

การประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

พรทิพย์ มานพคำ

ดุชนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาดุชนิพนธ์

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา


สิงหาคม 2561

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา


อาจารย์ผู้ควบคุมคุณวุฒิพนธ์ และคณะกรรมการสอบปากเปล่าคุณวุฒิพนธ์ได้พิจารณา  
คุณวุฒิพนธ์ของ พรทิพย์ มานพคำ ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญาปรัชญาคณะศึกษาศาสตร์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้


อาจารย์ผู้ควบคุมคุณวุฒิพนธ์

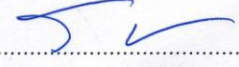
  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร.วิภาวี พิจิตบันดาล)


  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(รองศาสตราจารย์ ดร.จิตรา วีรบุรินทร์)

คณะกรรมการสอบปากเปล่า


  
..... ประธาน  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ มีทรัพย์หลาก)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หันิมพานิช)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.วิภาวี พิจิตบันดาล)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.จิตรา วีรบุรินทร์)

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ อนุมัติให้รับคุณวุฒิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาคณะศึกษาศาสตร์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยบูรพา

  
.....ผู้รักษาการแทนคณบดีวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อานนท์ วงษ์แก้ว)

วันที่ 14 สิงหาคม 2561

## กิตติกรรมประกาศ

ดุชนิพนธ์เรื่อง การประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ได้สำเร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วิภาวี พิจิตบันดาล ที่ปรึกษาหลัก ที่ได้ให้ความกรุณา สละเวลาอันมีค่ายิ่งของท่านในการดูแลให้คำปรึกษา แนะนำ ตรวจสอบและแก้ไขให้ดุชนิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.จิตรา วีรบุรินทร์ ที่ปรึกษาร่วม รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ มีทรัพย์หลาก ประธานกรรมการสอบ รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนีพณิช กรรมการสอบ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ ชี้แนะในการปรับปรุงดุชนิพนธ์ ให้มีความสมบูรณ์และมีคุณภาพยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ที่ได้สนับสนุนเวลาในการศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) ที่ให้ทุนสนับสนุนการศึกษาในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชน ผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ที่ให้ความอนุเคราะห์ ช่วยเหลือ ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา จนทำให้งานวิจัยในครั้งนี้สำเร็จด้วยดี ขอขอบพระคุณคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ในวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจทุกคนที่มีส่วนช่วยให้ความรู้ คำแนะนำ ดำเนินการจนดุชนิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทุกท่านที่ได้เอ่ยนามในที่นี้ด้วย ที่ได้มีส่วนช่วยเหลือ สนับสนุน จนการศึกษาวิจัยในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี รวมถึงครอบครัวที่เป็นแรงสนับสนุนในการเรียนครั้งนี้

พรทิพย์ มานพคำ

57810238: สาขาวิชา: รัฐประศาสนศาสตร์; ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์)

คำสำคัญ: การจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ

พรทิพย์ มานพคำ: การประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส (AN EVALUATION OF SOCIAL SERVICE FOR THE ELDERLY IN LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN NARATHIWAT PROVINCE)

คณะกรรมการควบคุมคุษฎีนิพนธ์: วิภาวี พิจิตบันดาล, พบ.ด., จิตรา วีรบุรินทร์, สค.ด. 305 หน้า. ปี พ.ศ. 2561.

การศึกษาเรื่อง การประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสเป็นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) และเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบริบทปัจจัยนำเข้ากระบวนการ ผลผลิต และการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส 2) ศึกษาองค์ประกอบเชิงยืนยันของบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส และ 3) ศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส 4) ศึกษาปัญหา อุปสรรคในการจัดการบริการสังคมและแนวทางในการแก้ปัญหาการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส ปลัดเทศบาล/ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ ประธานชุมชน/ ตัวแทนผู้นำชุมชน และผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส โดยการสัมภาษณ์จำนวน 78 คน และตอบแบบสอบถาม จำนวน 416 คน จาก 11 เทศบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

การวิจัยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มี 2 ชุด คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง และแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน การวิเคราะห์สมการเชิงโครงสร้างและการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย พบว่า

1. ผลการตรวจสอบความสัมพันธ์ ระหว่างด้านบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส พบว่า ทุกด้านมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

2. ผลการตรวจสอบความสอดคล้องของโครงสร้างองค์ประกอบเชิงยืนยัน ของ 1) บริบท 2) ปัจจัยนำเข้า 3) กระบวนการ 4) ผลผลิต และ 5) การจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส พบว่า ระดับความกลมกลืนของโครงสร้างองค์ประกอบ มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์

3. ผลการตรวจสอบความสอดคล้องของสมการโครงสร้างของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า ค่าวัดระดับความกลมกลืน คือ ค่าไคสแควร์ มีค่าเท่ากับ 615.907 ค่า  $\chi^2/df$  เท่ากับ 3.225 ค่าองศาอิสระเท่ากับ 191 และเมื่อพิจารณาดัชนีความสอดคล้องของโมเดลกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า ค่า GFI เท่ากับ .931 ค่า AGFI เท่ากับ .900 ค่า CFI เท่ากับ .951 และค่า RMSEA เท่ากับ .058 แสดงว่ารูปแบบของสมการ โครงสร้างของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสังคม แก่ผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสกับข้อมูลเชิงประจักษ์ มีความสอดคล้องกัน จึงสามารถนำโมเดลนี้ไปใช้ได้ และสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีของการวิจัย

4. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสังคม ได้แก่ ขาดงบประมาณในการจัดทำโครงการ ผู้สูงอายุบางคนยังไม่สามารถเข้าถึงบริการได้เนื่องจากสภาพร่างกาย การเดินทางลำบาก ไม่มีผู้ดูแล ผู้สูงอายุอยู่ตามลำพัง แนวทางในการแก้ไขการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีบทบาทในการดำเนินโครงการมากขึ้น และควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ

57810238: MAJOR: PUBLIC ADMINISTRATION; Ph.D. (PUBLIC ADMINISTRATION)

KEYWORDS: SOCIAL SERVICE FOR THE ELDERLY

PHORNTHIP MANOPKHAM: AN EVALUATION OF SOCIAL SERVICES FOR THE ELDERLY IN LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN NARATHIWAT PROVINCE. ADVISORS: VIPAVEE PIJITBANDARN, Ph.D., CHITRA VEERABURINON, Ph.D. 305 P. 2018.

This evaluation of social services for the elderly of in local administrative organizations in Narathiwat Province is quantitative and qualitative. The purposes of this research were: 1) to study the relationship between context, input, output and social services for the elderly in local administrative organizations in Narathiwat Province; 2) to study the confirmatory factors of context, input output and social services for the elderly in local administrative organizations in Narathiwat Province; 3) to study the causal relationships of context, inputs, process, output and social services for the elderly in local administrative organizations in Narathiwat Province, and ,4) to study problems and obstacles in providing social services for the elderly, and find solutions to the problems of social services for the elderly in local administrative organizations in Narathiwat Province.

The sample group selected for this study comprised of the chief executive of the Narathiwat Provincial Administrative Organization, municipal clerk, staff who were responsible for providing social services to the elderly, community leaders, representatives of community leaders and the elderly of Narathiwat Provincial Administrative Organization. The data were collected using a questionnaire for 72 samples and an interview form for 416 samples from 11 municipalities of Narathiwat Provincial Administrative Organization.

The research uses multi-stage sampling method. The instruments used in this research were a structured interview and a questionnaire. The statistics used for the analysis were frequency, percentage, mean, standard deviation, correlation analysis, confirmatory factor analysis, structural equations analysis and content analysis.

The findings indicated that;

1. The results of examining the relationship between context, inputs, output and social services for the elderly of local government organizations in Narathiwat province revealed that all aspects were statistically significant at the 0.01 level.

2. The results of the structural validity test of the confirmatory factors of 1) the context 2) inputs; 3) processes; 4) productivity, and; 5) the provision of social services to the elderly of Narathiwat Provincial Administrative Organization indicated that it was consistent with empirical data.

3. The results of the consistency test for the structural equation of the factors influencing the provision of social services to the elderly of Narathiwat Provincial Administrative Organization with the empirical data showed that the chi-square value was 615.907. The value of  $\chi^2/df$  was 3.225. The degree of freedom was 191. This indicated that the structural equation and the structure of factors influencing social services for the elderly of Narathiwat Provincial Administrative Organization with the empirical data were consistent. Therefore, this model can be used, and it was consistent with the theory of the research.

4. The problems and obstacles in social services included lack of budget for the project, and some elderly people still cannot access services because of their physical condition. Some of them have difficulty traveling because they live alone and do not have a caretaker. Local governments should play a greater role in project implementation, and provide enough budget.

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
คำถามในการวิจัย.....	5
วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	6
สมมติฐานในการวิจัย.....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
ขอบเขตของการวิจัย.....	7
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	9
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	10
2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	11
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมิน.....	11
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดบริการสังคม.....	33
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการ.....	68
แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ.....	77
แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ.....	108
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	117
บริบทพื้นที่จังหวัดนราธิวาส.....	167
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	169
3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	185
ประชากร.....	185



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
วิธีการวิจัย.....	186
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	194
4 ผลการวิจัย.....	197
ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ค่าสถิติพื้นฐาน.....	200
ตอนที่ 2 การตรวจสอบข้อมูลก่อนการวิเคราะห์.....	209
ตอนที่ 3 การวิเคราะห์โมเดลการวัด (Measurement model) ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส.....	213
ตอนที่ 4 การวิเคราะห์โมเดลสมการเชิงโครงสร้าง (Structural equation modeling) ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของกลไกความสัมพันธ์สมมติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์.....	226
ตอนที่ 5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส.....	237
5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	251
สรุปผลการวิจัย.....	252
อภิปรายผล.....	255
ข้อเสนอแนะ.....	263
บรรณานุกรม.....	265
ภาคผนวก.....	281
ภาคผนวก ก.....	282
ภาคผนวก ข.....	289
ประวัติย่อของผู้วิจัย.....	305

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	จำนวนอัตราการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ.....	1
2	การคาดประมาณประชากรผู้สูงอายุ.....	2
3	ขอบเขตด้านเนื้อหา.....	8
4	ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	190
5	ค่าความเชื่อมั่นขององค์ประกอบ ทั้ง 5 ด้าน.....	193
6	ค่าสถิติที่ใช้ทดสอบความเหมาะสมของโมเดลการวิจัยกับข้อมูลเชิงประจักษ์.....	196
7	จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามคุณลักษณะประชากร.....	200
8	ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและการแปลผลของตัวแปร โดยรวมและรายด้าน....	206
9	ค่าความเบ้และค่าความโด่งของตัวแปร.....	209
10	ค่า KMO ของตัวแปร.....	211
11	เมทริกซ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร.....	212
12	การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรด้านบริบท (CT).....	214
13	ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ และสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแปรด้านบริบท (CT)....	215
14	การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรปัจจัยนำเข้า (IP).....	216
15	ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์และสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแปร ด้านปัจจัยนำเข้า (IP).....	218
16	การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรด้านกระบวนการ (PC).....	219
17	ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์และสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแปร ด้านกระบวนการ (PC).....	220
18	การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรด้านผลผลิต (PD).....	221
19	ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์และสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแปร ด้านผลผลิต (PD).....	223
20	การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรการจัดการบริการสังคม แก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา.....	224

## สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
21	ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์และสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแปร การจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนราธิวาส.....	225
22	เปรียบเทียบค่าสถิติความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ระหว่างโมเดล ตามสมมติฐาน (Hypothesized model) และโมเดลที่ปรับเปลี่ยน (Modified model)...	227
23	ค่าสถิติวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรของโมเดลสมการเชิงโครงสร้าง.....	229
24	ค่าสถิติวิเคราะห์เปรียบเทียบเส้นสัมประสิทธิ์เส้นทาง ระหว่างตัวแปรโมเดล ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส.....	230

## สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	10
2	ความหมายการประเมินของ Stufflebeam.....	13
3	เนื้อหาสาระของทฤษฎีการประเมินตามแนวคิดของ Shadish.....	16
4	ขั้นตอนการประเมินของสุวิมล ติรกานันท์.....	19
5	ต้นไม้แห่งการประเมิน (Evaluation theory tree).....	25
6	รูปแบบการประเมินของ Katz and Kahn.....	27
7	รูปแบบการประเมินชิปปี้ (CIPP model).....	29
8	ปริมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2533, 2543, 2551 และ 2573.....	100
9	การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบปัจจัยด้านบริบท (CT).....	215
10	การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบด้านปัจจัยนำเข้า (IP).....	217
11	การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบปัจจัยด้านกระบวนการ (PC).....	220
12	การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบปัจจัยด้านผลผลิต (PD).....	222
13	การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบปัจจัยการจัดบริการสังคม แก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส.....	225
14	โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสังคม แก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสจากการ ตรวจสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์.....	228
15	โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่ปรับแล้ว ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดบริการ สังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส จากการตรวจสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์.....	229
16	โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนราธิวาส.....	254
17	รายละเอียดของโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส.....	255

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผู้สูงอายุหมายถึงบุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งจากข้อมูลในอดีตพบว่า ในปี พ.ศ. 2537 มีจำนวนผู้สูงอายุ คิดเป็นร้อยละ 6.8 ของประชากรทั้งประเทศ ต่อมาเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.4, 10.7, 12.2, และ 14.9 ในปี พ.ศ. 2545, 2550, 2554 และ 2557 ตามลำดับ ซึ่งในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนทั้งสิ้นถึง 10,014,705 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557, หน้า 25) ซึ่งจากการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้โครงสร้างประชากรของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปเป็นแบบโครงสร้างผู้สูงอายุ โดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้มีการกำหนดเกณฑ์สังคมผู้สูงอายุไว้ว่า ประเทศใดที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เป็นสัดส่วน เกินร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ ถือว่าประเทศนั้นเป็นสังคมสูงอายุ (Aging society) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าปัจจุบัน ประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนอัตราการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557)

ปีที่สำรวจ	จำนวนผู้สูงอายุ	ร้อยละ
2537	4,011,854	6.8
2545	5,969,030	9.4
2550	7,020,959	10.7
2554	8,266,304	12.2
2557	10,014,705	14.9

ได้มีการคาดประมาณประชากรผู้สูงอายุของประเทศไทยในอนาคต ภายใต้ข้อสมมติภาวะเจริญพันธุ์ลดลงปกติ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2556) พบว่า ผู้สูงอายุมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากคิดเป็นอัตราส่วนจากประชากรผู้สูงอายุจาก ปี พ.ศ. 2557 เป็นปีฐาน จะพบว่า ผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้น ร้อยละ 1.12 ในปี พ.ศ. 2560 ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การคาดประมาณประชากรผู้สูงอายุ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ, 2556)

หน่วย: 1,000 คน

ปี	2557	2560	2561	2562	2563
จำนวน	10,015	11,225	11,679	12,090	12,622
เพิ่มขึ้นร้อยละ	-	1.12	1.16	1.2	1.26

จำนวนที่เพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุนั้น เกิดจากปัจจัยของการพัฒนาทางด้านการแพทย์และการบริการสาธารณสุข รวมทั้งนโยบายการวางแผนครอบครัว ที่ส่งผลทำให้ประชากรในประเทศมีอายุยืนขึ้น (กระทรวงสาธารณสุข, 2550, บทนำ) การเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุทำให้โครงสร้างประชากรเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยประชากรในภาพรวมมีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากขึ้น ในขณะที่ประชากรในวัยเด็กลดลง และวัยทำงานที่มีแนวโน้มลดลงในอนาคต ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของประชากรทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงในครอบครัว ซึ่งในอดีตสังคมไทยไม่ว่าจะเป็นสังคมเมืองหรือชนบท จะมีการอยู่อาศัยร่วมกันเป็นลักษณะครอบครัวขยาย (Extended family) ที่มีคน 3 รุ่น ประกอบด้วย พ่อ แม่ ลูก และปู่ย่า หรือตายาย รวมทั้งลูกหลานที่ยังไม่แต่งงานอาศัยอยู่ร่วมกัน โดยผู้สูงอายุจะถูกดูแลจากบุคคลที่อาศัยอยู่ภายในครอบครัว แต่ในปัจจุบันนั้นพบว่าลักษณะครอบครัวได้เปลี่ยนเป็นครอบครัวเดี่ยว ที่มีขนาดเล็กลง ผู้สูงอายุจึงต้องอาศัยอยู่ลำพังในครอบครัวเดิมและพึ่งพิงตนเองมากขึ้น การช่วยเหลือเกื้อกูลและการพึ่งพาอาศัยกันภายในครอบครัวของสังคมไทยก็จะค่อย ๆ ลดความเข้มแข็งลง สิ่งที่เห็นเป็นเรื่องปกติ คือ คนในครอบครัวต่างแยกย้ายอยู่กระจัดกระจาย ผู้สูงอายุจะดำรงชีวิตเพียงลำพัง หรือถูกทอดทิ้งให้อยู่กันตามลำพัง โดยในปี พ.ศ. 2545 มีผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังร้อยละ 6 และอยู่ตามลำพังกับคู่สมรส ร้อยละ 16 ขณะที่ในปี พ.ศ. 2557 สัดส่วนของผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพัง ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9 และอยู่ตามลำพังกับคู่สมรสเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 19 โดยเฉพาะในเขตเมืองหรือเขตเทศบาลจะมีผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพัง คิดเป็นร้อยละมากกว่านอกเขตเทศบาล มีการประมาณว่ามีผู้สูงอายุประมาณ 2 แสนกว่าคน อยู่ในภาวะยากจนเนื่องจากไม่มีรายได้และหลักประกันในชีวิต (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2557, หน้า 30) ได้มีการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่ ปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ พบว่าผู้สูงอายุเป็นกลุ่มที่ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะทางร่างกาย จิตใจ และสภาพสังคมของตน โดยหลักสำคัญของการดูแลผู้สูงอายุ คือการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งการมี

คุณภาพชีวิตที่ดี ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ (เกรียงศักดิ์ ซื่อเสียม, สมชาย วิริภิมย์กุล, ปราณี สุทธิสุนทร และจำรุญ มีชนอน, 2554, หน้า 223-224) ดังนี้

1. การมีสุขภาพดี ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และปัญญา แต่จากข้อมูลมีการพบว่า ด้วยวัยที่เสื่อมถอยของผู้สูงอายุ ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพมากมาย ซึ่งโรคที่พบในผู้สูงอายุ อันดับแรก คือ การเคลื่อนไหวร่างกาย ร่องลงมา คือ ปัญหาการได้ยินหรือสื่อความหมาย และด้านการมองเห็น ตามลำดับ อีกทั้งยังพบว่า ร้อยละ 41.4 ของผู้สูงอายุเป็นโรคความดันโลหิตสูง ร้อยละ 18.2 เป็นโรคเบาหวาน ร้อยละ 13.4 มีภาวะซึมเศร้า และผู้สูงอายุร้อยละ 8.6 เป็นโรคข้อเข่าเสื่อม (สำนักส่งเสริมสุขภาพ, 2556, หน้า 18-21)

2. การร่วมแรงร่วมใจกันทำงาน คือ ยอมรับสภาพการณ์ในชีวิต เช่นการออกกำลังกาย การดูแลรักษาบ้าน การอ่านหนังสือ หรือความสามารถในการปฏิบัติกิจวัตรประจำวัน แต่ในความเป็นจริง ผู้สูงอายุไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้อย่างสมบูรณ์

3. ความมั่นคงในชีวิต หมายถึงการมีหลักประกันในชีวิตทั้งทางด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คือมีเงินใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน คือ อยู่ในสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่ดี บรรยากาศดี มีเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็น และความมั่นคงในครอบครัว ชุมชน สิ่งแวดล้อม เช่น การได้รับความเอาใจใส่ดูแลจากครอบครัว แต่จากการเปลี่ยนแปลงสภาพของสังคมที่ผ่านมาทำให้ครอบครัวมีขนาดเล็กลง ทำให้ผู้สูงอายุที่ต้องอยู่ตามลำพังมีสัดส่วนสูงขึ้น

จากขีดความสามารถของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุลดลงอย่างต่อเนื่อง การสร้างระบบการดูแลระยะยาวทั้งในระดับครอบครัวและระดับชุมชน จึงเป็นประเด็นที่สำคัญ ที่ภาครัฐต้องเร่งเข้ามาให้ความช่วยเหลือ จากที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้พยายามที่จะผลักดันให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุ ตามมาตรา 16 และ 17 ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ การจัดการศึกษา สาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การรักษาพยาบาล การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาท้องถิ่น ที่มุ่งสนับสนุนให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยเน้นให้ดำเนินงานภายใต้แผนงานหลัก 4 แผนงาน คือ 1) แผนงานให้บริการด้านสุขภาพอนามัย 2) แผนงานส่งเสริมการอยู่ร่วมกันและสร้างความเข้มแข็งด้านองค์กรผู้สูงอายุ 3) แผนงานส่งเสริมอาชีพหรือรายได้ของผู้สูงอายุ และ 4) แผนงานด้านการบริหารจัดการระบบพัฒนาคุณภาพชีวิต (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ, 2556, หน้า 29) โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายตามระดับพัฒนาการของ ชุมชนแต่ละแห่งได้อย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น เป็นสร้างหลักประกันในการสร้างความมั่นคงให้กับชีวิต และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยองค์ประกอบในการให้บริการสังคมจะมี 7 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการศึกษา เช่น การให้ความรู้ การฝึกอบรมต่าง ๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุพัฒนาตนเอง
2. ด้านสุขภาพอนามัย เช่น การป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ การรักษาพยาบาล การเยี่ยมบ้าน
3. ด้านที่อยู่อาศัย เช่น การช่วยซ่อมแซมที่อยู่อาศัย กำจัดขยะ ระบบสาธารณสุขภาค
4. ด้านการมีงานทำ เช่น การจัดหาอาชีพให้ผู้สูงอายุ การพัฒนาอาชีพ
5. ด้านความมั่นคงทางสังคม เช่น ช่วยดูแลการรับเบี้ยยังชีพ สิทธิสวัสดิการต่าง ๆ

ที่ผู้สูงอายุควรได้รับ

6. ด้านนันทนาการ เช่น ดำเนินกิจกรรมชมรมผู้สูงอายุ สถานที่พักผ่อน การทัศนศึกษา
7. ด้านบริการสังคมโดยทั่วไป เช่น การสนับสนุนสิ่งของเครื่องใช้ บริการรถรับส่ง

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุ

อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นในหลายเรื่องยังขาดการเชื่อมโยงของการทำงานร่วมกัน ทำให้การใช้กลไกต่าง ๆ ของรัฐ ขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุได้ไม่เต็มศักยภาพ กลไกการขับเคลื่อนระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะในชุมชนและท้องถิ่นยังมีการประสานและเชื่อมโยงการทำงานค่อนข้างน้อย ไม่สามารถ ระดมพลังจากหน่วยงานต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556, หน้า 47-51) ปัญหา ในการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก เกิดจากระบบการบริหารงานภายใน ไม่ว่าจะเป็นการขาดระบบงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือความไม่ชัดเจนของบทบาท หน้าที่รับผิดชอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันภายในหน่วยงาน รวมถึงการตรวจสอบติดตามผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548, หน้า 131) ดังนั้นการประเมินผลการบริหารงานด้านการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ จึงเป็นกิจกรรม ที่สำคัญ ในการวัดผลเป็นการตรวจสอบและติดตามผลงานอย่างมีระบบ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ผู้ปฏิบัติ ในการที่จะช่วยตัดสินใจเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการทำงานให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ กำหนดได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งผลที่ได้จากการประเมินจะเป็นสารสนเทศที่สำคัญต่อการตัดสินใจของผู้ที่ เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการปรับปรุงโครงการอย่างต่อเนื่อง ทำให้ทราบว่า การดำเนินโครงการที่ผ่านมา แล้วนั้น ประสบความสำเร็จตามที่มุ่งหวังหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไร ตอบสนองความต้องการ



ได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะยิ่งในพื้นที่ห่างไกลและมีปัญหาในพื้นที่ เช่น จังหวัดนราธิวาส ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนที่มีปัญหาเรื่องความไม่สงบ และมีสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งจากการรับรูปแบบของสังคมเมืองเข้าไปใช้เป็นแบบแผนในการดำเนินชีวิตมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงอาชีพจากภาคเกษตรมาสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ การอพยพแรงงานออกจากท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของชุมชนเปลี่ยนแปลงไป เช่น สัดส่วนหนุ่มสาววัยแรงงานน้อยลง ครอบครัวมีขนาดเล็กลง สมาชิกของครอบครัวบางส่วนหายไปจากครอบครัว ซึ่งภาพรวมในชุมชนมักประกอบไปด้วยผู้สูงอายุและเด็กเป็นส่วนใหญ่ ลักษณะดังกล่าวทำให้สัดส่วนของผู้สูงอายุต่อประชากรกลุ่มอื่นในชุมชนเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน สิ่งที่ตามมาคือผู้สูงอายุ มีผู้ดูแลให้มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างปกติสุขน้อยลง โดยจากข้อมูล พบว่า ในปี พ.ศ. 2558 จังหวัดนราธิวาส มีจำนวนประชากรผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 77,500 คน คิดเป็นดัชนีการสูงวัย ร้อยละ 41.94 และมีการคาดคะเนว่า ในปี พ.ศ. 2563 ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป จะเพิ่มเป็น 92,600 คน มีดัชนี การสูงวัยร้อยละ 61.36 และในปี พ.ศ. 2573 จะมีผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป สูงถึง 132,800 คน ดัชนีการสูงวัย ร้อยละ 80.98 (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2556)

จากทั้งหมดข้างต้น จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษา การประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นกรณีศึกษาในจังหวัดนราธิวาส ทั้งนี้ผลที่ได้รับจากการประเมิน สามารถนำไปใช้เพื่อเป็นข้อมูลในการช่วยวางแผนการบริหารงานด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่อไป

## คำถามในการวิจัย

การวิจัยเรื่องการประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสมีคำถามในการวิจัย ดังนี้

1. บริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต มีความสัมพันธ์กับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสหรือไม่อย่างไร
2. โครงสร้างองค์ประกอบของบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ หรือไม่ อย่างไร
3. บริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสหรือไม่อย่างไร
4. อะไรเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสังคมและจะมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

## วัตถุประสงค์ในการวิจัย

การวิจัยเรื่องการประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง บริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส
2. เพื่อศึกษาองค์ประกอบเชิงยืนยันของบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส
4. ศึกษาปัญหา อุปสรรคในการจัดบริการสังคมและแนวทางการแก้ปัญหาการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

## สมมติฐานในการวิจัย

1. ด้านบริบทมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส
2. ด้านบริบทมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส
3. ปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส
4. ปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส
5. ด้านกระบวนการมีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส
6. ด้านกระบวนการมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส
7. ด้านกระบวนการมีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยผ่านทางด้านผลผลิต
8. ด้านผลผลิตมีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

9. ด้านบริบทที่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการ

10. ด้านบริบทที่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านด้านผลผลิต

11. ด้านปัจจัยนำเข้าที่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการ

12. ด้านปัจจัยนำเข้าที่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านผ่านด้านผลผลิต

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ได้ข้อมูลพื้นฐานเพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดแนวทางที่เหมาะสม ในการบริหารงานด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส สามารถนำความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของบริบท ปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุไปพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส

3. เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดแนวทางการบริหารงานด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาสและจังหวัดอื่น

### **ขอบเขตของการวิจัย**

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

#### **ขอบเขตด้านเนื้อหา**

เนื้อหาที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ตัวแปร CIPP บริบท (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) ผลผลิต (Product) กระบวนการ (Process) และความพึงพอใจของผู้สูงอายุ ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตการประเมิน	ประเด็นการประเมิน
ด้านบริบท: C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. นโยบาย ของ อปท.</li> <li>2. วัตถุประสงค์การบริการ</li> <li>3. รูปแบบบริการทางสังคม</li> </ol>
ด้านปัจจัยนำเข้า: I	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความเหมาะสม</li> <li>2. การใช้ทรัพยากร</li> <li>3. ศักยภาพองค์กร</li> </ol>
ด้านกระบวนการ: P	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ขั้นตอนการให้บริการ</li> <li>2. การเข้าถึงผู้สูงอายุ</li> <li>3. การกระจายบริการ</li> </ol>
ด้านผลผลิต: P	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความเสมอภาคของบริการ</li> <li>2. การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ</li> <li>3. คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ</li> <li>4. ความพึงพอใจของผู้สูงอายุต่อบริการ</li> </ol>

**ขอบเขตด้านประชากร**

การวิจัยเชิงปริมาณ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้คือ ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลจังหวัดนราธิวาส

การวิจัยเชิงคุณภาพ จะใช้การสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีคุณสมบัติของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือ

1. ปลัดเทศบาล/ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ
2. ประธานชุมชน/ ตัวแทนผู้นำชุมชน
3. ผู้สูงอายุ

**ขอบเขตด้านระยะเวลา**

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาตั้งแต่ ตุลาคม พ.ศ. 2559-มีนาคม พ.ศ. 2561

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การประเมินผล (Evaluation) หมายถึงการตรวจสอบผลการบริหารงานด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้าน CIPP

บริบท (Context) หมายถึงสภาพแวดล้อม การกำหนดทิศทาง วัตถุประสงค์ ความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การบริหารงานมีความเหมาะสม

ปัจจัยนำเข้า (Input) หมายถึง ความพร้อมของสิ่งต่าง ๆ ที่ถูกนำเข้ามาช่วยในการบริหารงาน ประกอบด้วย บุคลากร งบประมาณ แนวทางการจัดการ วัสดุอุปกรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการ (Process) หมายถึงการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงานหรือโครงการว่ามีความถูกต้องเหมาะสม

ผลผลิต (Product) หมายถึง ผลผลิตที่ได้จากการบริหารงานว่าเป็นไปตามแผนที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางไว้

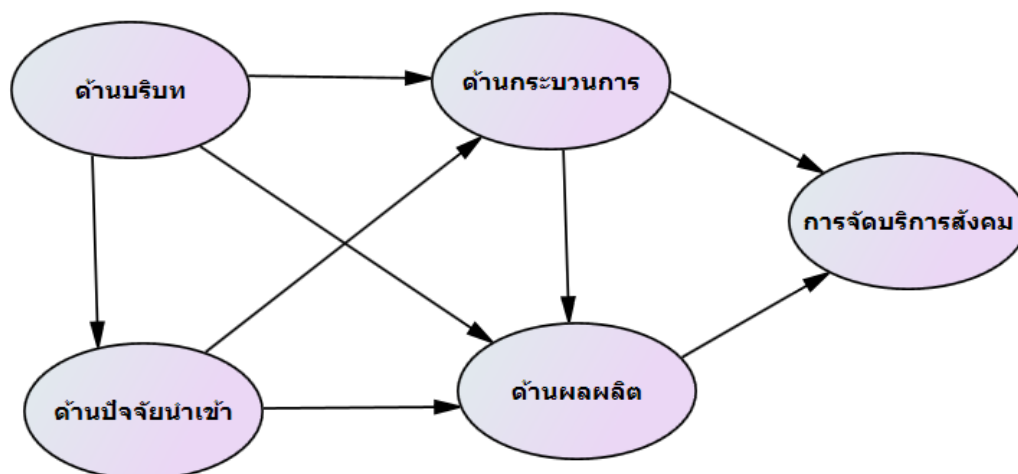
การจัดบริการสังคม (Social services) หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานในด้านการให้ บริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ใน 7 ด้าน เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึงเหมาะสมเป็นธรรม

ผู้สูงอายุ (Elderly person) หมายถึง ประชากรในจังหวัดนราธิวาส ทั้งเพศชายและหญิง ที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน และมารับการจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่มีการดำเนินงานเป็นอิสระจากส่วนกลาง ทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตน คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสโดยในที่นี้จะเน้นเฉพาะเทศบาลในจังหวัดนราธิวาส

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาทฤษฎีแนวคิด ของแดเนียลสตัฟเฟิลบีม (DanieStufflebeam)  
เรื่อง CIPP และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงสร้างเป็นกรอบแนวคิดได้ ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส” ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมิน
  2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดบริการสังคม
  3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการ
  4. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ
  5. แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ
  6. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
  7. บริบทพื้นที่จังหวัดนราธิวาส
  8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมิน

การประเมินนั้นถือเป็นการศึกษาและรวบรวมเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลของการดำเนินงาน เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ว่าได้ผลตามที่คาดหวังหรือที่กำหนดไว้เพียงใด ซึ่งการประเมินนั้นจะมีกระบวนการรวบรวมเก็บข้อมูล การวิเคราะห์แปลผล สรุปผลของโครงการ นโยบายหรือหน่วยงานที่จะดำเนินการประเมินอย่างเป็นระบบและมีแบบแผน ตลอดจนมีกระบวนการดำเนินการประเมินที่ชัดเจน เพื่อเป็นประโยชน์และการตัดสินใจเกี่ยวกับคุณค่า และผลสำเร็จที่เกิดขึ้นและได้ปัจจัยแห่งความล้มเหลวเพื่อที่จะนำไปใช้เพื่อแก้ไขปรับปรุงแก้ไขให้เกิดคุณภาพและมีประสิทธิภาพให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ในการประเมินนั้นสามารถทำการประเมินระหว่างการดำเนินงานเพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานและทำการประเมินเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานของโครงการ นโยบายหรือหน่วยงานที่จะดำเนินการประเมิน ซึ่งขึ้นอยู่กับแนวทาง และรูปแบบในการดำเนินงานของทั้งโครงการ นโยบายหรือหน่วยงานและรูปแบบ วิธีการหรือข้อกำหนดในการประเมิน

สำหรับกรณีวิจัยเรื่องการประเมินผลการบริหารงานด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา เพื่อให้การศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดการประเมินผลการบริหารงานด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมาได้อย่างมีคุณภาพและเกิดประสิทธิผลเพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและปัญหาที่นำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงการบริหารงานด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมาได้นั้น ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการประเมิน

Stufflebeam (1971, p. 141) ให้ความหมายของการประเมินว่าเป็นกระบวนการกำหนดปัญหาเก็บรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดอีกทั้งการประเมินหมายถึงกระบวนการของการวิเคราะห์และเก็บรวบรวมข้อมูล อันเป็นข่าวสารที่ให้ประโยชน์สำหรับการตัดสินใจคุณค่าผลการผลิต วิธีการและแนวทางเลือกต่าง ๆ สำหรับการตัดสินใจ (Worthen & Sanders, 1973, pp. 43-49)

Stufflebeam (1986 a, p. 10) นั้นได้ให้ความหมายการประเมินไว้ว่าการประเมินนั้นเป็นกระบวนการของการบรรยายการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสม

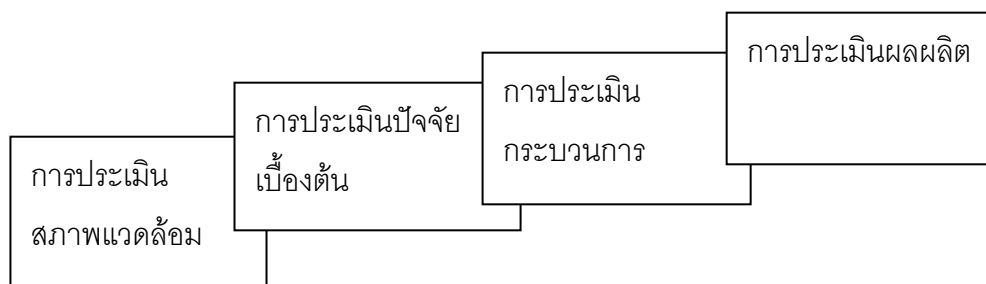
1. การประเมินสภาพแวดล้อมเป็นการประเมินให้ได้ข้อมูลสำคัญเพื่อช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการความเป็นไปได้ของโครงการ เป็นการตรวจสอบว่าโครงการที่จะทำสนองปัญหาหรือความต้องการจำเป็นที่แท้จริงหรือไม่วัตถุประสงค์ของโครงการนั้นชัดเจนเหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายขององค์กรหรือนโยบายหน่วยเหนือหรือไม่

2. การประเมินปัจจัยเบื้องต้น เป็นการประเมินเพื่อใช้ข้อมูลตัดสินใจต่อปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการว่า เหมาะสมหรือไม่ โดยดูว่าปัจจัยที่ใช้ทั้งบุคลากรงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ การบริหารจัดการจะมีส่วนช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการหรือไม่ ปัจจัยที่กำหนดมีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่

3. การประเมินกระบวนการเป็นการประเมินระหว่างการดำเนินงานโครงการเพื่อหาข้อดีข้อบกพร่องของการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่

4. การประเมินผลผลิต เป็นการประเมินเพื่อดูว่าผลที่เกิดขึ้นเมื่อสิ้นสุดโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ โดยอาศัยข้อมูลจากการประเมินสภาวะแวดล้อมปัจจัยเบื้องต้นและกระบวนการร่วมด้วย เพื่อตรวจสอบว่าเกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ คุณภาพของผลลัพธ์เป็นอย่างไร เกิดผลกระทบหรือผลข้างเคียงอื่นใดหรือไม่





ภาพที่ 2 ความหมายการประเมินของ Stufflebeam (1986 a)

ศิริชัย กาญจนวาสี (2554, หน้า121-130) ยังได้นำเสนอพัฒนาการความหมายของประเมินและสรุปไว้ว่า ความหมายของการประเมินได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง เริ่มต้นจากความเข้าใจที่ว่า

