

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องแนวทางการบริหารจัดการตามนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี
2. แนวคิดและนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุผู้สูงอายุ
3. ที่มาและหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ
4. แนวทางการปฏิบัติงานในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
5. แนวคิดที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
6. แนวทางการดำเนินการตามนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุไปปฏิบัติ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. สรุปบททวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลทั่วไปของอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี

สภาพทางประวัติศาสตร์

พื้นที่อำเภอแก่งกระจาน เดิมเรียกว่า “หมู่บ้านตะเคียนห้าบาท” พื้นที่เป็นป่าดงดิบมีภูเขาใหญ่น้อยเรียงรายเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าหลากหลายชนิด เช่น ช้าง เสือ หมี กระทิง เก้ง กวาง เป็นต้น ชนชาวพื้นเมืองส่วนใหญ่เป็นชาวกระเหรี่ยงและกระหว่าง อาศัยอยู่ตามริมน้ำซึ่งเป็นต้นน้ำของแม่น้ำเพชรบุรีในปัจจุบันการปกครองเดิมขึ้นอยู่กับอำเภอท่ายาง จากสภาพพื้นที่ราบลุ่มสองฝั่งแม่น้ำเพชรบุรี ซึ่งมีเกาะแก่งมากมายทำให้ราษฎรส่วนใหญ่ดำรงอาชีพด้วยการหาปลา โดยชาวกระเหรี่ยงจะใช้แผ่นเงินขนาดเล็กผูกติดกับเบ็ดเป็นเหยื่อล่อปลา แผ่นเงินขนาดเล็กรูปสี่เหลี่ยมนี้ ชาวกระเหรี่ยงเรียกว่า “กระจาน” ซึ่งแก่งกระจานจึงมีที่มาจากอาชีพชาวกระเหรี่ยง

ปี 2504 กรมชลประทาน ได้ทำการสำรวจพบว่าพื้นที่ดังกล่าวสามารถกั้นเขื่อนขนาดใหญ่สำหรับกักเก็บน้ำไว้ใช้ในการเกษตรได้ จึงได้ของบประมาณสร้างเขื่อนดินแห่งแรกของประเทศไทย ดำเนินการก่อสร้างตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 โดยมีนายช่างประสาธ โพรปิติ เป็นผู้ควบคุม สร้างแล้วเสร็จ

เมื่อปี พ.ศ.2509 ตั้งชื่อว่า “เขื่อนแก่งกระจาน” เป็นเขื่อนอนกประสงคักั้นแม่น้ำเพชรบุรีที่บริเวณเขาไม้รวก มาบรรจบกันที่ตำบลสองพี่น้อง อำเภอแก่งกระจาน

เขื่อนแก่งกระจาน มีความสูงจากฐานราก 58 เมตร ความยาวสันเขื่อน 760 เมตร กว้าง 8 เมตร เริ่มกักเก็บน้ำมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2508 ใช้ประโยชน์ด้านการเกษตรและผลิตกระแสไฟฟ้า โดยมีโรงงานไฟฟ้าชนิดกังหันน้ำจำนวน 1 แห่ง สร้างเสร็จตั้งแต่ปี พ.ศ.2516 ใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้า ขนาด 19,000 กิโลวัตต์ 1 เครื่อง กำลังการผลิตไฟฟ้าปีละ 78 ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง มีสายเชื่อมโยงไฟฟ้าแรงสูงจากเขื่อนแก่งกระจานไปสถานีไฟฟ้าแรงสูงชะอำ ระยะทางยาว 40.41 กิโลเมตร

อ่างเก็บน้ำแก่งกระจาน มีพื้นที่รองรับน้ำทั้งสิ้น 2,210 ตารางกิโลเมตร หรือ 1,381,250 ไร่ ปริมาณน้ำฝนไหลเข้าเฉลี่ยปีละ 977 ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำที่ระดับกักเก็บน้ำสูงปกติ 710 ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำที่ระดับกักเก็บต่ำสุด 67 ล้านลูกบาศก์เมตร ขณะนี้กักเก็บน้ำได้ 593.44 ลูกบาศก์เมตร พื้นที่ของอ่างเก็บน้ำ 46.5 ตารางกิโลเมตร หรือ 29,062.5 ไร่

ปี พ.ศ.2531 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศตั้งกิ่งอำเภอแก่งกระจาน โดยแยกออกจากอำเภอท่ายาง เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2531 ขณะนั้นมีพื้นที่ 3 ตำบล ได้แก่ ตำบลแก่งกระจาน ตำบลสองพี่น้อง และตำบลวังจันทร์ ต่อมา มีการจัดตั้งตำบลเพิ่มดังนี้

1. ธันวาคม 2531 ตั้งตำบลป่าเต็ง แยกจากตำบลสองพี่น้อง
2. วันที่ 15 กันยายน 2535 ตั้งตำบลพุทธสวรรค์ แยกจากตำบลวังจันทร์
3. วันที่ 28 กรกฎาคม 2536 ตั้งตำบลห้วยแม่เพรียง แยกจากตำบลสองพี่น้อง

ปี พ.ศ.2536 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะกิ่งอำเภอแก่งกระจาน เป็นอำเภอแก่งกระจาน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2536

คำขวัญอำเภอแก่งกระจาน

พะเนินทุ่งสูงตระหง่าน

ตระการตาทอทิพย์

ป่าดงดิบอุทยาน

แก่งกระจานเขื่อนดิน

ลักษณะที่ตั้ง อำเภอแก่งกระจานเป็นอำเภอหนึ่งในจำนวน 8 อำเภอ ของจังหวัดเพชรบุรี ห่างจากจังหวัดเพชรบุรีทางทิศตะวันตก 53.5 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 2,500.478 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 1,562,799 ไร่

สภาพทางภูมิศาสตร์

ทิศเหนือ

ติดต่อกับอำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี

ทิศใต้

ติดต่อกับอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ทิศตะวันออก

ติดต่อกับอำเภอบ้านลาด อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี

ทิศตะวันตก

ติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเมียนมาร์

ลักษณะภูมิอากาศ

อบอุ่นไม่ร้อนจัด ไม่หนาวจัด อุณหภูมิอยู่ระหว่าง 28 องศาเซลเซียส มีฝนตกในเดือนกรกฎาคม – พฤศจิกายน ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย ประมาณ 1,056 มิลลิเมตรต่อปี

สภาพสังคมและการปกครอง

ประชากร แบ่งการปกครองเป็น 6 ตำบล 52 หมู่บ้าน ได้แก่

ที่	ตำบล	หมู่บ้าน	ชาย	หญิง	รวม
1	แก่งกระจาน	14	4,013	3,868	7,881
2	สองพี่น้อง	8	2,490	2,086	4,576
3	วังจันทร์	8	2,365	2,443	4,808
4	พสุวรรค์	6	1,553	1,593	3,146
5	ห้วยแม่เพรียง	6	1,709	1,500	3,209
6	ป่าเต็ง	10	2,601	2,425	5,026
รวม		52	14,740	13,915	28,655

(ข้อมูลทะเบียนราษฎร เดือน กันยายน พ.ศ.2552)

จำนวนครัวเรือนทั้งหมด 11,658 ครัวเรือน

การปกครองท้องถิ่นมีองค์การบริหารส่วนตำบล 6 แห่ง ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจาน
2. องค์การบริหารส่วนตำบลสองพี่น้อง
3. องค์การบริหารส่วนตำบลวังจันทร์
4. องค์การบริหารส่วนตำบลพสุวรรค์
5. องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแม่เพรียง
6. องค์การบริหารส่วนตำบลป่าเต็ง

การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

การศึกษา แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การศึกษาในระดับโรงเรียน
 - 1.1 โรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 2 แห่ง
 - 1.2 โรงเรียนระดับชั้นประถม จำนวน 27 แห่ง

2. การศึกษานอกระบบโรงเรียน

- | | |
|--------------------------------------|----------------|
| 2.1 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก | จำนวน 7 แห่ง |
| 2.2 การศึกษาทางไกล | จำนวน 48 กลุ่ม |
| 2.3 โครงการขยายโอกาสทางการศึกษา | จำนวน 4 กลุ่ม |
| 2.4 การศึกษาผู้ใหญ่สายอาชีพ | จำนวน 11 กลุ่ม |
| 2.5 ห้องสมุดประชาชน | จำนวน 1 แห่ง |
| 2.6 ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน | จำนวน 23 แห่ง |

ศาสนาและวัฒนธรรม

1. วัด จำนวน 14 แห่ง ที่พักสงฆ์ จำนวน 7 แห่ง ร้อยละ 99.5 นับถือศาสนาพุทธ
2. วัฒนธรรม ประเพณีสงกรานต์ ลอยกระทง ประเพณีข้าวห่อกระเหียง ประเพณี

เล่นกลองรำของชาววังจันทร์ ฯลฯ

การสาธารณสุข

1. ด้านสาธารณสุข มีโรงพยาบาล จำนวน 1 แห่ง
2. สถานีอนามัย จำนวน 9 แห่ง
3. อัตราการมีและใช้ส้วมที่ถูกสุขลักษณะครบ 100 %
4. หอกระจายข่าว 20 แห่ง
5. โรคที่เป็นส่วนมาก ได้แก่ โรคไข้หวัด มาเลเรีย

สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

1. ถนนลาดยาง 10 สาย (กรมทางหลวง 3 สาย รพช. 3 สาย โยธาธิการ 2 สาย นพค. 2 สาย)

ถนนลูกรังเชื่อมต่อหมู่บ้านและตำบล 39 สาย

2. การติดต่อสื่อสาร โทรศัพท์ วิทยุ
3. แหล่งน้ำ
 - 3.1 ระบบการประปาหมู่บ้าน จำนวน 14 แห่ง (กรมอนามัย 4 แห่ง อื่น ๆ 10 แห่ง)
 - 3.2 แหล่งน้ำธรรมชาติ แม่น้ำ 2 สาย ลำห้วย 5 สาย
 - 3.3 อ่างเก็บน้ำ จำนวน 29 แห่ง
 - 3.4 ฝาย จำนวน 63 แห่ง
 - 3.5 เหมือง คลองส่งน้ำ สระน้ำ จำนวน 108 แห่ง

ด้านเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพ

1. การประกอบอาชีพ

1.1 ด้านการเกษตร	ประมาณ	75 %
1.2 ด้านการปศุสัตว์	ประมาณ	10 %
1.3 ด้านการค้าขาย	ประมาณ	12 %
1.4 ด้านการประมง	ประมาณ	3 %

2. ด้านการปศุสัตว์

2.1 การเลี้ยงโคนม มี 4 กลุ่ม (หมู่ที่ 2 3 4 และ 6 ตำบลป่าแดง) จำนวนสมาชิก 137 ราย

2.2 การเลี้ยงโคเนื้อ

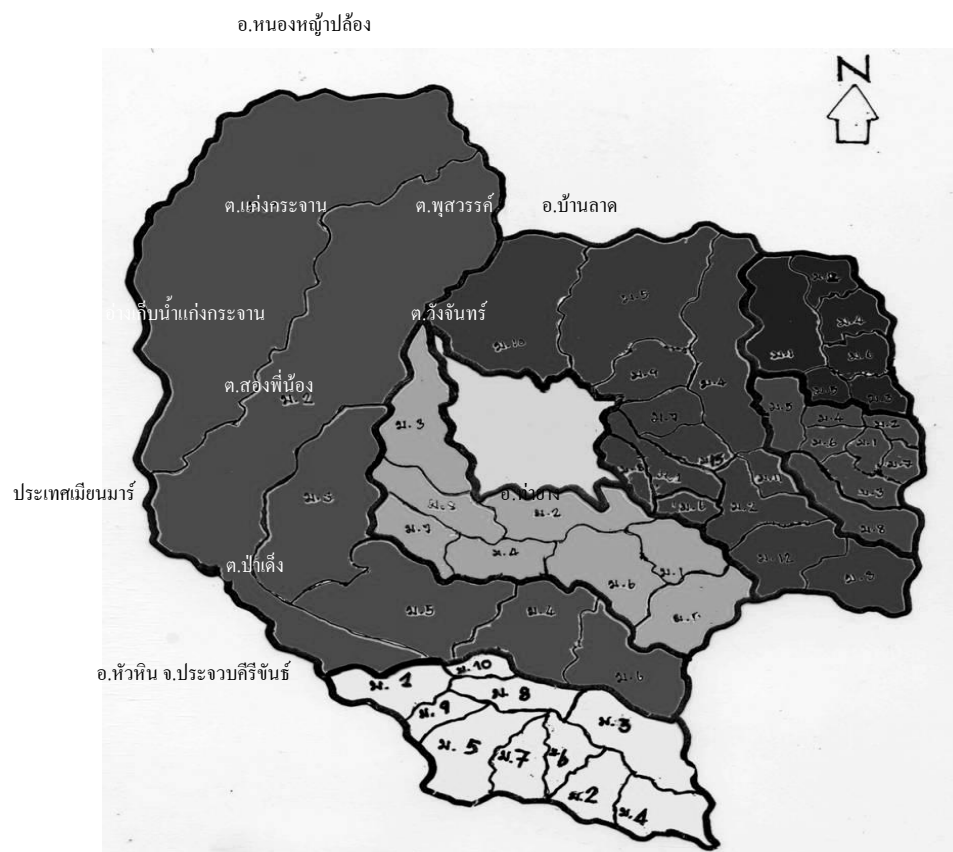
2.3 สุกร

2.4 การเลี้ยงสัตว์ คือ ไก่เนื้อ 65% และไก่พื้นเมือง 35%

3. ด้านการประมง มีการทำการประมงน้ำจืดบริเวณอ่างเก็บน้ำแ่งกระจาน แม่น้ำและบ่อ หรือสระส่วนบุคคล เช่น ปลูกปลานิล ปลานุ่ ปลากระดี่ กุ้งก้ามกราม เป็นต้น

4. ด้านอุตสาหกรรม มีโรงสีข้าวขนาดเล็ก จำนวน 2 แห่ง (รับจ้างสีข้าวจากราษฎรเท่านั้น) รายได้ประชากรของอำเภอแ่งกระจานเฉลี่ยคนละ 23,960 บาท/ปี

ภาพที่ 2.1 แผนที่อำเภอแก่งกระจาน



แนวคิดและนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

แนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร (2549 : 80-83) ได้อธิบายถึงการดำเนินงานเพื่อก่อให้เกิดสวัสดิการที่ดีต่อผู้สูงอายุ ว่ามีแนวคิดที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาสังคมหลากหลายประการ ซึ่งในประเทศไทยปัจจุบันมี 2 แนวคิดหลัก คือ แนวคิดคุณภาพชีวิตและแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งแต่ละแนวคิดมีรายละเอียดและเป้าหมาย ดังนี้

1. แนวคิดคุณภาพชีวิต เป็นเป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ คือ การมุ่งให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี สามารถพึ่งตนเองได้ และมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอันหมายถึง ประชาชนนั้นต้องมีคุณภาพที่ดีขึ้น(Quality of Life) ซึ่งการเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพจะต้องครอบคลุมคุณลักษณะ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ หมายถึง ผู้สูงอายุที่ประสบความสำเร็จ (Successful Aging) เป็นผู้ที่ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับความพึงพอใจและความปรารถนาของตนเอง ซึ่งคุณลักษณะของผู้สูงอายุ ที่ประสบความสำเร็จ จะประกอบด้วยการมีช่วงระยะเวลาของการมีอายุยืนยาว มีภาวะด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี มีการตระหนักในคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสามารถทางสังคมและเศรษฐกิจ ความสามารถในการควบคุมตนเองและมีความพึงพอใจในชีวิต

ประเด็นที่ 2 การมีคุณภาพชีวิตที่ดี หมายถึง การเป็นผู้สูงอายุที่มีศักยภาพและความสามารถ (Productive Aging) เป็นความสามารถในการพึ่งพาตนเองเท่าที่จะทำได้ของผู้สูงอายุการใช้ความสามารถได้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนอง และแก้ไขทัศนคติทางลบต่างๆ ที่มีต่อผู้สูงอายุโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดอุปสรรคต่างๆ ที่มีต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ คือ ผู้มีศักยภาพและความสามารถ รวมทั้งเป็นผู้ที่สามารถดูแลตนเองได้ (Self-Care) พึ่งตนเองได้ (Self-Reliance) ทำในสิ่งที่ปรารถนาได้ตามศักยภาพของตน ทำประโยชน์ต่อผู้อื่นและสังคม มีความพึงพอใจในชีวิตความเป็นอยู่ในปัจจุบัน และเตรียมพร้อมสำหรับความเปลี่ยนแปลงที่จะมาถึง

2. แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) เป็นการเริ่มจากจุดที่เน้นความมั่นคงทางการเมืองเป็นหลักมาสู่จุดเน้นความมั่นคงของมนุษย์ โดยมุ่งให้เกิดการพัฒนาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Center) ดังนั้นความหมายของความมั่นคงของมนุษย์จึงมีความหมายได้ 2 ประเด็น คือ การดำเนินการปกป้องมนุษย์เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระ ความปลอดภัยจากการกระทำและสถานการณ์ที่เกิดในภาวะฉุกเฉิน และเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้น อีกความหมายหนึ่ง คือ การสร้างระบบเพื่อให้ประชาชนมีความอยู่รอด ศักดิ์ศรี และการมีชีวิตอย่างเหมาะสม

