัย	กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
บริการการได้รับลดหย่อนค่าโดยสารและอำนวยความสะดวกในการเดินทาง	-การได้รับลดหย่อนค่าโดยสารในการเดินทางโดยรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย รถประจำทาง (ขสมก. บขส. และรถไฟ) -การลดหย่อนค่าโดยสารเครื่องบินกับผู้สูงอายุร้อยละ 15 ของค่าโดยสาร -บริการอำนวยความสะดวก เช่น โทรศัพท์ ลิฟท์ ทางลาด ห้องสุขา มุมพักผ่อน รถเข็นนั่ง	-การรถไฟแห่งประเทศไทย -การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย -บริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) -รถไฟฟ้า BTS -บริษัทขนส่ง จำกัด (บขส.) -สายการบินนกแอร์/แอร์เอเชีย -การบินไทย ท่าอากาศยานทุกแห่ง -ท่าเรือข้ามฟากทุกแห่ง -การทางพิเศษแห่งประเทศไทย -กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
บริการด้านการท่องเที่ยว	-ผู้สูงอายุผู้มีสิทธิได้รับการจัดบริการอำนวยความสะดวกในสถานที่ท่องเที่ยว จัดกิจกรรมและโครงการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวสำหรับผู้สูงอายุ	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
บริการด้านกีฬาและนันทนาการ	-ผู้สูงอายุผู้มีสิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกด้านกีฬาและนันทนาการ	สำนักพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ/ การกีฬาแห่งประเทศไทย/สำนักงานการกีฬาภูมิภาค
บริการด้านพิพิธภัณฑ์ โบราณสถาน หอจดหมายเหตุ หอศิลป์ ศาสนาและวัฒนธรรม	-การได้รับการอำนวยความสะดวกและปลอดภัยในสถานบริการดังกล่าว -การลดอัตราค่าเข้าร่วมกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม	กระทรวงวัฒนธรรม
บริการช่วยเหลือทางกฎหมาย	-การช่วยเหลือในทางคดี ให้คำแนะนำปรึกษาความรู้ทางกฎหมาย -จัดหาทนายความช่วยเหลือ -สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และจัดหาทนายความแก้ต่างคดี -การได้รับการดูแลจากอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในพื้นที่	กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

ตาราง 2.1 (ต่อ) สถิติการผู้สูงอายุ

บริการ	ลักษณะบริการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
การลดหย่อนภาษีเงินได้	-การหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดา มารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดา มารดา ของสามีหรือภรรยาของผู้มีเงินได้ โดยให้ ลดหย่อนได้คนละ 30,000 บาทต่อผู้สูงอายุ 1 คนในแต่ละปีภาษี	กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง
บริการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	-ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 500 บาท/เดือน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ่ายเป็นรายเดือน ๆ ละ 1 ครั้ง	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี	-การช่วยเหลือเป็นเงินในการจัดการศพ รายละ 2,000 บาท โดยยื่นขอรับการ ช่วยเหลือภายใน 30 วันนับแต่วันที่ออกใบ มรณบัตร	
บริการเงินทุนประกอบอาชีพ	-สงเคราะห์เงินทุนประกอบอาชีพ	
การซ่อมแซมที่อยู่อาศัย	-การซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้ผู้สูงอายุ	
บริการกองทุนผู้สูงอายุ	-การกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพเป็น รายบุคคล รายละไม่เกิน 15,000 บาท -การกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพเป็นรายกลุ่ม กลุ่มละไม่น้อยกว่า 5 คน ขึ้นขอกู้ยืมเงินทุน เพื่อการประกอบอาชีพร่วมกันได้กลุ่มละไม่ เกิน 100,000 บาท -การสนับสนุนโครงการที่ไม่ได้รับการ สนับสนุนงบประมาณจากส่วนราชการ แบ่งเป็นโครงการขนาดเล็ก (วงเงินไม่เกิน 50,000 บาท) โครงการขนาดกลาง (วงเงิน 50,000 – 300,000 บาท) และโครงการ ขนาดใหญ่ (วงเงินเกิน 300,000 บาทขึ้นไป	

ที่มา : ปรับปรุงจาก สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและ
พิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ (สท.) อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554:
254-257

ตาราง 2.2 สิทธิและสวัสดิการผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากลำบาก

บริการสวัสดิการผู้สูงอายุ	สิทธิ/สวัสดิการ/การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวก ความสะดวกอันเป็นสาธารณะ
ผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อนและมีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือ	-บริการศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ให้บริการ 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) ศูนย์บริการผู้สูงอายุกลางวัน 2) ศูนย์บริการเลี้ยงดูผู้สูงอายุแบบเช้าไป-เย็นกลับ 3) บ้านพักฉุกเฉิน บริการที่พักชั่วคราวไม่เกิน 15 วัน 4) บ้านพักผู้สูงอายุ 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทสามัญ ประเภทหอพัก และประเภทปลูกบ้านอยู่เอง
ผู้สูงอายุถูกทารุณกรรม	-การช่วยเหลือเป็นเงินตามความจำเป็นและเหมาะสมเป็นค่าพาหนะเดินทาง ค่าอาหาร ค่าเครื่องนุ่งห่ม ค่ารักษาพยาบาล ครั้งละไม่เกิน 500 บาท -การช่วยเหลือทั่วไป การจัดที่พักอาศัยที่ปลอดภัยโดยผู้สูงอายุสมัครใจ การตรวจสุขภาพ การให้คำปรึกษาแนะนำ การฟื้นฟูสภาพร่างกายผู้สูงอายุ การอุปการะผู้สูงอายุในศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ
ผู้สูงอายุที่ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ	เช่นเดียวกับบริการผู้สูงอายุถูกทารุณกรรม เพิ่มบริการฝึกอาชีพ และการเตรียมความพร้อมของครอบครัวและสังคมกลับสู่ครอบครัว
ผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง	-เช่นเดียวกับบริการผู้สูงอายุถูกทารุณกรรมและถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เพิ่มบริการบ้านพักฉุกเฉินของศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุคืนแฉก กทม. -บริการบ้านพักเด็กและครอบครัว

ที่มา : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2552 อ้างใน ระพีพรรณ คำหอม, 2554: 257-258

2.2.7 การจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่ของตนเองตามกฎหมายท้องถิ่น รวมไปถึงกฎหมายและนโยบาย ตลอดจนแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ได้มีการบัญญัติหรือกำหนดขึ้นนั้น ได้มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้การดำเนินงานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้มาตรฐานเดียวกัน ใช้ชื่อว่า มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ โดยที่เห็นว่าผู้สูงอายุเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งที่ต้องได้รับการสงเคราะห์และได้รับการพัฒนา รวมไปถึงกลุ่มสตรี เด็ก และผู้พิการ ผู้สูงอายุในฐานะกลุ่มคนที่ยังไม่มีความมั่นคงเพียงพอ และยังประสบปัญหาทั้งปัญหาเรื่องสุขภาพ ปัญหาทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการขาดรายได้ ปัญหาที่อยู่อาศัย ฯลฯ การที่ผู้สูงอายุประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสงเคราะห์ขึ้นเพื่อแก้ไข

ปัญหาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุ รวมถึงพัฒนาผู้สูงอายุให้สามารถมีศักยภาพสูงขึ้น โดยมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ประกอบด้วย มาตรฐาน 6 ด้าน ดังนี้

1. มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล

- 1.1 จัดตั้งศูนย์บริการสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุ
- 1.2 บริการตรวจสุขภาพที่บ้าน
- 1.3 บริการให้ความรู้ แนะนำการดูแลสุขภาพที่ถูกต้องให้กับผู้ที่ดูแลผู้สูงอายุ เช่นการจัดโครงการฝึกอบรมให้ผู้ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุในครัวเรือน
- 1.4 บริการตรวจสุขภาพประจำปี
- 1.5 บริการให้คำแนะนำเกี่ยวกับสุขภาพและโรคภัยไข้เจ็บเป็นรายบุคคล
- 1.6 ออกบัตรประจำตัวให้กับผู้สูงอายุเพื่อรักษาฟรีในโรงพยาบาล ผู้สูงอายุมีสิทธิรับการรักษายาจากสถานพยาบาลแห่งนั้น โดยไม่ต้องเสียค่ารักษาพยาบาล ค่ารักษาพยาบาลในที่นี้หมายถึง เงินที่สถานพยาบาลเรียกเก็บในการรักษายาตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้สูงอายุด้านการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2535
- 1.7 การบริการทางการแพทย์และการบริการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
- 1.8 บริการช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล
- 1.9 การประกันสุขภาพ
- 1.10 บริการด้านกายภาพบำบัด

2. มาตรฐานด้านรายได้

- 2.1 จัดสวัสดิการด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงที่เพียงพอ
- 2.2 ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน
- 2.3 การช่วยเหลือค่าครองชีพประจำวัน
- 2.4 จ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ
- 2.5 การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- 2.6 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
- 2.7 ให้ส่วนลดในรายการต่าง ๆ เช่น ค่าชื้อยา ค่าโดยสารรถสาธารณะ ค่าโรงแรม ภัตตาคาร กิจกรรมด้านบันเทิง และสถานที่ราชการ ได้แก่ พิพิธภัณฑ์ โบราณสถาน อุทยานแห่งชาติ ฯลฯ ตลอดจนค่าบริการด้านทันตกรรม
- 2.8 ให้ทุนประกอบอาชีพที่เหมาะสม

3. มาตรฐานด้านที่พักอาศัย

3.1 บ้านพักคนชรา เป็นบริการที่พักอาศัยที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุที่มีปัญหาทางด้านสุขภาพร่างกายและอารมณ์ ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทางการเงินหรือปัญหาอื่น ๆ อันเป็นเหตุจำเป็นที่ต้องแยกออกจากครอบครัว หรือผู้มีรายได้น้อย

3.2 สถานพยาบาล เป็นบริการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่ต้องการรักษาเป็นประจำ และต่อเนื่อง

3.3 บ้านพักคนชราที่ต้องเสียค่าบริการส่วนหนึ่ง

3.4 บริการครอบครัวอุปการะ เป็นบริการที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวหรือไร้ที่พึ่ง

3.5 การจัดที่พักอาศัยและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

4. มาตรฐานด้านนันทนาการ

4.1 การจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ เพื่อเป็นศูนย์กลางข่าวสาร แหล่งพบปะสังสรรค์ของผู้สูงอายุ รวมทั้งเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรม ในวันสำคัญทางศาสนา จัดทัศนศึกษาด้านศาสนา ด้านศิลปวัฒนธรรม และธรรมชาติ

4.2 ศูนย์บริการผู้สูงอายุ เพื่อให้การปรึกษาแก่ผู้สูงอายุและสมาชิกในครอบครัว เป็นสถานที่ออกกำลังกาย เล่นกีฬา พักผ่อนหย่อนใจ ทำงานอดิเรก เป็นต้น

4.3 สโมสรผู้สูงอายุ เพื่อเป็นศูนย์รวมของผู้สูงอายุในการพักผ่อน ออกกำลังกาย พบปะสังสรรค์ การรับบริการตรวจสุขภาพ การเรียนอาชีพ การเรียนภาษา การรับปรึกษาปัญหา การบำเพ็ญประโยชน์ให้สังคม เช่น สอนหนังสือ เล่านิทาน สอนดนตรี สอนลีลาศ ตลอดจนการเขียนเขียนผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยและพิการ

4.4 บริการนันทนาการ งานรื่นเริงในวันนักขัตฤกษ์

4.5 การจัดกิจกรรมนันทนาการร่วมกับเยาวชน คนในชุมชน กลุ่มเครือข่าย

4.6 การทัศนศึกษาแหล่งธรรมชาติ ศาสนสถาน แหล่งท่องเที่ยวนอกสถานที่

5. มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง

5.1 โอกาสในการศึกษาเรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคม

5.2 การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่น

5.3 การส่งเสริมการจัดการศพตามประเพณี

5.4 จัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ ศูนย์ส่งเสริมรักษารายการประจำหมู่บ้าน โดยมีลักษณะการให้บริการ ดังนี้

(1) การบริการภายในศูนย์ ได้แก่ บริการด้านสุขภาพอนามัย กายภาพบำบัด สังคมสงเคราะห์ กิจกรรมเสริมรายได้ กิจกรรมเสริมความรู้ นันทนาการ และกิจกรรมด้านศาสนา เป็นต้น

(2) บริการหน่วยเคลื่อนที่ เป็นบริการที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุในชุมชน โดยการออกหน่วยเคลื่อนที่เยี่ยมเยียน ให้คำแนะนำปรึกษาแก้ไขปัญหา บริการด้านสุขภาพอนามัย และบริการด้านข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

(3) บริการบ้านพักฉุกเฉิน เป็นการบริการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า โดยการรับเข้าพักในบ้านพักฉุกเฉินเป็นการชั่วคราว