1. การประเมินเป็นสิ่งเดียวกับการวัดผลการเรียนรู้ของผู้เรียน (Measurement-oriented)
2. การประเมินเป็นกระบวนการศึกษาสิ่งต่าง ๆ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัย (Research-oriented)
3. การประเมินเป็นการตรวจสอบการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (Objective-oriented)
4. การประเมินเป็นการช่วยเสนอสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ (Decision-oriented)
5. การประเมินเป็นการเสนอสารสนเทศแก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายด้วยการบรรยายลุ่มลึก (Descriptive-oriented) และ
6. การประเมินเป็นการตัดสินใจคุณค่าของสิ่งที่มุ่งประเมิน (Judgment-oriented)

Chase (1978, p.17) และ Suchman (1967, pp. 40-41) มองว่าการประเมินเป็นการใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์หรือการใช้เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์เพื่อหาข้อมูลที่เป็นจริงและเชื่อถือได้เกี่ยวกับโครงการ เพื่อการตัดสินใจว่าโครงการดังกล่าวดีหรือไม่ดีอย่างไรหรือเป็นการค้นหาว่าผลของกิจกรรมที่วางไว้ในโครงการ ประสบความสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของโครงการหรือไม่

Alkin (1969, p. 68) การประเมินเป็นกระบวนการของการทำให้เกิดความมั่นใจในการตัดสินใจด้วยการคัดเลือกข้อมูลที่เหมาะสมรวบรวมและวิเคราะห์เพื่อจัดทำรายงานสรุปสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสม

พิสนุ ฟองศรี (2550, หน้า 87) ก็ได้ให้ความหมายของการประเมินไว้ว่าการประเมินนั้น ถือเป็นกระบวนการตัดสินใจคุณค่าของสิ่งหนึ่งสิ่งใดโดยนำสารสนเทศหรือผลจากการวัดมา เปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตลอดจนการประเมินผลเป็นการวัดผล (Effects) ทั้งด้านบวก และด้านลบ และผลระยะยาว (Impact) ที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ

ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2551, หน้า 24-43) การประเมินผลเป็นการพิจารณาว่าใครหรือ กลุ่มใดได้รับประโยชน์ (หรือได้รับผลกระทบในแง่ลบ) มากน้อยเพียงใด (เมื่อเปรียบเทียบกับ สภาพก่อนเริ่มนโยบาย) และอย่างไร (ในทางตรงหรือทางอ้อม) และด้วยเหตุผลใด) หากความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างกิจกรรมการพัฒนาและผลลัพธ์เท่าที่จะทำได้

สำหรับกรวิจัยเรื่องการประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา นั้น ผู้วิจัยมุ่งที่จะดำเนินการรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ข้อมูลและ ตรวจสอบผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินการว่ามีคุณภาพ ประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมบรรลุผล ตามวัตถุประสงค์ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้าง นำผลจากการประเมินดังกล่าวจะนำไปสู่การ สะท้อนกลับที่ทำให้หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ในการวางแผนประกอบการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา ต่อไป

จากพัฒนาการของการประเมินนั้น นำไปสู่การกำหนดรูปแบบและวิธีการในการประเมิน ที่นำไปสู่การพัฒนาและเกิดตัวแบบในการนำไปประเมินผลในการดำเนินการประเมิน ตลอดจน เป้าหมายและจุดมุ่งหมายของการประเมิน ซึ่งแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความสำคัญและ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการประเมินที่นำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงาน ของโครงการ นโยบายหรือหน่วยงานที่ดำเนินการประเมิน จากการศึกษาพบว่าการประเมินนั้น มีความสำคัญและประโยชน์ต่าง ๆ ในประเด็นต่อไปนี้

สมประสงค์ วิทย์เกียรติ (2552, หน้า 45-48) การประเมินมีความสำคัญต่อกระบวนการ ทำงาน เพราะการประเมินช่วยให้การทำงานมีคุณภาพ มีความน่าเชื่อถือมากขึ้นการประเมิน มีความเกี่ยวข้องกับการทำงานทุกขั้นตอนตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การกำกับ การติดตามการทำงาน การประเมินจึงมีความสำคัญต่อการทำงานทุกประเภทการตรวจสอบ ผลการดำเนินงานแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางด้านต่าง ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ก็มีอิทธิพลที่ทำให้จะต้องมีการประเมินผล

เชาว์ อินโย (2553, หน้า 5-6) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการประเมินโครงการไว้ว่า การประเมินนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัย เป็นกระบวนการที่มีระบบเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงหรือ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งยังเป็นกระบวนการที่มีระบบเพื่อตัดสินความสำเร็จ การประเมินผลจึงเป็นการ

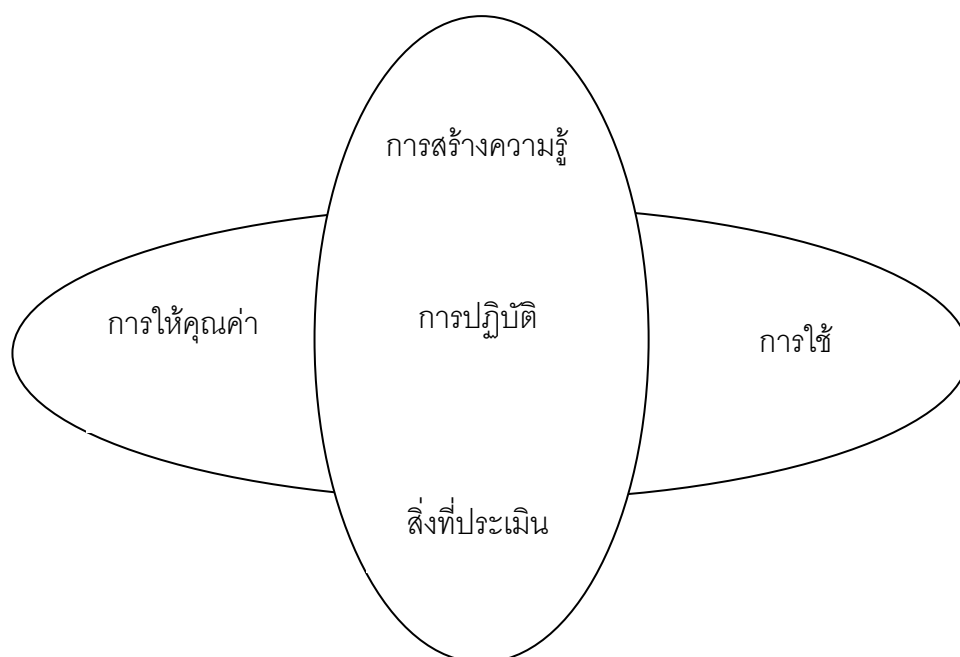
ดำเนินงานที่ไม่ใช้ความพยายามในการสร้างทฤษฎีหรือพัฒนาองค์ความรู้ทางสังคมศาสตร์ การประเมินผลที่นำมาใช้ในทางสังคมศาสตร์นั้นเป็นการเตรียมสารสนเทศเพื่อใช้ในการปรับปรุง โครงการทางสังคม เหตุผลประการสำคัญที่จำเป็นต้องประเมินผลก็คือ มีทางเลือกในการดำเนิน โครงการได้มากมายที่จะทำให้การดำเนินงานโครงการมีประสิทธิภาพ

การประเมินที่ดีจำเป็นจะต้องได้รับความเข้าใจและการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อย่างเป็นทางการ ซึ่งผู้ประเมินจะต้องมีความเป็นกลางปราศจากอคติและสามารถเลือกใช้ข้อมูล สนับสนุนทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ รวมไปถึงการเลือกใช้แนวคิด ทฤษฎี ตัวชี้วัด ที่เหมาะสม สำหรับการประเมินในแต่ละประเภทตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของผู้ดำเนินงานทั้งนี้การ ประเมินนั้นมีความจำเป็นอย่างมากในโครงการ นโยบายหรือหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานของรัฐบาลหรือของเอกชน เพราะจะใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ว่าจะประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายหรือล้มเหลวมากน้อยเพียงใด คำนึงถึงการลงทุนหรือไม่ หรือสมควรที่จะให้การสนับสนุนต่อไปอีกหรือไม่

สำหรับทฤษฎีการประเมิน (Evaluation theory or theory of evaluation) นั้นถือเป็น ชุดของความรู้หรือข้อความที่ทำหน้าที่อธิบายเกี่ยวกับการประเมินซึ่งในวงวิชาการด้านการประเมิน นอกจากจะเรียกว่าทฤษฎีการประเมินแล้วยังมีการใช้คำอื่น ๆ ที่มีความหมายเทียบเคียงทดแทน กันได้ เช่น ใช้คำว่ารูปแบบการประเมิน (Evaluation model or model of evaluation) โมเดล การประเมินและแนวทางการประเมิน (Evaluation approach or approach of evaluation)

Screven (2003, p. 15) ได้กล่าวไว้ว่าการประเมินนั้นประกอบด้วยสองส่วนคือทฤษฎี ปทัสถาน (Normative theories) และทฤษฎีพรรณนา (Descriptive theories) ทฤษฎีปทัสถาน ของทฤษฎีการประเมินก็คือส่วนที่อธิบายหรือบอกเกี่ยวกับการประเมินว่าควรจะทำอย่างไรหรือ ควรเป็นอย่างไร นั่นคือเป็นการให้ความหมายหรือบอกคุณลักษณะของการประเมิน ในขณะที่ ทฤษฎีพรรณนาของทฤษฎีการประเมินก็คือส่วนที่บอกให้ทราบว่าประเมินมีกี่ชนิดอะไรบ้าง การประเมินที่แท้จริงนั้นทำอะไรและทำไมจึงต้องทำเช่นนั้น

Shadish (1998, pp. 1-19) นั้นได้แสดงให้เห็นถึงเนื้อหาสาระที่ทฤษฎีการประเมินควร อธิบายหรือกล่าวถึง ทั้งนี้ Shadish ได้เสนอไว้ตามภาพที่ 3



ภาพที่ 3 เนื้อหาสาระของทฤษฎีการประเมินตามแนวคิดของ Shadish (1998)

ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทฤษฎีการประเมิน ประกอบด้วยเนื้อหาสองส่วนคือส่วนที่อยู่ตรงกลาง และส่วนที่อยู่รอบนอก ส่วนที่อยู่ตรงกลางคือส่วนที่บ่งบอกเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติในการประเมิน หรือกล่าวง่าย ๆ ก็คือการอธิบายถึงวิธีดำเนินการประเมินนั่นเองว่าควรจะทำอย่างไร ส่วนที่อยู่รอบนอกถ้าอธิบายตามเข็มนาฬิกาโดยเริ่มจากส่วนแรกคือ สิ่งที่ประเมิน (Evaluand) ส่วนนี้ก็คือ การบ่งบอกว่าสิ่งที่ประเมินคืออะไรมีกี่ประเภท ส่วนต่อไปคือการให้คุณค่าของสิ่งที่ประเมินเป็นการ อธิบายว่าจะให้คุณค่าได้อย่างไรโดยใครและใช้หลักเกณฑ์ใด ส่วนที่สามคือการสร้างความรู้จาก การประเมิน ส่วนนี้เป็นการอธิบายถึงผลที่ได้รับจากการดำเนินการประเมินนั้นก่อให้เกิดความรู้ใด ๆ สำหรับการประเมินหรือไม่ อะไรบ้างและส่วนสุดท้ายคือเรื่องการใช้ผลการประเมินให้เกิดประโยชน์ เป็นการอธิบายเกี่ยวกับการนำผลการประเมินไปใช้สำหรับกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ ประเมินหรือดำเนินงานประเมิน

Stufflebeam (2001, p. 22) นำเสนอแนวคิดการจัดการกลุ่มรูปแบบแนวทางและทฤษฎี การประเมินออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ได้แก่

1. กลุ่มแนวทางการประเมินมุ่งเสนอข้อค้นพบที่ขาดความเที่ยงตรงหรือความสมบูรณ์ (Promote invalid or incomplete findings)
2. แนวทางการประเมินที่มุ่งเน้นคำถามหรือเทคนิควิธีการ (Questions and/ or methods oriented approaches)

3. แนวทางการประเมินที่มุ่งเน้นการปรับปรุงหรือการประเมินที่มุ่งตรวจสอบได้  
(Improvement or account ability approaches)

4. แนวทางการประเมินที่มุ่งเน้นข้อเสนอหรือการสนับสนุนทางสังคม (Social agenda or advocacy approaches) แต่สำหรับ

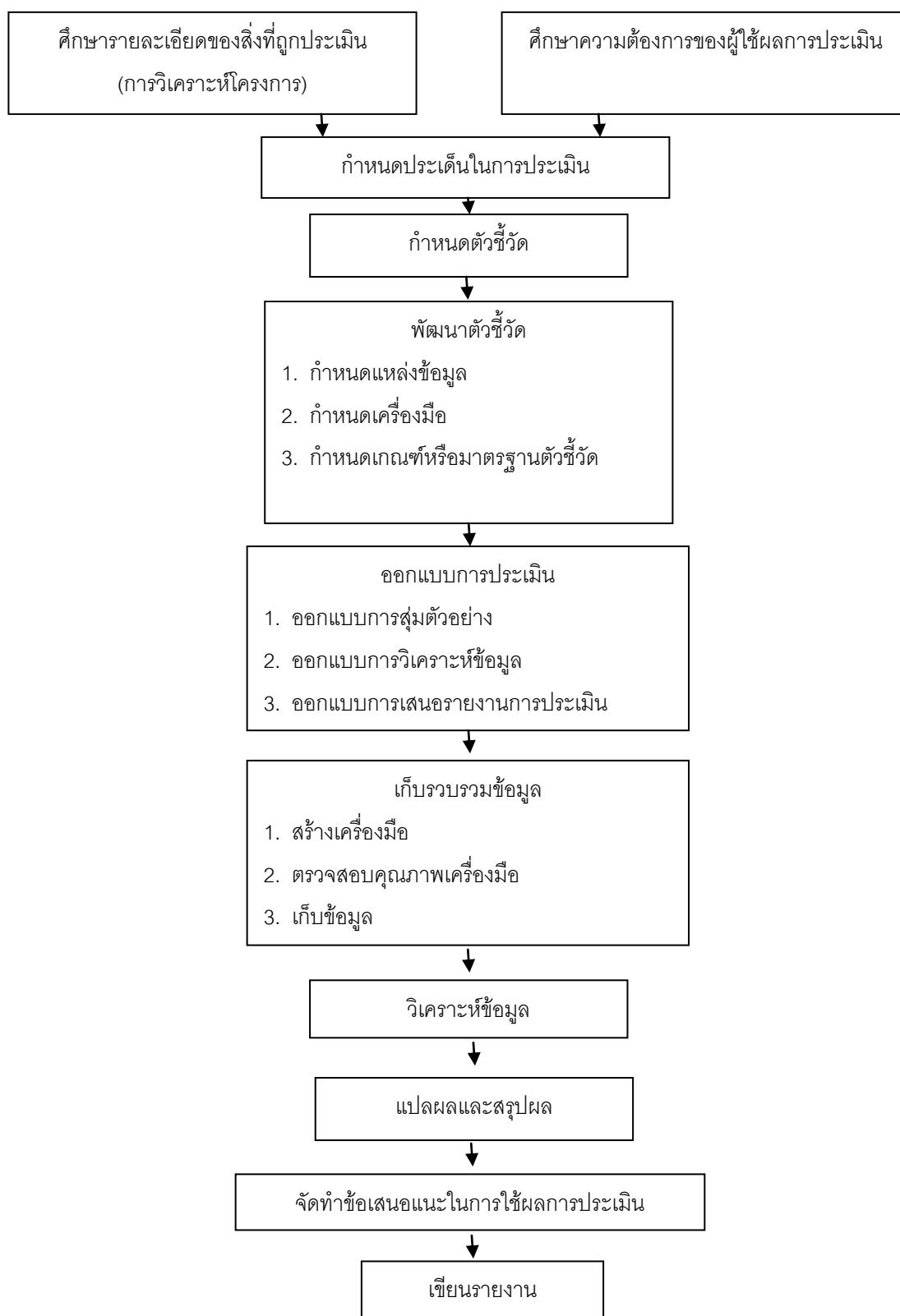
ศุภามณ จันทร์สกุล (2557, หน้า 69-78) ได้สรุปถึงยุคสมัยของการประเมินผลไว้ทั้ง 7 ยุคสมัย โดยในแต่ละยุคนั้นจะมีรูปแบบและการพัฒนาการของการประเมินที่นำไปสู่การเกิดประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการพัฒนาการดำเนินงานของโครงการ นโยบายหรือหน่วยงานที่จะดำเนินการประเมิน

1. ยุคก่อนปี 1900 ซึ่งเรียกว่า “The age of reform”
2. ยุคที่สอง ในช่วงปี ค.ศ. 1900-1930 ซึ่งเรียกว่า The age of efficiency and testing  
fredrick taylor
3. ยุคที่สาม ในระหว่างปี ค.ศ. 1930-1945 ซึ่งเรียกว่า “The tyler ian age”
4. ยุคที่สี่ ในระหว่างปี ค.ศ. 1946-1957 ซึ่งเรียกว่า “The age of innocence”
5. ยุคที่ห้า ในระหว่างปี ค.ศ. 1958-1972 ซึ่งเรียกว่า “The age of development or the age of realism”
6. ยุคที่หก ในระหว่างปี ค.ศ. 1973-1983 ซึ่งเรียกว่า “The age of professionalization”
7. ยุคที่เจ็ด ในระหว่างปี ค.ศ. 1983-2001 ซึ่งเรียกว่า “The age of expansion and integration”

ทั้งนี้ด้วยความประโยชน์และคุณค่าของการประเมินจึงก่อให้เกิดพัฒนาการและรูปแบบในการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การประสิทธิภาพของการดำเนินการประเมินในทุกมิติ อีกทั้งมีพัฒนาการที่นำไปสู่การสร้างมาตรฐานในการดำเนินการประเมินในลักษณะและรูปแบบต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขและก่อให้เกิดคุณภาพ ทั้งนี้สำหรับการวิจัยเรื่อง การประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสนั้น มุ่งศึกษาเพื่อทำความเข้าใจถึงกระบวนการและแนวทางในการดำเนินงานด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ที่ก่อให้เกิดแนวทางที่เหมาะสม ตลอดจนข้อเสนอในการพัฒนาและปรับปรุงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

### ขั้นตอนการประเมิน

ในการดำเนินการประเมินนั้นขั้นตอนของการประเมินโดยละเอียดจะขึ้นอยู่กับสิ่งที่จะประเมินและประเภทของการประเมินในแต่ละประเภท ทั้งนี้สำหรับการดำเนินการประเมินนั้น ขั้นตอนการประเมินถือว่ามีความสำคัญ เนื่องจากการดำเนินการนั้นจะต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพเพื่อที่จะได้ข้อมูลและข้อเท็จจริงของผลการดำเนินงานและแนวทาง ตลอดจนวิธีการ เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางปรับปรุงและแก้ไขปัญหาคงความล้มเหลวที่เกิดขึ้นของผลการดำเนินงานและได้มาซึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินงาน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการกำหนดขั้นตอนของการประเมินให้ชัดเจนและเป็นไปอย่างมีระบบ



ภาพที่ 4 ขั้นตอนการประเมินของสุวิมล ตีรกาพันธ์ (2550)

สุวิมล ติรกาพันธ์ (2550, หน้า 25-28) กล่าวถึงขั้นตอนการประเมินไว้ว่าขั้นตอนของกระบวนการประเมินนั้นประกอบด้วยศึกษารายละเอียดของสิ่งที่ถูกประเมินศึกษาความต้องการของผู้ใช้ผลการประเมิน กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินโครงการออกแบบการประเมินโครงการสร้างเครื่องมือรวบรวมข้อมูลทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการที่เหมาะสมและวางแผนการเขียนสรุปการประเมินและนำเสนอ

1. ทำการศึกษาและวิเคราะห์โครงการที่จะทำการประเมินซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะการทราบรายละเอียดและทำความเข้าใจกับโครงการ จะสามารถเพิ่มโอกาสที่จะทำให้การประเมินตรงกับเป้าหมายมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้ประเมินควรที่จะศึกษาโครงการในเรื่องต่าง ๆ ให้ละเอียด
2. กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินโครงการ โดยมีขั้นตอนประเมินของการตั้งวัตถุประสงค์ ดังนี้
  - 2.1 ระบุบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับโครงการ
  - 2.2 ระบุเรื่องราวหรือข่าวสารที่บุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นต้องการได้จากการประเมิน เพื่อประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการในแง่ต่าง ๆ
  - 2.3 สรุปวัตถุประสงค์ของการประเมินโครงการนั้น ๆ
3. ออกแบบการประเมินโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนอันเป็นหัวใจสำคัญของการประเมินโครงการซึ่งจะต้องสอดคล้องกับธรรมชาติของโครงการที่จะทำการประเมิน
4. สร้างเครื่องมือเพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลอันได้แก่ แบบทดสอบ แบบสอบถาม แบบสังเกต แบบสัมภาษณ์ เป็นต้น
5. รวบรวมข้อมูล
6. ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการที่เหมาะสม ซึ่งส่วนมากจะเป็นการคำนวณค่ามัชฌิมเลขคณิต ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละและเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อเรื่อง (Content analysis)
7. วางแผนการเขียนสรุปการประเมินและนำเสนอผู้บริหารหรือผู้เกี่ยวข้องกับโครงการ สำหรับขั้นตอนในการประเมินผลโครงการ

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2550, หน้า 103-105) นั้นได้แบ่งออกเป็น 7 ขั้นตอนซึ่งประกอบไปด้วย

1. การกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับการประเมินผลในการกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับการประเมินผลมีปัจจัยที่ผู้ประเมินผลจะต้องให้ความตระหนัก คือ วัตถุประสงค์ของการประเมินผลที่ไม่จำเป็นที่จะต้องเหมือนกับวัตถุประสงค์ของโครงการเสมอไปแต่ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม



2. การเลือกวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการจะวัดในการเลือกวัตถุประสงค์ของโครงการ ที่ต้องการจะวัดหรือประเมินผล ผู้ประเมินผลจะต้องตระหนักว่าวัตถุประสงค์ของโครงการบางวัตถุประสงค์ยังอาจวัดไม่ได้ในช่วงเวลาที่ทำการประเมินผล เนื่องจากเป็นวัตถุประสงค์ระยะยาวซึ่งงบประมาณการประเมินที่สูงเกินไปหรือมีความซับซ้อนของวัตถุประสงค์ เป็นต้น

3. การเลือกอุปกรณ์ เครื่องมือและกระบวนการ ผู้ประเมินผลโครงการจะต้องทำการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์ เครื่องมือ และกระบวนการในการกำหนดเนื้อหาสาระของสิ่งที่ต้องการจะวัด เช่น แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การสุ่มตัวอย่าง เป็นต้น

4. การเลือกตัวอย่าง เป็นกำหนดตัวแทนของประชากรเป้าหมายเพื่อการสุ่มตัวอย่างที่ต้องการศึกษา ผู้ประเมินผลจะต้องมั่นใจว่ากลุ่มที่ใช้ควบคุมหรือเปรียบเทียบกับนั้นมีความเหมาะสมแล้ว จากขั้นตอนในการประเมินผลโครงการข้างต้นนั้น สิ่งสำคัญคือโครงสร้างของการประเมินผลโครงการควรที่จะแสวงหาเพื่อให้บุคคลทั้งจากภายในและภายนอกโครงการได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดเกณฑ์ในการประเมินผลด้วยเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ความเที่ยงตรงของการประเมินการได้รับความรู้และประสบการณ์ใหม่ ๆ ในการประเมิน เช่น เกณฑ์การวัดผล เทคนิคและขอบเขต ในการวัดผล เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการประเมินผลจะต้องคำนึงถึงกระบวนการในการประเมินผลกับระดับโครงสร้างทางบทบาท อำนาจ หน้าที่ของผู้บริหาร ในองค์การ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ผลการประเมินผลกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้ใช้ผลการประเมิน ในโครงสร้างทางอำนาจหน้าที่ขององค์การอีกด้วย ดังนั้นขั้นตอนในการประเมินผลจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินโครงการนั่นเอง

5. การกำหนดการวัดและตารางเวลาการสังเกต เป็นการกำหนดการวัดผลทั้งในช่วงก่อนดำเนินโครงการเพื่อกำหนดเป็นเกณฑ์การประเมินเบื้องต้นและทำการวัดหลังจากที่ดำเนินโครงการแล้วเสร็จเพื่อสามารถนำผลที่เกิดขึ้นมาเปรียบเทียบกับสิ่งสำคัญที่ผู้ประเมินผลตระหนัก คือ การเลือกเวลาที่เหมาะสมในการวัดผล จำนวนครั้งในการวัดผล เป็นต้น

6. การเลือกเทคนิควิเคราะห์ ในการเลือกเทคนิควิเคราะห์นี้ ผู้ประเมินผลจะทำการกำหนดสมมติฐานจากโครงการเพื่อการวัดขึ้นมาก่อน จากนั้นจึงทำการหาเทคนิค เช่น สถิติต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ที่มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของข้อมูลที่มีอยู่

7. การหาข้อสรุปและเสนอแนะ ผู้ประเมินผลจะทำการสรุปและให้ข้อเสนอแนะหลังจากการประเมินผลแล้ว ซึ่งผู้ประเมินควรให้การสรุปและให้ข้อเสนอแนะที่ระมัดระวังเพื่อป้องกันความเข้าใจผิดที่เกิดจากการที่ผู้อื่นตีความในทางที่เป็นประโยชน์ต่อเจ้าของโครงการและอาจจะให้ข้อเสนอแนะให้มีการดำเนินโครงการที่ต้องใช้งบประมาณที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการตีความที่แตกต่างออกไปจากการให้ข้อเสนอแนะของผู้ประเมิน

สำหรับขั้นตอนการประเมินจะต้องศึกษารายละเอียดของสิ่งที่ถูกประเมิน ศึกษาความต้องการของผู้ใช้ผลการประเมิน กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน ออกแบบการประเมิน สร้างเครื่องมือ รวบรวมข้อมูล ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการที่เหมาะสมและวางแผนการเขียนสรุปการประเมินและนำเสนอ

Dunn (1981, pp. 339-343) ได้เสนอเกณฑ์ในการประเมินผลนโยบาย 6 เกณฑ์ ประกอบด้วย

1. ประสิทธิภาพ หมายถึง การพิจารณาว่าผลของนโยบายนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่เพียงใด หากบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ก็ถือว่าผ่านเกณฑ์

2. ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการผลิตผลผลิต หรือให้บริการโดยมีต้นทุนต่ำ การประเมินผลโดยใช้ประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์ในการประเมินสามารถทำได้โดยการเปรียบเทียบต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตหรือบริการโดยทั่วไปหากต้นทุนการผลิตต่ำแสดงว่ามีประสิทธิภาพ

3. ความพอเพียง หมายถึง ความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายภายใต้เงื่อนไขทางทรัพยากรที่มีอยู่ โดยทั่วไปเงื่อนไขทรัพยากรมักวัดในรูปของงบประมาณที่มีอยู่

4. ความเป็นธรรม หมายถึง นโยบายคำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือการให้บริการต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม และคำนึงถึงการประเมินนโยบายในแง่ของความเสมอภาค และเป็นเกณฑ์ที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักเหตุผลทางด้านกฎหมายและสังคม ซึ่งพาดพิงถึงการกระจายผลของนโยบายและความพยายามของกลุ่มต่าง ๆ ที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินการตามนโยบาย

5. ความสามารถในการตอบสนอง การที่นโยบายนั้นสนองตอบต่อความต้องการ ความพึงพอใจในคุณค่าของกลุ่มต่าง ๆ หรือไม่ มากน้อยเพียงไร โดยเฉพาะการสนองตอบนั้นตรงกับกลุ่มเป้าหมายของนโยบายหรือไม่

6. ความเหมาะสมเป็นการพิจารณาถึงหลักเหตุผลในด้านที่เกี่ยวกับหลักการหรือสาระของนโยบาย รวมถึงคุณค่าของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความมีเหตุผลสนับสนุนสมมติฐานต่าง ๆ ของวัตถุประสงค์นั้นว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ ขณะที่การประเมินอื่นจะถือว่าวัตถุประสงค์เป็นที่ยอมรับแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับ

ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2551, หน้า 24-43) ที่มองว่าในการประเมินผลนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการนำเกณฑ์นำมาใช้ในการวัด โดยเกณฑ์ที่นำมาใช้อยู่ 6 เกณฑ์ ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความพอเพียง ความเท่าเทียม ความสามารถในการตอบสนองและความเหมาะสม

1. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ขอบเขตของนโยบายได้รับผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ รวมทั้งได้รับประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ได้คาดหวังไว้อีกด้วย โดยการประเมินประสิทธิผลนั้น สามารถทำได้โดยพิจารณาว่านโยบายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ด้านนโยบายนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ก็ถือว่าผ่านเกณฑ์การประเมิน ถ้าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็ไม่ผ่านการประเมิน

2. ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ความสามารถในการผลิตผลผลิตหรือให้บริการ โดยมีต้นทุนต่ำที่สุด ซึ่งสามารถทำการประเมินได้โดยการเปรียบเทียบต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตหรือการให้บริการ

3. ความพอเพียง (Adequacy) หมายถึง ความสามารถของการดำเนินการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายภายใต้เงื่อนไขทางทรัพยากรที่มีอยู่

4. ความเป็นธรรม (Equity) เป็นเกณฑ์เกี่ยวกับหลักเหตุผลทางด้านกฎหมายและสังคม ซึ่งรวมถึงการกระจายนโยบายและความเป็นธรรมของกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งนโยบายที่เป็นธรรมเป็นการคำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือการให้บริการอย่างเป็นธรรม

5. ความสามารถในการตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง นโยบาย ที่กำหนดขึ้นมาสามารถตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจของประชาชนในสังคมหรือไม่ ซึ่งนโยบายที่มีความสามารถในการตอบสนองสูง คือ นโยบายที่สามารถทำให้กลุ่มที่มีความต้องการสูงได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้น

6. ความเหมาะสม (Appropriation) พิจารณาถึงหลักเหตุผลในด้านที่เกี่ยวกับหลักการหรือสาระของนโยบาย ซึ่งเกณฑ์ความเหมาะสมจะต้องพิจารณาถึงคุณค่าของวัตถุประสงค์ของนโยบายว่าวัตถุประสงค์นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่

สุวิมล ตีรกานันท์ (2550, หน้า 156-175) กล่าวไว้ว่า

1. พิจารณาจากวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นการนำวัตถุประสงค์มาเป็นประเด็นในการประเมิน โดยสามารถที่จะกำหนดได้ตามกิจกรรม เป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และจุดมุ่งหมายตามลำดับ ทำให้การติดตามนโยบายจากระดับบนลงมายังระดับล่างมีความเป็นรูปธรรมแต่ลักษณะการดำเนินการในปัจจุบันการจัดทำนโยบายและแผนยังขาดความต่อเนื่องและในระดับปฏิบัติการมีการจัดทำแผนโครงการไม่ครบถ้วนตามเป้าหมายของแผนงาน วัตถุประสงค์ ในแผนโครงการไม่ครอบคลุมประเด็นที่ต้องการ หรือเขียนไว้ไม่ชัดเจน หรือเขียนไว้เกินความเป็นจริง ซึ่งเป็นปัญหาทำให้ไม่สามารถใช้วัตถุประสงค์เป็นประเด็นในการประเมิน

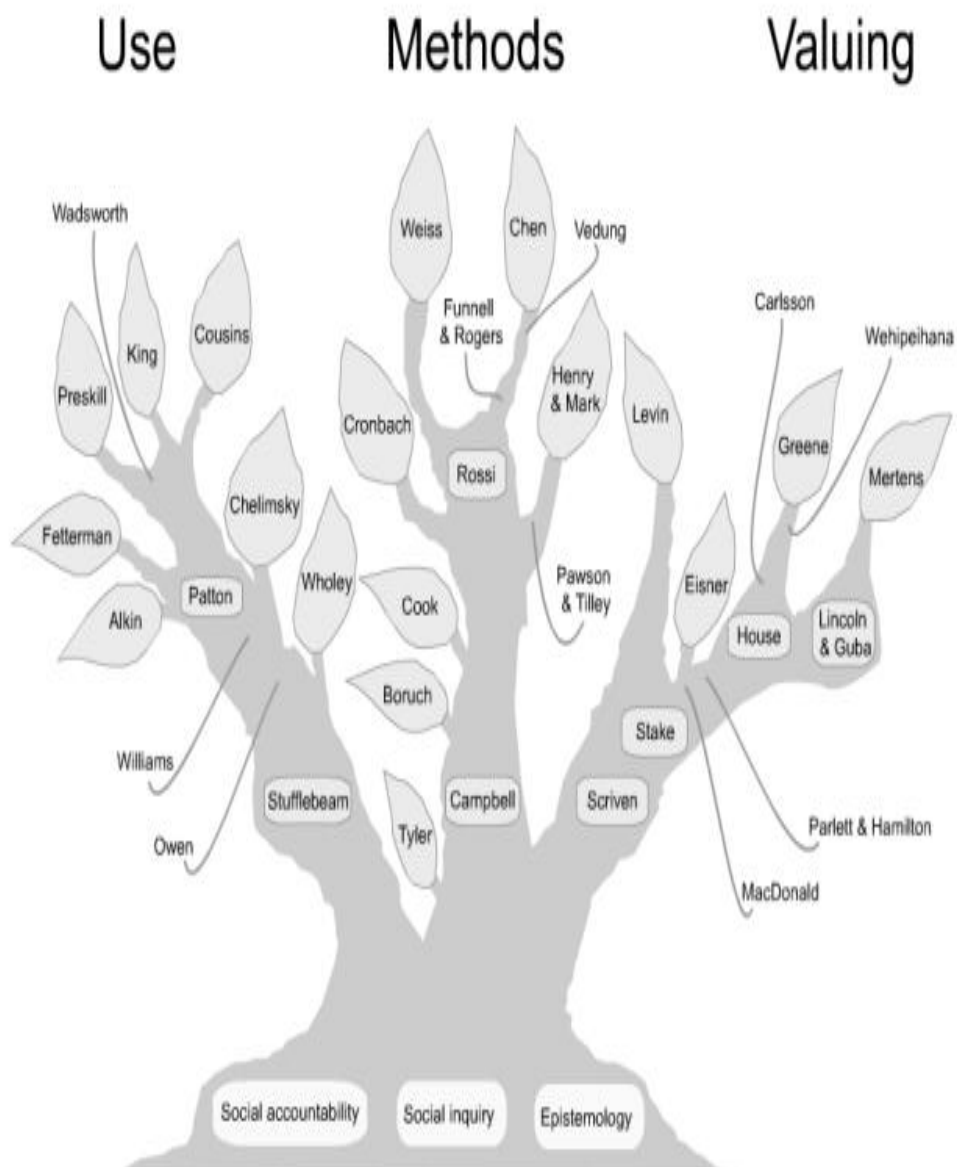
2. พิจารณาจากความต้องการของผู้ใช้ผลจากการประเมิน ได้แก่ ผู้ให้ทุน ผู้มีหน้าที่จัดทำนโยบาย ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับต้น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ลักษณะของสิ่งที่บุคคลแต่ละระดับต้องการทราบจะแตกต่างกันออกไป

3. พิจารณาจากประสบการณ์ของผู้ประเมิน หากผู้ประเมินมีประสบการณ์มากจะทำให้สามารถระบุถึงประเด็นการประเมินในโครงการแต่ละประเภทได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ โดยได้รับความเห็นชอบของผู้ใช้ผลการประเมิน

4. อาศัยแบบจำลอง และแนวคิด โดยทั่วไปมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ แบบจำลองที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นการบรรยาย การอธิบายลักษณะของสิ่งต่าง ๆ หรือ Descriptive model และแบบจำลองที่สร้างขึ้นโดยมีลักษณะเป็นกฎหรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ หรือ Prescriptive model

### รูปแบบการประเมิน

สำหรับรูปแบบ (Model) ในการประเมินนั้นเป็นการแสดงถึงกรอบแนวคิดหรือเค้าโครงร่างในการประเมินที่มีลักษณะของการเชื่อมโยงสัมพันธ์และต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบ แต่ละรูปแบบนั้นมีความแตกต่างกันออกไปตั้งแต่ความหมาย แนวคิด เหตุผล วิธีการ ตลอดจนมีข้อจำกัดเฉพาะตัวของแต่ละรูปแบบ โดยผู้รู้และนักวิชาการต่าง ๆ ได้นำเสนอไว้อย่างหลากหลาย



ภาพที่ 5 ต้นไม้แห่งการประเมิน (Evaluation theory tree)

จากภาพต้นไม้แห่งการประเมินแสดงให้เห็นถึงการเติบโตเจริญงอกงามของศาสตร์ทางการประเมินตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันในแต่ละยุคเกิดนักทฤษฎีทางการประเมินหลายท่าน โดยในปัจจุบันยังคงมีการนำแนวคิด ทฤษฎีที่สำคัญ ๆ มาใช้

