



รายงานการวิจัย

เรื่อง ประสิทธิภาพของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง
อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

The Effectiveness of Management in the Elderly Cash Allowance
in Muang Municipalities, Muang District, Chon Buri Province

โดย

สุพจน์ บุญวิเศษ

สนับสนุนโดยทุนอุดหนุนการวิจัย
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
กุมภาพันธ์ 2562

บทคัดย่อ

รายงานการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาประสิทธิผลของการดำเนินงานด้านการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี 2) เพื่อศึกษาปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุของเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี และ 3) เพื่อศึกษาปัจจัยการดำเนินการที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการดำเนินงานด้านการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี วิธีการวิจัยในรูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คน แบ่งเป็นกลุ่มผู้บริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีเมือง รองนายกเทศมนตรีเมือง ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล และกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม และหัวหน้ากองสวัสดิการสังคม ในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี จำนวน 4 แห่ง คือ เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลเมืองบ้านสวน เทศบาลเมืองแสนสุข และเทศบาลเมืองอ่างศิลา เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนาด้วยการหาความถี่และร้อยละ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และหาความสัมพันธ์ Pearson Correlation Coefficient ผลการวิจัยพบว่า

1. ประสิทธิภาพของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ พิจารณาจากระดับความคิดเห็นของบุคลากรในเขตเทศบาลเมือง ในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อและเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 3 อันดับแรก คือ ข้อ 7. ผู้ปฏิบัติงานมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุในท้องถิ่น รองลงมาคือ ข้อ 8. ผู้ปฏิบัติงานมีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานด้านเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในท้องถิ่น และ ข้อ 1. ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่ของหน่วยงานได้รับเบี่ยงชีฟ กับข้อ 9. ผู้บริหารมีการสนับสนุนให้เกิดรูปแบบการทำงานที่เหมาะสมกับการจัดการเบี่ยงชีฟในท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยเท่ากัน ตามลำดับ

2. ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ เป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ด้านสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง และด้านนโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ ตามลำดับ

3. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ พบว่า การปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ นโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ และสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาขนาดของความสัมพันธ์จากค่า r พบว่า การปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันในระดับค่อนข้างสูง (ค่า $r = 0.735$) และ นโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุกับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ พบว่า มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันในระดับปานกลาง (ค่า $r = 0.527$) และ สภาพแวดล้อมในเทศบาลเมืองกับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ พบว่า มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันในระดับปานกลาง (ค่า $r = 0.451$)

ABSTRACT

Research report on “The effectiveness of the management of the elderly subsistence allowances in the municipality, Mueang Chonburi District, Chonburi Province” were aim: 1) to study the effectiveness of the management operations of the elderly subsistence allowances in the municipality, Mueang Chonburi District, Chonburi Province; 2) to study the factors of the management operations of the elderly subsistence allowances in the municipality, Mueang Chonburi District, and; 3) to study the operational factors that were related to the effectiveness of the management operations of the elderly subsistence allowances in the municipality, Mueang Chonburi District, Chonburi Province. Research methods were in the form of quantitative research. The sample group of 30 people were divided into executive groups, namely the City Mayor, Deputy Mayor, City Permanent Secretary and Deputy Municipal Authority and working groups, namely the Director of Social Welfare Division and the head of the Social Welfare Division in the municipality, Mueang Chonburi District, Chonburi Province form 4 locations such as Chonburi Municipality, Ban Suan Municipality, Saen Suk Municipality, and Ang Sila Municipality. The research instruments were questionnaires. Data analysis used descriptive statistics by frequencies and percentages, standard deviation, and the Pearson’s Correlation Coefficient. The results found that:

1) The effectiveness of the management of the elderly subsistence allowances considered form the level of opinions of personnel in the municipality, the overall was at the highest level. When considering each item and sorting the average means from three of the top found that: 1) item 7, the working groups had modified the working pattern with the needs of elders in local; followed by 2) item 8, the working groups had improved the operational guidelines of the elderly subsistence allowances for achieve local effectiveness; and, 3) item 1, most elders in the agency areas had received the elderly subsistence allowance, and item 9, the executive groups had supported to be the working model that was suitable for the management of the elderly subsistence allowances in local, were at the same average means, respectively.

2) The factors of the management operations of the elderly subsistence allowances, the overall was at a high level. When considering each factor, it was found that: the operational factors of the responsible person for the elderly subsistence allowances, was in the first; followed by the environmental factors in the municipality, and; the policy factors for administration of the elderly subsistence allowances, respectively.

3). The correlate between the factors of the management operations of the elderly subsistence allowances found that the operational factors of the responsible person for the elderly subsistence allowances, the policy factors for administration of the elderly subsistence allowances, and the environmental factors in the municipality correlated to the effectiveness of the management of elderly subsistence allowances significantly statistics. When considering the size of the relationship (r value) found that: the operational factors of the responsible person for the elderly subsistence allowances had correlated in the same direct at a rather high level ($r = 0.735$); the policy factors for administration of the elderly subsistence allowances had correlated in the same direct at a moderate level ($r = 0.527$), and; the environmental factors in the municipality had correlated in the same direction in a moderate level ($r = 0.451$).

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความสำคัญและที่มาของปัญหา.....	1
คำถามการวิจัย.....	3
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
สมมติฐานของการวิจัย.....	4
ขอบเขตของการวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	7
แนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ.....	7
แนวคิดเกี่ยวกับภาวะสูงอายุ.....	13
แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ.....	21
แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ.....	35
แนวคิดเกี่ยวกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ.....	43
บริบทของอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี.....	47
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	54
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	59
ประชากรที่ใช้ในการวิจัย.....	59
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	60
วิธีการสร้างเครื่องมือ.....	60
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	61
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	61
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	63
ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม.....	63
ตอนที่ 2 การวิเคราะห์ประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ.....	56
ตอนที่ 3 การวิเคราะห์ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ.....	58

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ตอนที่ 4 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการดำเนินการกับประสิทธิผลของ การจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ.....	62
5 สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....	73
สรุปผลการวิจัย.....	73
อภิปรายผล.....	74
ข้อเสนอแนะ.....	76
บรรณานุกรม.....	79
ภาคผนวก.....	83
ประวัติของผู้วิจัย.....	88

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	การวิเคราะห์ประสิทธิผลด้วยตัวแบบกระบวนการของ Steers.....	12
2	จำนวนชุมชนในเขตเทศบาลเมืองชลบุรี.....	49
3	จำนวนประชากรที่ใช้ในการวิจัย.....	59
4	ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามเพศ.....	63
5	ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามอายุ.....	64
6	ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามระดับการศึกษา.....	64
7	ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามตำแหน่ง.....	64
8	ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามอายุราชการ.....	65
9	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามความคิดเห็นของบุคลากรในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี.....	65
10	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ ในภาพรวม.....	67
11	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ ด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ.....	67
12	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ ด้านนโยบายการบริหารงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ.....	69
13	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ ด้านสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง.....	70
14	ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการดำเนินการกับประสิทธิผลของ การจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ.....	71

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	กรอบแนวคิดในการวิจัย	5
2	ตราสัญลักษณ์เทศบาลเมืองชลบุรี	49
3	ตราสัญลักษณ์เทศบาลเมืองแสนสุข	51
4	ตราสัญลักษณ์เทศบาลเมืองบ้านสวน.....	53
5	ตราสัญลักษณ์เทศบาลเมืองอ่างศิลา.....	54

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวิจัย

ในทศวรรษนี้ การสูงวัยของประชากรเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ในปี พ.ศ. 2559 โลกมีประชากรทั้งหมดประมาณ 7,433 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นประชากรสูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป อยู่จำนวน 929 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 12.5 ของประชากรทั้งหมด และสำหรับประชาคมอาเซียน ซึ่งมีสมาชิก 10 ประเทศที่กำลังมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ในปี พ.ศ. 2559 มีประเทศสมาชิก 3 ประเทศ ได้กลายเป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว (โดยเรียงตามอัตราประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป) ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ (ร้อยละ 18.7) ประเทศไทย (ร้อยละ 16.5) และประเทศเวียดนาม (ร้อยละ 10.6) ส่วนประเทศสมาชิกที่กำลังจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในอีก 2-3 ปีข้างหน้า ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย (ร้อยละ 9.5) และประเทศเมียนมา (ร้อยละ 9.2) ส่วนประเทศอาเซียนที่เหลือมี ประเทศบรูไน (ร้อยละ 8.1) ประเทศฟิลิปปินส์ (ร้อยละ 7.4) ประเทศกัมพูชา (ร้อยละ 6.9) และประเทศลาว (ร้อยละ 6.1) (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2559)

สำหรับประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2559 มีประชากรอาศัยอยู่ทั้งหมดประมาณ 65.9 ล้านคน ในจำนวนนี้มีผู้สูงอายุที่อายุ 60 ปีขึ้นไปประมาณ 11 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 16.5 ของประชากรทั้งหมด ในขณะที่ประชากรรวมของประเทศไทยได้เพิ่มช้าลงอย่างมาก ประชากรสูงอายุกลับเพิ่มด้วยอัตราที่เร่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2503 ประเทศไทยมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเพียง 1 ล้านคน หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 4 ของประชากร 26 ล้านคนเท่านั้น จนถึงปี พ.ศ. 2548 เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุเป็นปีแรก เมื่อสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปสูงถึงร้อยละ 10 ของประชากร 63 ล้านคน หรือเท่ากับมีผู้สูงอายุเป็นจำนวนมากกว่า 6 ล้านคน (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2559)

โดยในอนาคตอันใกล้นี้ ผู้สูงอายุจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอีก อันจะทำให้ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ในอีก 5 ปีข้างหน้า เมื่อสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปสูงถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด จำนวนประชากรสูงอายุที่จะเพิ่มสูงขึ้นนี้ จะเห็นได้จากการที่ประชากรรุ่นที่เกิดเกินกว่าล้านคนต่อปี ระหว่างปี พ.ศ. 2506-2526 (ซึ่งขณะนี้อายุ 33-53 ปี) กำลังจะกลายเป็นผู้สูงอายุในอีกไม่ช้า อีก 20 ปีข้างหน้า คลื่นประชากรลูกใหญ่จะมีอายุ 53-73 ปี เมื่อนั้น สัดส่วนของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปของประเทศไทยจะสูงถึงร้อยละ 30 ของประชากรทั้งหมด (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2559)

รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2559 ของมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย แสดงให้เห็นว่า มีผู้สูงอายุจำนวนมากที่อาจจัดอยู่ในภาวะเปราะบาง หนึ่งในสามของผู้สูงอายุมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน บุตรที่เคยเป็นแหล่งรายได้สำคัญของผู้สูงอายุมีสัดส่วนลดลง ร้อยละของผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังคนเดียวหรือตามลำพังกับผู้สูงอายุด้วยกันมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จำนวนผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงประมาณ 4 แสนคน และผู้สูงอายุที่เป็นโลกสมองเสื่อมอีกประมาณ 6 แสนคน (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2559)

เมื่อเป็นเช่นนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องเตรียมรับมือกับสถานการณ์ประชากรสูงวัยอย่างรวดเร็ว เพราะประชากรที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุขึ้น ย่อมหมายถึงภาระของรัฐ ชุมชน และครอบครัว ในการดูแลสุขภาพ ค่าใช้จ่ายในการยังชีพ และการดูแลเกี่ยวกับการอยู่อาศัยที่เหมาะสมที่จะต้องสูงขึ้นตามไปด้วย (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2559)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชน รวมทั้งภารกิจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 นั้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะไว้หลายด้าน โดยเฉพาะด้านการสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ไว้ในหมวด 2 มาตรา 16 (10) ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส และมาตรา 17 (27) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่นเดียวกับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553, หน้า 268-270)

ภารกิจที่รับการถ่ายโอนและกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น และภารกิจหนึ่งที่สำคัญ คือ งานสวัสดิการสังคม งานสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มของปัญหาเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งตามโครงสร้างของประชากรในอีก 10-20 ปี ข้างหน้า ประเทศไทยจะมีประชากรกลุ่มนี้ไม่น้อยกว่า 26.1 ล้านคน จนอาจเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการจัดสวัสดิการสังคมและมาตรการในการรองรับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม ทั้งในด้านความรู้ การจัดการทรัพยากร และบริการทางสังคม รวมทั้งการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553)

ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 ได้กำหนดระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้ ในระเบียบนี้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล “ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย และไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยหรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือนค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ (บุญเกียรติ การะเวกพันธ์ุ, 2555)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบคุณสมบัติและหลักฐานของผู้สูงอายุที่ขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากข้อมูลทางทะเบียนราษฎรแล้วให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และสถานที่อื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนดสำหรับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้จัดส่งรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ให้อำเภอและจังหวัดทราบตามลำดับ และให้จังหวัดรวบรวมส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบต่อไป

ระเบียบนี้ได้กำหนดวิธีการจ่ายเงินและการสิ้นสุดการได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แก่ผู้มีสิทธิ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเป็นรายเดือน ๆ ละ 1 ครั้ง ในอัตราเดือนละ 500 บาท คือจ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือจ่ายเป็นเงินสด หรือโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามบุคคลที่ได้รับมอบหมาย จากผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นลายลักษณ์อักษร

สิทธิการรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสิ้นสุดลงในกรณีที่ถึงแก่กรรม ขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและแจ้งสละสิทธิการขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ กรณีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุดังกล่าวสิ้นสุดลง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสำหรับบุคคลผู้นั้นทันที นโยบายนี้ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวาง และผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารของรัฐบาลเมื่อบริหารงานครบ 1 ปี (เดือนมกราคม พ.ศ. 2553) ที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศคมนาคมเปิดเผยเห็นชัดว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้นได้รับการตอบรับอย่างดี

เทศบาลเมือง ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนในพื้นที่ปกครองของตนเอง ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาถึงประสิทธิผลของการดำเนินงานด้านการจัดการเบี้ยผู้สูงอายุของเทศบาลเมือง รวมทั้งปัจจัยที่มีอิทธิพลในการดำเนินงานด้านการจัดการเบี้ยผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองในเขตพื้นที่อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ทั้ง 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลเมืองบ้านสวน เทศบาลเมืองแสนสุข และเทศบาลเมืองอ่างศิลา เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี อันจะนำมาสู่การพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของเทศบาลเมืองต่อไป

คำถามการวิจัย

1. ประสิทธิภาพของการจัดการเบี้ยผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ตามความคิดเห็นของบุคลากรในเขตเทศบาลเมืองอยู่ในระดับใด
2. ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เป็นอย่างไร
3. ปัจจัยการดำเนินการมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ตามความคิดเห็นของบุคลากรในเขตเทศบาลเมือง
2. เพื่อศึกษาปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
3. เพื่อศึกษาปัจจัยการดำเนินการที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการดำเนินงานด้านการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

สมมติฐานของการวิจัย

1. ปัจจัยการดำเนินการด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
2. ปัจจัยการดำเนินการด้านนโยบายการบริหารงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
3. ปัจจัยการดำเนินการด้านสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมืองมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

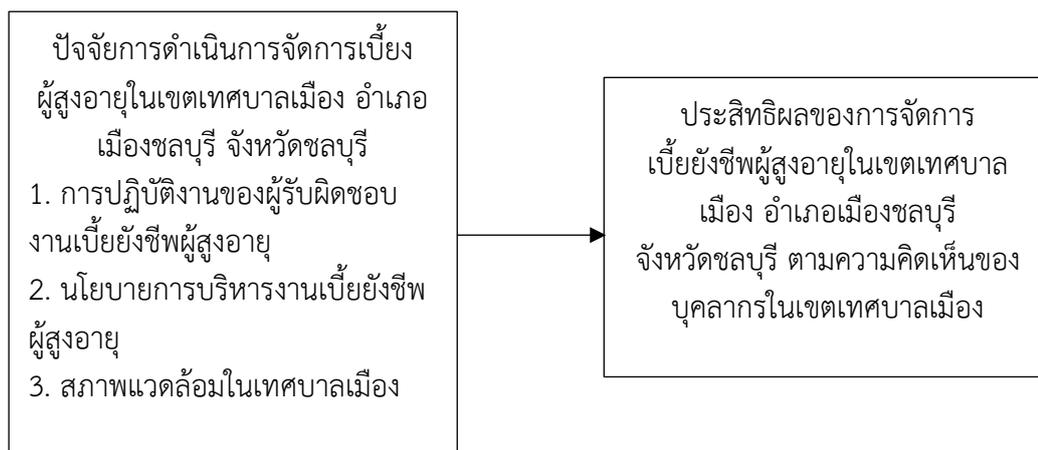
ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษา “ประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี” มีขอบเขตการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่
การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้จำกัดขอบเขตอยู่ในพื้นที่ของเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี จำนวน 4 แห่ง คือ เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลเมืองบ้านสวน เทศบาลเมืองแสนสุข และเทศบาลเมืองอ่างศิลา
2. ขอบเขตด้านประชากร
การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกประชากรที่มีความเกี่ยวกับการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ดังนี้
 - 2.1 กลุ่มผู้บริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีเมือง รองนายกเทศมนตรีเมือง ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล
 - 2.2 กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม และหัวหน้ากองสวัสดิการสังคม
3. ขอบเขตทางด้านเนื้อหา
การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาเกี่ยวกับ
 - 3.1 ประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ตามความคิดเห็นของบุคลากรในเขตเทศบาลเมือง
 - 3.2 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยแบ่งปัจจัยออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

- 3.1 การปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
- 3.2 นโยบายการบริหารงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
- 3.3 สภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบแนวทางและข้อเสนอแนะในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุภายในพื้นที่เทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ในด้านการบริหารจัดการ และด้านการบริการแก่ประชาชนในมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น
2. ทราบคำตอบถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาล เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาวต่อการเป็นสังคมผู้สูงอายุ

นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี” ผู้วิจัยมีการนิยามศัพท์เฉพาะ ดังต่อไปนี้

ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีสัญชาติไทยและมีคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิในการรับการสงเคราะห์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หมายถึง สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุรูปแบบหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรให้ผู้สูงอายุ เพื่อสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุที่อยู่ในชุมชนหรือหมู่บ้านต่าง ๆ ทั่วประเทศให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัวและชุมชนได้ปกติตามสมควรแก่อัตภาพ โดยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุเป็นเงินคนละ 500 บาทต่อเดือน

ประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยผู้สูงอายุ หมายถึง ความคิดเห็นหรือความรู้สึกของบุคลากรในเขตเทศบาลเมืองที่มีต่อการดำเนินงานด้านการจัดการเบี้ยผู้สูงอายุ เกี่ยวกับความเพียงพอของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ประโยชน์ที่ได้รับ และการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบ

ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หมายถึง สภาพการดำเนินงานหรือการดำเนินงานของเทศบาลเกี่ยวกับการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ

การปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หมายถึง บทบาทการทำงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะต้องมีความเหมาะสมกับความสามารถและเป้าหมายในการปฏิบัติการ

นโยบายการบริหารงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หมายถึง แนวปฏิบัติหรือการปฏิบัติการบริหารงานในด้านต่าง ๆ เช่น มีการกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน มีการจัดหาและใช้ทรัพยากร หรือการสร้างสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานที่เหมาะสม เป็นต้น

สภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง หมายถึง บรรยากาศขององค์กร เช่น แนวโน้มความสำเร็จ ความเอาใจใส่ต่อบุคลากร แนวโน้มการให้รางวัลและการลงโทษ เป็นต้น

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี” ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา โดยแบ่งสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ
2. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะสูงอายุ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
4. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
6. บริบทของเทศบาลเมือง จังหวัดชลบุรี
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ

1. ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ

สำหรับความหมายของคำว่าประสิทธิผลขององค์การ (Organization Effectiveness) ได้มีนักวิชาการหลายท่านทั้งในและต่างประเทศให้ความหมายไว้มากมาย อันได้แก่

บาร์นาต (Barnard, 1968, p. 55) ได้กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การ คือ การตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างสมบูรณ์ ความเข้มข้นของการตอบสนองอย่างสมบูรณ์จะเป็นตัวชี้วัดความเข้มข้นของประสิทธิภาพ

เชน (Schein, 1970, p. 118) ได้กล่าวว่า ประสิทธิผล หมายถึง สมรรถนะขององค์การใน การที่จะอยู่รอด ปรับตัว รักษาสภาพ ไม่ว่าองค์การนั้นจะมีหน้าที่ใดที่จะต้องกระทำให้ลุล่วง

ฮันนาน และฟรีแมน (Hannan and Freeman, 1977, p. 109) ได้กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง การที่องค์การสามารถดำเนินการให้ลุล่วงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้

โคเปิลแมน (Kopelman, 1986, p. 27) ได้พิจารณาประสิทธิผลขององค์การว่า ขึ้นอยู่กับผลิตภาพขององค์การ (Productivity) โดยผลิตภาพ คือ อัตราส่วนของผลผลิตต่อปัจจัยนำเข้า

แพร์สันส์, แคปโลว์, เคทส์ และเคห์น (Parsons, Caplow, Kats & Kahn. n.d.) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง การบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment) ขององค์การทั้งประสิทธิภาพ และสามารถรักษาไว้ซึ่งสภาพความเป็นอยู่ขององค์การอีกด้วย (Organizational Maintenance)

พิทยา บวรวัฒนา (2541, หน้า 176) ได้กล่าวว่า องค์การที่มีประสิทธิผล หมายถึง องค์การที่มีการดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งใจ ประสิทธิผลจึงเป็นเรื่องของความสำเร็จขององค์การในการกระทำสิ่งต่าง ๆ ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์การที่มีประสิทธิผลสูง จึงเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จ

อย่างสูงในการทำงานตามเป้าหมาย ส่วนองค์การที่มีประสิทธิผลต่ำ เป็นองค์การที่ไม่ประสบผลสำเร็จในการทำงานตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้

ปีติชาย ตันปีติ (2547, หน้า 25) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ คือ ความสามารถขององค์การในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม สามารถดำเนินกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยการบูรณาการเพื่อความอยู่รอดและธำรงรักษาแบบแผนที่ดีขององค์การ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความสามารถบรรลุเป้าหมายที่เป็นไปได้มากที่สุดขององค์การ โดยที่ยังสามารถรักษาปัจจัยนำเข้าระบบทำงาน สมาชิกในองค์การ และสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องให้ยังคงสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การต่อไปได้

2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผล

2.1 แนวคิดของแคปโลว์ (Caplow, 1964 อ้างถึงใน ญัฐธยา ะโส, 2554) โดยแคปโลว์ เสนอว่า ประสิทธิภาพขององค์การ ควรวัดจากตัวแปร 4 ตัว คือ

1. ความมั่นคง (Stability) หมายถึง ความสามารถในการรักษาโครงสร้างขององค์การไว้

2. ความผสมผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียว หมายถึง การวัดความสามารถขององค์การในการหลีกเลี่ยงการขัดแย้งระหว่างสมาชิกขององค์การ

3. ความสมัครใจ (Voluntarism) หมายถึง ความสามารถขององค์การในการจัดให้มีความพึงพอใจ สำหรับบุคคลและความปรารถนาของสมาชิกที่จะคงมีส่วนร่วมต่อไป

4. ความสัมฤทธิ์ผล (Achievement) หมายถึง ผลรวมสุทธิของกิจกรรมขององค์การ

2.2 แนวคิดของมอท (Mott, 1972) โดยได้กำหนดเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิภาพขององค์การด้วยการพิจารณาจาก

1. ปริมาณและคุณภาพของการผลิต
2. ประสิทธิภาพ
3. ความสามารถในการปรับตัว
4. ความสามารถในการยืดหยุ่น

2.3 แนวคิดของกิบบสัน และคณะ (Gibson, Ivancevich, and Donnelly, 1979, p. 27) ได้ทำการศึกษาและกำหนดเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิภาพขององค์การ โดยใช้หลายเกณฑ์ ดังนี้

1. ความสามารถในการผลิต
2. ประสิทธิภาพ
3. ความพึงพอใจ
4. ความสามารถในการปรับตัว
5. การพัฒนาและการอยู่รอด

2.4 แนวคิดของแพร์สันส์ (Parsons, 1964, p. 40) ซึ่งได้เสนอความคิดในการวัดประสิทธิภาพขององค์การเกี่ยวกับการใช้ความเป็นระบบขององค์การเป็นเครื่องมือวัดความมีประสิทธิภาพขององค์การ โดยใช้ชื่อว่า AGIL ได้ระบุกิจกรรม 4 ประเภท ซึ่งองค์การจำเป็นต้องกระทำ ประกอบด้วย

1. A = Adaptation คือ การปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม
2. G = Goal Attainment คือ การบรรลุเป้าหมาย
3. I = Integration คือ การประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียว
4. L = Latency คือ การคงไว้ซึ่งระบบค่านิยม ซึ่งหมายถึงการรักษารูปแบบหรือดำรงไว้ซึ่งสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมและการจูงใจ

2.5 แนวคิดของฮอยและมิสเกล (Hoy and Miskel, 1991, pp. 384-397) ได้เสนอแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ โดยพิจารณาจาก

1. ความสามารถในการปรับเปลี่ยน
2. การบรรลุเป้าหมาย
3. ความพึงพอใจในการทำงาน
4. ความสนใจในชีวิต

2.6 แนวคิดของมาโฮนีและวิทเชิล (Mahoney and Weitzel, 1969) ให้ทรรศนะว่าเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลขององค์การธุรกิจและหน่วยงานวิจัยและพัฒนา ได้แก่ ความสามารถในการผลิต การสนับสนุน การใช้การวางแผน ความเชื่อถือได้ และความคิดริเริ่ม ส่วนเกณฑ์การประเมินผลของหน่วยงานวิจัยและพัฒนาควรใช้ความน่าเชื่อถือ ความร่วมมือ และการพัฒนา

2.7 แนวคิดของแบสัน, ซาลาฟ และสกอว์เตอร์ (Benson, Saraph, and Schroeder, 1991, pp. 1107-1123) ได้ทำการสังเคราะห์ทฤษฎีเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ โดยอาศัยกรอบแนวคิดแบบโครงสร้างหน้าที่นิยม และแนวคิดเชิงระบบ และได้นำเสนอเป็นโมเดลสำหรับการอธิบายที่มีชื่อว่า ทฤษฎีประสิทธิผลขององค์การในแนวคิดเชิงระบบ วางอยู่บนพื้นฐานของการวัดปัจจัยนำเข้า กระบวนการดำเนินงาน และผลลัพธ์ ที่เชื่อมโยงกับสภาวะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกระบบ โดยโมเดลดังกล่าวได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับบริบทด้านสิ่งแวดล้อมขององค์การด้วยรูปแบบการจัดการคุณภาพเชิงระบบและโครงสร้าง แบ่งการอธิบายเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. บริบทเกี่ยวข้องกับคุณภาพขององค์การ โดยอาศัยผลการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์การ ความคาดหวังของชุมชนที่มีต่อองค์การ นโยบายของรัฐ และการสนับสนุนจากภายนอกองค์การ
2. การพิจารณาเพื่อดำเนินงานหรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินการขององค์การของผู้บริหาร ซึ่งประกอบไปด้วยการจัดการตามความคาดหวังและการจัดการที่เป็นจริง
3. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินการขององค์การของผู้บริหาร โดยอาศัยผลการพิจารณาจากการวัดการตามความคาดหวังเปรียบเทียบกับจัดการที่เป็นจริง ถ้าทั้งสองสิ่งมีความแตกต่างกันมาก ผู้บริหารก็จะดำเนินการปรับเปลี่ยนให้ดีขึ้น ซึ่งผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจะเป็นข้อมูล ต่อผู้บริหารและองค์การ แต่ถ้าทั้งสองประการไม่แตกต่างกันมาก ย่อมหมายความว่า การดำเนินงานขององค์การที่มีอยู่แล้วมีประสิทธิผลที่ดีพอ

3. เกณฑ์การวัดประสิทธิผล

แคมเปิล (Campell, 1977 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541, หน้า 180-184) ได้สรุปหลักเกณฑ์สำหรับใช้ในการวัดประสิทธิผลไว้ ดังนี้

1. วัดจากสถิติหรือความเห็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การทั้งหมด ซึ่งสามารถวัดผลออกมาเป็นสถิติและตัวเลขได้
2. วัดจากผลผลิต ในระดับบุคคล กลุ่ม และองค์การที่สูงขึ้นหรือไม่
3. วัดจากประสิทธิผล โดยเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างการปฏิบัติงานหนึ่งหน่วยต่อค่าใช้จ่ายที่เสียไป
4. วัดจากกำไรขององค์การ คือ จำนวนรายได้ภายหลังหักค่าใช้จ่ายในการขายและบริการ
5. วัดจากคุณภาพของสินค้าและบริการขององค์การ
6. วัดจากอุบัติเหตุ โดยดูจากความถี่ของอุบัติเหตุระหว่างการทำงาน
7. วัดจากการเจริญเติบโตขององค์การ โดยเปรียบเทียบสภาพองค์การในปัจจุบันกับอดีต
8. วัดจากการขาดงานของบุคลากรในองค์การ
9. วัดจากการลาออกของพนักงาน โดยสมัครใจ
10. วัดจากความพึงพอใจในงานของพนักงาน
11. วัดจากความตึงเครียดหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการประสานงาน
12. วัดจากการปรับตัวขององค์การในสภาวะที่เปลี่ยนแปลง หรือในช่วงที่ต้องเผชิญกับความกดดันว่าองค์การสามารถที่จะควบคุมและอยู่เหนือสภาพแวดล้อมนั้นได้หรือไม่
13. วัดจากความยืดหยุ่นและยอมรับเป้าหมายขององค์การของพนักงาน
14. วัดจากความพร้อมเพรียงในการทำงานของบุคลากร
15. วัดจากการใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม โดยพิจารณาจากการติดต่อประสานงานกับองค์การภายนอก เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ต้องการ
16. วัดจากผลการประเมิน โดยบุคคลภายในที่เกี่ยวข้องกับองค์การ
17. วัดจากความอยู่รอดขององค์การในระยะยาว