5.5 บริการด้านศาสนกิจ และบริการฌาปนกิจให้คนชราที่ไม่มีญาติ

5.6 จัดฌาปนกิจสงเคราะห์

5.7 ลดหย่อนภาษีเงินได้ให้แก่บุตร ซึ่งเป็นผู้อุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่เป็นบุพการีและไม่มีรายได้ หรือมีรายได้น้อยกว่า 30,000 บาท

5.8 จัดให้มีกฎหมายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้สูงอายุ

5.9 ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวอย่างมีคุณภาพ และต่อเนื่องจนวาระสุดท้ายของชีวิต

5.10 รมรงค์ให้คนในครอบครัวและชุมชนเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ

5.11 ส่งเสริมค่านิยมในการอยู่ร่วมกันกับผู้สูงอายุ

5.12 ส่งเสริมสมาชิกในครอบครัวให้มีศักยภาพในการดูแลผู้สูงอายุ โดยการให้ความรู้และข้อมูลแก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุเกี่ยวกับบริการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์

5.13 บริการด้านกฎหมาย เพื่อป้องกันรักษาความปลอดภัย สิทธิ และสวัสดิการ

5.14 การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง

5.15 การให้คำแนะนำ ปรึกษา หรือดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการไขปัญหาครอบครัว

6. มาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

จัดตั้งและพัฒนาบริการทางด้านสังคมในชุมชนที่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุมากที่สุด โดยเน้นการให้บริการถึงบ้านและมีการสอดประสานกันระหว่างบริการทางสุขภาพและทางสังคม โดยครอบคลุมบริการ ดังต่อไปนี้

- 6.1 ศูนย์อเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุ
- 6.2 ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุในเวลากลางวัน
- 6.3 บริการเยี่ยมบ้าน
- 6.4 ระบบดูแลผู้สูงอายุในชุมชน
- 6.5 บริการชุมชนเคลื่อนที่ไปในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกล
- 6.6 จัดตั้งระบบเฝ้าระวัง เกื้อกูล และดูแลผู้สูงอายุโดยชุมชน
- 6.7 จัดให้มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุในชุมชน
- 6.8 ให้ความรู้ความสามารถให้กับผู้ดูแลผู้สูงอายุ และอาสาสมัครผู้ดูแล
- 6.9 สนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชน
- 6.10 บริการแม่บ้าน โดยการจัดส่งแม่บ้านไปช่วยเหลือผู้สูงอายุในการทำงานบ้านต่าง ๆ เช่น การจ่ายของ ทำความสะอาดบ้าน ประกอบอาหาร และการช่วยเหลืออื่น ๆ ที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุสบายขึ้น

ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง อาจเริ่มต้นดำเนินการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ จากแนวคิด มาตรฐานและศักยภาพที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในแต่ละด้านของมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุจึงมีการกำหนดตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานและตัวชี้วัดขั้นพัฒนา³ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามความพร้อมและศักยภาพของตนเอง รายละเอียดตามภาคผนวก จ

³ ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจที่ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุเพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการหรือสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ

ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจที่มีการพัฒนายกระดับการให้บริการ หรือสวัสดิการสูงขึ้นหรือก้าวหน้ากว่ามาตรฐานตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกระทำ หรือเลือกทำตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

2.3 กฎหมาย นโยบาย และแผนงานที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ

การจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนด และยังดำเนินการภายใต้กรอบแนวคิดที่ประมวลจากกฎหมาย นโยบายและแผนงานของรัฐหลายฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550 ในการศึกษาเรื่องการกำหนดทางเลือกกลยุทธ์ในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุเทศบาลเมืองเขลางค์นครในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำกฎหมาย นโยบาย และแผนงานที่เกี่ยวข้อง มาร่วมทบทวนเพื่อประกอบการศึกษา ดังนี้

2.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ถือเป็นกฎหมายหลักของประเทศไทย ที่กำหนดให้มีการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ โดยมาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ และมาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรมดังต่อไปนี้ (1) ค้ำครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้าง และพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชนรวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ (2)...

ทั้งนี้ บทบัญญัติตามมาตราดังกล่าว ได้ถูกพัฒนามาจากสาระสำคัญซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 54 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 80 รัฐต้องค้ำครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย ส่งเสริมและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีพึ่งตนเองได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงนับเป็นกฎหมายหลักของประเทศไทย ที่กำหนดให้มีการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่ชัดเจนขึ้น และเป็นที่มาของการตรากฎหมาย ระเบียบและข้อกำหนดต่างๆ ในภายหลัง แม้ปัจจุบันจะถูกยกเลิกไปแล้วโดยรัฐธรรมนูญ

ฉบับ พ.ศ. 2550 แต่ผลของฉบับ พ.ศ. 2540 ยังคงบังคับใช้ในปัจจุบัน

2.3.2 ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 เป็นการแสดงเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2540 ดังกล่าว เพื่อให้แผนงาน นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้นำไปสู่การปฏิบัติ ในปี พ.ศ. 2542 ผู้แทนจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กรผู้สูงอายุ และผู้ทรงคุณวุฒิจึงร่วมกันจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทยขึ้น เพื่อถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้สูงอายุไทย

รัฐบาล องค์กรเอกชน ประชาชน และสถาบันสังคมต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงศักดิ์ศรี และคุณค่าของผู้สูงอายุ ซึ่งได้ทำประโยชน์ฐานะ “ผู้ให้” แก่สังคมมาโดยตลอด ดังนั้น ผู้สูงอายุ จึงควรได้รับผลในฐานะเป็น “ผู้รับ” จากสังคมด้วย

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทยเป็นพันธกรณี เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ จึงได้กำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้

ข้อ 1 ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและละเมิดสิทธิโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้ และผู้พิการที่สูงอายุ

ข้อ 2 ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัวโดยได้รับความเคารพ ความเข้าใจ ความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

ข้อ 3 ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา เรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้าน เพื่อสามารถปรับบทบาทของตนเองให้สมวัย

ข้อ 4 ผู้สูงอายุควรได้รับถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า

ข้อ 5 ผู้สูงอายุควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง ต้องมีหลักประกัน และความสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจรโดยเท่าเทียมกัน รวมทั้งได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบตามคตินิยม

ข้อ 6 ผู้สูงอายุควรได้มีบทบาท และมีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างผู้สูงอายุด้วยกันและกับบุคคลทุกวัย

ข้อ 7 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องกำหนดนโยบายและแผนงานหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

ข้อ 8 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและการบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิคุ้มครองสวัสดิภาพ และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

ข้อ 9 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมไทยที่เน้นความกตัญญูกตเวทีและความเอื้ออาทรต่อกัน

2.3.3 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564)

แผนฉบับนี้ มีการจัดแบ่งยุทธศาสตร์ออกเป็น 5 หมวด ดังนี้

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

ยุทธศาสตร์ดังกล่าว มีหมวดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวัสดิการผู้สูงอายุปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 1-3 ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ประกอบด้วย 3 มาตรการ ซึ่งมีเพียงมาตรการเดียวที่เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในระยะยาว คือ มาตรการหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่

- ขยายหลักประกันยามชราภาพให้ครอบคลุมบุคคลทั่วไป
- ส่งเสริมการออมตั้งแต่วัยต้น
- ลดหย่อนภาษีเพื่อส่งเสริมการออมเพื่อชราภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 6 มาตรการ มี มาตรการที่สำคัญ 3 มาตรการ ได้แก่

- มาตรการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ ได้แก่ ส่งเสริมการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุและเครือข่าย สนับสนุนกิจกรรมขององค์กรเครือข่ายผู้สูงอายุ
- มาตรการส่งเสริมด้านการงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ ได้แก่ ส่งเสริมการทำงานทั้งเต็มเวลาและไม่เต็มเวลาทั้งในระบบและนอกระบบ ส่งเสริมการฝึกอาชีพและจัดหางานให้เหมาะสมกับวัยและความสามารถ ส่งเสริมการรวมกลุ่มของชุมชนเพื่อจัดทำกิจกรรมเสริมรายได้ โดยให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมด้วย
- มาตรการสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ ได้แก่ ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้มีการเผยแพร่ภูมิปัญญาของผู้สูงอายุและให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมสังคมต่าง ๆ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 4 มาตรการ ซึ่งมี 3 มาตรการที่แสดงถึงการพัฒนาเพื่อคุ้มครองและสร้างหลักประกันให้กับผู้สูงอายุในระยะยาว ได้แก่

- มาตรการด้านรายได้ที่สำคัญ เช่น จัดสวัสดิการด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งที่พึ่งที่พอเพียง ขยายหลักประกันยามชราภาพให้ครอบคลุมผู้สูงอายุ ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนในชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมผู้สูงอายุ
- มาตรการหลักประกันด้านสุขภาพ เช่น พัฒนาและส่งเสริมระบบประกันสุขภาพที่มีคุณภาพเพื่อผู้สูงอายุทุกคน
- มาตรการด้านครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครองที่น่าสนใจ ได้แก่ ลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ช่วยตัวเองไม่ได้ เร่งรัดให้มีกฎหมายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้สูงอายุที่ได้รับทารุณกรรม หรือการปฏิบัติที่ไม่ชอบธรรม หรือถูกทอดทิ้ง จนเกิดผลเสียร้ายแรงทางสุขภาพกายและ/หรือสุขภาพจิต และส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวอย่างมีคุณภาพและต่อเนื่องจนกว่าวาระสุดท้ายของชีวิต โดยณรงค์ให้เห็นคุณค่าของผู้สูงอายุและส่งเสริมสมาชิกในครอบครัวให้มีศักยภาพในการดูแลผู้สูงอายุ โดยการให้ความรู้และเรียนรู้วิธีการขอความช่วยเหลือ

ยุทธศาสตร์นี้ ได้มีการกล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรการที่ 4 คือ มาตรการระบบบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน ข้อ 4.3 ที่ระบุถึงการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรทางศาสนา องค์กรเอกชน และองค์กรสาธารณประโยชน์ มีส่วนร่วมในการดูแลจัดสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุ โดยกระบวนการประชาคม โดยข้อ 4.3.1 ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนงานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

แผนพัฒนาผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การ พัฒนาผู้สูงอายุภายใต้ปรัชญาการสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุ ที่เน้นกระบวนการพัฒนาเพื่อ สร้างความมั่นคงทางสังคมโดยให้ผู้สูงอายุช่วยตนเอง ครอบครัวเกื้อหนุน ชุมชนช่วยเหลือ สังคม และรัฐเกื้อกูล การตระหนักในคุณค่าและศักยภาพของผู้สูงอายุ การสร้างคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้ สามารถดำรงอยู่ในครอบครัวและชุมชน โดยมีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ เพื่อให้บรรลุ วิสัยทัศน์ที่ว่า ผู้สูงอายุมีสถานภาพดีทั้งสุขภาพและสุขจิต อยู่กับครอบครัวอย่างอบอุ่น มี หลักประกันมั่นคง อยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี

2.3.4 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 54 และมาตรา 80 วรรคสอง ส่งผลให้เกิดการผลักดันพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ จนสำเร็จในปี พ.ศ. 2546 เพื่อใช้เป็นกฎหมายที่ เอื้อให้เกิดโครงสร้างองค์กรและระบบบริหารจัดการที่รองรับการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุของ ประเทศ มีเจตนารมณ์ในการมุ่งคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของ ผู้สูงอายุให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการที่รับผิดชอบการจัด สวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ คือ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กสผ.) มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อ คุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และกำหนดสิทธิและประโยชน์ ที่ผู้สูงอายุพึงได้รับการคุ้มครองในด้านต่าง ๆ ตามมาตรา 11 ซึ่งผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวก และรวดเร็ว แก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
2. การศึกษา การศาสนาและข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
3. การประกอบอาชีพหรือการฝึกอาชีพที่เหมาะสม
4. การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะ เครือข่ายหรือชุมชน
5. การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น
6. การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
7. การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
8. การช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกละเมิดหรือถูกแสวงหา ประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง

9. การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคอขวด

10. การจัดหาที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง
11. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
12. การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี
13. การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

นอกจากสิทธิตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนกิจการดังกล่าวแก่ที่มีส่วนร่วมในภาคประชาชน ที่ต้องไม่คิดมูลค่าหรือโดยให้ส่วนลดเป็นกรณีพิเศษก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา 16 คือ การลดหย่อนภาษีแก่ผู้อุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุ และสิทธิการยกเว้นภาษีแก่บุคคลที่อายุ 65 ปีขึ้นไปด้วย

พระราชบัญญัติฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุ ซึ่งควรได้รับบริการจากรัฐอย่างรอบด้าน โดยที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมิบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการดังกล่าวตามหลักการให้บริการสาธารณะ เพื่อให้ผู้สูงอายุในฐานะประชาชนสามารถใช้บริการอันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นต่อไป

2.3.5 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ตราขึ้นจากการที่ มาตรา 80 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งรัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักในการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งในส่วนของการภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด ที่มีความรับผิดชอบครอบคลุมการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เช่น การเสนอแนะนโยบาย การแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม การเสนอแผนงาน การกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ที่เป็นไปเพื่อส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการสังคม การส่งเสริมให้มี