จากความหมายดังที่ได้กล่าวมา ความมั่นคงของมนุษย์จึงมีเป้าหมายเบื้องต้น ที่มุ่งให้เกิดความเป็นอิสระและปลอดภัยในหลากหลายประการ ได้แก่ ความเป็นอิสระจากความต้องการและความขาดแคลน ความปลอดภัยจากความกลัวและความปลอดภัยจากการถูกกระทำที่ไม่เหมาะสม อื่นๆการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ดังกล่าว ได้มีการกำหนดยุทธวิธีหลัก 2 ประการในการดำเนินงาน ได้แก่ การปกป้อง (Protection) และการเสริมสร้างพลัง (Empowerment) โดยการปกป้อง เป็นยุทธวิธีที่มุ่งป้องกันประชาชนให้ปลอดภัยจากอันตรายต่างๆซึ่งเกี่ยวข้องกับการสร้างค่านิยมทางสังคม การพัฒนากระบวนการให้เป็นระบบ เพื่อป้องกันความไม่มั่นคง ไม่ปลอดภัยต่างๆ ส่วนการเสริมสร้างพลังงานเป็นกลวิธีที่จะช่วยสร้างประชาชนให้พัฒนาศักยภาพ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเต็มที่

ความหมายของผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุโดยทั่วไป หมายถึง บุคคลที่มีชีวิตอยู่ในช่วงวัยสุดท้ายของชีวิต ซึ่งเป็นวัยเสื่อมทางด้านร่างกาย จิตใจ และหน้าที่การงานทางสังคมซึ่งแต่ละคนจะปราศจากการเสื่อมแตกต่างกัน นอกจากการเสื่อมดังกล่าวแล้ว ยังได้ใช้เกณฑ์อายุ 60 ปีเป็นเกณฑ์สากล เพื่อให้ทราบว่า บุคคลใดสมควรเป็นผู้สูงอายุ สำหรับความหมายของผู้สูงอายุในทางวิชาการนั้น มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2547 : 1) ได้ให้ความหมายผู้สูงอายุไว้ว่า หมายถึง บุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย

องค์การสหประชาชาติ ซึ่งได้จัดสมัชชาโลกเกี่ยวกับผู้สูงอายุเมื่อปี พ.ศ.2525 ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ได้ให้ความหมายของคำว่า ผู้สูงอายุ คือ บุคคลทั้งเพศชายและเพศหญิง มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป โดยที่สถาบันผู้สูงอายุแห่งชาติสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ว่า ผู้สูงอายุวัยต้น หมายถึง ผู้ที่มีอายุระหว่าง 60-74 ปี ยังไม่ชราามากยังทำงานได้ถ้าสุขภาพจิตดี วัย 75 ปีขึ้นไป จึงถือว่าเป็นชราอย่างแท้จริง (Yurick, et al., 1980 อ้างถึงใน เจษฎา บุญทา, 2545 : 11)

บรรลุ ศิริพานิช (2542 : 10) ได้ให้ความหมายของผู้สูงอายุว่า เป็นผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีความเสื่อมตามสภาพ มีกำลังถดถอย เชื่องช้า และสมควรให้ความช่วยเหลืออุปการะ โดยในภาคพื้นยุโรปและอเมริกาเรียกคนอายุ 65 ปีขึ้นไปเป็นผู้สูงอายุ และภาคเอเชียมักจะถือเอา 60 ปีขึ้นไปเป็นเกณฑ์ผู้สูงอายุ แต่ก็เป็นที่ตกลงกันในวงการระหว่างประเทศแล้วว่าให้ยึดเอา 60 ปีขึ้นไปเป็นผู้สูงอายุ

จากการศึกษาความหมายของผู้สูงอายุ สรุปว่า ผู้สูงอายุ คือ บุคคลทั้งเพศชายและเพศหญิง มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีความเสื่อมตามสภาพ มีกำลังถดถอย เชื่องช้า และสมควรให้ความช่วยเหลืออุปการะ ไปผู้ที่มีอายุระหว่าง 60-74 ปี ยังไม่ชราามากยังทำงานได้ถ้าสุขภาพจิตดี วัย 75 ปีขึ้นไป จึงถือว่าเป็นชราอย่างแท้จริง

นโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2547 : 175-180) ได้รวบรวมนโยบายและแผนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้ ดังนี้

นโยบายและมาตรการระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ

ปี พ.ศ.2534 สมัชชาองค์การสหประชาชาติได้รับรองหลักการของสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุ 18 ประการ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2534 (มติที่ 46/91) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

การมีเสรีภาพ

1. ผู้สูงอายุควรได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอนามัยอย่างเพียงพอ โดยการมีรายได้ การสนับสนุนของครอบครัวและชุมชน และการช่วยเหลือตนเอง
2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือสามารถได้รับรายได้อื่นๆ
3. ผู้สูงอายุควรมีส่วนในการตัดสินใจว่าเมื่อใดจะต้องพ้นจากการทำงาน
4. ผู้สูงอายุควรได้รับการฝึกอบรม และการศึกษาตามความเหมาะสม
5. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สงบ ปลอดภัยด้วยความพึงพอใจตามกำลังความสามารถ
6. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อาศัยอยู่ในบ้านของตนเอง ตลอดระยะเวลายาวนานเท่าที่เป็นไปได้

การมีส่วนร่วม

7. ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วมในการกำหนด และดำเนินงานตามนโยบายต่างๆ ที่จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ที่ดีของตน และสามารถถ่ายทอดความรู้และทักษะให้กับชนรุ่นหลังได้
8. ผู้สูงอายุควรที่จะได้รับการพัฒนาโอกาสต่างๆ เพื่อให้บริการแก่ชุมชน และเป็นอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมตามความสนใจและกำลังความสามารถของตน
9. ผู้สูงอายุควรมีบทบาทที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมของผู้สูงอายุเองได้รับการดูแล
10. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลจากครอบครัวและชุมชน และได้รับการคุ้มครอง
11. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลด้านสุขภาพอนามัย เพื่อให้ได้รับการฟื้นฟูทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันหรือชะลอการเจ็บป่วยในระยะเริ่มต้น
12. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมและกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน การเป็นอิสระ การคุ้มครองและการได้รับการดูแล
13. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแล คุ้มครอง ฟื้นฟูและส่งเสริมด้านสังคมและจิตใจอย่างเหมาะสมจากสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีสภาพแวดล้อมที่มั่นคง
14. ผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตการบรรลุความพึงพอใจของตนเอง
15. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มความสามารถ
16. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา วัฒนธรรม จิตใจ และกิจกรรมนันทนาการของสังคม

ความมีศักดิ์ศรี

17. ผู้สูงอายุควรที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยศักดิ์ศรีและความปลอดภัย โดยปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์และถูกทำร้ายทางร่างกายและจิตใจ

18. ผู้สูงอายุควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามสถานภาพและภูมิหลัง และมีอิสระในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ

นโยบายและแผนระดับชาติที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 เป็นการนำเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ปฏิญญามาของคณะกรรมการสิทธิการเศรษฐกิจและสังคมภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก และแผนงานนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติ โดยมีผู้แทนจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กรผู้สูงอายุ และผู้ทรงคุณวุฒิได้ร่วมกันจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทยขึ้นเพื่อถือปฏิบัติให้เป็นในทิศทางเดียวกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้สูงอายุคนไทย ดังต่อไปนี้

1. ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรีได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและการละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้ และผู้พิการที่สูงอายุ

2. ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัวโดยได้รับความเคารพ รัก ความเข้าใจ ความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

3. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา เรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้าน เพื่อสามารถปรับบทบาทของตนให้สมวัย

4. ผู้สูงอายุควรได้ถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยตามความสมัครใจโดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า

5. ผู้สูงอายุควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง ต้องมีหลักประกันและสามารถเข้าถึงหลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจร โดยเท่าเทียมรวมทั้งได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบตามคตินิยม

6. ผู้สูงอายุควรมีบทบาท และส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชนและสังคม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และความเข้าใจอันดีระหว่างผู้สูงอายุด้วยกัน และกับบุคคลทุกวัย

7. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุตามเป้าหมาย

8. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมต้องตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและการบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิคุ้มครองสวัสดิภาพและจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

9. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมที่เน้นความกตัญญูกตเวทีและความเอื้ออาทรต่อกัน

แผนผู้สูงอายุ พ.ศ.2545-2564

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ.2545 ให้ความเห็นชอบแผนผู้สูงอายุ พ.ศ.2545-2564 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ปรัชญาความคิดของแผนผู้สูงอายุ

1. การสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุเป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคม
2. การที่จะทำให้มีหลักประกันในวัยสูงอายุจะต้องมีการกระทำตามลำดับ คือ ประชากรช่วยตนเอง ครอบครัวเกื้อหนุน ชุมชนช่วยเหลือ และสังคม
3. รัฐเกื้อหนุนโดยสมควรที่จะมีการผสมผสานการกระทำเหล่านี้ในบางช่วงเวลาที่เหมาะสมและเป็นและเหมาะสม
4. ผู้สูงอายุมีคุณค่าและศักยภาพ สมควรได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีส่วนร่วมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม
5. ผู้สูงอายุมีสักดิ์ศรีและสมควรดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนของตนได้อย่างมีคุณภาพที่สมเหตุสมผลและสมวัย
6. ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่ใช่บุคคลด้อยโอกาสหรือเป็นภาระต่อสังคม และถึงแม้ผู้สูงอายุ จำนวนหนึ่งจะประสบความทุกข์ยากและต้องการการเกื้อกูลจากสังคมและรัฐ แต่ก็เพียงบางช่วงเวลาของวัยสูงอายุเท่านั้น

วิสัยทัศน์ของแผนผู้สูงอายุ

“ผู้สูงวัยเป็นหลักชัยของสังคม” โดยประชากรผู้สูงอายุที่มีสถานภาพดี คือ สุขภาพที่ดี ทั่วทั้งกายและจิต ครอบครัวอบอุ่นมีสังคมที่ดี อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม มีหลักประกันที่มั่นคง ได้รับสวัสดิการและการบริการที่เหมาะสม อยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี พึ่งตนเองได้ มีส่วนร่วม และเป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจของครอบครัว - ชุมชน มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารอย่างต่อเนื่อง

ผู้สูงอายุที่ทุกข์ยากและต้องการการเกื้อกูล หากมีการดำเนินการที่เหมาะสมจะช่วยให้ผู้สูงอายุเหล่านี้ ส่วนใหญ่ดำรงอยู่ในชุมชนได้อย่างต่อเนื่องครอบครัวและชุมชนเป็นสถาบันหลักในการเกื้อหนุนผู้สูงอายุ การดำเนินการต่าง ๆ จะต้องมุ่งสู่สถาบันหลักทั้งสอง เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้สามารถเกื้อหนุนแก่ผู้สูงอายุได้อย่างมีคุณภาพที่พอเหมาะพอควร

ระบบสวัสดิการและบริการจะต้องสามารถรองรับผู้สูงอายุ ให้สามารถดำรงอยู่กับครอบครัวและชุมชนได้อย่างมีคุณภาพที่สมเหตุสมผลรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบบริการโดยมีการกำกับ เพื่อการคุ้มครองผู้สูงอายุในฐานะผู้บริโภค มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อสร้างจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงผู้สูงอายุในฐานะบุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคม และสมควรส่งเสริมให้คงคุณค่าไว้ให้นานที่สุด
2. เพื่อให้ประชากรทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมการ และมีการเตรียมการเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ
3. เพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี พึ่งตนเองได้ มีคุณภาพชีวิต และมีหลักประกัน
4. เพื่อให้ประชาชน ครอบครัว ชุมชน องค์กรภาครัฐ และเอกชน มีส่วนร่วมในการกิจด้านผู้สูงอายุ ด้วยตระหนักว่าเป็นการพัฒนาความมั่นคงของสังคมโดยรวมและถือเป็นการกิจสำคัญขององค์กร
5. เพื่อให้มีกรอบและแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนต่างๆ ในสังคมทั้งภาคประชาชน ชุมชน องค์กรภาครัฐ และเอกชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุได้ปฏิบัติงานอย่างประสานและสอดคล้องกัน

ที่มาและหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ

ที่มาของการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ

เมื่อปี พ.ศ.2527 กรมประชาสงเคราะห์ได้มีการจัดตั้งโครงการกองทุนส่งเสริมกิจการผู้สูงอายุ แต่ไม่สามารถกระจายบริการให้ครอบคลุมผู้สูงอายุในชุมชนเท่าที่ควร และมีกิจกรรมค่อนข้างจำกัด กรมประชาสงเคราะห์จึงพิจารณาที่จะให้กองทุนส่งเสริมกิจการผู้สูงอายุเอื้อประโยชน์สำหรับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหา และช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ทั้งในเขตเมือง และเขตชนบท เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างเหมาะสมโดยประสานสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ ได้ขอให้รัฐบาลมีนโยบายให้สวัสดิการผู้สูงอายุยากจนหรือถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ในลักษณะเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพรายเดือน

เป็นรายๆไป รายละ 200 บาท โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ.2535 และได้มีการมอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชนหรือเรียกสั้นๆว่าโครงการการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2536-2540 โดยผ่านกลไกของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จำนวน 62,373 หมู่บ้านๆ ละ 3-5 คน (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของชีวิต, 2547 : 34-35) จนถึงปี พ.ศ.2542 ภาวะเศรษฐกิจถดถอยรัฐบาลได้เพิ่มเงินเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุอีกคนละ 100 บาท ต่อคนต่อเดือน รวมเงินเบี้ยยังชีพที่ผู้สูงอายุได้รับคนละ 300 บาทต่อเดือน และเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2549 รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้เพิ่มเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน

วัตถุประสงค์การดำเนินงาน

1. เพื่อเป็นการกระจายบริการของรัฐให้แก่ผู้สูงอายุที่เดือดร้อนในชุมชน
2. เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้กับผู้สูงอายุว่ารัฐไม่ได้ทอดทิ้ง แต่พยายามให้ความช่วยเหลือและยังเห็นความสำคัญของผู้สูงอายุ
3. เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ในชุมชน โดยไม่ต้องเข้าไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ ซึ่งเป็นทางเลือกสุดท้ายสำหรับผู้สูงอายุ เนื่องจากการเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์เป็นการแยกผู้สูงอายุออกจากครอบครัวและชุมชน อีกทั้งเพื่อประหยัดงบประมาณของรัฐ เนื่องจากค่าใช้จ่ายต่อหัวของผู้สูงอายุในการเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ อยู่ที่ปีละ 13,236 บาทต่อคน (สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2549 : 18 อ้างถึงใน **นลินี โกล์ชิงชัยฤทธิ์**)

แนวทางการดำเนินงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 มีดังนี้

หลักเกณฑ์และขั้นตอนแนวทางปฏิบัติ มีดังนี้

1. ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ โดยจ่ายให้ผู้สูงอายุในอัตรารายละ 500 บาท/เดือน และวิธีการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ให้เป็นไปตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ.2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2549
2. ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์จะตั้งงบประมาณของตนเอง เพื่อสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพื่อให้ได้จำนวนคนและอัตรามากกว่าที่รัฐจัดสรรให้ตามข้อ 1. ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ตามแนวทางปฏิบัติดังนี้

2.1 หลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้ที่มีคุณสมบัติ ดังนี้

2.1.1 ผู้สูงอายุซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย

2.1.2 มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้

2.2 ขั้นตอนแนวทางปฏิบัติ

2.2.1 สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดแจ้งแนวทางการดำเนินงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายชื่อสำรองผู้สูงอายุ ที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดได้รับมอบหมายจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (ถ้ามี) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ

2.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนี้

1) คัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

1.1) ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้นำรายชื่อผู้สูงอายุ (ที่มีคุณสมบัติตามบัญชีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจและรายชื่อสำรองข้อ 2.2.1) เข้าที่ประชุมประชุมคมตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาคมเมืองสำหรับในเขตเทศบาลเพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาจัดลำดับผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามลำดับผู้ได้รับความเดือดร้อน

1.2) พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายนำรายชื่อที่จัดลำดับผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ข้อ (1.1) มาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ โดยให้มีรายละเอียดประกอบด้วย ชื่อ-สกุล อายุ และที่อยู่

1.3) พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายนำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ข้อ (1.2) ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่อื่น ๆ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด หากไม่มีผู้ใดคัดค้านให้นำบัญชีดังกล่าวเสนอผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติ ในกรณีที่มีการคัดค้านให้เสนอผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบก่อนเสนอผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติหรือถอดถอนรายชื่อ

2) การตั้งงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตั้งงบประมาณของตนเองหรือขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามอัตรา ดังนี้

2.1) ตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ตามอัตราที่กำหนดในระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ กล่าวคือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รายละ 500 บาท/เดือน

ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ.2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2549

2.2) การตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ เกินกว่าที่กำหนดตามข้อ (2.1) จะตั้งไม่เกินกว่าสองเท่าของอัตราที่กำหนดหรือไม่เกินกว่าหนึ่งพันบาท โดยให้เสนอสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและให้คำนึงถึงสถานการณ์คลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การจ่ายเงินในส่วนที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพ ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ให้แก่ผู้สูงอายุ ตามบัญชีรายชื่อที่ได้รับอนุมัติจาก ผู้บริหารท้องถิ่นตามข้อ (1.3) ในอัตราเดียวกับผู้ที่มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์งบประมาณจากรัฐ ตามข้อ (2.1) ให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องเสนอสภาท้องถิ่น