แต่ข้อจำกัดของแต่ละเกณฑ์ ก็คือ เป็นการยากที่แต่ละเกณฑ์นั้นจะครอบคลุม บางเกณฑ์ให้ความคิดเห็นส่วนตัว หรือเป็นนามธรรมจนเกินไป จึงยากที่จะวัดอย่างถูกต้อง รวมถึงความไม่มั่นคงของเกณฑ์ที่ใช้ และปัญหาความแม่นยำในการวัดเชิงปริมาณ (Quantitative) อาจทำให้ยาก เพราะมีความซับซ้อนมากเกินไป เช่น การวัดความพึงพอใจด้วยอัตราการขาดงาน อาจไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงนัก (ภรณ์ กิริติบุตร, 2529, หน้า 34) หรือการวัดองค์การว่าสามารถอยู่รอดในระยะยาวนั้น อาจจะล้มเหลวต่อการตอบสนองแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การก็ได้ ในกรณีหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งไม่สามารถวิเคราะห์ด้านค่าใช้จ่ายและผลผลิตต่อชั่วโมงการทำงานได้ชัดเจนเช่นเดียวกับภาคเอกชน โมท (Mott, 1972) จึงเสนอให้พิจารณาประสิทธิผลขององค์การจาก

1. ความสามารถในการผลิต ได้แก่ ปริมาณ คุณภาพ และประสิทธิภาพ
2. ความสามารถในการปรับตัว
- 3 การยืดหยุ่นจากเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้

แต่ถ้าองค์การประเภทอื่น เฟรดแลนเดอร์และพิเคิล (Friedlander and Pickle, 1968) เสนอให้วัดจาก

1. ผลกำไร

2. ความพึงพอใจของพนักงาน

3. คุณค่าขององค์การที่มีต่อสังคมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งรวมการพิจารณาด้านการรักษาระบบและการเติบโตขององค์การด้วย อาจเพราะเกณฑ์บางอย่างยากต่อการวัดในทางปฏิบัติ หากจะประเมินเฉพาะในส่วนที่วัดได้ง่าย ก็จะเป็นการลดความสำคัญของเกณฑ์ที่วัดไม่ได้ หรือไม่ปรากฏชัด ซึ่งอาจมีความสำคัญต่อองค์การ (Lawless, 1972, p. 39) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการประยุกต์ใช้ของแต่ละองค์การ ซึ่งแอสบี้ (Ashby, 1968) กล่าวว่า ภายใต้เกณฑ์เดียวกันอาจจะเกิดผลดีกับองค์การหนึ่ง แต่อาจจะไม่ดีต่อองค์การอื่นก็ได้ ซึ่งต้องคำนึงถึงค่านิยมในแต่ละสังคมและธรรมชาติของมนุษย์พอ ๆ กับการประยุกต์ใช้เทคนิคทางสถิติ (Baugher, 1981; Robbins, 1983 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541, หน้า 184-197) เสนอวิธีวัดประสิทธิผลขององค์การ 4 วิธี คือ

1. วัดจากความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งต้องเป็นเป้าหมายที่แท้จริง โดยวัดจากปัจจัยนำออก ตัวอย่างได้แก่ การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ MBO (Management by Objective) แต่ในทางปฏิบัติยังมีความสลับซับซ้อนเกินไป กล่าวคือ

1.1 เป้าหมายทางการมีความแตกต่างจากเป้าหมายในทางปฏิบัติ

1.2 บุคคลใดที่มีบทบาทในการกำหนดเป้าหมายขององค์การอย่างแท้จริง

1.3 บางองค์การมีหลายเป้าหมายและอาจขัดแย้ง เช่น การลงทุนวิจัยพัฒนาจะทำให้กำไรลดลง แต่จะส่งผลต่อกำไรที่สูงในอนาคต (Griffin, 1996, p. 557) ซึ่งองค์การต้องสร้างความสมดุล

2. วัดโดยใช้แนวคิดระบบ (System Approach) โดยเน้นที่ “ส่วนนำเข้า” เช่น ทรัพยากร ทุน และบุคคล เพื่อทดแทนของเดิมของกระบวนการแปรปัจจัยและความอยู่รอด วิธีนี้นั้นทำให้เห็นข้อบกพร่องอันเกิดจากการวิเคราะห์ โดยประเมินจากเป้าหมายในกรณีที่องค์การมีหลายแต่จุดอ่อน ก็คือ องค์การอาจจะหันไปสนใจวิธีการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายแทนที่จะพิจารณาจากเป้าหมายที่แท้จริง

3. วัดจากความสามารถขององค์การในการชนะใจชนะผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีผลประโยชน์ (Strategic-constituencies Approach) เพื่อไม่ให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น ซึ่งมีอำนาจควบคุมทรัพยากรที่จำเป็นต่อความอยู่รอดขัดขวางการดำเนินงานขององค์การ โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การว่าเขามีความต้องการและความคาดหวังอะไร ซึ่งถือเป็นการแลกเปลี่ยนกันแต่ปัญหาก็คือ ใครเป็นผู้มีอิทธิพลที่แท้จริง เพราะอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้

4. วัดจากค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์การ (Competing-values Approach) เพราะสมาชิกมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าใครมีตำแหน่งอะไร จึงจะต้องวัดจากการผสมผสานผลประโยชน์ระหว่างบุคคลกับองค์การ

แมคเกรเกอร์ (McGregor, 1960) ประสิทธิภาพที่เกิดจากกลุ่มสมาชิกควรเป็น ดังนี้

1. บรรยากาศมีแนวโน้มแบบไม่เป็นทางการ

2. ทุกคนมีส่วนร่วมในการอภิปราย

3. สมาชิกยอมรับวัตถุประสงค์และฉันทานุมัติ ยอมรับฟังซึ่งกันและกัน โดยไม่กลัวที่จะออกความคิดเห็น แม้ว่าจะผิด

4. ความขัดแย้งจะไม่ถูกครอบงำ ปัญหาจะถูกแก้ไขมากกว่าถูกปิดไว้

5. การมอบหมายงานจะชัดเจนและสมาชิกยอมรับงานนั้น

โดยควินนและโรเบิร์ต (Quinn and Rohrbaugh, 1981 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541, หน้า 197-200) ได้เสนอการวัดค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิก โดยพิจารณา 3 มิติ คือ

1. มองโครงสร้างองค์การว่าเน้นการยืดหยุ่นหรือควบคุม เช่น ถ้าเน้นการยืดหยุ่น จะทำให้เกิดการปรับตัว การเปลี่ยนแปลง และการสร้างสรรค์ แต่ถ้าเน้นการควบคุมจะทำให้เกิดเสถียรภาพ ความเป็นระเบียบ และการคาดการณ์ได้ภายในองค์การ

2. มององค์การว่าเน้นที่บุคคลหรือเน้นที่องค์การ ถ้าเน้นคนจะมีผลต่อความรู้สึกในการทำงาน แต่ถ้าเน้นองค์การจะมีผลต่อผลผลิตที่สูงขึ้น

3. มององค์การว่ามีการดำเนินงานและเป้าหมายอย่างไร การเน้นกระบวนการภายในต่าง ๆ จะมีผลต่อองค์การในระยะยาว แต่ถ้าเน้นที่เป้าหมาย จะเป็นการมองในระยะสั้น

4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ

สตีร์ส (Steers, 1977) ได้กล่าวถึง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การด้วย “ตัวแบบระบบ” ดังตาราง

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์ประสิทธิผลด้วยตัวแบบกระบวนการของ Steers

ลักษณะขององค์การ	ลักษณะของสภาพแวดล้อม	ลักษณะของบุคคลในองค์การ	นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ
1. โครงสร้าง - การกระจายอำนาจ - ความชำนาญพิเศษ - ความเป็นทางการ - ช่วงการบังคับบัญชา - ขนาดขององค์การ - ขนาดของหน่วยงาน 2. เทคโนโลยี - การปฏิบัติ - วัสดุอุปกรณ์ - ความรู้	1. ภายนอก - ความสลับซับซ้อน - ความมั่นคง - ความไม่แน่นอน 2. ภายใน (บรรยากาศ) - แนวโน้มของความสำเร็จ - การเอาใจใส่ต่อพนักงาน - การให้รางวัลและลงโทษ - ความมั่นคง ความเสี่ยง - ความเปิดเผย และปกป้อง	1. ความผูกพันต่อองค์การ - ความสนใจ - การรักษาไว้ - ความผูกพัน 2. การปฏิบัติงาน - การจูงใจ เป้าหมาย - ความสามารถ - ความขัดแย้งของบทบาท	1. การวางเป้าหมายที่แน่นอน 2. การจัดหาและการใช้ทรัพยากร 3. สร้างสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน 4. กระบวนการติดต่อสื่อสาร 5. ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ 6. การปรับตัวและการริเริ่มสิ่งใหม่

แนวคิดเกี่ยวกับภาวะสูงอายุ

1. ความหมายของผู้สูงอายุ

การที่จะเข้าใจถึงสภาพปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุได้นั้น สิ่งสำคัญคือการเข้าใจถึงการให้ความหมายของคำว่าผู้สูงอายุ ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละสังคมให้ความหมายของผู้สูงอายุไว้แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้เป็นตัวกำหนด นักวิชาการ นักวิจัยและองค์กรต่าง ๆ ได้ให้ความหมายและเกณฑ์ที่จะกำหนดการเป็นผู้สูงอายุไว้หลายท่าน ดังนี้

พระบุญทรง หมี่ดำ (บุญธโร) (2549) ให้ความหมายของผู้สูงอายุว่า ผู้สูงอายุ คือ ผู้ที่ชาวบ้านมองว่าแก่ มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป โดยดูจากสภาพร่างกายที่เสื่อมถอยหรือผู้ที่มีสภาพเป็น ปู่ ย่า ตา ยาย หรือเป็นผู้ที่อยู่ในช่วงสุดท้ายของวัย หยุดจากการทำงานประจำ ผู้สูงอายุบางครั้งถูกเรียกว่า ผู้เฒ่า คนชรา หรือผู้สูงวัย

ธรรต ดวงแก้ว และหิรัญญา เดชอุดม (2550) ให้แนวคิดที่ วัยผู้สูงอายุ คือ ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ทั้งเพศหญิงและเพศชาย ถ้านับตามสภาพเศรษฐกิจก็จะเป็นผู้ที่เกษียณอายุการทำงานแล้ว สภาพร่างกายมีการเสื่อมถอยตามธรรมชาติที่มนุษย์มีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม การเปลี่ยนแปลงในแต่ละด้านเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กับผู้สูงอายุแต่ละบุคคล ผู้สูงอายุแต่ละคนอาจมีกระบวนการสูงอายุในแต่ละด้านหรือรูปแบบแตกต่างกัน

กณิกนันต์ หยกสกุล (2551) กล่าวว่า วัยผู้สูงอายุหรือวัยชราเป็นระยะสุดท้ายของชีวิต ความชราของบุคคลไม่ได้หมายความว่า เป็นโรคหรือความเจ็บป่วย แต่หมายถึงพัฒนาการของชีวิต ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่ดำเนินไปสู่ความเสื่อมของร่างกายและจิตใจ วัยนี้เป็นการยากที่จะกำหนดลงไปว่า เริ่มเมื่ออายุเท่าใดและจะจบลงเมื่ออายุเท่าไร โดยทั่วไปแล้วถือว่าเริ่มต้นตั้งแต่อายุ 60 ปีขึ้นไป สภาพความเสื่อมของคนเรานั้นจะมีได้เร็วหรือช้าขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น กรรมพันธุ์ อาหาร อาชีพ สภาพความเป็นอยู่ ดินฟ้าอากาศ ถิ่นที่อยู่อาศัย โรคภัยไข้เจ็บ ตลอดจนจิตใจ และอารมณ์ร่วมด้วย ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในผู้สูงอายุ โดยจะพบว่าโครงสร้างของร่างกายจะค่อย ๆ ร่วงโรย เซลล์ต่าง ๆ เริ่มหย่อนสมรรถภาพ เนื่องจากใช้งานมานานการเปลี่ยนแปลงหรือการปรับตัวในวัยนี้ จะแสดงออกในด้านความล่าช้าในกิจกรรมทุกด้านของชีวิต เช่น ความคิดอ่าน ความจำ การรับรู้ทางประสาทสัมผัส และการเคลื่อนไหว สมรรถภาพในการทำงานของร่างกายในด้านความต้านทานต่อความเจ็บป่วยก็ลดลงด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นสิ่งหนึ่งที่ผู้สูงอายุจะต้องเผชิญคือ มีโอกาสเกิดโรคต่าง ๆ ได้ง่าย เช่น โรคความดันโลหิตสูง โรคเบาหวาน โรคติดเชื้อ หรือโรคที่เกิดจากอุบัติเหตุ เป็นต้น

มาควรี สังข์เรียง (2552) ให้ความหมายว่า ผู้สูงอายุ คือ ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป

พถุณินันท์ สุฤทธิ (ม.ป.ป. อ้างถึงใน วันชัย น้อยจันทร์, 2552) ให้ความหมายว่า ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลที่อยู่ในภาวะความสูงอายุหรือชราภาพ (Aging) เกี่ยวข้องกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องของชีวิต โดยอายุหรือวัยที่มีผลต่อพฤติกรรมและแรงจูงใจของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางชีววิทยา โดยที่ประชุมขององค์การอนามัยโลกที่เมืองเดรฟ ประเทศรัสเซีย ปี ค.ศ. 1963 ได้กำหนดวัยสูงอายุ มีอายุในช่วง 60 - 74 ปี วัยชราจะเป็นกลุ่มที่มีอายุ 75 ปีขึ้นไป จากการประชุมสมัชชาโลกได้กำหนดให้ผู้สูงอายุ เป็นกลุ่มที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และกำหนดเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก ในการพิจารณาความสูงอายุในแง่ของสิ่งที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง มีรายละเอียดดังนี้

1. พิจารณาในแง่ของการเปลี่ยนแปลงของร่างกายตามสรีระวิทยา พบว่า การเปลี่ยนแปลงแรกสุดของผู้สูงอายุ คือ สายตายาวขึ้น ต้องใช้แว่นตา ผมหงอก หูตึง ซี่ลีม เหนืออย่างง่าย ถ้าเจ็บป่วยใช้เวลารักษานานขึ้นกว่าเดิม การเปลี่ยนแปลงจะต่างกันไป โดยทั่วไปสายตาจะเปลี่ยนเมื่ออายุ 40 ปี จากนั้นการเปลี่ยนแปลงของผม หู และความอดทน การพิจารณาความสูงอายุโดยใช้การเปลี่ยนแปลงร่างกายจึงไม่เป็นข้อบ่งชี้ที่ชัดเจน

2. พิจารณาในแง่ของจิตใจ ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้สูงอายุ จะยึดมั่นในความคิดของตนเองเป็นหลัก ไม่ยอมรับความรู้ใหม่ ๆ หรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น มักจะมีความต้องการที่เหมือน ๆ กัน คือ ต้องการความสนใจจากผู้อื่น ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ ต้องช่วยเหลือสังคมตามความถนัด และต้องการความดูแลเอาใจใส่อย่างใกล้ชิด เมื่อเวลาเจ็บป่วย มีลักษณะน้อยใจไม่ยอมรับรู้ อารมณ์ไม่มั่นคง จู้จู้ขี้บ่น และถือตัว

3. พิจารณาในแง่ของสังคม ความมีอายุทำให้ผู้สูงอายุมีสถานะทางสังคมเพิ่มขึ้นและมีความสำคัญในฐานะผู้มีประสบการณ์ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของคน ๆ นั้นด้วย แม้ว่าสังคมจะกว้างขึ้น มีคนรู้จักมากขึ้น มีโลกทัศน์ที่กว้างไกล แต่การทำงาน ทำหน้าที่ และความรับผิดชอบจะลดลง เนื่องจากความจำกัดของอายุและความสามารถ

4. พิจารณาในแง่กฎหมาย กฎหมายได้กำหนดความสูงอายุตามปีปฏิทินแตกต่างกันไปตามสภาพสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ โดยทั่วไปจะอยู่ระหว่างอายุ 55 - 65 ปี การกำหนดความสูงอายุตามกฎหมายนี้ ก็เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ปลดเกษียณ จากงานที่ปฏิบัติกับการพิจารณาให้ค่าตอบแทนเป็นบำนาญ สำหรับประเทศไทยข้าราชการไทยจะกำหนดการเกษียณอายุราชการไว้เมื่อครบ 60 ปี

จากการให้ความหมายของผู้สูงอายุที่กล่าวมา จึงสามารถสรุปได้ว่า ผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ทั้งเพศหญิงและเพศชาย หรือเป็นผู้ที่เกษียณอายุการทำงานแล้ว สภาพร่างกายมีการเสื่อมถอยตามธรรมชาติ อันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคม ซึ่งแต่ละคนจะมีการเปลี่ยนแปลงมากน้อยต่างกัน ขึ้นอยู่กับสุขภาพและการใช้ชีวิตที่ผ่านมา

2. การเปลี่ยนแปลงของผู้สูงอายุ

วัยสูงอายุเป็นวัยของชีวิตที่มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงเฉพาะแตกต่างจากวัยอื่น ๆ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปในลักษณะเสื่อมถอย โดยแบ่งเป็น 3 ด้าน ดังนี้ (ธราธร ดวงแก้ว และหิรัญญา เดชอุดม, 2550)

1. การเปลี่ยนแปลงทางด้านสรีรภาพ (Biological Change) การเปลี่ยนแปลงด้านนี้เกิดขึ้นทุกระบบหน้าที่ตั้งแต่วัยเซลล์ขึ้นมา ความสามารถในการทำงานของอวัยวะในระบบต่าง ๆ เพื่อรักษาและควบคุมระดับปกติของสารต่าง ๆ ได้น้อยลง ดังนั้น ผู้สูงอายุจึงมีโอกาสเกิดอาการต่าง ๆ อันเนื่องมาจากความไม่สมดุลของสารในร่างกายได้มากกว่าวัยอื่น ๆ การเปลี่ยนแปลงในระบบต่าง ๆ ของร่างกาย ได้แก่

1.1 ระบบเซลล์และเนื้อเยื่อ เซลล์แต่ละเซลล์จะมีอายุขัยของมันแตกต่างกันไปแล้วแต่ชนิด เมื่อเซลล์เก่าตายจะมีการสร้างเซลล์ใหม่ทดแทนเพื่อซ่อมแซมหรือทดแทนอวัยวะนั้น ๆ ยกเว้น การทำงานของเซลล์ประสาท อย่างไรก็ตามเมื่อจำนวนเซลล์ที่ตายมีมากและเป็นไปอย่างรวดเร็วกว่าอัตราการสร้างเซลล์ใหม่ กระบวนการเจริญเติบโตหรือการดำรงรักษาเนื้อเยื่อต่าง ๆ ก็

เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุนี้จึงเชื่อว่า เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เซลล์ต่าง ๆ จะเหี่ยวลงตามอายุของมันเอง และการที่บุคคลอย่างเข้าสู่วัยสูงอายุแตกต่างกันนั้นเกิดจากสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ของบุคคลที่มีผลต่อการเร่งหรือชะลอความเสื่อมหรือการสิ้นสุดอายุขัยของเซลล์ เช่น อากาศ อาหาร ความเครียด เป็นต้น

1.2 ระบบประสาทสัมผัส ซึ่งได้แก่ ตา หู ประสาทรับรส กลิ่น และผิวหนัง มีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1.2.1 ตา แก้วตาจะขุ่นมัวและขาดความยืดหยุ่น เมื่ออายุย่างเข้า 40 ปี การมองเห็นไม่ชัดเจน ไขมันรอบดวงตาจะลดลง ทำให้ตาตูดักโบ๋ เปลือกตาบาง และไม่ยืดหยุ่น การสูญเสียความตึงตัวของเปลือกตานี้มักจะเริ่มตั้งแต่อายุ 60 ปี และเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ม่านตามีสีจางลง ขนาดของรูม่านตาเล็กลงขณะที่อยู่ในแสงสว่างและที่มืด ทั้งนี้เนื่องจากปฏิกิริยาของรูม่านตาอ่อนกำลังลงตาขาวลดความโปร่งใสและมัน เยื่อพังผืดของตาขาวจะหดมีความหนาที่บวมและการทำงานในการปรับแสงข้างลง จอภาพมีการห่อเหี่ยว ทำให้ลดความสามารถในการแยกสีและความสว่าง โดยเฉพาะระดับสีระหว่างสีเขียวกับสีน้ำเงิน นอกจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สภาวะที่พบบ่อยในผู้สูงอายุ คือ ต้อกระจกและต้อหิน โดยสรุปจะพบว่า ผู้สูงอายุมีสายตาเสื่อม มองเห็นความชัดของภาพลดลงตามระดับความเสื่อมของจอภาพ ซึ่งจะพบได้ทั้งในที่ที่มีแสงสว่างและที่สลัว

1.2.2 หู การได้ยินจะเสื่อมลงในผู้สูงอายุ เนื่องจากผนังเส้นโลหิตแดงในหูจะแข็งตัวและปลายประสาทในหูจะเสื่อมลง ทำให้หูตึง ต้องพูดเสียงดัง ๆ จึงจะได้ยิน ถ้าเสียงต่าง ๆ จะได้ยินชัดกว่าเสียงธรรมชาติหรือเสียงสูง เวลาพูดกระซิบจะได้ยินกว่าเสียงพูดธรรมดา

1.2.3 ประสาทรับรสและรับกลิ่น ปริมาณตุ่มรับรสของลิ้นจะลดน้อยลง ทำให้ความสามารถต่าง ๆ ในการจําแนกรสลดลง ประสิทธิภาพของการได้กลิ่นลดลงเป็นผลทำให้เกิดความรู้สึกไม่อยากอาหาร ผิดกับที่เคยเป็นมาในหนุ่มสาว

1.2.4 ผิวหนัง ผิวหนังจะเหี่ยวย่นและแห้ง เนื่องจากการสูญเสียไขมันอิมตัวใต้ผิวหนัง การเสียความยืดหยุ่นของผิวและการสูญเสียน้ำ ผิวหนังจะมีตุ่มแผลเกิดขึ้น เนื่องจากการมีปริมาณเมลานินไซท์ลดลง แสงแดด ลม ความร้อนหนาวของอากาศ มีส่วนส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงของผิวหนังมากและเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผมจะร่วงทำให้ศีรษะล้านได้ สีของผมจะเปลี่ยนเป็นสีเทาและขาว บางที่อาจพบความผิดปกติของเล็บเท้าและบ่อยครั้งที่การเปลี่ยนแปลงด้านนี้ทำให้เกิดความเครียดแก่ผู้สูงอายุ

1.3 ระบบกระดูกและกล้ามเนื้อ ได้แก่ กระดูก กล้ามเนื้อ ข้อต่อ และเยื่อยึดข้อต่อและฟัน มีการเปลี่ยนแปลงดังนี้

1.3.1 กระดูก ร่างกายจะเริ่มสูญเสียแคลเซียมโดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสรีรวิทยา โดยพบว่า เมื่ออายุย่างเข้า 45 ปีขึ้นไป ข้อต่อกระดูกสันหลังจะเกิดความเสื่อมสลายทำให้ส่วนสูงเปลี่ยนไป คือ โครงร่างจะสั้นลง ไค้ งุ่ม แคลเซียมละลายตัวจากกระดูกร่วมกับการขาดวิตามินดี เป็นผลให้เกิดรูพรุนตามแนวกระดูกยาว เกิดเป็นโรคกระดูกพรุนได้ง่าย แคลเซียมที่ละลายออกไปจะไปเกาะที่กระดูกอ่อนหรือเอ็นที่ยึดกล้ามเนื้อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกระดูกและกล้ามเนื้อลดความยืดหยุ่น นอกจากนั้นในรายที่แคลเซียมไปเกาะที่กระดูกอ่อนชายโครง จะทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของผนังทรวงอกลดลง อาจทำให้การหายใจเป็นไปได้ไม่เต็มที่ การหายใจจึงต้องใช้กล้ามเนื้อกระบังลมมากขึ้น

1.3.2 กล้ามเนื้อ กล้ามเนื้อเรียบจะสามารถคงสภาพได้เหมือนปกติ ส่วนกล้ามเนื้อลายจะมีการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างและสมรรถภาพ จะมีพังผืดเพิ่มมากขึ้น ทำให้ความยืดหยุ่นของกล้ามเนื้อเริ่มลดลงเมื่อมีอายุ 30 ปีขึ้นไป ปริมาณโปรตีนและเซลล์กล้ามเนื้อลดลงหลังจากอายุย่าง 50 ปี ทำให้กล้ามเนื้อเหี่ยว

1.3.3 ข้อต่อและเนื้อเยื่อยึดข้อต่อ เนื้อเยื่อยึดข้อต่อซึ่งเป็นพวกคอลลาเจนจะมีแคลเซียมมาเกาะทำให้ข้อแข็งเคลื่อนไหวลำบากได้ ในคนชราถ้าเกิดบาดแผลจะหายช้าเนื่องจากมีเนื้อเยื่อคอลลาเจนมาอยู่ในบริเวณแผลช้าลง มีการเสื่อมสภาพและวิกลรูปของข้อต่อ โดยเฉพาะข้อต่อที่รองรับน้ำหนัก

1.3.4 ฟัน มักพบว่ามีเปลี่ยนแปลง แต่ก็เป็นการยากที่จะกล่าวว่ามีผลมาจากความชราโดยตรง ทั้งนี้เพราะอาจเกิดร่วมกับปัจจัยอื่น ๆ เช่น สุขภาพฟัน อุปนิสัยในการรับประทานอาหาร การซ่อมแซมรักษา เป็นต้น อย่างไรก็ตามเงื่อนไขจากฟันมักเป็นสิ่งสำคัญที่จะบ่งบอกถึงภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุ ฟันของผู้สูงอายุมักจะมีแคลเซียมยึดเกาะได้ง่าย และมีการซึมผ่านของเคลือบฟันทำให้ฟันเปลี่ยนเป็นสีเหลือง ฟันจะผุมากขึ้น เนื่องจากปริมาณน้ำลายลดน้อยลง ทำให้ไม่ได้ชะล้างไหลผ่านตามซอกฟัน เหงือกจะหดตัวเล็กลง ทำให้ลักษณะการพูดรวมทั้งเสียงผิดไปจากเดิม

1.4 ระบบประสาท ถึงแม้เซลล์ประสาทจะมีอายุได้นาน แต่เมื่อเกิดการเสื่อมสลายแล้วจะไม่มี การแทนที่ใหม่ อัตราการเสื่อมสลายของเซลล์ประสาทโดยเฉลี่ยมีประมาณ 0.8 % ต่อปี หลังอายุเลย 30 ปีไปแล้ว การทำงานประสานกันระหว่างประสาทและกล้ามเนื้อลดลง ทำให้ผู้สูงอายุมีข้อจำกัดมากในการเรียนรู้ทักษะใหม่ การเรียนรู้หรือทักษะที่มีมาแต่ดั้งเดิมจะยังคงไว้ได้ตลอด ยกเว้นในกรณีที่อัตราการเสื่อมสลายของเซลล์ประสาทสูงมาก นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงของระบบประสาทในผู้สูงอายุมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้สูงอายุมาก ได้แก่ มีความสับสนขาดสมาธิ หลงลืมง่าย และการไม่สามารถปฏิบัติกิจวัตรประจำวันได้ เป็นอาการแสดงของสมองเริ่มทรุดโทรมและความเสื่อมที่เพิ่มมากขึ้นจะเป็นหนทางนำไปสู่โรคเรื้อรังในสมอง ลดความเป็นตัวของตัวเอง ช่วยตัวเองได้น้อยลงหรือต้องพึ่งพาผู้อื่น

1.5 ระบบหัวใจและหลอดเลือด เนื่องจากกล้ามเนื้อหัวใจมีการเพิ่มคอลลาเจนและไขมัน ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้หัวใจของผู้สูงอายุทำหน้าที่ลดลง โดยทั่วไปปริมาณเลือดที่ถูกบีบออกจากหัวใจก็เพียงพอสำหรับกิจวัตรประจำวันทั่วไป แต่ถ้าผู้สูงอายุมีการออกกำลังกายหนักเกินไป มีความเครียดและการเจ็บป่วยก็อาจทำให้ปริมาณเลือดที่ออกจากหัวใจไปเลี้ยงส่วนต่าง ๆ ของร่างกายไม่เพียงพอ ผู้สูงอายุจึงต้องมีการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอและเหมาะสม

1.6 ระบบทางเดินอาหาร การย่อยอาหาร ความอยากอาหารลดลง เพราะประสาทรับกลิ่นและรับรสมีความสามารถรับสัมผัสน้อยลง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของฟันและเหงือกทำให้รับประทานอาหารได้ลำบาก ต้องเลือกลักษณะอาหารมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงของกล้ามเนื้อระบบทางเดินอาหาร มีการลดการกระตุ้นจากระบบประสาทอัตโนมัติ การบีบตัวของทางเดินอาหารจะช้าลงตั้งแต่หลอดอาหารถึงลำไส้ใหญ่ ทำให้มีอาหารตกค้างอยู่ในหลอดอาหารและกระเพาะอาหารเป็นเวลานาน ทำให้ผู้สูงอายุอึดอยู่นาน และกระเพาะอาหารเองก็มีการหลั่งกรดน้ำย่อยอาหารลดลง กรดเกลือในกระเพาะอาหารอยู่ในระดับต่ำ อาหารถูกย่อยไม่สมบูรณ์ การดูดซับแคลเซียมและเหล็กลดลง ผู้สูงอายุมักเป็นโรคขาดอาหารและซีดได้ง่าย นอกจากนี้ลักษณะอาหารที่

เพิ่มแก๊สหรือกระตุ้นการทำงานของลำไส้มากเกินไป ตลอดจนอาหารที่มีกากมากเกินไปหรือไม่มีกากเลยมีผลทำให้ท้องอืด ท้องเฟ้อ ท้องผูก ท้องเสีย ได้ง่าย เพราะประสิทธิภาพในการทางานระบบย่อยอาหารลดลง