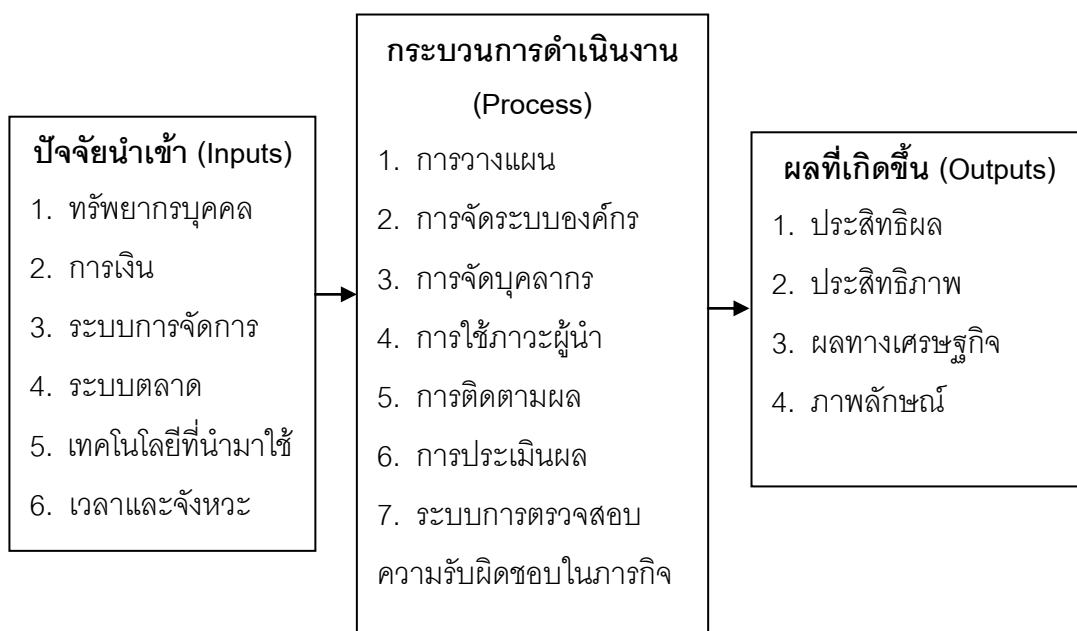
**รูปแบบการประเมินเชิงระบบ (Input-output model หรือ System approach model) ของ Katz and Kahn (1978, pp. 232-240)**

ในปัจจุบันแบบจำลองที่ผู้บริหารโครงการหรือผู้เกี่ยวข้องกับการประเมินผลโครงการ ด้านพัฒนาสังคมนิยมใช้ในการติดตามและประเมินผลโครงการ คือ แนวคิดและตัวแบบการประเมินผลเชิงระบบ (Input output model หรือ System approach model) ที่มีหลักการสำคัญ มุ่งเน้นประเมินด้วยวิธีการประเมินผลโดยระบบวิเคราะห์ (Analytical evaluation) เป็นการประเมิน ที่วิเคราะห์ปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Outputs) ตลอดจน ประเมินผลต่อเป้าหมายหรือผลลัพธ์ (Outcomes) และผลกระทบ (Impacts) ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น จากโครงการทั้งทางตรงและทางอ้อม ในมิติด้านบวกและด้านลบ (Katz & Kahn, 1978) การประเมินผลโครงการในแนวคิดและแบบจำลอง Input-output Model จึงถือว่าเป็นการ ตรวจสอบโครงการใน 2 ช่วงเวลา

1. การประเมินระหว่างการดำเนินโครงการ (On-going evaluation) เป็นการมุ่งประเมิน ประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการเพื่อตรวจสอบกระบวนการดำเนินโครงการว่าได้ดำเนินเป็นไป ตามแนวคิดและหลักการบริหารจัดการที่ดี และดำเนินเป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

2. สำหรับการประเมินหลังเสร็จสิ้นการดำเนินโครงการ (Ex-post evaluation) จะมุ่งเน้นการประเมินประสิทธิผล (Outputs) ของโครงการหรือตรวจสอบประเมินผลสัมฤทธิ์ของ โครงการว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหรือไม่ รวมถึงการประเมินผลต่อเป้าหมายหรือ คุณประโยชน์ที่เกิดขึ้น (Outcomes) จากโครงการ ตลอดจนผลกระทบ (Impacts) ที่เกิดขึ้นทั้งที่ คาดหวังและไม่คาดหวังจากโครงการในทิศทางที่ปรารถนาและไม่ปรารถนา

การประเมินผลในรูปแบบ Input-output model ของ Katz and Kahn มีหลักการสำคัญ ของการประเมินที่มุ่งเน้นการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ การดำเนินโครงการ โดยจะ ทำการประเมิน 2 ช่วงเวลา คือ ประเมินระหว่างการดำเนินโครงการ (On-going evaluation) และ ประเมินหลังเสร็จสิ้นการดำเนินโครงการ (Ex-post evaluation) เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อใช้ในการตัดสินใจแก่ผู้บริหารว่าจะดำเนินการต่อไป จะต้องมีการปรับปรุงอะไรบ้าง หรือจะยุติ โครงการ



ภาพที่ 6 รูปแบบการประเมินของ Katz and Kahn (1978)

### รูปแบบการประเมิน CIPP model ของ Stufflebeam (2001, pp. 399-402)

CIPP model หรือ ชิปปี้โมเดล เป็นรูปแบบการประเมินที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ ใช้ควบคู่กับการบริหารโครงการเพื่อหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา คำว่า CIPP ย่อมาจากคำว่า Context, Input, Process และ Product ซึ่ง Stufflebeam ได้ให้ความหมายว่า การประเมินเป็นกระบวนการของการบรรยาย การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารเพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสม ซึ่งการประเมินเพื่อให้ได้สารสนเทศที่สำคัญมุ่งประเมิน 4 ด้าน คือ การประเมินบริบทหรือสภาพแวดล้อม (Context evaluation) การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input evaluation) การประเมินกระบวนการ (Process evaluation) และการประเมินผลผลิต (Product evaluation)

### รูปแบบการประเมินแบบชิปปี้ (CIPP model)

1. การประเมินบริบทหรือสภาพแวดล้อม (Context evaluation) การประเมินสภาวะแวดล้อมเป็นรูปแบบพื้นฐานของการประเมินทั่วไป เป็นการประเมินเพื่อให้ได้มาซึ่งเหตุผลเพื่อช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยจะเน้นในด้านความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ความต้องการและเงื่อนไขที่เป็นจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ยังช่วยในการวินิจฉัยปัญหา เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานที่จะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ การประเมินสภาวะแวดล้อมนี้มีลักษณะเด่น ๆ ที่สำคัญมากมายจัดเป็นการวิเคราะห์ขนาดใหญ่

นอกจากนี้ยังช่วยให้ทราบถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้องและ มีความสำคัญสำหรับการบรรลุเป้าหมาย การประเมินสถานะแวดล้อมทำให้ได้มาซึ่ง การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์โดยอาศัยการวินิจฉัย และการจัดเรียงลำดับปัญหาให้สอดคล้องกับความต้องการของสถานการณ์

2. การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input evaluation) การประเมินปัจจัยเบื้องต้นเป็นการ จัดหาข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจ ความเหมาะสมของแผนงานต่าง ๆ ที่จัดขึ้น โดยดูว่าข้อมูลนั้น จะมีส่วนช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการหรือไม่ ซึ่งมักจะประเมินในด้านต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ความสามารถของหน่วยงานหรือตัวแทนในการจัดโครงการ

2.2 ยุทธวิธีที่ใช้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ

2.3 การได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้โครงการดำเนินไปได้ เช่น หน่วยงานที่ช่วยเหลือ เวลา เงินทุน อาคารสถานที่ อุปกรณ์ เครื่องมือ

ผลที่ได้จากการประเมินปัจจัยเบื้องต้น คือ การวิเคราะห์รูปแบบของวิธีการที่ใช้ในรูป ของราคาและกำไรที่จะได้รับ ซึ่งผลกำไรอาจไม่ได้อยู่ในรูปของตัวเลขก็ได้ การประเมินปัจจัย เบื้องต้นนี้จะช่วยให้ข้อมูลเพื่อจะตัดสินใจว่า ควรตั้งวัตถุประสงค์เชิงปฏิบัติอย่างไร ใช้อัตรากำลัง เท่าไร วางแผนการดำเนินการอย่างไร ซึ่งมีความแตกต่างจากการประเมินสถานะแวดล้อมในแง่ ที่ว่า การประเมินปัจจัยเบื้องต้นเป็นการทำเฉพาะกรณีนั้น ๆ และวิเคราะห์ในโครงการเท่านั้น

3. การประเมินกระบวนการ (Process evaluation) การประเมินกระบวนการเป็น ขั้นตอนของการประเมินเมื่อแผนดำเนินการได้รับ การอนุมัติและนำไปสู่การปฏิบัติของผู้รับผิดชอบ และผู้ดำเนินการทุกลำดับขั้นแล้ว การประเมินกระบวนการมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ 3 ประการ คือ

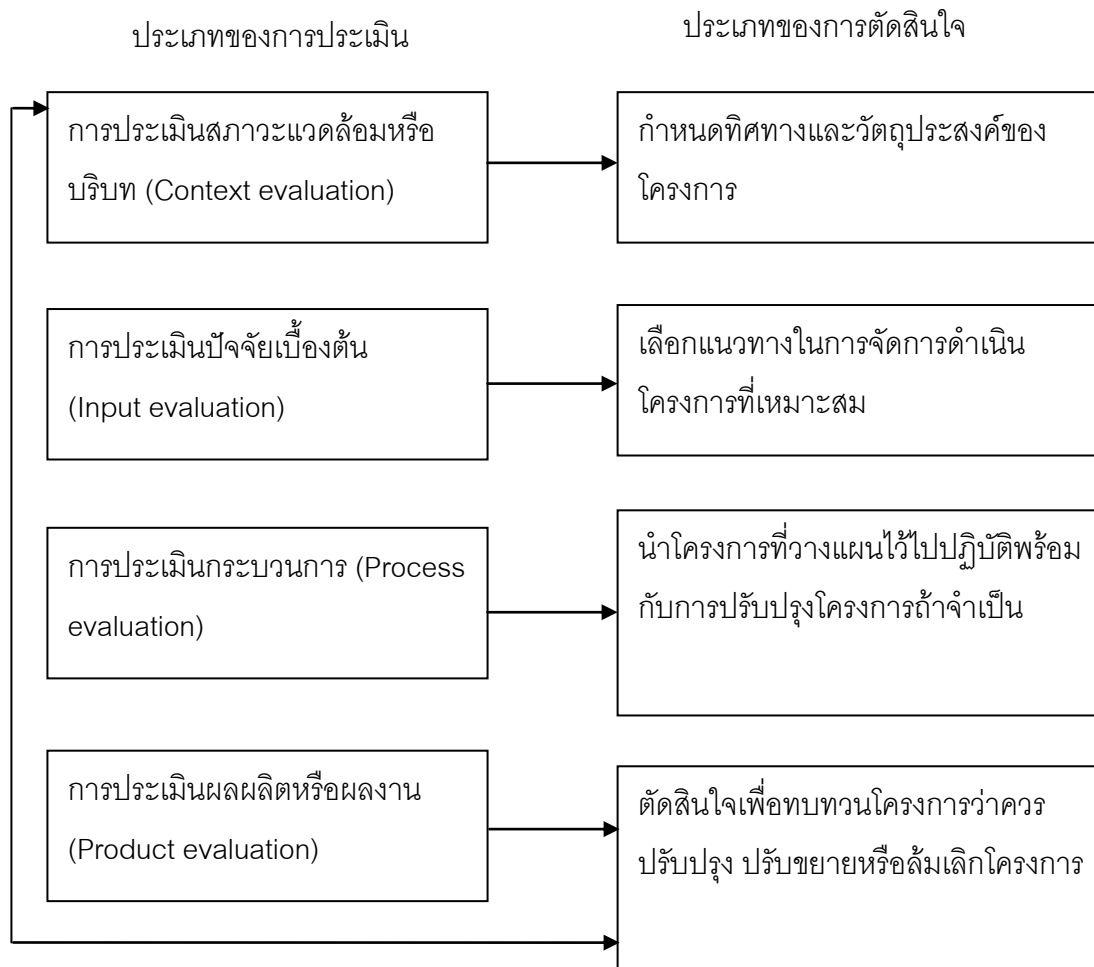
3.1 เพื่อทำนายข้อบกพร่องของการดำเนินการตามขั้นตอนที่วางไว้

3.2 เพื่อรวบรวมสารสนเทศสำหรับผู้ตัดสินใจวางแผนงาน

3.3 เพื่อเป็นรายงานสะสมถึงการปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

4. การประเมินผลผลิต (Product evaluation) การประเมินผลผลิตเป็นการประเมิน เกี่ยวกับผลที่ได้รับทั้งหมดจากการดำเนินโครงการว่าได้ผลมากน้อยเพียงไร มีวัตถุประสงค์ เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างผลสัมฤทธิ์จากโครงการกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ว่าเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดไว้หรือไม่ การประเมินประเภทนี้อาจอาศัยการเปรียบเทียบ ผลผลิตกับเกณฑ์มาตรฐาน (Absolute or relative standards) ที่กำหนดไว้ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการ ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจปรับปรุงโครงการ ขยายโครงการ หรือล้มเลิกโครงการ





ภาพที่ 7 รูปแบบการประเมินซีบีพี (CIPP model)

### รูปแบบการประเมิน CIPP และการนำไปใช้

Stufflebeam and Shinkfield (2007, pp. 325-340) มองการใช้รูปแบบการประเมิน CIPP ในวงการประเมินของไทยมีนักคนที่คลาดเคลื่อนในประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

1. ใช้รูปแบบการประเมิน CIPP เมื่อสิ้นสุดโครงการ การใช้รูปแบบการประเมิน CIPP กรณีนี้ผู้นำรูปแบบการประเมิน CIPP ที่แบ่งมิติ การประเมินออกเป็น 4 ด้าน คือ บริบท (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Product) มาประเมินโครงการ แผนงาน หรือหลักสูตรที่สิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการใช้เพื่อที่จะสรุปภาพรวมผลการประเมินโครงการ แผนงานดังกล่าวเป็นรายมิติที่ทำการประเมินซึ่งมีลักษณะเป็นการประเมินย้อนหลังและไม่ได้ให้ข้อเสนอแนะสำหรับการตัดสินใจดำเนินงานจากผลการประเมินแต่ละด้าน

2. เครื่องมือฉบับเดียวสำหรับการประเมินทุกมิติ การประเมินโครงการ แผนงานหรือหลักสูตรที่ผู้ประเมินแบ่งมิติการประเมินออกเป็น 4 ด้านตามที่กล่าวนั้นมักใช้แบบสอบถามชนิดแบ่งเป็นระดับความคิดเห็น (อาจเป็น 3, 4 หรือ 5 ระดับ) แล้วสร้างข้อคำถามในแต่ละด้านเท่า ๆ กัน หรืออาจไม่เท่ากัน โดยส่วนใหญ่จะมีข้อคำถามในแต่ละด้าน 5-10 ข้อ เพื่อให้ผู้ตอบใส่เครื่องหมาย P ตามระดับความคิดเห็นระดับใด ๆ ในข้อคำถามนั้น ๆ แล้วนำคำตอบที่ได้มาตรวจให้คะแนนเป็นตัวเลขเพื่อนำมาวิเคราะห์ต่อไป ทั้ง ๆ ที่จริงแล้วการประเมินในแต่ละมิติหรือแต่ละด้านต้องใช้เครื่องมือ เทคนิควิธีการที่หลากหลายในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์ตัดสินผลการประเมินไม่ใช่ใช้เครื่องมือฉบับเดียวเก็บข้อมูลทุกด้านเปรียบเทียบประดุจจะเป็นยารักษาโรคพดโรคกระนั้น

3. นิยามการประเมินไม่ถูกต้องครอบคลุมและ/ หรือไม่ได้นิยาม งานประเมินโครงการที่ใช้รูปแบบ CIPP บ่อยครั้ง พบว่า มิติการประเมินทั้ง 4 ด้าน ผู้ประเมินไม่ได้นิยามศัพท์อย่างชัดเจนว่าในแต่ละมิตินั้นมีความหมายครอบคลุมถึงสิ่งที่มุ่งประเมินอะไรบ้างยิ่งไปกว่านั้นบางงานประเมินมิได้มีการนิยามมิติการประเมินดังกล่าวแต่อย่างใดเลย การให้นิยามที่ไม่ชัดเจนครอบคลุมหรือมิได้ให้นิยามมิติการประเมินทั้ง 4 ด้านนั้น เป็นปัญหาต่อการเขียนข้อคำถามหรือกำหนดประเด็นย่อย สำหรับการประเมินให้มีความเป็นเอกพันธ์ (Homogeneous) ในมิติหนึ่ง ๆ ของการประเมินและทำให้มีความเป็นวิวิธพันธ์ (Heterogeneous) ระหว่างมิติของการประเมินด้วยเช่นกัน ปัญหาเช่นนี้นำไปสู่การเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการประเมินผิดประเด็นหรือผิดมิติของการประเมิน ซึ่งเมื่อได้ข้อมูลอันจะเป็นผลจากการประเมินที่ผิดมิติก็ย่อมไม่มีประโยชน์หรือมีประโยชน์น้อยมากต่อการนำผลการประเมินไปใช้

4. ปราศจากการตั้งคำถามการประเมินตามมิติ/ ประเด็นการประเมินความผิดพลาดคลาดเคลื่อนจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตามของผู้ประเมินในข้อนี้เป็นผลสืบเนื่องเกี่ยวข้องกับข้อที่ผ่านมานั้นคือเมื่อมิได้นิยามหรือสร้างความชัดเจนครอบคลุมในมิติการประเมินแต่ละด้านก็จะทำให้การตั้งคำถามเกี่ยวกับสิ่งที่มุ่งประเมินในมิติต่าง ๆ กระทำไม่ได้ทั้งที่จริงแล้วคำถามการประเมินมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะคำถามการประเมินนั้นเป็นสิ่งบ่งบอกให้ผู้อ่านหรือผู้ใช้ผลการประเมินทราบว่าผู้ประเมินต้องการแสวงหาคำตอบอันเป็นสารสนเทศสำคัญของการประเมินอย่างไรบ้าง และผลการประเมินที่ได้จากคำถามแต่ละข้อนั้นมีความครอบคลุมให้ภาพชัดเจนของโครงการ แผนงานหรือหลักสูตรที่ถูกประเมินมากน้อยเพียงใดอันจะมีประโยชน์ต่อการนำสารสนเทศที่ได้รับไปใช้สำหรับตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไป

5. ใช้ข้อมูลเชิงปริมาณสำหรับการประเมินทุกมิติเมื่อใช้เครื่องมือเก็บข้อมูลแต่ละมิติของการประเมินโดยเป็นแบบสอบถามเพียงหนึ่งฉบับดังนั้นข้อมูลที่ได้และนำไปวิเคราะห์จึงเป็น

ข้อมูลเชิงปริมาณที่มักแสดงออกมาในรูปของค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) รายข้อคำถามรายด้านและภาพรวมทุกด้านของมิติการประเมินทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วมิติการประเมินที่ต่างกันในแต่ละมิติจำเป็นต้องใช้ข้อมูลหลากหลายมิใช่สักเป็นแต่เพียงคะแนนจากแบบสอบถามเท่านั้น ข้อมูลหลากหลายที่ว่านี้อาจเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้มาจากวิธีการเก็บรวบรวมโดยการสังเกต สัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ แผนงานหรือหลักสูตรที่ได้รับการประเมินซึ่งมักเรียกกลุ่มบุคคลเหล่านี้ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) หรืออาจเป็นข้อมูลจำนวนคน งบประมาณหรือวัสดุอุปกรณ์ที่เก็บรวบรวมได้จากเอกสารต่าง ๆ ก็ได้ด้วย เหตุฉะนั้นการใช้ข้อมูลเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียวจึงมิได้ให้สารสนเทศของสิ่งที่ได้รับอย่างครอบคลุมเพียงพอต่อการนำไปใช้ประโยชน์

6. เกณฑ์การประเมินยึดเกณฑ์เดียวกันทุกมิติบ่อยครั้งที่พบว่าการประเมินแต่ละมิติตามรูปแบบ CIPP ผู้ประเมินมักใช้เกณฑ์ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) เป็นตัวตัดสินคุณค่าของโครงการ แผนงานหรือหลักสูตรในมิตินั้นๆ ทั้งที่เป็นรายข้อของแต่ละมิติหรือรายด้านของมิติหนึ่ง ๆ เช่น ผู้ประเมินใช้เกณฑ์  $\bar{X} = 3.50$  และ  $SD = 1.50$  (ในกรณีเครื่องมือเก็บข้อมูลเป็นแบบมาตราประมาณค่าชนิด 5 ระดับ) สำหรับตัดสินตีค่าว่าโครงการ แผนงานหรือหลักสูตร สำเร็จ ดี เหมาะสม ทำนองนี้เป็นต้น ซึ่งการใช้เกณฑ์เช่นนี้ ลักษณะเป็นเกณฑ์สัมบูรณ์ (Absolute criterion) หรือเกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าตายตัวอันเป็นเกณฑ์เชิงปริมาณ การใช้เกณฑ์เดียวเช่นนี้ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในหมู่นักประเมินที่ทำตาม ๆ กันเพราะในทางที่ถูกต้องแล้วเกณฑ์การตัดสินคุณค่าของโครงการ แผนงานหรือหลักสูตร ตามมิติต่าง ๆ ในรูปแบบการประเมิน CIPP ต้องมีหลายแบบโดยเป็นทั้งเกณฑ์สัมบูรณ์และเกณฑ์สัมพัทธ์ (Relative criterion) เกณฑ์ปริมาณและเกณฑ์เชิงคุณภาพ (Quantitative and qualitative criterion) ทั้งนี้ควรพิจารณาให้เหมาะสมกับมิติการประเมินและข้อมูลที่ใช้ประกอบการประเมินแต่ละมิติ

7. ปราศจากการนำเสนอทางเลือกสำหรับตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการใช้ผลการประเมินรายงานผลการประเมินที่ใช้รูปแบบการประเมิน CIPP มักจะจบลงเมื่อผู้ประเมินรายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลแต่ละมิติ แต่ละข้อคำถามในมิตินั้น แต่จะขาดส่วนที่เป็นการสรุปตัดสินคุณค่าว่าทำยที่สุดแล้วโครงการ แผนงานหรือหลักสูตรนั้นมีข้อดี ข้อจำกัดในประเด็นหรือมิติใด และข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางสำหรับการตัดสินใจปรับปรุงหรือป้องกันแก้ไข ตลอดจนการขยายผลโครงการ แผนงาน ควรทำอย่างไร ซึ่งส่วนที่เป็นข้อเสนอแนะสำหรับการตัดสินใจเช่นนี้นับว่าเป็นบทบาทและหน้าที่สำคัญที่นักประเมินพึงดำเนินการเป็นอย่างยิ่งเพราะนิยามการประเมินนั้น คือ

“การตัดสินคุณค่าอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับคุณประโยชน์หรือคุณภาพของสิ่งที่ได้รับการประเมิน” (Evaluation is the systematic assessment or the worth or merit of an object)

รูปแบบการประเมิน CIPP เป็นการนำตัวอักษรตัวแรกของมิติการประเมิน 4 ด้าน มาประกอบกัน ได้แก่ การประเมินบริบท (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Product)

1. การประเมินบริบท: Context evaluation หมายถึง การประเมินเกี่ยวกับความต้องการจำเป็น (Need) ปัญหา (Problem) คุณสมบัติที่มีค่า (Assets) และโอกาส (Opportunities) จะเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขแวดล้อมหนึ่งที่กำหนด การประเมินบริบท 4 ส่วนนี้ มีความสำคัญที่จะนำไปสู่การออกแบบโครงการแผนงาน
2. การประเมินปัจจัยนำเข้า: Input evaluation จุดมุ่งเน้นหลักของการประเมินปัจจัยนำเข้า ก็เพื่อช่วยจัดลำดับโครงการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความต้องการจำเป็น โดยการศึกษาและตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนเกี่ยวกับแนวทางต่าง ๆ ที่มีศักยภาพหรือมีความเป็นไปได้มากที่สุด ในขณะที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การประเมินปัจจัยนำเข้าจะเป็นตัวบ่งบอกล่วงหน้าถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวหรือประสิทธิผลของความพยายามเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่โครงการหรือสิ่งแทรกแซงนั้น ๆ ต้องการให้เกิด จุดมุ่งเน้นประการที่สองของการประเมินปัจจัยนำเข้า ก็เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับแนวทางที่เป็นทางเลือกต่าง ๆ
3. การประเมินกระบวนการ: Process evaluation เป็นการตรวจสอบการนำแผนงานหรือโครงการไปใช้หรือตรวจสอบการดำเนินงานการใช้แผนงาน โครงการ วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของการประเมินกระบวนการก็คือ การให้ข้อมูลย้อนกลับแก่ผู้จัดการและผู้ปฏิบัติงานในโครงการนั้น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการว่าเป็นไปตามตารางเวลาที่กำหนดหรือไม่การใช้งบประมาณและประสิทธิภาพเป็นอย่างไรสำหรับวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งก็เพื่อชี้แนะแนวทางให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ในการปรับปรุงการใช้งบประมาณและแนวทางการดำเนินงานของโครงการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น
4. การประเมินผลผลิต: Product evaluation วัตถุประสงค์หลักของการประเมินผลผลิต ก็เพื่อสอบวัด ความสำเร็จ และตัดสินผลสัมฤทธิ์ของโครงการแผนงานหรือสิ่งแทรกแซงว่าตอบสนองบรรลุนิยามความต้องการจำเป็นของกลุ่มผู้รับประโยชน์หรือไม่ นอกจากนั้นการประเมินผลผลิตก็ยังคงประเมินผลลัพธ์ (Outcomes) ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ทั้งที่เป็นไปในทางบวกและทางลบอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นบ่อยครั้งที่นักประเมินยังขยายขอบเขตการประเมินผลผลิตไปสู่การประเมินในสิ่งที่เรียกว่า ผลลัพธ์ระยะยาวอีกด้วยด้วยการประเมินผลผลิตควรดำเนินการโดยอาศัยการรวบรวมและวิเคราะห์การตัดสินใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อโครงการหรือสิ่งที่ได้รับการประเมิน (Evaluand) นั้น

การประเมินมิติ 4 ด้านตามรูปแบบการประเมิน CIPP จะนำมาใช้สำหรับการปรับปรุง การดำเนินงานในขั้นต่อนต่อไปตามลำดับ รวมทั้งยังใช้สำหรับการประเมินในมิติต่อไปอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่นผลจากการประเมินบริบททำให้พบความต้องการจำเป็นสำหรับการเปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงวัตถุประสงค์และแนวทางแก้ปัญหา หลังจากนั้นก็จะทำการประเมินปัจจัยนำเข้าซึ่งจะทำให้ได้กลยุทธ์ที่จะใช้ดำเนินการแก้ปัญหาและนำไปสู่การพัฒนาและทดสอบภาคสนามเกี่ยวกับ กลยุทธ์ดังกล่าว โดยการประเมินกระบวนการและผลผลิต ถ้าหากการประเมินกระบวนการและ ผลผลิตก่อให้เกิดความพึงพอใจผลการปฏิบัติหรือดำเนินโครงการที่ผ่านมา ก็นำไปสู่การพิจารณา เกี่ยวกับความต้องการจำเป็นในการแก้ปัญหาต่อไปตามลำดับวัฏจักรเดิม แต่ถ้าผลการปฏิบัติของ โครงการไม่ก่อให้เกิดความพึงพอใจหรือแม้ว่าพึงพอใจแต่ความต้องการจำเป็นในการแก้ปัญหา ไม่เป็นที่ต้องการอีกต่อไปก็จะนำไปสู่การยุติ ล้มเลิก การดำเนินการในที่สุด

### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม

คำว่า “สวัสดิการสังคม” ที่ใช้กันอยู่ทั่วไปเป็นกระบวนการหรือวิธีการกล่าวคือ การ ให้บริการ (Services) สำหรับประชาชนเพื่อป้องกันเงื่อนไขอันไม่พึงประสงค์ต่าง ๆ หรือเป็นวิธีการ ที่จะนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนได้แก่การสังเคราะห์ (Assistance) และการประกัน (Insurance) การสร้างความมั่นคงทางสังคม (Social security) นันทนาการ (Recreation) เป็นต้น มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ปี พ.ศ. 2546 ระบุว่า “สวัสดิการ สังคม” หมายความว่า ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันการแก้ปัญหา การพัฒนาและการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของ ประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตาม มาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ ภาระบวรการยุติธรรมและบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับและการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ และ “การจัด สวัสดิการสังคม” (มาตรา 3 วรรคสอง) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหมายความว่า การจัดบริการ สวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด

#### 1. ความสำคัญของสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทุกคนในสังคมตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งตาย อาจกล่าวได้ว่า วัฏจักรชีวิต (Life cycle) ของคนในสังคม แต่ละคนต้องได้รับบริการขั้นพื้นฐานที่ จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น บริการด้านสุขภาพอนามัย บริการด้านการศึกษา บริการด้านที่อยู่ อาศัย เป็นต้น ซึ่งมักจะมีข้อคำถามว่าใครควรทำหน้าที่จัดระบบบริการสวัสดิการสังคมให้กับ

ประชาชนและใครควรจะได้รับบริการบ้าง ทำอย่างไรที่จะทำให้คนในสังคมได้รับการบริการสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึง การกระจายบริการหรือทรัพยากรให้กับประชาชนที่มีลักษณะปัญหาหลากหลาย แตกต่างกันได้ได้รับการบริการอย่างเป็นธรรม ประเด็นเหล่านี้ยังมีข้อโต้แย้งเป็นอย่างมากทั้งในด้านปรัชญา แนวคิดพัฒนาการของสังคมแต่ละสังคมและการประยุกต์ใช้ในลักษณะของนโยบาย แผนงานและกิจกรรมในอดีต การดูแลคุ้มครองสมาชิกของสังคมเป็นหน้าที่ของครอบครัว ครอบครัวจึงเป็นสถาบันแรกที่สำคัญต่อการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้ครอบครัว ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับเศรษฐกิจ สถานะของครอบครัวนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไรแต่ถ้าครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้เครือข่าย เพื่อนบ้าน จะทำหน้าที่ให้การดูแลสงเคราะห์แบบชั่วคราว จากลักษณะเช่นนี้จึงทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบในการจัดบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อกลุ่มคนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในลักษณะของการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรดูแลรับผิดชอบในทางปฏิบัติรัฐจะดูแลรับผิดชอบเฉพาะกลุ่มที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีปัญหาแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้เพราะหน้าที่ของรัฐที่สำคัญประการหนึ่งคือการดูแลรับผิดชอบให้คนทุกคนในสังคมได้รับการสังคมหรือบริการสวัสดิการสังคมของรัฐ ฉะนั้นสิทธิของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ (Civil right) ก็ควรจะได้รับบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของรัฐ ในฐานะผู้ปกครองที่มีอำนาจซึ่งมีหน้าที่โดยชอบธรรมที่จะจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชนและรัฐสวัสดิการ (Welfare state) ก็เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่มีอิทธิพลสำคัญต่องานสวัสดิการสังคมข้อสังเกต คือ ในอดีตรัฐกับประชาชนได้สร้างพันธะ-สัญญาาร่วมกันที่เรียกว่า "สัญญาประชาคม" อำนาจของรัฐจึงเป็นอำนาจหน้าที่ชอบธรรม ประกอบกับผู้นำรัฐที่ดีต้องมีคุณธรรม ประชาชนส่วนใหญ่จึงมีความศรัทธา เชื่อถือต่ออำนาจรัฐว่าเป็นผู้ที่เหมาะสมต่อการจัดสวัสดิการสังคมได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐในรูปแบบของกฎหมายและพระราชบัญญัติ สวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศ งานสวัสดิการสังคมจึงขึ้นอยู่กับระบบการเมือง การปกครอง ระบบเศรษฐกิจและระบบสังคม วัฒนธรรมด้วย อย่างไรก็ตามการจัดบริการสวัสดิการสังคมอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่แตกต่างกัน เช่น กลุ่มประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตย เชื่อว่า ควรปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่จัดระบบสวัสดิการสังคม รัฐจะปล่อยให้ประชาชนรับผิดชอบดูแลสวัสดิการของตนเอง รัฐจะเข้ามาทำหน้าที่ดูแลจัดสวัสดิการเฉพาะกลุ่มประชาชนที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ โดยรัฐได้สร้างเครื่องมือทดสอบความจำเป็น (Means-test) ขึ้นมา รัฐจะจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งมาให้กับหน่วยงานที่ได้รับผิดชอบเพื่อให้เกิดการกระจายบริการสวัสดิการสังคมให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ขณะที่กลุ่มประเทศสังคมนิยมส่วนหนึ่งเชื่อว่ารัฐควรมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากร บริการสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและเป็นธรรม รัฐในฐานะผู้ปกครองจะไม่ปล่อยให้บริการสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล

บริการของรัฐในลักษณะนี้ค้ำึงถึงความเสมอภาคของคนทุกคนในสังคมที่พึงได้รับบริการจากรัฐ จากความเชื่อดังกล่าวจึงส่งผลให้งานสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศแตกต่างกันไป (อนิก นาคะบุตร และวีรบุรณ วิสารทสกุล (2550, หน้า 14)

ปัจจุบันกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ทำให้กลุ่มประเทศสังคมนิยมส่วนหนึ่ง ล่มสลายไป สังคมโลกได้ก้าวเข้าสู่ระบบเสรีนิยมประชาธิปไตย งานสวัสดิการสังคมที่ปรากฏใน ลักษณะของรัฐสวัสดิการ (Welfare state) ส่วนหนึ่งได้ประสบปัญหาาร่วมกันที่สำคัญคือ รัฐไม่สามารถแบกรับภาระงบประมาณค่าใช้จ่าย ด้านบริการสวัสดิการสังคมที่เพิ่มขึ้นอย่างคาดไม่ถึง โปรแกรมการจัดบริการในลักษณะการสงเคราะห์ประชาชน (Public assistance) ไม่สามารถ ตอบสนองปัญหาและความต้องการที่แท้จริงให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้โดยเฉพาะการ พัฒนาให้กลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว นอกจากนี้ ยังมีข้อโต้แย้งของผู้บริหาร ประเทศส่วนหนึ่งเชื่อว่า กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเป็นกลุ่มคนที่ขี้เกียจไม่ทำงานรอรับบริการจากรัฐ ซึ่งไม่เป็นธรรมกับประชาชนส่วนใหญ่ที่ต้องทำงานเสียภาษีให้รัฐ แต่รัฐต้องนำภาษีส่วนหนึ่งมาจัด ให้กับคนกลุ่มนี้ที่มีแนวโน้มจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และมักจะพึ่งพาบริการของรัฐในระยะยาว รัฐจึงมีภาระความรับผิดชอบกับประชาชนกลุ่มนี้โดยไม่จำเป็น ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ในยุค ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา ได้ตัดทอนโปรแกรมการให้ความช่วยเหลือครอบครัวที่มีปัญหาการ เลี้ยงดูเด็ก (The Aid to Families with Dependent Children) หรือเรียกโดยย่อว่า AFDC และ โปรแกรมที่จัดให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้มีงานทำและช่วยเหลือตนเองมากขึ้น แทนการ เป็นผู้รอรับบริการจากรัฐจัดบริการสวัสดิการสังคมในอนาคตจึงได้รับการวิพากษ์ให้มีการทบทวน บทบาทของรัฐ ประเภทและลักษณะบริการสวัสดิการสังคมที่เป็นอยู่อาจไม่เหมาะสมและ สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงได้ สังคมไทยก็ได้ประสบปัญหา ในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งเป็นผลจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในกลางปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐไม่สามารถที่จะจัดบริการในลักษณะของรัฐสวัสดิการ (Welfare state) อีกต่อไป รัฐจึงพยายาม จัดวางระบบเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social safety net) ที่ครอบคลุมกับคนทุกคนใน สังคมแทนการจัดบริการสวัสดิการสังคมเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมแบบสงเคราะห์เฉพาะหน้า ซึ่งระบบบริการดังกล่าวจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสวัสดิการสังคมมากขึ้น การจัดระบบสวัสดิการสังคมจึงไม่ใช่บทบาทของรัฐเช่นที่ผ่านมาประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้มีการ เคลื่อนไหวรวมกลุ่มและเรียกร้องผลักดันให้เกิดระบบสวัสดิการสังคมที่มีรูปแบบหลากหลายมากขึ้น โดยเริ่มจากความพร้อมของกลุ่มเล็ก ๆ ที่ตระหนักและเห็นความสำคัญของการสร้างระบบความ มั่นคงทางสังคม ให้กับกลุ่มของตนเองในลักษณะของกองทุนในลักษณะของกองทุนสวัสดิการ ชุมชนที่อาศัยการระดมทุนตามศักยภาพของคนในชุมชนเป็นหลักเน้นรูปแบบการบริหารจัดการ

ที่มีความยืดหยุ่นค้ำึงถึงปัญหาและความต้องการของคนในชุมชนเป็นหลัก กระแสการเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการสังคมไทยจึงขึ้นอยู่กับประชาคมต่าง ๆ มากกว่าการปล่อยให้รัฐทำหน้าที่ดูแลด้านสวัสดิการสังคมต่อไป

## 2. ความหมายของสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคม (Social welfare) เป็นงานบริหารรัฐบาลในการที่จะพยายามจัดทุกข์บำรุงสุขเพื่อความอยู่กินดีของราษฎรเห็นได้เด่นชัดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทุกฉบับ ดังนั้นเราจึงควรเข้าใจความหมายของงานสวัสดิการสังคมก่อนว่าหมายถึงอะไรมีผู้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ ดังนี้

Robert and Robert (2012 อ้างถึงใน นารินทร์ จิตรมนตรี และสาวิตรี ทยานศิลป์, 2551, หน้า 42) ให้ความหมายสวัสดิการสังคมหมายถึงการปฏิบัติจัดทำทั้งหลายไม่ว่าโดยส่วนราชการหรือเอกชนเป็นการปฏิบัติจัดทำเพื่อช่วยเหลือบุคคลครอบครัวกลุ่มชนชุมชนให้มาตรฐานการครองชีพอันดีมีสุขภาพและสังคมภาพที่น่าพึงใจโดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดี๋ยวดำเนินความหมายครอบคลุมไปถึงการดำเนินการทุกอย่างทั้งของรัฐบาลและเอกชนเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อนมนุษย์หรือกลุ่มชนที่รวมกันเป็นสังคมผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ให้มีความสุขทั้งกายและใจ