3.2) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้มีสิทธิตามข้อ (3.1) มากกว่าอัตราที่รัฐกำหนด สามารถจ่ายได้ไม่เกินกว่าสองเท่า ของอัตราที่กำหนดหรือไม่เกินกว่าหนึ่งพันบาท และให้เสนอสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติ โดย คำนึงถึงสถานการณ์คลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง จ่ายสมทบให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพจากรัฐเดิมในอัตราเดียวกันด้วย

3.3) ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้มีหน้าที่ในการจ่ายเงินดำเนินการ ดังนี้

3.3.1) จ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุเดือนละ 1 ครั้ง หรือจะจ่ายปีละ 2 ครั้ง (6 เดือนต่อ 1 ครั้ง) ก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหนังสือแสดงความประสงค์ใน การรับเงินสงเคราะห์ของผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์

3.3.2) การจ่ายเงินให้จ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีเงินฝาก ธนาคารก็ได้ตามหนังสือแสดงความประสงค์ของผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ และให้จ่ายแก่ผู้มี สิทธิได้รับเงินสงเคราะห์หรือผู้รับมอบอำนาจตามหนังสือมอบอำนาจจากผู้มีสิทธิได้รับเงิน สงเคราะห์

3.3.3) การเก็บรักษาหลักฐานการจ่ายหรือโอนเงิน ให้พนักงาน ส่วนท้องถิ่นผู้มีหน้าที่ในการจ่ายเงินเก็บรักษาหลักฐานการจ่ายหรือโอนเงินไว้เพื่อรอการตรวจสอบ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.3.4) การรายงานผลการดำเนินการ หลังจากที่ได้มีการจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์งวดแรกแล้วให้พนักงานส่วนท้องถิ่นรายงานผลการดำเนินการในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ให้สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดทราบ ตามแบบที่กำหนด

4) การตรวจติดตามผลให้สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดดำเนินการ ดังนี้

4.1) ตรวจติดตามการดำเนินการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพว่าเป็นไปตามแนวทาง และระเบียบที่กำหนดหรือไม่

4.2) ตรวจสอบหลักฐานการจ่ายหรือโอนเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3) รายงานผลการดำเนินการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแบบที่กำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการขอตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน สำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพในปีงบประมาณถัดไปภายในเดือนมีนาคมของทุกปี (กระทรวงมหาดไทย, 2548)

แนวทางการปฏิบัติงานในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

เพื่อดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 โดยมีนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก สร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอแก่การยังชีพหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้โดยจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่แสดงความจํานงโดยการขอขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับการสงเคราะห์ฯ

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ในการประชุมครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2552 ได้มีมติเห็นชอบร่างระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยกระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการรับลงทะเบียน ผู้สูงอายุเพื่อการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 ไว้ดังต่อไปนี้

1. คุณสมบัติผู้มีสิทธิ

ผู้มีคุณสมบัติได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

1.1 มีสัญชาติไทย

1.2 มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป โดยเป็นผู้ที่เกิดก่อนวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2492 (ในกรณีที่ในทะเบียนราษฎรไม่ปรากฏวันที่ เดือน เกิดให้ถือว่าบุคคลนั้นเกิดในวันที่ 1 มกราคม ของปีนั้น)

1.3 ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย หรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่จัดให้เป็นประจำ

2. การเตรียมการ

2.1 ให้เทศบาล/อบต. จัดตั้งศูนย์อำนวยการรับทะเบียนผู้สูงอายุเพื่อดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยมีนายกเทศมนตรี/นายก อบต. เป็นประธาน ปลัดเทศบาล/ปลัด อบต. เป็นเลขานุการ โดยมีกรรมการประกอบด้วย ตัวแทนคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพของเทศบาล/อบต. มีหน้าที่อำนวยการรับลงทะเบียนรวบรวมข้อมูล จัดทำประกาศบัญชีรายชื่อและประสานงานในการดำเนินงานให้เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อย

2.2 ให้เทศบาล/อบต. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานรับคำขอฯ คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติขึ้นหนึ่งชุดหลายชุดก็ได้ตามความเหมาะสมหรือปริมาณงาน คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติประกอบด้วย ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น และตัวแทนภาคประชาชนมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติผู้สูงอายุที่มาขอลงทะเบียนรับการสงเคราะห์และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการของผู้บริหารท้องถิ่น

2.3 ให้เทศบาล/อบต. กำหนดวัน เวลา และสถานที่รับลงทะเบียนผู้สูงอายุ ฯ โดยให้พิจารณาจัดสถานที่รับลงทะเบียน หมุนเวียนไปตามชุมชน/หมู่บ้านอย่างทั่วถึงเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้ให้มีสถานที่รับลงทะเบียน ณ ที่ตั้งสำนักงานเทศบาล/อบต. ด้วย โดยให้พิจารณาดำเนินการทุกวันไม่เว้นวันหยุดราชการ ในการนี้ให้จัดทำประกาศวัน เวลา และสถานที่ขึ้นทะเบียนเพื่อปิดประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันและพิจารณาดำเนินการประชาสัมพันธ์ใน

รูปแบบต่าง ๆ ตามความเหมาะสม โดยพิจารณาจัดทำป้ายแสดงสถานที่รับลงทะเบียนติดตั้งไว้ เพื่อให้ประชาชนทราบด้วย

2.4 ให้เทศบาล/ อบต. จัดพิมพ์หรือประสานการจัดพิมพ์ข้อมูลรายชื่อผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งเกิดก่อนวันที่ 1 เมษายน 2492 จากสำนักทะเบียนท้องถิ่นหรือสำนักทะเบียนอำเภอ เพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สูงอายุ โดยให้นายทะเบียนหรือผู้ช่วยนายทะเบียน พร้อมทั้งปลัดเทศบาล/อบต. หรือผู้แทน ลงนามรับรองเอกสารข้อมูลรายชื่อผู้สูงอายุที่สำนักงานทะเบียนจัดพิมพ์ทุกแผ่น

2.5 ให้เทศบาล/อบต. ตรวจสอบรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับเงินบำนาญได้ที่ผิดพลาด! การอ้างอิงการเชื่อมโยงหลายมิติไม่ถูกต้องหัวข้อหนังสือราชการ เรื่อง การเตรียมความพร้อมในการสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุเพื่อดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เพื่อให้ประกอบการตรวจสอบคุณสมบัติด้วย

2.6 ให้เทศบาล/อบต. ตรวจสอบและระมัดระวังกรณีผู้สูงอายุที่เสียชีวิตแล้วแต่อาจยังไม่ได้มีการจำหน่ายรายชื่อจากทะเบียนราษฎรเพื่อไม่ให้เกิดการทุจริตสวัสดิการในการขอรับเงิน

2.7 เมื่อสิ้นสุดการลงทะเบียนในแต่ละวันให้ เทศบาล/อบต. รายงานยอดผู้สูงอายุที่ขึ้นทะเบียนและมีคุณสมบัติครบถ้วนให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดทราบในวันถัดไป ยกเว้นกรณีวันหยุดราชการให้รายงาน ในวันราชการถัดไป

2.8 ให้เทศบาล/อบต. จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ตามนโยบายเร่งด่วน) เพื่อติดประกาศให้สาธารณะทราบ และใช้เป็นเอกสารประกอบการเบิกจ่ายงบประมาณต่อไป

2.9 ให้จังหวัดรายงานจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับสวัสดิการผู้สูงอายุในภาพรวมของจังหวัดแยกเป็นรายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสรุปงบประมาณแบบสำรวจข้อมูลจำนวนผู้สูงอายุเพื่อสนับสนุนการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 2552

3. ขั้นตอนการยื่นคำขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

3.1 แนวทางปฏิบัติของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยดังนี้

3.1.1 ประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ทราบสิทธิตั้งแต่ก่อนวันที่รับลงทะเบียนผู้สูงอายุ จนถึงวันสุดท้ายของการลงทะเบียน

3.1.2 ให้ผู้สูงอายุที่มีความประสงค์ขอลงทะเบียนดำเนินการ ดังนี้

1) ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดโดยผู้สูงอายุต้องมายื่นคำขอรับเงินสวัสดิการผู้สูงอายุด้วยตนเอง หรือในกรณีมีความจำเป็นที่ไม่สามารถมาลงทะเบียนด้วยตนเอง

ได้ ผู้สูงอายุอาจมอบอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้อื่นเป็นผู้ยื่นคำขอลงทะเบียนแทน ในกรณีที่มีผู้รับมอบอำนาจมาลงทะเบียนแทน ขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบ อย่าให้มีการทุจริต สวมสิทธิ หรือหลอกลวงผู้สูงอายุ

2) ให้ผู้สูงอายุหรือผู้รับมอบอำนาจ กรอกรายละเอียดคำขอตามแบบที่กำหนด (แบบคำขอขึ้นทะเบียนสวัสดิการผู้สูงอายุเพื่อดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552) โดยลงทะเบียนตาม วัน เวลา สถานที่ที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด

3) ผู้สูงอายุต้องนำหลักฐานเอกสารแสดงตน ดังนี้

3.1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่าย พร้อมสำเนา

3.2) สำเนาสมุดบัญชีธนาคาร ในกรณีที่ประสงค์ขอรับเงินผ่านธนาคาร

4) การแจ้งความจำนงรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งดำเนินการได้โดยวิธีใดวิธีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

4.1) รับเงินสดด้วยตนเอง

4.2) โอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้สูงอายุที่มีสิทธิรับเงิน

4.3) โอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับเงิน

หมายเหตุ ในกรณีที่มิได้ใช้จ่ายในการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคาร ให้หักค่าใช้จ่ายจากเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้น ทั้งนี้ ให้เทศบาล/อบต. ชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร และชี้แจงต่อผู้สูงอายุหรือผู้รับมอบหมายอำนาจมาลงทะเบียนให้ทราบก่อนที่จะแจ้งความจำนงรับเงิน เพื่อเป็นการป้องกันการร้องเรียนในภายหลัง

5) เจ้าหน้าที่รับคำขอฯ ตรวจสอบหลักฐานประกอบคำขอ และคุณสมบัติผู้สูงอายุจากข้อมูลทะเบียนราษฎรที่จัดทำโดยสำนักงานทะเบียนอำเภอ/ท้องถิ่น และตรวจสอบข้อมูลผู้ที่ได้รับบำนาญได้ที่ **ผิดพลาด! การอ้างอิงการเชื่อมโยงหลายมิติไม่ถูกต้อง** หัวข้อหนังสือราชการ เรื่อง การเตรียมความพร้อมในการสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุเพื่อดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล

6) เทศบาล / อบต. จัดทำและประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาล/อบต. โดยในการจัดทำบัญชีรายชื่อฯ ดังกล่าว ให้จัดเรียงลำดับที่ผู้สูงอายุทั้งเขตเทศบาล / อบต. โดยเรียงตามชุมชน/หมู่บ้าน และบ้านเลขที่ จากนั้นย่อไปหามาก ลักษณะเดียวกับ

การจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยให้นายกเทศบาล/นายก อบต. ลงนามในบัญชี และลงนามกำกับในบัญชีรายชื่อทุกแผ่น

ในกรณีที่ผู้สูงอายุในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาล/อบต. ขาดคุณสมบัติลงไม่ด้วยกรณีใด ๆ ให้เทศบาล/อบต. จัดทำประกาศเพื่อยกเลิกรายชื่อผู้สูงอายุบุคคลดังกล่าวจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ และปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย

4. การตรวจสอบ

4.1 ให้เทศบาล/อบต. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องและโปร่งใส

4.2 หากมีการร้องเรียนการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด/อำเภอ ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและหากพบว่ามี การดำเนินการที่มีเจตนาทุจริตให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด/อำเภอ ดำเนินการทั้งทางอาญาและวินัยราชการตามความเหมาะสม และแจ้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยด่วนต่อไป (สำนักส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม, 2552)

ปัญหาที่ทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถเข้าใช้บริการ

ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถเข้าใช้บริการนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเด็นใหญ่ดังนี้ (สำนักส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม, 2552)

1. ปัญหาการรับรู้ และความเข้าใจของผู้สูงอายุต่อข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ผู้สูงอายุกล่าวถึงปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ตามหน่วยงานภาครัฐที่จัดบริการได้ว่า การรับรู้เรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดบริการสำหรับผู้สูงอายุ และการทำความเข้าใจในการเข้าใช้บริการเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้ผู้สูงอายุทราบ เข้าใจและสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ได้มากที่สุด ส่วนปัญหาการรับรู้ข่าวสารและปัญหาการจัดบริการไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ผู้สูงอายุกล่าวถึงปัญหานี้ว่า เป็นเพราะช่องทางการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิมีน้อยเกินไป จึงไม่ทราบหรือการประชาสัมพันธ์ใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงบริการ

2. ปัญหาด้านสภาพร่างกายของผู้สูงอายุต่อข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ การที่ผู้สูงอายุไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ หรือมีภาวะสุขภาพที่ไม่เอื้ออำนวยให้เดิน ทางไปใช้บริการนอกบ้าน จึงทำให้ไม่ได้รับการบริการนั้น โดยระบุว่า ปัญหาหลัก ๆ คือ การเดินทางของผู้สูงอายุ จึงคิดว่ารัฐน่าจะมีการจัดบริการที่เข้ามาบริการผู้สูงอายุถึงที่บ้านให้มากขึ้น เช่น การให้บริการตรวจโรค การเยี่ยมบ้าน และการให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพปัญหาด้านสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถเข้าถึงการบริการที่รัฐจัดให้ตาม พ.ร.บ. ได้

3. ปัญหาการประชาสัมพันธ์บริการต่าง ๆ ของรัฐไม่ทั่วถึง การที่ผู้สูงอายุเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ คือ การที่รัฐไม่มีการประชาสัมพันธ์ที่ทั่วถึงและครอบคลุม ทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถ

รับรู้ได้ว่าการจัดสวัสดิการนั้น ๆ ขึ้นมาเพื่อให้บริการสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะ เช่น บริการทางด้านการให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมาย การศึกษา การฝึกอบรมอาชีพ ซึ่งเป็นบริการที่ควรจะมีการประชาสัมพันธ์ที่ดีกว่านี้

4. ปัญหาการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้ให้บริการ การให้บริการของหน่วยงานภาครัฐเองเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการบริการด้านต่าง ๆ ของผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก ทั้งการให้บริการที่ถือได้ว่ายังไม่มีความเป็นธรรมและได้รับสิทธิเท่าเทียมกัน การจัดบริการไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประโยชน์ต่อผู้สูงอายุตาม พ.ร.บ.

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เป็นขั้นตอนการนำมาตรการหรือแนวทางการดำเนินงานของนโยบายที่ระบุไว้ไปแปลงเป็นกิจกรรมต่างๆ การนำนโยบายที่กำหนดไว้อย่างดีไปปฏิบัติให้เกิดผลถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก เพราะว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องและสังคมส่วนรวม ซึ่งแต่ละนโยบายอาจจะส่งผลดีและผลเสียที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องอาศัยองค์การ หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่างๆ เพื่อให้นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มยุรี อนุมานราชชน (2548 : 208) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานลุล่วงตามวัตถุประสงค์การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

ธีรพันธ์ อินตะปาน (2551 : 9) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เป็นกระบวนการ เป็นผลต่อเนื่อง มาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย มีความต่อเนื่องและเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าผลการปฏิบัติได้มาอย่างไร

แวนมีเตอร์ และแวนฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1974 อ้างถึงใน อธิสรศักดิ์ อินทร์ตรา, 2542 : 50) อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความพยายามทั้งของรัฐ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่จะกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่ง

ได้ตัดสินใจไว้แล้วให้อยู่ในรูปของการกระทำ และได้อธิบายว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือตัวแปรที่สำคัญคือ

1. วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบายในการศึกษาปัจจัยอะไรที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของนโยบาย สิ่งที่สำคัญสิ่งแรกก็คือ จะต้องทำการวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากการบรรลุวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่จะใช้ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงใช้วัตถุประสงค์เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ วัตถุประสงค์เป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและง่ายต่อการเข้าใจ

2. ทรัพยากร นโยบายนอกจากจะมีวัตถุประสงค์และมาตรฐานที่กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว จะต้องมีการระบุทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรในที่นี้หมายถึง ทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้ต่าง ๆ และงบประมาณ รวมทั้งความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณด้วย เพราะบางครั้งมีงบประมาณเพียงพอ แต่ประสบปัญหาความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณ ไม่สามารถนำงบประมาณออกมาใช้ได้ทันทีต่อเหตุการณ์ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้น ล้มเหลวได้

3. การสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายในระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้รับผิดชอบในหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องมีข้อมูลและข่าวสาร ที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้นการสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติและระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานด้วยกัน จึงมีความสำคัญมาก การสื่อสารที่ถูกต้องรวดเร็วและต่อเนื่องตลอดจนไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน นอกจากนั้นการสื่อสารภายในหน่วยงานเดียวกันต้องมีประสิทธิภาพด้วย

4. คุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีปัจจัยหลายประการอันมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

4.1 จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ

4.2 ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชา หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ

4.3 ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น การสนับสนุนที่ได้รับจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

4.4 ความสำคัญของหน่วยงานที่รับผิดชอบเอง

4.5 ระดับการสื่อสารแบบเปิดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน

4.6 สายสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ

5. สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมีผลหรืออิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในขณะนั้น อันได้แก่

5.1 ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในพื้นที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ๆ เพียงพอหรือไม่ที่จะช่วยผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล

5.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่สำคัญ ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการนั้น

5.3 ประชาชนในพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความเห็นดังกล่าวจริงจังกี่ไหน