1.7 ระบบการขับถ่ายของเสีย ในผู้สูงอายุกระเพาะปัสสาวะจะมีลักษณะเป็นรูปกรวย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของกล้ามเนื้อที่ช่วยยึด รวมทั้งความอ่อนแอของกล้ามเนื้อในอุ้งเชิงกราน ในลักษณะเช่นนี้ กล้ามเนื้อของกระเพาะปัสสาวะจะถูกกระทบกระเทือนได้ง่าย ทำให้ปัสสาวะบ่อยและกลั้นปัสสาวะไม่ค่อยได้ ซึ่งเป็นผลร่วมจากการที่กล้ามเนื้อกระเพาะปัสสาวะไม่สามารถขยายตัวได้ นอกจากนี้มักพบว่า ต่อมลูกหมากโตหรือมดลูกหย่อนเนื่องจากมีแรงดันเพิ่มในกระเพาะปัสสาวะ ส่วนไตพบว่า ไตจะเกิดการเหี่ยวลีบและการเสื่อมของหลอดเลือด และส่วนของไตที่ทำหน้าที่กรองในคนอายุ 70 ปี จำนวนโกลเมอรูลัสจะลดลงถึงร้อยละ 30 - 50 เมื่อเทียบกับคนรุ่นหนุ่มสาวที่มีสุขภาพปกติ ทำให้ประสิทธิภาพในการกรองของเสียของไตลดลงและปริมาณยูเรียในเลือดเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ยังพบอาการท้องผูกที่มีสาเหตุมาจากการรับประทานอาหาร ที่มีกากน้อย ขาดการออกกำลังกายอย่างเพียงพอ

1.8 ระบบหายใจ พบว่า มีการเสื่อมของเซลล์ชนิดอีพิทีเลียลซึ่งปกคลุมผนังของทางผ่านอากาศหายใจและมีการเปลี่ยนแปลงของเนื้อเยื่อเกี่ยวพัน การเปลี่ยนแปลงของหลอดเลือดกล้ามเนื้อเยื่อของระบบการหายใจรวมกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างผนังกล้ามเนื้อทรวงอกมีความแข็งแรงเพิ่มมากขึ้น เพราะกระดูกซี่โครงมีการเคลื่อนไหวช้าลง ทำให้ความจุปอดลดน้อยลง มีความรู้สึกเหมือนหายใจไม่เต็มปอด ไม่เพียงพอที่จะถ่ายเทปริมาณอากาศในปอดให้เต็มที่มีความรู้สึกเหมือนหายใจช้าลง ทำให้ร่างกายได้รับออกซิเจนไม่เพียงพอหรือน้อยมีคาร์บอนไดออกไซด์คั่ง ดังนั้นจึงมักพบว่าผู้สูงอายุเหนื่อยง่าย ติดเชื้อได้ง่ายและรุนแรง การป้องกันการติดเชื้อระบบนี้เสื่อมสภาพลง นอกจากนั้นภาวะหลังโกงทำให้เพิ่มข้อจำกัดในการหายใจซึ่งพบได้ถึง 86% ของคนชราที่มีอายุ 75 ปีขึ้นไป

1.9 ระบบต่อมไร้ท่อ การเสื่อมของระบบต่อมไร้ท่อมีผลอย่างมากต่อร่างกายและจิตใจผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงของอวัยวะในระบบต่อมไร้ท่อที่สำคัญ คือ ต่อมใต้สมอง ต่อมไทรอยด์ ต่อมอ่อน ต่อมหมวกไต และต่อมเพศ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงดังนี้

1.9.1 ต่อมใต้สมองส่วนหน้า จะมีการงอกเกินและมีคอลลอยด์เพิ่มขึ้น ทำให้มีการเสื่อมหน้าที่ลงอย่างรวดเร็ว การผลิตฮอร์โมนจึงลดลง

1.9.2 ต่อมไทรอยด์ มีขนาดเล็กลงหลังมีอายุ 50 ปีไปแล้ว ส่งผลให้การผลิตฮอร์โมนลดลง ซึ่งอาจจะเป็นผลให้เบื่ออาหาร ตาขุ่นมัวและผู้สูงอายุบางรายอาจมีภาวะต่อมไทรอยด์เป็นพิษเนื่องจากส่วนประกอบของฮอร์โมนที่ผลิตจากต่อมไทรอยด์ลดลง ต่อมอ่อน หลังอินซูลินน้อยลง การนำน้ำตาลไปใช้ประโยชน์จึงมีน้อย ทำให้ผู้สูงอายุอาจเป็นเบาหวานอย่างอ่อน ๆ ได้หรือมีแนวโน้มที่จะเป็นเบาหวานได้ง่าย

1.9.3 ต่อมหมวกไต พบพังผืดและวัตุลีสเพิ่มขึ้น ทำให้การทางานการขับคอร์ติโคสเตอรอยด์ทางปัสสาวะลดลง การหย่อนสภาพของต่อมหมวกไตเป็นภาวะแทรกซ้อนของต่อมไทรอยด์หย่อนสมรรถภาพ

1.9.4 ต่อมเพศ มีเนื้อเยื่อเกี่ยวพันเพิ่มมากขึ้นในต่อมเพศ และระบบการทำงานของเนื้อต่อมแท้ ๆ ในเพศหญิง รังไข่จะหยุดผลิตฮอร์โมนเอสโตรเจนเมื่ออายุประมาณ 45-50 ปี ผลที่ตามมาก็คือ มีการหย่อนของกล้ามเนื้อดลูก ช่องคลอด และทรวงอก หมดประจำเดือนและความรู้สึกทางเพศเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่วนใหญ่จะลดลง สำหรับเพศชาย เชื่อว่าการทำงานของต่อมเพศก็จะมี การเสื่อมสลายเช่นกัน แต่ไม่ถึงกับหยุดการทำงานไปเหมือนรังไข่ การหลั่งฮอร์โมนแอนโดรเจนลดลง อวัยวะเพศเหี่ยวและความรู้สึกทางเพศลดลง อย่างไรก็ตามยังไม่มีที่ยืนยันว่าการผลิตฮอร์โมนของเพศชายจะหมดเมื่อไร ดังนั้น จึงอาจพบความสนใจในเรื่องเพศของผู้สูงอายุชายได้

2. การเปลี่ยนแปลงทางด้านจิตใจ (Psychological Change) การเปลี่ยนแปลงทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุจะมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมความเสื่อมลงของสภาพร่างกาย ปัญหาเกี่ยวกับการสูญเสียบทบาทหน้าที่ สถานะทางสังคม ประกอบกับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทางจิตใจ ได้แก่ ความจำ เขavnปัญญา การเรียนรู้ บุคลิกภาพ และความเจ็บเหงาเดิยวตาย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงดังนี้

2.1 ความจำ ความจำเสื่อมถอยลงเป็นปรากฏการณ์เบื้องต้นของการเปลี่ยนแปลงไปสู่วัยสูงอายุ ความจำต่อสิ่งใหม่ ๆ มีน้อย กระบวนการจำมีเพียงระยะสั้น มักลืมเหตุการณ์ปัจจุบันหรือเหตุการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นได้ง่าย แต่พบว่าจำเหตุการณ์ในอดีตได้ดี การมีชีวิตอยู่กับอดีตและความหลังเป็นสิ่งปกติวิสัยในผู้สูงอายุ

2.2 เขavnปัญญา ความรวดเร็วของการใช้ความคิดลดลงตามอายุที่เพิ่มขึ้น แต่ความแม่นยำยังคงมีเท่า ๆ กับคนหนุ่มสาว ถ้าให้เวลามากขึ้นผู้สูงอายุสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นหรือใช้วิจารณ์ญาณได้ดีในสถานการณ์ที่ต้องอาศัยความสุชุม จากประสบการณ์และความรู้ันได้รับการสะสมมาเป็นระยะเวลาาน ส่วนความสามารถในการคำนวณวิเคราะห์สิ่งต่าง ๆ อาจลดลง แต่ความรู้สึกทั่วไปและที่เกี่ยวกับภาษายังคงมีอยู่กระทั่งในบั้นปลายของชีวิต

2.3 การเรียนรู้ ความสามารถในการเรียนรู้ขึ้นอยู่กับความทรงจำ ซึ่งมักจะลดน้อยลงในวัยชรา การรับรู้และการเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ ในบริบทของชีวิตที่มีความซับซ้อนจะเรียนรู้ได้ยาก เช่น เทคโนโลยีใหม่ ๆ ทางด้านสารสนเทศ และการขาดแรงจูงใจจะมีผลต่อความสามารถในการเรียนรู้ในระยนี้

2.4 บุคลิกภาพ ลักษณะและรูปแบบที่เป็นมาแต่ดั้งเดิมของคุณลักษณะทางบุคลิกภาพจะยังคงไว้แต่ลักษณะเด่นเฉพาะและจะแสดงออกมาในวัยสูงอายุตามอิทธิพลหรือข้อจำกัดทางกายและจิตใจ

2.5 ภาวะเหงา เป็นภาวะที่แสดงถึงการขาดการสนองตอบโต้ทางอารมณ์ จากการศึกษาพบว่า ในวัยผู้สูงอายุส่วนใหญ่ร้อยละ 42 เป็นหม้าย ฉะนั้นวัยนี้จะต้องพบกับการสูญเสียที่ยิ่งใหญ่ในช่วงชีวิต คือ การสูญเสียคู่สมรส ซึ่งจะสร้างความกระทบกระเทือนใจได้สูงมาก การอยู่อย่างโดดเดี่ยวขาดคู่คิดจะทำให้จิตใจหดหู่ รวมทั้งเพื่อนฝูงในวัยเดียวกันก็ได้ล้มหายตายจากไปบ้างแล้ว ที่เหลืออยู่ก็อาจจะขาดการติดต่อเนื่องจากสุขภาพไม่เอื้ออำนวยในการเดินทาง จึงต้องอยู่อย่างเหงาหงอยก่อให้เกิดความรู้สึกท้อแท้ในชีวิต มีอารมณ์ฉุนเฉียว โกรธง่าย สิ้นหวัง และอาจเป็นสาเหตุทำให้ระบบต่าง ๆ ของร่างกายยิ่งอ่อนล้าลงได้อีก

2.6 ความรู้สึกไม่มั่นใจ ขาดเสถียรภาพทางจิตใจ (Insecure) ภาวะไม่มีเสถียรภาพทางจิตใจ เกิดจากการที่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่นในด้านการดำเนินชีวิตประจำวัน ด้านเศรษฐกิจ ด้านความคุ้มครองให้ปลอดภัย ทำให้ผู้สูงอายุหงุดหงิดง่าย โมโหง่าย สะเทือนใจง่าย ด้วยเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ทำให้กลายเป็นคนหุ้มหม่อม ใจน้อย ฉุนเฉียว โกรธง่าย และวุ่นวายในกิจการของผู้อื่น เป็นสาเหตุนำไปสู่การขัดแย้งกับลูกหลานหรือผู้ดูแลได้

2.7 ความรู้สึกกลัวตาย ความกลัวตายทำให้ผู้สูงอายุกังวลกับความเจ็บป่วยเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่เกิดขึ้น จึงมักจะต้องพบแพทย์บ่อย ๆ เพราะความกลัวตายนี้ทำให้ผู้สูงอายุหาโรคร้ายไข้เจ็บใส่ตนเอง จนบางครั้งลูกหลานอาจชุ่นเคืองและรำคาญได้

2.8 ความรู้สึกหมดหวัง สิ้นหวัง (Helplessness and Hopelessness) เนื่องจากความเสื่อมของสมรรถภาพทางด้านร่างกายและจิตใจ ผู้สูงอายุอาจมีความคิดสร้างสรรค์สิ่งที่เป็นประโยชน์ให้แก่ลูกหลาน ให้แก่สังคม อาจกระทำตนให้เป็นประโยชน์ แต่ถูกจำกัดด้วยความเสื่อมถอยทางร่างกายและจิตใจที่ผู้สูงอายุไม่อาจจะยับยั้งได้ ความรู้สึกหมดหวัง ทำให้เกิด ความรู้สึกโกรธตนเอง อาจกลายเป็นภาวะเศร้าได้ในที่สุด

3. การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม (Social Change) สังคมของมนุษย์มีการอยู่ร่วมกัน มีปฏิริยาโต้ตอบ มีการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และมีความรู้สึกที่ว่าตนเป็นสมาชิกของกลุ่ม ซึ่งเหล่านี้เป็นความต้องการทางสังคม ในผู้สูงอายุก็เช่นเดียวกัน ผู้สูงอายุต้องการ การยอมรับจากสมาชิกอื่น ๆ ในกลุ่ม ในครอบครัวและในสังคม แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายเกิดขึ้น ความสามารถในการทำกิจกรรมช้าลง ความสามารถในการแสวงหามิตรใหม่มีอย่างจำกัดเพราะผู้ที่มีอายุน้อยกว่าขาดความพึงพอใจที่จะสร้างสัมพันธภาพกับผู้สูงอายุและผู้สูงวัยกว่าก็ขาดความมั่นใจในหลายด้าน เช่น ในเรื่องการสนทนา ทำให้ต่างหลีกเลี่ยงที่จะสนทนากัน หรือร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยกัน สภาพเหล่านี้ทำให้ผู้สูงอายุถอยห่างและเลิกเกี่ยวข้องกับสังคมนอกจากนี้ การที่มีค่านิยมและวัฒนธรรมใหม่ ๆ ขาดความเข้าใจระหว่งกันมากขึ้น ระบบการเคารพผู้อาวุโสก็มีน้อยลง

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้สูงอายุจะมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม โดยการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายจะมีการเสื่อมหน้าที่ของอวัยวะต่าง ๆ ทุกระบบ ทั้งระบบประสาทและต่อมไร้ท่อต่าง ๆ ส่งผลให้ประสิทธิภาพการทำงานของร่างกายลดลง เกิดโรคได้ง่าย ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางด้านจิตเจนนั้นเกิดจากการสูญเสียบทบาทในครอบครัว หรือการสูญเสียอำนาจ รวมทั้งการไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ส่งผลให้ผู้สูงอายุมีปัญหาความเครียด ซึมเศร้า อารมณ์เปลี่ยนแปลงง่าย การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกาย ที่ทำให้ความสามารถของผู้สูงอายุลดลง บทบาททางสังคมก็ลดลง ทำให้รู้สึกว่าตนเองไร้ค่า ไม่มีประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ พระบุญทรง หมัดดำ (บุญญธโร) (2549) ที่สรุปเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของผู้สูงอายุว่า การเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายมีการเปลี่ยนแปลงทั้งสภาพภายนอกและอวัยวะภายในต่าง ๆ ส่งผลให้สภาพการทำงานต่าง ๆ ของร่างกายเปลี่ยนแปลงไป ด้านสังคมบทบาทหรือพฤติกรรมจะเปลี่ยนไปเนื่องจากมีเวลามากขึ้น และสภาพแวดล้อมรอบตัวเปลี่ยนแปลง และด้านจิตใจที่ส่วนใหญ่จะมีอารมณ์เศร้า รู้สึกหมดกำลังใจ ว่าเหวและหงุดหงิดง่าย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายและด้านสังคมนั่นเอง อาจสรุปได้อีกว่า การเปลี่ยนแปลงของผู้สูงอายุเป็นการเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม การเปลี่ยนแปลงในแต่ละด้านมี

ความสัมพันธ์กัน และเป็นไปในทิศทางที่เสื่อมถอย การเปลี่ยนแปลงแต่ละด้านและแต่ละบุคคลมากน้อยต่างกัน ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุแต่ละคน

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภาวะสูงอายุ พบว่ามีนักวิชาการได้มองภาวะสูงอายุแตกต่างกันโดย ซึ่งในส่วนของเอเบอร์โซลและเฮส (Ebersole and Hess, 1985, pp. 23-32 อ้างถึงใน ศิริบุญ จงวุฒิเวศย์, 2553, หน้า 9-11) ได้สรุปแนวคิดและทฤษฎีการสูงอายุออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่

1. ทฤษฎีทางชีววิทยา (Biological Theory) ทฤษฎีนี้อธิบายว่า มนุษย์ประกอบด้วยองค์ประกอบใหญ่ ๆ 3 อย่าง คือ เซลล์ที่สามารถเพิ่มตัวเองตลอดชีวิต เซลล์ที่ไม่สามารถแบ่งตัวเองและองค์ประกอบอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เซลล์ จากทฤษฎีทางชีววิทยาของการสูงอายุจะพบว่า ในแต่ละทฤษฎีนั้นก็ได้พยายามที่จะค้นหาความจริงเพื่อนำมาอธิบายว่าการสูงอายุหรือความแก่ เป็นผลจากสิ่งใดในการนำทฤษฎีต่าง ๆ เหล่านี้ไปใช้ผู้ศึกษาแต่ละคนมีแนวความเชื่อในเรื่องใด ล้วนแต่จะนำแนวคิดของทฤษฎีไปประกอบการศึกษา ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับความแก่มากมาย แต่ก็ยังไม่มียุทธวิธีที่สามารถนำไปใช้อธิบายทั่วไปได้ ทราบแต่เพียงว่ากระบวนการชราภาพหรือความแก่ของเซลล์ต่าง ๆ เป็นปฏิกิริยาซับซ้อนเกี่ยวข้องกับพันธุกรรม การเผาผลาญฮอร์โมน ระบบภูมิคุ้มกัน ระบบประสาท ต่อมไร้ท่อ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบในเซลล์ เนื้อเยื่อ และอวัยวะเท่านั้น

2. ทฤษฎีทางจิตวิทยา (Psychological Theory) เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกลไกการเจริญทางด้านจิตวิทยา ได้มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับการมีอายุในจิตวิทยาในเรื่องเขาวนปัญญา พบว่า ไม่อาจสรุปได้ว่าเขาวนปัญญาจะเสื่อมลงตามวัย ส่วนในเรื่องความจำและการเรียนรู้ได้มีการศึกษาถึงความจำและการเรียนรู้เป็นสิ่งที่ต้องควบคู่กันไป จากการวิจัยพบว่า ผู้สูงอายุมีความสามารถในการเรียนรู้ได้ดีเท่ากับคนอ่อนวัยแต่ต้องใช้เวลานานกว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาต่อการเรียนรู้คือความเครียด อันเป็นผลมาจากระบบประสาทและสรีรวิทยาของบุคคล การสูญเสียความจำและความสามารถในการเข้าใจและแรงจูงใจ จากการศึกษพบว่า ผู้สูงอายุไม่จำเป็นต้องใช้แรงจูงใจในการทำงานมากกว่าบุคคลวัยอื่นเลย แม้ว่าผู้สูงอายุจะมีเซลล์ประสาทในสมองตายเป็นจำนวนมาก แต่ขณะเดียวกันก็สะสมประสบการณ์อันเกิดจากการเรียนรู้ไว้มากเช่นกัน ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ถ้าผู้สูงอายุมีประสบการณ์ที่ดีในอดีตได้รับการยอมรับ มีสภาพอารมณ์ที่มั่นคง ก็จะส่งผลต่อวัยที่สูงขึ้น ทำให้มีความรอบคอบ สุขุมตามขึ้นด้วย แนวคิดทางจิตวิทยา ได้เชื่อมโยงเอาทฤษฎีทางชีววิทยาและสังคมวิทยาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยเสนอว่า การเปลี่ยนแปลงบุคลิกภาพและพฤติกรรมของผู้สูงอายุนั้น เป็นการพัฒนาและปรับตัวของความนึกคิด ความรู้ ความเข้าใจ แรงจูงใจ การเปลี่ยนแปลงไปของอวัยวะรับสัมผัสทั้งปวงตลอดจนสังคมที่คนชรา นั้น ๆ อาศัยอยู่

3. ทฤษฎีทางสังคมวิทยา (Sociological Theory) เป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงแนวโน้มนโยบายของบุคคล สัมพันธภาพ และการปรับตัวทางสังคมในช่วงท้ายของชีวิต หรือเป็นทฤษฎีที่พยายามวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ผู้สูงอายุต้องมีสถานะทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทั้งพยายามที่จะช่วยให้มีการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข ทฤษฎีนี้เชื่อว่า ถ้าสังคมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วก็จะทำให้สถานะภาพของผู้สูงอายุเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามไปด้วย และสถานะของผู้สูงอายุในสังคมใดจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้สูงอายุในสังคมนั้น ล้วนแต่มองความสูงอายุจากสถานะภาพทาง

สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในทางลดลง แต่ผู้สูงอายุยังคงต้องการบทบาทเดิมจึงเกิดความเครียดส่งผลให้เกิดการถอนตัวออกจากสังคม แต่การจะใช้ชีวิตในช่วงสูงอายุให้มีความสุขนั้นต้องคงบทบาทและสถานภาพทางสังคมไว้แต่ควรอยู่ในระดับที่เหมาะสม แนวคิดทางสังคมวิทยาที่สำคัญ ได้แก่ ทฤษฎีกิจกรรม ทฤษฎีแยกตนเอง ทฤษฎีความต่อเนื่อง ทฤษฎีบทบาท

จากทฤษฎีที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ สรุปว่า แต่ละทฤษฎีจะกล่าวถึงความสูงอายุแตกต่างกันไป ทฤษฎีทางชีววิทยาจะอธิบายความชรา โดยพิจารณาจากประสิทธิภาพการทำงานของร่างกายที่ลดลง ทฤษฎีทางจิตวิทยาจะมองความสูงอายุโดยพิจารณาจากความจำการเรียนรู้ สติปัญญา อารมณ์ส่วน ทฤษฎีทางสังคมวิทยาพิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากความสามารถในการคงบทบาท และสถานภาพทางสังคมไว้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีทฤษฎีใดเพียงทฤษฎีเดียวที่จะอธิบายความเสื่อมถอยของสังขาร การเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์ จิตใจ และสภาพทางสังคมของผู้สูงวัยได้ทั้งหมด

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

1. แนวคิดรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

เป็นแนวคิดที่สังคมไทยลอกเลียนแบบมาใช้ในการจัดสวัสดิการให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม รวมทั้งผู้สูงอายุ โดยนำแนวคิดมาจากประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้ความเชื่อของรัฐบาลไทยที่ว่า สังคมไทยเป็นสังคมระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประเทศมหาอำนาจ การจัดสวัสดิการจึงเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล ครอบครัว และชุมชนที่ต้องรับผิดชอบเอง ระบบเสรีนิยมที่ใช้กลไกตลาด (Marketing System) มากำหนด รัฐจะเข้ามาจัดการเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่มีผู้ดูแล ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้เท่านั้น รูปแบบสวัสดิการที่ปรากฏต่อบริการผู้สูงอายุจึงเป็นแบบเก็บตก (Residual Model) บริการที่จัดให้กับผู้สูงอายุจึงเป็นการจัดให้ตามความจำเป็น (Needs) พื้นฐาน เพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ขณะเดียวกันรัฐก็รับแนวคิดรัฐสวัสดิการของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ว่า รัฐมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนทุกคน ดังจะเห็นได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย ปี 2540 บัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ความขัดแย้งของแนวคิดรัฐสวัสดิการที่สำคัญ คือ รัฐจะรับผิดชอบต่อสวัสดิการเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาส กลุ่มชายขอบหรือผู้สูงอายุทุกคนที่รัฐต้องดูแล

รูปแบบบริการแบบเก็บตก (Residual Model) มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสวัสดิการผู้สูงอายุโดยเริ่มจาก ปี พ.ศ. 2486 ที่รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชราขึ้นเป็นครั้งแรกที่บางแค กรุงเทพฯ ภายใต้นโยบายการสร้างชาติของรัฐ บริการที่รัฐจัดให้จึงเป็นแบบประชาสงเคราะห์ (Public Assistance) โดยใช้แนวคิดการจัดบริการสังคมลักษณะสถาบันของรัฐ (Institutional Model) ที่ให้กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ทำหน้าที่ดูแล จัดบริการสวัสดิการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ บริการที่สะท้อนแนวคิดที่ชัดเจน เช่น บริการสังคมในชุมชน สถานสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพ

2. แนวคิดการลดการพึ่งพาบริการของรัฐ (Deinstitution Approaches)

เมื่อแนวโน้มประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้น จากจำนวน 1.21 ล้านคน ปี พ.ศ. 2503 เป็น 4.02 ล้านในปี พ.ศ. 2541 และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 10.78 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2563 (สุทธิชัย จิตะพันธุ์กุล 2541, หน้า 1) รวมทั้งอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดของหญิงเพิ่มขึ้นจาก 71.1 ในปี 2539 เป็น 74.9 ในปี

2541 และอายุขัยเฉลี่ยของชายเพิ่มขึ้นจาก 66.6 ปี เป็น 69.9 ปี ซึ่งสูงกว่าอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดของประชาชนคือ หญิง 68 ปี และชาย 64 ปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2542) ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมตามแนวคิดรัฐสวัสดิการ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้ทั้งหมด บริการที่จัดไม่เพียงพอ และเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้สูงอายุรวมทั้งไม่สามารถกระจายบริการได้อย่างทั่วถึง

รัฐเริ่มนำแนวทางการลดการพึ่งพาบริการจากรัฐ (Deinstitutional Approaches) มาใช้ โดยรัฐจะจัดบริการที่จำเป็นให้กับผู้สูงอายุในครอบครัว ชุมชน โดยผู้สูงอายุไม่ต้องเข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์ ลักษณะบริการที่รัฐนำมาใช้ ได้แก่ บริการเบี้ยยังชีพต่อคนเดือนละ 200 บาท และเพิ่มเป็นเดือนละ 300 บาทต่อคน ช่วง 6 เดือน จากโครงการมियाซาวา ปี พ.ศ. 2542 ซึ่งบริการดังกล่าวจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุลงจากการเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ของผู้สูงอายุเท่ากับ 28,200 บาทต่อปี มาเหลือเพียง 2,400 บาทต่อคนต่อปี ในการบริการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

แนวทางการจัดบริการของสถานสงเคราะห์และเบี้ยยังชีพ รัฐได้นำแนวคิดสวัสดิการสังคมตะวันตกมาใช้ โดยเน้นการให้บริการเชิงปัจเจกบุคคล (Individual) แบบให้เปล่า (Public Assistance) มาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการใช้แบบ Mean-test หาคคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ โดยรัฐเรียกคนกลุ่มนี้ว่าเป็น “ผู้สูงอายุที่ยากไร้ ไม่มีผู้ดูแล” ซึ่งในความเป็นจริงผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังอยู่กับครอบครัว เครือญาติ และชุมชนได้ แม้ว่าจะไม่รับบริการจากรัฐ แนวคิดดังกล่าวจึงอาจจะไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมไทยในประเด็นที่ว่า “ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีคุณค่าของครอบครัวและสังคม”

3. แนวคิดครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน (Family and Community-based)

ถือเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการลดการพึ่งพาบริการจากรัฐ (Deinstitutional Approaches) ที่น่าสนใจได้แก่ การจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จากเป้าหมายการตั้งศูนย์ภายใน พ.ศ. 2534 จำนวน 3,282 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 67,884 ศูนย์ ในปี พ.ศ. 2541 (สัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา อ่างใน กองการสงเคราะห์เอกชน, 2541) กิจกรรมหนึ่งของศูนย์สงเคราะห์ฯ คือ การคัดเลือกผู้สูงอายุที่ควรได้รับเบี้ยยังชีพ ซึ่งผลการศึกษาของสัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา พบว่าร้อยละ 50.5 ของกิจกรรมศูนย์เป็นการจัดเรื่องเบี้ยยังชีพ รวมทั้งพาผู้สูงอายุไปเปิดบัญชีและได้รับเงินได้ ปัจจุบันศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านถูกถ่ายโอนงานไปอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด เป็นผู้ดูแลแทนประชาสงเคราะห์จังหวัด จากลักษณะดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า รัฐไม่ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนตามแนวคิดชุมชนเป็นฐานแต่อย่างใด

4. แนวคิดการจัดสวัสดิการแบบรวมในชุมชน (Collective Welfare)

เกิดขึ้นจากความต้องการความสนใจ และการสร้างความมั่นคงในชีวิตของผู้สูงอายุเอง คือ กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ในหมู่บ้าน เป็นกองทุนสวัสดิการรวมของหมู่บ้านเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เป็นการรวมกลุ่มของคนทุกกลุ่ม ทุกเพศ ทุกวัย ที่ต้องการช่วยเหลือคนในหมู่บ้านเมื่อตายโดยการเก็บคนละ 10 หรือ 20 บาท และมอบให้ญาติผู้ตายทันที ผู้สูงอายุถือว่าเป็นการทำบุญช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ขณะที่กลุ่ม/สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้กองความมั่นคงทางสังคม กรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้ดูแลจะให้ความสำคัญกับการดำเนินตามพระราชบัญญัติ

ฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2541 ควบคุมการโอนเงิน และผลประโยชน์ที่สมาชิกฌาปนกิจสงเคราะห์จะได้รับ ซึ่งผู้สูงอายุและสมาชิกส่วนใหญ่มองว่า การเป็นสมาชิกของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์จะเป็นภาระในการจ่ายเงิน แนวคิดการจัดสวัสดิการแบบรวมในชุมชน (Collective Welfare) ของไทย ก็คืออุดมการณ์ของกลุ่มเฟเบียน (Fabian) จะเชื่อในระบบคอมมูน (Commune) รวมโดยทุกคนจะต้องนำผลผลิตมารวมไว้ส่วนกลาง และจะมีการจัดสรรทรัพยากรให้กับทุกคนในสังคมอย่างเท่าเทียมกันทุกด้าน แต่กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ในหมู่บ้านจะเป็นการตั้งโดยกำหนดวัตถุประสงค์เป็นหลักประกันความมั่นคงทางสังคมกับผู้สูงอายุเมื่อตายเท่านั้น (ศิริบุญ จงวุฒิเวศย์, 2553)

5. รูปแบบระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย

ระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน จำแนกตามประเภทบริการ 3 ประเภท (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2549) สรุปได้ดังนี้

5.1 การประกันสังคม (Social Insurance)

เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตและคุ้มครองลูกจ้าง ปัญหาการขาดรายได้เมื่อเกษียณอายุการทำงาน สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ผู้สูงอายุได้รับการเกื้อหนุนจากครอบครัวน้อยลง ปัญหาสุขภาพที่เรื้อรังส่งผลให้ตัวเลขค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548) เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่ผู้สูงอายุต้องเผชิญและอาจรุนแรงมากยิ่งขึ้น หากไม่มีการวางแผนเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหา การสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งการออมเพื่อเกษียณอายุ มีความจำเป็นในสังคมไทย เนื่องจากสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุสูงขึ้น มีอัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุ (สัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุต่อประชากรวัยแรงงาน) สูงขึ้น การเกื้อหนุนจากครอบครัวอาจลดลง การออมจึงมีความสำคัญสำหรับวัยเกษียณ ปัญหาของการออมเพื่อเกษียณอายุ คือ การออมครัวเรือนต่ำระหว่างปี พ.ศ. 2536-2546 การออมภาคครัวเรือนของไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง และส่วนใหญ่เป็นการออมแบบบัญชีออมทรัพย์ จึงควรพัฒนาและส่งเสริมรูปแบบการออมแบบผูกพันในระยะยาวเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมเนื่องจากระบบกองทุนเป็นการจ่ายเงินเข้ากองทุนโดยผู้ที่อยู่ในวัยทำงานและรัฐจ่ายเงินออกให้ผู้เกษียณอายุ โดยที่รัฐบาลไม่มีการเก็บสะสมเพื่อเป็นกองทุน ดังนั้นเมื่อสัดส่วนและจำนวนผู้สูงอายุสูงขึ้น การจ่ายผลประโยชน์ให้กับผู้เกษียณจึงเพิ่มขึ้น คาดว่าปี พ.ศ. 2590 จะมีสถานะเงินสะสมติดลบ ปัญหาสุดท้ายของการออมเพื่อเกษียณอายุคือ ผู้สูงอายุที่ไม่มีหลักประกันรายได้ เช่น แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรและแรงงานที่มีรายได้ต่ำ ไม่มีระบบการออมเพื่อเกษียณรองรับและไม่สามารถเข้าถึงการออมได้ (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551) ได้แก่

1. Pillar Zero ระบบเบี้ยยังชีพ เป็นระบบประกันที่ไม่ต้องจ่ายสมทบ (Noncontribution Pillar)

2. Pillar I ระบบบำเหน็จ/บำนาญข้าราชการ เป็นค่าตอบแทนที่ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่มานานหรือเกษียณอายุราชการ และกองทุนประกันสังคม รวมทั้งระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ เป็นกองทุนที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ประกันตนในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย คลอดบุตร เสียชีวิต รวมทั้งชราภาพ เมื่อทำงานมาอายุครบ 55 ปี โดยเงินบำนาญชราภาพจ่ายเป็นรายเดือนตลอดชีวิต มีเกณฑ์ในการคำนวณตามระเบียบที่กำหนดและเงินบำเหน็จชราภาพจ่ายเป็นเงินก้อนครั้งเดียว

3. Pillar II กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นการส่งเสริมการออมของข้าราชการเพื่อวัยเกษียณอายุราชการ ให้กับข้าราชการที่สมัครใจเป็นสมาชิก และกองทุนบำเหน็จบำนาญชาติ เป็นกองทุนภาคบังคับที่กำหนดเงินสะสมแน่นอน ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ผลการประชุมสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติปี 2551 (คณะกรรมการจัดเวทีสมัชชาผู้สูงอายุปี 2551 และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2551) ได้เสนอระบบบำนาญแห่งชาติเพื่อการพัฒนาต่อไป จุดอ่อนของกองทุนนี้ คือ มุ่งส่งเสริมการออมเฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น ไม่ได้แก้ไขแรงงานนอกระบบหรือผู้ด้อยโอกาส

4. Pillar III กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) กองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) หรือระบบการออมผ่านบริษัทประกันแบบเงินได้ประจำ

5. Pillar IV ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ที่รัฐรับผิดชอบค่าบริการด้านสุขภาพอย่างครอบคลุมทุกคน ตามเกณฑ์และขอบเขตที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, 2551) พบว่าระบบหลักประกันสุขภาพด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยยังไม่เป็นหลายชั้น (Multi-pillar) อย่างถ้วนหน้า โดยมี 2 ลักษณะ คือ

1. แบบเป็นระบบและมีกฎหมายรองรับ ได้แก่ ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม กองทุนครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ กองทุนหุ้นระยะยาว บริษัทประกันชีวิต และระบบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

2. แบบไม่เป็นทางการเป็นระบบสวัสดิการภาคประชาชน เช่น กลุ่มสัจจะวันละบาท อำนวยจะนะ จังหวัดสงขลา ข้อดีคือ ชุมชนรับรู้ปัญหาที่แท้จริง ผู้สูงอายุที่มีความเดือดร้อนจริงจึงได้รับความช่วยเหลือตามความต้องการ ข้อด้อยคือ หากชุมชนไม่เข้มแข็งและผู้นำไม่มีคุณธรรม ระบบนี้ก็อาจไม่เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นแต่ไม่ประสบความสำเร็จ

1.1 ระบบบำนาญแห่งชาติ เป็นระบบที่การประชุมสมัชชาผู้สูงอายุ เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2551 เสนอต่อรัฐบาล เนื่องจากปัจจุบันระบบบำนาญในประเทศไทย เป็นระบบบำนาญพื้นฐานอาชีพ ครอบคลุมบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น เช่น สมาชิกกองทุนประกันสังคม ลูกจ้างเอกชน ครูเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง ซึ่งยังมีประชาชนมากกว่า 30 ล้านคน ที่ยังไม่มีหลักประกันรายได้ในวัยสูงอายุ (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, 2551) จึงควรจัดระบบบำนาญสำหรับบุคคลกลุ่มนี้ ซึ่งการจัดการกับระบบที่ใหญ่เช่นนี้ รัฐบาลควรเข้ามาดำเนินการ ระบบบำนาญสำหรับผู้สูงอายุไทยไม่ใช่การให้เงินเปล่า ๆ แต่ให้ทุกคนมีโอกาสเป็นสมาชิกร่วมออม ผู้ที่อายุน้อยอยู่ในระบบนาน ก็จ่ายน้อย และเงินบำนาญที่จะได้รับก็ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่อยู่ในระบบ ระบบบำนาญแห่งชาติอาจดำเนินการใน 2 ลักษณะ แบบแรก ผู้รับบำนาญไม่ต้องสมทบร่วม เป็นระบบการให้เบี้ยยังชีพที่ขยายไปสู่ผู้สูงอายุทุกคน ข้อดี คือ เป็นการต่อยอดจากระบบเดิมที่มีอยู่แล้ว ข้อเสีย คือ การไม่ส่งเสริมการออมและเป็นภาระหนักทางงบประมาณของประเทศ สำหรับความเป็นไปได้และความยั่งยืนของระบบบำนาญแบบนี้ยังต้องพิจารณาอีกมาก สำหรับระบบบำนาญอีกแบบหนึ่งเป็นแบบที่ผู้รับบำนาญต้องสมทบร่วมจึงเกี่ยวข้องกับการออมและศักยภาพของประเทศในระยะยาว ทั้งนี้ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงคือ ฐานอาชีพหรือฐานพื้นที่ หรือเป็นระบบถ้วนหน้าทุกคน หรืออาจเป็นระบบ

เกือบครึ่งระหว่างรุ่นที่คนวัยทำงานจ่ายเงินสำหรับช่วยเหลือผู้สูงอายุ ข้อดีของการสร้างระบบบำนาญ รายอาชีพอีคือ การบริหารจัดการภายในกลุ่มอาชีพทำได้สะดวก แต่จะมีปัญหาการเกิดกองทุนย่อย มากมายเมื่อมีการเปลี่ยนอาชีพ และไม่ครอบคลุมคนที่ไม่มีอาชีพ เมื่อเทียบกับกองทุนรายได้พื้นที่ที่จะ เปิดช่องว่างนี้ได้ แต่กองทุนรายพื้นที่ก็เป็นกองทุนขนาดเล็กที่บริหารจัดการให้เกิดผลประโยชน์ได้ยาก อีกทั้งความหลากหลายของกฎกติกาสำหรับพื้นที่ที่แตกต่างกันระบบบำนาญของประเทศไทยจะพึ่งพา ภาษีรายได้จากประชากรที่ทำงานในระบบเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วไม่ได้ เพราะแรงงานนอกระบบ นอกประเทศไทยมีสัดส่วนที่มากกว่าจึงควรมีระบบการออมจากประชาชนวัยทำงานทุกคน ระบบ บำนาญแห่งชาติเป็นทางเลือกใหม่ของการคลังเพื่อสังคม ที่ภาครัฐสนับสนุนงบประมาณผ่านองค์กร ภาคประชาชนเป็นการใช้จุดแข็งของภาครัฐในการกำกับดูแลด้วยระเบียบ และจุดแข็งของภาค ประชาคมคือ การอยู่ในพื้นที่รับทราบข้อมูลที่แท้จริงของประชาชน และต้นทุนในการบริหารจัดการ ต่ำ ทั้งนี้ต้องเสริมศักยภาพขององค์กรในชุมชน เช่น การจัดเก็บข้อมูล ระบบการทำบัญชี รวมทั้งการ บริหารการเงิน แนวทางการบริหารกองทุนบำนาญแห่งชาติ รัฐควรจัดตั้งกองทุนเป็นองค์กรใหม่และเป็น นิติบุคคลมีระเบียบชัดเจน มีผู้บริหารกองทุนมืออาชีพและดำเนินงานอย่างโปร่งใส ภาครัฐควร สนับสนุนงบประมาณ 1 ใน 3 ของบำนาญแต่ละปี (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, 2551) หาก ผู้รับบำนาญร่วมออมร้อยละ 3 และภาครัฐสมทบอีกร้อยละ 3 จะทำให้กองทุนมีปริมาณสูงในส่วนของ การออม ผู้รับผิดชอบการออม คือ องค์กรที่ประชาชนทำงานอยู่ สำหรับแรงงานนอกระบบอาจมี ระบบการออมผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเข้าถึงประชาชนอย่างครอบคลุมศักยภาพใน การติดตามมีประสิทธิภาพมากกว่าส่วนกลาง การบริหารกองทุนตามแนวทางดังกล่าวมีความเป็นไปได้ สูงกว่าและถูกกว่าการบริหารโดยส่วนกลาง ทั้งนี้ยังจำเป็นต้องศึกษาในรายละเอียดต่อไป (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, 2551) ประเด็นหนึ่งที่ควรคำนึงถึง คือ ศักยภาพการออมของประชาชน การศึกษาของรศ.ดร.ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ (มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2550) พบว่า ประชาชน กลุ่มวัยแรงงานร้อยละ 60 รู้ว่าไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เห็นด้วยที่จะเป็น สมาชิกกองทุน และมีศักยภาพการออมเพื่ออนาคต โดยร้อยละ 77 มีความพร้อมที่จะจ่ายเงินเข้า กองทุน แต่ขาดการกระตุ้นจากภาครัฐ จะเห็นว่าโดยภาพรวม ระบบบำนาญแห่งชาติมีความเป็นไปได้ ทางสังคมและทางเศรษฐกิจ แต่ความเป็นไปได้ทางการเมืองยังไม่แน่นอน

1.2 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นการส่งเสริมการออมของข้าราชการ เพื่อวัยเกษียณอายุราชการ ให้กับข้าราชการที่สมัครใจเป็นสมาชิก และกองทุนบำเหน็จบำนาญ แห่งชาติ เป็นกองทุนภาคบังคับที่กำหนดเงินสะสมแน่นอน ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ผลการประชุม สมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติปี 2551 (คณะกรรมการจัดเวทีสมัชชาผู้สูงอายุปี 2551 และกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2551) ได้เสนอระบบบำนาญแห่งชาติเพื่อการพัฒนาว่า จุดอ่อนของกองทุนนี้คือ มุ่งส่งเสริมการออมเฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น ไม่ได้แก้ไขแรงงานนอก ระบบหรือผู้ด้อยโอกาส

1.3 กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนผู้สูงอายุจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นกองทุนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นปีแรกของการดำเนินงาน กองทุนผู้สูงอายุได้รับงบประมาณเริ่มต้นในการ ดำเนินงานจำนวน 30 ล้านบาท และได้รับเพิ่มเติมในปีต่อ ๆ มาตามลำดับ สำหรับปี พ.ศ. 2552

รัฐบาลได้ดำเนินการขยายวงเงินการกู้ยืมรายบุคคลจาก 15,000 บาทต่อราย เป็น 30,000 บาทต่อราย และมีเงินงบประมาณจำนวน 80 ล้านบาทปี พ.ศ. 2552 กองทุนผู้สูงอายุได้ให้การสนับสนุนเงินทุนสำหรับการกู้ยืมประกอบอาชีพของผู้สูงอายุเป็นรายบุคคลจำนวน 3,138 ราย คิดเป็นจำนวนเงิน 51,082,208 บาท และสนับสนุนเป็นรายกลุ่มจำนวน 22 กลุ่ม คิดเป็นจำนวนเงิน 2,071,000 บาท นอกจากนี้ได้ให้การสนับสนุนโครงการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุจำนวน 193 โครงการ คิดเป็นจำนวนเงิน 27,523,924 บาท

1.4 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การส่งเสริมการออมเพื่อให้ลูกจ้างมีเงินใช้หลักเกษียณอายุการทำงานเป็นการจัดสวัสดิการอีกรูปแบบหนึ่ง ที่จัดให้กับประชาชนตั้งแต่ก่อนเข้าวัยสูงอายุ เป็นระบบสวัสดิการที่มีผลระยะยาวเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เป็นสวัสดิการสำคัญที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างที่สมัครใจเข้าร่วมเป็นสมาชิก จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ที่มีหน่วยงานของรัฐคือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ทำหน้าที่กำกับดูแลในฐานะนายทะเบียน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกระทรวงแรงงานได้ส่งเสริมให้สถานประกอบการจัดระบบสวัสดิการนี้ให้แก่ลูกจ้าง นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานจัดตั้ง “กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน” ในลักษณะสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นการแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบ หรือการไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันในการกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ กองทุนนี้เป็นกองทุนสมทบเงินตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 สำหรับการปลูกฝังการใช้จ่ายเงินอย่างเหมาะสม ป้องกันการเป็นหนี้ กรมสวัสดิการฯ ได้จัดอบรมวิทยากรหลักสูตรการขับเคลื่อนแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน เพื่อให้ผู้ผ่านการอบรมมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และถ่ายทอดความรู้สู่ผู้ใช้แรงงานทุกระดับได้

1.5 กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญและ ให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกเมื่อสิ้นสมาชิกภาพ

5.2 การช่วยเหลือสาธารณะ (Public Assistance)

เป็นการสงเคราะห์แบบให้เปล่าสำหรับผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ เพราะช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ด้อยโอกาสทางสังคมและไร้ที่พึ่ง รูปแบบของสวัสดิการที่มีอยู่ คือ

1. เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

การจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นภารกิจที่ได้มีการถ่ายโอนจากการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 โดยเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่หลักในการจัดทำทะเบียน ตรวจสอบคุณสมบัติผู้สูงอายุ และจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นเงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพ จำนวนคนละ 500 บาท ต่อ 1 เดือน โดยเป็นผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน ถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้ดูแล ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลไทยได้ริเริ่มนโยบายสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนเมษายน 2552 โดยครอบคลุมผู้สูงอายุที่ไม่มีหลักประกันทางด้านรายได้จากรัฐบาล ซึ่งได้จัดสรรเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่มาแสดงความจำนงขอขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับการสงเคราะห์เบี้ย

ยังชีพตั้งนั้นในเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 ประเทศไทยจึงได้ดำเนินการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุอย่างถ้วนหน้า คนละ 500 บาทต่อเดือน ส่งผลให้จากเดิมที่มีผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพในปี พ.ศ. 2552 จำนวน 1,828,456 คน คิดเป็นงบประมาณ 10,970,736,000 บาท ได้เพิ่มเป็นจำนวน 5,652,893 คน ที่ได้รับเบี้ยยังชีพหรือคิดเป็นประมาณกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศไทย

2. กองทุนดูแลผู้สูงอายุที่ขาดที่พึ่ง โดยสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุเป็นโครงการที่ดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ขาดที่พึ่งใน 3 ด้าน ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุกรณีเดือดร้อนจากการถูกทารุณกรรม ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และถูกทอดทิ้ง (รายละ 500 บาท อ้างอิงจากเอกสารเผยแพร่ ปี 2549) การสนับสนุนการจัดการงานศพผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน (รายละ 2,000 บาท) และการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม (รายละ 2,000 บาท) (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, 2549)

5.3 การบริการสังคม (Social Services)

เป็นระบบบริการที่ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน ประกอบด้วยบริการด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านสุขภาพอนามัย

1.1 หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ถือเป็น “สิทธิ” ขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐมอบให้เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้ประชาชนทุกคน สามารถเข้าถึงบริการทางด้านสุขภาพได้ตามความจำเป็น โดยขอข่วยให้บริการครอบคลุมด้านการตรวจสุขภาพ การรักษาพยาบาล และการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ดำเนินงานโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ในปี พ.ศ. 2549 เพื่อให้ประชาชนในทุกพื้นที่ได้รับหลักประกันสุขภาพที่เหมาะสมกับความต้องการในแต่ละท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนให้เป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตระดับท้องถิ่น โดยที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย สหประชาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สหประชาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และ สหประชาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ร่วมมือกันให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คือ องค์กรบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล) ได้บริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2550) บริการเชิงรุกของ สปสช. รูปแบบหนึ่ง คือ การจัดสรรงบประมาณให้ “กองทุนตำบล” เพื่อให้ผู้สูงอายุรวมตัวกันในลักษณะชมรมขอทุนสนับสนุนไปทำโครงการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค

1.2 การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้าน (Home Health Care) กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้ดำเนินงานให้การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้านโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่มีภาวะเจ็บป่วยเรื้อรังให้มีสุขภาพดีและมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีเป้าหมาย เพื่อส่งเสริมให้มีระบบบริการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุระยะยาวโดยชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งได้เริ่มดำเนินโครงการตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา ในปี พ.ศ. 2552 กรมอนามัย ได้ดำเนินการให้ศูนย์อนามัยเขตที่ 1- 12 ดำเนินการคัดเลือกตำบลต้นแบบการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้าน จำนวนศูนย์อนามัยละ

1 ตำบล เพื่อเป็นพื้นที่ต้นแบบนำร่องร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีรูปแบบการดำเนินการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุระยะยาว จำนวน 12 รูปแบบจากทั้ง 12 เขต โดยครอบคลุมการดูแลผู้สูงอายุ 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองได้ กลุ่มผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองได้บ้าง และกลุ่มผู้สูงอายุที่ป่วยและช่วยเหลือตนเองไม่ได้ พิกการ/หุพพลภาพ (ติดเตียง) ซึ่งพื้นที่ตำบลนำร่องทั้ง 12 แห่ง ได้มีการจัดกิจกรรม/โครงการที่เหมาะสมกับกลุ่มผู้สูงอายุ อาทิ กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพเฉพาะโรคให้แก่ผู้สูงอายุ กิจกรรมดูแลผู้สูงอายุที่บ้านโดยอาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ เป็นต้น

1.3 อาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ (อผส.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ ได้ริเริ่มดำเนินโครงการอาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างและขยายระบบการดูแล และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ และมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้สูงอายุโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ขาดผู้ดูแลและประสบปัญหาทางสังคม ได้รับการดูแลโดยอาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง และสามารถเข้าถึงบริการของรัฐ ขณะเดียวกันก็ยังคงใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับครอบครัวในชุมชนของตนเองได้อย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งนี้ในวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ขยายผลการดำเนินโครงการอาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้านให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ภายในปี พ.ศ. 2556 จากการดำเนินการขยายผลอย่างต่อเนื่องตามมติคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2552 ได้มีอาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 9,894 คน จาก 75 จังหวัด ได้ให้การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ ได้จำนวน 91,794 คน

2. ด้านที่อยู่อาศัย

การสงเคราะห์ที่อยู่อาศัยและการดูแล เป็นบริการในสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุที่ครอบคลุมความจำเป็นด้านปัจจัย 4 รวมทั้งบริการด้านการรักษาพยาบาล กายภาพบำบัด ศาสนกิจ งานอดิเรก นันทนาการ กิจกรรมส่งเสริมประเพณีและวัฒนธรรมปัจจุบันมีสถานสงเคราะห์ของรัฐ 21 แห่งให้บริการได้ 3,000 คน ในจำนวนนี้มี 13 แห่งที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมเป็นผู้รับผิดชอบ และอีก 8 แห่งจัดเป็นศูนย์สวัสดิการสงเคราะห์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปัญหาของบริการในสถานสงเคราะห์ คือ ขาดแคลนบุคลากรที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549) นอกจากนี้ เภณทในการรับผู้สูงอายุเข้ารับบริการกำหนดให้เป็นผู้ที่ยังช่วยเหลือตนเองได้ จึงขัดกับแนวคิดที่ควรช่วยเหลือผู้ที่มีภาวะพึ่งพา และไม่มีอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ เพื่อรองรับผู้สูงอายุที่อยู่จนช่วยเหลือตนเองไม่ได้ และแม้ว่าการดูแลจะครอบคลุมทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิต ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์เป็นเวลานานจะรู้สึกเหงา คิดถึงลูกหลาน บางรายกลับไปอยู่บ้าน บางรายมีอาการซึมเศร้า โครงการวัยทองนิเวศน์ที่เชียงใหม่ ที่บริการที่อยู่อาศัยให้ผู้สูงอายุ พบว่า มีผู้สูงอายุหลายคนที่อยู่ได้ไม่นาน ต้องย้ายที่อยู่ บ้างก็ย้ายกลับไปอยู่บ้าน เพราะน้อยใจลูกหลาน บางคนก็คิดถึงลูกหลาน ซึ่งผลการศึกษาความต้องการหลักประกันทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน พบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่อยากอยู่กับครอบครัว (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549) ดังนั้น แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ จึงควรมุ่งขยายบริการในรูปแบบศูนย์บริการหน่วยสงเคราะห์เคลื่อนที่ และจำกัดจำนวนสถานสงเคราะห์ไว้เท่าที่จำเป็น (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2549)

การส่งเสริมให้มีการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในชุมชน สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ โดยความร่วมมือกับคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ดำเนินการศึกษาและสำรวจข้อมูลพื้นที่นาร่องในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 2 ตำบล ได้แก่ เทศบาลตำบลแม่เหียะ อำเภอเมือง และเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา อำเภอหางดง เพื่อเตรียมดำเนินการโครงการพัฒนารูปแบบการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในชุมชน โดยได้มีการจัดทำสื่อเพื่อการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เรื่องบ้านและชุมชนสำหรับผู้สูงอายุในชนบทภาคเหนือที่ประกอบด้วยแนวคิดและบทเรียนที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบและแนวปฏิบัติการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุ และได้มีการเผยแพร่สื่อดังกล่าวให้แก่หน่วยงานในชุมชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความตระหนักถึงประโยชน์ของการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุ

ในปี พ.ศ. 2552 สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุได้ดำเนินการจัดโครงการค่ายความสัมพันธ์คนสองวัย (ผู้สูงอายุและเยาวชน) ณ เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นของการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม และเป็นมิตรกับผู้สูงอายุ รวมทั้งการผลิตสื่อวีดิทัศน์เรื่องหมู่บ้านต้นแบบการดูแลและการจัดสภาพแวดล้อมสำหรับผู้สูงอายุ

3. ด้านการมีงานทำและการมีรายได้

3.1. กองทุนสวัสดิการชุมชนสำหรับผู้สูงอายุ สืบเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2550 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม) ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นระดับชาติ และคณะกรรมการสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นระดับจังหวัดในทุกจังหวัดขึ้น โดยรัฐบาลได้มีการจัดสรรงบประมาณให้ชุมชนในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการแก่คนภายในชุมชนในรูปแบบของเงินกองทุนสวัสดิการที่ครอบคลุมตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย ซึ่งในการดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อตกลงหรือกฎระเบียบของแต่ละกองทุนที่มุ่งเน้นการฟื้นฟูระบบการดูแลและการเกื้อหนุนซึ่งกันและกันระหว่างคนภายในชุมชนเดียวกัน ทำให้เกิดเครือข่ายสวัสดิการชุมชนทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้มีการขยายการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนดังกล่าวในพื้นที่ใหม่เพิ่มเติม รวมทั้งมีการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชนในพื้นที่เดิม ในรัฐบาลปัจจุบัน (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2552 รัฐบาลยังคงให้การสนับสนุนนโยบายการจัดสวัสดิการชุมชน โดยได้ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่กองทุนสวัสดิการชุมชนในหลักการ 1: 1: 1 (ชุมชน : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : รัฐบาล) และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาการจัดสวัสดิการชุมชนระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และในระดับจังหวัดได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชนจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีผู้นำองค์กรสวัสดิการชุมชนเป็นรองประธาน และมีผู้นำกองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นเลขานุการร่วมกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด มีหน้าที่เฝ้าอำนวยความสะดวกและประสานการดำเนินงานร่วมกับองค์กรภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการจัดสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ให้ครอบคลุมและสามารถตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนได้อย่างแท้จริง

ในปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่กองทุนสวัสดิการชุมชนทั่วประเทศ โดยครอบคลุมกองทุน จำนวน 2,990 กองทุน ในพื้นที่ 21,795 หมู่บ้าน เป็นกองทุนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 974 กองทุน (ร้อยละ 32.6) รองลงมา คือ ภาคเหนือ จำนวน 619 กองทุน (ร้อยละ 20.7) ภาคใต้ จำนวน 512 กองทุน (ร้อยละ 17.1) รวมจำนวนสมาชิกกองทุนจากทุกภาค 1,044,318 คน มีเงินกองทุนที่เป็นเงินออมจากสมาชิกชุมชน รวมจำนวน 617.72 ล้านบาท (ร้อยละ 73) เงินสมทบจากรัฐบาลที่ดำเนินการผ่านสถานพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จำนวน 163.67 ล้านบาท (ร้อยละ 20) เงินสมทบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 35.77 ล้านบาท (ร้อยละ 4) และจากแหล่งอื่น ๆ จำนวน 23.17 ล้านบาท (ร้อยละ 3)

สำหรับในปี พ.ศ. 2552 มีสมาชิกที่ได้รับประโยชน์จากกองทุนสวัสดิการโดยตรงแล้วจำนวน 17,331 คน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2553) (เป็นสมาชิกทั่วไป 14,863 คน เป็นเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส จำนวน 2,468 คน)

4. ด้านการบริการสังคมและนันทนาการ

4.1 ชมรมผู้สูงอายุ รูปแบบบริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่มีการพัฒนาขึ้นอย่างมากในปัจจุบัน ชมรมผู้สูงอายุเป็นการรวมกลุ่มกันทางสังคมของผู้สูงอายุที่มีความสนใจและมีอุดมการณ์ร่วมกันในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการสร้างคุณภาพทั้งทางกาย จิต และสังคม เพื่อให้ชีวิตมีคุณค่าและมีคุณภาพประโยชน์ทั้งแก่ตนเองครอบครัวและสังคม โดยมีสภาผู้สูงอายุและกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้สนับสนุน แต่ผู้บริการจัดการและดำเนินการหลักคือกลุ่มผู้สูงอายุเอง การดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุในลักษณะเครือข่าย ทำให้งานด้านผู้สูงอายุเข้มแข็งมากขึ้น ดังเช่นโครงการพันธมิตรเครือข่ายผู้สูงอายุจังหวัดเชียงใหม่ (Age Net) ที่เป็นเครือข่ายที่เข้มแข็ง

4.2 ศูนย์อเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ ได้ริเริ่มดำเนินโครงการศูนย์อเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุในชุมชนในลักษณะของโครงการนำร่องในพื้นที่ 7 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ พิษณุโลก ขอนแก่น สกลนคร พัทลุง ชลบุรี และเพชรบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศูนย์อเนกประสงค์เป็นสถานที่หรือศูนย์กลางสำหรับจัดกิจกรรมต่าง ๆ อย่างหลากหลายสำหรับผู้สูงอายุและบุคคลทุกวัยภายในชุมชน โดยมีกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องศูนย์อเนกประสงค์ฯ ให้แก่ผู้สูงอายุ รวมทั้งคนในชุมชน และมีการบริหารจัดการศูนย์ฯ โดยคนในชุมชน สำหรับกิจกรรมภายในศูนย์อเนกประสงค์ฯ จะมุ่งเน้นให้มีการจัดกิจกรรมที่สร้างเสริมและขยายโอกาสให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้ และได้รับการพัฒนาทักษะด้านต่าง ๆ มีการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ภายในชุมชน โดยกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นเครื่องมือในการช่วยให้ผู้สูงอายุได้มีโอกาสในการพัฒนาตนเองทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และภูมิปัญญา

ในปี พ.ศ. 2552 ได้มีการประเมินผลการดำเนินโครงการศูนย์อเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุในชุมชน ได้ร่วมกับสำนักส่งเสริมและฝึกอบรม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานของศูนย์อเนกประสงค์ฯ ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน และการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานศูนย์อเนกประสงค์ฯ ทั้ง 9 แห่ง รวมทั้งแนวทางในการดำเนินงานของศูนย์อเนกประสงค์ฯ ในอนาคต ซึ่งพบว่าผลการดำเนินงานศูนย์อเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุในชุมชนเป็นแนวคิดใหม่ที่มีความเหมาะสม และควรสนับสนุนให้มีการขยายผลการจัดตั้งเพิ่ม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพหลักในการดูแลและดำเนินการ ซึ่งมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและ

ความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่สนับสนุนความรู้ทางวิชาการ การให้คำแนะนำในเรื่องการบริหารจัดการกล่าวได้ว่าศูนย์เเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุในชุมชนที่มีการจัดตั้งขึ้นสามารถเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้สูงอายุในแต่ละชุมชนในการเข้ามาทำกิจกรรมร่วมกันในระหว่างเวลากลางวันได้ชุมชนละประมาณ 800-1,000 คน นอกจากนี้ยังได้จัดให้มีการสัมมนาเผยแพร่แนวคิด และรูปแบบการจัดตั้งศูนย์เเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุในชุมชน จำนวน 4 ภาค ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุชมรม มูลนิธิ เป็นต้น ซึ่งมีจำนวนผู้เข้าร่วมการสัมมนารวมทั้งจำนวนทั้งสิ้น 575 คน จาก 502 องค์กร

5.4 การดำเนินงานการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

1. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อให้บริการช่วยเหลือผู้สูงอายุในลักษณะของสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุที่ขาดที่พึ่งถูกทอดทิ้ง ไม่มีผู้ดูแล หรือไม่สามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับครอบครัวของตนเองได้ โดยปัจจุบันมีศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ จำนวน 12 แห่ง ในทุกภาคทั่วประเทศ ได้แก่

1. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร
2. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางละมุง จังหวัดชลบุรี
3. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านธรรมปกรณ์ จังหวัดเชียงใหม่
4. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุผู้สูงอายุบ้านทักซิณ จังหวัดยะลา
5. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุวาสนะเวสมฯ จังหวัด

พระนครศรีอยุธยา

6. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต
7. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์
8. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุจังหวัดปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี
9. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุจังหวัดลำปาง จังหวัดลำปาง
10. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุนครพนม จังหวัดนครพนม
11. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุสงขลาจังหวัดสงขลา
12. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

โดยศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุทั้ง 12 แห่ง มีขีดความสามารถในการรับผู้สูงอายุเข้าพำนักอาศัยได้ จำนวนประมาณ 1,500 คน โดยในปี พ.ศ. 2552 มีจำนวนผู้สูงอายุ 1,213 คน ที่ได้รับการดูแลจากศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมทั้ง 12 แห่ง

2. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ (Day Centre) เนื่องจากปัจจุบันมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุมากขึ้น ประกอบกับการสงเคราะห์ ภายในสถานสงเคราะห์มีค่าใช้จ่ายสูงมาก มีความจำกัดด้านบุคลากรดูแลผู้สูงอายุ และไม่ได้รับอัตรากำลังเพิ่ม รวมทั้งหลักการดูแลผู้สูงอายุที่ดีที่สุด คือ การให้ผู้สูงอายุได้อยู่ร่วมกับครอบครัวอย่างมีความสุขในบั้นปลายชีวิต ไม่ใช่การแยกผู้สูงอายุจากครอบครัว จากหลักการและเหตุผลดังกล่าว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จึงจัดให้มีบริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุโดยให้บริการ ดังนี้

2.1 บริการภายในศูนย์ ได้แก่ สุขภาพอนามัย กายภาพบำบัด สังคมสงเคราะห์ กิจกรรมเสริมรายได้ กิจกรรมนันทนาการ กิจกรรมเสริมความรู้ และศาสนกิจ บริการหน่วยเคลื่อนที่ เป็นต้น

2.2 บริการบ้านพักฉุกเฉิน เป็นบริการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า โดยรับเข้าพักในบ้านพักฉุกเฉิน และให้บริการในด้านปัจจัย 4 สังคมสงเคราะห์ หรือส่งไปรับบริการช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น การจัดตั้งศูนย์บริการบางแห่งเป็นส่วนหนึ่งของสถานสงเคราะห์ และในบางแห่งจัดตั้งเป็นเฉพาะศูนย์บริการเพียงอย่างเดียว

3. บริการหน่วยเคลื่อนที่ เป็นบริการที่จัดขึ้นเพื่อออกเยี่ยมเยียนผู้สูงอายุที่อยู่ตามบ้าน นำข้อมูลข่าวสารบริการไปเผยแพร่การให้บริการในด้านคำแนะนำ และการรักษาพยาบาลเล็ก ๆ น้อย ๆ โดยหน่วยเคลื่อนที่ที่จะประกอบด้วย นักสังคมสงเคราะห์และเจ้าหน้าที่พยาบาล ดำเนินการโดยหน่วยงานส่วนกลาง กรุงเทพ มหานคร ศูนย์บริการผู้สูงอายุและสถานสงเคราะห์คนชราต่าง ๆ

4. การสงเคราะห์เครื่องอุปโภค บริโภค เครื่องช่วยความพิการ และอื่น ๆ การสงเคราะห์เครื่องอุปโภค บริโภค เครื่องช่วยความพิการ และอื่น ๆ ตามสภาพปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ โดยมีนักสังคมสงเคราะห์เป็นผู้ให้บริการตามความเหมาะสม รวมทั้งติดต่อประสานงานหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ร่วมให้ความช่วยเหลือต่อไป

5. การจัดอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุ โครงการจัดอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุ โดยเข้ารับการฝึกอบรมในหน่วยงานสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ และประสานงานให้นายจ้างที่มีความประสงค์ต้องการต่อไป

5.5 การดำเนินงานการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในต่างประเทศ

1. สวัสดิการผู้สูงอายุประเทศสหรัฐอเมริกา

ภายใต้กฎหมาย SSA สวัสดิการสำหรับผู้อายุ (Old-Age) หรือเรียกอีกอย่างได้ว่า สวัสดิการเพื่อการเกษียณอายุ (Retirement Insurance Program) เป็นหนึ่งในสวัสดิการหลักของระบบซึ่งเป็นสวัสดิการหลักของแรงงานอเมริกา 96% แรงงานทุกคนจะต้องจ่ายภาษีสวัสดิการ ทำให้ได้รับเครดิตจากระบบสวัสดิการดังกล่าวจำนวนเครดิตที่เพียงพอจะได้รับขึ้นอยู่กับรายได้ที่เคยได้รับระหว่างการทำงานรวมกัน นอกจากนี้สวัสดิการยังขึ้นอยู่กับผู้สูงอายุที่ต้องการจะเกษียณ

การเกษียณอายุก่อนครบอายุบริบูรณ์การเกษียณอาจทำได้เร็วสุดเมื่ออายุ 62 ปี แต่ก็จะถูกลดสวัสดิการตามสัดส่วนอายุที่เกษียณและเป็นการลดอย่างถาวรกรณีบุคคลทำงานต่อเนื่องไปหลังจากที่ครบอายุบริบูรณ์การเกษียณบุคคลนั้นจะได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้นใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ปีทำงานที่เพิ่มขึ้นซึ่งจะมีผลต่อการคำนวณสวัสดิการที่จะได้รับ และปริมาณสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนกับเวลาจากอายุบริบูรณ์การเกษียณจนถึงเวลาที่เริ่มรับสวัสดิการไม่เกินอายุ 70 ปี

2. สวัสดิการผู้สูงอายุประเทศญี่ปุ่น

ปัจจุบันญี่ปุ่นเป็นประเทศสังคมผู้สูงอายุ กล่าวคือ ในจำนวนประชากรทุก ๆ 5 คน มีจำนวนประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป 1 คน ในขณะเดียวกันจำนวนประชากรเด็กก็จะมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ แตกต่างจากในอดีตที่ญี่ปุ่นเคยสนับสนุนสวัสดิการผู้สูงอายุ เช่น การให้บริการแก่ผู้สูงอายุในการรักษาพยาบาลฟรีหรือมีเงินสนับสนุนช่วยเหลือผู้สูงอายุปีละไม่เกิน 5 หมื่นเยน เห็นได้ว่าผู้สูงอายุต่างได้รับบริการจากภาครัฐในระดับที่สูง ในปี 1960 ญี่ปุ่นตราพระราชบัญญัติว่าด้วย

คนชรา (1960) เพื่อใช้บังคับกับผู้สูงอายุ แต่ภายหลังประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้น นโยบายต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้สภาพการคลังของประเทศประสบปัญหาขาดทุน

ต่อมาในปี 1982 ญี่ปุ่นได้บัญญัติว่าด้วยสุขอนามัยคนชรา (1982) ส่งผลให้ญี่ปุ่นต้องเปลี่ยนนโยบายจากให้บริการฟรีมาเป็นการให้บริการที่ผู้สูงอายุต้องแบกรับภาระในบางส่วน และปัญหาจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งที่ภาครัฐได้ลดขอบเขตจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งที่ภาครัฐได้ลดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายลงแต่ก็ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งที่ภาครัฐได้ลดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายลงแต่ก็ยังทำให้รัฐต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ขาดทุนในด้านงบประมาณ ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณขึ้นใหม่และได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยประกันการดูแลผู้สูงอายุ (2000) เป็นระบบที่เรียกเก็บจากผู้สูงอายุที่ต้องการขอรับการให้บริการต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในบางส่วนด้วย โดยที่ผู้ต้องการขอรับการบริการต้องเข้ารับการตรวจสอบเกี่ยวกับความจำเป็นในการขอรับบริการ

ระบบประกันการกันการคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุนี้เริ่มเป็นรูปร่างที่ชัดเจนขึ้นในขณะเดียวกันจำนวนผู้ขอรับบริการก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และในปี 2005 – 2006 เกิดปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้สำหรับผู้มีแนวโน้มของการเป็นโรคความจำเสื่อมในอนาคตว่าจะรวมอยู่ด้วยหรือไม่การให้บริการสวัสดิการผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุ ค.ศ. 2000 เป็นระบบใหม่ที่ น่าสนใจ คือ ระบบประกันดูแลผู้สูงอายุที่นำระบบรักษาพยาบาลผู้สูงอายุ และระบบสวัสดิการผู้สูงอายุมาผนวกเข้ารวมกัน มีกำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่จะมาใช้บริการสวัสดิการแต่ละประเภทที่เป็นสถานพยาบาลและการให้บริการที่บ้าน

ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าประกันผู้สูงอายุร่วมจ่ายค่าใช้จ่ายเพียงร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายบริการดูแลผู้สูงอายุทั้งหมด เป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีรายได้น้อยแต่เดิมจะใช้เกณฑ์ ตามสัดส่วนรายได้ของแต่ละบุคคลซึ่งเป็นระบบที่ไม่เท่าเทียมกัน

บทบาทของภาครัฐ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาครัฐที่ทำหน้าที่แบกรับภาระค่าประกันโดยตรง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ประเทศ จังหวัด หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องต่างมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบด้วยกัน สำหรับสัดส่วนของการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายค่าประกันในภาครัฐด้วยกันนั้น คือ ประเทศ: จังหวัด: องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นสัดส่วน 2 : 1 : 1 ตามลำดับ

3. สวัสดิการสังคมในประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ มีระดับการพัฒนาที่สูงกว่าประเทศไทย กล่าวคือ ได้คะแนนตามดัชนีการพัฒนามนุษย์ของ UNDP (Human Development Index – HDI) อันดับ 19 จาก 177 ประเทศ (ไทยอยู่อันดับที่ 73) มี GDP สูงเป็นอันดับที่ 22 (ไทยอยู่อันดับที่ 66) มี GDP Per Capita เฉลี่ยที่ 24,200 ดอลลาร์สหรัฐ (ไทย \$ US 7,595) มี Gini index: 36.2 (ไทย 43.2) ซึ่งแสดงว่า มีการกระจายความมั่งคั่งดีกว่าของไทย ช่องว่างระหว่างคนรวย คนจนมีน้อยกว่าของประเทศไทย

นิวซีแลนด์มีประชากร ประมาณ 4 ล้านคน อยู่ในเมืองโอ๊คแลนด์ 1.2 ล้านคน อยู่ที่เมืองเวลลิงตัน 0.37 ล้านคน ประชากรมีอายุเฉลี่ย 79 ปี (ไทย 70 ปี) อัตราผู้อ่านออกเขียนได้ร้อยละ 99 นิวซีแลนด์จัดได้ว่าเป็นผู้นำระดับโลกด้านสวัสดิการสังคม สิทธิสตรี การดูแลผู้สูงอายุ

สวัสดิการเด็ก เงื่อนไขการทำงานที่ดี ค่ารักษาพยาบาล เงินสงเคราะห์คนว่างงาน คนที่เป็นหม้าย พ่อ/แม่คนเดียว คนพิการ ฯลฯ และเมื่อ 70 ปีที่แล้วเริ่มจัดระบบสวัสดิการสังคม ‘From The Cradle to The Grave’ เป็นแห่งแรกของโลก

NGO มีบทบาทมากในการจัดสวัสดิการสังคม และได้รับการสนับสนุนจากรัฐสูง ตัวอย่างเช่น งบประมาณ 50% ของกระทรวงสาธารณสุข จะจัดสรรให้ NGO ไปดำเนินการ (contracted, issue based) ดูแลเรื่อง นโยบาย และการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุ (เพราะรัฐบาลกลางกำหนดจุดยืนของตนเองว่า จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และชี้แนะทิศทางเท่านั้น จะไม่พยายามสวมบทบาทเป็นผู้ให้บริการตรงมากนัก) นอกจากนี้ NGO ยังทำหน้าที่เป็น Watchdog เรื่องพิทักษ์ปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชน

กระทรวงการพัฒนาสังคมของนิวซีแลนด์ถือเป็นกระทรวงใหญ่ที่สุดกระทรวงหนึ่งในบรรดากระทรวงทั้งหลายของประเทศ หน้าที่หลักของกระทรวง คือ

(1) ให้ความเห็นกับรัฐบาลในเรื่องการกำหนดนโยบายสังคมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Social Policy) การวิจัยนโยบายสาขา การวิจัยทางสังคมและการประเมินนโยบาย ในด้านการสนับสนุนรายได้ (Income Support) เด็ก เยาวชน ครอบครัว และชุมชน กระทรวงการพัฒนาสังคมของนิวซีแลนด์ ยังรับผิดชอบต่อการให้ความเห็นเชิงนโยบายและการสนับสนุนด้านนโยบายกับสำนักงานชุมชนและอาสาสมัคร สำนักงานพลเมืองอาวุโส และสำนักงานประเด็นปัญหา ความพิการ (Offices for the Community and Voluntary Sector, Senior Citizens and Disability Issues)

(2) จัดบริการตอบสนองนโยบายด้านการสนับสนุนรายได้ รวมทั้งบริการการจัดหางาน (Employment Services) ตลอดจน ให้บริการด้านส่งเสริมภาวะผู้นำ ส่งเสริมการประสานงานและแผนงานสำหรับสนับสนุนครอบครัว (Family Supports)

(3) ดูแลการบริหารจัดการเรื่องเงินกู้ยืมและเงินช่วยเหลือนักศึกษา (Student Allowances and Loans) บริหารจัดการระบบบำนาญเกษียณอายุ (New Zealand Superannuation) บริหารบำนาญทหารผ่านศึก (Veterans and War Pensions) และจัดการด้านภารกิจที่อาศัยความชำนาญการ (Special Functions) อาทิ แผนงานบัตรบริการชุมชน (Community Services Card) และการทดสอบความจำเป็นทางการเงิน (Financial Means Testing) สำหรับผู้ที่ต้องได้รับการชดเชยเมื่อต้องอยู่ในการดูแลระยะยาว (Long Stay Care Subsidies)

หลักการ

1. ยึดแนวทางการพัฒนาสังคมในการดำเนินงาน โดยเน้นความเข้าใจสถานการณ์ที่เป็นจริงทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ซึ่งอยู่ล้อมรอบตัวผู้ใช้บริการ
2. การพัฒนาสังคม หมายถึง การจัดวางยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ระยะยาว ในขณะที่พยายามแสวงหามาตรการระยะสั้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ในแต่ละวัน

3. เน้นมาตรการการคุ้มครองทางสังคม โดยการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังสำหรับกลุ่มบุคคลที่ตกอยู่ในภาวะความยากลำบาก และเน้นเรื่องการลงทุนทางสังคมที่ตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และนำไปสู่ผลประโยชน์อื่นๆในอนาคต.

ในปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) กระทรวงการพัฒนาสังคมของนิวซีแลนด์ได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชน ดังนี้:

1. ประชาชนมากกว่า 500,000 คนได้รับบำนาญคนสูงอายุ (New Zealand Superannuation) หรือประโยชน์ทดแทนหลังเกษียณอายุ (Transitional Retirement benefit) บำนาญคู่สมรสที่เป็นหม้าย (Surviving Spouse pension) หรือ บำนาญทหารผ่านศึก (Veterans pension)

2. ประชาชนวัยทำงานประมาณ 400,000 คน ที่มีปัญหาความยากลำบากด้านสุขภาพ ครอบครัว หรือการทำงาน ได้รับเงินสนับสนุนรายได้ (income support) ในแต่ละเดือน

3. ประชาชนประมาณ 1.1 ล้านคน ได้รับบัตรบริการชุมชน (Community Services Card)

4. ประชาชนประมาณ 145,000 คนได้รับเงินกู้ยืมการศึกษา (Student Loans) และ

5. ประชาชนประมาณ 63,000 คนได้รับเงินทุนเพื่อการศึกษา (Student Allowance)

กระทรวงการพัฒนาสังคมนิวซีแลนด์ได้รับงบประมาณมากกว่า 13 พันล้านเหรียญ (\$13 billion) และให้บริการสนับสนุนรายได้และสนับสนุนการมีงานทำให้กับประชาชนนิวซีแลนด์มากกว่า 1 ล้านคน ในปีงบประมาณ จนถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) กระทรวงการพัฒนาสังคมนิวซีแลนด์หางานให้ประชาชน 51,126 คนได้งานทำที่มีความมั่นคง จำนวนนี้ทะลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผนงาน 11,126 คน

กระทรวงการพัฒนาสังคมนิวซีแลนด์ใช้แนวคิดการทำงานที่เน้นการพัฒนาสังคม (Social Development Approach) เป็นฐานคิดในการดำเนินงาน แนวคิดดังกล่าวเน้นการทำความเข้าใจในสภาพความเป็นจริงด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมที่เผชิญหน้ากับผู้ให้บริการ (clients) ของกระทรวง หมู่บ้านของเขา (whanau) และชุมชน การพัฒนาสังคมในที่นี้คือการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การกระทำจริง เพื่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ระยะยาวแก่ประชาชน พร้อม ๆ กับการใช้มาตรการระยะสั้นเพื่อตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชนในปัจจุบัน

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ

1. นโยบายรัฐบาลด้านผู้สูงอายุ

นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้านผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2554 มีดังต่อไปนี้ (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, 2554)

1.1 นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก

1. ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเพิ่มกำลังซื้อภายในประเทศ สร้างสมดุลและความเข้มแข็งอย่างมีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจมหภาค

2. จัดให้มีเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ โดยผู้ที่มีอายุ 60-69 ปี จะได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 ปี จะได้รับ 700 บาท อายุ 80-89 ปี จะได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับ 1,000 บาท

หมายเหตุ สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 80 (1)

1.2 นโยบายการพัฒนาสุขภาพของประชาชน

พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนตั้งแต่ในช่วงตั้งครรภ์ วัยเด็ก วัยเจริญพันธุ์ วัยบรรลุนิติภาวะ วัยชรา และผู้พิการ สนับสนุนโครงการส่งเสริมเซาว์ปัญญาของเด็ก และให้ความช่วยเหลือแนะนำ ฝึกอบรม ผู้ปฏิบัติงานศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน สนับสนุนโครงการพัฒนาศูนย์ส่งเสริมสุขภาพสตรีเพื่อดูแลสุขภาพของสตรีและเด็กอย่างบูรณาการทั่วประเทศ รวมทั้งเผยแพร่ให้ความรู้ และดูแลป้องกันการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นและการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ และลดความรุนแรงต่อเด็กและสตรี สนับสนุนโครงการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและผู้พิการเพื่อดูแลผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยให้ได้เข้าถึงการบริการอย่างมีศักดิ์ศรี มีคุณภาพ และเป็นธรรม รวมทั้งให้มีระบบการฟื้นฟูสุขภาพในชุมชน จัดการประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านสุขภาพผ่านสื่อแขนงต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ

1.3 นโยบายความมั่นคงของชีวิตและสังคม

เสริมสร้างให้ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาสมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ด้วยการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่าง ๆ สำหรับรองรับผู้สูงอายุและคนพิการ สร้างความร่วมมือในการเป็นสังคมผู้สูงอายุ พัฒนาบริการสุขภาพอนามัย ให้การสงเคราะห์ จัดการศึกษา จัดสวัสดิการ รวมถึงหาอาชีพให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุร่วมเป็นพลังขับเคลื่อนสังคมภายใต้หลักคิดที่ว่า ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์สูง สมควรให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาบ้านเมือง

หมายเหตุ สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 80 (1) (2)

2. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

จากทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 54 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอและการยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 80 วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐต้องสงเคราะห์คนชราและผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ และหลักองค์การสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 แนวนโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย ที่ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุข้างต้น ส่งผลให้เกิดการผลักดันพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดแนวนโยบายการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุเป็นสำคัญโดยการกำหนดให้มีการสร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุในชุมชน การส่งเสริมกองทุนผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรมของผู้สูงอายุในชุมชนมากขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่เอื้อให้เกิดโครงสร้างองค์กรและระบบบริหารจัดการที่ดีที่จะรองรับการดำเนินการงานที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศเพื่อรองรับสิทธิสำหรับ

ผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ในมาตรา 11 โดยสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้เพิ่มเติมสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การบริการทางแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
2. การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
3. การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
4. การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
5. การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น
6. การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
7. การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
8. การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง
9. การให้คำแนะนำ ปรึกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว
10. การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง
11. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
12. การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

ผลจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ส่งผลให้ภาครัฐที่เป็นกลไกที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ ต้องให้ความสำคัญของสิทธิของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ ซึ่งหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องหรือปฏิบัติงานเพื่อผู้สูงอายุ จะต้องให้ความสำคัญถึงสิทธิของผู้สูงอายุ ชำต้นด้วย

3. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (5) ของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(5) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุตามมาตรา 20 (2)”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความใน (11) ของมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(11) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม”

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความใน (2) ของมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(2) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

4. แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2552 (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, 2554)

แผนผู้สูงอายุฯ ฉบับปรับปรุงนี้แบ่งยุทธศาสตร์ออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ
 2. ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ
 3. ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
 4. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ
 5. ยุทธศาสตร์ด้านการประมวล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยรายละเอียดมีดังนี้
- ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ

1. มาตรการ หลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ
 - 1.1 ขยายหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมถ้วนหน้า
 - 1.2 ส่งเสริมและสร้างวินัยการออมทุกช่วงวัย
2. มาตรการ การให้การศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต
 - 2.1 ส่งเสริมการเข้าถึง และพัฒนาการจัดบริการการศึกษา และการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิตทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อความเข้าใจชีวิต และ พัฒนาการในแต่ละวัย และเพื่อเตรียมตัวเข้าสู่วัยสูงอายุที่เหมาะสม
 - 2.2 รณรงค์ให้สังคมตระหนักถึงความจำเป็นของการเตรียมการเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุ
3. มาตรการ การปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ
 - 3.1 ส่งเสริมให้ประชาชนทุกวัยเรียนรู้และมีส่วนร่วมในการดูแลรับผิดชอบผู้สูงอายุในครอบครัวและชุมชน
 - 3.2 ส่งเสริมให้มีกิจกรรมสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุกับคนทุกวัย โดยเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการกีฬา
 - 3.3 รณรงค์ให้สังคมมีจิตสำนึกและตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ

- ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ
1. มาตรการ ส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันการเจ็บป่วย และดูแลตนเองเบื้องต้น
 - 1.1 จัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพในรูปแบบที่หลากหลายและเหมาะสมแก่ผู้สูงอายุและครอบครัว

2. มาตรการ ส่งเสริมการรวมกลุ่ม และสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ
 - 2.1 ส่งเสริมการจัดตั้งและดำเนินงานชมรมผู้สูงอายุและเครือข่าย
 - 2.2 สนับสนุนกิจกรรมขององค์กรเครือข่ายผู้สูงอายุ
3. มาตรการ ส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ

- 3.1 ส่งเสริมการทำงานทั้งเต็มเวลาและไม่เต็มเวลา ทั้งในระบบและนอกระบบ
- 3.2 ส่งเสริมการฝึกอาชีพและจัดหางานให้เหมาะสมกับวัย และความสามารถ
- 3.3 ส่งเสริมการรวมกลุ่มในชุมชนเพื่อจัดทำกิจกรรมเสริมรายได้โดยให้ผู้สูงอายุ

สามารถมีส่วนร่วม

4. มาตรการ สนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ
 - 4.1 ประกาศเกียรติคุณผู้สูงอายุที่เป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม
 - 4.2 ส่งเสริมให้เกิดคลังปัญญากลางของผู้สูงอายุเพื่อรวบรวมภูมิปัญญาในสังคม
 - 4.3 ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้มีการเผยแพร่ภูมิปัญญาของผู้สูงอายุและให้มีส่วน

ร่วมในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ในสังคม

5. มาตรการ ส่งเสริมสนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ

- 5.1 ส่งเสริมสนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ
- 5.2 ส่งเสริมการผลิต การเข้าถึงสื่อ และการเผยแพร่ข่าวสารสำหรับผู้สูงอายุ
- 5.3 ดำเนินการให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากสิ่งต่าง ๆ ได้อย่าง

ต่อเนื่อง

6. มาตรการ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่

เหมาะสม

6.1 สนับสนุนส่งเสริมให้ความรู้แก่ครอบครัวและผู้สูงอายุในการปรับปรุงที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับความต้องการในวัยสูงอายุ

6.2 กำหนดมาตรการแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อสร้าง/ปรับปรุงที่อยู่อาศัย และระบบสาธารณสุขปโภคสำหรับผู้สูงอายุ

6.3 มีการออกกฎหมายให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่จัดบริการด้านที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานสำหรับผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

1. มาตรการ คุ้มครองด้านรายได้

- 1.1 ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุทุกคนได้รับสวัสดิการด้านรายได้พื้นฐานที่รัฐจัดให้
- 1.2 ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนในชุมชนสำหรับผู้สูงอายุ

2. มาตรการ หลักประกันด้านสุขภาพ

- 2.1 พัฒนาและส่งเสริมระบบประกันสุขภาพที่มีคุณภาพสำหรับผู้สูงอายุทุกคน
- 2.2 ส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางสุขภาพ และการตรวจสุขภาพประจำปีอย่าง

ทั่วถึง

2.3 ให้วัคซีนที่จำเป็นตามมาตรฐาน การป้องกันและส่งเสริมสุขภาพแก่ผู้สูงอายุ

2.4 รัฐต้องให้อุปกรณ์ช่วยในการดำรงชีวิตประจำวันตามที่จำเป็น เช่น แวนตา

ไม้เท้า รถเข็น ฟันเทียมแก่ผู้สูงอายุ

3. มาตรการ ด้านครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง

3.1 ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวให้นานที่สุด โดยการส่งเสริมค่านิยมในการอยู่ร่วมกับผู้สูงอายุ

3.2 ส่งเสริมสมาชิกในครอบครัวและผู้ดูแลให้มีศักยภาพในการดูแลผู้สูงอายุ โดยการให้ความรู้และข้อมูลแก่สมาชิกในครอบครัวและผู้ดูแลเกี่ยวกับการบริการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์

4). มาตรการ ระบบบริการ และเครือข่ายการเกื้อหนุน

4.1 ปรับปรุงบริการสาธารณสุขทุกระบบให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุในการดำรงชีวิตและติดต่อสัมพันธ์กับสังคม กลุ่ม และบุคคล

4.1.1 ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุทราบถึงอัตราค่าโดยสารของระบบขนส่งสาธารณะ และระบบขนส่งมวลชนต่าง ๆ ที่ลดหย่อนให้แก่ผู้สูงอายุ

4.1.2 ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงบริการระบบขนส่งสาธารณะทุกประเภทให้ผู้สูงอายุ เข้าถึง และได้ใช้อย่างสะดวกเหมาะสมกับผู้สูงอายุตลอดระยะเวลาให้บริการ โดยมีการประกาศเกียรติคุณแก่หน่วยบริการที่มีผลงานดีเด่น

4.1.3 ส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชนที่รับผิดชอบสถานที่สาธารณะ ปฏิบัติตามมาตรฐานสถานที่สาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ

4.1.4 จัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้ได้จริงในสถานที่สาธารณะแก่ผู้สูงอายุ เช่น ถนนทางเดินสาธารณะในเขตชุมชน สะดวก เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

4.1.5 จัดให้มีสวนสาธารณะและพื้นที่ออกกำลังกายที่เพียงพอและเหมาะสมปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุ

4.2 จัดตั้งและพัฒนาบริการทางสุขภาพและทางสังคม รวมทั้งระบบการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวในชุมชนที่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุมากที่สุด โดยเน้นบริการถึงบ้านและมีการสอดประสานกันระหว่างบริการทางสุขภาพและทางสังคม โดยควรครอบคลุมบริการดังต่อไปนี้

4.2.1 สนับสนุนการดูแลระยะยาว

4.2.2 ระบบประกันสังคม

4.2.3 ดูแลโรคเรื้อรังที่สำคัญ ได้แก่ ความดันโลหิตสูงเบาหวานและโรคหลอดเลือดในสมอง

4.2.4 อาสาสมัครในชุมชน

4.2.5 สนับสนุนให้ผู้ดูแลมีความรู้ความสามารถในการดูแลผู้สูงอายุ

4.3 ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรทางศาสนา องค์กรเอกชน และองค์กรสาธารณประโยชน์มีส่วนร่วมในการดูแลจัดสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุ โดยกระบวนการประชาคม

4.4 เกื้อหนุนให้เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการด้านสุขภาพและสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่สามารถซื้อบริการได้ โดยมีการดูแลและกำกับมาตรฐานและค่าบริการที่เป็นธรรมร่วมด้วย

4.5 รัฐมีระบบและแผนเพื่อการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุเมื่อเกิดภัยพิบัติ

4.6 ส่งเสริมให้โรงพยาบาลของรัฐ และเอกชนมีบริการแพทย์ทางเลือก

4.7 จัดตั้งคลินิกผู้สูงอายุในโรงพยาบาลของรัฐที่มีจำนวนเตียงตั้งแต่ 120 เตียงขึ้นไป

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุ อย่างบูรณาการระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

1). มาตรการ การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ

1.1 เสริมสร้างความเข้มแข็งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติให้สามารถผลักดันนโยบายและภารกิจที่สำคัญด้านผู้สูงอายุสู่การปฏิบัติ

1.2 ให้คณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมด้านผู้สูงอายุจังหวัด ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด เป็นเครือข่ายการบริหารและพัฒนาผู้สูงอายุในระดับจังหวัดท้องถิ่น

1.3 การพัฒนาศักยภาพของเครือข่ายในระดับจังหวัดและท้องถิ่น

1.4 คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติวางแผนและดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ปรับแผน และแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติที่ทันกำหนดเวลา

2). มาตรการ ส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

2.1 ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตหรือฝึกอบรมบุคลากรด้านผู้สูงอายุ ในระดับวิชาชีพอย่างเพียงพอและมีมาตรฐาน

2.2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตหรือฝึกอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุอย่างเพียงพอและมีมาตรฐาน

2.3 กำหนดแผนการผลิตบุคลากรด้านผู้สูงอายุให้เหมาะสมและเพียงพอต่อความต้องการของประเทศและดำเนินการติดตามอย่างต่อเนื่อง

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์ด้านการประมวล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

1). มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมการวิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ สำหรับการกำหนด นโยบาย และการพัฒนาการบริการหรือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ

2). มาตรการ ดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติที่มี มาตรฐานอย่างต่อเนื่อง

3). มาตรการพัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้ถูกต้องและทันสมัย โดยมีระบบฐานข้อมูลที่สำคัญด้านผู้สูงอายุที่ง่ายต่อการเข้าถึงและสืบค้น

5. การดำเนินงานคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.)