การจัดตั้งองค์กรสาธารณประโยชน์เพื่อจัดสวัสดิการสังคม

ทั้งนี้ กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสิทธิในการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายฉบับนี้ ประกอบด้วย

- องค์กรสวัสดิการสังคม ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ (ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ที่ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมและองค์กรสาธารณประโยชน์
- บุคลากร ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม รวมทั้งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรสาธารณะประโยชน์และอาสาสมัครที่ช่วยปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม
- ประชาชนทั่วไป และผู้รับบริการสวัสดิการสังคม ซึ่งผู้สูงอายุจะเป็นกลุ่มคนที่จะได้รับบริการสวัสดิการสังคม ตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย

2.3.6 ข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ว่าด้วย มาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550

จากการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์และอาสาสมัครมีความสามารถในการจัดบริการทางสังคมให้แก่ผู้รับบริการสวัสดิการสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับการพัฒนามาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคมให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และสามารถช่วยเหลือผู้รับบริการสวัสดิการนั้น คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ จึงออกข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550 ขึ้นเพื่อกำหนดมาตรฐานในการจัดสวัสดิการสังคม มาตรฐานผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดบริการสวัสดิการสังคม ซึ่งได้แก่ องค์กรสวัสดิการสังคม (ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัคร ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

หมวด 1

มาตรฐานการจัดบริการสวัสดิการสังคม

ข้อ 5 การจัดบริการสวัสดิการสังคมต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมาย ระเบียบ อนุสัญญา และข้อตกลงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งไม่ขัดนโยบาย แผน และมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 6 การจัดบริการสวัสดิการสังคมต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้รับบริการสวัสดิการสังคม การให้ผู้รับบริการสวัสดิการสังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึงเหมาะสม และเป็นธรรม โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การรักษาความลับของผู้รับบริการสวัสดิการสังคม สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

ข้อ 7 การจัดบริการสวัสดิการสังคมต้องคำนึงถึงสาขาของการจัดสวัสดิการสังคม ได้แก่ การบริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการ และกระบวนการยุติธรรม

ข้อ 8 การจัดบริการสวัสดิการสังคมต้องคำนึงถึงลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการป้องกันแก้ไขทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว เช่น การส่งเสริม การพัฒนา การพิทักษ์ ปกป้องคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข การสงเคราะห์ และบำบัดฟื้นฟูเป็นต้น

หมวด 2

มาตรฐานองค์การสวัสดิการสังคม

ข้อ 9 ให้องค์การสวัสดิการสังคมดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า

ข้อ 10 ให้องค์การสวัสดิการสังคมดำเนินการจัดองค์กร และการบริหาร การให้บริการ และคุณภาพการให้บริการ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดองค์กรและการบริหาร ต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย วัตถุประสงค์ ขอบเขต เป้าหมาย สาขาการจัดสวัสดิการสังคม โครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการ แผนงาน โครงการ ระบบการพัฒนานุเคราะห์ ระบบบัญชีและการเงิน ระบบข้อมูลสารสนเทศและการประชาสัมพันธ์ ระบบการติดตามประเมินผล อาคารสถานที่ เครื่องมืออุปกรณ์ และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน โดยยึดหลักธรรมาภิบาล

(2) การให้บริการ ต้องมีการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการให้บริการ มีกระบวนการให้บริการที่ชัดเจน และมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรและสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเต็มที่

(3) คุณภาพการให้บริการ ต้องมีการให้บริการที่มีคุณภาพ รวดเร็ว ต่อเนื่องและทันสถานการณ์ ตอบสนองต่อความจำเป็นของผู้รับบริการ รวมทั้งเกิดความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือมีประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

หมวด 2

มาตรฐานนักสังคมสงเคราะห์

ข้อ 11 ให้นักสังคมสงเคราะห์ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามหลักวิชาการ และจรรยาบรรณทางวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ยึดมั่นในปรัชญา หลักการ วิธีการ กระบวนการ และเทคนิคทางสังคมสงเคราะห์

ข้อ 12 ให้นักสังคมสงเคราะห์มีการพัฒนาเพิ่มพูนความรู้ ทักษะในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง มีคุณภาพและคุณธรรม สอดคล้องกับสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงของสังคม

หมวด 2

มาตรฐานอาสาสมัคร

ข้อ 13 ให้อาสาสมัครบำเพ็ญประโยชน์ให้แก่สังคม ทั้งในด้านการสงเคราะห์ผู้ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อน การป้องกัน แก้ไขปัญหา การพัฒนาสังคมและส่งเสริมความมั่นคงของชาติ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

ข้อ 14 ให้อาสาสมัครปฏิบัติงานด้วยความสมัครใจเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน สังคม และประเทศชาติโดยไม่หวังสิ่งตอบแทนและเป็นผู้มีอุดมการณ์โดยถือประโยชน์ส่วนรวมเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ทำงานด้วยความเสียสละ กระตือรือร้น เอื้ออาทร บริสุทธิ์ใจ และมีศรัทธาที่จะทำงานอาสาสมัคร

ข้อ 15 ให้อาสาสมัครมีการพัฒนาความรู้ ความสามารถ อุดมการณ์และคุณธรรมเพื่อจะได้เป็นพลังสำคัญในการสงเคราะห์ผู้มีปัญหา การป้องกัน แก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม พัฒนางานและการส่งเสริมความมั่นคงของชาติภายใต้การส่งเสริมสนับสนุน และดูแลโดยองค์การสวัสดิการสังคม

หมวด 2

การพัฒนามาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม

ข้อ 16 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์ชี้วัดมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม ตามข้อกำหนดนี้ในแต่ละเรื่อง ให้เหมาะสมกับระดับการพัฒนาขององค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์หรืออาสาสมัคร และปรับปรุงเกณฑ์ชี้วัดให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมต่อไป

ข้อ 17 ให้สำนักงาน และหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรวมทั้งหน่วยงาน ซึ่งได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์การสวัสดิการสังคมได้มีการพัฒนามาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนองค์การสวัสดิการสังคม หรืออาสาสมัครอยู่เสมอ

2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.4.1 ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์

ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่ได้มีการศึกษาไว้ ส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาปัจจัยภายในและภายนอก แล้วนำปัจจัยภายในและปัจจัยในที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อหากลยุทธ์ที่เหมาะสมต่อหน่วยการศึกษานั้น การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนผลงานวิจัยที่มีหน่วยการศึกษาเป็น ภาคการศึกษา ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ภาครัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จังหวัดเชียงใหม่ ภาครัฐกิจ ได้แก่ สถานบริการนวดแผนไทย สตาร์ ไทยมาสซาส ซาวน่า แอนด์ ฟิตเนส และภาคการท่องเที่ยวชุมชน ได้แก่ ตลาดบ้านใหม่ จังหวัดยะลา รวมผลงานวิจัย จำนวน 5 ท่าน ได้แก่

นลินี จารุกัญจนกิจ (2540) ได้ทำการศึกษาการจัดการเชิงกลยุทธ์เพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัจจัยภายในและภายนอกที่มีผลต่อการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และเพื่อศึกษาวิเคราะห์หากลยุทธ์ที่เหมาะสมกับทิศทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา

ปัจจัยภายนอกของมหาวิทยาลัย ได้แก่ เทคโนโลยี ความต้องการของตลาดแรงงาน รัฐบาล ทบวงมหาวิทยาลัย สภาพเศรษฐกิจ และคู่แข่ง ส่วนปัจจัยภายในของมหาวิทยาลัย ได้แก่ จุดมุ่งหมาย/เป้าหมายที่ชัดเจน หลักสูตรที่เปิดสอน บุคลากรฝ่ายบริหารและฝ่ายวิชาการ และงบประมาณ การวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอก ดำเนินการโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลและนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา การวิเคราะห์ปัจจัยและการวิเคราะห์แคนนอนนิกัล

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีความสอดคล้องมากที่สุดกับนโยบายในแผนพัฒนาการศึกษาของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่เลือกมาสร้างกลยุทธ์ แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

1. กลยุทธ์ระยะปานกลาง ถูกสร้างขึ้นภายใต้ภารกิจหลัก 5 ข้อ ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้แก่

ภารกิจที่ 1 พัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาและความเป็นเลิศทางวิชาการ
วัตถุประสงค์ 1.1 พัฒนาศักยภาพทางการศึกษา ค้นคว้าวิจัยในการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา

กลยุทธ์ (1) ให้สถาบันวิจัยมีส่วนร่วมในการสอนระดับบัณฑิตศึกษา

ภารกิจที่ 2 ด้านการขยายโอกาสการเข้าสู่การศึกษาระดับอุดมศึกษาและความเท่าเทียม

กันของโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา

วัตถุประสงค์ 2.1 ขยายการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาไปยังส่วนภูมิภาคของรัฐในการสนับสนุนการศึกษาระดับสูง

กลยุทธ์ (1) ขยายโอกาสทางการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาไปยังส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในเขตการศึกษาภาคเหนือ

กลยุทธ์ (2) ขยายการจัดการศึกษารับบัณฑิตศึกษาให้ตอบสนองความต้องการของประเทศ

ภารกิจที่ 3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารอุดมศึกษาและระบบการตรวจสอบ

วัตถุประสงค์ 3.1 พัฒนากลไกการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพื่อเป็นรากฐานการพึ่งตนเอง

กลยุทธ์ (1) สร้างระบบบริหารงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา

กลยุทธ์ (2) พัฒนา ปรับปรุงกลไกการบริหารงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน

วัตถุประสงค์ 3.2 พัฒนาทรัพยากรบุคคลของมหาวิทยาลัยทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายวิชาการ เพื่อความมีคุณภาพในการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา

กลยุทธ์ (1) พัฒนาความรู้ทางวิชาการและทักษะทางวิชาชีพของบุคลากรให้ก้าวหน้า และทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและตลาดแรงงาน

กลยุทธ์ (2) จัดหาอุปกรณ์และเทคโนโลยีทันสมัยมาประยุกต์ใช้ในการเรียนการสอนระดับบัณฑิตศึกษา

ภารกิจที่ 4 ด้านผลผลิตของอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพทันการ

วัตถุประสงค์ 4.1 มุ่งผลิตบัณฑิตระดับบัณฑิตศึกษาให้มีคุณสมบัติและปริมาณตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงาน

กลยุทธ์ (1) ทบทวน ปรับปรุงหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้แรงงาน

กลยุทธ์ (2) เปิดหลักสูตรบัณฑิตศึกษาตามความต้องการของประเทศ

วัตถุประสงค์ 4.2 ขยายบทบาทของมหาวิทยาลัยโดยการให้บริการทางวิชาการแก่สังคมมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาสังคมและประเทศ

กลยุทธ์ (1) สนับสนุนงานบริการวิชาการแก่ชุมชนทั้งในส่วนที่ให้เปล่าแก่ผู้ด้อยโอกาส และในส่วนที่มีรายได้

ภารกิจที่ 5 ด้านความเป็นสากลของอุดมศึกษาไทยและการเปิดสู่ภูมิภาค

วัตถุประสงค์ 5.1 ยกย่องมาตรฐานการจัดการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา

กลยุทธ์ (1) จัดการเรียนการสอนให้มีความเป็นสากลมากขึ้น

วัตถุประสงค์ 5.2 ขยายการให้บริการแก่สังคมไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยอาศัยอุปกรณ์การสื่อสารและเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตสมัย

กลยุทธ์ (1) ขยายขอบเขตการให้บริการจากชุมชนไปยังสังคมสู่ประเทศเพื่อนบ้าน

2. กลยุทธ์ระยะยาว

กลยุทธ์ (1) การขยายการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนการศึกษาระดับสูง โดยการเปิดสอนสาขาวิชาที่ตอบสนองกับความต้องการของตลาดแรงงานและสังคม

กลยุทธ์ (2) เร่งขยายการจัดการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาให้มีมาตรฐานเทียบเท่ามาตรฐานสากล ขณะเดียวกันเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา

บทสรุป อัจฉริยโสภณ (2543) ได้ทำการศึกษาการจัดการเชิงกลยุทธ์ในโครงการสินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณี ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาปัจจัยภายในและภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินงานในโครงการสินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อมของ ธ.ก.ส.ในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมกับทิศทางในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ในโครงการสินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อม ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือ ผู้จัดการสาขาระดับจังหวัด จำนวน 1 คน และผู้จัดการสาขาระดับอำเภอ จำนวน 8 คน รวมทั้งสิ้น 9 คน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลแล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา จากนั้นได้วิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเชิงเอกสารและการวิจัยเชิงสำรวจ เพื่อจับกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กันโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ปัจจัย และการวิเคราะห์แคนนอนิคัล เพื่อค้นหาปัจจัยภายในและภายนอกที่มีความสัมพันธ์กับนโยบายของธนาคาร

ผลการศึกษาพบว่า คู่ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับนโยบายมากที่สุดที่นำมาสร้างกลยุทธ์ภายใต้ภารกิจของธนาคาร 5 ข้อ คือ