5.4 ผู้นำต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วย หรือคัดค้านต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.5 ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่ชอบพรรคการเมืองใด และพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นอย่างไรต่อเรื่องนี้

5.6 กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหว เพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่ อย่างไร

6. คุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งที่จะมีอิทธิพลหรือมีผลต่อสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณสมบัติดังกล่าว ได้แก่

6.1 ความรู้ ความชำนาญทางเทคนิค และทักษะทางการเมือง

6.2 ทักษะของผู้นับถือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6.3 ผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

6.4 ค่าใช้จ่ายของผู้ปฏิบัติ

6.5 อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

เจอร์ เอ็ดเวิร์ด และ ไอรา ชานสกี (George Edwards and Ira Sharkansky, 1979 อ้างถึงใน อธิสรณ์ อินทร์ตรา, 2542 : 55) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการการศึกษาระบบราชการคือผู้ที่คุมกำลังคนงบประมาณวัสดุและครุภัณฑ์และอำนาจทางกฎหมายของรัฐบาลข้าราชการเป็นกลุ่มเดียวที่ได้รับมอบอำนาจในการนำนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติจากทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ความสำคัญของหน่วยงานราชการที่เป็นหัวใจของกระบวนการไปสู่ภาคปฏิบัติตนเอง

ทำให้ต้องศึกษากลไกและพฤติกรรมต่าง ๆ ในองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามี ส่วนกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายอย่างไร และได้เสนอแนวความคิดว่าปัจจัยที่มี ผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพที่สำคัญมี 5 ประการ คือ

1. การติดต่อสื่อสาร (Communication) เป็นปัจจัยแรกที่ทำให้การนำนโยบายไปสู่ การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ บุคคลต่าง ๆ ที่รับผิดชอบต้องรู้หน้าที่ และบทบาทของ ตนเองว่าจะต้องทำอะไรบ้าง เมื่อไร และอย่างไร การสั่งงานต้องสั่งให้ตรงจุดชัดเจนไม่คลุมเครือและ ถูกต้อง อีกทั้งจะต้องไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่น ๆ

2. ทรัพยากร (Resources) เป็นปัจจัยที่สำคัญเพราะการมีทรัพยากรที่สมบูรณ์และเพียงพอ ย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรเหล่านี้ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ อาคาร สถานที่ ตลอดจนเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และต้องมีความคล่องตัวที่จะใช้

3. ภูมิหลังและค่านิยมของผู้ปฏิบัติ (Disposition of Implementators) การนำนโยบายไปสู่ การปฏิบัติผู้ปฏิบัติเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้นโยบายหรือโครงการนั้นบรรลุผล สำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งนี้เพราะผู้ปฏิบัติมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจ และตัดสินใจจึงเป็นการเปิดช่องทาง ให้ผู้ปฏิบัติมีโอกาสที่จะบิดเบือนเจตนารมณ์ของนโยบายได้ เช่น เลือกปฏิบัติเฉพาะคำสั่งหรือข้อบังคับ ที่ไม่ขัดกับความรู้สึก ค่านิยม และผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเมื่อไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือข้อปฏิบัติใด อาจบิดเบือนคำสั่งหรือข้อปฏิบัตินั้นทำให้ผลลัพธ์ที่ออกมาต่างกับเจตนารมณ์เดิมของนโยบาย นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติส่วนมากมักมีความรู้สึกว่าคุณมีความรู้ในเรื่องที่ตนรับผิดชอบมากกว่าใครอื่น บางครั้งเห็นว่า นโยบายไม่ค่อยตรงกับตนคิด อาจปฏิบัติงานเป็นปฏิกิริยากับนโยบายเลยก็ว่าได้

4. โครงสร้างของระบบราชการ (Bureaucratic Structure) และขั้นตอนมาตรฐานใน การทำงาน (Standard Operating Procedures) ในการทำงาน ปัจจัยนี้มีความสำคัญมากในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ เพราะเป็นกรอบที่คอยกำกับมิให้ข้าราชการดำเนินงานออกนอกแนวทางที่กำหนด และเป็นกลไกที่ช่วยให้ข้าราชการสามารถจัดการกับปัญหาและงานที่รับผิดชอบ โดยไม่ต้องคิดและ วิเคราะห์เพื่อค้นหาวิธีที่ดีที่สุดในการทำงานและวิธีการทำงานถูกกำหนดเป็นขั้นตอนตามลำดับชั้น การบังคับบัญชาประกอบไปด้วยกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ทางราชการ ดังนั้นถ้ากฎระเบียบ ข้อบังคับ ต่าง ๆ และขั้นตอนการปฏิบัติงานตลอดจนลำดับชั้นการบังคับบัญชา มีจำนวนมากและขาด ความยืดหยุ่น ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

5. การติดตามตรวจตรา (Follow – up) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จ มากน้อยแค่ไหน นอกจากนี้จะขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการดังกล่าวแล้ว การติดตามผลการทำงานก็เป็น ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ ผู้รับผิดชอบระดับสูง ควรหมั่นตรวจตราติดตามการปฏิบัติงานของ ผู้ใต้บังคับบัญชาสม่ำเสมอว่า งานที่ได้รับมอบหมายไปนั้นดำเนินไปได้ผลเพียงใด มีอุปสรรคและ

ปัญหาอะไรบ้าง เพื่อที่จะให้แก้ไขให้ลุล่วงไปการติดตามผลอย่างสม่ำเสมอ อาจก่อให้เกิดผลเสียหายนั่นนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ

วิลเลียม (Williams, 1981 อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน, 2547 : 208) ได้ให้คำนิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์กรให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งต้องมีการจัดหาเตรียมวิธีการทั้งหลาย เพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ จนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ

เพรสแมนและวิลดาฟสกี (Pressman & Wildavsky, 1973 อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน, 2547 : 208) ได้เน้นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น จึงต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนแล้วมีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิด ผลลัพธ์ออกมา

มาสมาเนียนและซาบาเทีย (Mazmanian & Sabatier, 1983 อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน, 2547 : 208) ได้ให้ความคิดเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ คือ การพิจารณาผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย การยินยอมปฏิบัติตามของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการกิจกรรมที่เป็นรูปประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนดการออกแบบองค์กร และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินโครงการที่กำหนดไว้

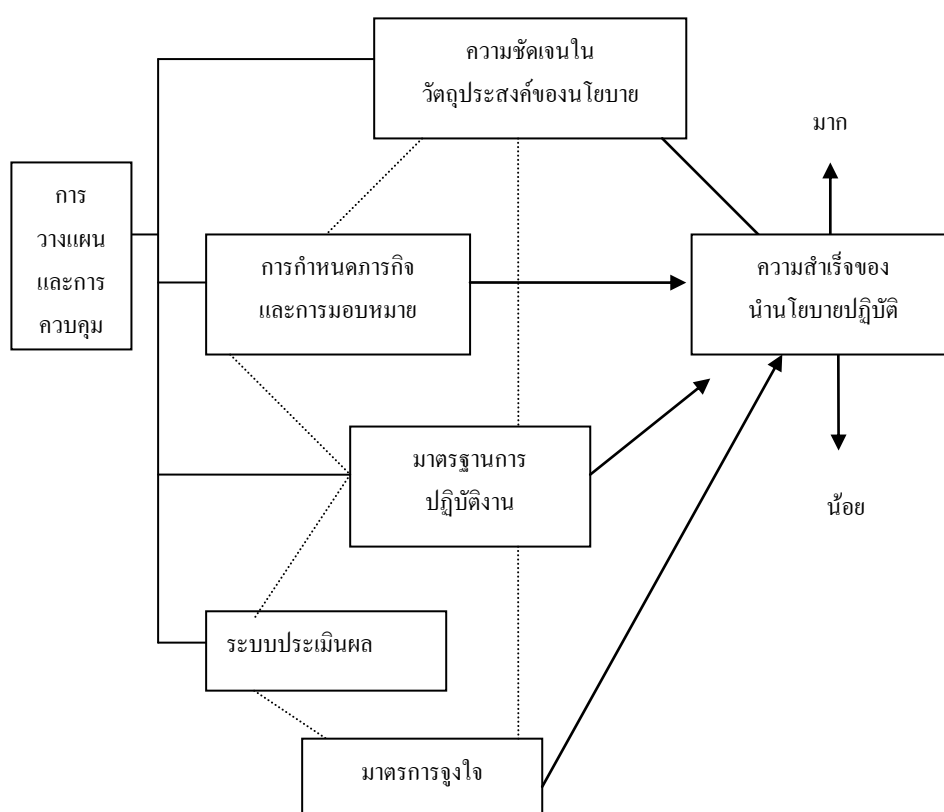
ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2548 : 135-151) ได้ทำการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่าน รวมทั้งนำประสบการณ์ที่ผ่านมา พัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ ดังนี้

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่า “นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มี

การมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่างๆ ขององค์กรมีระบบ
 วัดผลการปฏิบัติงานตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ” ดังนั้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้นำ
 นโยบายไปปฏิบัติต้องเข้าใจความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนอย่างถ่องแท้เพื่อ
 นำไปกำหนดภารกิจและมอบหมายงานให้แก่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ
 นโยบาย นอกจากนี้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานมี
 ระบบวัดผลการปฏิบัติงาน การสร้างแรงจูงใจ และระบบการให้คุณให้โทษที่ชัดเจนและเป็นธรรม

ภาพที่ 2.2 ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล

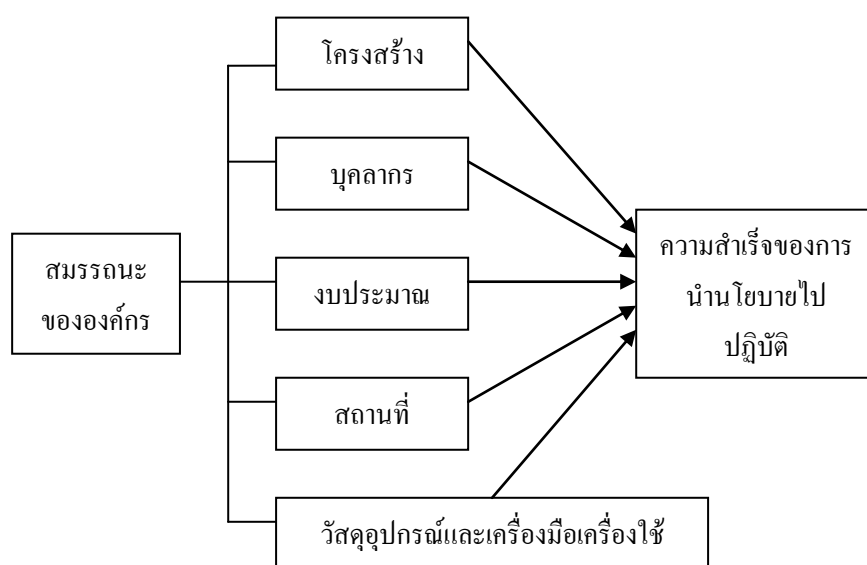


(วรเดช จันทรศร, 2548 : 135)

2. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎี
 องค์กร เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบาย
 ไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะ
 ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้
 จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม ซึ่งประกอบด้วย 5 ปัจจัย ได้แก่ โครงสร้างองค์กรที่
 เหมาะสมกับภาระงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ภายในองค์กร

ต้องประกอบด้วย บุคลากรซึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรยังต้องมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ สถานที่ที่ใช้ดำเนินงานต้องเอื้อต่อการดำเนินงาน และได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ

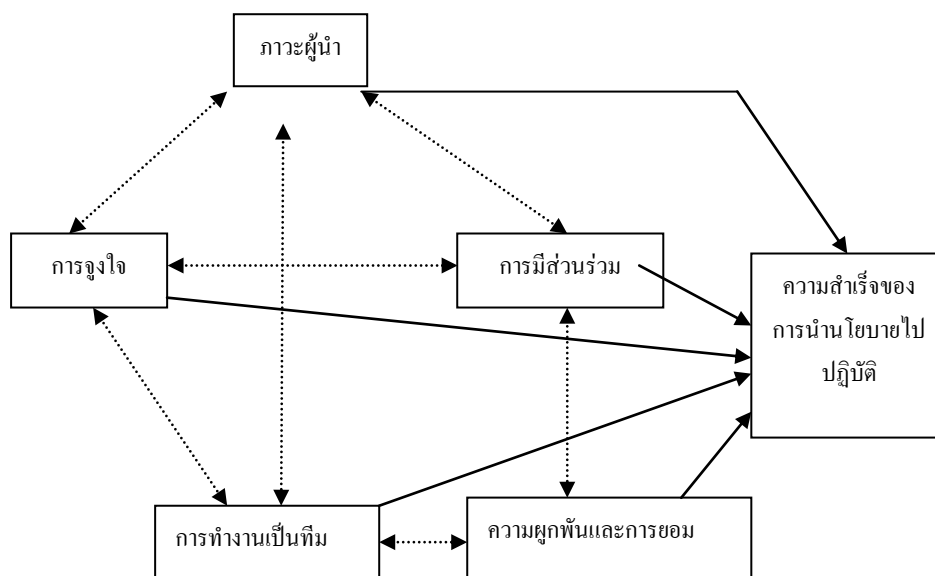
ภาพที่ 2.3 ตัวแบบด้านการจัดการ



(วรเดช จันทรศร, 2548 : 136)

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร ตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม (Participation) ขององค์กรเป็นสำคัญ โดยมองว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นการนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจการใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์กร การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุมหรือการใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา

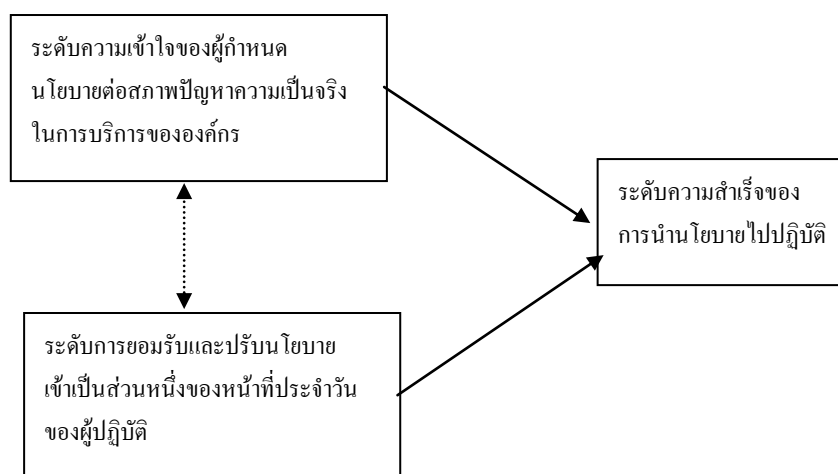
ภาพที่ 2.4 ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร



(วรเดช จันทรศร, 2548 : 137)

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทาง รูปนัย (Formal Positions) แต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์กร คือ สมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณญาณโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชน (Street-Level Bureaucrats) อย่างใกล้ชิด สามารถใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การขัดเขี่ยคตินโยบายใหม่ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับ ดังนั้นความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่เกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารนโยบายที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า

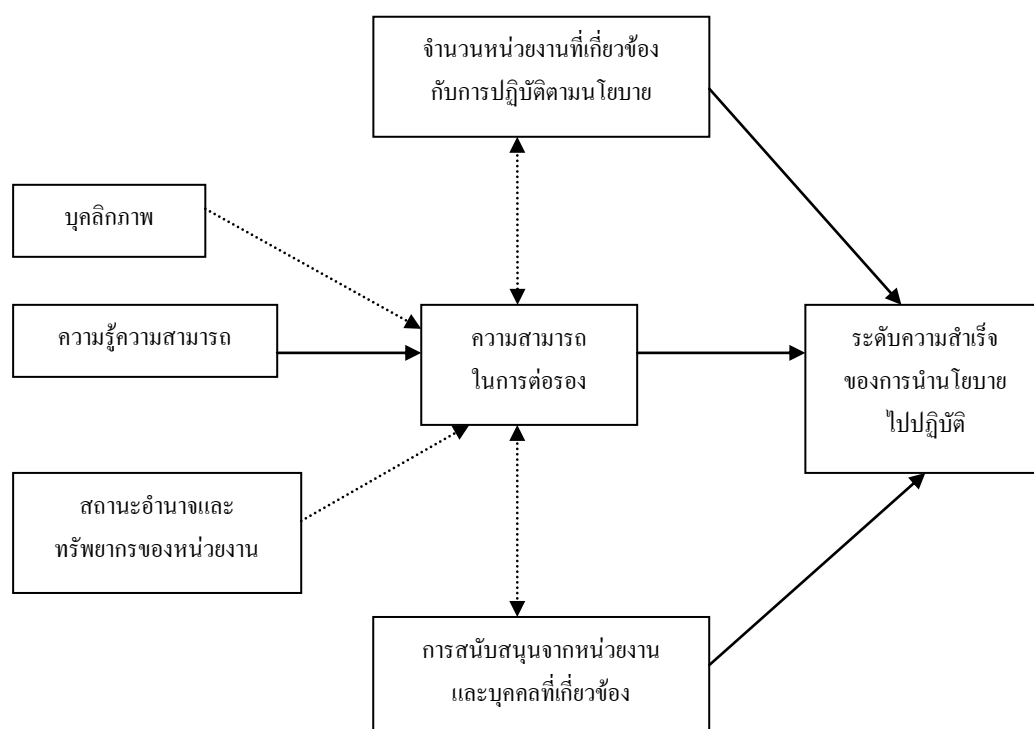
ภาพที่ 2.5 ตัวแบบทางกระบวนการของทางราชการ