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) (อ้างถึงผลงานดำเนินงาน พ.ศ. 2550 – 2554, คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีองค์ประกอบคณะกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เป็นผู้แทนจากส่วนราชการ สถาบันการศึกษา และองค์กรสาธารณประโยชน์ จำนวน 28 คน โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเลขานุการ และผู้อำนวยการสถาบันเวช

ศาสตร์ผู้สูงอายุ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการผู้สูงอายุ แห่งชาติมีภารกิจหลักในการประสานและดำเนินการผลักดันการดำเนินงานตามนโยบายด้านผู้สูงอายุ องค์ประกอบของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีทั้งหมด 9 คณะ ได้แก่

1. คณะอนุกรรมการจัดกิจกรรมเนื่องในวันผู้สูงอายุแห่งชาติ
2. คณะอนุกรรมการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
3. คณะอนุกรรมการผลักดันระบบการออมเพื่อวัยสูงอายุแห่งชาติ
4. คณะอนุกรรมการบูรณาการขยายผลการดำเนินงานอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน
5. คณะอนุกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์
6. คณะอนุกรรมการบูรณาการโครงการนำร่องการจัดตั้งศูนย์อเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุในชุมชน

7. คณะอนุกรรมการติดตามการดำเนินการตามนโยบายและแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

8. คณะอนุกรรมการติดตามสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

9. คณะอนุกรรมการเพื่อผลักดันและขับเคลื่อนประเด็นการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว

ในปี พ.ศ. 2552 ได้มีการประชุม กผส. รวมจำนวนทั้งสิ้น 6 ครั้ง โดยได้มีการผลักดันนโยบายด้านผู้สูงอายุที่สำคัญ ดังนี้

1. การผลักดันการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอย่างถ้วนหน้า (ยกเว้นผู้สูงอายุที่ได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ) จำนวน 500 บาทต่อเดือน นับตั้งแต่เดือนเมษายน 2552 เป็นต้นมา

2. การจัดตั้งคณะกรรมการจัดงานวันผู้สูงอายุแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2552 มีองค์ประกอบจำนวน 35 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและแสดงปาฐกถาพิเศษในพิธีเปิดงานวันผู้สูงอายุแห่งชาติ ในวันที่ 9 เมษายน 2552 ณ อาคารทันเดอร์โดม สถานีกีฬาเมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี โดยในวันงานดังกล่าวได้มีการมอบเกียรติบัตร เข็มกลัดทองคำ และเงินสดจำนวน 100,000 บาท ซึ่งเป็นรางวัลสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติประจำปี พ.ศ. 2552 ให้แก่ศาสตราจารย์ท่านผู้หญิงพูนทรัพย์ นพวงศ์ ณ อยุธยา

3. การขยายสิทธิผู้สูงอายุในเรื่องการช่วยเหลือค่าจัดการศพสำหรับผู้สูงอายุที่เสียชีวิตทุกราย ๆ ละ 2,000 บาท นับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2552 เป็นต้นมา

4. การดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดทำโครงการสร้างระบบการติดตามและประเมินผลแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 - 2564) ร่วมกับวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ศึกษาและประเมินผลการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุตามยุทธศาสตร์ มาตรการ และตัวชี้วัดตามแผนผู้สูงอายุฯ ซึ่งผลการศึกษานำไปสู่การปรับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการติดตามการดำเนินการตามนโยบายและแผนผู้สูงอายุ กำหนดขั้นตอน และกระบวนการในการปรับแผนผู้สูงอายุฯ โดยใช้ผลการศึกษาประเมินโครงการดังกล่าวเป็นฐานในการปรับแผนผู้สูงอายุฯ และให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม

5. การดำเนินการของคณะอนุกรรมการผลักดันระบบการออมเพื่อวัยสูงอายุแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการผลักดันระบบการออมเพื่อวัยสูงอายุแห่งชาติ ภายใต้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นเจ้าภาพ ได้นำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นโครงการกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ (กอช.) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพที่มีความครอบคลุมทั่วถึงแรงงานทุกคน สร้างความเท่าเทียม และเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ สร้างความมั่นคงในวัยชราและมีกองทุนเพื่อลดภาระรัฐบาลในระยะยาวอย่างมีประสิทธิภาพ

6. การเสนอรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2550 ต่อคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 9 (10) กำหนดให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ซึ่งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติโดยประธานกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้เสนอรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2550 และคณะรัฐมนตรีได้ทราบแล้ว เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2552

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีความสำคัญมากขึ้นตอนหนึ่งในกระบวนการของนโยบายสาธารณะ แม้ว่าจะมีนโยบายที่ผ่านมากการวางแผนและกำหนดมาอย่างถูกต้องเพียงใดก็ตาม แต่หากนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วประสบความล้มเหลวย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดกับการทำให้สูญเสียทรัพยากรต่าง ๆ และส่งผลเสียต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นประชาชนเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้กำหนดนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้กำหนดนโยบายนั้น ๆ ด้วย ดังนั้นขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญมากในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

Pressman and Wildavsky (1973, p. 6) ได้นิยาม การนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง ระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดคะเนไว้ และนำนโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับการมองว่า เป็นกระบวนการของการปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งไปสู่การกระทำให้บรรลุผล การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความสามารถที่จะจัดการและประสานสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลัง ในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงสาเหตุและผล ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ที่ปรารถนา

วรเดช จันทรศร (2543, หน้า 3) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การที่องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด การปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด หรือหมายถึง ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหลายสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้

ชตติยา กรรณสูต (2541, หน้า 61) ให้ความหมายว่า การถ่ายทอดนโยบายไปสู่ปฏิบัติ ได้แก่ การนำนโยบายไปทำให้เกิดรูปธรรมมากขึ้นตามขั้นตอนต่าง ๆ คือ ในรูปแบบของแผน แผนงาน โครงการ ซึ่งจะต้องแจกแจงรายละเอียดไปเป็น หรือกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเมื่อนำสิ่งเหล่านี้มาประมวลแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดผลบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในแต่ละขั้นตอน และเมื่อนำผลตาม

ขั้นตอนเหล่านั้นมาประกอบกันแล้ว ก็ย่อมสนองตอบสนองนโยบายในด้านนั้น ๆ ด้วย จะถือว่ามีประสิทธิภาพ

โดยสรุปแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การที่องค์กร บุคคล หรือ กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบ สามารถกระตุ้นและนำทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญไปใช้ปฏิบัติงาน เพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้

2. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนต้องอาศัยกลไกทางนโยบายเข้ามารองรับ เช่น หน่วยปฏิบัติงานต่าง ๆ ทรัพยากรเครื่องอำนวยความสะดวก ตลอดจนระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติเพื่อให้นโยบายสามารถบรรลุสำเร็จได้ดั่งนั้น จำเป็นต้องมีขั้นตอนย่อย ดังนี้ (วิชัย รูปขำดี, 2541, หน้า 47)

2.1 การเผยแพร่และถ่ายทอดเทคโนโลยี เป็นการนำนโยบายที่กำหนดไว้มาเผยแพร่ให้ผู้ปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับรู้เกิดความเข้าใจ ยอมรับ และให้ความร่วมมือการถ่ายทอดเทคโนโลยี จึงรวมถึงประชาสัมพันธ์นโยบาย การอธิบายแปลความหมาย และการหาแนวร่วมเพื่อให้นโยบายได้รับการสนับสนุนด้วยดี

2.2 การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ เป็นการจัดเตรียมแผนรองรับนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติอย่างชัดเจน เนื่องจากทั่วไปนโยบายจะต้องอยู่ในสภาพที่เป็นธรรม จำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติให้ชัดเจนอยู่ในรูปแบบ จึงจะทำให้สามารถดำเนินการออกมาเป็นผลได้

2.3 การกำกับควบคุมนโยบาย ในช่วงการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติมีความจำเป็นต้องกำกับติดตามดูว่า ขั้นตอนต่าง ๆ ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาข้อขัดข้องหรือไม่อย่างไร อาจจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับความเป็นจริงด้วย ทั้งนี้การกำกับควบคุมนโยบายจะต้องสอดคล้องกับการประเมินผลนโยบาย โดยจะต้องพิจารณาถึงขอบเขตของการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสัมพันธ์ในบริบทต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก องค์กรประกอบของโครงการตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่

ประการที่สอง ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเพียงพอหรือไม่ กลุ่มเป้าหมายที่รับความพึงพอใจจากผลงานของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพียงใด ทั้งนี้โดยพิจารณาต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการ

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ต้องคำนึงถึงสิ่งที่เป็นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

1. จะต้องกำหนดจุดมุ่งหมายในเชิงปฏิบัติไว้ให้ครบถ้วนและชัดเจน
2. กำหนดคุณลักษณะ ทักษะ และบทบาทหน้าที่ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไว้อย่าง

ชัดเจน

3. กำหนดมาตรฐานในการสนทนาและการพัฒนาทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

4. กำหนดโครงสร้างการบังคับบัญชาและวิธีควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายเพื่อให้เกิดผลจริงจัง

เกิดผลจริงจัง

5. กำหนดความสำคัญของเป้าหมายที่จะปฏิบัติตามลำดับก่อนหลัง ความจำเป็นและความ

เหมาะสม

6. กำหนดความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ และกับนโยบายหรือแผน หรือโครงการอื่น ๆ ไว้ด้วย

3. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรรเดช จันทรศร (2527, หน้า 535-554) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาหรือสิ่งเชื่อมโยงระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงาน และโครงการปฏิบัติ โดยได้นำตัวแบบหรือแนวทางการศึกษา รวม 6 ตัวแบบ คือ

3.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งเน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายคำว่า ยึดหลักเหตุผล หมายถึงความจำเป็นขององค์กรที่จะดำเนินงานในสถานะที่เป็น ซึ่งมีพฤติกรรมที่เน้นวัตถุประสงค์ที่เป็นแนวทางเพื่อให้องค์กรสามารถสร้างผลงานได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักมากที่สุด ดังนั้น ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายของนโยบายที่กำหนดไว้จะต้องนำทรัพยากรทางการบริหารมาดำเนินงาน โดยเน้นวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนอย่างถ่องแท้ เพื่อกำหนดภารกิจและมอบหมายให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานต้องกำหนดมาตรฐานให้แก่ผู้ปฏิบัติมีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน การสร้างแรงจูงใจ และระบบการให้คุณให้โทษที่ชัดเจนและเป็นธรรม

3.2 ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบนี้ให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นกับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด โครงการที่จะประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม ซึ่งประกอบด้วย 5 ปัจจัย ได้แก่ โครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมกับภาระงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ภายในองค์กรต้องประกอบด้วยบุคลากร ซึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการและหรือด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ งบประมาณในการดำเนินงานตามนโยบายต้องได้รับการสนับสนุนอย่างพอเพียง องค์กรยังต้องการเตรียมความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ใช้ดำเนินงานต้องเอื้อต่อการดำเนินงานตามนโยบาย

3.3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร เป็นการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับนโยบาย เพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมมนุษย์เป็นเรื่องการนำตัวแบบแนวทางการพัฒนาองค์กรมาประยุกต์ใช้โดยตรง เน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ โดยมองว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานที่เป็นทีม มีประสิทธิภาพ แต่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น สิ่งที่จะทำให้เกิดความสำเร็จ จึงน่าจะเป็นเรื่องการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุมหรือใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา

3.4 ตัวแบบทางกระบวนการระบอบราชการ ตัวแบบนี้พยายามจะสร้างกรอบการมองสภาพความเป็นจริงทางสังคมขององค์กร เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่อำนาจที่แท้จริงกระจายอยู่ที่องค์กร คือ สมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในการให้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด สามารถใช้วิจารณ์ญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ตัวแบบนี้ความล้มเหลวมักเกิดจากผู้

กำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของบุคลากร ซึ่งอาจเป็นข้าราชการหรือประชาชนผู้มีส่วนร่วม จำเป็นที่จะต้องพัฒนามาจากเบื้องล่าง โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ เพื่อเข้าใจสภาพความเป็นจริงและพฤติกรรมที่ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง ๆ อย่างแจ่มแจ้ง

3.5 ตัวแบบทางการเมือง ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคลากรที่เป็นตัวแทนขององค์การและความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างสมานฉันท์และมีการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นยาก ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์การและในระบบสังคมทั่วไป การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาหารสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข หาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร ความเป็นไปได้ที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสำเร็จ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะ อำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ ดังนั้น ความสามารถในการเจรจาต่อรอง ประนีประนอม การแสวงหาแรงสนับสนุนจากกลุ่มภายนอกในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติกับบุคคล หรือกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย

3.6 ตัวแบบทั่วไป ตัวแบบนี้พัฒนามาจากหลาย ๆ ตัวแบบ ทำให้ตัวแปรในตัวแบบนี้ประกอบด้วย ตัวแปรบางตัวจากตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ ตัวแบบทางกระบวนการระบบราชการ และตัวแบบทางการเมือง ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับตัวแปร 3 ตัว ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

3.6.1 กระบวนการติดต่อสื่อสาร ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย และกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานตามนโยบาย

3.6.2 สมรรถนะขององค์การ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานปฏิบัติว่าจะสามารถปฏิบัติตนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด ซึ่งความสามารถดังกล่าวขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความพอเพียงของทรัพยากรทางการบริหาร

3.6.3 ความร่วมมือสนับสนุนของบุคลากร ประสิทธิภาพของการนำนโยบายต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารในองค์การ ซึ่งใช้เทคนิคการจูงใจให้ผู้ปฏิบัติพร้อมที่จะร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พร้อมทั้งจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ปฏิบัติตนและวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความร่วมมือของบุคลากรเอง ซึ่งขึ้นอยู่กับความภักดีของบุคคลต่อองค์การ ผลประโยชน์ส่วนตัว และความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมของบุคลากร

บริบทของอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

ประวัติความเป็นมา

สมัยกรุงศรีอยุธยา เมืองชลบุรีปรากฏเป็นหลักฐานในทำเนียบศักดินาหัวเมือง ตราเมื่อปี พ.ศ.1919 มีฐานะเป็นเมืองจัตวา ผู้รักษาเมืองคือ “ออกเมืองชลบุรีศรีมหาสมุทร” ศักดินา 2,400 ไร่ ส่งส่วยไม้แดง จนกระทั่งกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่า

ปี พ.ศ.2310 สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ได้เสด็จยกทัพผ่านมาทางบริเวณจังหวัดชลบุรี ในปัจจุบัน ก่อนที่จะเข้าตีเมืองจันทบุรีและยกทัพกลับไปกู้กรุงศรีอยุธยาได้สำเร็จสมัยรัตนโกสินทร์ ตอนต้น ยังไม่มีการจัดตั้งจังหวัดชลบุรีขึ้นเป็นทางการ บริเวณจังหวัดชลบุรี ประกอบไปด้วยเมืองใหญ่ 3 เมือง คือ เมืองบางปลาสร้อย, เมืองพนัสนิคม และเมืองบางละมุง สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองราชอาณาจักร โดยการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยหน่วยงานเดียว เมืองในจังหวัดชลบุรีจึงเข้าอยู่ในมณฑลปราจีนบุรี ดังมีบันทึกว่า “รวมหัวเมืองทางลำน้ำบางปะกง คือ เมืองปราจีนบุรี 1, เมืองนครนายก 1, เมืองพนมสารคาม 1 และเมืองฉะเชิงเทรา 1 รวม 4 หัวเมือง เป็นเมืองมณฑล 1 เรียกว่า มณฑลปราจีน ตั้งที่ว่าการมณฑล ณ เมืองปราจีน ต่อเมื่อโอนหัวเมืองในกรมท่ามาขึ้น กระทรวงมหาดไทย จึงย้ายที่ทำการมณฑลลงมาตั้งที่เมืองฉะเชิงเทรา เพราะขยายอาณาเขตมณฑล ต่อลงไปทางชายทะเล รวมเมืองพนัสนิคม, เมืองชลบุรีและเมืองบางละมุง เพิ่มให้อีก 3 รวมเป็น 7 เมืองด้วยกัน แต่คงเรียกชื่อวามณฑลปราจีนอยู่ตามเดิม”

ปี พ.ศ.2475 มีการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองครั้งใหญ่จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ได้ยกเลิกเขตการปกครองแบบเมืองทั่วราชอาณาจักรแล้วตั้งขึ้นเป็นจังหวัดแทน เมืองบางปลาสร้อย, เมืองพนัสนิคมและเมืองบางละมุง จึงรวมกันกลายเป็นจังหวัดชลบุรี โดยใช้บริเวณเมืองบางปลาสร้อยเดิมจัดตั้งเป็นอำเภอบางปลาสร้อย

ปี พ.ศ.2481 อำเภอบางปลาสร้อยเปลี่ยนเป็นอำเภอเมืองชลบุรี ซึ่งเมื่อเปลี่ยนชื่อนี้แล้ว ตัวอาคารที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี คงตั้งอยู่ในที่เดิมคือคลองบางปลาสร้อย ซึ่งตั้งอยู่ใกล้ๆ ศาลากลางจังหวัดชลบุรี ต่อมาที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี ได้ย้ายจากที่เดิมมาสร้างใหม่ที่ชายทะเล ถนนพระยา สัจจา ตำบลบางปลาสร้อย อยู่ทิศตะวันตกของศาลากลางจังหวัดชลบุรี

ปี พ.ศ.2437 จังหวัดชลบุรีเปลี่ยนจากสังกัดกรมท่ามาเป็นกระทรวงมหาดไทย

ที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอเมืองชลบุรีตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของจังหวัดชลบุรี มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ข้างเคียงดังต่อไปนี้

- ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอบางปะกง (จังหวัดฉะเชิงเทรา)
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอบ้านนาและอำเภอบ้านบึง
- ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอสัตหีบ
- ทิศตะวันตก จรดอ่าวไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องที่อำเภอเมืองชลบุรีประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 16 แห่ง ได้แก่

- เทศบาลเมืองชลบุรี ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางปลาสร้อยทั้งตำบล ตำบลมะขามหย่งทั้งตำบล และตำบลบ้านโคกทั้งตำบล
- เทศบาลเมืองแสนสุข ครอบคลุมพื้นที่ตำบลแสนสุขทั้งตำบล หมู่ที่ 1 (บางส่วน), 2 (บางส่วน), 3 (บางส่วน), 4 (บางส่วน) ตำบลเหมือง และหมู่ที่ 5 (บางส่วน) ตำบลห้วยกะปิ (แต่ในปัจจุบันทุกพื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองแสนสุข ยกเลิกการปกครองในระดับหมู่บ้านแล้ว)
- เทศบาลเมืองบ้านสวน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบ้านสวนทั้งตำบล หมู่ที่ 1 (บางส่วน), 3 (บางส่วน) ตำบลหนองรี และหมู่ที่ 1 (บางส่วน), 4 (บางส่วน) ตำบลหนองข้างคอก
- เทศบาลเมืองอ่างศิลา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบ้านปึกทั้งตำบล หมู่ที่ 4 (บางส่วน), 5 (บางส่วน) ตำบลห้วยกะปิ หมู่ที่ 3 (บางส่วน), หมู่ที่ 4-8 ตำบลเสม็ด และตำบลอ่างศิลาทั้งตำบล เทศบาลตำบลคลองตำหรุ ครอบคลุมพื้นที่หมู่ที่ 1 (บางส่วน), 2-3, 5 (บางส่วน), 6 (บางส่วน) ของตำบลคลองตำหรุ
- เทศบาลตำบลบางทราย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางทรายทั้งตำบล
- เทศบาลตำบลนาป่า ครอบคลุมพื้นที่ตำบลนาป่าทั้งตำบล
- เทศบาลตำบลดอนหัวฬ่อ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลดอนหัวฬ่อทั้งตำบล
- เทศบาลตำบลหนองไม้แดง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองไม้แดงทั้งตำบล
- เทศบาลตำบลห้วยกะปิ ครอบคลุมพื้นที่หมู่ที่ 1-3, 4 (บางส่วน), 5 (บางส่วน), 6-7 ตำบลห้วยกะปิ (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองแสนสุขและเทศบาลเมืองอ่างศิลา)
- เทศบาลตำบลเสม็ด ครอบคลุมพื้นที่หมู่ที่ 1-2, 3 (บางส่วน) ตำบลเสม็ด (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองอ่างศิลา)
- เทศบาลตำบลเหมือง ครอบคลุมพื้นที่หมู่ที่ 1 (บางส่วน), 2 (บางส่วน), 3 (บางส่วน), 4 (บางส่วน), 5 ตำบลเหมือง (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองแสนสุข)
- องค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี ครอบคลุมพื้นที่หมู่ที่ 1 (บางส่วน), 2, 3 (บางส่วน), 4-14 ตำบลหนองรี (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองบ้านสวน)
- องค์การบริหารส่วนตำบลหนองข้างคอก ครอบคลุมพื้นที่หมู่ที่ 1 (บางส่วน), 2-3, 4 (บางส่วน), 5-7 ตำบลหนองข้างคอก (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองบ้านสวน)
- องค์การบริหารส่วนตำบลคลองตำหรุ ครอบคลุมพื้นที่หมู่ที่ 1 (บางส่วน), 4, 5 (บางส่วน), 6 (บางส่วน) ตำบลคลองตำหรุ (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลคลองตำหรุ)
- องค์การบริหารส่วนตำบลสำนักบก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสำนักบกทั้งตำบล

เทศบาลเมืองชลบุรี (เทศบาลเมืองชลบุรี, 2561)

เทศบาลเมืองชลบุรี หรือ เมืองชลบุรี ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี และมีสำนักงานตั้งอยู่ที่ เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ จัดตั้งขึ้นโดยยกฐานะจากสุขาภิบาลเมืองชลบุรี เป็นเทศบาลเมืองชลบุรี เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2478

เทศบาลเมืองชลบุรี มีสำนักงานตั้งอยู่ที่ถนนวชิรปราการ ตำบลบางปลาสร้อย อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางปลาสร้อยทั้งตำบล ตำบล

มะขามหย่งทั้งตำบล และตำบลบ้านโคกทั้งตำบล จัดตั้งขึ้นโดยยกฐานะจากสุขาภิบาลเมืองชลบุรี เป็นเทศบาลเมืองชลบุรี เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2478 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 หน้า 1651 มีพื้นที่ 0.56 ตารางกิโลเมตร ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงขยายเขตเทศบาลครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2480 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 45 หน้า 1760 มีพื้นที่เพิ่มจากเดิมอีก 4.01 ตารางกิโลเมตร ปัจจุบันมีพื้นที่รวม 4.57 ตารางกิโลเมตร โดยในจำนวนนี้เป็นพื้นที่บนบกประมาณ 3.5 ตารางกิโลเมตร ที่เหลืออีกประมาณ 1.07 ตารางกิโลเมตรเป็นพื้นน้ำ

โดยมีอาณาเขตติดต่อใกล้เคียงดังนี้

ทิศเหนือติดต่อกับเทศบาลตำบลบางทราย

ทิศใต้และทิศตะวันออกติดต่อกับเทศบาลเมืองบ้านสวน

ทิศตะวันตกติดต่อกับทะเลด้านทิศตะวันออกของอ่าวไทย

ตราสัญลักษณ์

เทศบาลเมืองชลบุรี มีตราประจำเทศบาลเป็นรูปเรือสำเภาสมัยโบราณ ใบแข็ง สามเสา แล่นฝ่าคลื่นในทะเลอยู่ในวงกลมสองชั้น วงกลมรอบนอกมีตัวอักษรคำว่า “เทศบาลเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี” ซึ่งเป็นการสื่อความหมายว่า จังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดที่อยู่ชายทะเลแต่เดิมมักมีการคมนาคมติดต่อกับจังหวัดอื่น ๆ โดยทางเรือ ตำบลบางปลาสร้อยซึ่งเป็นที่ตั้งเทศบาลเมืองชลบุรี เป็นตำบลที่เป็นท่าเรือที่สำคัญของจังหวัดชลบุรี ในสมัยนั้น การติดต่อค้าขายกับภาคอื่น ๆ ของประเทศ ต้องใช้เรือสำเภาใบแข็ง ซึ่งเป็นเรือที่สามารถฝ่าคลื่นลมทางทะเลได้เป็นอย่างดี จึงได้นำเรือสำเภาแล่นฝ่าคลื่นมาเป็นดวงตราประจำเทศบาลเมืองชลบุรี



ภาพที่ 2 ตราสัญลักษณ์เทศบาลเมืองชลบุรี

จำนวนชุมชนในเขตเทศบาลเมืองชลบุรี

ตารางที่ 2 จำนวนชุมชนในเขตเทศบาลเมืองชลบุรี

ชื่อชุมชน	จำนวนประชากร (คน)			จำนวนครัวเรือน (หลัง)
	ชาย	หญิง	รวม	
1. ชุมชนท้ายบ้าน 1	609	660	1,269	350
2. ชุมชนท้ายบ้าน 2	979	1,068	2,047	536
3. บ้านสะพานบางปลาสร้อย	716	868	1,584	526
4. ท่าเรือพลี	449	517	966	311

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ชื่อชุมชน	จำนวนประชากร (คน)			จำนวนครัวเรือน (หลัง)
	ชาย	หญิง	รวม	
5. ศรีนิคม	614	668	1,282	335
6. ไกรเกรียงยุค	589	598	1,196	321
7. เสริมสันติ	674	748	1,422	588
8. 3 อ.	458	514	972	321
9. ชลธารสำราญรมย์	534	584	1,118	394
10. เทพประสาท	283	323	606	252
11. ราษฎร์ประสิทธิ์	189	199	388	182
12. จิตต์ประสาน	208	250	458	174
13. โพธิ์พิพิธ	537	572	1,109	442
14. บ่อหลังบ้าน	460	544	1,004	404
15. หลังวัดน้อย	312	324	636	229
16. หลังตลาดบุรีบริบาล	479	622	1,101	395
17. หลังวัดต้นสน-วัดเนิน	881	942	1,823	639
18. วัดป่า	203	235	438	209
19. รอบโรงเรียนเทศบาลวัดกำแพงฯ	325	390	715	232
20. อพอลโล่รวมใจ	564	650	1,214	302
รวม	10,072	11,276	21,348	7,142

เทศบาลเมืองแสนสุข

เทศบาลเมืองแสนสุขได้รับการยกฐานะจาก สุขาภิบาลแสนสุข ขึ้นเป็นเทศบาลตำบลแสนสุข เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2531 พร้อมกันนี้ได้ขยาย พื้นที่ความรับผิดชอบจาก 12.5 ตารางกิโลเมตร (15 หมู่บ้าน) เป็น 20.268 ตารางกิโลเมตร (20 หมู่บ้าน) ด้วยศักยภาพของท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ในการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ สร้างความเจริญก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็ว และในปีพ.ศ. 2536 เทศบาลฯ จึงได้รับงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยราชการต่างๆเป็นจำนวนมาก เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, กรมการปกครอง ฯลฯ ซึ่งเทศบาลฯ ได้นำงบประมาณเหล่านั้นมาใช้ในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนปัจจุบัน เทศบาลฯ ได้รับการยกระดับขึ้นเป็นเทศบาลเมืองแสนสุข เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2544 และยึดหลัก การบริหารที่เด่นชัด คือ “เทศบาลเมืองแสนสุข ต้องเป็นเมืองที่น่าอยู่ ควบคู่กับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน มีแหล่งท่องเที่ยวที่สะอาดสวยงาม เป็นที่รู้จักระดับสากล พัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้เจริญรุ่งเรือง เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดีตลอดไป”

ลักษณะที่ตั้ง เทศบาลเมืองแสนสุข ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดชลบุรี อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครระยะทางประมาณ 74 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับท้องที่ใกล้เคียง ดังนี้

ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลเหมือง อำเภอมืองชลบุรี

ทิศตะวันตก จรดอ่าวไทย

ทิศเหนือ ติดต่อกับอ่าวไทย ตำบลบ้านปึก และตำบลห้วยกะปิ อำเภอมืองชลบุรี

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลบางพระ อำเภอสรีราชา และตำบลเหมือง อำเภอมืองชลบุรี

เขตการปกครอง มีพื้นที่ครอบคลุม 3 ตำบล คือ ตำบลแสนสุขทั้งตำบล (เดิมครอบคลุมหมู่บ้านจำนวน 15 หมู่บ้าน แต่ปัจจุบันยกเลิกหมู่บ้าน ใช้ระบบ ถนน/ตรอก/ซอย แทน) ตำบลเหมือง (บางส่วนของหมู่ 1 ถึง หมู่ 4) และตำบลห้วยกะปิ (บางส่วนของหมู่ 5) รวมพื้นที่ทั้งสิ้น 20.268 ตารางกิโลเมตร (12,668 ไร่)

ตราสัญลักษณ์

สัญลักษณ์ของเทศบาลเมืองแสนสุข เป็นตรารูปพวงมาลัยขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 5 เซ็นติเมตร ตรงกลางมีรูปทรงกลม ประกอบด้วยเรือใบहाปลาสมัยดั้งเดิมกำลังแล่นในทะเล โดยมีรูปเขาสามมุก และภาพนกประกอบด้านหลัง ด้านบนของรูปมีข้อความ “เทศบาลเมืองแสนสุข” ด้านล่างมีข้อความ “จังหวัดชลบุรี”