ภารกิจที่ 1 การระดมทรัพยากรในชนบท

กลยุทธ์ 1 : ใช้ศักยภาพของธนาคารในการระดมทุนควบคู่ไปกับการให้ความรู้แก่เกษตรกร

ภารกิจที่ 2 ส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรในการดำเนินธุรกิจการตลาด

กลยุทธ์ 2 : ส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรกรรมแปรรูปและสินค้าปลอดสารพิษ

ภารกิจที่ 3 สนับสนุนสินเชื่อเพื่อการผลิตที่ไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม

กลยุทธ์ 3 : เพิ่มความสามารถในการจัดการของธนาคารเพื่อลดความเสี่ยงของสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเรื่องสารเคมี

ภารกิจที่ 4 พัฒนาสถาบันเกษตรกรอย่างจริงจัง

กลยุทธ์ 4 : สนับสนุนปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานและข่าวสารทางการตลาด

ภารกิจที่ 5 การให้สินเชื่อเพื่อสนับสนุนการประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรหรือเกี่ยวเนื่องกับการเกษตร

กลยุทธ์ 5 : ปรับนโยบายอัตราดอกเบี้ยและนโยบายการให้สินเชื่อเพื่อเพิ่มศักยภาพของเกษตรกร

พรกมล ปริญญารักษ์ (2551) ได้ทำการศึกษาการวางแผนเชิงกลยุทธ์ของสถานบริการนวดแผนไทย สตาร์ ไทยมาสาซาส ชานว้า แอนด์ ฟิตเนส เพื่อวางแผนกลยุทธ์ในระดับองค์กรของสถานบริการนวดแผนไทย สตาร์ ไทยมาสาซาส ชานว้า แอนด์ ฟิตเนส โดยมีกรอบระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 – 2555 และได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานทั้งภายในและภายนอกกิจการ การสังเกต รวมถึงการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการวางแผนกลยุทธ์ระดับองค์กรโดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกสภาพการแข่งขันและแรงกดดันในการดำเนินงาน การวิเคราะห์ปัจจัยภายในด้านต่าง ๆ ของกิจการ เพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการดำเนินงานภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมให้กิจการสามารถอยู่รอดและเจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เป็นโอกาสในการดำเนินงานของกิจการ ได้แก่ ความสะดวกของจังหวัดเชียงใหม่ที่มีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ทำให้มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศสนใจเดินทางมาท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่อย่างแพร่หลาย จึงได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยใน

การส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง และด้วยกระแสที่ผู้บริโภคหันมาให้ความสำคัญและใส่ใจสุขภาพกันมากขึ้น ทำให้เป็นโอกาสในการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับสุขภาพ สำหรับปัจจัยหลักที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ได้แก่ การที่ผู้บริโภคมีทางเลือกที่หลากหลายในการเลือกใช้บริการ และการแข่งขันในอุตสาหกรรมที่มีความรุนแรง โดยสถานบริการขนาดใหญ่แต่ละแห่งมีการใช้กลยุทธ์การแข่งขันที่คล้ายคลึงกัน คือ มีการกำหนดอัตราค่าบริการต่ำเพื่อให้มีลูกค้าจำนวนมาก

จากการวิเคราะห์ถึงศักยภาพการดำเนินงานของสถานบริการนวดแผนไทยสาร์ไทย มาสซาช ซาวน่า แอนด์ ฟิตเนส พบว่าผู้บริหารมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญธุรกิจนวดแผนไทยเป็นอย่างดี เมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งกิจการมีความได้เปรียบในด้านความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ ท่าเลและคุณภาพสถานที่ อีกทั้งกิจการยังมีเครือข่ายของธุรกิจที่สนับสนุนค่อนข้างมาก และกิจการไม่มีโครงการฝึกอบรมพนักงานเพื่อให้การบริการมีคุณภาพมาตรฐานคงที่ และพนักงานนวดมีพฤติกรรมการเปลี่ยนสถานที่ทำงาน หมุนเวียนอยู่ในอุตสาหกรรมค่อนข้างสูง ส่งผลให้การควบคุมภาพและมาตรฐานในการดำเนินงานค่อนข้างยาก

เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความดึงดูดใจของอุตสาหกรรม และตำแหน่งการแข่งขันหน่วยธุรกิจ พบว่า ความดึงดูดใจของอุตสาหกรรมนวดแผนไทยอยู่ในระดับปานกลางแต่กิจการมีตำแหน่งการแข่งขันทางธุรกิจที่เข้มแข็ง มีปัจจัยเกื้อหนุนในการดำเนินงานที่ได้เปรียบคู่แข่งหลายปัจจัย กิจการจึงควรเลือกใช้กลยุทธ์การเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม และอัตราส่วนครองตลาดเปรียบเทียบ ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า กิจการมีอัตราส่วนครองตลาดที่สูง และมีอัตราการเจริญเติบโตของตลาดที่ค่อนข้างต่ำ จึงถือว่าการดำเนินงานในปัจจุบันเป็นช่วงที่หารายได้ให้กับกิจการ และเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนาในอนาคต โดยในช่วงนี้กิจการจะต้องพยายามรักษาส่วนครองตลาด รักษาระดับรายได้ และหาแนวทางปรับปรุง และวางแนวทางการเจริญเติบโตเพื่อหาโอกาสในการเพิ่มกำไร

ดังนั้น กลยุทธ์ที่กิจการควรเลือกใช้ คือ กลยุทธ์การเจริญเติบโต (Growth Strategy) ซึ่งในระยะ 1-2 ปีแรก กิจการอาจใช้กลยุทธ์ความคงที่เพื่อรักษาตำแหน่งทางการแข่งขันได้ โดยกิจการควรมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการให้บริการที่ดียิ่งขึ้น รักษาสัมพันธ์ภาพอันดีกับกลุ่มลูกค้าที่มีอยู่เดิม และหาช่องทางเพิ่มจำนวนผู้บริโภคกลุ่มเป้าหมายที่มีแนวโน้มใช้บริการมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ภายในระยะเวลา 3 ปี กิจการควรวางแผนการเจริญเติบโตเพื่อการขยายการดำเนินงาน เนื่องจากหากกิจการยังดำเนินงานด้วยกลยุทธ์ในรูปแบบเดิม กิจการจะมีความเสี่ยงจากปัจจัยกดดันในการแข่งขันค่อนข้างสูง โดยเฉพาะข้อจำกัดในการเพิ่มราคาการนวดแผนไทยที่มีกำไรต่อชั่วโมงในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ในขณะที่กิจการจำเป็นต้องดำเนินงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง และมีต้นทุนการดำเนินงานที่เพิ่มมากขึ้นอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจากศักยภาพในการ

ดำเนินงานและความได้เปรียบจากโอกาสที่สนับสนุนในการดำเนินธุรกิจนั้น ผู้บริหารควรวางแผนการขยายกิจการเพื่อการเจริญเติบโตไปสู่ธุรกิจอื่นที่มีความใกล้เคียงกัน ซึ่งผู้ศึกษาได้สร้างทางเลือกในการขยายกิจการ ได้แก่ ธุรกิจนวดแผนไทยเพื่อสุขภาพพระคัมภีร์คุณภาพสูง ที่พักขนาดเล็กที่ให้บริการนวดแผนไทยเพื่อสุขภาพพระคัมภีร์คุณภาพสูง หรือสถานบริการเพื่อสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุและนวดแผนไทยเพื่อสุขภาพคุณภาพสูง

ศิริประภา แก้วอุดม (2553) ได้ทำการศึกษาทางเลือกกลยุทธ์การบริหารจัดการการท่องเที่ยวชุมชนย่านตลาดบ้านใหม่ จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เสนอวิสัยทัศน์ การกิจของชุมชนในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวชุมชนย่านตลาดบ้านใหม่ จังหวัดฉะเชิงเทรา 2) วิเคราะห์ปัจจัยภายนอกและภายในที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการการท่องเที่ยวชุมชนย่านตลาดบ้านใหม่ และ 3) เสนอทางเลือกกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการการท่องเที่ยวชุมชนย่านตลาดบ้านใหม่

ประชากรในการศึกษา คือ คณะกรรมการชมรมรักย์ตลาดบ้านใหม่และคณะกรรมการจัดงานเทศกาลอาหารอร่อยย้อนรอยวัฒนธรรมไทย-จีน รวม 34 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ได้แก่ การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การสนทนากลุ่ม และแบบสอบถาม และทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้เทคนิควิเคราะห์ปัจจัยและวิเคราะห์สหสัมพันธ์แคนนอนนิกัล

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

วิสัยทัศน์ของชุมชน ในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวชุมชนย่านตลาดบ้านใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา คือ “ตลาดบ้านใหม่แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมที่ยั่งยืน เป็นพิพิธภัณฑ์แห่งชีวิตที่รักษาเอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์วัฒนธรรมชุมชนไทย-จีน สืบทอดประเพณีท้องถิ่นและเป็นแหล่งอาหารอร่อยของเมืองแปดริ้ว” และภารกิจ 6 ประการ ได้แก่ 1. อนุรักษ์สถาปัตยกรรมอาคารตลาดโบราณและสืบสานวิถีการดำเนินชีวิต ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่นไว้อย่างยั่งยืน 2. ส่งเสริมให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการย่านตลาดบ้านใหม่ทุกด้านและปลูกฝังจิตสำนึกรักบ้านเกิดแก่เยาวชนในท้องถิ่น 3. พัฒนาคุณภาพสินค้าอย่างต่อเนื่อง 4. สร้างเสริมความสามัคคีภายในชุมชนและมอบอภัยยศไมตรีที่ดีให้แก่นักท่องเที่ยว 5. พัฒนาคณะกรรมการและสมาชิกชมรมรักย์ตลาดบ้านใหม่ให้มีความรู้ความเข้าใจในการจัดการการท่องเที่ยวตลาดโบราณริมน้ำอย่างยั่งยืน และ 6. ส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนและแม่น้ำบางปะกง

ปัจจัยที่เป็นโอกาสต่อการบริหารจัดการการท่องเที่ยวชุมชนย่านตลาดบ้านใหม่ ได้แก่

1. นโยบายสนับสนุนและส่งเสริมชุมชนของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น

2. การส่งเสริมการท่องเที่ยวของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และแหล่งท่องเที่ยวตลาดโบราณ
ริมแม่น้ำในจังหวัดฉะเชิงเทรา 3. แหล่งท่องเที่ยวทางศาสนาบริเวณใกล้เคียงและการท่องเที่ยวเรือ
แม่น้ำบางปะกงของเอกชน 4. พฤติกรรมการเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว 5. ที่ตั้งและการ
คมนาคมของจังหวัดฉะเชิงเทรา 6. บทบาทของสื่อสารมวลชนส่วนกลางและท้องถิ่น ส่วนปัจจัย
ที่เป็นจุดแข็ง ได้แก่ 1. แขนงในระดับนโยบาย 2. การมีส่วนร่วมจากสมาชิกชมรมรักตลาด
บ้านใหม่และผู้อยู่อาศัยในตลาด 3. การจัดระเบียบการค้าขาย 4. การสื่อสารข้อมูลภายใน
5. สถาปัตยกรรมวัฒนธรรมไทย-จีน วิถีชีวิต และอาหารที่หลากหลายมีคุณภาพ 6. การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัย และ 7. การประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการท่องเที่ยว

ทางเลือกกลยุทธ์ ที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการการท่องเที่ยวชุมชนย่านตลาด
บ้านใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา คือ กลยุทธ์ตลาดบ้านใหม่อาหารอร่อย และกลยุทธ์
ตลาดบ้านใหม่ชุมชนแห่งการเรียนรู้

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย 1) ควรมีการกำหนดให้ย่านตลาดบ้านใหม่เป็นพื้นที่พิเศษใน
การอนุรักษ์ชุมชนทางประวัติศาสตร์ 2) ควรมีการจัดการองค์ความรู้ทางประวัติศาสตร์และ
วัฒนธรรมชุมชน 3) ควรเน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางการท่องเที่ยวกับตลาดโบราณ
ริมน้ำภายในจังหวัดฉะเชิงเทรา 4) ควรมีการวางแผนการดำเนินงานในระยะยาวในลักษณะของ
แผนกลยุทธ์ และ 5) ควรกำหนดวิธีการประเมินผลการดำเนินงานที่ชัดเจน

ปิยะนุช สวัสดิ์ (2553) ได้ทำการศึกษาการบริหารเชิงกลยุทธ์เพื่อความยั่งยืนของคณะ
อุตสาหกรรมเกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อศึกษาวิเคราะห์หากลยุทธ์ที่เหมาะสมกับทิศทางการ
ดำเนินงานของคณะอุตสาหกรรมเกษตรมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพื่อความยั่งยืน และศึกษาปัจจัย
ภายนอกและปัจจัยภายในที่มีอิทธิพล ต่อการบริหารงานของคณะอุตสาหกรรมเกษตร
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา คือ แหล่งข้อมูลประเภทบุคคล ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการ
สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยใช้วิธีแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จาก
ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดและบริหารนโยบายของคณะอุตสาหกรรมเกษตร
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในแต่ละช่วงเวลานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – 2552 จำนวน 2 ราย ผู้บริหาร
ที่ดำรงตำแหน่งบริหารคณะอุตสาหกรรมเกษตรในปัจจุบัน (พ.ศ. 2552 – 2556) จำนวน 1 ราย
และคณะกรรมการอำนวยการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก

ผลการศึกษาพบว่า กลยุทธ์ที่เหมาะสมกับทิศทางการดำเนินงานของคณะอุตสาหกรรม
เกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อความยั่งยืนในด้านต่าง ๆ มีดังนี้

1. ด้านการจัดการศึกษา

1.1 ควรมีการสร้างนวัตกรรมทางการศึกษา โดยต้องปรับหลักสูตรใหม่ให้มีความยืดหยุ่น ทันต่อเหตุการณ์ มีจุดเด่นและเอกลักษณ์

1.2 ควรมีการใช้ทรัพยากรทางการบริหารในคณะร่วมกัน (share resource)

1.3 ควรมีการประเมินการจัดการเรียนการสอนที่เป็นมาตรฐานสากล

1.4 ควรสร้างความเชื่อมโยงกับสถาบันในต่างประเทศ โดยการรับนักศึกษาจากประเทศใกล้เคียง

1.5 ควรหาสถาบันทางด้านอุตสาหกรรมเกษตรที่เป็นคู่พันธมิตร สร้างสมดุลของการช่วยเหลือ เพื่อจะได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน

2. ด้านการวิจัย

2.1 ควรมีการวิจัยเชิงนโยบาย เพื่อเป็นผู้ชี้นำสังคม ซึ่งจะเปิดโอกาสให้คณะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น

2.2 ควรหาจุดเด่น เอกลักษณ์ และมีการรวมกลุ่มกันทำงานวิจัย เพื่อให้มีผลกระทบสูง

2.3 ควรทำงานวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างครบวงจร มีการเชื่อมโยงเครือข่ายวิจัยร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เพื่อทำวิจัยให้สอดคล้องกับความต้องการ

3. ด้านการบริการวิชาการแก่ชุมชน

3.1 ควรมีการบริการวิชาการในเชิงรุก

3.2 ควรสร้างเอกลักษณ์ของการบริการวิชาการ

3.3 บุคลากรของคณะต้องมีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมเกษตร ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศและระดับนานาชาติ ทราบถึงปัญหาความต้องการ เพื่อจะได้ให้บริการวิชาการที่ตรงกับความต้องการของชุมชน

4. ด้านอื่น ๆ

4.1 คณะควรสร้างความสัมพันธ์กับนักศึกษาเก่า โดยกระทำอย่างเป็นรูปธรรมควรสร้างทีมพัฒนาบุคลากร และผู้નાให้เป็นมืออาชีพ

4.2 ควรสร้างนวัตกรรมในแต่ละด้านโดยมีการบริหารที่มีวิสัยทัศน์ มีแผน

ในส่วนของการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า ปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของคณะอุตสาหกรรมเกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ คือ นโยบายรัฐ และปัจจัยภายในที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของคณะอุตสาหกรรมเกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ คือบุคลากร ในส่วนของนโยบายรัฐ รัฐมีนโยบายที่สนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรอย่างเพียงพอ

แต่ยังไม่มี การแปลงนโยบายลงสู่การปฏิบัติให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก แต่ถ้ามองในภาพรวมก็ถือว่าเป็นนโยบายที่ดี และเห็นควรให้มีการพัฒนานโยบายหรือจัดทำโครงการเพื่อเป็นการสนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรของประเทศให้ก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว

2.3.2 ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม

สำหรับผลงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมที่ได้มีการศึกษาไว้ เป็นการศึกษาการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ศักยภาพการนํานโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติ นวัตกรรมการนํานโยบายไปปฏิบัติ การพัฒนาการจัดบริการสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพการจัดบริการสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประเมินการดำเนินงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาการดำเนินงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ นอกจากนี้ พบว่ามีการศึกษาแนวทางการพัฒนาสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ โดยเป็น การศึกษาทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย และต่างประเทศ และกลไกการบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนผลงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งจากหน่วยการศึกษาที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการศึกษาภาพรวมในระดับประเทศ รวมผลงานวิจัย จำนวน 8 ท่าน ได้แก่

กฤษฎา จันทร์เจริญ (2545) ได้ศึกษา เรื่อง ศักยภาพการนํานโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติขององค์กรบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 ในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ในจังหวัดเชียงใหม่มีศักยภาพในการนํานโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติในระดับปานกลาง
2. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับศักยภาพ ในการนํานโยบายการถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ พฤติกรรมในการปฏิบัติงานของบุคลากร การติดต่อสื่อสาร การสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยทั้งหมดเป็นความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน
3. ลักษณะส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล มีความสัมพันธ์กับศักยภาพในการนํานโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติเพียงตัวแปรเดียว คือ เพศ โดยมีความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง
4. ปัญหาและอุปสรรคในการนํานโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติ ได้แก่ การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ในการปฏิบัติงาน

ขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขาดแคลนข้อมูลสารสนเทศ นอกจากนี้โครงสร้าง
ทางการบริหารและระบบงานยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม

ปิยากร หวังมหาพร (2551 : 219-245) ได้ทำการศึกษาเรื่อง นวัตกรรมการนำ
นโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจนวัตกรรมการนำ
นโยบายไปปฏิบัติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการเกิดนวัตกรรม โดยประชากรในการศึกษา คือ องค์การ
บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตปริมณฑล จำนวน 314 แห่ง
และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ ในการ
วิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการเกิดนวัตกรรม ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้สถิติเชิงอ้างอิง ได้แก่ ค่าสหสัมพันธ์ Pearson ที่ระดับนัยสำคัญ .05
และ .01 ส่วนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นำมาวิเคราะห์ตีความสนับสนุนผลที่ได้จากการ
วิเคราะห์เชิงปริมาณและการอภิปรายผล

ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จำนวน 262 องค์การ มีโครงการ
เกี่ยวกับผู้สูงอายุ จำนวน 395 โครงการ โดยเป็นโครงการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ (เบี้ยยังชีพ
ผู้สูงอายุ) มากที่สุด รองลงมาคือ โครงการคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ, โครงการจัดกิจกรรมวัน
สงกรานต์ วันครอบครัว วันผู้สูงอายุ, ส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุและพัฒนาคุณภาพผู้สูงอายุ, จัดตั้ง
ชมรมผู้สูงอายุ, โครงการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ และโครงการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุยากจน
ตามลำดับ ทั้งนี้ ลักษณะของโครงการโดยส่วนใหญ่ที่จัดจะเป็นโครงการที่มีการพัฒนามาจาก
โครงการเก่าที่มีอยู่เดิม สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการเกิดนวัตกรรมพบว่า ปัจจัยด้านความ
รุนแรงของปัญหา ปัจจัยด้านองค์การ และปัจจัยด้านการเรียกร้อง มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญ
ทางสถิติกับนวัตกรรมการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

รัฐชัย สงประสพ (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาการจัดบริการสวัสดิการสังคมของ
เทศบาลนครในประเทศไทย เพื่อศึกษาความรู้ของบุคลากรเทศบาลนครในประเทศไทยในการ
จัดบริการสวัสดิการสังคม ความพร้อมของเทศบาลนครในประเทศไทยในการจัดบริการสวัสดิการ
สังคม ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และปัญหาอุปสรรคในการ
จัดบริการสวัสดิการสังคมของเทศบาลนครในประเทศไทย เทศบาลที่ใช้ในการศึกษาเลือกจาก
เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากรในแต่ละภูมิภาค รวม 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครพิษณุโลก
เทศบาลนครนครปฐม เทศบาลนครระยอง เทศบาลนครนครราชสีมา และเทศบาลนคร
นครศรีธรรมราช โดยศึกษากับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 84 คน จำแนกตำแหน่งตามฝ่ายข้าราชการ

การเมืองและฝ่ายข้าราชการ ได้แก่ ตำแหน่งนายกเทศมนตรี เทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล / หัวหน้าฝ่ายในสำนักปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการส่วน ผู้อำนวยการกอง และผู้ช่วยผู้อำนวยการกอง เครื่องมือที่ใช้รวบรวมข้อมูลคือแบบสอบถาม และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป SPSS ใช้ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และหาค่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรโดยใช้ค่า t - test และ F - Test

ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความรู้ในการจัดบริการสังคมอยู่ในระดับมาก จำแนกเป็นความรู้ด้านลักษณะการจัดบริการสวัสดิการสังคม โดยกลุ่มตัวอย่างมีความรู้มากในเรื่อง บริการสวัสดิการสังคมเป็นการมุ่งให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน การบริการสวัสดิการสังคมเป็นการมุ่งพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น การจัดบริการสุขภาพถือเป็นบริการพื้นฐานที่เทศบาลต้องจัดให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รองลงมาเป็นความรู้ด้านประเภท บริการสวัสดิการสังคม โดยกลุ่มตัวอย่างมีความรู้มากในเรื่อง การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ บริการสาธารณสุข และการให้ความช่วยเหลือผู้พิการ คนด้อยโอกาสหรือคนยากจน เป็นบริการสวัสดิการสังคม ส่วนด้านวิธีการบริหารจัดการบริการสวัสดิการสังคม กลุ่มตัวอย่างมีความรู้มากในเรื่อง การบริการสวัสดิการสังคมต้องจัดให้ครอบคลุมถึงกลุ่มเป้าหมาย ทั้งถึง และเป็นธรรม ประชาชนต้องเข้ารับบริการได้สะดวก รวดเร็ว

สำหรับความพร้อมในการจัดบริการสวัสดิการสังคม พบว่า เทศบาลนครมีความพร้อมอยู่ในระดับมากในด้านสาธารณสุข ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการมีงานทำ และมีรายได้ ตามลำดับ

ส่วนปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสวัสดิการสังคม พบว่า เทศบาลนครมีปัญหาอุปสรรคด้านการจัดการมากที่สุด โดยหน่วยงานขาดบุคลากรที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการติดต่อกับกลุ่มบุคคลนอกองค์กรในการปฏิบัติงานด้านการบริการสวัสดิการสังคม หน่วยงานไม่มีการกำหนดหน่วยที่รับผิดชอบด้านการจัดบริการสวัสดิการสังคมโดยตรง หน่วยงานขาดการติดตามผลการปฏิบัติงานด้านการจัดบริการสวัสดิการ สำหรับปัญหาอุปสรรคด้านวัสดุ / อุปกรณ์ และยานพาหนะ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเทศบาลนครขาดเก้าอี้ให้แก่ผู้มาติดต่องาน ขาดโทรศัพท์ที่ใช้ติดต่อประสานงานและเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้ปฏิบัติงาน

มนูญ บุรณพัฒนา (2547) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การจัดบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนของเทศบาลตำบลยางน่อง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพการจัดบริการสวัสดิการสังคมของเทศบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสวัสดิการสังคม ผลของการจัดบริการสวัสดิการสังคมของเทศบาล และความ

ต้องการด้านบริการสวัสดิการสังคมของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลยางเนิ้ง โดยทำการศึกษา กับกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นประชาชนในเขตเทศบาล จำนวน 350 คน และข้าราชการของเทศบาล จำนวน 20 คน รวมทั้งสิ้น 370 คน โดยใช้แบบสอบถามชนิดปลายเปิด และวิธีการสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล จากนั้นดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าสถิติเชิงพรรณนา โดยใช้ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนเห็นว่าเทศบาลมีการจัดบริการสวัสดิการสังคมด้านต่าง ๆ เฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เมื่อแยกเป็นกลุ่มบริการพบว่า บริการด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา วัฒนธรรม และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการมี ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การจัดการขยะ และการให้การศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง

สำหรับด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับ ปานกลาง และเมื่อแยกพิจารณาแต่ละด้านพบว่า มีค่าเฉลี่ยปานกลางทุกด้าน โดยบริการที่ ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การส่งเสริมการเล่นกีฬา การเก็บขยะจากบ้านเรือน ตลาด และการส่งเสริมกิจกรรมของวัดและงานประเพณี ส่วนบริการที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด คือ การจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

ส่วนผลการดำเนินงานโดยวัดจากความคิดเห็นของประชาชนพบว่า เทศบาลมีการจัด ดำเนินการต่าง ๆ อยู่ในระดับพอใช้ได้เป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นการจัดสวนสาธารณะที่ส่วนใหญ่เห็น ว่าดี

ทั้งนี้ ในส่วนของความต้องการบริการสวัสดิการสังคมของประชาชน พบว่า ประชาชนต้องการให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด รองลงมาคือ การพัฒนาสังคมและคุณภาพ ชีวิต บริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการเมือง และด้านโครงสร้างพื้นฐาน ตามลำดับ

นลินี โล่ห์ชิงชัยฤทธิ์ (2549) ได้ศึกษา เรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการ สังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ : กรณีศึกษา เทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนคร เชียงใหม่ เพื่อระบุปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ ของเทศบาลนครเชียงใหม่ และเพื่อระบุปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานสวัสดิการ สังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยทำการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างคือ พนักงานเทศบาลที่รับผิดชอบการดำเนินงานสวัสดิการสังคม ด้านเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 31 คน และประชาชนผู้ได้รับ