(วรเดช จันทรศร, 2548 : 138)

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคลากรที่เป็นตัวแทนองค์กร กลุ่ม หรือสถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างการยอมรับ (Consensus) และการมีส่วนร่วม เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ยาก เพราะนโยบายคือ การเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องต้น ดังนั้น ความสามารถในการเจรจาต่อรองประนีประนอม การแสวงหาแรงสนับสนุนจากภายนอกในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติกับบุคคลหรือกลุ่มต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย

ภาพที่ 2.6 ตัวแบบทางการเมือง



(วรเดช จันทรศร, 2548 : 139)

6. ตัวแบบการบูรณาการ เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญที่มาจากตัวแปรอื่นๆ ทั้ง 5 ตัวแบบ เช่น มีการนำตัวแปรบางตัวจากตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ ตัวแบบทางกระบวนการระบบราชการ และตัวแบบทางการเมือง โดยได้กำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

6.1 ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญ ในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่างๆ คือความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตามควบคุม การประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

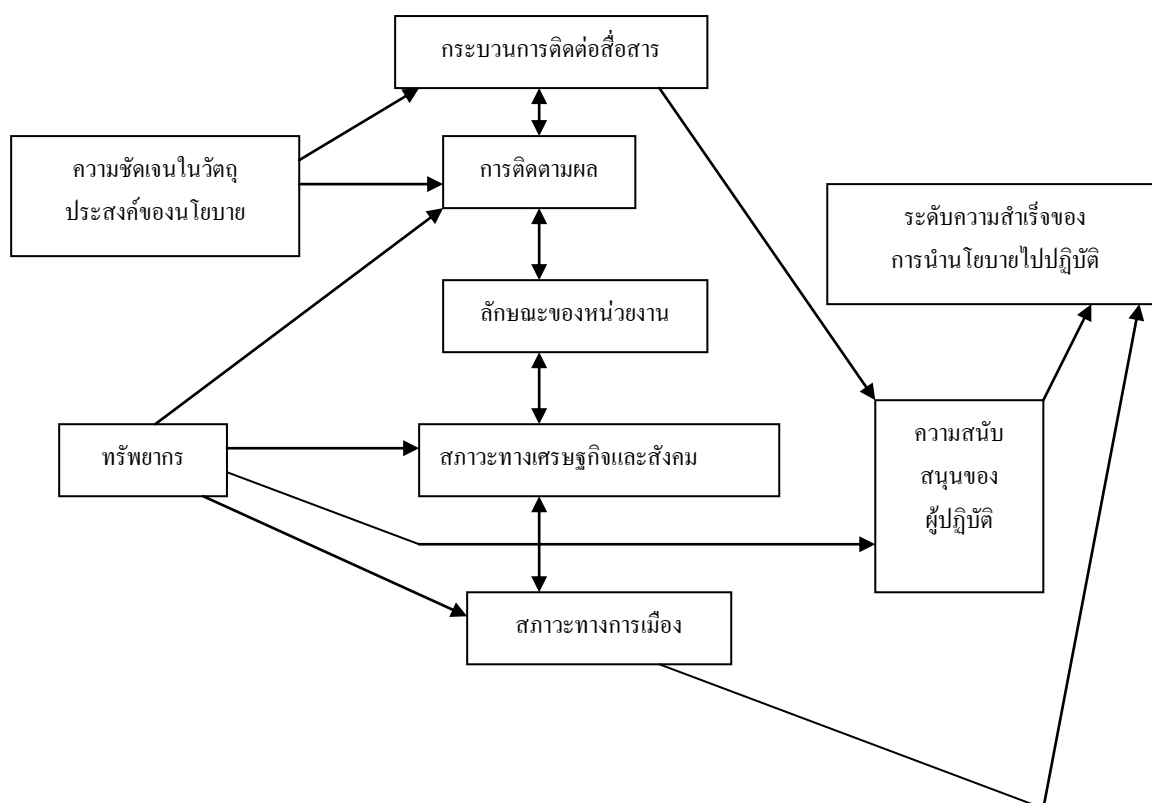
6.2 ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์การ หรือหน่วยงานที่นำ นโยบายไปปฏิบัติ ตามตัวแปรนี้ นโยบายจะสามารถสำเร็จได้นั้นขึ้นอยู่กับองค์การที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น องค์การหรือหน่วยงานที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติต้องมีโครงสร้างภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจ ระบบข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอ มีระบบการจัดสรร

งบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้และมีสถานที่ที่เอื้ออำนวยต่อการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ

6.3 ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธี จูงใจในเชิงบวก แก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น มีการให้รางวัล ชมเชย หรือยกย่อง สามารถสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่นๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

6.4 ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก เกิดจากความสามารถของบุคลากรที่เป็นตัวแทนขององค์กร และความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัวแปรนี้ ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่น ระดับการสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

ภาพที่ 2.7 ตัวแบบทั่วไป



(วรเดช จันทรศร, 2548 : 140)

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วิชัย รูปจำดี (2541 : 47) ได้อธิบายถึงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นขั้นตอนที่ต้องอาศัยกลไกทางนโยบายมารองรับ เช่น หน่วยงานปฏิบัติต่างๆ ทรัพยากร เครื่องอำนวยความสะดวก ตลอดจนระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติเพื่อให้นโยบายสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ดั่งนั้น จำเป็นต้องมีขั้นตอนย่อย ดังนี้

1. การเผยแพร่และถ่ายทอดเทคโนโลยี (Policy Adoption) เป็นการนำนโยบายที่กำหนดได้มาเผยแพร่ให้ผู้ปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องรับรู้เกิดความเข้าใจ ยอมรับและให้ความร่วมมือ การถ่ายทอดนโยบายจึงรวมถึงการประชาสัมพันธ์นโยบาย การอธิบายแปลความหมายและการหาแนวร่วมเพื่อให้นโยบายได้รับการสนับสนุนด้วยดี

2. การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Transfer) เป็นการเตรียมแผนรองรับนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติอย่างชัดเจน เนื่องจากโดยทั่วไปนโยบายจะต้องอยู่ในสภาพที่เป็นนามธรรม จำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายและวิธีการปฏิบัติให้ชัดเจนอยู่ในรูปแผน จึงจะทำให้สามารถดำเนินการออกมาเป็นผลได้

3. การกำกับควบคุมนโยบาย (Policy Control) ในช่วงการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความจำเป็นต้องกำกับติดตามดูแล้วขั้นตอนต่างๆ ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาข้อขัดข้องหรือไม่อย่างไร ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับความเป็นจริง

ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546 : 184) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ นั้นขึ้นอยู่กับปฏิบัติ ซึ่งผลของการปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับการบริหารแผนงานและโครงการกล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเปลี่ยนนโยบายออกมาเป็นแผน (Plan) แผนงาน (Program) และโครงการ (Project) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ และในการปฏิบัติจะต้องพิจารณาถึงองค์กร บุคลากร และความพร้อมด้านอื่นๆ ที่เป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล

จากการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการนำแผน แผนงาน และโครงการ ความพร้อมขององค์กร บุคลากร และทรัพยากรทางการบริหาร จึงเป็นปัจจัยที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

มยุรี อนุมานราชชน (2547 : 72) ได้กล่าวถึง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. การสื่อข้อความ วัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายที่นำมาสื่อความอย่างชัดเจน ถูกต้อง ครบถ้วน และคงเส้นคงวา ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจตรงตามความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ เมื่อการสั่งการชัดเจนถูกต้อง ครบถ้วนย่อมทำให้ไม่เกิดความสับสนคลุมเครือในความเข้าใจของฝ่ายปฏิบัติงาน ความคลุมเครือของการสื่อข้อความอาจเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานใช้ดุลยพินิจของตนซึ่งแตกต่างไปจากความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบาย ลักษณะการสื่อข้อความดังกล่าวจึงส่งผลทางตรงต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังส่งผลทางอ้อมต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ การสื่อข้อความมีความสัมพันธ์กับการใช้ทรัพยากรในการดำเนินงาน ทักษะของผู้ปฏิบัติงานและโครงสร้างของระบบราชการ โดยความสัมพันธ์ระหว่างการสื่อข้อความกับผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับปัจจัยทั้งสามในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ทรัพยากรขององค์กร ทั้งบุคลากร/ผู้ปฏิบัติงาน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และสารสนเทศ ต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้ว่าผู้ปฏิบัติงานจะมีความเข้าใจอย่างดีในวัตถุประสงค์และแนวทางการปฏิบัติงานผ่านทางการสื่อข้อความ แต่ถ้าผู้ปฏิบัติงานขาดปัจจัยทางการบริหารข้างต้นก็ไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผู้บริหารซึ่งรับผิดชอบในความสำเร็จของนโยบายจึงต้องจัดหาทรัพยากรมาให้พร้อมตามความต้องการในช่วงเวลาหนึ่งๆ ตามกำหนดเวลาที่วางแผนไว้

3. ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน มีความสำคัญต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีความสามารถและมีความเข้าใจในนโยบายอย่างแท้จริงตรงตามที่ผู้กำหนดนโยบายปรารถนา อาจใช้ดุลยพินิจในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามทัศนคติของตนนอกเหนือไปจากผลประโยชน์ส่วนตนและหรือผลประโยชน์ขององค์กรที่ตนสังกัดอยู่ สถานการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานตามนโยบาย ทักษะของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อนโยบายย่อมส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. โครงสร้างของระบบราชการ ได้แก่ ระเบียบข้อบังคับ มาตรฐานหรือแบบแผน การปฏิบัติงาน การแบ่งส่วนงานขององค์กร ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในองค์กร และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เหล่านี้ล้วนมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือ

ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้ว่าผู้ปฏิบัติงานจะมีทัศนคติด้านบวกต่อนโยบาย ทรัพยากรมีจำนวนเพียงพอ และการสื่อข้อความที่เข้าใจอย่างถูกต้องแล้วก็ตาม

ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546 : 186) กล่าวว่า ปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จดังนี้

1. เป้าหมายต่างๆ ของนโยบาย ตลอดจนแนวทางปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดอย่างแน่ชัด ทั้งนี้เพื่อป้องกันการบิดเบือนแก้ไขในขณะปฏิบัติการ หรืออย่างน้อยที่สุดจะต้องอยู่ในระดับที่สามารถใช้อ้างอิงสำหรับการติดตามประเมินผลและจัดซื้อจัดจ้างพิพาทได้
2. นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้นต้องตั้งอยู่บนหลักเหตุผล สามารถที่จะแยกแยะความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำเข้า กิจกรรม และผลผลิตของนโยบายได้ รวมทั้งจะต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานปฏิบัติการอย่างเพียงพอที่จะบังคับใช้ หรือให้บริการต่างๆ ได้ โครงสร้างการดำเนินงานจะต้องถูกกำหนดขึ้นมาให้เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นการจัดรูปแบบ การประสานงานทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การสร้างระเบียบวิธีการตัดสินใจในการปฏิบัติงานที่แน่นอน การอนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณที่เพียงพอ และต่อเนื่อง รวมทั้งการเปิดโอกาสให้สามารถรับการสนับสนุนจากภายนอก
3. บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติการต้องมีความพร้อมและความผูกพันในการทำงาน ต้องยอมรับในเป้าหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยเฉพาะในระดับสูงต้องมีขีดความสามารถทั้งด้านการจัดการและการเมือง
4. นโยบายที่จะปฏิบัติตามนั้นต้องการแรงสนับสนุนจากภายนอก เช่น กลุ่มผลประโยชน์ ผู้มีอำนาจและอิทธิพลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป หรืออย่างน้อยที่สุดควรที่จะเป็นกลางไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้ขัดขวาง
5. การเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่แปรผันตามกาลเวลาต้องไม่รุนแรงพอที่จะมากระทบต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาใหม่นั้น จะต้องไม่ขัดแย้งหรือลดความสำคัญของนโยบายที่กำลังดำเนินอยู่

แนวทางการดำเนินการตามนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

แนวคิดพื้นฐานและหลักการ

แนวคิดพื้นฐานและหลักการที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การคิดและวางแผนการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ ประกอบด้วย

1. การเห็นคุณค่าผู้สูงอายุ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาคม กลุ่มองค์กรชุมชนจะต้องมีค่านิยมที่เห็นคุณค่าของผู้สูงอายุว่ามีความสำคัญต่อสังคม และชุมชนท้องถิ่น
2. เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องตระหนักว่าการจัดสวัสดิการเพื่อการสงเคราะห์และพัฒนาผู้สูงอายุ ถือเป็นภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่ต้องให้บริการและจัดสวัสดิการการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ
3. สร้างค่านิยมการอยู่ร่วมกันกับผู้สูงอายุ ถือเป็นความร่วมมือของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมคิด ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติเพื่อให้การสงเคราะห์และพัฒนาผู้สูงอายุเป็นไปอย่างยั่งยืน

ในด้านหลักการการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ได้มีแนวทางการวางนโยบายและวางแผน ดังนี้

1. ยึดหลักการมีส่วนร่วม โดยการรณรงค์ในเชิงความคิดเพื่อให้ทุกภาคส่วนในชุมชนเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ และก่อให้เกิดค่านิยมการอยู่ร่วมกันกับผู้สูงอายุ ซึ่งเห็นว่าผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรที่สำคัญ ที่จะป็นเสาหลักแห่งภูมิปัญญาให้กับท้องถิ่นและควรจะได้จัดเวทีประชาคมเพื่อระดมความคิดวางนโยบายและแผนงานเพื่อการจัดสวัสดิการสงเคราะห์ผู้สูงอายุและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ
2. ยึดหลักประสานงานกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการประสานกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น เพื่อแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ เพื่อเป็นพี่เลี้ยง และเพื่อให้เป็นที่ปรึกษา แนะนำ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และแนวทางการจัดสวัสดิการสงเคราะห์ผู้สูงอายุรวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ
3. ยึดหลักการศึกษาข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลด้านผู้สูงอายุ ที่ได้จัดเก็บรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบสามารถรู้จำนวน และโครงสร้างผู้สูงอายุของชุมชนท้องถิ่นรวมทั้งการรู้ศักยภาพผู้สูงอายุทั้งที่พึ่งตนเองไม่ได้ ซึ่งจะต้องจัดไว้เป็นทำเนียบข้อมูลผู้สูงอายุ
4. ยึดหลักการเตรียมกลไกการทำงานด้านผู้สูงอายุโดยเฉพาะบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมที่จะรับผิดชอบงานบริการและการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ และ

อาสาสมัคร ตลอดจนการจัดให้มีคณะกรรมการด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ ดังนั้นจึงต้องจัดการวางแผนเตรียมการในเรื่อง บุคลากรงบประมาณ สถานที่เครื่องมือ และความรู้ความเข้าใจแนวทางการพัฒนา

การดำเนินงานเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ได้กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุในเรื่องของการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม ในมาตรา 11 (11) ซึ่งประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ทั้งนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนข้อมูลให้กับกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการนำไปกำหนดนโยบายในเรื่องการดำเนินงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

สำหรับการติดตามผลการดำเนินงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ได้อาศัยกลไกของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ในการรับทราบสถานการณ์ ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะการดำเนินงาน นอกจากนี้ในส่วนภูมิภาคจะมีสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นหน่วยประสานการดำเนินงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในระดับพื้นที่

เนื่องจากปัจจุบันระดับค่าครองชีพมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อัตราค่าเบี้ยยังชีพที่ผู้สูงอายุได้รับอยู่ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ กระทรวงมหาดไทยจึงขออนุมัติหลักการจากคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากอัตราเดิมคนละ 300 บาทต่อเดือน เป็นอัตราคนละ 500 บาทต่อเดือน โดยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ลงมติอนุมัติในหลักการให้ปรับเพิ่มตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

คุณสมบัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย มีดังนี้

1. มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ในกรณีที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นเหมือนกันให้ผู้ที่มีความเดือดร้อนกว่า หรือผู้ที่มีปัญหาซ้ำซ้อน หรือผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารยากต่อการเข้าถึงบริหารของรัฐเป็นผู้ได้รับการพิจารณาก่อน

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำกรอบค่าของงบประมาณในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ใน 75 จังหวัด จำนวน 1,872,182 คน เป็นเงิน 11,233,092,000 บาท และกรุงเทพมหานครได้จัดทำกรอบค่าของงบประมาณในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุใน กทม. จำนวน 19,726 คน เป็นเงินงบประมาณ 118,356,000 บาท (เพิ่มอีก 11,026 ในมกราคม 2551) และ อปท. ให้เพิ่มเติมตามศักยภาพของแต่ละท้องถิ่น จำนวน 513,919 คน เป็นเงิน 3,083,514,000 บาท

จากข้อมูลคาดประมาณจำนวนประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี 2550 มีผู้สูงอายุ 7.02 ล้านคน ทั้งนี้ ประชากรผู้สูงอายุ ร้อยละ 21.7 หรือ 1.52 ล้านคน ให้ข้อมูลว่ามีรายได้ไม่เพียงพอ โดยคาดว่าในปี 2552 จะมีผู้สูงอายุประมาณ 7.44 ล้านคน (เมื่ออัตราการเพิ่มอยู่ที่ร้อยละ 2.87) และคาดว่าจะมีผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอ ประมาณ 1.61 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับการสำรวจในปี 2550 ที่พบว่า ผู้สูงอายุมีรายได้ไม่เพียงพอ ร้อยละ 21.7 ในขณะที่รัฐบาลได้ตั้งกรอบงบประมาณสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อยู่ที่ 1,848,182 คน (ทั้งกรุงเทพและภูมิภาค คิดเป็นร้อยละ 25 ของผู้สูงอายุทั่วประเทศซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูง

แนวทางการขยายฐานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

กรมประชาสงเคราะห์ได้มีการจัดตั้งโครงการกองทุนส่งเสริมกิจการผู้สูงอายุในปี พ.ศ.2527 วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ 4 ประการคือ ส่งเสริมการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับผู้สูงอายุ การจัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมเพื่อให้บริการต่างๆแก่ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับครอบครัว การสมทบเป็นค่าใช้จ่ายก่อสร้างสถานสงเคราะห์เพื่อการอุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่ไม่มีบุตรหลานอุปการะเลี้ยงดู และดำเนินการจัดกิจกรรมอื่นๆ ที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมอบหมายให้ดำเนินการ ผลการดำเนินการของกองทุนส่งเสริมกิจการผู้สูงอายุพบว่า มีกิจกรรมค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถที่จะกระจายบริการให้ครอบคลุมกับผู้สูงอายุในชุมชนได้เท่าที่ควร กรมประชาสงเคราะห์จึงพิจารณาที่จะให้กองทุนฯ เอื้อประโยชน์สำหรับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาและช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ทั้งในเขตเมือง และเขตชนบทเพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างเหมาะสม ประธานสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ ได้ขอให้รัฐบาลมีนโยบายให้สวัสดิการผู้สูงอายุยากจนหรือถูกทอดทิ้งขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ในลักษณะเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพรายเดือนเป็นรายๆไป รายละ 200 บาท โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มกราคม ปี พ.ศ.2535 และได้มีการมอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินโครงการการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพในปีงบประมาณ 2536-2540 โดยผ่านกลไกของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านจำนวน 62,373 หมู่บ้านละ 3-5 คนผลการดำเนินงานโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในช่วงปี พ.ศ.2536-2540 กองสวัสดิการสงเคราะห์ พบว่า บริการดังกล่าวยังไม่ทั่วถึง ครอบคลุม ผู้สูงอายุที่ยากไร้ จึงได้มีการสำรวจตัวเลขผู้สูงอายุที่จะขอรับเบี้ยยังชีพในปี 2543 พบว่า มีผู้สูงอายุที่ต้องการเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นอีกจำนวน 119,736 คน ในช่วงปี พ.ศ.2540 ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจส่งผลกระทบให้ผู้สูงอายุและครอบครัวประสบปัญหาความเดือดร้อนมากขึ้น ประกอบกับในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้ประกาศให้เป็นปีสาหัสด้วยผู้สูงอายุ กรมเป็น 1,437.7 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2546 เพิ่มทั้งจำนวนคนได้รับเบี้ยยังชีพเป็น 400,400 คนใช้งบประมาณทั้งสิ้น 1,441.4 ล้านบาท (ระพีพรรณ คำหอม และคนอื่นๆ, 2547 : 34)

การถ่ายโอนงานโครงการบริการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ

ในปี พ.ศ. 2536 เมื่อกรมประชาสงเคราะห์ได้มาร่วมอยู่กับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมประชาสงเคราะห์ที่ได้โอนงานบริการเบี่ยงชีฟไปให้กรมแรงงานและสวัสดิการเป็นผู้ดูแลและดำเนินงานแทน ประกอบกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 78 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 และส่งผลให้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ.2542” โดยมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา 17 ในข้อ (27) ให้ อบจ. ทำหน้าที่การการสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ส่งผลให้ในปี พ.ศ.2544 กรมประชาสงเคราะห์ต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ มากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานครดำเนินการ ระยะแรกของการถ่ายโอน (ปี พ.ศ.2545) ให้กรมประชาสงเคราะห์ใช้วิธีการเบิกจ่ายแทนกันให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน ในระหว่างที่มีการถ่ายโอนภารกิจนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ภายใต้กรอบระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2542 จึงได้มีการปรับกรมประชาสงเคราะห์ครั้งใหญ่ตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐไปสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ปี พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คือ การพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรม และสร้างความสะดวกในสังคม การส่งเสริมคุณภาพชีวิต และความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัวและชุมชนซึ่งเป็นการดำเนินงานกับกลุ่มเป้าหมายคือประชาชนทั้งประเทศ และได้จัดตั้งส่วนราชการกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการขึ้น เพื่อรับผิดชอบภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนในปี พ.ศ.2546 งบประมาณเบี่ยงชีฟจะไปอยู่ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ใช้ระเบียบเดิมของกรมประชาสงเคราะห์ โดยให้มีการประสานงานกับสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดไปก่อนแต่คงใช้ระเบียบเดิมของกรมประชาสงเคราะห์ ปี พ.ศ.2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ปี พ.ศ.2545 เช่นเดิม จนต่อมาเพื่อให้การถ่ายโอนงานดังกล่าว มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ รัฐจึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการให้สงเคราะห์เบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ ปีงบประมาณ 2546 สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ควบคุมกับระเบียบฯ ดังกล่าวข้างต้น ปัจจุบันมีการเบิกจ่ายเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ เดือนละ 500 บาท (ระพีพรรณ คำหอม และคนอื่นๆ, 2547 : 30-32) วัตถุประสงค์ของโครงการคือ เพื่อส่งเสริมผู้สูงอายุ ที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง

หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ให้สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างเหมาะสม

คุณสมบัติของผู้สูงอายุที่มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ.2552 ระเบียบดังกล่าว ระบุว่า อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 (5) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และมติ ที่ประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2552 คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ จึงได้กำหนดระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

"ผู้สูงอายุ" หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย

ข้อ 4 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และมีอำนาจกำหนดวิธีปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดแบบเอกสารต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้

อำนาจในการกำหนดวิธีปฏิบัติ และกำหนดแบบเอกสารต่าง ๆ ตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา เป็นผู้ดำเนินการแทนได้ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตีความและคำวินิจฉัยนั้นให้ถือเป็นที่สุด คุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ข้อ 5 ผู้มีคุณสมบัติได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

1. มีสัญชาติไทย
2. มีอายุ 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป โดยเป็นผู้ที่เกิดก่อนวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2492
3. ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย หรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้เป็นประจำ

ขั้นตอนการยื่นคำขอและวิธีการพิจารณาคุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ข้อ 6 ให้ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามข้อ 5 ยื่นคำขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุด้วยตนเองต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 จนถึงวันที่ 12 มีนาคม 2552 ในวัน เวลา และสถานที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด พร้อมหลักฐาน ดังต่อไปนี้

1. บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรอื่นที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายพร้อมสำเนา

2. สมุดบัญชีเงินฝากธนาคารพร้อมสำเนา สำหรับในกรณีที่ผู้ขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุประสงค์ขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุผ่านธนาคารในกรณีมีความจำเป็นไม่สามารถมาลงทะเบียนได้ตามวรรคหนึ่ง ผู้สูงอายุอาจมอบอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้อื่นเป็นผู้ยื่นคำขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแทน

ข้อ 7 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบคุณสมบัติและหลักฐานของผู้สูงอายุที่ขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากข้อมูลทางทะเบียนราษฎร แล้วให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานที่อื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนด ภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2552 สำหรับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้จัดส่งรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ให้อำเภอ และจังหวัดทราบตามลำดับ และให้จังหวัดรวบรวมส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ

มรกด สิงหะเชนทร์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การประเมินผลการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจากกรมประชาสงเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่าเกณฑ์จำนวนเงินที่ให้สำหรับผู้สูงอายุ ไม่เหมาะสม การได้รับเงินส่วนใหญ่ระยะเวลาไม่แน่นอน ไม่มีโครงสร้างบุคลากรมารองรับกับปริมาณงาน และส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถกำกับดูแลหรือติดตามข้อมูลในพื้นที่ให้เป็นปัจจุบันได้ การแก้ไขรายชื่อผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติไม่ตรงกับกรอบที่ตั้งไว้มีการดำเนินงานที่น้อยมากหรือบางแห่งอาจไม่แก้ไขเลย และการติดตามผลการดำเนินงานประสบปัญหาค่อนข้างมาก การคัดเลือกผู้สูงอายุให้ได้รับเบี้ยยังชีพให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของการมีอายุ 60 ปีขึ้นไปมากที่สุด ข้อเสนอแนะของ

การศึกษา ด้านนโยบายควรเน้นการพัฒนาความรู้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการคัดเลือกให้สามารถช่วยเหลือทุกกลุ่มที่อยู่ในชุมชนได้เอง ด้านการดำเนินงานควรมีการทบทวนบทบาทของคณะกรรมการศูนย์ฯ ในเรื่องการค้าเลือกหรือใช้วิธีตรวจสอบกันเองในชุมชน กำหนดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับการคัดเลือกให้ทุกคนในชุมชนทราบเองให้ทุกฝ่ายได้ตรวจสอบ

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2542 : 41) ได้ศึกษาการประเมินโครงการสวัสดิการสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐต่อผู้สูงอายุไทยเป็นไปตามระบบเสรีนิยมประชาธิปไตย ที่ใช้แนวคิดการสงเคราะห์ประชาชน โดยรัฐใช้รูปแบบสถาบันจัดบริการสวัสดิการสังคมเป็นหลัก แต่บริการเบี้ยยังชีพและบริการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน รัฐได้พยายามปรับแนวคิดใหม่โดยนำแนวคิดครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน โดยที่บริการเบี้ยยังชีพเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบแทนการนำผู้สูงอายุเข้าไปอยู่ในสถานสงเคราะห์เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายผูกพันในระยะยาวของรัฐลง นอกจากนี้บริการเบี้ยยังชีพยังเป็นบริการที่กระจายตัวอย่างครอบคลุม และเข้าถึงผู้สูงอายุที่ยากจนในชุมชนระดับหมู่บ้าน แต่ทั้งนี้บริการเบี้ยยังชีพเป็นบริการที่รัฐ ไม่สามารถควบคุมการจัดสรรงบประมาณในระยะยาวได้ในส่วนของการจัดบริการสวัสดิการของรัฐต่อผู้สูงอายุ พบว่า บริการที่รัฐดำเนินการอยู่ยังไม่เพียงพอ หลายบริการที่รัฐดำเนินการอยู่ยังไม่สามารถกระจายได้ทั่วถึง และตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ รวมทั้งบริการบางอย่างยังเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้สูงอายุที่ยากจนและด้อยโอกาสอย่างแท้จริง เช่น การจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในทุกหมู่บ้าน เพื่อให้ชุมชนทำหน้าที่คัดเลือกผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสและยากจนเป็นผู้รับเบี้ยยังชีพ มีการดำเนินการแบบเร่งรัดและรวบรัด จึงส่งผลให้ประสิทธิภาพการดำเนินงานขึ้นอยู่กับภาครัฐมากกว่าภาคประชาชน และการบริการที่รัฐได้ดำเนินการ เป็นการสงเคราะห์เฉพาะหน้า มากกว่าการพัฒนาผู้สูงอายุให้พึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว กลไกที่รัฐใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมในระดับหมู่บ้าน ขาดการเตรียมองค์กรให้เข้มแข็ง ดังนั้นกลไกในการบริหารจัดการจึงเป็นการบริหารจัดการภายใต้โครงสร้างอำนาจรัฐควบคู่กับระบบอุปถัมภ์ เกือบทุกกระบวนการเป็นการรวมศูนย์สั่งการ ขาดการติดตาม ควบคุม กำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ประกอบกับใช้หลักเกณฑ์ทางวิชาชีพในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ยากจนและด้อยโอกาสไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับปัญหาผู้สูงอายุในแต่ละชุมชน จึงทำให้การจัดสรรเบี้ยยังชีพและการคัดเลือกผู้สูงอายุเข้าสถานสงเคราะห์ไม่สามารถบรรลุผลตามนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ และไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้สูงอายุได้

สุภาลักษณ์ เจียวำ (2543 : 58-60) ได้ศึกษาการสนับสนุนทางสังคมที่มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในชมรมผู้สูงอายุ อำเภอวังทรายพูน จังหวัดพิจิตร ผลการศึกษาพบว่า ผู้สูงอายุได้รับการสนับสนุนทางสังคม และมีระดับคุณภาพชีวิตโดยรวมอยู่ในระดับสูง การสนับสนุน

ทางสังคมมีความสัมพันธ์ทางบวกกับระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่มีผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนทางสังคมและมีคุณภาพชีวิตต่ำ

ช.ชยรินทร์ เพ็ชฌุไพศิษฐ์ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า สิทธิผู้สูงอายุ ได้รับการรับรองปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกำหนดสิทธิและแนวทางในการรับรองสิทธิผู้สูงอายุ โดยยึดหลักความเท่าเทียมกันแนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุในประเทศไทย อิงอยู่กับวัฒนธรรมและจารีตประเพณีเป็นสำคัญ และบัญญัติอยู่ในกฎหมายบางส่วนและเริ่มชัดเจนในแนวนโยบายของรัฐ รัฐธรรมนูญ ตลอดจนระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ แต่ยังไม่มีความหมายผู้สูงอายุซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิโดยเฉพาะรูปแบบของกฎหมายผู้สูงอายุในนานาประเทศมีทั้งรูปแบบที่กำหนดรับรองสิทธิของผู้สูงอายุโดยเฉพาะและรูปแบบการออกกฎหมายประกันสังคมโดยมีส่วนที่ให้ผู้สูงอายุแก่ผู้สูงอายุ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐต่าง ๆ ก็อาจมีกฎหมายเสริมในบางเรื่องที่ต้องการให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุเป็นพิเศษ หรือปรากฏอยู่ในกฎหมายส่วนอื่น ๆ เช่น กฎหมายแรงงาน กฎหมายคนพิการ กฎหมายภาษีอากร เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบาย สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐ รูปแบบและการจัดองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย รัฐควรเน้นถึงการแก้ไขปัญหาคัดสรร และการใช้งบประมาณให้เพียงพอ กำหนดนโยบายในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในทิศทางที่ชัดเจน ให้เกิดความหลากหลายและเหมาะสมแก่ผู้สูงอายุที่มีพื้นฐานที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม ควรจัดแบ่งกลุ่มผู้สูงอายุออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือยากไร้ และประเภทที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ โดยมีรูปแบบการจัดสวัสดิการที่แตกต่างกัน กำหนดนโยบายแห่งชาติ จัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลในระดับประเทศและท้องถิ่น ยกย่องความสำคัญของสภาผู้สูงอายุและชมรมผู้สูงอายุ สนับสนุนให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ และกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม รัฐควรบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน กำหนดสิทธิประโยชน์ที่จะให้ผู้สูงอายุอย่างชัดเจนและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการตีความอันจะเป็นผลเสียต่อผู้สูงอายุได้ โดยกำหนดสิทธิพื้นฐานของผู้สูงอายุในรูปของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ซึ่งควรมีการจัดตั้งองค์กรดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุโดยทั่วไปที่พึงจะได้รับ และสิทธิของผู้สูงอายุที่มีลักษณะเฉพาะที่รัฐจัดให้เป็นพิเศษ สิทธิในด้านสุขภาพอนามัย สิทธิในเบี้ยยังชีพ สิทธิในการรับบริการทางกฎหมาย สิทธิในด้านภาษีการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุในชุมชน สิทธิในชีวิต สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองชีวิต สิทธิที่จะได้รับการบริการโดยไม่คิดมูลค่าจากรัฐ สิทธิในด้านการศึกษา รวมทั้งการจัดทำ กฎหมายอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ เช่น กฎหมาย

ภาษีอากร กฎหมายแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับสถานสงเคราะห์ กฎหมายประกันสังคม กฎหมายประกันภัย

ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และนุชนาฏ ยูอันเงะ (2544 : 52-53) ได้ศึกษากลไกบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทย ผลการศึกษาพบว่า นโยบาย แผน และมาตรการ มีการจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร ครอบคลุมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย 5 ด้าน ได้แก่ ด้านสุขภาพอนามัยด้านการศึกษา ด้านความมั่นคงของรายได้และการทำงาน ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านสวัสดิการสังคม แต่ทั้งนี้ นโยบาย แผน และมาตรการดังกล่าว ส่วนใหญ่มีลักษณะชี้นำ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุยังขาดโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สวัสดิการสังคมที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุยังมีไม่เพียงพอไม่ตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ ตลอดจนผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงบริการ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสที่ช่วยตนเองไม่ได้ ไม่สะดวกที่จะไปใช้บริการ ไม่มีความรู้ความเข้าใจในบริการ รวมทั้งภาครัฐไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ดังนั้นรูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุในปัจจุบันจึงไม่สามารถทำให้ผู้สูงอายุเข้มแข็งช่วยตนเองได้ องค์กรในระดับปฏิบัติการที่ทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และธุรกิจเอกชน ส่วนใหญ่ต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานงานกันและไม่มีการแบ่งงานกันทำตามความเหมาะสม ทำให้มีการทำงานบางอย่างซ้ำซ้อนกันไม่ครอบคลุมถึงปัญหาความต้องการของผู้สูงอายุ และองค์กรส่วนท้องถิ่น และองค์กรประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่จัดตั้งยังขาดความรู้ ความเข้าใจตอบทบทวนหน้าที่ในการดูแลและจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุรวมทั้งองค์กร ส่วนใหญ่ยังไม่เข้มแข็ง ทำให้การดำเนินงานยังขาดประสิทธิภาพ