ภาพที่ 3 ตราสัญลักษณ์เทศบาลเมืองแสนสุข

จำนวนประชากร ณ สิ้นเดือน เมษายน 2550 เทศบาลเมืองแสนสุข มีประชากรรวมทั้งสิ้น 42,124 คน แบ่งเป็นชาย 19,437 คน หญิง 22,687 คน จำนวนบ้าน 21,667 หลัง จำนวนครอบครัว 8,677 ครอบครัว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น 32,378 คน แบ่งเป็นชาย 14,372 คน หญิง 18,006 คน ความหนาแน่นของประชากรภายในเขตเทศบาลเฉลี่ย 2,078 คนต่อตารางกิโลเมตร ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในบริเวณชายฝั่งทะเลตั้งแต่ปากคลองบางโพรงจนถึงหาดบางแสนล่าง และสองข้างเส้นทางคมนาคมที่สำคัญ ได้แก่ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (ถนนสุขุมวิท) บริเวณตลาด หนองมน และทางหลวงจังหวัดหมายเลข 3137 ซึ่งแยกจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 เข้าสู่ชายหาดบางแสน

ชุมชน ชุมชนในเขตเทศบาล มี 15 ชุมชน ได้แก่

1. ชุมชนหมู่บ้านโชคดี
2. ชุมชนบ้านเหมือง
3. ชุมชนบ้านแหลมแท่น
4. ชุมชนท้ายตลาด

5. ชุมชนหาดวอนนภา
6. ชุมชนเขาสามมุข
7. ชุมชนร่วมใจพัฒนา
8. ชุมชนมุขแสนเจริญ
9. ชุมชนตาลล้อม
10. ชุมชนบางเป้ง
11. ชุมชนดอนบน
12. ชุมชนสมใจนี้ก
13. ชุมชนแสนสุข
14. ชุมชนวัดกลางดอน
15. ชุมชนมาบมะยม

เทศบาลเมืองบ้านสวน

เป็นเทศบาลในเขตอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยมีลักษณะเป็นเมืองปริมณฑลที่รองรับการขยายตัวของเมืองชลบุรีในปัจจุบัน เมืองบ้านสวน กลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากแห่งหนึ่งของจังหวัดชลบุรี

ลักษณะที่ตั้ง/อาณาเขต และเขตการปกครอง

เทศบาลเมืองบ้านสวนตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร เป็นระยะทางประมาณ 81 กิโลเมตร มีพื้นที่ครอบคลุม 3 ตำบล คือ

ตำบลบ้านสวน ทั้งตำบล (10 หมู่บ้าน)

ตำบลหนองรีบางส่วน (หมู่ 1 และ หมู่ 3)

ตำบลหนองขำคอกบางส่วน (หมู่ 1 และหมู่ 4)

รวมเป็นพื้นที่ทั้งสิ้น 19.50 ตารางกิโลเมตร

ที่ตั้งและอาณาเขต

เทศบาลเมืองบ้านสวน ครอบคลุมพื้นที่ 3 ตำบลของ อำเภอเมืองชลบุรี คือ ตำบลบ้านสวน ตำบลหนองรี (บางส่วน) และ ตำบลหนองขำคอก (บางส่วน)

ทิศเหนือ ติดต่อกับเขตตำบลบางทราย และตำบลนาป่า อำเภอเมือง

ทิศใต้ ติดต่อกับเขตตำบลเสม็ด และตำบลห้วยกะปิ

ทิศตะวันออก ติดต่อกับเขตตำบลหนองรี และตำบลหนองขำคอก

ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตเทศบาลเมืองชลบุรี และบางส่วนจดทะเลฝั่งตะวันออกของ

อ่าวไทย

ตราสัญลักษณ์

ตราสัญลักษณ์เทศบาลเมืองบ้านสวน มีลักษณะเป็นวงกลมพื้นหลังเป็นสีเหลืองทองและสีเขียว ซึ่งมีความหมายถึงความรุ่งเรืองอุดมสมบูรณ์และตรงกลางใช้นกยูงเป็นสัญลักษณ์ประจำเทศบาล ตามตำนานของชุมชนเขาน้อย ที่เดิมมีเขาสองลูกติดกัน ลูกหนึ่งชื่อว่า “เขามยุรา” เพราะมีนกยูงอาศัยอยู่ และอีกลูกหนึ่งชื่อว่า “เขาน้อย” ปัจจุบันนกยูงสูญพันธุ์และเขาได้หายไป เหลือเพียงชุมชนเขาน้อย



ภาพที่ 4 ตราสัญลักษณ์เทศบาลเมืองบ้านสวน

ประชากร

ประชากรชาวบ้านสวนมีทั้งสิ้น 67,566 คน จากทั้งหมด 29,483 หลังคาเรือน โดยประชากรส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจการค้ามีอาชีพค้าขาย ร้อยละ 45 รับราชการ ร้อยละ 15 อุตสาหกรรม ร้อยละ 11 อาชีพรับจ้างและอื่นๆ ร้อยละ 29 สำหรับในเขตชานเมือง การประกอบอาชีพเกษตรกรรมบ้างบางส่วน

เทศบาลเมืองอ่างศิลา

ด้วยกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่าสมควร ยกฐานะท้องถื่นตำบลอ่างศิลาและตำบลบ้านปึกทั้งตำบล บางส่วนของตำบลเสม็ดและบางส่วนของตำบลห้วยกะปิ จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลแห่งใหม่ เพื่อประโยชน์ในการทะนุบำรุงท้องถื่นให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 กระทรวงมหาดไทยจึงออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง เปลี่ยนแปลงเขตสุขาภิบาลแสนสุขและจัดตั้งสุขาภิบาลอ่างศิลา อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ไว้ดังต่อไปนี้

ให้ยกฐานะท้องถื่นตำบลอ่างศิลาและตำบลบ้านปึกทั้งตำบล บางส่วนของตำบลเสม็ดและบางส่วนของตำบลห้วยกะปิ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี จัดตั้งเป็นสุขาภิบาล มีชื่อว่า "สุขาภิบาลอ่างศิลา อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี"

สุขาภิบาลอ่างศิลาเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 [ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก ประกาศวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 หน้า 1] มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 (ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป)

เทศบาลตำบลอ่างศิลาได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองอ่างศิลา ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง เปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลอ่างศิลา อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เป็นเทศบาลเมืองอ่างศิลา เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2554

เทศบาลเมืองอ่างศิลาอยู่ก่อนไปทางตะวันออกเฉียงใต้ของอำเภอเมืองชลบุรีมีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มชายฝั่งทะเล ระยะทางสั้นที่สุดจากกรุงเทพฯ-อำเภอเมืองชลบุรี โดยประมาณเท่ากับ 76.38 กิโลเมตร

อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ ติดต่อกับ เทศบาลตำบลเสม็ด

ทิศใต้ ติดต่อกับ เทศบาลเมืองแสนสุข

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ เทศบาลเมืองตำบลห้วยกะปิ
ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อ่าวไทย

ตราสัญลักษณ์



ภาพที่ 5 ตราสัญลักษณ์เทศบาลเมืองอ่างศิลา

ประชากร

ในพื้นที่เทศบาลเมืองอ่างศิลา มีประชากรทั้งสิ้น 33,278 คน ประกอบด้วย 19,223 หลังคาเรือน เฉลี่ยหลังคาเรือนละ 2 คน ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 1,789 คนต่อตารางกิโลเมตร โดยประชากรทั้งหมดแบ่งเป็น

ชาย	15,594 คน	หญิง	17,684 คน
เด็ก (ทารก - 9 ปี)	2,245 คน	เด็ก (ทารก - 9 ปี)	2,077 คน
เด็กโต (10 - 14 ปี)	1,037 คน	เด็กโต (10 - 14 ปี)	1,010 คน
วัยรุ่น (15 - 19 ปี)	1,177 คน	วัยรุ่น (15 - 19 ปี)	1,131 คน
ผู้ใหญ่ (20 - 59 ปี)	9,346 คน	ผู้ใหญ่ (20 - 59 ปี)	11,010 คน
คนชรา (60 ปีขึ้นไป)	1,789 คน	คนชรา (60 ปีขึ้นไป)	2,456 คน
จำนวนประชากรแฝง 15,000 คน			
จำนวนประชากรที่พิการหรือทุพพลภาพหรือป่วยเรื้อรังในเขตพื้นที่ 240 คน			

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นลินี โสชิงชัยฤทธิ์ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง “การประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่” มีวัตถุประสงค์ เพื่อประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนครเชียงใหม่ และเพื่อศึกษาปัจจัยที่ความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนครเชียงใหม่ รวมทั้งเพื่อระบุปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานสวัสดิการด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า 1) ผลการดำเนินงานสวัสดิการด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนครเชียงใหม่อยู่ในระดับมาก และความพึงพอใจของประชาชนที่มีผลต่อการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในระดับมาก 2) ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการดำเนินงานกับผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

พบว่า ปัจจัยการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในประเด็นความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานสวัสดิการสังคมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ความชัดเจนของระเบียบวิธีการปฏิบัติ ความเหมาะสมของจำนวนบุคลากรกับภาระงาน ความร่วมมือและการสนับสนุนของบุคลากร และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในทิศทางเดียวกัน 3). ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ปัญหาจำนวนบุคลากรของเทศบาลในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ความเพียงพอของงบประมาณ ความคล่องตัวในการอนุมัติเงินประจำงวด ความเป็นธรรมในการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุให้ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานเหล่านี้ เป็นปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ขณะที่ปัญหาการส่งเสริมสนับสนุนด้านนโยบายของผู้บริหาร ความสามารถของบุคลากรในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนและการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานอยู่ในระดับน้อย

วิชา ฐุสรานนท์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “ความพึงพอใจของผู้สูงอายุต่อการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดภูเก็ต” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจของผู้สูงอายุต่อการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจของผู้สูงอายุต่อการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อศึกษาความต้องการของผู้สูงอายุต่อการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า ความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ด้านความเพียงพอ ได้แก่ เบี้ยยังชีพมีความจำเป็นสำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้ และองค์การบริหารส่วนตำบลให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุตามหลักเกณฑ์อย่างทั่วถึง ด้านความรวดเร็ว ได้แก่ ขั้นตอนการจ่ายเบี้ยยังชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสะดวกรวดเร็วและตรงต่อเวลา ด้านความโปร่งใส ได้แก่ การจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุมีความโปร่งใส หลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้รับเบี้ยยังชีพมีความเหมาะสม วิธีการคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อรับเบี้ยยังชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลโปร่งใสและเป็นธรรม ด้านความครบถ้วน ได้แก่ เบี้ยยังชีพที่มีความครบถ้วนในจำนวนเงินและสม่ำเสมอทุกงวด ส่วนในระดับความพึงพอใจระดับปานกลาง ด้านความเพียงพอ ได้แก่ จำนวนเงินที่องค์การบริหารส่วนตำบลให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ การได้รับเบี้ยยังชีพทำให้การดำเนินชีวิตมีคุณภาพที่ดีขึ้น ด้านความโปร่งใส ได้แก่ ต้องการให้มีหน่วยงานออกไปติดตามผลการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ด้านความครบถ้วน ได้แก่ ควรปรับปรุงวิธีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ด้านการมีส่วนร่วม ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้ผู้สูงอายุรวมตัวกันเป็นเครือข่ายประสานงานระหว่างหมู่บ้านและชุมชน การเข้าร่วมประชุมพิจารณาจากจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้มีโอกาสเข้าไปตรวจสอบการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุในการรับเบี้ยยังชีพ ด้านการรับรู้ อยู่ในระดับพึงพอใจปานกลางทุกรายงาน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง

วิชา เรื่องศิลป์ (2552) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลการดำเนินงานด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กร

บริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลการดำเนินงานด้านเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ และเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ ผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาและอุปสรรค จำนวน 9 ประเด็น ซึ่งปัญหาและอุปสรรคที่พบมากที่สุด คือ ปัญหาและอุปสรรคของผู้สูงอายุ รองลงมา คือ การเงินและงบประมาณ โดยวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นปัญหา และอุปสรรคต่อการดำเนินงานน้อยที่สุด สำหรับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลการดำเนินงานนั้น พบว่า มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง จำนวน 12 ประเด็น ซึ่งปัจจัยการวางแผนเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากที่สุด รองลงมา คือ ปัจจัยการส่งเสริมสนับสนุนของผู้บริหารและความชัดเจนของนโยบาย และปัจจัยที่เกี่ยวข้องน้อยที่สุด คือ ปัจจัยเกี่ยวข้องกับคนหรือบุคลากร ส่วนแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานนั้น พบว่า ควรแก้ไขความชัดเจนของนโยบายมากที่สุด รองลงมา คือ การวางแผน และที่ควรแก้ไขหรือปรับปรุงน้อยที่สุด คือ คนหรือบุคลากร

ณัฐพล รักษาพันธุ์, อิมรอน มะลูลีม และประเวศน์ มหารัตน์สกุล (2553) ได้ศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลปากกราน อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อเปรียบเทียบระดับประสิทธิผลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลปากกราน อำเภอพระนครศรีอยุธยา โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล และ 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลปากกราน อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัจจัยส่วนบุคคล จำแนกตามเพศ และระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน ไม่มีผลต่อประสิทธิผลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ยกเว้นจำแนกตามอายุ อาชีพ และรายได้ต่อเดือน ที่แตกต่างกันมีผลต่อประสิทธิผลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลปากกราน อำเภอพระนครศรีอยุธยา ที่ระดับ 0.05 2) ปัจจัยการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลปากกราน อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ทรัพยากร และสิ่งอำนวยความสะดวก กระบวนการให้บริการ การกำหนดนโยบายและการมีส่วนร่วม มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุกันอยู่ในระดับปานกลางและมีความสัมพันธ์ไปในทางเดียวกัน 3) ข้อเสนอแนะการทำวิจัยในครั้งนี้ ควรจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุ เช่น กิจกรรมส่งเสริมด้านอาชีพและการมีรายได้ ส่วนทางด้านสุขภาพ เช่น การตรวจสุขภาพผู้สูงอายุ การเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ เป็นต้น ควรเพิ่มจำนวนเงินสงเคราะห์เพื่อยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ และควรจัดงบประมาณจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่ม สำหรับผู้สูงอายุที่มีปัญหาซ้ำซ้อน

นวรรตน์ ผ่อนพุท (2553) ได้ศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาประสิทธิผลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม ผลการวิจัย พบว่า 1). ประสิทธิผลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ผลการประเมินที่อยู่ในระดับมาก คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านการปฏิบัติงาน ตามลำดับ ส่วนผลการประเมินที่อยู่ในระดับปานกลาง

ได้แก่ ด้านการกำหนดนโยบายและแผน การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง คือ สวัสดิการด้านการศึกษา สวัสดิการด้านนันทนาการ สวัสดิการด้านรายได้ สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย และสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย ตามลำดับ 2). เพศ อายุ ระดับการศึกษา และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ไม่มีความสัมพันธ์กับ ประสิทธิภาพการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม อย่างไรก็ตาม ปัจจัยด้านการจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุมีความความสัมพันธ์กับ ประสิทธิภาพการจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

ณัฐยานัน ะโรโส (2554) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดนครสวรรค์” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา ประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผลการศึกษาพบว่า การจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนครสวรรค์มีประสิทธิภาพสูง โดยพบว่าความคิดเห็นโดยภาพรวมของบุคลากรมีความคิดเห็นต่อด้านประสิทธิภาพของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก ส่วนความคิดเห็นโดยภาพรวมของบุคลากรมีความคิดเห็นต่อด้าน การปฏิบัติงานของบุคลากรด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในระดับเห็นด้วย มาก เมื่อพิจารณาแยกเป็นรายข้อพบว่า บุคคลมีความเห็นด้วยอยู่ในระดับเห็นด้วยมากทุกข้อ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถ ตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานเป็นอย่างดี มีความคล่องตัวในการอนุมัติเงิน ประจำงวดเพื่อเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การแบ่งงานให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานเบี้ยยังชีพ แบ่ง จากความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน มีการประชุมทบทวนบทบาทหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตามระเบียบข้อยกเว้นเสมอเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ได้อย่างถูกต้อง ตามลำดับ และกลุ่มตัวอย่างที่มีคุณสมบัติส่วนบุคคลแตกต่างกันมีความคิดเห็น เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ นโยบายการบริหารงานด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ สภาพแวดล้อมในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จังหวัด นครสวรรค์แตกต่างกัน

ปฏิฐาณิช ศาสตร์พงษ์ (2556) ได้ศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพของการจัดการเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลฝักขะ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว” มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาประสิทธิภาพของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลฝักขะ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของการจัดการเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลฝักขะ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่า การจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลฝักขะ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว อยู่ในระดับมาก ซึ่งผู้สูงอายุมีความคิดเห็นว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างและระบบขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น ปัจจัยด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และปัจจัยด้านนโยบายการ บริหารและการปฏิบัติงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของการจัดการเบี้ยยังชีพ

ผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลฝักขะ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว อยู่ในระดับมากทุกปัจจัย

และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้ง 3 ด้าน ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลฝักขะ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ มีเพียง 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านโครงสร้างและระบบงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัจจัยด้านนโยบายการบริหารและการปฏิบัติงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอมือเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี” เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยมีการศึกษาวิจัยดังนี้

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. วิธีการสร้างเครื่องมือ
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มผู้บริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีเมือง รองนายกเทศมนตรีเมือง ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล จำนวน 22 คน
2. กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม และหัวหน้ากองสวัสดิการสังคม จำนวน 8 คน

โดยมีจำนวนประชากร ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6 จำนวนประชากรที่ใช้ในการวิจัย (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2561)

รายชื่อเทศบาลเมือง	นายกฯ	รองนายกฯ	ปลัดเทศบาล	รองปลัดเทศบาล	ผอ.กองสวัสดิการ	หัวหน้ากองสวัสดิการ	รวม
1. เทศบาลเมืองชลบุรี	-	-	1	2	1	1	5
2. เทศบาลเมืองบ้านสวน	1	2	1	2	1	1	8
3. เทศบาลเมืองอ่างศิลา	1	3	1	1	1	1	8
4. เทศบาลเมืองแสนสุข	1	3	1	2	1	1	9
รวม	3	8	4	7	4	4	30

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นแบบสอบถาม (Questionnaires) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารต่าง ๆ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแบบสอบถามสามารถแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบสอบถามชนิดตรวจสอบรายการ จำนวน 5 ข้อ

ตอนที่ 2 ข้อมูลประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ โดยพิจารณาจากระดับความคิดเห็นของบุคลากรเทศบาลเมือง ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เป็นแบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่าของลิเคิร์ต 5 ระดับ จำนวน 9 ข้อ

ตอนที่ 3 ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 3 ด้าน คือ 1) ด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ 2) ด้านนโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ และ 3) ด้านสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง เป็นแบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่าของลิเคิร์ต 5 ระดับ จำนวน 15 ข้อ

วิธีการสร้างเครื่องมือ

การสร้างแบบสอบถามเพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การศึกษาดำรง เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบสร้างแบบสอบถาม
2. สร้างแบบสอบถามขึ้นตามกรอบข้อมูลที่ต้องการศึกษา โดยใช้คำจำกัดความหรือนิยามคำศัพท์เชิงปฏิบัติการตามตัวแปรที่กำหนดไว้เป็นหลักในการสร้างคำถามต่าง ๆ ให้ครอบคลุมตัวแปรที่ศึกษาทั้งหมด เพื่อให้แบบสอบถามสามารถวัดในสิ่งที่ต้องการจะวัดได้ (Validity)
3. นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้น พร้อมทั้งคำจำกัดความหรือนิยามคำศัพท์เชิงปฏิบัติการของตัวแปรเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่

3.1 รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

3.2 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตำรวจเอก ดร.วิเชียร ต้นศิริคองค

อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

3.3 ดร.อนุรัตน์ อนันทนาธร

อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

เมื่อพิจารณาตรวจสอบว่านิยามและแบบสอบถามที่สร้างขึ้นมีความชัดเจนถูกต้องหรือไม่ รวมทั้งมีการพิจารณาสำนวนภาษาที่ใช้ในข้อความว่า สอดคล้องกับลักษณะที่ต้องการจะวัดหรือไม่ เพื่อให้เครื่องมือมีความตรงในเนื้อหา (Content Validity)

4. ปรับปรุงแก้ไขแบบสอบถามให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นก่อนนำไปทดลองใช้ (Try-out)

5. นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแก้ไขแล้ว ไปทดลองใช้ (Try-out) กับกลุ่มที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มประชากรของการศึกษาที่มีใช้กลุ่มตัวอย่างจริงของการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 30 คน เพื่อหาคุณภาพของเครื่องมือ โดยการหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถาม แล้วนำมา

คำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบัค (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับเท่ากับ .87 ซึ่งถือว่าแบบสอบถามนี้มีความเชื่อถือได้สามารถนำไปเก็บข้อมูลจริงต่อไป

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูล โดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายกเทศมนตรีเมือง รองนายกเทศมนตรีเมือง ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสวัสดิการและสังคม และหัวหน้ากองสวัสดิการและสังคมในพื้นที่เทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
2. ตรวจสอบความครบถ้วนและความถูกต้องของข้อมูลในแบบสอบถาม
3. นำแบบสอบถามมาแปลข้อมูลที่ได้เป็นรหัสพร้อมบันทึกข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การประมวลผลข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลมีขั้นตอน ดังนี้
 - 1.1 ตรวจสอบความสมบูรณ์และความถูกต้องของแบบสอบถามหลังจากดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้ได้แบบสอบถามที่ได้รับคำตอบที่สมบูรณ์ครบตามจำนวนที่ระบุไว้
 - 1.2 บันทึกข้อมูลที่เป็นรหัสลงในแบบบันทึกข้อมูล และเครื่องคอมพิวเตอร์ตามลำดับ
 - 1.3 ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์
 - 1.4 ประมวลผลข้อมูลตามจุดมุ่งหมายของการศึกษาวิจัย
2. การวิเคราะห์ข้อมูล ทำการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้
 - 2.1 วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยใช้สถิติเชิงพรรณนาในการวิเคราะห์ จำแนกตามกลุ่มตัวอย่างและข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ด้วยสถิติความถี่และค่าร้อยละ
 - 2.2 วิเคราะห์ข้อมูลประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ จากแบบสอบถามที่มีการวัดเป็นระดับ 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยมีเกณฑ์ในการเลือกคำตอบ ดังนี้

มากที่สุด	ค่าคะแนน	5
มาก	ค่าคะแนน	4
ปานกลาง	ค่าคะแนน	3
น้อย	ค่าคะแนน	2
น้อยที่สุด	ค่าคะแนน	1

การวิเคราะห์ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ พิจารณาจากระดับความคิดเห็นของบุคลากรในเขตเทศบาลเมือง ใช้การคำนวณค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และนำมาจัดระดับโดยใช้เกณฑ์ ดังนี้

ค่าเฉลี่ย	ระดับความคิดเห็น
4.21 - 5.00	มากที่สุด
3.41 - 4.20	มาก
2.61 - 3.40	ปานกลาง
1.81 - 2.60	น้อย
1.00 - 1.80	น้อยที่สุด

2.3 วิเคราะห์ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ จากแบบสอบถามที่มีการวัดเป็นระดับ 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยมีเกณฑ์ในการเลือกคำตอบ ดังนี้

มากที่สุด	ค่าคะแนน	5
มาก	ค่าคะแนน	4
ปานกลาง	ค่าคะแนน	3
น้อย	ค่าคะแนน	2
น้อยที่สุด	ค่าคะแนน	1

การวิเคราะห์ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ใช้การคำนวณค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และนำมาจัดระดับโดยใช้เกณฑ์ ดังนี้

ค่าเฉลี่ย	ระดับความคิดเห็น
4.21 - 5.00	มากที่สุด
3.41 - 4.20	มาก
2.61 - 3.40	ปานกลาง
1.81 - 2.60	น้อย
1.00 - 1.80	น้อยที่สุด

2.4 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการดำเนินการกับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติ Pearson Correlation Coefficient โดยกำหนดเกณฑ์เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ดังนี้

- ค่า r มีค่า 0.80 ขึ้นไป มีความสัมพันธ์กันในระดับสูง
- ค่า r มีค่า 0.60-0.79 มีความสัมพันธ์กันในระดับค่อนข้างสูง
- ค่า r มีค่า 0.40-0.59 มีความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง
- ค่า r มีค่า 0.20-0.39 มีความสัมพันธ์ในระดับค่อนข้างต่ำ
- ค่า r มีค่า ต่ำกว่า 0.20 มีความสัมพันธ์ในระดับต่ำ

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี” เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาประสิทธิผลของการดำเนินงานด้านการจัดการเบี่ยงผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี 2) เพื่อศึกษาปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงผู้สูงอายุของเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี และ 3) เพื่อศึกษาปัจจัยการดำเนินการที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการดำเนินงานด้านการจัดการเบี่ยงผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ผลการวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วย 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ

ตอนที่ 3 การวิเคราะห์ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ

ตอนที่ 4 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการดำเนินการกับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ 4 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามเพศ

รายการ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ชาย	18	60.00
หญิง	12	40.00
รวม	30	100.00

จากตารางที่ 4 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 18 คน (ร้อยละ 60.00) รองลงมาคือเป็นเพศหญิง จำนวน 12 คน (ร้อยละ 40.00)

ตารางที่ 5 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามอายุ

รายการ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ต่ำกว่า 40 ปี	6	20.00
40-50 ปี	12	40.00
51-60 ปี	10	33.33
61 ปีขึ้นไป	2	6.67
รวม	30	100.00

จากตารางที่ 5 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอายุ 40-50 ปี จำนวน 12 คน (ร้อยละ 40.00) รองลงมาคือมีอายุ 51-60 ปี จำนวน 10 คน (ร้อยละ 33.33) และอายุต่ำกว่า 40 ปี จำนวน 6 คน (ร้อยละ 20.00)

ตารางที่ 6 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามระดับการศึกษา

รายการ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ปริญญาตรี	18	60.00
ปริญญาโท	10	33.33
สูงกว่าปริญญาโท	2	6.67
รวม	30	100.00

จากตารางที่ 6 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 18 คน (ร้อยละ 60.00) รองลงมาคือระดับปริญญาโท จำนวน 10 คน (ร้อยละ 33.33) และสูงกว่าปริญญาโท จำนวน 2 คน (ร้อยละ 6.67)

ตารางที่ 7 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามตำแหน่ง

รายการ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ระดับผู้ปฏิบัติงาน	8	26.67
ระดับผู้บริหาร	22	73.33
รวม	30	100.00

จากตารางที่ 7 พบว่า ส่วนใหญ่เป็นระดับผู้บริหาร จำนวน 22 คน (ร้อยละ 73.33) รองลงมาคือเป็นระดับผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 8 คน (ร้อยละ 26.67)

ตารางที่ 8 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามอายุราชการ

รายการ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ต่ำกว่า 10 ปี	6	20.00
10-20 ปี	13	43.33
21 ปีขึ้นไป	11	36.67
รวม	30	100.00

จากตารางที่ 8 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอายุราชการ 10-20 ปี จำนวน 13 คน (ร้อยละ 43.33) รองลงมาคือมีอายุราชการ 21 ปีขึ้นไป จำนวน 11 คน (ร้อยละ 36.67) และมีอายุราชการ ต่ำกว่า 10 ปี จำนวน 6 คน (ร้อยละ 20.00)

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ

ตารางที่ 9 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ตามความคิดเห็นของบุคลากรในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

รายการ	ระดับความคิดเห็น					\bar{X}	SD	แปลผล	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด				
1. ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่ของหน่วยงานได้รับเบี่ยงชีพ	18 (60.00)	8 (26.67)	3 (10.00)	1 (3.33)	-	4.43	0.81	มากที่สุด	3
2. การได้รับเบี่ยงชีพทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม	13 (43.33)	13 (43.33)	3 (10.00)	1 (3.33)	-	4.26	0.78	มากที่สุด	6
3. หน่วยงานมีการสำรวจความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุอยู่เสมอ	12 (40.00)	14 (46.67)	3 (10.00)	1 (3.33)		4.23	0.77	มากที่สุด	6
4. เบี่ยงชีพที่ผู้สูงอายุได้รับในแต่ละเดือนมีความเหมาะสม	10 (33.34)	16 (53.33)	4 (13.33)	-	-	4.20	0.66	มาก	8
5. ผู้สูงอายุมีความพึงพอใจกับการให้บริการจากเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน	15 (50.00)	11 (36.67)	3 (10.00)	1 (3.33)	-	4.33	0.80	มากที่สุด	5

ตารางที่ 9 (ต่อ)

รายการ	ระดับความคิดเห็น					\bar{X}	SD	แปลผล	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด				
6. ผู้สูงอายุมีความพึงพอใจกับอัตราเบี้ยยังชีพที่ได้รับ	10 (33.34)	17 (56.66)	2 (6.67)	1 (3.33)	-	4.20	0.71	มาก	8
7. ผู้ปฏิบัติงานมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุในท้องถิ่น	18 (60.00)	10 (33.34)	1 (3.33)	1 (3.33)	-	4.50	0.73	มากที่สุด	1
8. ผู้ปฏิบัติงานมีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในท้องถิ่น	18 (60.00)	9 (30.00)	2 (6.67)	1 (3.33)	-	4.46	0.77	มากที่สุด	2
9. ผู้บริหารมีการสนับสนุนให้เกิดรูปแบบการทำงานที่เหมาะสมกับการจัดการเบี้ยยังชีพในท้องถิ่น	17 (56.66)	10 (33.34)	2 (6.67)	1 (3.33)	-	4.43	0.77	มากที่สุด	3
ภาพรวม						4.33	0.76	มากที่สุด	

จากตารางที่ 9 พบว่า ประสิทธิภาพของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามความคิดเห็นของบุคลากรในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด (\bar{X} = 4.33) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อและเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 3 อันดับแรก คือ ข้อ 7. ผู้ปฏิบัติงานมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุในท้องถิ่น (\bar{X} = 4.50) รองลงมาคือ ข้อ 8. ผู้ปฏิบัติงานมีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในท้องถิ่น (\bar{X} = 4.46) และ ข้อ 1. ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่ของหน่วยงานได้รับเบี้ยยังชีพ กับข้อ 9. ผู้บริหารมีการสนับสนุนให้เกิดรูปแบบการทำงานที่เหมาะสมกับการจัดการเบี้ยยังชีพในท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยเท่ากัน (\bar{X} = 4.43) ตามลำดับ