Turner (1974, p. 19) ให้นิยามคำว่า “สวัสดิการสังคม” ว่าเป็นความพยายามส่งเสริมให้ประชาชนมีมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานที่มั่นคงโดยครอบคลุมการบริการกับบุคคลและชุมชนในลักษณะการพัฒนาสังคมและการเสริมสร้างให้บุคคลสามารถเผชิญกับสภาพปัญหาทางร่างกายจิตใจเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนการพยายามจัดสภาพที่พึงตนเองไม่ได้ของประชาชนให้หมดไป

Encyclopedia of Social Work (1971, p. 1446) ให้นิยามว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานทั้งของรัฐบาลและอาสาสมัครเพื่อมุ่งป้องกันและขจัดปัญหาสังคมหรือปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลกลุ่มและชุมชนกิจกรรมดังกล่าวนี้ใช้บุคลากรนักวิชาชีพที่เกี่ยวข้องอย่างมากมายอาทิแพทย์พยาบาลนักกฎหมายนักการศึกษาวิศวกรนักบริหารนักสังคมสงเคราะห์ตลอดจนผู้ช่วยนักวิชาชีพในสาขาต่าง ๆ (Paraprofessional)

Friedlander and Apte (1980, p. 4) อธิบายว่า “สวัสดิการสังคม” เป็นระเบียบนโยบายผลประโยชน์และบริการซึ่งจะทำให้การดำเนินการจัดบริการต่าง ๆ เป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของสังคมเป็นที่ยอมรับกันว่าสวัสดิการสังคมเป็นบริการพื้นฐานที่มีความสำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและถาวรเปลี่ยนแปลงจากสภาวะที่เคยยากลำบากไปสู่สิ่งที่คาดหวังว่าดีกว่ารวมไปถึงความอุดมสมบูรณ์ในที่สุด



Federico (1980, pp. 5-6) ได้อธิบายว่าสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันที่สำคัญสถาบันหนึ่งในสังคม ในขณะที่ทุกสังคมมักจะประกอบด้วยอย่างน้อย 5 สถาบันหลักได้แก่ 1) สถาบันครอบครัว 2) สถาบันการศึกษา 3) สถาบันศาสนา 4) สถาบันการเมือง 5) สถาบันเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคมถือเป็นสถาบันที่ 6 ของสังคมที่มีหน้าที่สำคัญและเด่นชัดในสังคมและมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างแยกไม่ออกกับสถาบันทางสังคมทั้ง 5 สถาบันข้างต้น

Friedlander (1963, p.16) กล่าวถึงสวัสดิการสังคมว่าหมายถึงนโยบายผลประโยชน์และบริการซึ่งจะทำให้การจัดบริการต่างๆดำเนินไปอย่างแน่นอนเพื่อให้ตรงหรือสอดคล้องกับความต้องการของสังคมเป็นบริการพื้นฐานในการจัดสวัสดิการแก่ประชาชน

Guralnik (1976, p.3) กล่าวว่าสวัสดิการสังคมหมายถึงการที่รัฐบาลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ยากจนผู้ไร้งาน ฯลฯ

Weinberger (1973, p.2) กล่าวว่า การจัดสวัสดิการสังคมสมัยใหม่ไม่ควรพิจารณาจัดให้กับผู้มาใหม่คนแปลกหน้ามากกว่าและไม่ควรให้เป็นรายบุคคลทั้งนี้เนื่องมาจากความเดือดร้อนและวิธีที่ช่วยเหลือทางสังคมหลักการจัดสวัสดิการมีผลแตกต่างจากการสงเคราะห์ทั่วไป

Goode (1967 อ้างถึงใน ระพีพรธม คำหอม, 2549, หน้า 45) ให้ความหมายว่าสวัสดิการสังคมเป็นระบบการให้ความช่วยเหลือโดยจัดสรรให้ในรูปของสิ่งของและบริการไปสู่บุคคลกลุ่มคนต่าง ๆ โดยผ่านสถาบันทางสังคม ได้แก่ ครอบครัว โบสถ์ สหภาพแรงงานและรัฐ Goode เชื่อว่าสวัสดิการสังคมต้องปกป้องคุ้มครองผู้ยากไร้เช่นเดียวกับเป็นการปกป้องสังคมจากผู้ยากไร้ด้วย

Nelson (1996, p.145) ให้คำนิยาม สวัสดิการสังคมว่า คือความคิดที่แสดงให้เห็นว่าเป็นพันธะทางจริยธรรมทางสังคมที่จะช่วยเหลือผู้ยากไร้ ในลักษณะของกิจกรรมที่จัดระบบโดยผ่านนโยบายและแผนงานของรัฐเพื่อตอบสนองต่อแผนงานสังคมที่เห็นได้ เพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของผู้ที่อยู่ในภาวะเสี่ยงในสังคม

Rocheftort (1986, p.70 อ้างถึงใน ชินชัย ชีเจริญ, 2555) กล่าวว่าสวัสดิการสังคมหมายถึง ระบบการจัดสรรของสังคมให้กับคนในสังคมที่มีความเป็นจำเป็น ซึ่งสังคมจะต้องปกป้องกลุ่มคนที่เดือดร้อนและจำเป็นขณะเดียวกันก็ต้องปกป้องสังคมจากกลุ่มที่เดือดร้อนและคนในสังคมองค์ประกอบสำคัญของสวัสดิการสังคมที่สำคัญมี 4 อย่างได้แก่

1. ระบบการให้การสงเคราะห์
2. การจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม
3. สถาบันทางสังคม
4. กฎเกณฑ์การให้การสงเคราะห์

การจัดสวัสดิการสังคมจะต้องอาศัยสถาบันทางสังคม โครงสร้างทางสังคมที่มีอยู่จริง เช่น ครอบครัว โบสถ์ วัด ชุมชน เผ่า รัฐ สหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นสถาบันทางสังคมที่มีอยู่จริงมักทำหน้าที่ให้การช่วยเหลือกับกลุ่มที่เดือดร้อนและจำเป็นอยู่แล้ว หากสถาบันทางสังคมเหล่านี้สามารถทำหน้าที่การสร้างสวัสดิการที่ดีให้กับสมาชิกของตนเองก็จะนำไปสู่ “สังคมสวัสดิการ” (Welfare society) ซึ่งเป็นสังคมที่มีการจัดระเบียบทางสังคมโดยใช้สถาบันทางสังคมต่าง ๆ ในสังคมให้ทำหน้าที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ของคนในสังคมที่ดี

อย่างไรก็ตามใช้เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นสถาบันทางสังคมอาจมีข้อโต้แย้งว่า องค์กรทางสังคมหรือสถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม ความกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลมากกว่า เพราะรัฐบาลใช้อำนาจหน้าที่จากการสวัสดิการสังคมเป็นไปอย่างเหมาะสมโดยใช้กลไกของรัฐที่มีอยู่ผ่านทางนโยบาย แผนงานและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ

อนุก นาคะบุตร และวีรบุรณ วิสารทสกุล (2550, หน้า 27) ได้กล่าวถึงความหมายคำว่า “สวัสดิการ” ถูกใช้ในความหมายและขอบเขตที่ต่างกันใน “บทสังเคราะห์สวัสดิการชุมชนท้องถิ่น: ความห่วงใยที่คนท้องถิ่นมีให้กัน” ได้สรุปว่าในสังคมไทย คำว่า “สวัสดิการ” มักถูกเข้าใจอย่างแคบ ๆ ว่าเป็นเรื่องของ “การให้” เพื่อการสงเคราะห์หรือการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้เงินหรือสิ่งของทั้งที่ให้เปล่าหรือการกู้ยืมของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐเองในทางตรงกันข้าม “สวัสดิการ” ก็ถูกมองอีกว่าเป็นเรื่องของสิทธิอันพึงมีพึงได้ที่หากได้เป็นสมาชิกหรืออยู่ในเกณฑ์ที่มีการกำหนดแล้วก็เป็นสิทธิที่คน ๆ นั้นพึงได้จากองค์กรที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ในการทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง “สวัสดิการ” มีการกล่าวถึง “สวัสดิการทางเศรษฐศาสตร์” “สวัสดิการสังคม” และ “สวัสดิการชุมชน” โดยทั้งสามกลุ่มมองสวัสดิการสอดคล้องกันในเชิงเป้าหมายคือเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและกล่าวถึงสภาพความเป็นอยู่มาตรการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีต่างกัน

ปัจจุบันนักวิชาการด้านสวัสดิการสังคม มักจะแยกสวัสดิการทางสังคมออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1. สวัสดิการเศรษฐกิจ หมายถึง การกินดีอยู่ดีของคนในสังคม เช่น มีรายได้ ทรัพย์สินที่ครอบครองสถานะทางภาษีและดัชนีอื่น ๆ (รายได้ประชาชาติ รายได้ต่อหัว)
2. สวัสดิการที่ไม่ใช่เศรษฐกิจหมายถึง การกินดีอยู่ดีมีสุข ของคนในสังคม ที่เกี่ยวข้องกับสภาพทางชีวภาพ สภาพอารมณ์จิตใจและสภาวะมาตรฐานดั่งนั้น คนจนที่มีรายได้น้อยมักจะมีปัญหาสุขภาพที่ไม่ดี (ทั้งกายและจิตใจ) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับบริการทางสังคมจากหน่วยงานของรัฐและเอกชน

จากความหมายสวัสดิการสังคมที่ได้กล่าวมาแล้ว พอสรุปได้ว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้ในระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งในด้านการมีศึกษาที่ดี การมีสุขภาพอนามัย การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางสังคมนั้นหนา การและบริการสังคมทั่วไป โดยระบบบริการสังคมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิที่ประชาชนต้องได้รับและเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการจัดบริการสังคมในทุกระดับ

### 3. องค์ประกอบของสวัสดิการสังคม

องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมโดยทั่วไป มีการใช้ใน 2 ลักษณะคือ ลักษณะกว้าง และแคบดังนี้ (ระพีพรรณ คำหอม, 2549, หน้า 6-27)

องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้าง ๆ แบ่งเป็น 7 ด้าน ได้แก่

1. การศึกษา (Education) ประชาชนพึงได้รับการที่ส่งเสริมและพัฒนาตนเองให้มีความรู้ ทักษะตลอดจนการปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และคุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อนำไปสู่การดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพตลอดไป
2. สุขภาพอนามัย (Health) ประชาชนพึงได้รับการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคมอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกันเสมอภาค เป็นธรรมและสอดคล้องกับความต้องการและสถานการณ์ปัญหาของบุคคล กลุ่มบุคคลและประชาชน
3. ที่อยู่อาศัย (Housing) การที่ประชาชนมีที่อยู่อาศัยตามควรแก่สภาพช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีในทำนองเดียวกัน ประชาชนทุกคนควรจะได้มีที่อยู่อาศัยตามแต่กำลังความสามารถของบุคคลที่จะได้มา
4. การทำงานและการมีรายได้ (Employment and income maintenance) ประชาชนมีงานทำที่ทำให้มีรายได้อย่างน้อย เพียงพอต่อการดำรงชีวิต
5. ความมั่นคงทางสังคม (Social security) ประชาชนทุกคนที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ได้รับการคุ้มครองในเรื่องความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของตนเองครบถ้วนในรูปของการประกันสังคม
6. บริการทางสังคม (Social services) การให้บริการแก่ประชาชนโดยเฉพาะผู้ยากจน ผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มเป้าหมายพิเศษเพื่อช่วยเสริมสร้างและการมีคุณภาพชีวิตที่ดี

7. นันทนาการ (Recreation) ประชาชนมีกิจกรรมนันทนาการเพื่อการบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจอย่างมีคุณภาพ

องค์ประกอบของงานของสวัสดิการสังคมในลักษณะแคบ ๆ แบ่งตามพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็น 3 บริการ ได้แก่

1. บริการประกันสังคม (Social insurance) เป็นบริการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ปี พ.ศ. 2533 โดยใช้ระยะเวลาอยู่นาน ถึง 38 ปี (2495-2533) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวบังคับให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม การจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ในอัตราไม่เกินร้อยละ 1.5 ของลูกจ้าง รายเดือนของลูกจ้างแต่ละคนเท่า ๆ กัน โดยครอบคลุมให้ลูกจ้างได้สิทธิประโยชน์ทดแทนในระยะแรก 4 กรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยนอกเวลาการทำงาน กรณีพิการทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร และกรณีตาย ต่อมาเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 กองทุนประกันสังคมได้ขยายสิทธิประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นอีก 2 กรณี คือ กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ จึงส่งผลให้ผู้ประกันตนต้องจ่ายเพิ่มอีกร้อยละ 2.0 และรัฐบาลสมทบเพิ่มร้อยละ 1.0 เงินสมทบที่ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างนำส่งร้อยละ 3.5 ต่อเดือน ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลเห็นว่าเศรษฐกิจเริ่มที่จะฟื้นตัว จึงประกาศเพิ่มอัตราเงินสมทบ 2 กรณีหลังเป็นร้อยละ 3.0 รวมเงินสมทบฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างต้องนำส่งเป็นร้อยละ 4.5 ต่อเดือน จนกระทั่งวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2547 ได้ขยายครอบคลุมกรณีว่างงาน จึงทำให้มีการจัดเก็บเงินสมทบเพิ่มจากนายจ้างและลูกจ้างร้อยละ 0.5 และรัฐบาลสมทบเพิ่มอีกร้อยละ 5.0 ต่อเดือน ในปี พ.ศ. 2547 บริการประกันสังคมครอบคลุมจำนวนผู้ประกันตนทั่วประเทศ 8,429,085 ล้านคน หรือ 8.4 ล้านคน ส่วนผู้ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมจากกองทุนประกันสังคม ได้แก่ กลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพอิสระ และกลุ่มที่รับจ้างทำงานตามบ้าน

2. บริการสงเคราะห์ประชาชนบริการสงเคราะห์บริการสาธารณูปการ (Public assistance) มีการใช้คำนี้อยู่หลายคำ เช่น บริการประชาสงเคราะห์ บริการสาธารณูปการ การสงเคราะห์แบบให้เปล่า เป็นต้น บริการในลักษณะนี้เป็นบริการหนึ่งที่รัฐให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนหรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ โดยหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือจะมีการทดสอบความจำเป็น (Means-test) ก่อนให้การช่วยเหลือถือเป็นบริการทดแทนชั่วคราว เป็นการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เฉพาะหน้า (Relief) เช่น การให้เงิน (Cashes) การให้สิ่งของหรือเครื่องอุปโภคบริโภค (Kinds) การให้บริการอื่น ๆ ที่จำเป็น (Services) ได้แก่ บริการให้คำแนะนำ ปรึกษา บริการให้ความรู้ บริการฝึกอาชีพ บริการจัดหางาน บริการจัดหาที่อยู่อาศัย เป็นต้น บริการเหล่านี้ถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการจัดบริการสวัสดิการสังคม ซึ่งมักจะทำให้เกิดการเข้าใจผิดต่อ

วิชาชีพสังคมสงเคราะห์ว่าเป็นการช่วยเหลือสงเคราะห์เฉพาะหน้าเท่านั้น เมื่อผู้ใช้บริการได้รับการช่วยเหลือเบื้องต้นไปแล้ว นักสังคมสงเคราะห์จำเป็นจะต้องใช้วิธีการ และกระบวนการทำงานต่อเนื่อง ร่วมกับผู้ใช้บริการเพื่อพัฒนาให้ผู้ใช้บริการได้จัดการปัญหา และพัฒนาตนเองและสังคมในระยะยาวได้ต่อไป

3. บริการสังคม (Social services) เป็นบริการที่รัฐ หรือเอกชนที่มีความพร้อมทำหน้าที่จัดให้มีบริการสังคม จึงเป็นบริการทางเลือกที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบสังคม โดยจัดบริการให้กับประชาชนแทนรัฐ เป็นการใช้กลไกตลาดเข้ามาจัดการมุ่งส่งเสริมสวัสดิภาพของบุคคลในสังคมให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามอัตภาพ ซึ่งผู้ใช้บริการสามารถเลือกใช้บริการได้ตามความต้องการของตนเอง เช่น บริการของโรงพยาบาลเอกชน บริการรักษาความปลอดภัย บริการสถาบันการศึกษาเอกชน เป็นต้น บริการสังคมที่ดำเนินการโดยเอกชนจึงเป็นบริการทางเลือกให้กับประชาชนที่สามารถซื้อหาบริการได้โดยไม่จำเป็นต้องรอใช้บริการของรัฐเพียงด้านเดียว บริการเหล่านี้ได้แก่ สถานรับเลี้ยงเด็กกลางวัน ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุในชุมชน สถานพักฟื้นผู้ป่วยในโรงพยาบาล เป็นต้น บริการสังคมเป็นบริการที่กระจายให้ทั้งภาครัฐและเอกชนดำเนินการ จนทำให้ขาดการตรวจสอบ ควบคุมติดตาม บริการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นองค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้าง 8 ด้านและองค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะแคบ 3 ด้านจึงขึ้นอยู่กับการนำไปใช้ของนักสังคมสงเคราะห์หรือนักสวัสดิการสังคม สำหรับสังคมไทยนำมาใช้ใน 2 ลักษณะทั้งด้านกว้างและด้านแคบแต่โดยทั่วไปแล้ว สังคมไทยมักจะรู้จักบริการลักษณะแคบมากกว่า โดยบริการประกันสังคมถือเป็นบริการที่นำไปสู่การสร้างความมั่นคงทางสังคมให้กับลูกจ้าง ผู้ใช้แรงงานที่พัฒนาขยายความครอบคลุมและสิทธิประโยชน์ทดแทนมากขึ้น ขณะที่บริการสงเคราะห์ประชาชนยังคงเป็นบริการที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณการช่วยเหลือกับเด็กผู้เดือดร้อน ปัจจุบันรัฐพยายามใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน องค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาร่วมรับผิดชอบในระบบสวัสดิการสังคมมากขึ้น

Midgley (1997) ได้กล่าวไว้ในหนังสือ The field of international social welfare ว่าบริการสังคมใหญ่ ๆ (“Big five” Social services) ที่สถาบันรัฐสวัสดิการนิยมจัดให้มีขึ้นได้แก่

1. โครงการประกันรายได้เช่นการประกันสังคมและการประชาสงเคราะห์หรือการช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance)
2. บริการสุขภาพ (Health services)
3. โครงการทางการศึกษา (Educational programs)

4. ที่อยู่อาศัย (Housing)

5. บริการสังคมสงเคราะห์หรือบริการสังคมปัจเจกบุคคล (Social work services or personal social services)

และได้กล่าวต่อไปอีกว่าบริการแก้ไขผู้กระทำความผิด (Correctional services)

โครงการโภชนาการ (Nutrition programs) การวางแผนครอบครัว (Families planning) และบริการสังคมอื่น ๆ มักจะถูกละเลยและไม่เขียนไว้ในนโยบายสังคม ในการจัดบริการสังคมนี้รัฐจะดำเนินการภายใต้ระบบภาษี (The tax system) หรือโดยการให้เงินอุดหนุน (Subsidies) หรือการสร้างแรงจูงใจ (Incentives)

สวัสดิการสังคมไทย (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548 ก)

แบ่งเป็น 7 ประเภทดังนี้

1. สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย หมายความว่า ประชาชนพึงได้รับการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บการรักษาพยาบาลการส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพร่างกายจิตใจอารมณ์และสังคมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันโดยประชาชนไม่ว่าเพศใดอายุวัยใดเชื้อชาติใดศาสนาใดอยู่ในภูมิภาคใดหรืออยู่ในวัฒนธรรมใดมีความสนใจในทางการเมืองมีแบบแผนการดำรงชีวิตเช่นใดหรือมีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมในระดับชั้นใดก็ตามพึงได้รับการสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัยที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงเสมอภาคเป็นธรรมสอดคล้องกับความต้องการและสถานการณ์ปัญหาของบุคคลกลุ่มบุคคลและประชาชนสถานการณ์ปัจจุบันประชาชนได้รับหลักประกันสุขภาพสูงถึงร้อยละ 95.4 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 78.2 ในปี พ.ศ. 2543 ทั้งนี้เนื่องมาจากนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค

2. สวัสดิการด้านการศึกษา หมายความว่า ประชาชนพึงได้รับการที่ส่งเสริมและพัฒนาตนเองให้มีความรู้ทักษะตลอดจนปลูกฝังคุณธรรมค่านิยมที่ดีงานและคุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อนำไปสู่การดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพต่อไปและแม้ว่าประชาชนจะมีข้อบกพร่องทางร่างกายจิตใจสติปัญญาอารมณ์และสังคมหรือด้อยโอกาสทางการศึกษาก็จะได้รับบริการการศึกษาพิเศษและจัดรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่มีข้อจำกัดเหล่านั้นทั้งนี้ประชาชนทุกคนต้องได้รับการศึกษาในระดับอย่างน้อยที่สุดคือการศึกษาขั้นพื้นฐานความพิการความบกพร่องด้านร่างกายจิตใจสติปัญญาอารมณ์และสังคมผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาสชนกลุ่มน้อยคนต่างวัฒนธรรม ต่างศาสนา ต่างความเชื่อ ต่างความสนใจทางการเมือง ต่างแบบแผนการดำเนินชีวิต ผู้อยู่ในภูมิภาคท้องถิ่นห่างไกลเป็นผู้ด้อยโอกาสหรือแม้แต่เพศ วัย ผิดพรoord ต้องไม่เป็นเหตุให้ประชาชนผู้ใดขาดโอกาสทางการศึกษาหรือได้รับการทางการศึกษาน้อยกว่าหรือด้อยกว่าไม่เป็นธรรมหรือไม่เท่าเทียมกับประชาชนโดยทั่วไปสถานการณ์

ปัจจุบันจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรเพิ่มขึ้นเพราะการขยายโอกาสทางการศึกษาและ  
 ผนวกคลาสิกการเปรียบเทียบของกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา

3. สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย หมายความว่า การที่ประชาชนมีที่อยู่อาศัยตามควรแก่  
 อัตรภาพช่วยเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีในทำนองเดียวกันประชาชนทุกคนควรจะได้มีที่อยู่อาศัย  
 ตามแต่กำลังความสามารถของบุคคลที่จะได้มาอย่างน้อยที่สุดที่อยู่อาศัยต้องให้ความปลอดภัย  
 ความมั่นคงอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีไม่มีสภาพเสื่อมโทรมแออัดแวดล้อมมลพิษหรือเสี่ยงต่อภัยพิบัติ  
 เสี่ยงต่อความเสียหายทั้งทางร่างกายจิตใจอารมณ์และสังคม

4. สวัสดิการด้านการมีงานทำ การมีรายได้ หมายความว่า ประชาชนมีงานทำที่ทำให้มี  
 รายได้อย่างน้อยเพียงพอแก่การดำรงชีพงานที่มีสวัสดิการที่ดีหรืออย่างน้อยตามที่กฎหมาย  
 กำหนดงานที่ต้องไม่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วยอุบัติเหตุและอุบัติเหตุต่าง ๆ ไม่เป็นงานที่สร้างความ  
 เสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ผิดศีลธรรมหรือผิดกฎหมายประชาชนมีความภาคภูมิใจ  
 ในงานที่ทำและมีโอกาสก้าวหน้าในการทำงานนั้น ๆ ประชาชนต้องได้รับรายได้และสวัสดิการจาก  
 การทำงานอย่างเสมอภาคเท่าเทียมและยุติธรรมประชาชนสามารถรวมกลุ่มรวมตัวกันปกป้อง  
 ผลประโยชน์ของตนในรูปของสหภาพแรงงานเมื่อมีการเลือกปฏิบัติหรือประชาชนทราบว่าไม่ได้รับ  
 ความยุติธรรมในเรื่องรายได้สภาพการทำงานการจ้างงานและสวัสดิการแรงงานประชาชนต้อง  
 ได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระบวนการและกลไก  
 ด้านแรงงานสัมพันธ์ต้องสามารถรองรับปัญหาและความต้องการของประชาชน

5. สวัสดิการด้านนันทนาการ หมายความว่า ประชาชนมีกิจกรรมนันทนาการเพื่อการ  
 บันเทิงและการพักผ่อนใจอย่างมีคุณภาพโดยกิจกรรมนันทนาการนั้น ๆ ไม่เป็นการทำให้เสื่อมเสีย  
 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ผิดศีลธรรมและไม่ผิดกฎหมายไม่เป็นการเอาวัดเอาเปรียบกดขี่ข่มเหง  
 หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกลุ่มอื่น ๆ

6. สวัสดิการด้านกระบวนการยุติธรรม หมายถึง การที่ประชาชนได้รับการคุ้มครอง  
 ตามกฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมสามารถเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้และได้รับความ  
 ช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย

7. สวัสดิการด้านการบริการสังคมทั่วไป หมายความว่า การให้บริการแก่ประชาชน  
 โดยเฉพาะผู้ยากจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบางพิเศษเพื่อช่วยสร้างเสริมการมีคุณภาพชีวิตที่ดี  
 ช่วยพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามควรแก่อัตรภาพ  
 สถานการณ์ปัจจุบันจำนวนคนยากจนลดลงเหลือ 6 ล้านคนอันเนื่องมาจากการสร้างโอกาสในการ  
 เข้าถึงแหล่งเงินและแหล่งความรู้เพื่อสร้างงานและสร้างอาชีพ องค์ประกอบของสวัสดิการสังคมนั้น  
 มุ่งส่งเสริมสวัสดิภาพของบุคคลในสังคมให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตาม

อัตราภายใต้หลักการสิทธิความเท่าเทียม ความเป็นธรรมการมีส่วนร่วมและความต้องการของประชาชนทั้งสวัสดิการกระแสหลัก (โดยรัฐ) สวัสดิการกระแสรอง (โดยภาคชุมชนภาคประชาชน และภาคพื้นถิ่น) และสวัสดิการท้องถิ่น

#### 4. หลักการสวัสดิการสังคม

4.1 การจัดสวัสดิการสังคมจะต้องคำนึงถึงปัญหาหรือความต้องการบริการหรือความจำเป็น (Needs) ช่องทางการจัดสวัสดิการสังคมมี 5 ส่วนได้แก่ครอบครัวเครือญาตินายจ้างองค์กรการกุศลและรัฐบาลการจัดสวัสดิการสังคมจึงเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการด้านกฎหมาย มาตรการด้านภาษีอากรรวมทั้งมาตรการด้านการกระจายรายได้ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2550, หน้า 58)

4.2 การใช้มาตรการของงานสวัสดิการจากงานอาชีพ (Occupational measure) โดยใช้หลักการครอบคลุมทั้งสากล (Universal coverage) ให้เฉพาะกลุ่มเป้าหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับบริการสวัสดิการ

4.3 การใช้มาตรการบริการสังคม (Social services measure) ในฐานะพลเมืองของรัฐประชาชนมีสิทธิได้รับบริการสังคมจากรัฐเพื่อสร้างให้คนมีความมั่นคงทางสังคม

4.4 ระบบการจัดสวัสดิการสังคมมี 3 ระบบได้แก่การสงเคราะห์ประชาชนการประกันสังคมและการบริการสังคม

สำหรับหลักการจัดสวัสดิการสังคมของไทยนั้นจะคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนความยุติธรรมทางสังคมการมีส่วนร่วมของคนในสังคมทุกระดับและความโปร่งใสซึ่งในการจัดสวัสดิการสังคมนั้นจะต้องคำนึงถึงต้นทุนหรืองบประมาณผลกระทบผลประโยชน์และการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

#### 5. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม

ในที่นี้ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม หมายถึง การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม เป็นธรรม ทั่วถึง เท่าเทียม มีมาตรฐาน เป็นรูปแบบที่มีความหลากหลาย เป็นสวัสดิการแบบทางเลือกให้กับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ในสังคม กลไกการจัดสวัสดิการสังคม หมายถึง กลไกที่ทำให้การจัดสวัสดิการสังคมเกิดขึ้น ได้แก่ กลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ และกลไกการดำเนินงาน ซึ่งการจัดสวัสดิการสังคมจะบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการใช้กลไกการทำงานทั้ง 3 ส่วนไปพร้อม ๆ กัน จุดแข็ง หมายถึง จุดเด่นหรือจุดเข้มแข็ง หรือข้อดีที่ทำให้การจัดสวัสดิการสังคมบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จุดอ่อน หมายถึง ข้ออ่อนหรือข้อเสียที่ทำให้การจัดสวัสดิการสังคมเกิดปัญหาอุปสรรค และไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ ทางเลือกของรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม หมายถึง การที่ภาคส่วน



ต่าง ๆ ของสังคมมีส่วนร่วมกำหนด ร่วมจัดรูปแบบสวัสดิการสังคมที่มีมากกว่า 1 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบรัฐสวัสดิการ รูปแบบสวัสดิการสังคมพหุลักษณะ รูปแบบสวัสดิการสังคมประชานิยม รูปแบบสวัสดิการสังคมท้องถิ่น และรูปแบบสวัสดิการสังคมเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น

รูปแบบสวัสดิการหมายถึงรูปแบบสวัสดิการที่เกิดจากการจัดสวัสดิการมากกว่า 1 รูปแบบขึ้นไปถือเป็นรูปแบบใหม่ที่เกิดจากการจัดระเบียบโลกใหม่ (New world order model) ของนักคิดสวัสดิการสังคมทั่วโลกที่เชื่อว่าหลังยุคโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้ระบบสวัสดิการสังคมในอดีตที่ผ่านมามีต้องปรับตัวใหม่เนื่องจากความหลากหลายของชนเผ่าเชื้อชาติวัฒนธรรมมีมากขึ้น การจัดสวัสดิการในรูปแบบนี้จึงให้ความสำคัญกับมนุษย์ทุกคน (Welfare for Alls) ภายใต้หลักการสิทธิความเท่าเทียมความเป็นธรรมการมีส่วนร่วมและความต้องการของประชาชนในที่นี้หมายถึง 3 ส่วนหลัก (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548 ข, หน้า 4-7) ได้แก่

1. สวัสดิการกระแสหลักหมายถึงสวัสดิการโดยรัฐเป็นการจัดสวัสดิการภาคบังคับของรัฐที่จัดให้กับประชาชนโดยคำนึงถึงความครอบคลุมทั่วถึงเป็นธรรมครบถ้วนรูปแบบที่จัดให้ เช่น การจัดบริการในรูปแบบของสถาบันการจัดบริการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการจัดสวัสดิการกระแสหลักนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการจัดโดยผ่านกลไกระบบการเงินการคลังระบบภาษีของรัฐและโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรเป็นหลักเช่นรูปแบบสวัสดิการพื้นฐาน (ภาคบังคับ) รูปแบบสวัสดิการท้องถิ่น เป็นต้น

2. สวัสดิการกระแสรองหมายถึงสวัสดิการทางเลือกที่เกิดขึ้นจากศักยภาพความเข้มแข็งของภาคชุมชนภาคประชาชนและภาคพื้นถิ่นสวัสดิการในรูปแบบนี้จะเกิดขึ้นจากความสนใจความสมัครใจร่วมกันของกลุ่มเป้าหมายเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการการจัดระบบสวัสดิการจึงขึ้นอยู่กับข้อตกลงร่วมกันประกอบด้วย

2.1 สวัสดิการพื้นถิ่นหมายถึงการสร้างหลักประกันผ่านช่องทางของวัฒนธรรมให้กับคนในชุมชนเป็นสวัสดิการที่เกิดขึ้นจากฐานคิดด้านประเพณีด้านวัฒนธรรมเฉพาะถิ่นด้านภูมิปัญญาชาวบ้านด้านศาสนาด้านจิตวิญญาณด้านอื่น ๆ เช่น กองบุญข้าวกองทุนซากาดในศาสนาอิสลาม เป็นต้น

2.2 สวัสดิการชุมชนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้ให้ความหมายสวัสดิการชุมชนหมายถึงการสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงของคนในชุมชนหมายถึงทุกอย่างที่จะทำให้คนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทั้งในรูปแบบของสิ่งของเงินทุนน้ำใจการช่วยเหลือเกื้อกูลเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิดแก่เจ็บตาย เช่น กองทุนสังจะออมทรัพย์กองทุนออมวันละบาท กองทุนสวัสดิการผู้นำชุมชนกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน เป็นต้น

3. สวัสดิการท้องถิ่นหมายถึงสวัสดิการโดยรัฐที่เกิดจากการกระจายอำนาจจาก ส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการร่วมระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นโดยใช้ แผนโครงการกิจกรรมด้านสวัสดิการสังคมที่ตอบสนองกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นทิศ ทางการจัดสวัสดิการสังคมหมายถึงการคาดการณ์ถึงการปรับตัวของระบบการจัดสวัสดิการ สังคมไทยในอนาคตที่น่าจะเกิดขึ้นหรือเป็นไปได้ในระยะ 5-10 ปีข้างหน้าในที่นี้จะคาดการณ์เป็น 2 ระยะได้แก่ระยะสั้น (5 ปี) และระยะยาว (10 ปีขึ้นไป)

ในงานศึกษาเรื่องการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานของณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2550) เสนอต่อ คณะทำงานการกระจายรายได้สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นว่าสวัสดิการเป็นการ ช่วยเหลือและลดรายจ่ายของคนจนการจัดสวัสดิการโดยรัฐ (เช่น การรักษาฟรี เรียนฟรี เบี้ยยังชีพ ศูนย์เด็กเล็กเงินสมทบกองทุนประกันสังคม) จึงเป็นเครื่องมือทางการคลังเพื่อการกระจายรายได้ จัดเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ควบคู่กับการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งสวัสดิการเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการลดปัญหาสังคมป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาอันเนื่องมาจาก ความยากจน

สวัสดิการเป็นปัจจัยของการสร้างโอกาสการให้สวัสดิการคือการให้โอกาสแม้บทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ 2550 สะท้อนว่าสังคมไทยให้ความสำคัญกับสวัสดิการมากขึ้นโดยมีนัยว่ารัฐมี ภาระในการจัดสวัสดิการทั้งใน “การผลิตบริการ” และ “การรับภาระต้นทุนค่าใช้จ่าย” อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่ถือว่าประเทศไทยเป็นรัฐสวัสดิการเพราะยังให้ความสำคัญคุ้มครองไม่ครอบคลุมและมี งบประมาณจำกัดปัจจุบันรัฐไทยยังมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมรายได้ ประชาชาติ (GDP) ไม่สูงมากนักและต่ำกว่าอีกหลาย ๆ ประเทศจึงยังมีความเป็นไปได้ที่รัฐจะใช้ จ่ายเงินเพื่อสวัสดิการสังคมมากขึ้นอย่างไรก็ดีการจะจัดสวัสดิการอย่างเพียงพอและถ้วนหน้า ได้นั้นอัมมารและสมชัยเสนอว่ารัฐอาจดำเนินตามแนวทางประกันสังคมโดยผู้ได้รับสวัสดิการ ร่วมจ่ายแต่แนวทางนี้จะไม่สามารถดึงดูดจ้างที่อยู่นอกระบบซึ่งมีสัดส่วนมากเข้ามาได้และรัฐ ต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้นโดยอาจเก็บภาษีเพิ่มแต่ภาระภาษีต้องไม่กระทบคนจนและ คนเปราะบางอีกทางเลือกหนึ่งคือให้สิทธิประโยชน์เฉพาะแก่คนจนและคนเปราะบางเท่านั้นแต่ วิธีการดังกล่าวอาจมีปัญหาในการคัดเลือกคนจน

แนวคิดพื้นฐานของการจัดสวัสดิการสังคมมีหลากหลายแนวคิดตามแต่ละยุคสมัย แนวคิดก็จะเปลี่ยนแปลงไปบางแนวคิดไม่ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมบางแนวคิดก็เห็นว่าการ ส่งเสริมสวัสดิการสังคมควบคู่ไปกับเศรษฐกิจบางแนวคิดเรียกร้องความเสมอภาคการเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานะสังคมในขณะนั้นรวมทั้งอุดมการณ์ของแนวคิดนั้น ๆ ด้วย

## 6. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบริการสังคม

ในสังคมไทยมักใช้คำว่าสวัสดิการสังคมหลากหลายความหมายหลากหลายแนวคิด คำที่นำมาใช้และมีความหมายคล้ายคลึงกัน เช่น สวัสดิการสังคม (Social welfare) บริการสังคม (Social service) หรือบริการสาธารณะ (Public service) การสังคมสงเคราะห์ (Social work) การประชาสงเคราะห์ (Public welfare) การประกันสังคม (Social insurance) และความมั่นคงทางสังคม (Social security)

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมปี 2546 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายว่าเป็นระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันการแก้ไขปัญหาการพัฒนาและส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึงเหมาะสมเป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษาสุขภาพอนามัยที่อยู่อาศัยการทำงานและการมีรายได้สนับสนุนการกระบวนกรยุติธรรมและบริการทางสังคมทั่วไปโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2550, หน้า 27)

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมประกอบด้วย (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552, หน้า 48)

1. ทฤษฎีสวัสดิการสังคม (Social welfare theory)
2. แนวคิดโครงข่ายความปลอดภัยของสังคม (Social safety net)
3. แนวคิดสวัสดิการชุมชน (Community welfare)
4. ทฤษฎีการบูรณาการ (Integrative theory)