อภิญญา เวชยชัย (2544 : 47-48) ได้ศึกษาการศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชนโครงการเบี๊ยะยังชีฟ ผลการศึกษา พบว่า การดำเนินงานโครงการสงเคราะห์เบี๊ยะยังชีฟเป็นบริการเชิงสงเคราะห์รายบุคคล มากกว่าเป็นการจัดสวัสดิการในรูปแบบกลุ่ม เพราะลักษณะของการจัดสรรเบี๊ยะยังชีฟที่เป็นอยู่ไม่ได้ใช้ความร่วมมือร่วมใจของกลุ่มมาเป็นประโยชน์หรือมาเป็นฐานในการจัดสวัสดิการแม้ว่า การกำหนดกลุ่มเป้าหมายจะกำหนดให้เฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจน ขาดทุน ไร้ที่พึ่งเท่านั้นแต่การให้บริการจริงไม่สามารถกระจายบริการให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงได้อย่างทั่วถึง หลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุ มีการกำหนดกฎเกณฑ์โดยกว้างให้ชุมชนเป็นผู้คัดเลือกเอง แต่เกณฑ์ดังกล่าวมิได้ถูกนำไปใช้อย่างมีมาตรฐานและเป็นธรรมดีพอ หลักการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางสังคมสงเคราะห์ ไม่ได้ถูกนำมาปรับใช้ หรือทบทวนให้สอดคล้องเหมาะสมกับความเป็นจริงของสภาพปัญหาแต่ละพื้นที่ คณะกรรมการผู้พิจารณาหลักเกณฑ์ ยังคงใช้หลักเกณฑ์ตายตัวไม่พิจารณาเชื่อมโยงไปถึงบริบทแวดล้อมทางสังคมอื่นๆ เช่น ผู้สูงอายุที่พิการหรือมีปัญหาซ้ำซ้อน ผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล กลุ่มฐานะชนชั้นยากจน ขาด

การมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนด้วยความจำเป็นมักจะไม่ได้มีการพิจารณาหรือจัดลำดับความสำคัญอย่างเป็นพิเศษ หรืออาจถูกละเลยโดยคุณพินิจส่วนตัวของคณะกรรมการ การให้เบี้ยยังชีพยังเป็นการเลือกให้ตามอิทธิพลระบบอุปถัมภ์ ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพส่วนใหญ่มักจะเป็นกลุ่มเครือญาติ หรือผู้ที่มีความสนิทสนมกับคณะกรรมการทำให้ในลักษณะดังกล่าวอาจนำไปสู่การสร้างและขยายอำนาจทางการเมือง ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ บางพื้นที่ผู้สูงอายุคิดว่าเงินที่ได้รับเป็นของนักการเมืองกระบวนกรโอนเงิน การเบิกจ่ายเงินในหลายพื้นที่ยังล่าช้าไม่เป็นระบบ ไม่มีระยะเวลาที่แน่นอนชัดเจน และขาดการติดต่อสื่อสารให้ผู้สูงอายุเข้าใจและติดตามตรวจสอบจำนวนเงินที่เข้าบัญชี ผู้สูงอายุเกือบทั้งหมดไม่ทราบว่า ขณะนั้นเงินที่โอนเข้าบัญชีเป็นเงินของเดือนไหน ปีไหน ทราบแต่ว่าจำนวนเงินที่โอนเข้าแต่ละครั้งเป็นจำนวนเงินเท่าใด และจำนวนเงินงบประมาณในโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ เป็นงบประมาณแผ่นดินที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประสิทธิผลของบริการ ความเหมาะสม ความเป็นธรรม และก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันในการจัดสวัสดิการของชุมชนโดยคนในชุมชนเอง การใช้เงินงบประมาณดังกล่าวเป็นการใช้งบประมาณในระยะยาวที่ไม่สามารถวางแผนการจัดสรรงบประมาณได้อย่างชัดเจน และเป็นงบประมาณผูกพันที่ให้แก่ผู้สูงอายุจนกว่าผู้สูงอายุจะเสียชีวิตและมีผู้สูงอายุรายใหม่มาแทนที่ ดังนั้นหากไม่มีการจัดการงบประมาณอย่างเป็นระบบชัดเจน และโปร่งใส จะไม่สามารถนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างยั่งยืนได้ และไม่สามารถก่อให้เกิดแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนในการจัดสวัสดิการในชุมชนของตนเองตามที่รัฐตั้งเป้าหมายไว้ ในทางกลับกัน ยังก่อให้เกิดแนวโน้มในการทำให้ชุมชนหวังพึ่ง หรือเฝ้ารอคอยโอกาสของตนเองในการได้รับสวัสดิการในรูปแบบนี้โดยไม่คำนึงถึงการพึ่งตนเองการเกื้อกูลกันและกัน หรือการมีส่วนร่วมที่จะเข้าไปจัดการกับอนาคตผู้สูงอายุในชุมชนด้วยพลังของตนเอง

ดำรง เบญจศิริ (2544 : 52) ได้ศึกษาการดำเนินชีวิตและความสัมพันธ์ทางสังคมของผู้สูงอายุในชุมชน ผลการศึกษา พบว่า ในด้านแบบแผนการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุนั้น ผู้สูงอายุจะมีแบบแผนการดำเนินชีวิตที่คล้ายคลึง ซึ่งพบเห็นทั่วไปในชนบท อาจมีข้อแตกต่างปลีกย่อย คือเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และความแตกต่างทางเพศ ผู้สูงอายุที่มีฐานะทางเศรษฐกิจปานกลางค่อนข้างรวย การดำเนินชีวิตไม่ค่อยลำบากมากนักเพราะมีพื้นฐานและฐานะทางเศรษฐกิจดีมาก่อน และการยอมรับสถานภาพทางสังคมจะมีมากกว่าซึ่งแตกต่างจากผู้สูงอายุที่ยากจน โดยเฉพาะผู้สูงอายุหญิงที่สามีตายจากไป จะดำเนินชีวิตด้วยความลำบากและขัดสน ทั้งนี้ต้องรับภาระหนักหลายเรื่อง ซึ่งมีทั้งเรื่องการหารายได้ประจำ และความรับผิดชอบในครอบครัว เงื่อนไขที่กระตุ้นให้ผู้สูงอายุเข้าร่วมกิจกรรมภายใต้กิจกรรมและความสัมพันธ์ทางสังคมนั้น พบว่า มี 3 ประเด็น คือ ความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน กิจกรรมทางสังคม ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ

สุทธิชัย จิตะพันธุ์กุลและคณะ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องมโนทัศน์ทางนโยบายระดับชาติด้านผู้สูงอายุและวัยสูงอายุ ผลการศึกษาพบว่า มโนทัศน์ทางนโยบายระดับชาติด้านผู้สูงอายุและวัยสูงอายุ ได้ 3 ประการ คือ ประการแรก ประเด็นผู้สูงอายุและความมั่นคงในวัยสูงอายุเป็นเรื่องของความมั่นคงของสังคมทั้งหมด การดำเนินการนอกจากจะต้องพิจารณาในมิติต่างๆให้ครบถ้วนอาทิ ด้านสุขภาพ ด้านรายได้ ด้านครอบครัวและผู้ดูแล ด้านที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แล้วยังต้องพิจารณาในลักษณะของวงจรชีวิตตั้งแต่วัยต้นของชีวิตที่จะต้องมีการเตรียมการสร้างหลักประกันมิติต่างๆเหล่านั้น (Life-long Preparation) โดยการดำเนินการเพื่อความมั่นคงดังกล่าวเป็นสิ่งที่บุคคลครอบครัวและชุมชน จะต้องเป็นแกนสำคัญในการดำเนินการ ตามลำดับและรัฐจะเป็นผู้สนับสนุนกระบวนการต่างๆ ประการที่สอง ผู้สูงอายุสมควรเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคม ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีคุณค่าและยังสามารถยังประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นในระดับครอบครัว ชุมชน หรือแม้แต่มาระดับประเทศ ทั้งนี้จำเป็นจะต้องมีกระบวนการส่งเสริมและพัฒนาให้ผู้สูงอายุสามารถเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคม และกำจัดทัศนคติว่าประชากรผู้สูงอายุเป็นกลุ่มที่ต้องพึ่งพาและเป็นภาระของสังคม ประการที่สาม ผู้สูงอายุที่เข้าสู่ระยะพึ่งพาหรือไม่สามารถดูแลตนเองได้ ครอบครัวและชุมชนจะต้องเป็นส่วนสำคัญในการเกื้อหนุน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนและการเป็นตาข่ายความปลอดภัยสุดท้าย การส่งเสริมให้เกิดสายสัมพันธ์ระหว่างวัยที่ดีและเข้มแข็งเป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จไม่มีใครสามารถปฏิเสธต่อความจริงว่าผู้สูงอายุสมควรดำรงชีวิตอยู่กับครอบครัวและชุมชนอย่างมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม แต่สิทธิของผู้สูงอายุจำเป็นต้องได้รับการปกป้อง โดยเฉพาะจากปัญหาการปฏิบัติโดยมิชอบ การละเลยการปฏิบัติที่เหมาะสม และความรุนแรงต่าง

มัทนา พนานิรามัย (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องนโยบายและทิศทางนโยบายด้านผู้สูงอายุใน ผลการศึกษาพบว่า สรุปภาพรวมในแต่ละประเทศจะประกอบด้วย 4 หัวข้อ คือ หนึ่ง วัฒนธรรมการและปรัชญาหลักเบื้องหลังนโยบายผู้สูงอายุ สอง การสร้างหลักประกันด้านรายได้ สาม การสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในเรื่องการรักษาพยาบาลและเรื่องที่อยู่อาศัย และสี่ ทิศทางนโยบายด้านผู้สูงอายุในอนาคต ในการนำเสนอจะเรียงตามลำดับจากประเทศที่มีสัดส่วนของประชากรสูงอายุน้อยไปมาก สาเหตุที่แบ่งหลักประกันของผู้สูงอายุออกเป็นด้านรายได้และด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นเพราะเห็นว่าการมีรายได้เพียงพอในการรักษามาตรฐานความเป็นอยู่ที่ระดับหนึ่งมีความจำเป็นในตัวของมันเองและน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้สูงอายุสามารถอยู่อย่างอิสระ ไม่เป็นภาระแก่ใครและมีศักดิ์ศรี อย่างไรก็ตาม การมีรายได้ก็ยังไม่ได้เป็นหลักประกันการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นเสมอไป โดยเฉพาะบริการด้านการรักษาพยาบาลซึ่งนอกจากจะเป็นรายการจ่ายที่สูงแล้วยังมีความไม่แน่นอนสูงอีกด้วย เช่นเดียวกับเรื่องที่อยู่อาศัยก็

จำเป็นต้องมีการจัดการที่เหมาะสมควบคู่กันไปด้วย ดังนั้นจึงได้แยกหลักประกันด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานออกมาเป็นหัวข้อต่างหาก

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2547 : 49) ได้ศึกษาโครงการประเมินผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ผลการศึกษา พบว่า ด้านข้อมูลทั่วไปพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชายมีอายุระหว่าง 70 - 79 ปี มีระดับการศึกษาอยู่ในประถมศึกษามากที่สุด ผู้สูงอายุส่วนใหญ่อาศัยอยู่กับลูกและไม่มีรายได้ ผู้สูงอายุที่มีรายได้ส่วนใหญ่แหล่งรายได้จะมาจากลูกหลาน ผู้สูงอายุคิดว่าสาเหตุที่ตนเองได้รับเบี้ยยังชีพ เพราะอายุมาก ไม่ได้ทำงาน มีปัญหาสุขภาพ และไม่มีผู้ดูแลเงินสงเคราะห์ที่ได้รับเดือนละ 300 บาทต่อเดือนนั้น ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ค่าใช้จ่ายของเบี้ยยังชีพส่วนใหญ่ใช้เพื่อประกอบอาชีพให้ลูกหลานเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ต้องการให้จ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน ด้านผลการประเมินโครงการการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ทราบว่าวัตถุประสงค์ของเบี้ยยังชีพว่า เพื่อสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่ยากไร้ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากไร้ให้อยู่กับครอบครัวแทนการเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ การรับรู้ข้อมูลส่วนใหญ่จะรับรู้จากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ การคัดเลือกที่ผ่านมาส่วนใหญ่ยังมีปัญหา ทั้งนี้เพราะว่ามีผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติไม่ตรงกับกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ได้รับ ผู้สูงอายุเริ่มตระหนักว่าเบี้ยยังชีพเป็นสิทธิที่ผู้สูงอายุพึงจะได้รับจากรัฐ แต่ขาดกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานเบี้ยยังชีพที่ชัดเจน และผู้สูงอายุส่วนใหญ่คิดว่าเบี้ยยังชีพมีความจำเป็นมาก เพราะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระลูกหลาน ทำให้ผู้สูงอายุมีความลำบากน้อยลง ด้านผลการประเมินกระบวนการ วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินงานโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พบว่า กลุ่มตัวอย่างทราบว่าสามารถใช้เกณฑ์พิจารณาหลายลักษณะร่วมกันแต่อยากให้มีกรรมการมาจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคท้องถิ่น ร่วมพิจารณาวิธีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพส่วนใหญ่ใช้วิธีการโอนเงินผ่านบัญชีธนาคารของผู้สูงอายุลงมา คือ จ่ายเป็นเงินสด ซึ่งการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพนั้น มีความตรงเวลา ผู้สูงอายุได้รับเงินครบถ้วน อาจจะมีบางส่วนที่ได้รับเงินไม่ครบเพราะลูกหลานไปปรับแทนแต่ไม่นำเงินมาให้ผู้สูงอายุหรือบางครั้งจ่ายค่าจ้างให้ผู้ที่ไปปรับเงินแทนระยะเวลาในการจ่ายเงิน 6 เดือนต่อครั้ง ส่วนใหญ่เห็นว่าไม่เหมาะสม ควรจ่ายเป็นราย 3 เดือน จากปัญหาและอุปสรรคของโครงการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเงินที่ได้ไม่น้อยเกินไป ไม่ครอบคลุม และกระบวนการพิจารณาไม่เป็นธรรมเนียมกรรมการพิจารณาคัดเลือกเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่เหมาะสม รัฐบาลกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานในแต่ละระดับที่ชัดเจน จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้องค์การบริหารส่วนตำบลและหน่วยงานภาครัฐมีแนวทางแก้ไขการบริหารจัดการตามนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุไปปฏิบัติ อยู่ในระดับปานกลาง เพื่อให้การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุมีปัญหาน้อยลง

นลินี โล่ชิงชัยฤทธิ์ (2549 : 64) ได้ศึกษาการประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคม ด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ : กรณีศึกษา เทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 76 -80 ปี ไม่ได้รับการศึกษา และไม่ได้ประกอบอาชีพ ตลอดจนไม่มีรายได้ โดยได้รับเบี้ยยังชีพมาเป็นระยะเวลา 1-4 ปี ด้านผลการดำเนินงาน พบว่า เทศบาลนครเชียงใหม่ สามารถจ่ายเงินเบี้ยยังชีพได้ตรงตามกำหนดเวลา แต่ทั้งนี้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายเบี้ยยังชีพได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นจึงมีผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน และประสบปัญหาทางสังคมอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้เบี้ยยังชีพ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมามหาวิทยาลัยนครเชียงใหม่ ได้จัดสรรงบประมาณด้านเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นทุกปี คณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุไม่ได้พิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ กระบวนการคัดเลือกยังมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ทำให้มีผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งที่มีความสัมพันธ์เชิงญาติมิตรหรือเป็นพวกพ้องของผู้นำท้องถิ่นหรือคณะกรรมการ ได้รับเบี้ยยังชีพ ส่งผลให้ผู้สูงอายุอีกจำนวนหนึ่งที่ยากลำบาก ไม่มีญาติพี่น้อง ไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสม สถานการณ์ดังกล่าวเกิดจากคณะกรรมการคัดเลือก สร้างเกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุไม่รอบด้านโดยที่ผ่านมามุ่งเอาแต่เกณฑ์เรื่องอายุเป็นหลัก ขาดการพิจารณาถึงบริบทด้านอื่นๆอีกทั้ง กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและตัวแทนผู้สูงอายุ ตลอดจนกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุขาดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ทำให้กระบวนการขาดความโปร่งใสและเป็นธรรม และด้านปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง พบว่า เทศบาลนครเชียงใหม่มีขาดแคลนบุคลากรในการดำเนินงานด้านเบี้ยยังชีพ งบประมาณไม่เพียงพอ ขาดความคล่องตัวในการอนุมัติเงินประจำงวด รวมทั้งมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุ และกระบวนการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงาน

ประติฐพงษ์ อภิรัชติกุล (2549 : 85) ได้ศึกษา กระบวนการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างพลังอำนาจของผู้สูงอายุ ในสถานสงเคราะห์คนชราบ้านธรรมปกรณ์ เชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า และให้กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่จัดขึ้น ตั้งแต่เริ่มวางแผนกิจกรรม ไปจนถึงสิ้นสุดกิจกรรม มีส่วนช่วยให้ผู้สูงอายุเกิดความรู้สึกมีพลังอำนาจในการควบคุม กำกับกับการดำรงชีวิตของตนเอง ให้สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างเหมาะสม แล้วนำไปสู่การค้นพบสภาพการณ์จริงมีการสะท้อนคิดอย่างมีวิจารณญาณ ตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมกับตนเอง และคงไว้ซึ่งการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ผู้สูงอายุสามารถปรับตัวได้ทั้งด้านร่างกาย มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และมีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพในทางที่ดีขึ้น ให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับการออกกำลังกาย ด้านจิตใจ มีจิตใจเบิกบาน ยิ้มแย้มแจ่มใส รู้จักใช้คำพูดที่สุภาพสามารถปรับตัวเข้ากับผู้อื่นได้ดี มีสติ สามารถยอมรับและเผชิญกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นได้ ด้านอารมณ์ มีอารมณ์ดีขึ้น ไม่เคร่งเครียดเหมือนแต่ก่อน สามารถปรับอารมณ์และเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี ด้านสังคม