ตอนที่ 3 การวิเคราะห์ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ตารางที่ 10 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในภาพรวม

ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในภาพรวม	ระดับความคิดเห็น			
	\bar{X}	SD	แปลผล	ลำดับ
1. ด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	4.23	0.67	มากที่สุด	1
2. ด้านนโยบายการบริหารงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	4.15	0.68	มาก	3
3. ด้านสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง	4.17	0.81	มาก	2
ภาพรวม	4.18	0.87	มาก	

จากตารางที่ 10 พบว่า ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=4.18$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ($\bar{X}=4.23$) เป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ด้านสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง ($\bar{X}=4.17$) และด้านนโยบายการบริหารงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ($\bar{X}=4.15$) ตามลำดับ

ตารางที่ 11 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

รายการ	ระดับความคิดเห็น					\bar{X}	SD	แปลผล	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด				
1. มีความคล่องตัวในการอนุมัติเงินประจำงวด เพื่อเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	17 (56.67)	8 (26.67)	5 (16.66)	-	-	4.40	0.77	มากที่สุด	1
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ได้อย่างถูกต้อง	15 (50.00)	12 (40.00)	3 (10.00)	-	-	4.40	0.67	มากที่สุด	1

ตารางที่ 11 (ต่อ)

รายการ	ระดับความคิดเห็น					\bar{X}	SD	แปลผล	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด				
3. การแบ่งงานให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเบี่ยงชีพแบ่งจากความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน	9 (30.00)	17 (56.67)	4 (13.33)	-	-	4.16	0.64	มาก	4
4. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี	14 (46.67)	12 (40.00)	3 (10.00)	1 (3.33)	-	4.30	0.79	มากที่สุด	3
5. มีการประชุมทบทวนบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบฯ อยู่เสมอ	5 (16.66)	17 (56.67)	8 (26.67)	-	-	3.90	0.66	มาก	5
ภาพรวม						4.23	0.67	มากที่สุด	

จากตารางที่ 11 พบว่า ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X}=4.23$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อและเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 3 อันดับแรก คือ ข้อ 1. มีความคล่องตัวในการอนุมัติเงินประจำงวด เพื่อเบิกจ่ายเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ และ ข้อ 2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี่ยงชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ได้อย่างถูกต้อง มีค่าเฉลี่ยเท่ากัน ($\bar{X}=4.40$) รองลงมาคือ ข้อ 4. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี ($\bar{X}=4.30$) และ ข้อ 3. การแบ่งงานให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเบี่ยงชีพแบ่งจากความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน ($\bar{X}=4.16$) ตามลำดับ

ตารางที่ 12 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ด้านนโยบายการบริหารงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

รายการ	ระดับความคิดเห็น					\bar{X}	SD	แปลผล	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด				
1. วัตถุประสงค์ในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามควรอัตรภาพ	10 (33.33)	16 (53.34)	4 (13.33)	-	-	4.20	0.66	มาก	3
2. การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อเข้ารับเบี้ยยังชีพมีความโปร่งใส	5 (16.67)	18 (60.00)	7 (23.33)	-	-	3.93	0.63	มาก	5
3. หน่วยงานมีการจัดหางบประมาณเพื่อจ่ายเบี้ยยังชีพเองนอกเหนือจากงบประมาณของส่วนกลาง	12 (40.00)	11 (36.67)	6 (20.00)	1 (3.33)	-	4.13	0.86	มาก	4
4. การพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อรับเบี้ยยังชีพส่วนใหญ่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ข้อ 6	13 (43.33)	11 (36.67)	6 (20.00)	-	-	4.23	0.77	มากที่สุด	2
5. มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุได้ทราบอย่างสม่ำเสมอ	12 (40.00)	15 (50.00)	3 (10.00)	-	-	4.30	0.65	มากที่สุด	1
ภาพรวม						4.15	0.68	มาก	

จากตารางที่ 12 พบว่า ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ด้านนโยบายการบริหารงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=4.15$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อและเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 3 อันดับแรก คือ ข้อ 5. มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุได้ทราบอย่างสม่ำเสมอ ($\bar{X}=4.30$) รองลงมาคือ ข้อ 4. การพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อรับเบี้ยยังชีพ ส่วนใหญ่เป็นไปตามระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การ

จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ข้อ 6 ($\bar{X}=4.23$) และ ข้อ 1. วัตถุประสงค์ในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามควร อดภาพ ($\bar{X}=4.20$) ตามลำดับ

ตารางที่ 13 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ด้านสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง

รายการ	ระดับความคิดเห็น					\bar{X}	SD	แปลผล	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด				
1. ภายในหน่วยงานมีการให้รางวัลพิเศษ เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และลงโทษเมื่อกระทำผิดตามความเหมาะสม	7 (23.33)	14 (46.67)	9 (30.00)	-	-	3.93	0.73	มาก	5
2. หน่วยงานของท่านให้โอกาสในการพัฒนาตนเอง และมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน	16 (53.33)	9 (30.00)	5 (16.67)	-	-	4.36	0.76	มากที่สุด	1
3. สถานที่ปฏิบัติงานมีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน	15 (50.00)	10 (33.33)	4 (13.34)	1 (3.33)	-	4.30	0.83	มากที่สุด	2
4. บรรยากาศการทำงานมีการปรึกษาหารือก่อนการทำงาน มีความเป็นกันเองระหว่างผู้ร่วมงาน	13 (43.33)	11 (36.67)	5 (16.67)	1 (3.33)	-	4.20	0.84	มาก	3
5. เงินเดือนที่ท่านได้รับเหมาะสมกับปริมาณงานที่ปฏิบัติ	11 (36.67)	12 (40.00)	6 (20.00)	1 (1.33)	-	4.10	0.84	มาก	4
ภาพรวม						4.17	0.81	มาก	

จากตารางที่ 13 พบว่า ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ด้านสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=4.17$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อและเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 3 อันดับแรก คือ ข้อ 2. หน่วยงานของท่านให้โอกาสในการพัฒนาตนเองและมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ($\bar{X}=4.36$) รองลงมาคือ ข้อ 3. สถานที่ปฏิบัติงานมีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน ($\bar{X}=4.30$) และ ข้อ 4. บรรยากาศการทำงานมีการปรึกษาหารือก่อนการทำงาน มีความเป็นกันเองระหว่างผู้ร่วมงาน ($\bar{X}=4.20$) ตามลำดับ

ตอนที่ 4 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการดำเนินการกับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ “ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ” ซึ่งประกอบด้วย 1) การปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ 2) นโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ และ 3) สภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง กับตัวแปรตาม “ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ” ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient) เพื่อศึกษาว่าตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามหรือไม่ และขนาดความสัมพันธ์อยู่ในระดับใด

ตารางที่ 14 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการดำเนินการกับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ

ปัจจัยการดำเนินการ	ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ		ระดับความสัมพันธ์
	Sig. (2-tailed)	Pearson Correlation Coefficient	
1. การปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ	0.000	0.735**	ค่อนข้างสูง
2. นโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ	0.003	0.527**	ปานกลาง
3. สภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง	0.012	0.451*	ปานกลาง

* มีความสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

** มีความสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

จากตารางที่ 14 พบว่า ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ ซึ่งประกอบด้วย การปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ และ นโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ส่วนสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมืองมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เมื่อพิจารณาขนาดของความสัมพันธ์จากค่า r อธิบายได้ว่า

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุกับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ พบว่า มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันในระดับค่อนข้างสูง (ค่า $r = 0.735$) กล่าวคือ หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเทศบาลมีการให้ความรู้ ให้ความสนใจ ประชุมปรึกษาหารือ มีการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงาน หรือมีการประสานงานและร่วมมือกันของผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งมีการจัดดูงานเกี่ยวกับการดำเนินการที่ดีของเทศบาลอื่นๆ แลกเปลี่ยนเรียนรู้

ระหว่างหน่วยงาน ย่อมส่งผลให้การดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นเช่นกัน

ผลการวิเคราะห์นโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุกับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ พบว่า มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันในระดับปานกลาง (ค่า $r = 0.527$) กล่าวคือ หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุกำหนดนโยบายและระเบียบวิธีการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนและมีการวางแผนและซักซ้อมความเข้าใจล่วงหน้า ย่อมส่งผลให้การดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นเช่นกัน

ผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในเทศบาลเมืองกับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ พบว่า มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันในระดับปานกลาง (ค่า $r = 0.451$) กล่าวคือ หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุกำหนดนโยบายและระเบียบวิธีการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนและมีการวางแผนและซักซ้อมความเข้าใจล่วงหน้า ย่อมส่งผลให้การดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นเช่นกัน

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี” เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาประสิทธิผลของการดำเนินงานด้านการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี 2) เพื่อศึกษาปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี และ 3) เพื่อศึกษาปัจจัยการดำเนินการที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการดำเนินงานด้านการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ซึ่งสามารถสรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะได้ดังนี้

สรุปผลการวิจัย

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย และมีอายุ 40-50 ปี รองลงมาคือมีอายุ 51-60 ปี มีการศึกษาระดับปริญญาตรี รองลงมาคือระดับปริญญาโท และเป็นระดับผู้บริหาร มีอายุราชการ 10-20 ปี รองลงมาคือมีอายุราชการ 21 ปีขึ้นไป

ตอนที่ 2 ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ

ผลการวิเคราะห์ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ พิจารณาจากระดับความคิดเห็นของบุคลากรในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อและเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 3 อันดับแรก คือ ข้อ 7. ผู้ปฏิบัติงานมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุในท้องถิ่น รองลงมาคือ ข้อ 8. ผู้ปฏิบัติงานมีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานด้านเบี่ยงชีพผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในท้องถิ่น และ ข้อ 1. ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่ของหน่วยงานได้รับเบี่ยงชีพ กับ ข้อ 9. ผู้บริหารมีการสนับสนุนให้เกิดรูปแบบการทำงานที่เหมาะสมกับการจัดการเบี่ยงชีพในท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยเท่ากัน ตามลำดับ

ตอนที่ 3 ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ เป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ด้านสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง และด้านนโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ตามลำดับ

ด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อและเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 3 อันดับแรก คือ ข้อ 1. มีความคล่องตัวในการอนุมัติเงินประจำงวด เพื่อเบิกจ่ายเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ และ ข้อ 2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี่ยงชีพผู้สูงอายุขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ได้อย่างถูกต้อง มีค่าเฉลี่ยเท่ากัน รองลงมาคือ ข้อ 4. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี และ ข้อ 3. การแบ่งงานให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเบี่ยงชีพแบ่งจากความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน ตามลำดับ

ด้านนโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อและเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 3 อันดับแรก คือ ข้อ 5. มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านเบี่ยงชีพให้ผู้สูงอายุได้ทราบอย่างสม่ำเสมอ รองลงมาคือ ข้อ 4. การพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อรับเบี่ยงชีพ ส่วนใหญ่เป็นไปตามระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี่ยงชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ข้อ 6 และ ข้อ 1. วัตถุประสงค์ในการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ คือ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามควรอัตรภาพ ตามลำดับ

ด้านสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อและเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 3 อันดับแรก คือ ข้อ 2. หน่วยงานของท่านให้โอกาสในการพัฒนาตนเองและมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน รองลงมาคือ ข้อ 3. สถานที่ปฏิบัติงานมีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน และ ข้อ 4. บรรยากาศการทำงานมีการปรึกษาหารือก่อนการทำงาน มีความเป็นกันเองระหว่างผู้ร่วมงาน ตามลำดับ

ตอนที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการดำเนินการกับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ซึ่งประกอบด้วย การปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ นโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ และสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

เมื่อพิจารณาขนาดของความสัมพันธ์จากค่า r พบว่า การปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันในระดับค่อนข้างสูง (ค่า $r = 0.735$) และ นโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุกับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ พบว่า มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันในระดับปานกลาง (ค่า $r = 0.527$) และสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง พบว่า มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันในระดับปานกลาง (ค่า $r = 0.451$)

อภิปรายผล

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี” สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

1. ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ พิจารณาจากความคิดเห็นของบุคลากรในเขตเทศบาลเมือง ในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุในท้องถิ่น เป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ผู้ปฏิบัติงานมีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานด้านเบี่ยงชีพผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในท้องถิ่น ทั้งนี้อาจเนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมีการประชุมทบทวนบทบาทหน้าที่ตามระเบียบฯ อยู่เสมอประกอบกับการแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนตามความรู้ความสามารถและประสบการณ์ สอดคล้องกับงานวิจัยของณัฐธยาน์

ระโส (2554) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาประสิทธิผลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดนครสวรรค์” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาประสิทธิผลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นโดยภาพรวมของบุคลากรมีความคิดเห็นต่อด้านประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก สอดคล้องกับงานวิจัยของนลินี โล่ชิงชัยฤทธิ์ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง “การประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่” มีวัตถุประสงค์ เพื่อประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนครเชียงใหม่ และเพื่อศึกษาปัจจัยที่ความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนครเชียงใหม่ รวมทั้งเพื่อระบุปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานสวัสดิการด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ผลการดำเนินงานสวัสดิการด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนครเชียงใหม่อยู่ในระดับมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของนวรรตน์ ผ่อนพุทธ (2553) ได้ศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางคนที่ จังหวัดสมุทรสงคราม” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาประสิทธิผลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางคนที่ จังหวัดสมุทรสงคราม และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางคนที่ จังหวัดสมุทรสงคราม ผลการวิจัย พบว่า ประสิทธิผลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางคนที่ จังหวัดสมุทรสงคราม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

2. ปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นอันดับแรก ทั้งนี้อาจเนื่องจากการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นภารกิจหนึ่งของเทศบาลเมือง คือด้านการสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส โดยให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ดังนั้นผู้รับผิดชอบจึงมีการวางแผนในการปฏิบัติงานโดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ได้อย่างถูกต้อง จึงมีความคล่องตัวสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ สอดคล้องกับงานวิจัยของณัฐธยาน์ ระโส (2554) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาประสิทธิผลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดนครสวรรค์” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาประสิทธิผลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผลการศึกษา พบว่า ความคิดเห็นโดยภาพรวมของบุคลากรมีความคิดเห็นต่อด้านการปฏิบัติงานของบุคลากรด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก เมื่อพิจารณาแยกเป็นรายข้อพบว่า บุคคลมีความเห็นด้วยอยู่ในระดับเห็นด้วยมากทุกข้อ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานเป็นอย่างดี มีความคล่องตัวในการอนุมัติเงินประจำงวดเพื่อเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การแบ่งงานให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานเบี้ยยังชีพ แบ่งจากความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน มีการประชุมทบทวนบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตามระเบียบขอยุ่เสมอเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ได้อย่างถูกต้อง ตามลำดับ และสอดคล้องกับงานวิจัยของปัทมาธิษาศาสตร์พงษ์ (2556) ได้ศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลฝักขะ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลฝักขะ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลฝักขะ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ อยู่ในระดับมาก แต่ไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของวิชา เรื่องศิลป์ (2552) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลการดำเนินงานด้านเบี่ยงชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลการดำเนินงานด้านเบี่ยงชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ พบว่า ปัจจัยเกี่ยวข้องกับคนหรือบุคลากรเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องน้อยที่สุด

3. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ซึ่งประกอบด้วย การปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ และ นโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเทศบาลมีการให้ความรู้ ทำความเข้าใจ ประชุมปรึกษาหารือ มีการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงาน หรือมีการประสานงานและร่วมมือกันของผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุกำหนดนโยบายและระเบียบวิธีการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนและมีการวางแผนและซักซ้อมความเข้าใจล่วงหน้า จึงทำให้การดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามไปด้วย สอดคล้องกับงานวิจัยของนลินี โสชิงชัยฤทธิ์ (2549) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการดำเนินงานกับผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ พบว่า ปัจจัยการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี่ยงชีพผู้สูงอายุในความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานสวัสดิการสังคมของผู้ปฏิบัติงาน ความชัดเจนของระเบียบวิธีปฏิบัติ ความเหมาะสมของจำนวนบุคลากร ความร่วมมือและการสนับสนุนของบุคลากร มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี่ยงชีพผู้สูงอายุในทิศทางเดียวกัน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้

1. ผลการวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ พิจารณาจากระดับความคิดเห็นของบุคลากรในเขตเทศบาลเมือง พบว่า เบี่ยงชีพที่ผู้สูงอายุได้รับในแต่ละเดือนมีความเหมาะสม และผู้สูงอายุมีความพึงพอใจกับอัตราเบี่ยงชีพที่ได้รับ อยู่ในลำดับสุดท้าย ดังนั้น ผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบจะต้องสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับนโยบายการจ่ายเบี่ยงชีพผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องและมากขึ้นด้วย

2. ผลการวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ พบว่า การประชุมทบทวนบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบฯ อยู่เสมอ อยู่ในลำดับสุดท้าย ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

3. ผลการวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ด้านนโยบายการบริหารงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ พบว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อเข้ารับเบี่ยงชีพมีความโปร่งใส มีความคิดเห็นอยู่ในลำดับสุดท้าย ดังนั้น หน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบต้องดำเนินงานด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นธรรมและมีความเสมอภาค โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีการประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่างๆ ให้ทั่วถึง

4. การพัฒนากลไกการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุให้รับเบี่ยงชีพ เนื่องจากงบประมาณในการจัดสรรเบี่ยงชีพผู้สูงอายุใช้งบประมาณสูง และเป็นงบประมาณผูกพันตามเงื่อนไขที่จ่ายให้จนกว่าผู้สูงอายุจะเสียชีวิต อันเป็นกรอบระยะเวลาไม่รู้จัก อีกทั้งการมีผู้สูงอายุอยู่ในบัญชีชื่อสำรองเข้ามาตลอดเวลา ทำให้เป็นกลายเป็นงบประมาณที่ไม่สามารถยกเลิกหรือยุติได้โดยง่าย จึงควรมีการกำหนดเกณฑ์ตัวชี้วัดและกระบวนการคัดเลือกที่เหมาะสม

- การกำหนดเกณฑ์ตัวชี้วัด ในการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุอย่างมีมาตรฐานและเป็นธรรม ตัวชี้วัดต้องมีความชัดเจน มีความเป็นรูปธรรมและมีความหลากหลาย สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุได้ทุกกลุ่ม

- กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุต้องโปร่งใส เป็นธรรม ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือตัวแทนผู้สูงอายุในชุมชนและประชาคมอื่นๆ ในชุมชน มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอรายชื่อผู้สูงอายุ เพื่อรับการพิจารณาคัดเลือก มิใช่ให้เพียงคณะกรรมการฯ มีสิทธิในการเสนอรายชื่อเท่านั้น และผลการพิจารณาคัดเลือกต้องแจ้งต่อสาธารณะด้วยเพื่อการรับรู้และตรวจสอบได้ตลอดเวลา

5. ควรมีการพัฒนากระบวนการตรวจสอบการดำเนินการจัดการเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ เพื่อทราบถึงผลของการดำเนินงานว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด จะต้องวางระบบการตรวจสอบที่เหมาะสมและสามารถนำไปวัดผลการดำเนินงานได้จริง ทั้งนี้ระบบตรวจสอบควรพิจารณาถึงความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความครบถ้วนของจำนวนเงินที่ได้รับ และการตรงต่อเวลาในการจ่ายเงินเบี่ยงชีพผู้สูงอายุเป็นสำคัญ การเข้าไปติดตามตรวจสอบจะทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานและหาแนวทางแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

6. การจัดทำฐานข้อมูลผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง เพื่อเป็นการพัฒนาไปสู่การเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ ทันสมัย เช่น จำนวนผู้สูงอายุทั้งหมดในเขตเทศบาลเมือง จำนวนทรัพยากรทั้งในและนอกชุมชนที่จะเกื้อกูลช่วยแก้ไขปัญหาได้ ข้อมูลเหล่านี้จะใช้ในการวางแผนป้องกันในอนาคตและกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการผู้สูงอายุด้านอื่นๆ ต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาถึงความคิดเห็นและความพึงพอใจของผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อสะท้อนความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการเบี้ยยังชีพได้เป็นอย่างดี
2. ศึกษาศาขงคุณภาพ ความต้องการพื้นฐานของผู้สูงอายุ เพื่อจะได้ทราบแนวทางในการดำเนินงานให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุได้มากขึ้น
3. ศึกษาวธีการหรือกลไกต่างๆ เพื่อกำกับดูแลงบประมาณที่ได้จัดสรรให้เทศบาลว่ามี การนำไปบริหารจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

บรรณานุกรม

- กนกกาญจน์ อุตสาห์. (2547). **ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในจังหวัดกาญจนบุรี**. สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2549). **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549**. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2553). **พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552**. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). **การจัดสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับผู้สูงอายุและการวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. เข้าถึงได้จาก: http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/stan16/p2.pdf
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). **สรุปข้อมูล อบท. ทั่วประเทศ**. เข้าถึงได้จาก: <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). **มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ**. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- กรรณิกา ขวัญอารีย์ และภุชงค์ เสนานุช. (2550). **แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย**. ม.ป.ท.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2547). **สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546**. กรุงเทพฯ: เจ เอส การพิมพ์.
- เกื้อ วงศ์บุญสิน. (2551). **สังคม สว. (ผู้สูงวัย)** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2545). **แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564)**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- ศิรีบุญ จงวุฒิเวศย์. (2553). **รูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับผู้สูงอายุ จังหวัดนครปฐม**. มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตพระราชวังสนามจันทร์.
- จิตรา วีรบุรินทร์. (2546). **รูปแบบการจัดบริการสังคมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุไทย**. วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชบ ยอดแก้ว. (มปป). **คู่มือโครงการสัจจะวันละบาท เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน**. สงขลา: โรงพิมพ์นำผล.

- ณัฐธยาธ์ ระโส. (2554). การศึกษาประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาจังหวัดนครสวรรค์. ปรินญาณิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราวุฒิ, สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ณัฐพล รักษาพันธุ์, อิมรอน มะลูลิม และประเวศน์ มหารัตน์สกุล. (2553). ประสิทธิภาพการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลปากกราน อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วสาร College of Innovative Management Valaya Alongkorn Rajabhat University, 4(1), หน้า 31-39.
- ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และนุชนาฏ ยูฮันเงาะ. (2552). กลไกการบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทย ในชุดโครงการวิจัยและพัฒนานโยบายระบบสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.
- เทศบาลเมืองชลบุรี. (2561). แผนอัตรากำลัง. เข้าถึงได้จาก <http://chonburicity.go.th/public/list/data/detail/id/3125/menu/564/page/>
- ธรรต ดวงแก้ว และหิรัญญา เดชอุดม. (2550). พฤติกรรมการดูแลสุขภาพตนเองของผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาดำบลโพรงมะเดื่อ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม. นครปฐม: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม
- นลินี โล่ชิงชัยฤทธิ. (2549). การประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่. ปรินญาณิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราวุฒิ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นวรรตน์ ผ่องพุทธ. (2553). ประสิทธิภาพการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางคนที่ จังหวัดสมุทรสงคราม. ภาคนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราวุฒิ, สาขาวิชาการบริหารและพัฒนาประเทศประชาคมเมืองและชนบท, มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี.
- ปฏิฐานณิข ศาสตรพงษ์. (2556). ประสิทธิภาพของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลฝักขะ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว. งานนิพนธ์รัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราวุฒิ, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- มรกต สิงหะเซนทร์. (2542). การประเมินผลการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจากกรมประชาสงเคราะห์. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2561). สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2561. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.
- ระพีพรรณ คำหอม และคณะ. (2547). ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการบริการสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ: บางกอกบล๊อค.
- ระพีพรรณ คำหอม และคณะ. (2547). รายงานวิจัยเรื่องโครงการประเมินผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ. สำนักงานสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กและเยาวชน

- ผู้ด้อยโอกาสคนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
กรุงเทพฯ: บางกอกบล็อก
- วรเวศม์ สุวรรณระดา และคณะ. (2553). ระบบการดูแลระยะยาวเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อ
วัยสูงอายุ. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิ
ภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชนผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและ
ความมั่นคงของมนุษย์. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภารการพิมพ์.
- วิภูษิตา แก้วเกตุ. (2550). การจัดสวัสดิการแบบบูรณาการในชุมชนโดยหุ้นส่วนการพัฒนาหลายฝ่าย
ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลน้ำเกียน กิ่งอำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน. ม.ป.ท.
- วิชา เรื่องศิลป์. (2552). ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลการดำเนินงานด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของ
องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด. รายงานการศึกษา
อิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น, วิทยาลัยการ
ปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- เวนิช สีดี. (2555). การประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลตรอน จังหวัดอุดรธานี. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร
มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารและพัฒนาประชาคมเมืองและชนบท, บัณฑิตวิทยาลัย,
มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. (2544). สวัสดิการผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2550). การคาดประมาณ
ประชากรของประเทศไทย 254-2568. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สุชาดา ทวีสิทธิ์ และสวรัย บุญยमानนท์. (2553). ประชากรและสังคม 2553: คุณค่าผู้สูงอายุใน
สายตาสังคมไทย. นครปฐม: ประชากรและสังคม สถาบันวิจัยประชากรและสังคม
มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อภิญา เวชชัย. (2542). การศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวใน
ชุมชนโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- Barnard, C. (1956). *An Introductory Analysis* (3rd ed.). New York: Harper & Row.
- Cronbach, L. J. (1970). *Essentials of Psychological Test* (5th ed.). New York: Harper
Collins.
- Dale, E. (1968). *Management: Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Etzioni, A. (1964). *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Fesler J, W., & Kettl, D. F. (1991). *The Politics of The Administrative Process*. New
Jersey: Chatham House.
- Gordon, J. R. (1991). *A Diagnostic Approach to Organizational Behavior* 3rd ed.
Boston: Allyn and Bacon.
- Griffin, R. W. (1999). *Management*. Boston: Houghton Mifflin.

- Holt, R. C. (1993). Very Simple Classification Rules Perform Well on Mostly Commonly Used Datasets. **Machine Learning**, 11(1), 63-90.
- Ivancevich, J. M. & Matteson, M. T. (1990). **Organizational Behavior and Management** 2nd ed. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin.
- Koontz, H., & Cyril, O' Donnell. (1972). **Principle of Management: An Analysis of Managerial Functions**. New York: McGraw-Hill.
- Schein, E. H. (1970). **Organizational Psychology** (2nd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Steers, R. M. (1980). When is an Organization Effective? A Process Approach to Understanding Effectiveness. **Organizations Dynamics**. 5, 50-63.
- Steers, R. M. (1991). **Introduction to Organizational Behavior**. New York: Harper Dollins Publishers.
- Yamane, T. (1973). **Statistic: An Introductory Analysis** (3rd ed.) New York: Harper and Row.

ภาคผนวก

แบบสอบถาม
ประสิทธิผลของการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมือง อำเภอเมืองชลบุรี
จังหวัดชลบุรี

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

คำชี้แจง: โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงใน หน้าข้อความที่เป็นจริงหรือกรอกข้อความลงในช่องว่างที่กำหนดไว้

1. เพศ ชาย หญิง
2. อายุ ปี
3. ระดับการศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย
 อนุปริญญา/เทียบเท่า ปริญญาตรี
 ปริญญาโท สูงกว่าปริญญาโท
4. ตำแหน่ง ระดับผู้ปฏิบัติงาน ระดับผู้บริหาร
5. อายุราชการ ปี

**ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิผลของการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ ตามความคิดเห็น
ของบุคลากรในเขตเทศบาลเมือง**

คำชี้แจง: โปรดทำเครื่องหมาย ลงใน ที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

ประเด็นคำถาม	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
1. ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่ของหน่วยงานได้รับเบี่ยงชีฟ					
2. การได้รับเบี่ยงชีฟทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม					
3. หน่วยงานมีการสำรวจความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุอยู่เสมอ					
4. เบี่ยงชีฟที่ผู้สูงอายุได้รับในแต่ละเดือนมีความเหมาะสม					
5. ผู้สูงอายุมีความพึงพอใจกับการให้บริการจากเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน					
6. ผู้สูงอายุมีความพึงพอใจกับอัตราเบี่ยงชีฟที่ได้รับ					
7. ผู้ปฏิบัติงานมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุในท้องถิ่น					
8. ผู้ปฏิบัติงานมีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานด้านเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในท้องถิ่น					
9. ผู้บริหารมีการสนับสนุนให้เกิดรูปแบบการทำงานที่เหมาะสมกับการจัดการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุในท้องถิ่น					

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

คำชี้แจง: โปรดทำเครื่องหมาย ลงใน ที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

ประเด็นคำถาม	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
ด้านการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ					
1. มีความคล่องตัวในการอนุมัติเงินประจำงวด เพื่อเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ					
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ได้อย่างถูกต้อง					
3. การแบ่งงานให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเบี้ยยังชีพ แบ่งจากความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน					
4. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี					
5. มีการประชุมทบทวนบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบฯ อยู่เสมอ					
ด้านนโยบายการบริหารงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ					
6. วัตถุประสงค์ในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามควรอัตรภาพ					
7. การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อเข้ารับเบี้ยยังชีพมีความโปร่งใส					
8. หน่วยงานมีการจัดหางบประมาณเพื่อจ่ายเบี้ยยังชีพเองนอกเหนือจากงบประมาณของส่วนกลาง					
9. การพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อรับเบี้ยยังชีพส่วนใหญ่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ข้อ 6					
10. มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุได้ทราบอย่างสม่ำเสมอ					

ประเด็นคำถาม	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
ด้านสภาพแวดล้อมในเทศบาลเมือง					
11. ภายในหน่วยงานมีการให้รางวัลพิเศษ เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และลงโทษเมื่อกระทำผิดตามความเหมาะสม					
12. หน่วยงานของท่านให้โอกาสในการพัฒนาตนเองและมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน					
13. สถานที่ปฏิบัติงานมีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน					
14. บรรยากาศการทำงานมีการปรึกษาหารือก่อนการทำงาน มีความเป็นกันเองระหว่างผู้ร่วมงาน					
15. เงินเดือนที่ท่านได้รับเหมาะสมกับปริมาณงานที่ปฏิบัติ					