### 1. ทฤษฎีสวัสดิการสังคม (Social welfare theory)

แนวคิดสวัสดิการสังคมเกิดครั้งแรกที่ประเทศเยอรมันเกิดขึ้นภายใต้ปัจจัย 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยเงื่อนไขของการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมจากสภาพทางเศรษฐกิจและความแปลกแยกของระบบอุตสาหกรรมและการจ้างงานโดยมีความคิดเห็นที่รัฐต้องดูแลปัญหาการถูกคุกคามของแรงงานและเงื่อนไขความจำเป็นในการดำรงชีวิตคือการตายก่อนวัยสมควรของหัวหน้าครอบครัวซึ่งมีผลทำให้ครอบครัวมีปัญหาการชราภาพทำให้หมดรายได้ทั้ง ๆ ที่ต้องดำรงชีพอยู่ปัญหาการว่างงานทำให้ขาดรายได้ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดอาชญากรรม ความเจ็บป่วยอุบัติเหตุรวมทั้งมีผลกระทบต่อรายได้บุคคลและผลผลิตมวลรวมของประเทศอัตราค่าจ้างไม่พอต่อการดำรงชีพเป็นเหตุให้แรงงานขาดคุณภาพการประสพภัยธรรมชาติทำให้ช่วยเหลือตนเองไม่ได้เป็นต้นซึ่งเป็นเงื่อนไขของการเกิดสวัสดิการทางสังคมจึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยนโยบายสวัสดิการสังคมแห่งพันธรัฐเยอรมันนี้ ซึ่งมีทั้งด้านการส่งเสริมการมีงาน

ทำการดูแลแรงงานการประกันสังคมทั้งในมิติของสุขภาพอุบัติเหตุผู้สูงอายุหญิงตั้งครรภ์และ  
 คลอดบุตร การตายทุพพลภาพรวมถึงการว่างงานเป็นต้นและในปี ค.ศ. 1883 ได้ออก  
 พระราชบัญญัติประกันสุขภาพ (Health insurance act) ขึ้นถือเป็นประเทศแรกที่มีระบบ  
 ประกันสังคมโดยสรุปแล้วสวัสดิการสังคมของเยอรมันนี้ แบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ สังคมสงเคราะห์  
 (Social assistance) ประกันสังคม (Social insurance) และบริการสังคม (Social service)  
 แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดการสวัสดิการสังคมในระยะแรกนั้นเป็นการเกิดขึ้นเพราะสถานการณ์ปัญหา  
 ทางสังคมมิใช่เพื่อการช่วยเหลือคนงานโดยตรงแต่เป็นการป้องกันแรงงานไปร่วมกับขบวนการ  
 ต่อต้านรัฐบาลต่อมาแนวคิดเรื่องสวัสดิการสังคมก็แพร่หลายไปยังประเทศแถบยุโรปและอเมริกา  
 แนวคิดเรื่องสวัสดิการทางสังคมในกลุ่มประเทศสังคมนิยมเห็นว่ารัฐมีหน้าที่ที่ต้องจัดสวัสดิการ  
 สังคมให้แก่ประชาชนทุกคนเพราะระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมนั้นปัจจัยการผลิตเป็นของ  
 ส่วนรวม กล่าวคือ เป็นของชนชั้นแรงงานโดยรวมจึงถือว่าประชาชนมีสิทธิสมบูรณที่จะได้รับผล  
 จากผลผลิตที่พวกเขาสร้างขึ้นแต่ระบบการแจกจ่ายก็มอบหมายให้รัฐเป็นผู้แจกจ่ายจากส่วนกลาง  
 หลักคิดของกลุ่มนี้จึงอยู่บนฐานของเพื่อความมั่นคงทางสังคม (Social security) เป็นหลักในกลุ่ม  
 ประเทศสวีเดนนอร์เวย์เดนมาร์กฟินแลนด์หรือที่รู้จักกันในนามกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียมีแนวคิด  
 ว่ารัฐต้องส่งเสริมบริการประชาชนในทุกกลุ่มคนทุกชุมชนในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านรายได้การศึกษา  
 สาธารณสุขความมั่นคงปลอดภัยเสรีภาพการกินดีอยู่ดี ฯลฯ ซึ่งระบบดังกล่าวได้รับการยอมรับว่า  
 เป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare state) ที่ดีที่สุดกลุ่มหนึ่งซึ่งทำให้ประชาชนมีความมั่นคงและมีเสรีภาพ  
 สูงสุดซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานโดยผ่านกระบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานศาสนาสหกรณ์  
 กลุ่มเกษตรกรทำให้การกระจายทรัพยากรเป็นธรรมทำให้การสลายความแตกต่างระหว่างชนชั้น  
 อย่างสิ้นวิธีแนวคิดเรื่องสวัสดิการทางสังคมในอเมริกาก็เกิดในลักษณะคล้าย ๆ กันในความ  
 ต้องการป้องกันการแพร่ขยายลัทธิสังคมนิยมและการแก้ปัญหาจากระบบการขยาย  
 ภาควุตสาหกรรมที่เสียสมดุลก่อให้เกิดเศรษฐกิจตกต่ำเพื่อต้องการเพิ่มกำลังซื้อจึงได้มี  
 พระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคม (Social security act) เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาทางสังคม  
 โดยในช่วงแรก ๆ เน้นไปที่สวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงของประเทศต่อมามีการขยายแนวคิด  
 ซึ่งส่วนใหญ่ได้ปรับรูปแบบตามลักษณะการเมืองการปกครองหรือระบอบการปกครองเป็นหลัก  
 เช่น แนวมาร์กซิสต์และแนวเฟเบียนที่เกิดจากการบูรณาการของกลุ่มลัทธิมาร์กและลัทธิเสรีนิยม  
 ซึ่งแนวคิดของกลุ่มสังคมนิยมก็เน้นแบบรอบด้าน (Radical) โดยเห็นว่ารัฐต้องแทรกแซงและ  
 ควบคุมกลไกตลาดเพื่อป้องกันการเอาเปรียบของชนชั้นสูงเป้าหมายสูงสุดคือการดำรงไว้ซึ่งระบบ  
 ทุนนิยมกล่าวคือการต่อสู้ของชนชั้นแรงงานทำให้นายทุนต้องยอมลดการขูดรีดโดยจัดสวัสดิการ  
 ให้ช่วยลดต้นทุนการพัฒนาและการฝึกอบรมในกระบวนการผลิตของเอกชนเป็นกลไกรักษา

กองทัพสำรองของแรงงานเพื่อการแก้ไขภาวะคนล้นงานและงานล้นคนเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างนายทุนกับแรงงานและเป็นระบบสร้างปทัสถานของระบบทุนนิยมเดียวกันไว้และดำเนินแบบค่อยเป็นค่อยไปตามแนวทางของมาร์กแต่ผ่านกระบวนการยกระดับสิทธิเสรีภาพของบุคคลเพื่อความเท่าเทียมระหว่างชนชั้นตามแนวของพวกเสรีนิยมซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีความนิยมอย่างมากในอังกฤษความเป็นรัฐสวัสดิการในยุคนี้จึงมีลักษณะสวัสดิการสังคมเพื่อประชาชนเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (Social basic right) แนวเสรีนิยมและอนุรักษนิยมเห็นว่าสวัสดิการทางสังคมควรเป็นไปตามกลไกตลาดเพื่อไม่เป็นการขัดขวางพลังการผลิตและประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและรัฐไม่ต้องใช้เงินเพื่อสวัสดิการมากโดยกลุ่มนี้ เห็นว่าความยากจนและความทุกข์ยากเป็นปัญหาของบุคคลที่เกิดขึ้นเพราะความล้มเหลวหรือความด้อยศักยภาพของคน ๆ นั้น ไม่ใช่ปัญหาของระบบหรือโครงสร้างระบบตลาดเสรีปัจเจกต้องแข่งขันเสรีตามความสามารถของตนจึงเป็นไปได้ที่ทุกคนจะเท่าเทียมกันและทุกคนมีสิทธิในชีวิตตนเอง ดังนั้นสิทธิจึงไม่ใช่ของสังคมดังนั้นสวัสดิการทางสังคมของพวกเสรีนิยมจึงเห็นว่าเป็นเรื่องของความมีใจบุญสุนทานของคนในสังคมที่มีให้แก่กันมากกว่าเป็นเรื่องของรัฐหลักแนวคิดของกลุ่มนี้จึงเน้นไปที่ความเป็นปึกแผ่นของสังคม (Solidarity) และคำนึงถึงสิทธิของประชาชน (Civil right) ที่เน้นความเสมอภาคความยุติธรรมบนฐานของระบบทุนนิยมที่อาศัยกลไกระบบตลาดเสรีเป็นตัวกำหนดสวัสดิการสังคมได้พัฒนามาเป็นลำดับโดยมีหลักสำคัญ คือ (Titmuss, 1974, p. 46)

1. การจัดสวัสดิการต้องคำนึงถึงความต้องการจำเป็น (Needs)
2. การกำหนดกลุ่มเป้าหมายเฉพาะให้ครอบคลุมและตามหลักสากล (Universal coverage)
3. ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบริการสังคมเพื่อความมั่นคงของสังคมในฐานะความเป็นพลเมือง (Citizenship)
4. จัดระบบบริการทั้ง 3 ด้านกล่าวคือสังคมสงเคราะห์ประกันสังคมและบริการสังคม
5. คำนึงถึงความรับผิดชอบสิทธิความเสมอภาคและความยุติธรรม (Responsibility, rights, equity and fairness)

## 2. แนวคิดโครงข่ายความปลอดภัยของสังคม (Social safety net)

เป็นแนวคิดของพวกเสรีนิยมแนวใหม่ (Neo liberalism) เกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังสงครามสวัสดิการสังคมจึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและถือเป็นช่วงของการสถาปนาเป็นรัฐสวัสดิการของหลาย ๆ ประเทศโดยเน้นสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (Welfare for all) ทำให้รัฐมีค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมสูงและมีการคิดภาษีระบบก้าวหน้าขึ้นแนวคิดนี้ได้รับความนิยมอย่างสูงช่วงปี พ.ศ. 1945-1975 และถือเป็นช่วงของการมี

อำนาจของชนชั้นกลางและค่อย ๆ กลับไปสู่แนวคิดเสรีนิยมใหม่อีกครั้งช่วงหลังปี ค.ศ. 1980 อันเนื่องมาจากการลดลงของนักลงทุนภาคเอกชนอัตราว่างงานเพิ่มปัญหาการเงินการคลังมีมากทำให้หลาย ๆ ประเทศต้องหันกลับมาการลดสวัสดิการสังคมและลดอัตราภาษีเพื่อจูงใจให้เอกชนลงทุนเพื่อปล่อยให้ค่าจ้างเป็นไปตามกลไกตลาดในยุคของเสรีนิยมใหม่ (Neo liberalism) ที่เน้นการจัดสวัสดิการแบบเฉพาะเจาะจงแบบสวัสดิการขั้นต่ำหรือที่รู้จักกันว่า Social safety net กล่าวคือเป็นสวัสดิการสังคมในระดับที่พอให้คนจนอยู่ได้ (ณรงค์ เพชรประเสริฐ, 2550, หน้า 38) และเน้นการช่วยเหลือเฉพาะคนหรือกลุ่มคนที่จำเป็นต้องช่วยเหลือและให้ภาคเอกชนชุมชนจัดระบบสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือตนเองก่อนที่จะเสนอความต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐแนวคิดนี้ได้แพร่หลายช่วงปีทศวรรษที่ 1990 ซึ่งถือเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจากแนวคิดที่ว่าสวัสดิการเพื่อทุกคนทุกชนชั้นมาเป็นสวัสดิการที่สนองความจำเป็นขั้นต่ำ ซึ่งแต่ละประเทศมีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำที่แตกต่างกันออกไปสำหรับกลุ่มคนด้อยโอกาสซึ่งก็มีบางแนวคิดมาจากสิทธิพื้นฐานทางสังคมซึ่งธนาคารโลกได้กำหนดตามแนวทางสังคมสงเคราะห์ประกันสังคมและบริการสังคมการจัดสวัสดิการสังคมก็ถือเป็นการลงทุนทางสังคมองค์กรแรงงานระหว่างประเทศที่มองว่าการคุ้มครองที่สังคมจัดให้สมาชิกโดยมาตรการของรัฐก็เพื่อปกป้องผู้ประกันตนให้รอดพ้นจากความทุกข์ยากหากขาดรายได้เจ็บป่วยคลอดบุตรชราภาพเป็นต้นกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ได้นำแนวคิดนี้มาใช้ในการเปิดเสรียกเลิกระเบียบการควบคุมโดยรัฐและการแปรรูปให้เอกชน นั่นคือแนวคิด Social safety net จึงมิได้จำกัดเฉพาะสวัสดิการที่จัดโดยรัฐแต่เป็นระบบที่จัดโดยภาคเอกชนด้วยกลุ่มนี้ได้ขยายขอบข่ายของสวัสดิการสังคมโดยคำนึงถึงสิทธิความรับผิดชอบต่อสังคม (Right and social responsibility) ความเสมอภาคทางสังคม (Social equality) ความอิสระเสรี (Freedom)

### 3. แนวคิดสวัสดิการชุมชน (Community welfare)

เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจาก Social safety net ที่ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมและการจัดสวัสดิการโดยเอกชนและชุมชนซึ่งผู้ที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดนี้คือ Giddens ที่เป็นเจ้าของความคิดซึ่งเขาได้เสนอแนวคิดการจัดสวัสดิการทางบวกที่ไม่กระทบต่อผู้เสียภาษีกล่าวคือ การทำให้ทุกคนที่เสี่ยงต่อความทุกข์ยากได้ตระหนักและเคารพในศักดิ์ศรีของตนในการที่จะเรียนรู้และทำตนให้พ้นจากภาวะยากลำบากซึ่งคือการเน้นการพึ่งตนเองนั่นเองซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับแนวเสรีนิยมที่ว่ารัฐไม่ควรเข้าไปจัดสวัสดิการมากนักแต่ควรปล่อยให้มันเป็นบทบาทของบุคคลและชุมชนจัดการเองในประเทศไทยมีกระบวนการพัฒนาระบบสวัสดิการทางสังคม สอดคล้องกับกระแสโลก รพีพรรณ คำหอม (2549, หน้า 75) แบ่งกลุ่มให้เห็นถึงการพัฒนาสวัสดิการสังคมไทยเป็น 3 ยุคคือยุคแรกก่อนปี พ.ศ. 2499 ซึ่งมีการปกครองโดยสถาบันกษัตริย์และใช้หลัก

ทศพิธราชธรรมในการปกครองและมีหลายข้อที่ชี้ให้เห็นถึงการจัดสวัสดิการทางสังคม เช่น ทาน การบริจาคเป็นต้นในสมัยรัฐกาลที่ 5 มีการตั้งสภาอุณาโลมหรือสภาอากาศไทยในปัจจุบันต่อมา คณะราษฎรยุคของปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมแต่ก็มิได้นำมาใช้ เพราะเสนอร่างไม่ผ่านแต่ต่อมาในปี 2447 ก็ได้เสนออีกโดยกำหนดไปในส่วนของแผนเค้าโครง เศรษฐกิจซึ่งถือเป็นการวางรากฐานของระบบสวัสดิการสังคมไทยอย่างเป็นทางการเป็นระบบหลังจากนั้น ก็มีพระราชบัญญัติหลายฉบับและหน่วยงานหลายหน่วยงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมยุคที่ 2 ช่วงปี พ.ศ. 2500-2534 ได้สวัสดิการสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดย ประเทศไทยเริ่มบรรจุงานสวัสดิการสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ยุคปัจจุบันนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ซึ่งเริ่มมีแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจนและมีการพัฒนากระบวนการสวัสดิการสังคม มาเป็นลำดับและแนวคิดระบบสวัสดิการภาคชุมชนมีความโดดเด่นเมื่อพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงทำให้นโยบายของรัฐให้ความสำคัญกับชุมชน มากขึ้นและมีการส่งเสริมการรวมกลุ่มขององค์กรชุมชนเพื่อการเป็นชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเอง โดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2540 ภายหลังประเทศเจอภาวะฟองสบู่แตกการขยายแนวคิดชุมชนเข้มแข็ง โดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมชุมชนทำให้เกิดกลุ่มองค์กรชุมชนมากมายมีการจัดการ ทุนในชุมชนมากขึ้นมีการจัดสรรทุนของชุมชนเพื่อสวัสดิการมากขึ้นตามจำนวนของกลุ่มองค์กร ชุมชนหลายชุมชนสามารถจัดสวัสดิการสำหรับสมาชิกได้อย่างครอบคลุมสวัสดิการที่จัดโดยรัฐ ก็มีความครอบคลุมทั้งด้านการสงเคราะห์บริการสังคมและการประกันสังคมโดยยึดหลักตาม แนวทางของแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (Human right) ความต้องการจำเป็นพื้นฐาน (Basic need) ความเป็นธรรมทางสังคม (Social justice) การมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส (Transparency) สิทธิมนุษยชนชุมชนเข้มแข็งเศรษฐกิจพอเพียงแนวคิดความเป็นพลเมืองเป็นต้น สวัสดิการจึงไม่ใช่แค่เรื่องเกิดแก่เจ็บตายแต่เป็นทุกเรื่องที่เป็นวิถีชีวิตของพี่น้อง

#### 4. ทฤษฎีการบูรณาการ (Integrative Theory)

การบูรณาการหมายถึงการทำให้หน่วยย่อย ๆ ทั้งหลายที่สัมพันธ์อิงอาศัยซึ่งกันและกัน เข้ามาร่วมทำหน้าที่ประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัวการ บูรณาการนั้นเราจะเอาหน่วยย่อยหน่วยหนึ่งมารวมเข้าในองค์รวมที่มีหน่วยย่อยอื่นอยู่แล้วก็ได้หรือ จะเอาหน่วยย่อยทั้งหลายที่ต่างแยกกันอยู่มารวมเข้าด้วยกันเป็นองค์รวมก็ได้ซึ่งเรียกว่าบูรณาการ ทั้งสิ้นแต่ข้อสำคัญจะต้องมีตัวยึดที่เป็นหลักอยู่ 3 อย่างในเรื่องบูรณาการ คือ

4.1 มีหน่วยย่อยองค์ประกอบขึ้นส่วนอวัยวะขึ้นระดับหรือแง่ด้านที่จะเอามาประมวล เข้าด้วยกันอันนี้เป็นสิ่งที่จะเอามาประมวลเข้าด้วยกันคือ สิ่งย่อยส่วนย่อย

4.2 หน่วยย่อยเป็นต้นนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอิงอาศัยซึ่งกันและกันอันนี้อาจจะเลยไปถึงลักษณะที่ว่ายึดหยุ่นปรับตัวได้มีความเคลื่อนไหวตลอดเวลาด้วย

4.3 เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้วก็จะเกิดความครบถ้วนเต็มบริบูรณ์โดยมีความประสานกลมกลืนเกิดภาวะได้ทีพอดีหรือสมดุลก็จะทำให้การรวมนั้นก็มีชีวิตดำรงอยู่และดำเนินไปด้วยดีอันเป็นภาวะของบูรณาการ

ถ้าครบสามอย่างนี้ก็เป็นบูรณาการสามอย่างนี้เป็นตัวยืนยันที่จำเป็นตามสภาวะส่วนในทางปฏิบัติจะมีหลักและกระบวนวิธีอย่างไรก็พิจารณาว่ากันอีกส่วนหนึ่งแต่สิ่งที่จะต้องเน้นก็คือความพอดีหรือความสมดุลซึ่งเป็นภาวะที่ต้องการของบูรณาการนั้นเราจะแสดงลักษณะออกมาให้เห็นเป็นข้อสำคัญได้ 2 อย่าง คือ เมื่อเป็นองค์รวมแล้วองค์รวมนั้นมีชีวิตหรือดำเนินไปด้วยดี องค์รวมนั้นเกิดมีภาวะและคุณสมบัติของมันเองที่ต่างหากจากภาวะและคุณสมบัติขององค์ประกอบทั้งหลาย เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2546, หน้า 30) ได้ให้ความหมายว่าการบูรณาการก็คือ การผนวกการประสานการเติมเต็มการเชื่อมโยงการรวมกันร่วมกันเป็นต้นทฤษฎีการบูรณาการในทางการเมืองมุ่งที่จะทำให้องค์การระหว่างประเทศเป็นเสมือนครอบครัวใหญ่ครอบครัวหนึ่งโดยมีประเทศสมาชิกเปรียบเสมือนสมาชิกในครอบครัวเดียวกัน

## 7. พัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมไทย

การดำเนินงานสวัสดิการสังคมแบบพื้นบ้านหรือการช่วยเหลือกันเองในระหว่างประชาชนล้วนมีมานานในประวัติศาสตร์ตามหลักมนุษยธรรมหลักศาสนาวัฒนธรรมและความเชื่อถือของประชาชนในแต่ละประเทศ

การสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ไทยดั้งเดิมเกิดขึ้นภายใต้ความแตกต่างและหลากหลายของสังคมไทยเช่นความเชื่อทางศาสนาซึ่งมีทั้งศาสนาพุทธอิสลามคริสต์การนับถือผีพรหมันต์และความเชื่อพื้นบ้านอื่น ๆ โดยครอบครัวดูแลสมาชิกของตัวแวดล้อมด้วยระบบเครือญาติและระบบชุมชนในชุมชนชาวบ้านต่างพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการทำมาหากินและกิจกรรมทางสังคม เช่น การลงแขกฝัดข้าว สร้างเหมืองฝาย จับปลา ปลูกบ้าน แต่งงาน งานบวช ฯลฯ

การช่วยเหลือเกื้อกูลกันนั้นเกิดขึ้นทั้งในยามปกติและยามประสบความเดือดร้อน โดยมีเป้าหมายเพื่อการอยู่เย็นเป็นสุขและกินอิ่มนอนอุ่นในลักษณะการพึ่งพาอาศัยกันแบบการต่างตอบแทน (Reciprocity) และใช้ประโยชน์ร่วมกัน

การสังคมสงเคราะห์ไทยสมัยใหม่มักถือสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นจุดเริ่มต้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวประเทศไทยเปิดตัวกับต่างประเทศมากขึ้นมีการปฏิรูปการเมืองการปกครองการศึกษาสาธารณสุขมีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน



การเลิกทาสการปรับปรุงระบบกฎหมาย ฯลฯ เกิดเหตุการณ์สำคัญอันถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานสังคมสงเคราะห์ เช่น

ในปี พ.ศ. 2443 สมเด็จพระวิมาดากรมพระสุทธาสินีนาฏทรงบริจาคที่ดินส่วนพระองค์สร้างโรงเรียนเด็กกำพร้าอนาถาอันเป็นที่ตั้งของสถานสงเคราะห์เด็กหญิงบ้านราชวิถีในปัจจุบัน

ปี พ.ศ. 2436 (ร.ศ. 112) เกิดการสู้รบในกรณีพิพาทพรมแดนริมแม่น้ำโขงระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ท่านผู้หญิงเปลี่ยน ภาสกรวงศ์ กราบบังคมทูลสมเด็จพระนางเจ้าสว่างวัฒนา ฯ จัดตั้งองค์การบรรเทาทุกข์ทหาร “สภาอุณาโลมแดงแห่งชาติสยาม” ภายใต้อุปถัมภ์พระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี ซึ่งต่อมาได้พัฒนาการเป็นสภากาชาดไทยในปัจจุบัน

ปี พ.ศ. 2452 ชาวจีนในกรุงเทพฯ ร่วมกันก่อตั้งมูลนิธิอู่เลี้ยงปอเด็กเซียงตั้ง (ปอเด็กตั้ง) ซึ่งต่อมามูลนิธิ ฯ ได้ก่อตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติขึ้น ซึ่งถือเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งแรกและแห่งเดียวที่จัดการศึกษาสังคมสงเคราะห์ในระดับปริญญาตรีควบคู่กับคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งถือเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งเดียวของรัฐที่จัดหลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ในระดับปริญญาตรี

ในปี พ.ศ. 2475 เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎรซึ่งมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นหนึ่งในคณะผู้นำคณะราษฎรได้เสนอหลักการเค้าโครงเศรษฐกิจอันมีข้อที่เกี่ยวพันกับการประกันความอยู่ดีมีสุขของประชาชนโดยมีหลักการที่สำคัญเกี่ยวข้อง 2 ประการคือการประกันการมีงานทำและการประกันรายได้

ในปี พ.ศ. 2483 จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นโดยมีเป้าหมายสำคัญที่จะใช้งานสังคมสงเคราะห์เป็นการ “สร้างชาติ” หรืออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ซึ่งไม่เฉพาะแต่ในประเทศไทยเท่านั้นที่แนวคิดสังคมสงเคราะห์ได้ถูกเผยแพร่ออกไป แต่อาจกล่าวได้ว่าการสังคมสงเคราะห์สมัยใหม่ที่มีลักษณะเป็นวิชาชีพได้ถูกเผยแพร่จากประเทศตะวันตกที่ชนะสงครามและเริ่มแผ่อิทธิพลแนวคิดในด้านต่าง ๆ ไปสู่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

แนวคิดทฤษฎีและรูปแบบสังคมสงเคราะห์กระแสหลักในปัจจุบันแม้จะมีความหลากหลายมากขึ้นกว่าเดิมแต่ก็ยังขาดความเป็นพลวัตไม่เพียงพอจะนำมาวิเคราะห์/อธิบายปัญหาเงื่อนไขปัจจัยและบริบทแวดล้อมของผู้ใช้บริการและขาดการตรวจสอบสังเคราะห์วิพากษ์ปรับปรุงทบทวนและประยุกต์ใช้อย่างต่อเนื่องอันเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้งานสังคมสงเคราะห์เป็นการแก้ไขปัญหาก็ที่ปลายเหตุนอกจากนี้การปรับเปลี่ยนหลักสูตรสังคมสงเคราะห์ตั้งแต่กลางพุทธทศวรรษ 2520 เป็นต้นมาอันเป็นการบูรณาการวิธีการสังคมสงเคราะห์ทุกวิธีเข้าด้วยกันและมีการแบ่งแยกวิธีการสังคมสงเคราะห์ทั้งหมดออกเป็น 2 ระดับด้วยกันคือระดับจุลภาคและมหภาคนั้น ก็ทำให้เกิดทั้งผลดี คือ ทำให้มีการนำวิธีการสังคมสงเคราะห์หลายวิธีการ

มาผสมผสานกันในการปฏิบัติงานหลายระดับกับบุคคลกลุ่มและชุมชนแต่ผลเสียที่สำคัญก็คือ ทำให้วิธีการสังคมสงเคราะห์กลุ่มชนเจือจางลงไปมากเพราะถูกบดบังด้วยวิธีการสังคมสงเคราะห์วิธีอื่น ๆ (สุรพล ปธานวนิช, 2547, หน้า 44)

ในด้านการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ก็เกิดวิกฤตขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของภาครัฐก่อนการปฏิรูประบบราชการนั้นการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ในภาพรวมยังคงเป็นการบรรเทาทุกข์ผู้เดือดร้อนอยู่ยังไม่มีลักษณะที่ชุมชนเป็นฐานของบริการแต่อย่างใด และใช้สังคมสงเคราะห์เฉพาะรายเป็นวิธีการหลักและในส่วนของงานปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ของภาคเอกชนนั้นก็จัดเป็นวิกฤตในทางคุณภาพกล่าวคือองค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชนในประเทศ แม้จะมีกว่า 6,000 แห่งก็ตาม แต่ส่วนใหญ่ก็ให้ทุนการศึกษาและสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย จึงไม่อาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาคได้นอกจากนี้นักสังคมสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงาน ก็ยังประสบวิกฤตทางอัตลักษณ์อีกด้วยกล่าวคือไม่อาจแสดงตัวตนให้สาธารณชนรับรู้อย่างชัดเจน ได้ว่าสังคมสงเคราะห์ทำอะไรให้เป็นประโยชน์แก่สังคมบ้าง

สำหรับสังคมไทยเพิ่งมีการจัดทำ “แผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2530-2534)” เพื่อเป็นแผนแม่บทชี้แนะแนวทางการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ให้กับองค์กรต่าง ๆ ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) โดยคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติกรมประชาสงเคราะห์กระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) ได้มีการจัดทำ “แผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2530-2534)” เพื่อเป็นแผนแม่บทชี้แนะแนวทางการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ให้กับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน สามารถนำไปปฏิบัติได้เมื่อเข้าสู่แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 2 ได้มีการเปลี่ยนชื่อแผนเป็น “แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539)” จะเห็นได้ว่า 2 ศตวรรษที่ผ่านมางานสวัสดิการสังคมไทยเป็นงานที่มีพัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยอยู่ภายใต้บทบาทของรัฐเป็นสำคัญกล่าวคือ

หลังการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมสังคมไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 7 และมีปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8-9 (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน) ในยุคนี้มีเหตุการณ์การเมืองที่สำคัญ คือ เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี พ.ศ. 2535 ส่งผลให้มีการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบการเมืองไทยขณะเดียวกันกระแสของโลกาภิวัตน์ ได้ส่งผลให้ระบบเสรีนิยมพัฒนาไปอย่างรวดเร็วภายใต้การเป็นสังคมข้อมูลข่าวสารสังคมบริโภค นิยมสังคมเงินตราผลกระทบที่สำคัญของกระแสโลกาภิวัตน์ คือ ทำให้สังคมเข้าสู่ภาวะไร้ระเบียบ

ปัญหาสังคมมีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเช่นปัญหายาเสพติดปัญหาความยากจนปัญหาการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของรัฐกับชุมชนปัญหาคอร์รัปชั่นฯลฯสังคมไทยในปัจจุบันจึงเป็นเสมือนรอยต่อระหว่างสังคมสมัยใหม่กับสังคมหลังสมัยใหม่รัฐเปลี่ยนนโยบายจากการเน้น “การพัฒนาเศรษฐกิจ” มาเป็น “การพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง” และการพัฒนาสังคมมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2540 มีสาระสำคัญในการให้สิทธิแก่ประชาชนในงานสวัสดิการสังคม (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2547, หน้า 35) ได้แก่

1. สิทธิการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่า (มาตรา 43)
2. สิทธิการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน (มาตรา 52)
3. สิทธิการคุ้มครองเด็กเยาวชนและบุคคลในครอบครัวจากการใช้ความรุนแรง (มาตรา 53)
4. สิทธิคนชราที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 54)
5. สิทธิคนพิการที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 55)
6. สิทธิการคุ้มครองและพัฒนาเด็กเยาวชนและครอบครัว (มาตรา 80)
7. สิทธิการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง (มาตรา 86)

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2546 รัฐได้มีการออกกฎหมายและการปรับปรุงกฎหมายสำคัญในงานด้านสวัสดิการสังคม 3 ฉบับได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมปี พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กปี พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุปี พ.ศ. 2546 รวมทั้งการปฏิรูประบบราชการเพื่อเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางลงสู่ส่วนท้องถิ่นการสร้างความปลอดภัยตัวในการปฏิบัติงานการเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณและการติดตามประเมินผลและการปรับเงินเดือนข้าราชการตามลักษณะงานและผลงานการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวทำให้รัฐจัดระเบียบกระทรวงใหม่ตามกลุ่มภารกิจจาก 14 กระทรวงเป็น 20 กระทรวง โดยกรมประชาสงเคราะห์จะถูกแยกออกจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมาเป็นกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

เมื่อใกล้สิ้นสุดแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540-2545) รัฐบาลของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับเลือกเข้ามาบริหารประเทศผลการดำเนินงานของรัฐบาลในรอบ 4 ปีที่ผ่านมารัฐบาลได้มีนโยบายทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาซ้ำซ้อนของสังคมไทยไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดโอกาสในชนบทเช่นความยากจนขาดโอกาสในการศึกษาและที่ทำกินปัญหาสุขภาพอนามัยปัญหาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินปัญหาที่อยู่

อาศัยปัญหาเสพติดปัญหาการค้ำมนุษย์รวมไปถึงการไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคม  
ของประชาชนการเร่งแก้ไขปัญหาโดยใช้นโยบายทางสังคมที่สำคัญคือ

1. นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง 30 บาทรักษาทุกโรค) ก่อนปี พ.ศ.  
2544 คนไทยจำนวนมากไร้หลักประกันสุขภาพคนไทยเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุขได้ด้วยความ  
ยากลำบากส่งผลให้ครอบคลุมกับประชากร 47 ล้านคนหรือร้อยละ 95 เหลืออีกประมาณ 2.8 ล้าน  
คนที่ยังหาตัวตนไม่เจอ

2. นโยบายการปฏิรูปการศึกษา นโยบายนี้เป็นการช่วยเหลือเด็กยากจนผู้ด้อยโอกาสให้  
สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี การนำเงินภาษีที่ได้จากการสลากกินแบ่ง  
รัฐบาลมาจัดสรรเป็นโครงการต่าง ๆ เช่นโครงการ 1 อำเภอ 1 ทุนโครงการทุนการศึกษาสถาน  
เด็กไทยโครงการโรงเรียนในฝันการดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้เด็กยากจนมีโอกาสทางการศึกษา

3. นโยบายการขึ้นทะเบียนคนจน ผลการดำเนินการรับลงทะเบียนข้อมูลประชาชนที่มี  
ปัญหาสังคมและความยากจนมีผู้มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 87,258,275 ราย มีจำนวนปัญหา  
12,198,333 ปัญหา ปัญหาหลักของการขึ้นทะเบียนคนจนคือปัญหาหนี้สินนอกระบบปัญหาการไร้  
ที่อยู่อาศัยและปัญหาความยากจน

4. นโยบายบ้านเอื้ออาทร-บ้านมั่นคง ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้มี  
รายได้น้อยเป็นปัญหาหลักของสังคมเมืองรัฐได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติดำเนินโครงการ  
บ้านเอื้ออาทรจำนวน 600,000 หน่วยใน 5 ปี (พ.ศ. 2546-2550) ผลการดำเนินงาน 2 ปีมีผู้มีสิทธิ  
ในบ้านเอื้ออาทร 411,759 รายทั่วประเทศ ขณะเดียวกันมีการพัฒนาที่อยู่อาศัยคนจนในชุมชน  
แออัดภายใต้โครงการบ้านมั่นคงส่งผลให้เกิด 2,000 ชุมชน 200 เมืองสามารถมีที่อยู่อาศัยภายใน  
ปี พ.ศ. 2551 เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างรอบด้าน (Cities without slums)

5. นโยบายการประกันการว่างงานการประกันอุบัติเหตุเอื้ออาทร รัฐบาลได้ขยายสิทธิ  
ประโยชน์ด้านการประกันว่างงานส่งผลให้ครอบคลุมกับแรงงานในระบบประกันสังคมทั้งหมด  
7.96 ล้านคนและการประกันอุบัติเหตุเอื้ออาทรเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้ได้รับ  
ความคุ้มครองจากการประกันภัยทั่วถึงทุกคนปัจจุบันครอบคลุมเพียง 589,007 ราย

6. นโยบายการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ (แรงงานเด็ก) การประกาศเจตนารมณ์และมอบ  
นโยบายเรื่องการป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นวาระแห่งชาติเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ.  
2547 ประเทศไทยถือเป็นประเทศต้นทางผ่านและปลายทางของขบวนการค้ำมนุษย์ปัจจุบัน  
อยู่ระหว่างการผลักดันให้มีการออกกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์และพัฒนา  
ระบบดูแลคุ้มครองเหยื่อการค้ำมนุษย์ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

สรุปได้ว่าพัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมของไทยจากอดีตถึงปัจจุบันถือได้ว่ายังก้าวไม่ทันกับสถานการณ์สังคมโลกซึ่งผู้ศึกษาขอตั้งประเด็นที่สำคัญคือ

1. การขาดความรู้ที่ถูกต้องต่องานสวัสดิการสังคม คนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องต่องานสวัสดิการสังคมเช่นความเชื่อที่ว่างานสวัสดิการสังคมคือการสงเคราะห์โดยแจกเงินสิ่งของสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและคิดว่างานสวัสดิการสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดสรรงบประมาณมาช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมซึ่งเป็นการใช้งบประมาณที่คาดการณ์ไม่ได้ในอนาคตอันส่งผลให้รัฐต้องรับภาระแบกค่าใช้จ่ายแบบไม่มีที่สิ้นสุดรัฐจึงจำเป็นต้องคิดอย่างรอบด้านในการจัดทำแผนงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อมาตรการการเงินการคลังในระยะยาวนอกจากนี้งานสวัสดิการสังคมมีความหมายทั้งมุมกว้างและมุมแคบขึ้นอยู่กับการนำเอามาใช้ของรัฐในแต่ละประเทศโดยทั่วไปรัฐมักจะเลือกทำโครงการบริการด้านการศึกษาและด้านสุขภาพซึ่งเป็นบริการพื้นฐานที่คนทุกคนในสังคมต้องได้รับอย่างเท่าเทียมกันเช่นการศึกษาภาคบังคับบริการสุขภาพที่มีมาตรฐานเป็นต้น

2. งานสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทุกคนในสังคม พัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมไทยถูกพัฒนาภายใต้ระบบความเชื่อที่ว่ารัฐมีหน้าที่จัดสวัสดิการให้กับประชาชนเป็นหลักดังจะเห็นได้จากทั้ง 3 ยุค รัฐจะทำหน้าที่แทรกแซงโดยผ่านระบบสถาบันองค์กรของรัฐเข้าไปจัดสวัสดิการโดยในยุคแรกและยุคที่สองจะเน้นที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ได้แก่ เด็ก สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ คนไร้ที่พึ่ง ฯลฯ แต่เมื่อเข้าสู่ยุคปัจจุบันวิธิต่างของรัฐได้ขยายมาสู่ประชาชนทั่วไปมากขึ้นดังปรากฏในแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2545-2549) รวมทั้งปรากฏในนโยบาย 30 บาทของรัฐบาลปัจจุบัน

3. กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนผ่านของงานสวัสดิการสังคมไทย กฎหมายรัฐธรรมนูญไทย ปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์สิทธิของประชาชนสิทธิของเด็กเยาวชนครอบครัวชุมชนคนพิการผู้สูงอายุต่อการได้บริการจากรัฐในด้านการศึกษาสาธารณสุขซึ่งเป็นการผลักดันให้นโยบายของรัฐตระหนักต่อการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคมไทยทุกคนและส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นพหุภาคีจากภาครัฐภาคเอกชนภาคประชาชนและภาคท้องถิ่นร่วมกัน