เบี่ยงชีฟ จำนวน 154 คน ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าสถิติเชิงพรรณนา โดยใช้ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน

ผลการศึกษา พบว่า

1. ผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุของเทศบาลนครเชียงใหม่อยู่ในระดับปานกลาง และระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุอยู่ในระดับมาก

2. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ ระหว่างปัจจัยการดำเนินงานกับผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ พบว่า ปัจจัยการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุในประเด็นความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงาน ความชัดเจนของระเบียบวิธีปฏิบัติ ความเหมาะสมของจำนวนบุคลากรกับภาระงาน ความร่วมมือและการสนับสนุนของบุคลากร และการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ ในทิศทางเดียวกัน

3. ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุของเทศบาลนครเชียงใหม่พบว่า ปัญหาจำนวนบุคลากร ความเพียงพอของงบประมาณ ความคล่องตัวในการอนุมัติเงินประจำงวด ความเป็นธรรมในการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุให้ได้รับเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ การติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน เหล่านี้เป็นปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ขณะที่ปัญหาการส่งเสริมสนับสนุนด้านนโยบายของผู้บริหาร ความสามารถของบุคลากรในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนและการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานอยู่ในระดับน้อย

ฉัตรโรจน์ รินรส (2550) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลในจังหวัดตาก เพื่อศึกษาประเภทของการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลในจังหวัดตาก และความพร้อมในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลในจังหวัดตาก โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการของเทศบาลในจังหวัดตาก จำนวน 4 แห่ง จำนวนทั้งสิ้น 242 ชุด สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูลคือค่าร้อยละ (Percentage) ค่ามัชฌิมเลขคณิต (Mean) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และค่า F-test

ผลการศึกษาพบว่า ประเภทการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ 6 ด้านของเทศบาลในจังหวัดตากที่จัดได้มากที่สุดตามลำดับ คือ 1. สวัสดิการด้านนันทนาการ ในเรื่องของการจัด

สถานที่ออกกำลังกายให้กับผู้สูงอายุและการจัดให้มีกิจกรรมชมรมผู้สูงอายุ 2. สวัสดิการด้านรายได้ในเรื่องการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 3. สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย ในเรื่องการจัดให้ความรู้ด้านสุขภาพอนามัยแก่ผู้สูงอายุและการตรวจสุขภาพผู้สูงอายุประจำปี 4. สวัสดิการด้านการศึกษา ในเรื่องการจัดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้สูงอายุ 5. สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย ในเรื่องการบริหารสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ และ 6. สวัสดิการด้านอื่น ๆ ในเรื่องการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

สำหรับความพร้อมในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลในจังหวัดตาก ซึ่งทำการศึกษา 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการกำหนดนโยบายและแผน ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านการปฏิบัติงาน พบว่า ภาพรวมของการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ อยู่ในระดับปานกลาง โดยเทศบาลมีความพร้อมด้านการกำหนดนโยบายและแผน ซึ่งเป็นความพร้อมที่จะสนับสนุนกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุมากที่สุด รองลงมาเป็นความพร้อมด้านงบประมาณ โดยเทศบาลมีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อจ่ายเป็นเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่ยังไม่มีการระดมทุนมาใช้ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุน้อย ลำดับต่อมาคือความพร้อมด้านการปฏิบัติงาน โดยเทศบาลมีคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อรับสวัสดิการ และมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการคัดเลือกผู้สูงอายุอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้ ความพร้อมที่เทศบาลในจังหวัดตากมีน้อยที่สุดคือ ความพร้อมด้านบุคลากรด้านสังคมสงเคราะห์

นอกจากนี้ จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเภทเทศบาลกับประเภทการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาล พบว่าประเภทของเทศบาลที่แตกต่างกันมีการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุแตกต่างกัน คือเทศบาลนครซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่มีการจัดสวัสดิการด้านรายได้ สวัสดิการด้านการศึกษา และสวัสดิการด้านนันทนาการมากกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ส่วนเทศบาลเมืองซึ่งเป็นเทศบาลขนาดกลางมีการจัดสวัสดิการด้านสุขภาพอนามัยและการจัดสวัสดิการด้านอื่น ๆ มากกว่าเทศบาลนครและเทศบาลตำบล สำหรับการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเภทเทศบาลกับความพร้อมในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาล พบว่าประเภทของเทศบาลที่แตกต่างกัน มีความพร้อมในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุแตกต่างกัน คือเทศบาลนครซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีความพร้อมในด้านงบประมาณ ความพร้อมด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการปฏิบัติงานมากกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ส่วนเทศบาลเมืองซึ่งเป็นเทศบาลขนาดกลาง จะมีความพร้อมด้านการกำหนดนโยบายและแผนมากกว่าเทศบาลนครและเทศบาลตำบล

ข้อเสนอแนะจากการศึกษามีดังนี้ ควรมีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร เทศบาล ควรมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอัตรากำลังด้านสังคมสงเคราะห์ เพื่อให้มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญสำหรับงานผู้สูงอายุโดยตรงเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ หรือจัดอบรมงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุให้แก่บุคลากรของเทศบาล ควรมีการระดมทุนจากภาคเอกชน เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดบริการสำหรับผู้สูงอายุที่สามารถซื้อบริการได้ และรัฐควรสร้างกลไกการบังคับใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุได้ถือปฏิบัติเพื่อที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้ในโอกาสต่อไป

นาริรัตน์ จิตรมนตรี และ สาวิตรี ทยานศิลป์ (2554: ระบบออนไลน์) ได้ดำเนินการศึกษาทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความชัดเจนขององค์ความรู้ และศึกษาแนวทางการจัดระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับประเทศไทย เพื่อนำเสนอทางเลือกและข้อเสนอแนะของระบบสวัสดิการผู้สูงอายุระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ การพัฒนาระบบสวัสดิการให้เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุไทยเป็นการเตรียมสังคมไทยเพื่อรองรับ “สังคมผู้สูงอายุ” ซึ่งนำไปสู่คุณภาพที่ดีขึ้นของผู้สูงอายุ ครอบครัว และสังคม

ผลการศึกษาสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้

ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า เป้าหมายระบบสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ตรงกัน คือ มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ความผาสุก (Well-being) และสุขภาพ (Health) แต่เน้นมาตรการแตกต่างกันไป อาทิ ประเทศญี่ปุ่นเน้นการดูแลระยะยาวที่ไม่ใช่เป็นการดูแลในสถานพยาบาลหรือสถานสงเคราะห์ แต่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการดูแลที่บ้าน รัฐบาลของประเทศสิงคโปร์ก็มีความเด่นชัดในบทบาทการเป็นผู้สนับสนุน และประสานความร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะองค์กรเอกชนกับภาคประชาชน ซึ่งทำให้งานสวัสดิการผู้สูงอายุดำเนินได้อย่างเข้มแข็ง ประเทศออสเตรเลียและอังกฤษเน้นการสร้าง ความมั่นคงทางรายได้ของผู้สูงอายุ โดยการส่งเสริมการจ้างงานหลังเกษียณที่สอดคล้องตามศักยภาพ และในระยะหลังนี้ เกือบทุกประเทศส่งเสริมการออมรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับวัยสูงอายุ ในขณะที่การบริการด้านสุขภาพทุกประเทศก็ยังคงพยายามพัฒนาให้เหมาะสม สะดวก รวดเร็ว และผู้สูงอายุเข้าถึงได้อย่างครอบคลุม

ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย

สังคมไทยมีค่านิยมในเรื่องความกตัญญู ระบบสวัสดิการจึงถูกเริ่มขึ้นมาตามแนวคิดแบบ “บรรเทาปัญหา” (Residual Model of Social Welfare) ในปี พ.ศ. 2483 มีการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นมาเพื่อจัดสวัสดิการให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ รวมทั้งผู้สูงอายุ ซึ่งไม่ได้ช่วยส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเกิดความเข้มแข็งหรือพึ่งพาตนเองได้ มีผลให้สังคมเกิดทัศนคติทางลบต่อกลุ่มผู้รับบริการ คือ การถูกมองว่าเป็นภาระของสังคม เป็นคนไร้ค่า ขาดศักดิ์ศรี ต่อมารัฐเริ่มเปลี่ยนแนวคิดการจัดสวัสดิการมาเป็นลดการพึ่งพิงจากสถาบัน (Deinstitutionalization) สร้างความตระหนักเรื่องการพึ่งตนเอง ปัจจุบันการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุมีกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และปรากฏในกรอบการปฏิบัติงานของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 - 2564 ด้วย

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในงานระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุไทย

1. การปรับกระบวนการทัศนจากการสงเคราะห์เป็นการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุพึ่งพาตนเอง และส่งเสริมการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี
2. การริเริ่มและดำเนินโครงการ โดยให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วม เป็นการจัดสวัสดิการที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ จึงนำมาซึ่งความสนใจและความร่วมมือ
3. การบูรณาการงบประมาณจากแหล่งทุน/งบประมาณต่าง ๆ และการแบ่งโครงการเป็นกิจกรรมย่อย ๆ
4. การดำเนินงานลักษณะเครือข่าย การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเครือข่ายก่อให้เกิดการคิดสร้างสรรค์การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น
5. ผู้นำในชุมชนเข้มแข็งและเสียสละเป็นแรงผลักดันที่สำคัญในการริเริ่ม และดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมาย
6. โครงการสัจจะวันละ 1 บาท มีปัจจัยแห่งความสำเร็จหลายประการ คือ การออมในจำนวนเงินที่ไม่มาก ผู้ออมจึงไม่รู้สึกรับผลกระทบจากการออม ความเชื่อมั่นของผู้ออมเกี่ยวกับผู้บริหารกองทุนและระบบการบริหารกองทุน หลักการปลดหนี้อย่างยั่งยืนด้วยระบบการยืมแทนการให้กู้ การสนองตอบความต้องการของคนตามวิถีชีวิตของชีวิต การใช้หลักสัจจะอย่างเคร่งครัด หลักความเท่าเทียมกันและไม่มุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตน การริเริ่มและดำเนินโครงการโดยประชาชนมีส่วนร่วมและเน้นการพึ่งพาตนเอง
7. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินงานของการศึกษานอกโรงเรียน เกิดจากการดำเนินงานโดยบุคคลในพื้นที่ จึงเข้าใจวิถีชีวิตของผู้สูงอายุ การยืดหยุ่นในการศึกษา การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น การมีส่วนร่วม และทำงานเป็นเครือข่าย

8. การดำเนินงานของ “โรงพยาบาลตำบล” ประสบผลสำเร็จเพราะมีผู้นำชุมชนที่มุ่งมั่น การมีส่วนร่วมของประชาชนและทำงานแบบหุ้นส่วน การเสริมพลังภาคประชาชน และการบริหารกองทุนที่โปร่งใส

9. การจ่ายเบี้ยยังชีพโดยองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นบุคคลในพื้นที่ ช่วยลดปัญหาการจ่ายเงินจากส่วนกลางที่อาจมีข้อมูลไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง

ปัญหาและอุปสรรคในงานระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุไทย

1. ขาดการบูรณาการของงานและความไม่ต่อเนื่อง งานสวัสดิการผู้สูงอายุดำเนินงานแยกส่วนระหว่างงานด้านสุขภาพกับงานด้านสังคม กระจายความรับผิดชอบอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐจึงไม่เกิดงานในลักษณะบูรณาการ และมีอุปสรรคเรื่องอำนาจในการสั่งการกลไกการขับเคลื่อนขาดความต่อเนื่องทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติจึงไม่บรรลุเป้าหมาย

2. ขาดการนำนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง เนื่องจากความไม่ชัดเจนในแนวคิดและการปฏิบัติ และมีปัญหาของการปฏิบัติในสถานการณ์จริง

3. ความไม่พร้อมด้านงบประมาณและการขาดแคลนบุคลากร ในระยะถ่ายโอนงานด้านผู้สูงอายุ จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. สวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุ ยังไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้สูงอายุ ไม่สามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างแท้จริง ไม่ครอบคลุมผู้สูงอายุทั้งหมดและยังไม่สามารถกระจายได้ทั่วถึง รูปแบบบริการเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศและเน้นการสงเคราะห์มากกว่าให้บริการตามสิทธิที่พึงพาตนเองได้ยั่งยืน และการจัดให้ผู้สูงอายุอยู่แยกจากครอบครัวทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตไม่ดี

5. แนวคิดในบริการเชิงสงเคราะห์ระดับรายบุคคล ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้สูงอายุ ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

6. ขาดการรับรู้และความเข้าใจในสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและสังคมจึงจำกัด อีกทั้งระบบการส่งต่อผู้ป่วยในกรณีฉุกเฉินไม่มีประสิทธิภาพ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2550) นอกจากนี้ ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าไม่เอื้อในการเบิกจ่ายอุปกรณ์สำหรับการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน

7. การจัดบริการที่ภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือ

8. ชุมชนขาดความพร้อมในเรื่องของภาวะผู้นำ

9. ศูนย์เอนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุไม่สามารถให้บริการได้ครอบคลุม โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถออกจากบ้านได้ การสร้างเสริมสุขภาพจึงเป็นลักษณะเชิงรับ ยังเข้าไม่ถึงครอบครัว

10. ขาดการส่งเสริมค่านิยมเรื่องความกตัญญูทวดเทวีในสังคม และขาดการเตรียมพร้อมในการดูแลผู้สูงอายุของครอบครัว มีผลให้เกิดความขัดแย้งในครอบครัว

11. แรงงานนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันรายได้ มีปัญหาการออมเพื่อวัยสูงอายุ

12. กองทุนสัจจะวันละ 1 บาท อาจประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต เมื่อรายจ่ายสำหรับบำนาญมากกว่ารายรับจากสมาชิก

13. จุดอ่อนของสวัสดิการเบี้ยยังชีพคือ ในอนาคตเมื่อจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยอาจแบกรับภาระไม่ไหว การจ่ายเงินแบบรวมยอดทุก 3-6 เดือน วิธีการจ่ายเบี้ยยังชีพมีปัญหาในทางปฏิบัติ ไม่ได้บรรเทาความขัดสนอย่างแท้จริง การจัดสรรเบี้ยยังชีพในบางพื้นที่มีความไม่เป็นธรรมและไม่โปร่งใส และความไม่เข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์การจัดสรรเบี้ยยังชีพก่อให้เกิดความขัดแย้งในชุมชน

14. ข้อจำกัดของกฎหมายสิ่งปลูกสร้างทำให้มีอุปสรรคในการปรับปรุงอาคารสถานที่ให้แก่ผู้สูงอายุ ในการใช้ชีวิตอย่างพึ่งพาตนเอง (Aged Friendly Environment)

ศักยภาพของชุมชนกับการดำเนินงานสวัสดิการผู้สูงอายุ

โดยภาพรวมชุมชนทั้งระดับประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล มีศักยภาพในการดำเนินงานสวัสดิการผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนชุมชนเพื่อสวัสดิการภาคประชาชนภายใต้เงื่อนไขรับการเสริมศักยภาพเรื่องภาวะผู้นำและการบริหารงาน

ความคิดเห็นของผู้สูงอายุต่อสวัสดิการที่ได้รับ และข้อเสนอแนะการปรับปรุงระบบสวัสดิการ

ผู้สูงอายุทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทเห็นว่า ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า และเบี้ยยังชีพเป็นประโยชน์มากต่อผู้สูงอายุ แต่ไม่เข้าใจในคุณภาพของยา ไข้เวลาในการขอบริการนาน มีปัญหาการเดินทางไปโรงพยาบาล และมีความไม่เข้าใจในเกณฑ์การจัดสรรเบี้ยยังชีพเพื่อลดความขัดแย้งในชุมชน

ข้อเสนอแนะแนวทางการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติระบบสวัสดิการผู้สูงอายุไทย
ควรเน้นการสนับสนุนให้ชุมชนผู้สูงอายุพึ่งพาตัวเอง การจัดบริการแบบสงเคราะห์
ควรดำเนินการเฉพาะที่จำเป็นสำหรับผู้ยากไร้

แนวทางปฏิบัติ คือ

1.1 หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของชุมชน
ให้เข้มแข็งไว้ ให้แผนการดำเนินงานปรับบทบาทจากผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้อำนวยความสะดวก
(Facilitator) สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดระบบสวัสดิการและทำงานเป็นเครือข่าย

1.2 ประชาสัมพันธ์กองทุนผู้สูงอายุที่สนับสนุนโครงการเพื่อผู้สูงอายุให้มากขึ้นเพื่อ
กระตุ้นชุมชนให้เขียนโครงการเพื่อขอรับทุนเพิ่มขึ้น

1.3 สนับสนุนบทบาทของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ โดยประสานแหล่งทุนสนับสนุน
และใช้วิธีเสริมพลังให้ อพส.

1.4 ส่งเสริมศักยภาพของชมรมผู้สูงอายุ และขยายผลการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวัง
สำหรับผู้สูงอายุ

2. การจัดสวัสดิการด้านสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ

แนวทางปฏิบัติ คือ

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลควรจัดระบบส่งต่อผู้ป่วยในภาวะฉุกเฉิน

2.2 ผู้บริหารจากส่วนกลางควรลงพื้นที่ เพื่อสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติให้ชัดเจน
เช่น การจัดช่องทางด่วนสำหรับผู้สูงอายุในโรงพยาบาล และศึกษาถึงความจำเป็นและช่วงระยะ
เวลาที่ควรไปตรวจตามนัดของผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยเรื้อรัง อาจทำให้ความคับคั่งในการรพบแพทย์
ของผู้สูงอายุลดน้อยลง

2.3 พัฒนาศักยภาพในการบริการของสถานอนามัย หรือหน่วยบริการปฐมภูมิและ
กำหนดอัตราค่าจ้าง หรือตำแหน่งสำหรับพยาบาลวิชาชีพในสถานบริการสุขภาพดังกล่าวด้วย
บททวนนโยบายการเบิกจ่ายอุปกรณ์การแพทย์ในการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน เพื่อสนับสนุนการเยี่ยม
บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. สร้างระบบการออมเพื่อวัยเกษียณ

แนวทางปฏิบัติ คือ

3.1 ศึกษาความเป็นไปได้ของระบบบำนาญแห่งชาติ และศึกษาแบบจำลองทางเลือก
ของระบบการสร้างหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ
ไทยเสนอแนะไว้ 3 แบบคือ 1. จ่ายบำนาญเดือนละ 600 บาท 2. จ่ายเดือน 900 บาท หรือ

3. เริ่มการออมตั้งแต่อายุ 25 ปี และจ่ายบำนาญเดือนละ 600

3.2 ศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบถึงความคุ้มทุน ในการสมทบเงินเข้ากองทุนสัจจะวันละ 1 บาท เพื่อสนับสนุนชุมชนในการออมเพื่อวัยเกษียณและการจัดสวัสดิการภาคประชาชน

4. สร้างนโยบายส่งเสริมการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุในสังคมอย่างผาสุกและมีศักดิ์ศรี แนวทางปฏิบัติ คือ

4.1 กระทรวงศึกษาธิการควรกำหนดนโยบายให้หลักสูตรการศึกษาทุกระดับ เพิ่มเนื้อหาเกี่ยวกับความสูงอายุ เพื่อให้สังคมมีทัศนคติที่ดีต่อผู้สูงอายุและเตรียมตัวเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพในอนาคต

4.2 สร้างกระแสในสังคมให้ผู้สูงอายุมีพฤติกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้ผู้สูงอายุมีศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง และเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพในสังคม โครงการศึกษานอกโรงเรียน ควรปฏิบัติการเชิงรุกเข้าไปให้ความรู้แก่ผู้สูงอายุ

4.3 ภาครัฐควรวางแผนระยะยาวในการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยให้ผู้สูงอายุอยู่ในชุมชนใกล้ลูกหลาน ปรับสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุดำเนินชีวิตประจำวันได้เองโดยไม่ต้องพึ่งพาผู้อื่นหรือพึ่งพาให้น้อยที่สุด

5. ทบทวนนโยบายการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความช่วยเหลืออย่างแท้จริง

แนวทางปฏิบัติ คือ

5.1 ประชาสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นอย่างจริงจังเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การพิจารณาเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุ เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนและลดความขัดแย้งในชุมชน ตลอดจนกระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการควบคุมระบบการคัดเลือกผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพให้โปร่งใสและยุติธรรม

5.2 ศึกษาหาวิธีจ่ายเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ

- จ่ายผ่านระบบ อพส. ในลักษณะเป็นกรรมการรับผิดชอบร่วมกัน
- จ่ายในลักษณะที่ไม่ใช่เงินแต่เป็นบัตรที่นำไปแลกซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค
- ปรับงวดการจ่ายเบี้ยยังชีพให้ถึงมือผู้สูงอายุให้เร็วขึ้น เป็นเดือนละครั้งจริงๆ ไม่ใช่

ทุก 3-6 เดือน

ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และนุชนาฏ ยูธันเงาะ (2544) ได้ทำการศึกษาเรื่อง กลไกการบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อการบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทย 2) วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของการบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทย และ 3) ค้นหาและนำ

เสนอกลไกการบริหารระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการรวบรวมข้อมูลจาก 1) การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก และ 3) การสนทนากลุ่ม กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา คือ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหาร และนักวิชาการที่มีความรู้ ประสบการณ์ และมีบทบาทในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุไทย จำนวน 25 คนในการสัมภาษณ์เชิงลึก และจำนวน 31 คนในการจัดกลุ่มสนทนา

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความเหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ และเพื่อให้สามารถนำนโยบาย แผน และมาตรการหลักไปสู่การปฏิบัติอย่างได้ผล การศึกษาสถานการณ์การบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทยในปัจจุบัน พบว่า กลไกการบริหารทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม การดำเนินงานขององค์กรระดับชาติขาดความต่อเนื่อง โครงสร้างการบริหารงานผู้สูงอายุของหน่วยงานภาครัฐขาดเอกภาพ ไม่มีการประสานงาน แบ่งงานกันทำที่เหมาะสม การทำงานซ้ำซ้อน องค์กรประชาชนไม่เข้มแข็ง

กลไกการบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทยจะต้องปรับปรุงให้เหมาะสม ดังนี้

1) กลไกระดับนโยบาย ควรเป็นองค์กรระดับชาติ เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่หลักด้านนโยบาย ประสานงาน/ประสานทรัพยากร และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ด้านผู้สูงอายุ จะต้องมียกยอหมายรองรับ ต้องมีสำนักงานของตนเอง มีงบประมาณสนับสนุน และมีบุคลากรประจำ องค์กรดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้โดยการจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือปรับโครงสร้างองค์กรที่มีอยู่เดิม และจะต้องประกอบด้วย คณะกรรมการ คณะทำงานหรืออนุกรรมการย่อย และสำนักงานเลขานุการ

2) กลไกระดับปฏิบัติการ หน่วยงานภาครัฐจะต้องปรับลดบทบาทและให้แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยตรงเพียงด้านเดียว เพิ่มบทบาทหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปรับปรุงโครงสร้างงานผู้สูงอายุให้ชัดเจนและสังกัดหน่วยงานที่เหมาะสม รับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาส สนับสนุน ส่งเสริมงบประมาณและวิชาการให้เกิดการมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ กำกับดูแลการดำเนินงานไม่ให้ผู้สูงอายุถูกเอารัดเอาเปรียบ สำหรับองค์การเอกชนและธุรกิจเอกชนควรเพิ่มบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดบริการทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่มีฐานะดี

3) กลไกระดับท้องถิ่น จะต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพให้เข้มแข็ง ปรับโครงสร้าง อบต. ให้รองรับการดูแลผู้สูงอายุ ส่งเสริมการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ องค์กรท้องถิ่นควรมีผู้สูงอายุ และบุคคลหลายวัยเข้าร่วมทำหน้าที่ในการดูแล จัดสวัสดิการ กิจกรรมให้ผู้สูงอายุ เป็นตัวแทนผู้สูงอายุในการทำหน้าที่พิทักษ์ปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุในชุมชน

ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวคิด หลักของการบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทย ได้แก่ การประสานงาน การกระจายอำนาจ การแก้ไขปัญหาโดยชุมชน การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ครอบครัว ชุมชน และการสร้างอำนาจในตัวให้แก่กลุ่มเป้าหมายผู้สูงอายุ ให้มีการผลักดัน พ.ร.บ.ผู้สูงอายุ พัฒนาระบบข้อมูลผู้สูงอายุ และมีงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทยด้านอื่นที่การศึกษาครั้งนี้ยังไม่ครอบคลุมถึง และการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาความต้องการเฉพาะด้านของผู้สูงอายุไทยเพิ่มขึ้นอีกด้วย

จากการทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมทั้งสองส่วนตามที่กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยพบข้อเท็จจริงและข้อสังเกต สรุปดังนี้

1. การศึกษาเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ จะเป็นการศึกษาหาปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมากำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหา พัฒนา เพิ่มขีดความสามารถ หรือเพื่อให้เกิดความได้เปรียบคู่แข่งขององค์กร
2. การศึกษาเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม จะเป็นการศึกษาสภาพการดำเนินงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติ การพัฒนาการจัดสวัสดิการ การประเมินผลการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ไม่พบผลงานที่ศึกษาทั้งสองส่วนในผลงานเดียวกัน โดยเฉพาะผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ ไม่พบผลงานใดที่มีหน่วยการศึกษาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในส่วนผลงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่พบผลงานใดที่กล่าวถึงการจัดการเชิงกลยุทธ์ ซึ่งอาจเกิดจากประเด็นความสนใจของการศึกษา จำกัดเฉพาะภารกิจถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมุ่งประเด็นเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นหลัก เนื่องจากการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพนับเป็นภารกิจด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตภารกิจแรก ๆ ที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 - 2547 และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งผู้รับสวัสดิการ และผู้จัดสวัสดิการให้ความสนใจในวงกว้าง โดยเฉพาะการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพมีผลต่อความได้เปรียบทางการเมือง นอกจากนี้ จากอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นอาจเกิดประเด็นความสนใจมุ่งไปที่ประสิทธิภาพในการจัดสวัสดิการสังคม ความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ ปัญหาและอุปสรรคและแนวทางในการดำเนินงาน หรืออาจเนื่องจากบริบทของหน่วยศึกษาทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นที่ศึกษา ยังไม่มีความซับซ้อนของปัญหาและความต้องการในพื้นที่ ฯลฯ

ดังนั้น การศึกษาเรื่อง “ การกำหนดทางเลือกกลยุทธ์ในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุเทศบาลเมืองเขลางค์นคร ” ครั้งนี้ จึงมีความแตกต่างจากการศึกษาที่ผ่านมา เนื่องจากเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดกลยุทธ์ ของหน่วยการศึกษาที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการศึกษาเพื่อนำไปสู่การจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ซึ่งการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพมิใช่ประเด็นหลัก แต่เป็นเพียงด้านหนึ่งของการดำเนินงานตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุเท่านั้น

จากแนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์ ของ Fred R. David มีการกำหนดกลยุทธ์เป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนแรกของการจัดการเชิงกลยุทธ์ ซึ่งต้องอาศัยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน เพื่อนำมาดำเนินการในขั้นตอนการจับคู่และขั้นตอนการตัดสินใจต่อไป

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก ที่ส่งผลต่อการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร ในการศึกษาครั้งนี้ มาจากการวิเคราะห์ PEST (เรวัตร์ชาติวิศิษฐ์ และคณะ, 2552: 31) นำมาประยุกต์กับข้อมูลการดำเนินงานของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร สรุปเป็นตัวแปรตามกรอบแนวความคิดในการศึกษา ดังนี้

1. ปัจจัยด้านการเมือง
2. ปัจจัยด้านนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ
3. ปัจจัยด้านระเบียบกฎหมาย
4. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ
5. ปัจจัยด้านเทคโนโลยี
6. ปัจจัยด้านสังคม
7. ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น

ส่วนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน พิจารณาจากแบบจำลอง 7S ของ McKinsey ร่วมกับการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ในองค์กรของ Fred R. David (2009: 136) ประกอบกับข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550 หมวด 2 ข้อ 10 (1) นำมาประยุกต์กับข้อมูลการบริหารจัดการองค์กรและการดำเนินงานของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร สรุปเป็นตัวแปรตามกรอบแนวความคิดในการศึกษา ดังนี้

1. ปัจจัยด้านวิสัยทัศน์และภารกิจ
2. ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร
3. ปัจจัยด้านบุคลากร

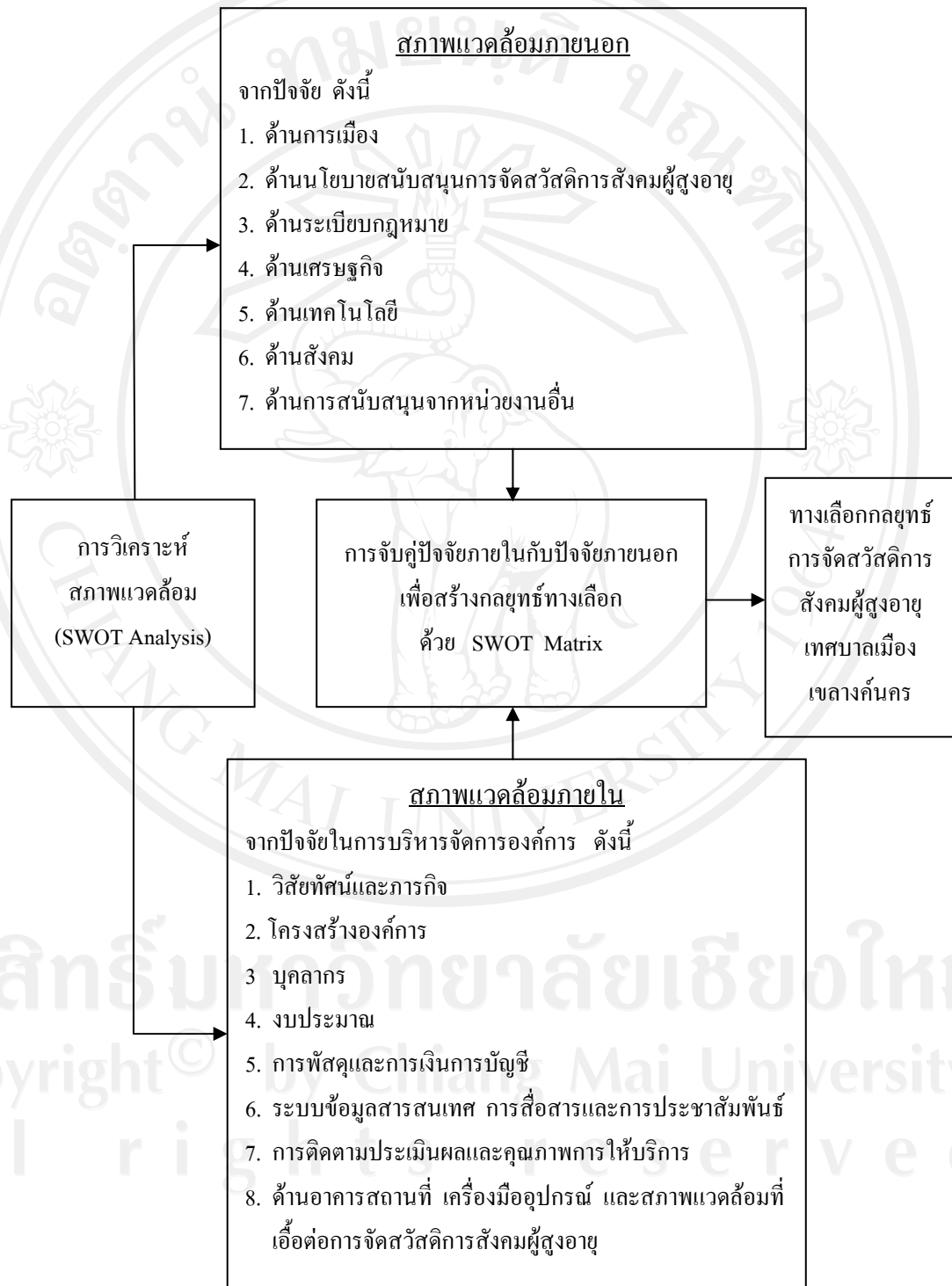
4. ปัจจัยด้านงบประมาณ
 5. ปัจจัยด้านการพัสดุและการเงินการบัญชี
 6. ปัจจัยด้านระบบข้อมูลสารสนเทศ การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์
 7. ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลและคุณภาพการให้บริการ
 8. ปัจจัยด้านอาคารสถานที่ เครื่องมืออุปกรณ์ และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัด
- สวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.5 กรอบความคิดในการศึกษา

เรื่อง การกำหนดทางเลือกกลยุทธ์ในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุเทศบาลเมืองเขลางค์นคร



2.6 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

สภาพแวดล้อมภายนอก หมายถึง สภาพแวดล้อมที่อยู่นอกบริเวณพื้นที่สำนักงานเทศบาลเมืองเขลางค์นครและบริเวณอื่นซึ่งเป็นบริเวณหรือที่ทำการของส่วนราชการสังกัดเทศบาลเมืองเขลางค์นครซึ่งเทศบาลเมืองเขลางค์นครไม่สามารถบริหารจัดการหรือควบคุมได้ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านการเมือง ได้แก่ การดำเนินงานและการขยายระยะเวลาโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุมาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่บริหารประเทศ

2. ปัจจัยด้านนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ได้แก่ การสนับสนุนงบประมาณทางตรงและทางอ้อมของรัฐบาลเพื่อนำไปจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ และกระทรวงรวมทั้งหน่วยงานระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ มีการจัดประชุม อบรมการจัดทำเอกสารเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ปัจจัยด้านระเบียบกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุหลายฉบับที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงอย่างครบถ้วน ระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินของท้องถิ่นมีข้อจำกัดที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงาน ระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพได้สร้างข้อจำกัดในการบริหารจัดการ และความไม่สอดคล้องระหว่างภารกิจที่ท้องถิ่นได้รับถ่ายโอนตามกฎหมายกับงบประมาณที่ท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรร

4. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ

5. ปัจจัยด้านเทคโนโลยี ได้แก่ การมีระบบอินเทอร์เน็ตทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านข้อมูลข่าวสาร

6. ปัจจัยด้านสังคม ได้แก่ โครงสร้างประชากร สภาพภูมิสังคมที่แตกต่าง วัฒนธรรมท้องถิ่น ขนาดพื้นที่ของเทศบาลเมืองเขลางค์นครซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานและการให้บริการประชาชน

7. ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ได้แก่ การที่จังหวัดลำปางมีองค์กรเอกชน หน่วยงานภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่สามารถให้การสนับสนุนการดำเนินงานของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร และการได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ภาคการศึกษา และภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมทางสังคมของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร

สภาพแวดล้อมภายใน หมายถึง สภาพแวดล้อมที่เทศบาลเมืองเขลางค์นครสามารถบริหารจัดการหรือควบคุมได้ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านวิสัยทัศน์และภารกิจ ได้แก่ เป้าหมายการดำเนินงานของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร

2. ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ ได้แก่ การกำหนดส่วนราชการและสายการบังคับบัญชา
3. ปัจจัยด้านบุคลากร ได้แก่ ความรู้ความสามารถตามลักษณะงานจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ และจำนวนข้าราชการที่ปฏิบัติงานจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ
4. ปัจจัยด้านงบประมาณ ได้แก่ ความสามารถจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุจากงบประมาณรายรับรวมของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร และสถานะทางการเงินของเทศบาลเมืองเขลางค์นคร
5. ปัจจัยด้านการพัสดุและการเงินการบัญชี ได้แก่ ความสะดวกรวดเร็วในการจัดซื้อ/จัดจ้าง และการเบิกจ่ายเงิน
6. ปัจจัยด้านระบบข้อมูลสารสนเทศ การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ ได้แก่ ครอบคลุม ความเชื่อมโยง การจัดระบบข้อมูลผู้สูงอายุ การสื่อสารระหว่างส่วนราชการที่รับผิดชอบงานสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุกับบุคลากรของส่วนราชการอื่น ช่องทางการสื่อสารในเทศบาลเมืองเขลางค์นครที่ช่วยสนับสนุนการประสานงานและความร่วมมือกัน การสร้างความเข้าใจในเรื่องสิทธิด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุแก่ประชาชน และการสื่อสารโดยการสอนงานเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากร
7. ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลและคุณภาพการให้บริการ ได้แก่ การประเมินผลการติดตามผลการดำเนินงาน คำชมเชยในการเอาใจใส่ ให้บริการประชาชน
8. ปัจจัยด้านอาคารสถานที่ เครื่องมืออุปกรณ์ และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ

การจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หมายถึง การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมืองเขลางค์นคร ตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วยมาตรฐาน จำนวน 6 ด้าน ได้แก่

1. มาตรฐานด้านสุขภาพการรักษายาบาล หมายถึง เกณฑ์การจัดบริการและการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองเขลางค์นครในด้านสุขภาพ อนามัยและการรักษายาบาล
2. มาตรฐานด้านรายได้ หมายถึง เกณฑ์การจัดบริการและการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองเขลางค์นครในด้านรายได้ ค่าครองชีพ รวมไปถึงการส่งเสริมด้านอาชีพ

3. มาตรฐานด้านที่พักอาศัย หมายถึง เกณฑ์การจัดบริการและการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองเขลางค์นครในด้านบริการที่พักอาศัยและเครื่องนุ่งห่ม

4. มาตรฐานด้านนันทนาการ หมายถึง เกณฑ์การจัดบริการและการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองเขลางค์นครในด้านกิจกรรมนันทนาการ เพื่อสร้างความผ่อนคลายทั้งร่างกายและจิตใจ

5. มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง หมายถึง เกณฑ์การจัดบริการ และการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองเขลางค์นครในด้านบริการทางสังคมที่เกี่ยวกับศูนย์บริการทางสังคม การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัย ตลอดจนการคุ้มครองผู้สูงอายุด้านกฎหมาย สิทธิและสวัสดิการเพื่อให้ผู้สูงอายุอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีและคุณค่า

6. มาตรฐานการสร้างบริการทางสังคม และเครือข่ายเกื้อหนุน หมายถึง เกณฑ์การจัดบริการ และการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองเขลางค์นครในการสร้างอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ การสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุ และการจัดให้มีศูนย์บริการชุมชนอเนกประสงค์แก่ผู้สูงอายุ