มีการปรับตัวเข้ากับผู้สูงอายุอื่นได้ดีขึ้น มีความสนใจที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่สถานสงเคราะห์จัดขึ้น และด้านจิตวิญญาณมีภาวะทางจิตวิญญาณที่สูงขึ้นกล่าวคือ มีความรู้ ความเข้าใจ รู้เท่าทันถึงความจริงแท้ตามธรรมชาติของทุกชีวิตว่ามนุษย์มีเกิด มีแก่มีเจ็บ และมีตาย ยากนักที่ใครจะหนีพ้นได้ ที่สำคัญรู้จักปล่อยวาง หันหน้าเข้าวัด เพื่อที่จะทำให้จิตใจไปในทางที่ดีงาม เป็นสิริมงคล มีจิตวิญญาณหรือปัญญาที่เข้าใจแยกแยะในเหตุผล ความดีความชั่วบาปบุญคุณโทษ ยึดมั่นในสัจธรรม ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป สังคมใหม่ การดำรงชีวิตภายใต้ข้อจำกัด กฎ ระเบียบของสถานสงเคราะห์ ฯ

สันห์หทัย สวงศักดิ์ (2550 : 99-100) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการส่งบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายความร่วมมือของทรัพยากร การสนับสนุนทางการเมืองและส่วนกลาง การกำหนดภารกิจและมอบหมายงานและรูปแบบการให้บริการ ส่งผลทางบวกกับความมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายการส่งบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

เอกชาณวิทย์ บ่วงราบ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความต้องการการได้รับสวัสดิการของผู้สูงอายุในตำบลเสาธงหิน อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี ผลการศึกษาพบว่า ผู้สูงอายุในตำบลเสาธงหิน อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี มีความต้องการการได้รับสวัสดิการ ในภาพรวม และรายด้านแต่ละด้านทั้ง 7 ด้าน อยู่ในระดับมาก ด้านที่ผู้สูงอายุมีความต้องการมากที่สุดคือ ด้านการแพทย์และสาธารณสุข รองลงมาคือ ด้านที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และสาธารณูปโภค และด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพและการจัดการศพตามประเพณี ผลการเปรียบเทียบความต้องการพบว่า ผู้สูงอายุในตำบลเสาธงหิน มีความต้องการการได้รับสวัสดิการแตกต่างกันเมื่อจำแนกกลุ่มตามปริมาณเงินที่เหลือเก็บออม โดยผู้สูงอายุที่ไม่มีเงินเหลือเก็บมีความต้องการการได้รับสวัสดิการมากกว่าผู้สูงอายุที่มีเงินเหลือเก็บ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งในด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านการศึกษาและข้อมูลข่าวสาร และด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพและการจัดการศพตามประเพณี

ธีรพันธ์ อินตะปาน (2551 : 45-47) ได้ศึกษาเรื่องการประเมินผลการนำนโยบายการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กในจังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการนำนโยบายการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กในจังหวัดลำพูนมีผลการดำเนินการนำนโยบายการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุไปปฏิบัติ โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ คัดเลือกผู้สูงอายุโดยเน้นให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ด้านอายุของผู้สูงอายุ การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

ส่วนใหญ่ช่วยให้ผู้สูงอายุที่มีอายุมากและมีความใกล้ชิดกับคณะกรรมการ การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กในจังหวัดลำพูน จ่ายให้ผู้สูงอายุโดยวิธีการโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้สูงอายุและจ่ายเป็นเงินสด ซึ่งการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพตามวิธีการดังกล่าวทำให้ผู้สูงอายุได้รับเงินครบถ้วนและตรงเวลา ทั้งนี้เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุเป็นอย่างมากแต่เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่ได้รับนั้นไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในแต่ละเดือนของผู้สูงอายุ และปัญหาในการนํานโยบายจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุไปปฏิบัติได้แก่ งบประมาณมีจำนวนจำกัด ทำให้การคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อให้ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กในจังหวัดลำพูน ยึดหลักเกณฑ์ด้านอายุของผู้สูงอายุและให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุที่มีความใกล้ชิดกับคณะกรรมการ นอกจากนี้ การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ โดยนายกหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดความได้เปรียบทางการเมือง

อรรณพ พุ่มพวง (2551 : 37-38) ได้ศึกษาการเข้าถึงบริการสุขภาพของผู้สูงอายุในชุมชนเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพโดยรวม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพในระดับปานกลาง มี 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการเข้าถึงแหล่งบริการ ด้านความสะดวกและสิ่งอำนวยความสะดวกของแหล่งบริการ และด้านความสามารถของผู้รับบริการในการเสียค่าใช้จ่ายสำหรับบริการ ส่วนการเข้าถึงบริการสุขภาพอีก 2 ด้าน อยู่ในระดับน้อย ได้แก่ ด้านความพอเพียงของบริการที่มีอยู่ และด้านการยอมรับในคุณภาพของบริการ ผลการศึกษารั้งนี้ ชี้ให้เห็นว่า แม้ผู้สูงอายุทุกคนมีหลักประกันสุขภาพแต่การเข้าถึงบริการสุขภาพบางด้านยังน้อย ดังนั้นผู้เกี่ยวข้องควรจัดบริการสุขภาพให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้ง่ายยิ่งขึ้น

งานวิจัยเกี่ยวข้องการนํานโยบายไปปฏิบัติ

วิระดา ศิริแพทย์ (2542 : 56) ได้ศึกษาการนํานโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลผลการศึกษาพบว่าในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบล ประสบปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มากที่สุด รองลงมา คือ ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์และบุคลากร ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานตามนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนภาคธุรกิจ นักวิชาการ ประชาชน และองค์กรทุกฝ่ายในสังคม ให้การสนับสนุนทรัพยากรด้านต่างๆ ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมได้อย่าง

มีประสิทธิภาพ ตามนโยบายการกระจายอำนาจที่มีวัตถุประสงค์หลักในการกระจายโอกาสและกระจายบริการด้านต่างๆสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

นคร พันธุ์สวัสดิ์ (2544 : 61) ได้ศึกษา การวิเคราะห์ผลการนํานโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ : กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล ในจังหวัดศรีสะเกษ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนํานโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ ได้แก่ โครงสร้างของหน่วยงาน อำนาจและอิสระการตัดสินใจความเพียงพอของทรัพยากร และความร่วมมือหรือสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆส่วนปัญหา และอุปสรรคที่เกิดจากการนํานโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร การบริหารจัดการงบประมาณ การมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่ได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปว่าการดำเนินการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ (เบี้ยยังชีพ) ที่ผ่านมาคณะกรรมการผู้พิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุ ใช้หลักเกณฑ์ด้านอายุของผู้สูงอายุเพียงด้านเดียวไม่พิจารณาสภาพแวดล้อมของผู้สูงอายุประกอบ ทำให้ผู้สูงอายุที่พิการ มีปัญหาซับซ้อน อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ฐานะยากจน ขาดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชน มักจะไม่ได้รับการพิจารณาหรือไม่ได้รับความยุติธรรมในการพิจารณา ผู้ที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดหรือเป็นญาติพี่น้อง กับคณะกรรมการพิจารณา คัดเลือกกระบวนการโอนเงิน การเบิกจ่ายเงิน การรับเงิน ในหลายพื้นที่เป็นไปอย่างล่าช้าไม่ตรงเวลา นอกจากนี้ วิธีการจ่ายเงินที่โอนผ่านบัญชีธนาคารของผู้สูงอายุทำให้มีผู้สูงอายุบางส่วนได้เงินไม่ครบถ้วน ทั้งนี้เพราะว่าต้องเสียค่าบริการ/ค่าจ้างให้ผู้ไปรับเงินแทน หรือบางทีลูกหลานไปรับเงินแทนผู้สูงอายุแต่ไม่นำเงินดังกล่าวมาให้ผู้สูงอายุจำนวนเงินสงเคราะห์ที่ผู้สูงอายุได้รับเดือนละ 300 บาทไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน (ปัจจุบันรัฐบาลเพิ่มให้เป็นเดือนละ 500 บาท) แต่ทั้งนี้การได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมีส่วนช่วยในการดำรงชีพของผู้สูงอายุ การประกอบอาชีพ การเดินทาง และเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของลูกหลานด้านปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลการนํานโยบายไปปฏิบัติ นั้น คือ ปัจจัยด้านความเพียงพอของทรัพยากรทางการบริหาร มาตรฐานการดำเนินงาน การสนับสนุนของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และกระบวนการติดต่อสื่อสาร

สรุปบททวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวทางการบริหารจัดการตามนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ผู้วิจัยได้สรุปบททวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรในการวิจัยดังนี้

ศักยภาพขององค์กร เป็นปัจจัยในการบริหารจัดการที่สำคัญในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ตรงตามมาตรฐานการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์/เป้าหมาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การติดตามและประเมินผลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ดังงานวิจัยของ วิยะดา ศิริแพทย์ (2542 : 56) ได้ศึกษาการนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลผลการศึกษาพบว่าในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบล ประสบปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มากที่สุด รองลงมา คือ ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ขาดแคลนวัสดุครุภัณฑ์และบุคลากร ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานตามนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนภาคธุรกิจ นักวิชาการ ประชาชน และองค์กรทุกฝ่ายในสังคมให้การสนับสนุนทรัพยากรด้านต่างๆ ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามนโยบายการกระจายอำนาจที่มีวัตถุประสงค์หลักในการกระจายโอกาสและกระจายบริการด้านต่างๆสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

โครงสร้างขององค์กร เป็นปัจจัยที่สำคัญในการจัดระเบียบกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องและเป็นระบบเพื่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ในการบริหารจัดการตามนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ดังงานวิจัยของ นคร พันธุ์สวัสดิ์ (2544 : 61) ได้ศึกษา การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ : กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของ สุขาภิบาล ในจังหวัดศรีสะเกษ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ ได้แก่ โครงสร้างของหน่วยงาน อำนาจและอิสระการตัดสินใจความเพียงพอของทรัพยากร และความร่วมมือหรือสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ ส่วนปัญหา และอุปสรรคที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลน

บุคลากร การบริหารจัดการงบประมาณ การมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่ได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และผลงานวิจัยของ ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2542 : 41) ได้ศึกษาการประเมินโครงการสวัสดิการสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า กลไกในการบริหารจัดการจึงเป็นการบริหารจัดการภายใต้โครงสร้างอำนาจรัฐ ควบคู่กับระบบอุปถัมภ์ เกือบทุกระบวนการเป็นการรวมศูนย์สั่งการ ขาดการติดตาม ควบคุม กำกับ ดูแลอย่างใกล้ชิด ประกอบกับใช้หลักเกณฑ์ทางวิชาชีพในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ยากจนและด้อยโอกาส ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับปัญหาผู้สูงอายุในแต่ละชุมชน จึงทำให้การจัดสรรเบี้ยยังชีพและการคัดเลือกผู้สูงอายุเข้าสถานสงเคราะห์ไม่สามารถบรรลุผลตามนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ และไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้สูงอายุได้

บุคลากร เป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารจัดการของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ผู้บริหาร สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี มีทัศนคติที่ดี และปฏิบัติงานตามนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในระเบียบการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ต้องดำเนินงานวิจัยของ นลินี โล่ชิงชัยฤทธิ์ (2549 : 64) ได้ศึกษาการประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ : กรณีศึกษา เทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า คณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุไม่ได้พิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ กระบวนการคัดเลือกยังมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ทำให้มีผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งที่มีความสัมพันธ์เชิงญาติมิตรหรือเป็นพวกพ้องของผู้นำท้องถิ่นหรือคณะกรรมการได้รับเบี้ยยังชีพ ส่งผลให้ผู้สูงอายุอีกจำนวนหนึ่งที่ยากลำบาก ไม่มีญาติพี่น้อง ไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสม สถานการณ์ดังกล่าวเกิดจากคณะกรรมการคัดเลือก สร้างเกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุไม่รอบด้านโดยที่ผ่านมามุ่งเอาแต่เกณฑ์เรื่องอายุเป็นหลัก ขาดการพิจารณาถึงบริบทด้านอื่นๆอีกทั้งกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและตัวแทนผู้สูงอายุ ตลอดจนกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุขาดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงทำให้กระบวนการขาดความโปร่งใสและเป็นธรรม และด้านปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน พบว่า เทศบาลนครเชียงใหม่มีขาดแคลนบุคลากรในการดำเนินงานด้านเบี้ยยังชีพ งบประมาณไม่เพียงพอ ขาดความคล่องตัวในการอนุมัติเงินประจำงวด รวมทั้งมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุ และกระบวนการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงาน และผลงานวิจัยของ มรกต สิงหะเกษนทร์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการประเมินผลการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจากกรมประชาสงเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า ด้านการดำเนินงานควรมีการทบทวนบทบาทของคณะกรรมการศูนย์ฯ ในเรื่องการคัดเลือกหรือใช้

วิธีตรวจสอบกันเองในชุมชน กำหนดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับการคัดเลือก ให้ทุกคนในชุมชนทราบเองให้ทุกฝ่ายได้ตรวจสอบ

งบประมาณ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ได้รับงบประมาณสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากรัฐบาลที่เพียงพอต่อจำนวนผู้สูงอายุ รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งได้จัดตั้งงบประมาณในการส่งเสริมดูแลผู้สูงอายุที่เพียงพอ การมีบุคลากรในการบริหารจัดการผู้สูงอายุที่เพียงพอ ดังงานวิจัยของ นลินี โล่ชิงชัยฤทธิ์ (2549 : 64) ได้ศึกษาการประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ : กรณีศึกษา เทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 76 -80 ปี ไม่ได้รับการศึกษา และไม่ได้ประกอบอาชีพ ตลอดจนไม่มีรายได้ โดยได้รับเบี้ยยังชีพมาเป็นระยะเวลา 1-4 ปี ด้านผลการดำเนินงาน พบว่า เทศบาลนครเชียงใหม่สามารถจ่ายเงินเบี้ยยังชีพได้ตรงตามกำหนดเวลา แต่ทั้งนี้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายเบี้ยยังชีพได้อย่างทั่วถึงดังนั้นมีผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน และประสบปัญหาทางสังคมอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้เบี้ยยังชีพ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้จัดสรรงบประมาณด้านเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นทุกปี และงานวิจัยของ ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2542 : 41) ได้ศึกษาการประเมินโครงการสวัสดิการสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า บริการเบี้ยยังชีพเป็นบริการที่รัฐ ไม่สามารถควบคุมการจัดสรรงบประมาณในระยะยาวได้ในส่วนของการจัดบริการสวัสดิการของรัฐต่อผู้สูงอายุ พบว่า บริการที่รัฐดำเนินการอยู่ ยังไม่เพียงพอ หลายบริการที่รัฐดำเนินการอยู่ยังไม่สามารถกระจายได้ทั่วถึงและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ รวมทั้งบริการบางอย่างยังเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้สูงอายุ ที่ยากจนและด้อยโอกาสอย่างแท้จริง และงานวิจัยของ อภิญา เวชชัย (2544 : 47-48) ได้ศึกษาการศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชนโครงการเบี้ยยังชีพ ผลการศึกษา พบว่า การใช้เงินงบประมาณดังกล่าว เป็นการใช้งบประมาณในระยะยาวที่ไม่สามารถวางแผนการจัดสรรงบประมาณได้อย่างชัดเจน และเป็นงบประมาณผูกพันที่ให้แก่ผู้สูงอายุจนกว่าผู้สูงอายุจะเสียชีวิตและมีผู้สูงอายุรายใหม่มาแทนที่ ดังนั้นหากไม่มีการจัดการงบประมาณอย่างเป็นระบบชัดเจน และโปร่งใส จะไม่สามารถนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างยั่งยืนได้

สถานที่ เป็นปัจจัยในการบริหารจัดการการให้บริการกับผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ได้จัดเตรียมสถานที่ในการให้บริการกับผู้สูงอายุ รวมทั้งการจัดสถานที่ในการทำกิจกรรมต่างๆ สำหรับผู้สูงอายุที่มีความสะดวก และอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้การให้บริการของผู้สูงอายุ ดังแนวคิดของ วรเดช จันทรร (2548 : 136)

กล่าวว่า ตัวแบบด้านการจัดการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ องค์กรต้องมีสถานที่ที่ใช้จ่ายเงินงาน ต้องเอื้อต่อการดำเนินงาน และได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ

วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ เป็นสิ่งสำคัญในการบริหารและการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ต้องมีวัสดุอุปกรณ์และ เครื่องมือเครื่องใช้ที่เพียงพอในการบริหารจัดการตามนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การ บริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ดังแนวคิดของ วรเดช จันทรร (2548 : 136) กล่าวว่า ตัวแบบด้านการจัดการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เน้นให้ความสนใจศักยภาพของ องค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบใน การนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงาน เพราะฉะนั้นองค์กรต้องมีความพร้อม ทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่เพียงพอ และได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