4. งานสวัสดิการสังคมกับงานสังคมสงเคราะห์จึงเปรียบเสมือนเป้าหมายทางสังคมและวิธีการที่ต้องดำเนินการควบคู่กัน ปัจจุบันสังคมไทยจะใช้คำว่างานสวัสดิการสังคมควบคู่กับงานสังคมสงเคราะห์คือคนทุกคนในสังคมไทยก็ควรได้รับสวัสดิการในฐานะสิทธิพลเมืองของรัฐ ขณะเดียวกันรัฐก็ต้องไม่ละเลยทอดทิ้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเพื่อไม่ให้เกิดการใช้มาตรฐานเชิงซ้อน

(Double standard) ดังนั้นรัฐจึงมักใช้มาตรฐานขั้นต่ำที่คนทุกคนควรจะได้รับบริการพื้นฐานจากรัฐเช่นการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี เป็นต้น รัฐจึงต้องมีบริการงานสังคมสงเคราะห์สำหรับช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเพื่อแก้ไขฟื้นฟูป้องกันและพัฒนากลุ่มนี้ขึ้นมาให้สามารถช่วยเหลือตนเองพัฒนาตนเองและพัฒนาสังคมได้ในระยะยาวฉะนั้นงานสวัสดิการสังคมกับงานสังคมสงเคราะห์จึงเป็นงานที่เกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกันดังจะเห็นได้จากปัจจุบันรัฐได้มีโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม (Social safety nets) เพื่อดูแลคนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ ให้ได้รับสิทธิบริการพื้นฐานเท่าเทียมกับประชาชนทั่วไปงานทั้งสองจึงมักจะถูกใช้คู่กันเสมอในลักษณะของงานสวัสดิการสังคมเป็นเป้าหมายทางสังคมขณะที่งานสังคมสงเคราะห์เป็นเครื่องมือที่ใช้วิธีการและกระบวนการพัฒนาคนไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืนบูรณาการระบบทรัพยากรในสังคมให้เกิดการจัดสรรอย่างเป็นธรรมกับทุกคนในสังคม

#### 8. การจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย

การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุไทยมีบริการหลักสำคัญอยู่ 3 รูปแบบ ดังนี้ (คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2550, หน้า 56)

1. การดูแลผู้สูงอายุในสถาบันเป็นหลัก (Institution care model) บริการสำคัญส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจหลักของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์หน่วยงานที่ดูแลคือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการบริการและสวัสดิการผู้สูงอายุที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นรูปธรรมได้แก่

1.1 บริการสถานสงเคราะห์เป็นบริการด้านที่อยู่อาศัยที่จัดให้กับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนเช่นถูกทอดทิ้งไม่มีที่อยู่อาศัยไม่มีผู้อุปการะดูแลบริการที่จัดให้ ได้แก่บริการด้านปัจจัยสี่ บริการตรวจสุขภาพทั่วไปการรักษาพยาบาลบริการด้านกายภาพบำบัดบริการให้คำปรึกษาแนะนำและการปรับตัว ฯลฯ ปัจจุบันสถานสงเคราะห์ของรัฐจำนวน 20 แห่งกระจายอยู่ทั่วประเทศสามารถรับผู้สูงอายุได้ประมาณ 3,000 บาทในปีงบประมาณ 2546 สถานสงเคราะห์จะถูกโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลดำเนินการจำนวน 13 แห่ง

1.2 ศูนย์บริการสังคมผู้สูงอายุ (Day center) เป็นบริการให้แก่ผู้สูงอายุที่อยู่กับครอบครัวได้มาใช้บริการและกิจกรรมภายในศูนย์ในลักษณะเข้าไปเย็นกลับบริการที่จัดให้ภายในศูนย์ได้แก่ บริการตรวจรักษาโรคบริการด้านกายภาพบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพบริการที่จัดให้ภายในศูนย์ ได้แก่บริการตรวจรักษาโรคบริการด้านกายภาพบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพบริการให้คำปรึกษาแนะนำบริการนันทนาการกิจกรรมเสริมรายได้บริการหน่วยเคลื่อนที่และบริการบ้านพักฉุกเฉิน ฯลฯ ปัจจุบันประเทศไทยมีศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุจำนวน 18 แห่งทั่วประเทศและ

หน่วยบริการ 1 แห่งสามารถให้บริการแก่ผู้สูงอายุได้ประมาณ 330,000 คนในปีงบประมาณ 2546 จะโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลดำเนินการจำนวน 9 แห่ง

1.3 ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชนเป็นการสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนของตนเองโดยวัดหรือสถาบันทางศาสนา เช่น โบสถ์มัสยิด ฯลฯ เป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมตามความต้องการของชุมชนปัจจุบันมีการตั้งศูนย์ประมาณ 200 แห่งทั่วประเทศ นอกจากบริการหลักดังกล่าวแล้วยังมีการให้บริการสงเคราะห์เครื่องอุปโภคบริโภค เครื่องช่วยความพิการอื่น ๆ บริการหน่วยเคลื่อนที่และการจัดอบรมดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

2. การดูแลผู้สูงอายุโดยลดการพึ่งพาสถาบัน (Deinstitutionalization) บริการดูแลผู้สูงอายุโดยลดการพึ่งพาสถาบันที่สำคัญคือบริการการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุอยู่ในครอบครัวในชุมชนโดยไม่ต้องเข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์บริการนี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุยากจนไม่มีรายได้ไม่มีผู้ดูแลเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2536 โดยรัฐจัดสรรให้เป็นเงินช่วยเหลือรายเดือน ๆ ละ 200 บาท/คนแบบตลอดชีพระยะแรกจัดสรรให้ 20,000 คน ใช้งบประมาณจำนวน 12 ล้านบาท (3 เดือน) และขยายเพิ่มขึ้นเรื่อยและในปี พ.ศ. 2542 เมื่อประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจรัฐได้เพิ่มเงินเบี้ยยังชีพเป็นเดือนละ 300 บาท/คน มีจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ 400,000 คน ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 1,101.6 ล้านบาท เมื่อรัฐมีการปฏิรูประบบราชการส่งผลให้ในปีงบประมาณ 2545 ได้มีการโอนภารกิจของบริการเบี้ยยังชีพจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์เดิม) ไปให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเบิกจ่ายให้กับผู้สูงอายุแทน

3. บริการประกันสังคมสำหรับผู้สูงอายุเนื่องจากสภาพปัญหาด้านรายได้ถือเป็นปัญหาหลักของผู้สูงอายุไทยและบริการที่รัฐจัดให้ผู้สูงอายุมักเป็นบริการที่มุ่งช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากจนขาดการอุปการะและช่วยเหลือตนเองไม่ได้ในรูปของการให้สิ่งของและบริการและในระยะหลังเปลี่ยนมาในรูปของเงินในโครงการเบี้ยยังชีพเมื่อคิดคำนวณออกมาเป็นตัวเงินแล้วจะมีจำนวนน้อยมากและไม่สามารถกระจายไปยังผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึงและเหมาะสมกับความต้องการของผู้สูงอายุในแต่ละสถานภาพได้

รัฐบาลจึงได้นำความคิดการสร้างหลักประกันโดยสร้างระบบให้ผู้ที่กำลังอยู่ในตลาดแรงงานช่วยกันออมเพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพสำหรับตนเองและบุคคลภายในกลุ่มเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในระดับมาตรฐานที่ไม่แตกต่างจากเดิมก่อนที่จะกลายเป็นผู้ไม่ได้ทำงานเนื่องจากความสูงอายุ (ปัทมาวดี โพนนกุล ชูชุกิ, 2552, หน้า 45)

การจัดสวัสดิการในสังคมไทยจะเป็นลักษณะผสมผสานใน 3 รูปแบบคือมีการช่วยเหลือประชาชน (Public assistance) บริการสังคม (Social service) และประกันสังคม (Social

insurance) โดยมีวิธีช่วยเหลือโดยการให้บริการ (Service) ให้การดูแล (Care) ให้สิ่งของ (Kinds) เงิน (Cash) แต่เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก่อให้เกิดปัญหาสังคมเกิดขึ้นมากมายตกเป็นภาระของรัฐในเรื่องการดูแลช่วยเหลือแม้จะมีภาคเอกชนมาแบ่งเบาในเรื่องของการประกันสังคมไปบ้างแต่ก็ยังไม่สามารถจัดสวัสดิการได้อย่างพอเพียงและทั่วถึงโดยเฉพาะในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม

#### 9. แนวคิดเกี่ยวกับบริการสังคม

##### ความหมายของบริการสังคม

Hall (1955, p.3) อาจารย์ภาควิชาสังคมศาสตร์ของ University of Liverpool ได้กล่าวถึงคำว่าบริการสังคมไว้ในตอนหนึ่งของหนังสือ The social services of modern England เมื่อหลายสิบปีก่อนว่าบริการสังคมเป็นคำที่ยังมีความหมายคลุมเครือไม่มีนิยามใดนิยามหนึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการว่าเป็นความหมายหนึ่งเดียวของคำว่า “บริการสังคม” แต่เป้าหมายของสิ่งทีเรียกว่าบริการสังคมก็ตรงกันคือการมุ่งหวังที่จะให้ผู้รับมีความเป็นอยู่ดีขึ้น The terms “social service” and “the social services” are relatively modern, having come into general use with the multiplication of public and voluntary provisions to further the well-being of members of the community which is one of the outstanding characteristic of our time. They are terms which are sometimes used rather vaguely, and universal agreement has not yet been reached as to which services should be classified as “social.”

Titmuss (1974, p.47) ปรมาจารย์ทางด้านนโยบายสังคมจาก London school of economics and political science เป็นอีกท่านหนึ่งมองว่าบริการสังคมกับสวัสดิการสังคมมีความหมายเหมือนหรือใกล้เคียงกัน We may regard the labels “social services” and “social welfare” as broadly synonymous.

นอกจากนี้ ระพีพรรณ คำหอม (2549, หน้า 6-27) ให้ความหมายหรือความเห็นในเชิงให้ความหมายของคำว่า “บริการสังคม” คือสิ่งที่จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้รับมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่นอกจากนี้บริการสังคมยังมีความหมายครอบคลุมการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่จัดให้มีอันประกอบด้วยการนำส่งสิ่งที่จัดให้มีขึ้นไปยังกลุ่มเป้าหมายการทำให้กลุ่มเป้าหมายเข้าถึงสิ่งที่จัดให้มีขึ้นและการให้บริการสิ่งที่จัดให้มีขึ้นแก่กลุ่มเป้าหมาย ณ ที่ตั้งของผู้ให้บริการโดยที่

1. ตัวสิ่งที่จัดให้มีขึ้นก็คือ โครงการหรือกิจกรรมดำเนินงานที่แปลงหรือผลิตสร้างมาจากแนวคิด/ นโยบายสวัสดิการสังคมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้รับที่เป็นกลุ่มเป้าหมายมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ตัวอย่างสิ่งที่จัดให้มีขึ้นดังกล่าวก็อาทิบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า



(30 บาทรักษาทุกโรค) โครงการบ้านเอื้ออาทรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ/ คนพิการ รถเมล์ฟรี  
รถไฟฟรี

2. การนำส่งสิ่งที่จัดให้มีขึ้นไปยังกลุ่มเป้าหมายก็คือ การนำส่งสิ่งที่จัดให้มีขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมดำเนินงานที่แปลงมาจากแนวคิด/ นโยบายสวัสดิการสังคมไปสู่กลุ่มเป้าหมายเพื่อให้เขาเหล่านั้นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ตัวอย่างการนำส่งดังกล่าวก็คือ การออกไปให้บริการของหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ของมูลนิธิแพทย์อาสาสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี (พอ.สว.) ในพื้นที่ชนบทห่างไกล

3. การทำให้กลุ่มเป้าหมายเข้าถึงสิ่งที่จัดให้มีขึ้นก็คือ การทำให้กลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะคนยากจนคนตกทุกข์ได้ยากคนด้อยโอกาสเข้าถึงสิ่งที่จัดให้มีขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมดำเนินงานที่แปลงมาจากแนวคิด/ นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อให้เขาเหล่านั้นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ตัวอย่างการทำให้กลุ่มเป้าหมายเข้าถึงสิ่งที่จัดให้มีขึ้นดังกล่าวก็คือการให้ประชาชนคนไทยทุกคนที่ยังไม่มีสิทธิใด ๆ จากหลักประกันอื่นเป็นผู้มีสิทธิตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าการให้เด็กทุกคนเรียนฟรี 15 ปี การให้สิทธิคนพิการได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

4. การให้บริการสิ่งที่จัดให้มีขึ้นแก่กลุ่มเป้าหมาย ณ ที่ตั้งของผู้ให้บริการ ก็คือ การนำสิ่งที่จัดให้มีขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมดำเนินงานที่แปลงมาจากแนวคิด/ นโยบายสวัสดิการสังคมออกมาให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ ณ ที่ตั้งของหน่วยงานหรือจุดที่ให้บริการตัวอย่างการให้บริการสิ่งที่จัดให้มีขึ้นดังกล่าวก็คือการให้บริการแก่ผู้ป่วยของบุคลากรทางการแพทย์ในโรงพยาบาลการให้บริการผู้สูงอายุคนพิการที่มาติดต่อ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่บริการสังคมจึงมีลักษณะเป็นชุดหรือระบบที่ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 6 องค์ประกอบ คือ ผู้เข้ามารับหรือใช้บริการผู้ปฏิบัติงานบริการองค์การบริการผลิตภัณฑ์บริการการบริการและสภาพแวดล้อมของการบริการโดยที่

**ผู้เข้ามารับหรือใช้บริการ** ก็คือ ผู้ที่เข้ามาแจ้งความประสงค์หรือความต้องการเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานบริการตอบสนองตามความต้องการของตนตามข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม ปี พ.ศ. 2550 ผู้ที่เข้ามารับหรือใช้บริการด้านสวัสดิการสังคม/ บริการสังคมจะหมายถึงผู้ที่อยู่ในสภาวะยากลำบากหรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือเช่นเด็กเยาวชนคนชรา ผู้ยากไร้ผู้พิการหรือทุพพลภาพผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศที่นอกเหนือจากนี้ต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด

**ผู้ปฏิบัติงานบริการ** ก็คือ ผู้ที่ให้บริการหรือผู้ที่รับความจำเป็นของผู้ที่เข้ามาใช้บริการ แล้วนำไปปฏิบัติให้ตรงความต้องการของผู้ที่เข้ามาใช้บริการตำแหน่งงานที่สำคัญของผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม/ บริการสังคมที่สำคัญก็อาทินักสังคมสงเคราะห์อาสาสมัครนักบริหารงานสวัสดิการสังคมผู้จัดการรายกรณีหรือ Case manager โดยผู้ที่เป็นนักสังคมสงเคราะห์ต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีสาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์หรือที่ผ่านการฝึกอบรมด้านสังคมสงเคราะห์หรือมีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด (สุรางค์รัตน์ วศินารมณ, 2554, หน้า 42)

**องค์การบริการ** ก็คือ หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม/ บริการสังคมและองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม/ บริการสังคมตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมปี 2546

**ผลิตภัณฑ์บริการ** ก็คือ สิ่งที่เกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมดำเนินงานที่แปลงหรือผลิตสร้างมาจากแนวคิด/ นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อให้ผู้รับมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ผลิตภัณฑ์บริการนี้มีทั้งสิ่งที่จับต้องได้และสิ่งที่จับต้องไม่ได้ อาทิ การจัดการศึกษาส่งเสริมการศึกษาการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กเยาวชนสตรีและผู้สูงอายุการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ประสบปัญหาสังคม

**การบริการ** ก็คือ การกระทำกิจกรรมใด ๆ ด้วยร่างกายของผู้ปฏิบัติงานบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ที่เข้ามาใช้หรือรับบริการให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วและมีความพึงพอใจ อาทิ การให้บริการแก่ผู้ป่วยของบุคลากรทางการแพทย์ในโรงพยาบาลการให้บริการของหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ของมูลนิธิแพทย์อาสาสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี (พอ.สว.) ณ จุดที่ออกไปให้บริการการให้บริการผู้สูงอายุคนพิการที่มาติดต่อ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่องค์ประกอบสำคัญของการบริการในความหมายนี้มี 2 องค์ประกอบ

องค์ประกอบแรก คือ การปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่องค์การบริการกำหนดไว้ อาทิ มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้รับบริการทราบสิทธิข้อมูลข่าวสารจัดลำดับก่อน-หลังในการให้บริการเพื่อให้ผู้รับบริการได้รับการตามที่คาดหวังด้วยความสะดวกรวดเร็ว

องค์ประกอบที่สอง คือ การแสดงออกทางพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานบริการด้วยการแต่งกายที่เหมาะสมสะอาดเรียบร้อยมีสีหน้าและแววตาที่เป็นมิตรกิริยา ท่าทางสุภาพยิ้มแย้มแจ่มใสพูดจาด้วยน้ำเสียงชัดถ้อยชัดคำและให้เกียรติมีความกระตือรือร้นในการให้บริการตรงต่อเวลาเอาใจใส่และให้ความสำคัญต่อผู้รับบริการโดยไม่เลือกปฏิบัติเพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับผู้ที่เข้ามาใช้บริการ

**สภาพแวดล้อมของการบริการ** ก็คือ องค์ประกอบที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทำให้บริการอาทิที่จอดรถสำหรับผู้มารับบริการสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการผู้สูงอายุผู้ด้อยโอกาส และเครื่องใช้สำนักงานป้ายและเอกสารประชาสัมพันธ์ที่นึ่งคอยรับบริการตามจุดต่าง ๆ บริการน้ำดื่มพร้อมภาชนะใส่ที่ถูกสุขลักษณะห้องน้ำสำหรับผู้เข้ามาใช้บริการ

ฉะนั้นการจัดการบริการสังคมที่ดีจึงต้องให้ความสำคัญกับทุกองค์ประกอบของบริการสังคมไม่ว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติงานบริการองค์การบริการผลิตภัณฑ์บริการการบริการและสภาพแวดล้อมของการบริการเมื่อองค์ประกอบเหล่านี้ได้รับการจัดการอย่างเป็นระบบแล้วผลิตภัณฑ์บริการหรือบริการสังคมที่ออกมาก็น่าจะเป็นบริการสังคมที่มีคุณภาพ

### **บริการสังคมกับสวัสดิการสังคม**

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมปี พ.ศ. 2546 และข้อกำหนด

คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคมปี พ.ศ. 2550 ได้ให้ความหมายคำว่าสวัสดิการสังคมไว้ว่า “สวัสดิการสังคมหมายถึงระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันการแก้ไขปัญหาการพัฒนาและการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึงเหมาะสมเป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษาสุขภาพอนามัยที่อยู่อาศัยการทำงานและการมีรายได้มั่นคงนันทนาการกระบวนการยุติธรรมและบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับและการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ”

จากความหมายข้างต้นก็อาจกล่าวได้ว่าสวัสดิการสังคมและบริการสังคมเป็นสิ่งเดียวกัน คือ ต่างเป็นสิ่งที่จัดให้มีขึ้นเพื่อต้องการให้ผู้รับมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงไปกว่าที่เป็นอยู่ โดยสิ่งที่จัดให้มีขึ้นเพื่อต้องการให้ผู้รับมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงไปกว่าที่เป็นอยู่นี้ เมื่ออยู่ในระดับที่เป็นแนวคิดหรือนโยบายเราเรียกว่าสวัสดิการสังคมแต่เมื่อใดก็ตามที่แนวคิดหรือนโยบายที่ต้องการให้ผู้รับมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงไปกว่าที่เป็นอยู่ถูกแปลงออกมาเป็นรูปธรรมในลักษณะของโครงการหรือกิจกรรมดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาสุขภาพอนามัยที่อยู่อาศัยการทำงานและการมีรายได้มั่นคงนันทนาการกระบวนการยุติธรรมและบริการทางสังคมทั่วไปแล้วเราจะเรียกสิ่งนั้นว่าบริการสังคมเปรียบได้กับแมลงชนิดหนึ่งที่เมื่อแรกเกิดอาศัยอยู่ในน้ำ เราเรียกว่า ลูกน้ำ แต่พอโตขึ้นบินได้ไม่ได้อยู่ในน้ำเราเรียกมันว่ายุงกระบวนการที่แนวคิดหรือนโยบายที่ต้องการให้ผู้รับมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงไปกว่าที่เป็นอยู่ถูกแปลงมาเป็นบริการสังคมดังกล่าว Kidneight เรียกว่า Social work administration (Skidmore, 1983, pp. 4-5)

อย่างไรก็ตามภายใต้ขอบเขตและปริมาณของสวัสดิการสังคมบริการสังคม (Social services) มิได้เป็นเพียงรูปธรรมเดียวของสวัสดิการสังคมดังที่ระบุไว้ใน มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมปี พ.ศ. 2546 รูปธรรมของสวัสดิการสังคม ยังมีสิ่งทีเรียกว่าประกันสังคม (Social insurance) และการช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) เป็นองค์ประกอบรวมอยู่ด้วยรูปธรรมทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวของสวัสดิการสังคมมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

**บริการสังคม** เป็นรูปธรรมของสวัสดิการสังคมที่เป็นสิทธิพื้นฐานในเรื่องการศึกษา สุขภาพอนามัยที่อยู่อาศัยการทำงานและการมีรายได้ในนันทนาการกระบวนการยุติธรรมและบริการทางสังคมทั่วไปที่ประชาชนทุกคนจะได้รับเสมอกันทั้งแบบให้เปล่าหรือแบบที่เสียค่าใช้จ่ายแต่ราคาถูกลงกว่าการซื้อจากระบบตลาด

**ประกันสังคม** เป็นรูปธรรมของสวัสดิการสังคมที่มุ่งคุ้มครองผู้มีรายได้ 3 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มผู้ใช้แรงงานกลุ่มข้าราชการและลูกจ้างประจำในหน่วยงานของรัฐและประชาชนทั่วไปให้ยังคงมีหลักประกันที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามสมควรหากต้องสูญเสียรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพโดยการคุ้มครองจะกระทำในรูปของกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายติดคณะรัฐมนตรีหรือโดยหน่วยงานของรัฐและมักกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องร่วมสมทบในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่กองทุนนั้น ๆ กำหนด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553, หน้า 80-94) อาทิ

1. กองทุนสำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงานประกอบด้วยกองทุนประกันสังคมกองทุนเงินทดแทนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนงานไปทำงานต่างประเทศ
2. กองทุนสำหรับกลุ่มข้าราชการ/ ลูกจ้างประจำส่วนราชการประกอบด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้างประจำส่วนราชการ
3. กองทุนสำหรับกลุ่มประชาชนทั่วไปประกอบด้วยกองทุนรวมเพื่อเกษียณอายุกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนกองทุนทวิสุขกองทุนการออมแห่งชาติ

**การช่วยเหลือทางสังคม** เป็นรูปธรรมของสวัสดิการสังคมที่มุ่งดูแลคนตกทุกข์ได้ยาก คนด้อยโอกาส อาทิ กลุ่มเด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ สตรี ผู้พิการ คนยากจน ผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ โดยผู้รับความช่วยเหลือต้องถูกตรวจสอบหรือ Means test ก่อนว่าจนจริง เด็ดร้อนจริงจึงได้รับการช่วยเหลือซึ่งอาจอยู่ในรูปของตัวเงินสิ่งของหรืออื่น ๆ ตามความเหมาะสม

ที่กล่าวมาข้างต้น คือ รูปธรรมของสวัสดิการสังคมที่หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม/ บริการสังคมและองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงาน

ด้านการจัดสวัสดิการสังคม/ บริการสังคมจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้รับหรือใช้บริการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่โดยบริการสังคมเป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนจะได้รับเสมอกัน ส่วนประกันสังคมผู้รับประโยชน์ต้องร่วมสมทบจ่ายตามข้อกำหนดที่กองทุนนั้น ๆ กำหนดขณะที่การช่วยเหลือทางสังคมผู้รับการช่วยเหลือต้องถูกตรวจสอบก่อนว่าจนจริงเดือดร้อนจริงจึงได้รับการช่วยเหลือ

ความแตกต่างระหว่างความเป็นสวัสดิการสังคมกับบริการสังคมได้ยังปรากฏอยู่ทั่วไปในเอกสารทางการของหน่วยราชการ เช่น ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมปี พ.ศ. 2546 และข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคมปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดว่าสวัสดิการสังคมเป็นระบบการจัดบริการทางสังคมแต่กลับให้ความหมายการจัดสวัสดิการสังคมว่าเป็นการจัดบริการสวัสดิการสังคมแทนที่จะเป็นการจัดบริการทางสังคมขณะเดียวกันก็ให้ความหมายบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบากหรือที่จำต้องได้รับความช่วยเหลือว่าเป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคมแทนที่จะเป็นผู้รับบริการทางสังคมเป็นต้น

อีกคำหนึ่งที่น่าจะนำมากล่าวถึงในที่นี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนคือคำว่า Social work หรือสังคมสงเคราะห์คำนี้ แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 4 (ปี 2545-2549) ได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง “ศาสตร์และศิลป์ทางวิชาชีพในการป้องกันแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาบุคคลกลุ่มชุมชนทั้งที่ประสบและไม่ประสบปัญหาความเดือดร้อนให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมเพื่อช่วยเหลือตนเองครอบครัวและชุมชนตลอดจนสามารถปรับตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีในสังคมต่อไป” สำหรับ Social worker หรือนักสังคมสงเคราะห์พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมปี พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมายของนักสังคมสงเคราะห์ไว้ว่านักสังคมสงเคราะห์ คือ “ผู้ซึ่งปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี สาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์หรือที่ผ่านการฝึกอบรมด้านสังคมสงเคราะห์ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดหรือที่มีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

#### **องค์ประกอบ/ ขอบเขตของบริการสังคม**

Kahn and Kamerman (1977, pp1-19) ได้ทำการศึกษาระบบบริการสังคมของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปตะวันตกและอเมริกาซึ่งเป็นสังคมอุตสาหกรรมที่มีระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยและแบบสังคมนิยมจำนวน 8 ประเทศได้ข้อสรุปว่าบริการสังคมมีองค์ประกอบที่เป็นบริการพื้นฐานซึ่งต้องบริการให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างน้อย 6 ประการด้วยกัน คือ 1) บริการด้านการศึกษา 2) บริการด้านการกระจายรายได้หรือการสร้างควมมั่นคง

ทางสังคมเป็นบริการที่มีแผนงานครอบคลุมถึงการประกันรายได้และการให้ความช่วยเหลือกัน  
ในสังคม 3) บริการด้านสุขภาพอนามัย 4) บริการด้านที่อยู่อาศัย 5) บริการด้านการจ้างงานและ  
การฝึกอบรมและ 6) บริการสังคมส่วนบุคคลหรือ Personal social service

ส่วนบริการสังคมในประเทศกำลังพัฒนา คาร์น กล่าวว่าบริการสังคมจะเป็นบริการย่อย  
หรือ Sub category เรียกว่าบริการสวัสดิการสังคมหรือ Social welfare services ซึ่งจะรวมอยู่ใน  
บริการสังคม 5 สาขา คือ 1) บริการรักษาความมั่นคงทางด้านรายได้และความมั่นคงทางสังคม  
2) แผนงานด้านสุขภาพอนามัยของรัฐ 3) บริการด้านการศึกษาโดยรัฐ 4) กิจกรรมด้านที่อยู่อาศัย  
ทั้งหมดของรัฐและ 5) เกี่ยวกับการจ้างงาน

ขณะที่องค์ประกอบของบริการสังคมแบบ Social safety net ตามแนวคิดของ  
ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อการจัดสวัสดิการสังคม  
ในประเทศไทยนั้นประกอบด้วย 1) บริการด้านการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการ 2) บริการด้าน  
สาธารณสุขโดยกระทรวงสาธารณสุข 3) บริการด้านการเคหะสงเคราะห์โดยการเคหะแห่งชาติ  
และธนาคารอาคารสงเคราะห์ และ 4) บริการด้านการจัดหางานโดยกระทรวงแรงงานและ  
5) การบริการข่าวสารข้อมูลเพื่อสวัสดิภาพของประชาชนในจำนวนนี้ โครงการบางส่วนก็  
คาบเกี่ยวกับการสงเคราะห์ประชาชน อาทิ การบริการให้ความช่วยเหลือแก่เด็กคนชราคนพิการ  
นอกจากนี้องค์ประกอบของบริการสังคมแบบ Social safety net ยังอาจครอบคลุมถึงบริการ  
สิ่งอำนวยความสะดวกและปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีวิต (อาทิ ไฟฟ้า ประปา) และบริการ  
ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (อาทิ บริการของตำรวจ) ข่าวสารเพื่อสวัสดิภาพของ  
ประชาชนบริการของทหารในการรักษาความมั่นคงของประเทศ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2550,  
หน้า 19)

สำหรับประเทศไทยถ้าพิจารณาจากความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคมตาม  
พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมปี พ.ศ. 2546 และข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริม  
การจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม ปี พ.ศ. 2550 ดังกล่าว  
ข้างต้นผู้วิจัยเห็นว่าองค์ประกอบ/ขอบเขตของสวัสดิการในส่วนที่เป็นบริการสังคมตามกฎหมาย  
ไทยประกอบด้วยบริการสังคม 7 ด้าน คือ 1) ด้านการศึกษาบริการสังคม 2) ด้านสุขภาพอนามัย  
บริการสังคม 3) ด้านที่อยู่อาศัยบริการสังคม 4) ด้านการทำงานและการมีรายได้บริการสังคม  
5) ด้านนันทนาการบริการสังคม 6) ด้านกระบวนการยุติธรรมและ 7) บริการทางสังคมทั่วไป  
ที่นอกเหนือจากนี้ถือว่าเป็นบริการสังคมที่ไม่ใช่บริการสังคมตามความหมายนี้อาการที่ศาลหรือ  
พนักงานคุมประพฤติกำหนดให้ผู้กระทำผิดในคดีอาญาทำงานบริการสังคมให้แก่ชุมชน หรือ  
องค์กรสาธารณกุศลแทนวิธีการลงโทษจำคุก หรือเสียค่าปรับโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน หรือค่าจ้าง

ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือการทำงานบริการสังคมของอาสาสมัคร/ ผู้ที่มีจิตอาสาที่ไม่เกี่ยวกับบริการทั้ง 7 ด้านดังกล่าวข้างต้นส่วนการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่เกี่ยวกับบริการทั้ง 7 ด้านดังกล่าวข้างต้นก็ไม่ถือว่าเป็นบริการสังคมที่เป็น Social services แต่น่าจะเรียกว่าเป็นบริการสาธารณะหรือ Public services มากกว่า

สำหรับการขับเคลื่อนให้บริการสังคมแต่ละด้านไปสู่กลุ่มเป้าหมายในระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันพอจะยกตัวอย่างให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ ดังนี้

**บริการสังคมด้านการศึกษา** บริการสังคมด้านนี้ก็อาทิการเรียนฟรี 15 ปี การให้สิทธิคนพิการได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา โครงการนักเรียนและแอร์โฮสเตสเอื้ออาหารโครงการคอมพิวเตอร์ไอซีทีเพื่อคนไทย โครงการหนังสือคอมพิวเตอร์เอื้ออาหารโครงการ 1 อำเภอ 1 ทุนโครงการสนับสนุนการศึกษาแก่ลูกผู้มีรายได้น้อย

**บริการสังคมด้านสุขภาพอนามัย** บริการสังคมด้านนี้ก็อาทิการรักษาพยาบาลในระบบสวัสดิการข้าราชการการรักษาพยาบาลในระบบประกันสังคมการรักษาพยาบาลในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าโครงการน้ำดื่มเอื้ออาหารการสาธารณสุขการอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล

**บริการสังคมด้านที่อยู่อาศัย** บริการสังคมด้านนี้ก็อาทิโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยในชนบทตามแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียงโครงการบ้านเอื้ออาหารโครงการบ้านมั่นคงการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

**บริการสังคมด้านการทำงานและการมีรายได้** บริการสังคมด้านนี้ก็อาทิโครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรโครงการแท็กซี่เอื้ออาหารโครงการส่งเสริมการฝึกอบรมและการพัฒนาอาชีพการบริการข่าวสารแรงงานการจัดหางาน

**บริการสังคมด้านนันทนาการ** บริการสังคมด้านนี้ก็อาทิการจัดกิจกรรมนันทนาการเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจการบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจการส่งเสริมกีฬาบำรุงการกีฬา

**บริการสังคมในกระบวนการยุติธรรม** บริการสังคมในกระบวนการยุติธรรมส่วนใหญ่เป็นงานที่ดำเนินการโดย 5 สถาบันหลักคือ 1) ตำรวจบริการสังคมในส่วนนี้ก็อาทิการติดตามผู้สูญหายโครงการฝากบ้านไว้กับตำรวจโครงการอาสาสมัครแจ้งข่าวอาชญากรรมการสงเคราะห์เด็กพดหลง/แว่วอน 2) อัยการบริการสังคมในส่วนนี้ก็อาทิการช่วยเหลือทางกฎหมายการจัดหาทนาย ให้แก่ผู้ยากไร้งานคุ้มครองดูแลบุคคลในกรณีต่าง ๆ โดยเฉพาะบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ 3) ทนายความบริการสังคมในส่วนนี้ก็อาทิงานช่วยเหลือทางกฎหมายทนายอาสาความสำนักงานศาล 4) ศาลบริการสังคมในส่วนนี้ก็อาทิการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่

ประชาชนการจัดหาหนายความให้แก่ผู้ยากไร้ และ 5) กรมราชทัณฑ์/ กรมคุมประพฤติ/ กรมพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชนซึ่งจัดให้เฉพาะผู้กระทำความผิดและถูกคุมขัง/ คุมประพฤติ บริการสังคมในส่วนนี้ก็อาที่ร้านสงเคราะห์การฝึกอาชีพการศึกษาและอบรมพัฒนาจิตใจการให้ทุน ประกอบอาชีพการจัดหางานการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดการจัดบริการด้านอาหารการ รักษาพยาบาล

**บริการสังคมทั่วไป** บริการสังคมด้านนี้ก็อาที่โครงการธนาคารประชาชนโครงการ กองทุนหมู่บ้านโครงการประกันภัยเื้ออาทรโครงการ SML บริการช่วยเหลือผู้ประสบภัยบริการ สำหรับผู้ทุพพลภาพบริการสำหรับผู้ไร้ที่อยู่อาศัยบริการสำหรับผู้สูงอายุสวัสดิการสำหรับ สตรีบริการสำหรับเด็กและเยาวชนบริการสำหรับชาวเขา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการจัดบริการสังคมมีความจำเป็นกับคุณภาพชีวิตของคนโดยทั่วไป จึงเห็นความสำคัญของการประเมินผลการบริหารงานด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดี

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการ

### ความหมายการให้บริการ

คำว่า “บริการ” มีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน ดังนี้

วีรพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์ (2553) ได้กล่าวว่าบริการหมายถึงสิ่งที่ไม่มีความจำเป็นต้องไม่ได้ และเป็นสิ่งที่ไม่ถาวรเป็นสิ่งที่เสื่อมสลายไปอย่างรวดเร็วบริการเกิดขึ้นจากการปฏิบัติของ ผู้ให้บริการโดยส่งมอบการบริการนั้นไปยังผู้รับบริการหรือลูกค้าเพื่อใช้บริการนั้น ๆ โดยทันที หรือภายในระยะเวลาเกือบจะทันทีที่มีการให้บริการ

จิตตินันท์ เดชะคุปต์ (2551, หน้า 7) กล่าวว่า การบริการไม่ใช่สิ่งที่มีตัวตน แต่เป็น กระบวนการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้รับบริการกับผู้ให้บริการ หรือในทางกลับกัน ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ จะต้องมี การตอบสนองของความต้องการ อย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุผลสำเร็จ

อดุลย์ จาตุรงค์กุล (2550) ได้กล่าวว่าบริการหมายถึงปฏิบัติการหรือการกระทำที่ฝ่ายหนึ่ง เสนอให้กับฝ่ายหนึ่งโดยเป็นสิ่งจำเป็นไม่ได้และไม่ทำให้เกิดมีความเป็นเจ้าของแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

วีระรัตน์ กิจเลิศไพโรจน์ (2550) ได้กล่าวว่าบริการคือการปฏิบัติที่ฝ่ายหนึ่งเสนอให้ อีกฝ่ายหนึ่งโดยสิ่งที่เสนอให้นั้นเป็นการกระทำหรือการปฏิบัติที่ผู้รับบริการไม่สามารถนำไป ครอบครองได้



อเนก สุวรรณบัณฑิต และภาสกร อุดลพัฒน์กิจ (2550, หน้า 18) กล่าวว่า Lehtinen ให้คำนิยามว่า การบริการ หมายถึงกิจกรรมหนึ่ง หรือชุดของกิจกรรมหลายอย่าง ที่เกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือวัตถุอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจการบริการ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาพฤติกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริการ

สมเดช มุงเมือง (2549, หน้า 4) กล่าวว่า การบริการ ใ้ว่ากิจกรรม หรือกระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลหรือองค์กร เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลอื่น และก่อให้เกิดความต้องการของผู้ที่แสดงเจตจำนงให้ได้จริงกับสิ่งที่บุคคลนั้นคาดหวังไว้ พร้อมทั้งทำให้บุคคลดังกล่าวเกิดความรู้สึกที่ดี และประทับใจต่อสิ่งที่ได้รับในเวลาเดียวกัน ในความหมายนี้จะครอบคลุมการบริการทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการบริการทั่วไปหรือการบริการเชิงพาณิชย์

สรุปได้ว่า การบริการ หมายถึง การกระทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นกระบวนการ ส่งมอบที่ไม่มีตัวตน ไม่สามารถจับต้องได้ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ซึ่งการส่งมอบจากผู้ให้บริการนั้นต้องตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้ตรงตามความต้องการ และส่งผลให้เกิดความพึงพอใจจากการกระทำนั้นได้เป็นอย่างดี

### **หลักการให้บริการ**

สมเดช มุงเมือง (2549, หน้า 42) กล่าวว่า การบริการที่มีประสิทธิภาพไว้ว่า การบริการอันเป็นการให้ความช่วยเหลือ หรือการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นนั้น จะต้องมียุติธรรมปฏิบัติไม่ใช่ว่าการให้ความช่วยเหลือ หรือการทำประโยชน์ต่อผู้อื่น จะเป็นไปตามใจของเรา ผู้ซึ่งเป็นผู้ให้บริการ โดยทั่วไปหลักการให้บริการมีข้อควรคำนึง ดังนี้

1. สอดคล้องตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ การให้บริการต้องคำนึงถึงผู้รับบริการเป็นหลักจะต้องนำความต้องการของผู้รับบริการมาเป็นข้อกำหนดในการให้บริการ แม้ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือที่เราเห็นว่าดีและเหมาะสมแก่ผู้รับบริการเพียงใด แต่ถ้าผู้รับบริการไม่สนใจไม่ให้ความสำคัญ การบริการนั้นก็อาจจะไร้ค่า
2. ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพอใจ คุณภาพ คือ ความพอใจของลูกค้าเป็นหลักเบื้องต้น เพราะฉะนั้น การบริการจะต้องมุ่งให้ผู้รับบริการเกิดความพอใจ และถือเป็นหลักสำคัญในการประเมิน ผลการให้บริการ ไม่ว่าเราจะตั้งใจให้บริการมากมายเพียงใด แต่ก็ยังเป็นเพียงด้านปริมาณ แต่คุณภาพของบริการวัดได้ด้วยความพอใจของลูกค้า
3. ปฏิบัติโดยถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วน การให้บริการซึ่งจะสนองตอบความต้องการและความพอใจของผู้รับบริการที่เห็นได้ชัด คือ การปฏิบัติที่ต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องและสมบูรณ์ครบถ้วน เพราะหากมีข้อผิดพลาดขาดตกบกพร่องแล้ว ก็ยากที่จะทำให้ลูกค้าพอใจ แม้จะมีคำขอโทษขออภัยก็ได้รับเพียงความเมตตา

4. เหมาะสมแก่สถานการณ์ การให้บริการที่รวดเร็ว ส่งสินค้าหรือให้บริการตรงตามกำหนดเวลาเป็นสิ่งสำคัญ ความล่าช้าไม่ทันกำหนด ทำให้เป็นการบริการที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ นอกจากการส่งสินค้าทันกำหนดเวลาแล้วยังจะต้องพิจารณาถึงความเร่งรีบของลูกค้าและสนองตอบให้รวดเร็วก่อนกำหนดด้วย

5. ไม่ก่อผลเสียหายแก่บุคคลอื่น ๆ การให้บริการในลักษณะใดก็ตามจะต้องพิจารณาโดยรอบคอบรอบด้าน จะมุ่งแต่ประโยชน์ที่จะเกิดแก่ลูกค้าและฝ่ายเราเท่านั้นไม่เป็นการเพียงพอจะต้องคำนึงถึงผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย รวมทั้งสังคมและสิ่งแวดล้อมจึงควรยึดหลักในการให้บริการว่าจะระมัดระวังไม่ทำให้เกิดผลกระทบทำความเสียหายให้แก่บุคคลอื่น ๆ ด้วย

กัตัญญุ หิริญญสมบุรณ (2556, หน้า 13) กล่าวถึงการให้บริการสรุปได้ ดังนี้

1. หลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่กล่าวคือประโยชน์และบริการที่องค์การจัดให้นั้นจะต้องตอบสนองความต้องการของบุคคลเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดมิใช่เป็นการจัดให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะมิฉะนั้นแล้วนอกจากจะไม่เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้อำนวยประโยชน์และบริการแล้วยังไม่คุ้มค่ากับการดำเนินงานนั้น ๆ

2. หลักความสม่ำเสมอกล่าวคือการให้บริการต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอมิใช่ทำ ๆ หยุด ๆ ตามความพอใจของผู้บริการหรือผู้ปฏิบัติ

3. หลักความเสมอภาคบริการที่จัดนั้นจะต้องให้แก่ผู้มาใช้บริการทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

4. หลักความประหยัดค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการบริการจะต้องไม่มากจนเกินกว่าผลที่จะได้รับ

5. หลักความสะดวกบริการที่จัดให้แก่ผู้รับบริการจะต้องเป็นไปในลักษณะปฏิบัติได้ง่ายสะดวกสบายสิ้นเปลืองทรัพยากรไม่มากนักทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาระยุ่งยากให้แก่ผู้บริการหรือผู้ให้บริการมากจนเกินไป

สมิต รัชฎุกร (2550, หน้า 13) ได้กล่าวว่าการบริการเป็นการปฏิบัติงานที่กระทำหรือติดต่อเกี่ยวข้องกับผู้ใช้บริการการให้บริการแก่บุคคลต่าง ๆ ได้ใช้ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่งทั้งด้วยความพยายามใด ๆ ก็ตามด้วยวิธีการหลากหลายในการทำให้บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับความช่วยเหลือจัดได้ว่าเป็นการให้บริการทั้งสิ้นการจัดอำนวยความสะดวกการสนองความต้องการของผู้ใช้บริการก็เป็นการให้บริการการให้บริการจึงสามารถดำเนินการได้หลากหลายวิธีจุดสำคัญคือ เป็นการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ

เลื่อมใส ใจแจ้ง (2546, หน้า 31-34) ได้เสนอแนวความคิดในการบริการประชาชนที่ดีและมีคุณภาพต้องอาศัยเทคนิคกลยุทธ์ทักษะที่จะทำให้ชนะใจผู้รับบริการซึ่งสามารถกระทำได้ทั้ง

ก่อนการติดต่อระหว่าง การติดต่อและหลังการติดต่อ โดยได้รับการบริการจากตัวบุคคลทุกระดับในองค์กรรวมทั้งผู้บริหารขององค์กรนั้น ๆ ทั้งนี้การบริการที่ดีจะเป็นเครื่องมือช่วยให้ผู้ติดต่อรับบริการเกิดความเชื่อถือศรัทธาและสร้างภาพลักษณ์ซึ่งจะมีผลในการใช้บริการต่าง ๆ ในโอกาสหน้าต่อไป นอกจากนี้ได้เสนอแนวคิดการปรับกระบวนการทัศนผู้ให้บริการเป็นเลิศของท้องถิ่นในการพัฒนาการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องมีการปรับทัศนคติวิธีคิดวิธีทำงานของบุคลากรให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนดังกล่าวด้วยโดยยึดหลักบริการดังนี้

#### **การปรับมุมมองว่าประชาชนคือลูกค้าคนสำคัญ**

1. เราจะต้องกระตือรือร้นที่จะบริการประชาชน
2. มีจิตสำนึกในการให้บริการที่ดีต่อประชาชน (Service mind)
3. เราจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอแนะให้แก่เรา
4. เราจะต้องสร้างค่านิยมใหม่ว่าความพึงพอใจของประชาชนคือความสำเร็จของเรา

#### **การสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการบริการ**

1. มีวิสัยทัศน์ที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน
2. ปรับตัวให้ทันสมัยพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง
3. คำนึงถึงผลลัพธ์มากกว่าวิธีการ
4. ลดความเป็นทางการในการประสานงาน
5. ใช้กฎระเบียบอย่างมีดุลยพินิจ
6. มีความริเริ่มสร้างสรรค์
7. ทำงานเป็นทีม
8. ทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์
10. ยึดการบริหารจัดการที่ดี
11. มีมาตรฐานการทำงานมุ่งสู่ความเป็นเลิศการให้บริการ

#### **หลักการบริการเป็นเลิศ**

1. ยิ้มแย้มแจ่มใส
2. เต็มใจบริการ
3. ทำงานฉับไว
4. ปราศรัยไพเราะ
5. เหมาะสมโอกาส
6. ไม่ขาดน้ำใจ

### ลักษณะที่ดีของผู้ให้บริการ

1. แต่งกายสะอาดเรียบร้อย
2. พุดจาไพเราะอ่อนหวาน
3. ทำตนเป็นคนสุภาพสง่าผ่าเผย
4. ยิ้มอยู่เสมอทั้งใบหน้าดวงตาริมฝีปาก
5. หลีกเลี่ยงคำกล่าววปฏิเสชนะเดียวกันหลีกเลี่ยงการรับคำที่ยังไม่แน่ใจ
6. แสดงให้ปรากฏว่าเต็มใจบริการ
7. หลีกเลี่ยงการโต้แย้งจนเฉียวใส่อารมณ์ต่อผู้มาติดต่อ
8. ยกให้ประชาชนเป็นผู้ชนะอยู่เสมอ
9. มองคนในทางที่ดีไม่ดูถูกคน
10. พัฒนาปรับปรุงตัวเองอยู่เสมอทั้งบุคลิก
12. แสดงให้ปรากฏชัดสนใจผู้มาติดต่ออย่างจริงจัง
13. ยกย่องผู้มาติดต่อ

### เทคนิคในการต้อนรับประชาชน

1. ต้อนรับด้วยความคุ้นเคยเป็นกันเอง
2. ต้อนรับด้วยความสุภาพอ่อนโยนให้เกียรติอยู่เสมอ
3. ต้อนรับด้วยความยิ้มแย้มแจ่มใส
4. ต้อนรับด้วยความอบอุ่น
5. ต้อนรับด้วยความเอาใจใส่
6. ต้อนรับด้วยความปฏิบัติหน้าที่ให้ทันใจ
7. ต้อนรับด้วยความอดทน
8. ต้อนรับด้วยความเพียร
9. ต้อนรับด้วยความจริงใจ
10. ต้อนรับด้วยการให้บริการเสมอ

สรุปได้ว่า หลักการให้บริการ คือ การให้บริการต้องสอดคล้องตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ มีการให้บริการอย่างสม่ำเสมอ และบริการทุกคนด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกันและควรมีการตรวจสอบความถูกต้องของการให้บริการ เพื่อลดความผิดพลาดไม่ให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้ใด และช่วยลดค่าใช้จ่ายในการให้บริการ ซึ่งจะทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจในคุณภาพของการให้บริการ

### หลักการที่ดีของงานบริการ

การบริการที่ดีได้มีผู้แสดงความคิดเห็นไว้หลาย ๆ ด้าน

จิตตินันท์ นันทไพบูลย์ (2551, หน้า14-15) กล่าวถึงลักษณะการให้บริการที่มีคุณภาพ โดยมีตัวแปรที่จะนำมาใช้ในการกำหนดคุณภาพของบริการดังนี้

1. ความถูกต้องตามกฎหมายหมายถึงบริการที่จัดให้มีขึ้นตามกฎหมายโดยเฉพาะบริการที่บังคับให้ประชาชนต้องมาใช้บริการเช่นบริการรับชำระภาษีอากรจำเป็นต้องควบคุมให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

2. ความเพียงพอหมายถึงบริการที่มีจำนวนและคุณภาพเพียงพอกับความต้องการของผู้รับบริการไม่มีการรอคอยหรือเข้าคิวเพื่อขอรับบริการ

3. ความทั่วถึงเท่าเทียมไม่มีข้อยกเว้นไม่มีอภิสิทธิ์หมายถึงบริการที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในทุกพื้นที่กลุ่มอาชีพเพศวัยได้ใช้บริการประเภทเดียวกันคุณภาพเดียวกันได้อย่างทั่วถึงเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อยกเว้น

4. ความสะดวกรวดเร็วเชื่อถือได้หมายถึงการให้บริการที่ดีมีคุณภาพนั้นจะต้องมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

4.1 ผู้ใช้บริการจะต้องได้รับความสะดวกคือสามารถใช้บริการได้ ณ ที่ต่าง ๆ และสามารถเลือกใช้วิธีการได้หลายแบบตามสภาพของผู้ใช้บริการนอกจากนั้นความสะดวกอาจพิจารณาได้จากกระบวนการให้บริการเช่นการจัดให้มีจุดให้-รับบริการเพียงจุดเดียว (One stop service)

4.2 ความรวดเร็วหมายถึงประชาชนต้องได้รับการบริการทันทีโดยไม่ต้องรอคอยรับบริการนานเกินสมควร

4.3 ความน่าเชื่อถือได้ของระบบบริการหมายถึงบริการที่มีคุณภาพจะต้องมีความต่อเนื่องสม่ำเสมอมีระเบียบแบบแผนการให้บริการที่แน่นอนคาดการณ์ล่วงหน้าได้แน่นอนเป็นที่พึงพาของผู้รับบริการได้เสมอและมีโอกาสเกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด

5. ความได้มาตรฐานทางเทคนิคหรือมาตรฐานทางวิชาการหมายถึงการให้บริการประเภทที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคนิคหรือทางวิชาการ เช่น การเงินการบัญชี บริการทางการแพทย์ เศรษฐกิจ กฎหมาย ฯลฯ บริการดังกล่าวนี้ จะมีคุณภาพดีก็ต่อเมื่อมีบุคลากรและกระบวนการให้บริการที่ได้มาตรฐานทางเทคนิคและวิชาการ

6. การเรียกเก็บค่าบริการที่เหมาะสมต้นทุนการให้บริการต่ำหมายถึงการให้บริการของรัฐประเภทที่มีการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้รับบริการต้องมีค่าบริการที่เหมาะสมและต้องมีระบบ

การจัดบริการที่มีประสิทธิภาพมีต้นทุนการดำเนินงานต่ำเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพดีและมีค่าบริการที่ไม่สูงเกินไป

ปรัชญา เวสารัชช์ (2554, หน้า 20-21) กล่าวถึงการให้บริการสรุปได้ดังนี้

1. ทำให้ผู้รับบริการเต็มใจและไม่เกิดความทุกข์ความเครียดในการมารับบริการต้องทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกพอใจหรือแปลกใจที่ไม่เลวร้ายอย่างที่คิด

2. อย่าปล่อยให้ผู้รับบริการอยู่ที่หน่วยบริการนานเกินไปหากมีผู้รับบริการมาติดต่อก็ต้องให้ผู้รับบริการออกจากหน่วยบริการให้เร็วที่สุดทั้งนี้รวมทั้งพยายามจัดบริการให้เสร็จเสียในคราวเดียวกันจะได้ไม่ต้องเป็นภาระมาติดต่อกันในครั้งเดิม

3. อย่าทำผิดพลาดจนผู้มารับบริการเดือดร้อนหัวหน้าหน่วยลงมาดูแลและพบปะด้วยตนเองและสร้างความพอใจด้วยการอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษให้เท่าที่สามารถทำได้

4. สร้างบรรยากาศของหน่วยบริการให้น่ารื่นรมย์โดยการจัดสถานที่ให้ร่มรื่นมีที่นั่งพักผ่อนพนักงานข้าราชการแต่งตัวเรียบร้อยสุภาพสถานที่ดูสะอาด

5. ทำให้ผู้รับบริการเกิดความคุ้นเคยกับบริการโดยจัดป้ายประชาสัมพันธ์แนะนำมีขั้นตอนอย่างไรมีพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งพร้อมจะตอบคำถาม

6. เตรียมความสะดวกให้พร้อมจัดสิ่งอำนวยความสะดวกมีคำแนะนำ

สรุปได้ว่าการให้บริการเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยคำนึงถึงความสอดคล้องความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่ความสม่ำเสมอความเสมอภาคความประหยัดความสะดวกและตรงเวลาอย่างต่อเนื่อง

### วิธีบริการประทับใจ

เมื่อพิจารณาถึงวิธีการบริการประทับใจซึ่งได้มีผู้กล่าวไว้ว่าดังนี้

ปรัชญา เวสารัชช์ (2554, หน้า 30-44) ได้กล่าวเกี่ยวกับบริการประทับใจ คำว่า ประทับใจ หมายถึงการติดยึดแน่นหรือฝังประทับใจหมายถึงความรู้สึกที่ฝังแน่นในใจของคนเราบริการประทับใจจึงหมายถึงบริการที่ผู้รับเกิดความรู้สึกบางอย่างที่ฝังแน่นยากที่จะถ้อยถอนหรือยากที่จะเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ หากบริการที่ดีเป็นที่พึงพอใจก็ทำให้ผู้รับบริการเกิดความประทับใจในทางที่ดีคือ เกิดความสุขความพอใจความชอบพอความชื่นชมอยากมารับบริการอีกแล้วก็จะพูดชมให้ผู้อื่นฟังรวมทั้งพูดปกป้องหากมีใครมาตำหนิบริการของพนักงานที่เขาประทับใจนั้นทั้งนี้ก็เพราะพนักงานบริการได้สร้างภาพลักษณ์อันเป็นที่ประทับใจในทางที่ชื่นชมยกย่อง

โดยสรุปหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการจะเกิดความประทับใจเกิดความพอใจหรือความรู้สึกที่ดีต่อบริการได้นั้นประชาชนต้องมีความสะดวกใจในการรับบริการกล่าวคือมารับบริการได้สะดวกปราศจากข้อสงสัยหรือสับสนในการรับบริการได้รับการปฏิบัติจาก

พนักงานผู้บริการด้วยความรวดเร็วเรียบร้อยสภาพได้รับความช่วยเหลือซึ่งเฝ้าได้รับความเอาใจใส่ เป็นอย่างดีรวมทั้งเกิดความสบายหายสบายตาเมื่อได้มาสัมผัสกับหน่วยบริการและพนักงานที่บริการ สิ่งที่ต้องตระหนักตั้งแต่ต้นคือความประทับใจนั้นเป็นเรื่องของความรู้สึกของแต่ละคน ที่ไม่เหมือนกันอันเนื่องมาจากความต้องการความคาดหวังและพื้นเพประสบการณ์ของมนุษย์ที่ไม่เหมือนกันและที่สำคัญก็คือความประทับใจมิได้เกิดจากการใคร่ครวญใช้เหตุผลตามข้อเท็จจริง แต่เกิดจากอารมณ์สิ่งที่ประชาชนได้สัมผัสจากการบริการของรัฐนั้นคือกระบวนการการบริการ และการที่ได้รับการปฏิบัติจากพนักงานที่ให้บริการคือ

1. กระบวนการบริการความประทับใจที่ดีของผู้รับบริการยังขึ้นกับกระบวนการ การบริการที่รวดเร็วชัดเจนมีระเบียบมีประสิทธิภาพถูกต้องโปร่งใสและสะดวก

2. พนักงานที่บริการพฤติกรรมและวิธีการบริการของพนักงานที่บริการมีความสำคัญ มากที่สุดในการสร้างความประทับใจในการบริการประชาชนทั้งนี้เพราะประชาชนได้รับประสบการณ์ โดยตรงจากการสัมผัสกับพนักงานที่บริการประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยซึ่งยังมีได้ พัฒนาเทคโนโลยีบริการซึ่งลดโอกาสสัมผัสติดต่อโดยตรงระหว่างพนักงานที่บริการกับประชาชน เรื่องที่จะทำให้ประชาชนเกิดความประทับใจที่ดี (หรืออาจเกลียดชังประทับใจติดใจได้บริการไม่ดี)

### เทคนิคการสร้างความประทับใจในการบริการ

เมื่อพิจารณาถึงเทคนิคการสร้างความประทับใจในการบริการซึ่งได้มีผู้กล่าวไว้ว่าดังนี้ กัตถัญญุ หรือญญสมบุรณ์ (2556, หน้า 48-53) ได้กล่าวไว้ว่าเกี่ยวกับวิธีการสร้างความ ประทับใจสำหรับประชาชนผู้รับบริการอาจทำได้หลากหลายขึ้นอยู่กับกำลังทรัพยากรที่มีและ ความตั้งใจที่จะให้บริการที่ดีโดยพนักงานผู้ให้บริการเป็นเรื่องสำคัญพนักงานผู้ให้บริการต้อง มีจิตสำนึกที่ดีสนใจและตั้งใจพัฒนาการบริการของตนให้เกิดความประทับใจที่ดีสำหรับประชาชน แล้วจะต้องมีขบวนการวิธีปฏิบัติที่สร้างความประทับใจสำหรับประชาชนผู้รับบริการคือ

1. การจัดระบบในการให้บริการที่มีคุณภาพอาจทำได้หลายทาง

1.1 การให้บัตรคิวโดยรับบัตรคิวจากเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์หรือหยิบจากจุด วางบัตรคิวแต่ทั้งนี้ต้องมีการประกาศให้ทราบตลอดเวลา

1.2 การจัดแถวการจัดช่องให้ติดต่อโดยการจัดช่องหรือแถวให้ประชาชนเข้าแถว อย่างเป็นระเบียบ

1.3 การจัดหรือกำชับพนักงานผู้ให้บริการคอยดูแลเป็นครั้งคราวเพื่อให้เกิดระเบียบ

1.4 การจัดช่องพิเศษในกรณีที่มีเรื่องติดต่อบางเรื่องสามารถดำเนินการได้รวดเร็ว ก็ควรแยกเรื่องดังกล่าวออกจากช่องปกติและจัดเป็นช่องทางด่วนให้โดยประชาสัมพันธ์ให้ทราบ และชัดเจน เช่น

1.4.1 การจัดเวลาทำการเริ่มจาก 08.30 น. ถึง 16.30 น.

1.4.2 การระบุเวลาดำเนินการหน่วยบริการที่ดีควรระบุเวลาดำเนินการให้ชัดเจน เพื่อที่ประชาชนจะได้ทราบระยะเวลาในการดำเนินการ

1.4.3 การจัดจุดรับบริการจุดที่รับติดต่อควรเป็นจุดที่สะดวกสำหรับประชาชน ควรเป็นจุดที่อยู่บริเวณด้านหน้าของหน่วยงาน

1.4.4 บริการจุดเดียวในระบบบริการที่ดีภาวะทั้งหลายควรตรงกับพนักงาน ส่วนประชาชนควรได้รับความสะดวกมากที่สุดการกำหนดจุดรับติดต่อควรจัดให้เหลือน้อยที่สุด ประชาชนควรติดต่อที่จุดเดียวและเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการทั้งหมดให้แล้วเสร็จ

2. การอำนวยความสะดวกประชาชนได้รับความสะดวกมากเท่าไรก็จะยิ่งทำให้เกิดความรู้สึกและความประทับใจที่ดีมากโดยสามารถจัดให้แก่ประชาชนได้ดังนี้

2.1 ความสะดวกระหว่างรอหน่วยบริการควรเร่งบริการให้รวดเร็วลดเวลาที่ผู้รับบริการให้น้อยลงที่สุดหากจำเป็นที่ผู้รับบริการต้องรอหน่วยงานบริการต้องจัดให้ประชาชนเกิดความสะดวกในการรอเช่นจัดให้มีสถานที่และที่นั่งรอเพียงพอไม่แออัดไม่เบียดเสียดไม่ยัดเยียด

2.2 ความสะอาดของสถานที่ความประทับใจของประชาชนขึ้นอยู่กับความสะอาดของสถานที่ความเรียบร้อยของอาคารสถานที่โดยเฉพาะห้องสุขา

2.3 ความสะดวกของประชาชนบางกลุ่มประชาชนที่เข้ามาติดต่อมีหลายกลุ่มหลายประเภทโดยเฉพาะคนพิการควรจัดให้มีทางเลื่อนสำหรับรถเข็น

3. การใช้เทคโนโลยียุคสมัยใหม่เทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญในการเก็บและประมวลผลข้อมูลอ่อนแรงในการทำงานสร้างความถูกต้องช่วยลดความผิดพลาดของมนุษย์ช่วยให้ทำงานได้รวดเร็วและช่วยให้ผลงานมีความเรียบร้อยเทคโนโลยีสามารถนำมาใช้สำหรับงานบริการเช่น

3.1 แบบฟอร์มไม่จำเป็นต้องเป็นแบบฟอร์มที่จัดพิมพ์โดยส่วนราชการหน่วยบริการ ควรยินยอมให้ผู้ติดต่อสามารถพิมพ์แบบฟอร์มของตนเอง

3.2 การให้ข้อมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ปัจจุบันมีการพัฒนาของเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์หน่วยบริการควรใช้ประโยชน์จากการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่เพื่อเสริมประสิทธิภาพในการบริการ เช่น ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตและให้ข้อมูลผ่านระบบโทรศัพท์อัตโนมัติ

3.3 การใช้เทคโนโลยีสนับสนุนงานบริการเทคโนโลยีหรือเครื่องมือสมัยใหม่ช่วยในการบริการเช่นเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อช่วยในการพิมพ์หรือบันทึกผลงานแทนการลงรายการด้วยตัวบุคคล

สรุปการให้บริการเพื่อให้เกิดความประทับใจสำหรับประชาชนผู้มาติดอนั้นมีมากมายหลากหลายวิธีโดยส่วนรวมแล้วเทคนิควิธีเหล่านี้เน้นที่การจัดระบบที่เหมาะสมการใช้



เทคโนโลยีสนับสนุนที่สำคัญคือพนักงานผู้ให้บริการต้องมีความสนใจและความพยายามนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม

## แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ

### ความหมายของผู้สูงอายุ

คำว่าผู้สูงอายุตรงกับภาษาอังกฤษว่า Elderly person เป็นสภาวะของบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีความอ่อนแอทางร่างกายและจิตใจมีเจ็บป่วยหรือความพิการเกิดร่วมด้วย เป็นวัยที่เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่ความเสื่อมทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งจะมีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคลวัยสูงอายุเป็นระยะสุดท้ายของชีวิตอาจยาวนาน 10-20 ปี หรือมากกว่านั้นถ้ามีการเตรียมตัวเตรียมใจก่อนเข้าสู่วัยนี้มาตั้งแต่วัยกลางคนจะสามารถปรับตัวรับบทบาทวัยสูงอายุได้สมควรแก่ฐานะซึ่งเกณฑ์การตัดสินความชรา (Cut-off point) อยู่ที่ 60 ปี ที่ใช้กำหนดผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป เป็นคนชราหรือผู้สูงอายุ (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, 2550, หน้า 27)

ผู้สูงอายุเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของสิ่งมีชีวิต ซึ่งมีผู้ให้ความหมายของผู้สูงอายุไว้ต่าง ๆ กัน ความหมายของคำว่าสูงอายุ มีหลากหลาย และผันแปรไปในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับอายุเฉลี่ยของการทำงานหรือสภาพร่างกายรวมทั้งสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศเพื่อไว้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาผู้สูงอายุ คำว่า “ผู้สูงอายุ” มีผู้ให้ความหมายและคำจำกัดความในทัศนะต่าง ๆ ไว้ดังนี้

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization [WHO], 2007) ได้ให้ความหมายของผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 60 ปี หรือมากกว่าเมื่อนับตามนับวัย หรือหมายถึง ผู้ที่เกษียณอายุจากการทำงานเมื่อนับตามสภาพเศรษฐกิจหรือหมายถึงผู้ที่สังคมยอมรับว่าสูงอายุจากการกำหนดของสังคม วัฒนธรรม หรือ วัยสูงอายุเริ่มต้นอย่างน้อยที่สุดเมื่อเข้าสู่วัยรุ่น และเป็นขบวนการต่อเนื่องไปตลอดช่วงชีวิต เมื่อนับตามชีววิทยา ในการกำหนดพิจารณาอายุเมื่อเข้าสู่ผู้สูงอายุนั้นได้มีการศึกษากันมากซึ่งโดยทั่วไปแล้วอาจใช้เกณฑ์การเกษียณอายุการทำงาน แต่ในประเทศที่มีความเจริญทางด้านการศึกษาพบว่ามีผู้สูงอายุ 60 ปี แล้วยังแข็งแรง และมีความสามารถในการทำงานได้ดี ดังนั้นจึงได้แบ่งเกณฑ์อายุตามสภาพการของอายุเพิ่มขึ้น ดังนี้

1. ผู้สูงอายุ มีอายุระหว่าง 60-74 ปี
2. คนชรา มีอายุระหว่าง 75-90 ปี
3. คนชรามาก มีอายุ 90 ปีขึ้นไป

องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 2007) ได้ให้นิยามว่า “ผู้สูงอายุ” คือ ประชากรทั้งเพศชาย และเพศหญิงซึ่งมีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป (60+) โดยเป็นการนิยาม นับตั้งแต่อายุเกิด

ส่วนองค์การอนามัยโลกยังไม่มีกรให้นิยามผู้สูงอายุ โดยมีเหตุผลว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มีการนิยามผู้สูงอายุต่างกัน ทั้งนิยามตามอายุเกิด ตามสังคม (Social) วัฒนธรรม (Culture) และ สภาพร่างกาย (Functional markers) เช่นในประเทศที่เจริญแล้วมักจัดผู้สูงอายุ นับจากอายุ 65 ปี ขึ้นไป หรือบางประเทศอาจนิยามผู้สูงอายุตามอายุกำหนดให้เกษียณงาน (อายุ 50 หรือ 60 หรือ 65 ปี) หรือนิยามตามสภาพของร่างกายโดยผู้หญิงสูงอายุอยู่ในช่วง 45-55 ปี ส่วนชายสูงอายุอยู่ในช่วง 55-75 ปี

Hall (1977, p.121) ได้ให้ความหมายของ ผู้สูงอายุ หมายถึง วัยที่อยู่ในระยะสุดท้ายของชีวิตลักษณะและพัฒนาการในวัยนี้จะตรงข้ามกับวัยเด็กคือมีแต่ความเสื่อมโทรมและสึกหรอ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้จะดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปจึงเป็นการยากที่จะกำหนดว่าบุคคลใด อยู่ในวัยสูงอายุเกณฑ์ที่สังคมจะกำหนดว่าบุคคลใดเป็นผู้สูงอายุนั้นอาจแบ่งการสูงอายุของ บุคคลออกเป็น 4 ประเภทคือ

1. การสูงอายุตามวัย (Chronological aging) หมายถึงการสูงอายุตามปฏิทิน โดยการนับจากปีที่เกิดเป็นต้นไปและบอกได้ทันทีว่าใครมีอายุมากน้อยเพียงใด
2. การสูงอายุตามสภาพร่างกาย (Biological aging) เป็นการพิจารณาการสูงอายุ จากสภาพร่างกายและสรีระของบุคคลที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีอายุเพิ่มขึ้นเนื่องจากประสิทธิภาพ การทำงานของอวัยวะต่าง ๆ ในร่างกายลดน้อยลงเป็นผลมาจากความเสื่อมโทรมตาม กระบวนการสูงอายุซึ่งเป็นไปตามอายุขัยของแต่ละบุคคล
3. การสูงอายุตามสภาพจิตใจ (Psychological aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่ การรับรู้แนวความคิดความจำการเรียนรู้ชาวปัญญาและลักษณะบุคลิกภาพที่ปรากฏในระยะ ต่าง ๆ ของชีวิตแต่ละคนที่มีอายุเพิ่มขึ้น
4. การสูงอายุตามสภาพสังคม (Sociological aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงในบทบาท หน้าที่สถานภาพของบุคคลในระบบสังคมรวมทั้งความคาดหวังของสังคมต่อบุคคลนั้นซึ่งเกี่ยวกับ อายุการแสดงออกตามคุณค่าและความต้องการของสังคม

กุลยา ตันติผลาชีวะ (2551, หน้า 13) กล่าวว่าวัยสูงอายุเป็นช่วงสุดท้ายของอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป สภาพความเสื่อมถอยทางร่างกายและจิตใจมีมากในระยะนี้ ขาดความแคล่วคล่อง ว่องไวความจำเสื่อมถอย ความคิดอ่านช้าลง ความขยันหมั่นเพียรลดลงความคิดกล่าวหน้าลดลง สภาพทางร่างกายเสื่อมถอย หูตึง ตามัว ผมหงอก และนอกจากนี้ยังต้องพบกับปัญหาการปรับตัว ให้เข้ากับสภาพทางสังคมในวัยสูงอายุด้วย

สรุปได้ว่า ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป เป็นวัยที่มีการ เปลี่ยนแปลงด้านร่างกาย จิตใจ และหน้าที่การงานทางสังคม โดยแต่ละคนจะปรากฏอาการเสื่อม

แตกต่างกันขึ้นอยู่กับพันธุกรรม สิ่งแวดล้อม ภาวะโภชนาการ และโรคภัยของแต่ละบุคคล ทั้งเป็นผู้ที่ควรได้รับการช่วยเหลือ ดูแล อุปการะ จากคนในครอบครัวและสังคมเพื่อให้มีความสุข

### การเปลี่ยนแปลงในวัยผู้สูงอายุ

การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับคนเราเมื่อพัฒนาเข้าสู่วัยผู้สูงอายุนั้นเป็นช่วงที่ใช้ระยะเวลายาวนานไม่ได้เกิดขึ้นทันทีทันใดซึ่งขึ้นกับกระบวนการทำงานของร่างกายอยู่ 2 กระบวนการ คือ กระบวนการเจริญเติบโต (Growth or evolution) กับกระบวนการเสื่อมสลาย (Atrophy or involution) ซึ่งในวัยทารกถึงวัยหนุ่มสาวกระบวนการเจริญเติบโตจะมีมากกว่ากระบวนการเสื่อมสลายต่อจากนั้นกระบวนการเสื่อมสลายจะค่อย ๆ มากขึ้นแล้วกระบวนการเจริญเติบโตจะค่อย ๆ ลดลงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับชีวิตของผู้ที่เข้าสู่สูงอายุนั้นมีผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงกล่าวไว้ดังนี้ (พรพนธร เจริญกุล, 2555, หน้า 87)

1. การเปลี่ยนแปลงทางด้านสรีรภาพ (Biological change) การเปลี่ยนแปลงด้านนี้เกิดขึ้นทุกระบบหน้าที่ของร่างกายตั้งแต่ระดับเซลล์ขึ้นมา ความสามารถในการทำงานของอวัยวะในระบบต่าง ๆ เพื่อรักษาและควบคุมระดับปกติของสารต่าง ๆ ด้อยลง ดังนั้น ผู้สูงอายุจึงมีโอกาสเกิดอาการต่าง ๆ อันเนื่องมาจากความไม่สมดุลของสารในร่างกายได้มากกว่าวัยอื่น ๆ การเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกาย ร่างกายของผู้สูงอายุจะเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางเสื่อมมากกว่าการเจริญเติบโต การเปลี่ยนแปลงของอวัยวะต่าง ๆ ของแต่ละคนจะเกิดขึ้นไม่เท่ากัน เช่น เซลล์ต่าง ๆ ส่วนใหญ่ทำงานลดลงและมีจำนวนน้อยลงร้อยละ 30 เมื่อเทียบกับวัยหนุ่มสาวขนาดของเซลล์ที่เหลือจะใหญ่ขึ้น เพราะมีไขมันสะสมมากขึ้นปริมาณไขมันในร่างกายเพิ่มขึ้น กระดูกจะมีแคลเซียมสลายออกมากขึ้นทำให้น้ำหนักกระดูกลดลงและพุ่งขึ้นปริมาณน้ำภายในเซลล์ลดลง แต่ปริมาณน้ำนอกเซลล์ยังคงเดิมหรือลดลงเพียงเล็กน้อย จึงทำให้ปริมาณน้ำทั้งหมดภายในร่างกายลดลง เกิดการกระจายของส่วนประกอบที่สำคัญของร่างกายโดยจะเริ่มจากอายุ 25-75 ปี และมีผู้ศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายของผู้สูงอายุไว้มาก และมีข้อสรุปที่คล้ายคลึงกัน

1.1 ระบบเซลล์และเนื้อเยื่อ เซลล์แต่ละเซลล์จะมีอายุขัยของมันแตกต่างกันไปแล้วแต่ชนิด เมื่อเซลล์เก่าตายจะมีการสร้างเซลล์ใหม่ทดแทน เพื่อซ่อมแซมหรือทดแทนอวัยวะนั้น ๆ ยกเว้นการทำงานของเซลล์ประสาทอย่างไรก็ตามเมื่อจำนวนเซลล์ที่ตายมีมากและเป็นไปอย่างรวดเร็วกว่าอัตราการสร้างเซลล์ใหม่ กระบวนการเจริญเติบโตหรือการดำรงรักษาเนื้อเยื่อต่าง ๆ ก็เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุนี้จึงเชื่อว่าเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุเซลล์ต่าง ๆ จะเหี่ยวลงตามอายุของตนเอง และการที่บุคคลอย่างเข้าสู่วัยสูงอายุแตกต่างกันนั้นเกิดจากสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ของ

บุคคลที่มีผลต่อการเร่งหรือชะลอความเสื่อมหรือการสิ้นสุดอายุขัยของเซลล์ เช่น อากาศ อาหาร และความเครียด

1.2 ระบบประสาทรับสัมผัส ซึ่งได้แก่ ตา หู ประสาทรับรส กลิ่นและผิวหนังมีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1.2.1 ตา แก้วตาจะขุ่นมัวและขาดความยืดหยุ่น เมื่ออายุย่างเข้า 40 ปี การมองเห็นไม่ชัดเจน ไขมันรอบดวงตาจะลดลงทำให้ตาดูลึกโป้ เปลือกตาบาง และไม่ยืดหยุ่น การสูญเสียความตึงตัวของเปลือกตานี้มักจะเริ่มตั้งแต่อายุ 60 ปี และเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ม่านตามีสีจางลงขนาดของรูม่านตาลีกลงขณะที่อยู่ในแสงสว่างและที่มืด ทั้งนี้เนื่องจากปฏิกิริยาของรูม่านตาอ่อนกำลังลง ตาขาวลดความโปร่งใสและมัน เยื่อพังผืดของตาขาวจะหดรัดมีความหนาที่บวมและการทำงานในการปรับแสงข้างลง จอภาพมีการห่อเหี่ยว ทำให้ลดความสามารถในการแยกสีและความสว่างโดยเฉพาะระดับสีระหว่างสีเขียวกับสีน้ำเงิน นอกจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สภาวะที่พบบ่อยในผู้สูงอายุ คือ ต้อกระจกและต้อหิน โคนสรุปจะพบว่าผู้สูงอายุมีสายตาสีอมมองเห็นความชัดของภาพลดลงตามระดับความเสื่อมของจอภาพ ซึ่งจะพบได้ทั้งในที่ที่มีแสงสว่างและที่สลัวและจากการศึกษาในสหรัฐอเมริกา พบว่าประสาทสัมผัสทางด้านสายตาของผู้สูงอายุจะมีประสิทธิภาพเสื่อมลง ร้อยละ 4 เมื่อเข้าวัย 60 ปี และจะเสื่อมลง ร้อยละ 15 เมื่อเข้าวัย 80 ปี (พรเทพ ศิริวนารังสรรค์, ดุสิต ลิขนะพิชิตกุล และสมชาย จักรพันธุ์, 2546, หน้า 5)

1.2.2 หู การได้ยินจะเสื่อมลงในผู้สูงอายุเนื่องจากผนังเส้นโลหิตแดงในหูจะแข็งตัวและปลายประสาทในระบบหูเสื่อมลง ทำให้หูตึง ต้องพูดเสียงดัง ๆ จึงจะได้ยิน ถ้าเสียงต่ำ ๆ จะได้ยินชัดกว่าเสียงธรรมชาติหรือเสียงสูง เวลาพูดกระซิบจะได้ยินกว่าเสียงพูดธรรมดา (กระทรวงสาธารณสุข, 2550, หน้า 72)

1.2.3 ประสาทรับรสและรับกลิ่น ปริมาณตุ่มรับรสของลิ้นจะลดน้อยลง ทำให้ความสามารถในการจำแนกรสต่าง ๆ ลดลง ประสิทธิภาพของการได้กลิ่นน้อยลงเป็นผลทำให้เกิดความรู้สึกไม่อยากอาหาร ผิดกับที่เคยเป็นมาในวัยหนุ่มสาว

1.2.4 ผิวหนัง ผิวหนังจะเหี่ยวย่นและแห้ง เนื่องจากสูญเสียไขมันอิมตัวใต้ผิวหนังการเสียความยืดหยุ่นของผิวและการสูญเสียน้ำผิวหนังจะมีตุ่มแผล (Blister) เกิดขึ้นเนื่องจากการมีปริมาณเมลานินไซท์ (Melanocytes) ลดลง แสงแดด ลม ความร้อนหนาวของอากาศมีส่วนส่งเสริมทำให้มีการเปลี่ยนแปลงของผิวหนังมากและเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผมจะร่วงทำให้ศีรษะล้านได้ สีของผมจะเปลี่ยนเป็นสีเทาและขาว บางที่อาจพบความผิดปกติของเล็บเท้าและบ่อยครั้งที่การเปลี่ยนแปลงด้านนี้ทำให้เกิดความเครียดแก่ผู้สูงอายุ

1.3 ระบบกระดูกและกล้ามเนื้อ ได้แก่ กระดูก กล้ามเนื้อ ข้อต่อ และเนื้อเยื่อยึดข้อต่อและฟัน มีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1.3.1 กระดูกร่างกายจะเริ่มสูญเสียแคลเซียมโดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสรีรวิทยา โดยพบว่า เมื่ออายุย่างเข้า 45 ปีขึ้นไป ข้อต่อกระดูกสันหลังจะเกิดความเสื่อมสลาย ทำให้ส่วนสูงเปลี่ยนไป คือโครงร่างจะสั้นลง ไค้ง งุ่ม แคลเซียมละลายตัวจากกระดูกร่วมกับการขาดวิตามินดี เป็นผลให้เกิดรูพรุนตามแนวกระดูกยาวเกิดเป็นโรคกระดูกพรุน (Osteoporosis) ได้ง่ายแคลเซียมที่ละลายออกไปมักจะไปเกาะที่กระดูกอ่อนหรือเอ็นที่ยึดกล้ามเนื้อ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกระดูกและกล้ามเนื้อลดความยืดหยุ่น นอกจากนี้ในรายชื่อแคลเซียมไปเกาะที่กระดูกอ่อนชายโครงจะทำให้เกิดการเคลื่อนไหวผนังทรวงอกลดลง อาจทำให้การหายใจเป็นไปได้ไม่เต็มที่ การหายใจจึงต้องใช้กล้ามเนื้อกระบังลมมากขึ้น

1.3.2 ข้อต่อและเนื้อเยื่อยึดข้อต่อ เนื้อเยื่อยึดข้อต่อซึ่งเป็นพวกคอลลาเจน (Collagen) จะมีแคลเซียมมาเกาะทำให้ข้อแข็งเคลื่อนไหวลำบากได้ในคนชราถ้าเกิดบาดแผลจะหายช้าเนื่องจากมีเนื้อเยื่อคอลลาเจนมาอยู่ในบริเวณแผลผลิตช้าลง (Slower collagen formation) มีการเสื่อมสภาพและ विकल्पต่าง ๆ ของข้อต่อ โดยเฉพาะข้อต่อที่รับน้ำหนัก

1.3.3 ฟัน มักพบที่มีการเปลี่ยนแปลง แต่ก็เป็นกรยากที่จะกล่าวว่ามีผลจากการชราโดยตรงทั้งนี้เพราะอาจเกิดร่วมกับปัจจัยอื่น ๆ เช่น สุขภาพฟัน อุปนิสัยในการรับประทานอาหาร การซ่อมแซมรักษา เป็นต้น อย่างไรก็ตามเงื่อนไขจากฟันมักเป็นสิ่งสำคัญที่จะบ่งบอกถึงภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุ ฟันของผู้สูงอายุมักจะมีแคลเซียมยึดเกาะได้ง่าย และมีการซึมผ่านของเคลือบฟัน (Enamel) ทำให้ฟันเปลี่ยนเป็นสีเหลือง ฟันจะผุมากขึ้น เนื่องจากปริมาณน้ำลายลดน้อยลงทำให้ไม่ได้ชะล้างไหลผ่านตามซอกฟัน เหงือกจะหดตัวเล็กลงทำให้ลักษณะการพูดรวมทั้งเสียงผิดไปจากเดิม

1.4 ระบบประสาทถึงแม้เซลล์ประสาทจะมีอายุได้นานแต่เมื่อเกิดการเสื่อมสลายแล้วจะไม่มีการเปลี่ยนที่ใหม่ อัตราการเสื่อมสลายของเซลล์ประสาทโดยเฉลี่ยมีประมาณ ร้อยละ 0.8 ต่อปี หลังอายุเลย 30 ปีไปแล้ว การทำงานประสานกันระหว่างประสาทและกล้ามเนื้อลดลงทำให้ผู้สูงอายุมีข้อจำกัดมากในการเรียนรู้ทักษะใหม่ การเรียนรู้หรือทักษะที่มีมาดั้งเดิมจะยังคงไว้ได้ตลอด ยกเว้นในกรณีที่อัตราการเสื่อมสลายของเซลล์ประสาทสูงมาก นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงของระบบประสาทในผู้สูงอายุ มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้สูงอายุมาก ได้แก่ มีความสับสน ขาดสมาธิ หลงลืมง่าย และการไม่สามารถปฏิบัติกิจวัตรประจำวันได้เป็นอาการแสดงของสมองเริ่มทรุดโทรมและความเสื่อมที่เพิ่มมากขึ้นจะเป็นหนทางนำไปสู่โรคเรื้อรังในสมองลดความเป็นตัวของตัวเอง ช่วยตนเองได้น้อยลง หรือต้องพึ่งพาผู้อื่น

1.5 ระบบหัวใจและหลอดเลือด เนื่องจากกล้ามเนื้อหัวใจมีการเพิ่มคลอเลสเตอรอลและไขมัน ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้หัวใจของผู้สูงอายุทำหน้าที่ลดลง โดยทั่วไปปริมาณเลือดที่ถูกบีบออกจากหัวใจก็ยังคงเพียงพอสำหรับกิจกรรมประจำวันทั่วไป แต่ถ้าผู้สูงอายุมีการออกกำลังกายหนักเกินไป มีความเครียดและมีการเจ็บป่วย ก็อาจทำให้เกิดปริมาณเลือดที่ออกจากหัวใจไปเลี้ยงส่วนต่าง ๆ ของร่างกายไม่พอ ผู้สูงอายุจึงต้องมีการออกกำลังกายที่เพียงพอ ผู้สูงอายุจึงต้องมีการออกกำลังกายอย่างเหมาะสมและสม่ำเสมอ

1.6 ระบบทางเดินอาหาร การย่อยอาหาร ความอยากอาหารลดลงเพราะประสาทรับกลิ่นและรับรสมีความสามารถรับสัมผัสน้อยลง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของฟันและเหงือกทำให้รับประทานอาหารได้ลำบาก ต้องเลือกลักษณะอาหารมากขึ้น นอกจากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงกล้ามเนื้อของระบบทางเดินอาหาร มีการลดการกระตุ้นจากระบบประสาทอัตโนมัติ การบีบตัวของทางเดินอาหารจะช้าลงตั้งแต่หลอดอาหารถึงลำไส้ใหญ่ ทำให้มีอาหารตกค้างอยู่ในหลอดอาหารและกระเพาะอาหารเป็นเวลานาน ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกอิ่มอยู่เนานและกระเพาะอาหารเองก็มีการหลั่งกรดน้ำย่อยอาหารลดลง กรดเกลือในกระเพาะอาหารอยู่ในระดับต่ำ อาหารถูกย่อยไม่สมบูรณ์ การดูดซับแคลเซียมและเหล็กลดลง ผู้สูงอายุมักเป็นโรคขาดอาหารและซีดได้ง่าย นอกจากนี้ลักษณะอาหารที่เพิ่มแก๊สหรือกระตุ้นการทำงานของลำไส้มากเกินไปตลอดจนอาหารที่มีกากมากเกินไปหรือไม่มีกากเลยมีผลทำให้ท้องอืด ท้องเฟ้อ ท้องผูก ท้องเสีย ได้ง่าย เพราะประสิทธิภาพในการทำงานระบบย่อยอาหารลดลง

1.7 ระบบการขับถ่ายของเสีย ในผู้สูงอายุกระเพาะปัสสาวะจะมีลักษณะเป็นรูปกรวย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของกล้ามเนื้อที่ช่วยยึดรวมทั้งความอ่อนแอของกล้ามเนื้อในอุ้งเชิงกราน ในลักษณะเช่นนี้กล้ามเนื้อของกระเพาะปัสสาวะจะถูกกระทบกระเทือนได้ง่ายทำให้ปัสสาวะบ่อยและกลั้นปัสสาวะไม่ค่อยได้ ซึ่งเป็นผลรวมจากการที่กล้ามเนื้อกระเพาะปัสสาวะไม่สามารถขยายตัวได้ นอกจากนี้มักพบว่าต่อมลูกหมากโตหรือมดลูกหย่อน เนื่องจากมีแรงดันเพิ่มในกระเพาะปัสสาวะ ส่วนไตพบว่าไตจะเกิดการเหี่ยวลีบและการเสื่อมของหลอดไตและส่วนของไตที่ทำหน้าที่กรอง (Tubules and glomeruli) ในคนอายุ 70 ปี จำนวนโกลเมอรูลัสจะลดลงถึงร้อยละ 30-50 เมื่อเทียบกับคนรุ่นหนุ่มสาวที่มีสุขภาพปกติ ทำให้ประสิทธิภาพในการกรองของเสียของไตลดลงและปริมาณยูเรียในเลือดเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นยังพบอาการท้องผูกที่มีสาเหตุมาจากการรับประทานอาหารกายน้อย ขาดการออกกำลังกายอย่างเพียงพอ

1.8 ระบบการหายใจ พบว่า มีการเสื่อมของเซลล์ชนิดอีพิเธลิยม (Epithelium) ซึ่งปกคลุมผนังของทางผ่านอากาศหายใจ และมีการเปลี่ยนแปลงของเนื้อเยื่อเกี่ยวพัน การเปลี่ยนแปลงของหลอดเลือด กล้ามเนื้อเยื่อของระบบการหายใจร่วมกับการเปลี่ยนแปลง

ของโครงสร้างผนังกล้ามเนื้อทรวงอกมีความแข็งแรงเพิ่มขึ้น เพราะกระดูกซี่โครงมีการเคลื่อนไหวช้าลง ทำให้ความจุปอดลดน้อยลง มีความรู้สึกเหมือนหายใจไม่เต็มปอด ไม่เพียงพอที่จะถ่ายเทปริมาณอากาศในปอดให้เต็มที่ มีความรู้สึกเหมือนหายใจช้าลง ทำให้ร่างกายได้รับออกซิเจนไม่เพียงพอหรือน้อย มีคาร์บอนไดออกไซด์คั่ง ดังนั้น จึงมักพบว่าผู้สูงอายุเหนื่อยง่าย ติดเชื้อได้ง่าย และรุนแรง จากกลไกการป้องกันการติดเชื้อระบบนี้เสื่อมสภาพลง นอกจากนั้นภาวะหลังโกง (Kypnosis) ทำให้เพิ่มข้อจำกัดในการหายใจ ซึ่งพบได้ถึง 86% ของคนชราที่มีอายุ 75 ปีขึ้นไป

1.9 ระบบต่อมไร้ท่อ การเสื่อมของระบบต่อมไร้ท่อมีผลอย่างมากต่อร่างกายและจิตใจผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงของอวัยวะในระบบต่อมไร้ท่อที่สำคัญ ได้แก่ ต่อมใต้สมอง ต่อมไทรอยด์ ต่อมหมวกไต และต่อมเพศ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลง คือต่อมใต้สมองส่วนหน้า การงอกเกิน และมีคอลลอยด์ (Colloid) เพิ่มขึ้นทำให้มีการเสื่อมหน้าที่ลงอย่างรวดเร็ว การผลิตฮอร์โมนจึงลดลงต่อมไทรอยด์ มีขนาดเล็กลงหลังอายุ 50 ปีไปแล้ว ส่งผลให้การผลิตฮอร์โมนลดลงซึ่งอาจจะเป็นผลให้เบื่ออาหาร ตาขุ่นมัว และผู้สูงอายุบางรายอาจมีภาวะต่อมไทรอยด์เป็นพิษเนื่องจากส่วนประกอบของฮอร์โมนจากต่อมไทรอยด์ลดลงต่ำกว่าปกติ หลังอินซูลินน้อยลง การนำน้ำตาลไปใช้ประโยชน์จึงมีน้อย ทำให้ผู้สูงอายุอาจเป็นเบาหวานอย่างอ่อน ๆ ได้ หรือมีแนวโน้มที่จะเป็นเบาหวานได้ง่ายต่อมหมวกไต พบพังผืดและวัตุสีเพิ่มขึ้นทำให้ลดการทำงาน การขับคอร์ติโคสเตอรอยด์ทางปัสสาวะลดลง การหย่อนสมรรถต่อมเพศ มีเนื้อเยื่อเกี่ยวพันเพิ่มขึ้นในต่อมเพศ และระบบการทำงานของเนื้อต่อมแท้ ๆ ในเพศหญิง รังไข่จะหยุดผลิตฮอร์โมนเอสโตรเจน เมื่ออายุประมาณ 45-50 ปี ผลตามมาก็คือ มีการหย่อนของกล้ามเนื้อดลูก ช่องคลอด และทรวงอก หมดประจำเดือน และความรู้สึกทางเพศเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่วนใหญ่จะลดลง สำหรับเพศชายเชื่อว่าการทำงานของต่อมเพศก็จะมีการเสื่อมสลายเช่นกัน แต่ไม่ถึงกับหยุดการทำงานไปเหมือนกับรังไข่การหลังฮอร์โมนแอนโดรเจน (Androgen) ลดลง อวัยวะเพศเหี่ยว และความรู้สึกทางเพศลดลงอย่างไรก็ตามยังไม่มีที่ยืนยันว่าการผลิตฮอร์โมนของเพศชายจะหมดเมื่อไร ดังนั้น จึงอาจพบความสนใจในเรื่องเพศของผู้สูงอายุชายได้ (ชวิน อภิจักร์วัฒน์, 2550, หน้า 129)

2. การเปลี่ยนแปลงทางด้านจิตใจ ( Psychological change) การเปลี่ยนแปลงทางด้านจิตของผู้สูงอายุจะมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมความเสื่อมลงของสภาพร่างกาย ปัญหาเกี่ยวกับการสูญเสียบทบาทหน้าที่ สถานะทางสังคมประกอบกับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านจิตใจ ได้แก่ ความจำ เขาวนปัญญา การเรียนรู้ บุคลิกภาพ และความเจ็บปวดเหงาเดียวดาย (กระทรวงสาธารณสุข, 2551, หน้า 134)

ด้านร่างกายสัมพันธ์กับจิตใจอย่างแยกออกจากกันไม่ได้เมื่อมีสุขภาพกายดี สุขภาพจิตหรือจิตใจก็สบาย มีความสดชื่น ในทางตรงกันข้าม ถ้ามีปัญหาด้านร่างกายสุขภาพไม่ดีก็จะส่งผลทำให้จิตใจไม่สบายไปด้วย จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านจิตใจและอารมณ์ มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางร่างกายและการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม ความเสื่อมของอวัยวะและปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพ ปัจจัยทางพันธุกรรม ความสำเร็จทางการศึกษา สถานะทางสังคมความต้องการงานประจำที่เคยทำ การสูญเสียต่าง ๆ ประกอบกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ ล้วนเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทางจิตใจ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางด้านจิตวิทยาที่เกิดขึ้นได้แก่

2.1 การเรียนรู้และความจำ การเรียนรู้และความจำมีความสัมพันธ์กันอย่างเหนียวแน่นการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ จะเริ่มบกพร่องลงเมื่ออายุ 40-50 ปี และเมื่ออายุ 70 ปี จะเริ่มเรียนรู้ได้ยากขึ้น เหตุผลที่ทำให้การเรียนรู้บกพร่องไปยังอธิบายได้ไม่แน่ชัดมีการแก้ไขให้ผู้สูงอายุได้เกิด การเรียนรู้ดีขึ้น โดยการลดอัตราความเร็ว ในการนำเสนอปัญหา ลดความคาดหวังว่าจะได้รับการตอบสนองอย่างรวดเร็ว และพัฒนากลไกวิธีในการเรียนรู้ให้ดีขึ้น การเรียนรู้สามารถเกิดขึ้นในวัยสูงอายุ เพราะผู้สูงอายุมีความเข้าใจว่าจะเรียนรู้ได้อย่างไรได้ดีจึงเป็นไปได้ที่จะช่วยพัฒนาความสามารถของผู้สูงอายุในการปรับตัวให้เข้ากับงานใหม่หรือชีวิตความเป็นอยู่ใหม่ ได้ดีขึ้นการศึกษาเรื่องความจำในวัยสูงอายุ พบว่า ผู้สูงอายุมีความยากลำบากในเรื่องความจำระยะสั้นหรือตระหนักถึงสิ่งที่เกิดขึ้นปัจจุบันได้น้อยกว่าผู้ที่มีอายุน้อยกว่าแม้ความจำเรื่องเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้วยังคงสูงอยู่ ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกสับสน หงุดหงิดและขาดความมั่นใจในตนเองและนอกจากนั้นความจำยังดีขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความสนใจของเนื้อหาสมาธิ

การเรียนรู้ ความสามารถในการเรียนรู้ขึ้นอยู่กับความทรงจำซึ่งจะลงน้อยลงในวัยชรา กับการเรียนรู้และเข้าใจต่อสิ่งต่างในบริบทของชีวิตที่มีลักษณะซับซ้อน จะเรียนรู้ได้ยาก เช่น เทคโนโลยีใหม่ ๆ ทางด้านสารสนเทศและการขาดแรงจูงใจจะมีผลต่อความสามารถในการเรียนรู้ในระยะนี้

ความจำ ความจำเสื่อมถอยลงเป็นปรากฏการณ์เบื้องต้นของการเปลี่ยนแปลงไปสู่วัยสูงอายุ ความจำต่อสิ่งใหม่ ๆ มีน้อย กระบวนการจำมีเพียงระยะสั้น มักลืมเหตุการณ์ปัจจุบันหรือเหตุที่เพิ่งเกิดขึ้นง่าย แต่พบว่าจำเหตุการณ์ในอดีตได้ดี การมีชีวิตอยู่กับอดีตและความหลังเป็นสิ่งที่ปกติวิสัยในผู้สูงอายุ

2.2 เซาว์นปัญญา ความรวดเร็วของการใช้ความคิดลดลงตามอายุที่เพิ่มขึ้นแต่ความแม่นยำยังคงมีเท่า ๆ กับคนหนุ่มสาวถ้าให้เวลามากขึ้นผู้สูงอายุสามารถที่จะแสดงความ



คิดเห็นหรือใช้วิจารณ์ญาณได้ดีในสถานการณ์ที่ต้องอาศัยความสุขุม จากประสบการณ์และความรู้อันได้รับการสะสมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ส่วนความสามารถในการคำนวณและวิเคราะห์สิ่งต่าง ๆ อาจลดลง แต่ความรู้สึกทั่วไปและที่เกี่ยวกับภาษายังคงมีอยู่กระทั่งในบั้นปลายของชีวิต ความสามารถทางสมองของคนเราจะอยู่ในระดับสูงเมื่อมีอายุ 24 ปี และจะเริ่มลดน้อยลงภายหลังจากอายุ 30 ปี ซึ่งจะลดลงเรื่อยไปจนถึงวัยชราและผู้สูงอายุที่ไม่มีความเจ็บป่วยทางด้านร่างกายจิตใจ และสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมได้ดี อาจมีการเปลี่ยนแปลงทางสติปัญญาเสื่อมถอยเพียงเล็กน้อย หรืออาจไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเลยในบุคคลเดียว พฤติกรรมของผู้สูงอายุจะเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากความเสื่อมทางสมองทำให้เกิดความเคลื่อนไหวช้าลงตัดสินใจยากขึ้น ไม่สามารถทำกิจกรรมที่ซับซ้อนที่มีประสานงานต่อเนื่องได้ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางจิตวิทยาของผู้สูงอายุตามสภาพแวดล้อมการศึกษา กิจกรรมในสังคมประสบการณ์และสุขภาพของแต่ละคน

2.3 ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ พบว่าคนส่วนใหญ่มักเกิดความคิดสร้างสรรค์เมื่ออายุ 30-60 ปี และผู้สูงอายุมักมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ได้ แม้ว่าเขาจะไม่ได้รับการศึกษาก็ตามเขาจำประสบการณ์ต่าง ๆ มาเรียบเรียงรวมเข้าด้วยกัน ในระดับสูงกว่าซับซ้อนกว่าและสร้างขึ้นมาใหม่จริง ๆ ตามความคิดของเขา ซึ่งมักตรงกับสภาพความเป็นจริงที่คนส่วนใหญ่ต้องการ และผู้สูงอายุมักมีการตัดสินใจช้า อาจเป็นเพราะต้องการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง หรือเพราะกลัวความล้มเหลวจากสิ่งที่เขาเคยได้เรียนรู้จากประสบการณ์ต่าง ๆ ในอดีต แต่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ผู้สูงอายุก็ดูเหมือนจะเลือกเอาสิ่งที่มีความเสี่ยงสูงหรือสิ่งใหม่ ๆ เหมือนผู้อ่อนวัยกว่าเหมือนกัน

2.4 บุคลิกภาพ ลักษณะและรูปแบบที่เป็นมาตั้งแต่ดั้งเดิมของคุณลักษณะทางบุคลิกภาพจะยังคงไว้ได้แต่ลักษณะเด่นเฉพาะ (Predominating traits) และจะแสดงออกมาในวัยสูงอายุอิทธิพลหรือข้อจำกัดทางกายและจิตใจ จากการศึกษาของนักทฤษฎีบุคลิกภาพ พบว่าความสูงวัยแทบจะไม่มีผลทำให้บุคลิกภาพของบุคคลเปลี่ยนแปลงไป บุคลิกภาพที่มีมาแต่เดิมจะยังคงที่อยู่แม้ว่าวัยจะเพิ่มมากขึ้น เช่น ผู้ที่อาศัยในวัยเด็ก มีอารมณ์ฉุนเฉียวง่าย เมื่อมีอายุมากขึ้น บุคลิกภาพเดิมจะมีผลต่อบุคลิกภาพปัจจุบันนั้นคืออารมณ์จะไม่เยือกเย็นอย่างไรก็ตามอิทธิพลหรือข้อจำกัดทางกายและจิตใจก็อาจมีผลต่อบุคลิกภาพในปัจจุบันของผู้สูงอายุได้บุคลิกภาพในผู้สูงอายุเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเหตุการณ์แวดล้อมและภาวะวิกฤติแต่ละบุคคลได้เผชิญแตกต่างกันออกไป แม้ว่าจะมีพื้นฐานดั้งเดิมจากวัยเริ่มต้นชีวิตแล้วก็ตาม หากปรับตัวได้จะทำให้ตนเองและผู้ใกล้ชิดมีความสุขแต่หากปรับตัวไม่ได้มักจะก่อให้เกิดความทุกข์แก่ตนเองและผู้อื่นเช่นกัน การเรียนรู้ถึงสภาวะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในวัยสูงอายุจะช่วยให้เกิดการปรับตัวเข้าหากันเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

ภาวะเหงา (Loneliness) เป็นภาวะที่แสดงถึงการขาดการสนองตอบโต้ทางอารมณ์ (Emotional deprivation) จากการศึกษาพบว่าในวัยผู้สูงอายุส่วนใหญ่ร้อยละ 42 เป็นหมาย ฉะนั้นวัยนี้จะต้องพบกับการสูญเสียที่ยิ่งใหญ่ในช่วงชีวิตคือการสูญเสียคู่สมรส ซึ่งจะสร้างความกระทบกระเทือนใจได้สูงมาก การอยู่อย่างโดดเดี่ยวขาดคู่คิดจะทำให้จิตใจหดหู่ รวมทั้งเพื่อนฝูง ในวัยเดียวกันก็ล้มหายตายจากไปบ้างแล้ว ที่เหลืออยู่ก็อาจจะขาดการติดต่อเนื่องจากสุขภาพ ไม่เอื้ออำนวยในการเดินทาง จึงต้องอยู่อย่างเหงาหงอยก่อให้เกิดความรู้สึกท้อแท้ในชีวิตมี อารมณ์ ฉุนเฉียว โกรธง่าย ลึนหวังและอาจเป็นสาเหตุทำให้ระบบต่าง ๆ ของร่างกายยิ่งอ่อนล้าลง ได้อีก

ความรู้สึกไม่มั่นใจขาดเสถียรภาพทางจิตใจ (Insecure) ภาวะไม่มีเสถียรภาพทาง จิตใจเกิดจากการพึ่งพาอาศัยผู้อื่นในด้านการดำเนินชีวิตประจำวัน ด้านเศรษฐกิจ ด้านความ คุ่มครองให้ปลอดภัย ทำให้ผู้สูงอายุหงุดหงิด โมโหง่าย สะเทือนใจง่าย ด้วยเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ทำให้กลายเป็นคนหยุ่มหิมใจน้อย ฉุนเฉียว โกรธง่าย และวุ่นวายในกิจการของอื่น เป็นสาเหตุ นำไปสู่การขัดแย้งกับลูกหลานหรือผู้ดูแลได้

ความรู้สึกกลัวตาย ความกลัวตายทำให้ผู้สูงอายุกังวลกับการเจ็บป่วยเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่เกิดขึ้นจึงมักจะต้องพบแพทย์บ่อย ๆ เพราะความกลัวความตายนี้ทำให้ผู้สูงอายุหาโรคภัยไข้ เจ็บใส่ตนเอง จนบางครั้งลูกหลานอาจจะขุนเคืองและรำคาญได้

ความรู้สึกหมดหวัง ลึนหวัง เนื่องจากความเสื่อมของสมรรถภาพทางด้านร่างกายและ จิตใจ ผู้สูงอายุอาจมีความคิดอยากสร้างสรรค์สิ่งที่เป็นประโยชน์ให้แก่ลูกหลาน ให้แก่สังคม อยากกระทำตนให้เป็นประโยชน์แต่ถูกจำกัดด้วยความเสื่อมถอยทางร่างกายและจิตใจที่ผู้สูงอายุ ไม่อาจจะยับยั้งได้ ความรู้สึกหมดหวังทำให้เกิดความรู้สึกโกรธตนเองอาจกลายเป็นภาวะเศร้าได้ในที่สุด

3. การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม (Social change) สังคมของมนุษย์มีการอยู่ร่วมกัน มีปฏิริยาโต้ตอบ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และมีความรู้สึกที่ตนเป็นสมาชิก ของกลุ่ม สิ่งเหล่านี้เป็นความต้องการทางสังคม ในผู้สูงอายุก็เช่นเดียวกัน ผู้สูงอายุต้องการการ ยอมรับจากสมาชิกอื่น ๆ กลุ่ม ในครอบครัวและในสังคม แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย เกิดขึ้นความสามารถในการทำกิจกรรมช้าลง ความสามารถในการแสวงหามิตรใหม่มีอย่างจำกัด เพราะผู้ที่มีอายุน้อยกว่าขาดความพึงพอใจที่จะสร้างสัมพันธ์ภาพกับกับผู้สูงอายุ และผู้สูงวัยกว่า ก็ขาดความมั่นใจในหลายด้าน เช่นในเรื่องการสนทนาทำให้ต่างหลีกเลี่ยงที่จะสนทนากัน หรือ ร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยกันสภาพเหล่านี้ทำให้ผู้สูงอายุถอยห่างและเลิกเกี่ยวข้องกับ สังคมนอกจากนี้การที่มีค่านิยมและวัฒนธรรมใหม่ ๆ เข้ามาแพร่ขยายอย่างรวดเร็ว ทำให้

ผู้สูงอายุกับผู้เยาว์วัยกว่ามีความสัมพันธ์ห่างกันมากขึ้น ขาดความเข้าใจระหว่างกันมากขึ้น ระบบการเคารพผู้อาวุโสก็มีน้อยลง

การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ของสังคมเป็นสิ่งที่ผู้สูงอายุต้องประสบเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ อย่างน้อยการเปลี่ยนตำแหน่งในครอบครัวก็เป็นสิ่งแรก จากที่เคยเป็นหัวหน้าครอบครัว กลายมาเป็นสมาชิกคนหนึ่งของครอบครัวหรือเป็นที่เคารพหรือเป็นผู้คอยดูแลบ้านเป็นต้น บางรายไม่มีอาชีพกลายเป็นผู้อาศัยไป ดังนั้นการปรับตัวของผู้สูงอายุเป็นสิ่งจำเป็นทั้งนี้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางร่างกายเกิดขึ้นความสามารถในการร่วมกิจกรรมข้าง ความสามารถในการแสวงหามิตรใหม่มีจำกัด เพราะผู้ที่มีอายุน้อยกว่ามักขาดความพึงพอใจ ที่สร้างสัมพันธ์ภาพกับผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุ จึงผูกพันอยู่กับมิตรเก่าเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งก็มี เหลืออยู่น้อยและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมีผลกระทบต่อผู้สูงอายุ ได้ดังต่อไปนี้ คือ การเปลี่ยนแปลงบทบาททางสังคมผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะมีประสบการณ์บทบาทต่าง ๆ ในสังคม มากมาย ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกภาคภูมิใจในตำแหน่งหน้าที่ การเปลี่ยนแปลงบทบาทที่เกิดขึ้น เนื่องจากการเกษียณอายุ ทำให้รู้สึกสูญเสียอำนาจตำแหน่งบารมีมีความเคารพยกย่อง และรายได้ ผู้สูงอายุชายความรู้สึกสูญเสียจะมีมากในคนที่เป็นผู้นำรายได้เลี้ยงครอบครัวแต่ในเพศหญิง ความรู้สึกสูญเสียจะน้อยกว่า จะมีความรู้สึกสูญเสียบทบาทของแม่บ้าน แต่ยังคงทำบทบาทของแม่ อยู่เช่นเดิม บทบาทของผู้สูงอายุในสังคมเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากสังคมเปลี่ยนจากสังคม เกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรมทำให้ระบบครอบครัวเปลี่ยนโครงสร้างจากครอบครัวขยาย เป็นครอบครัวเดี่ยว ทำให้มีการลดคุณค่าและบทบาทของผู้สูงอายุลง ไม่มีสิทธิเข้าไปยุ่งเกี่ยว ภายในบ้าน การเปลี่ยนแปลงบทบาทที่ดูเหมือนว่า จะมีผลกระทบที่รุนแรงที่สุดอาจเกิดจาก คู่ครองไม่สามารถทำหน้าที่ทางร่างกายและจิตใจได้ถึงขั้นบทบาท เช่น การหาเลี้ยงครอบครัวที่ทำให้เกิดจากคู่ครองไม่สามารถทำหน้าที่ทางร่างกายและจิตใจได้ถึงขั้นบทบาท เช่น การหาเลี้ยง ครอบครัวที่ทำให้เกิดปัญหาในด้านการเงินถ้าภรรยาไม่สามารถทำงานบ้านได้สามีซึ่งเคยอยู่แต่ ในสังคมนอกบ้าน และมีความเชื่อว่างานนั้นเป็นงานผู้หญิงมิใช่สิ่งที่ชายพึงกระทำได้และจากการ ขาดการเตรียมตัวมาก่อน จึงเป็นการยากจะรับบทบาทได้ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้พบได้บ่อย ในบ้านปลายชีวิตผลกระทบไปถึงการดูแลด้วย

4. การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ (Economic change) ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็น บุคคลที่เกษียณอายุออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจหรืองานเอกชนแต่ยังคงดำรงชีวิตต่อไปในสังคม ยังต้องจับจ่ายใช้สอยเพื่อการดำรงชีพเพื่อการดูแลสุขภาพและคำรักษาพยาบาลจึงทำให้ผู้สูงอายุ ต้องเผชิญกับปัญหาด้านเศรษฐกิจ ผู้สูงอายุที่เกษียณอายุแล้วจะพบว่าสถานการณ์ทางการเงินซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัวจะลดลงจากที่หัวหน้าครอบครัวยังคงทำงานอยู่ ความต้องการทางด้าน

การเงินของผู้สูงอายุ ก็เพื่อนำมาใช้ในการการครองชีพการพักผ่อนหย่อนใจและบำรุงที่อยู่อาศัย ซึ่งอัตราค่าใช้จ่ายเหล่านี้สูงขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง ทำให้ผู้สูงอายุใช้จ่ายไม่พอเพียง (สุภาณี ปิยพสุทรา, 2550, หน้า 32)

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงในวัยผู้สูงอายุทางด้านร่างกาย พบว่าร่างกายมีการเสื่อมหน้าที่ของอวัยวะต่าง ๆ ทุกระบบ ทั้งระบบ ทั้งระบบประสาทและและต่อมไร้ท่อต่าง ๆ ส่งผลให้ประสิทธิภาพการทำงานของร่างกายลดลงและอาจเกิดโรคได้ง่าย ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางด้านจิตใจนั้นเกิดจากการสูญเสียบทบาทหน้าที่และสถานะทางสังคม สูญเสียบุคคลอันเป็นที่รักส่งผลให้ผู้สูงอายุมีสภาพจิตใจและบุคลิกภาพเปลี่ยนไป การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายที่ทำให้ความสามารถของผู้สูงอายุลดลง ทำให้การร่วมกิจกรรมหรือการทำกิจกรรมในสังคมลดลงด้วย

### ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

การศึกษาเกี่ยวกับผู้สูงอายุได้ขยายตัวไปอย่างกว้างขวาง จึงเกิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เช่น Ebersole and Hess (1990, pp. 23-32) ได้สรุปแนวคิด และทฤษฎีการสูงอายุออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

#### 1. ทฤษฎีทางชีววิทยา (Biological theory)

ทฤษฎีนี้อธิบายว่ามนุษย์ประกอบด้วยองค์ประกอบใหญ่ ๆ 3 อย่าง คือ เซลล์ที่สามารถเพิ่มตัวเองตลอดชีวิต เซลล์ที่ไม่สามารถแบ่งตัวเอง และองค์ประกอบอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เซลล์ทฤษฎีนี้แบ่งเป็นทฤษฎีย่อยได้ดังนี้

1.1 ทฤษฎีอนุมูลอิสระ (Free radical theory) อธิบายว่า ความแก่เกิดจากอนุมูลอิสระที่เกิดขึ้นภายในร่างกายซึ่งมีความไวต่อการทำปฏิกิริยาทางเคมีมาก ทำให้เกิดความผิดปกติของเยื่อ และทำลายสภาพของเซลล์เนื้อเยื่อตลอดจนอวัยวะแนวคิด อนุมูลอิสระ (Free radical) คือ โมเลกุลที่มีจำนวนอิเล็กตรอนเป็นเลขคี่มีความว่องไวในปฏิกิริยามาก ในสภาวะปกติอนุมูลอิสระเกิดขึ้นบนผนังเซลล์ และภายในเซลล์ หรือส่วนประกอบของเซลล์ในความเข้มข้นต่างกัน อาจมีอายุสั้นมาก หรืออยู่นานปี การทำลายเซลล์และเนื้อเยื่อโดยอนุมูลอิสระที่พบมีดังนี้ ผนังเซลล์ โมเลกุลของกรดไขมันไม่อิ่มตัวจะแตกหักเสียโครงรูป ความแข็งแรงของเยื่อหุ้มเซลล์ และเซลล์ของอวัยวะจะลดลง ทำให้เซลล์ไม่สามารถคงสภาพปกติได้ระบบประสาทกลางมีความเสื่อมไขว้ของนิวเคลียสอันใหญ่ของเซลล์ (Macromolecules) เช่น สารอาหาร จึงอาจมีผลให้การแพร่ของสารอาหารหยุดชะงักเมตาบอลิซึมของออกซิเจน ทำให้เอนไซม์หมดสภาพสารพันธุกรรม (DNA) แตกหักมีผลให้ผนังของอวัยวะ และเซลล์เสื่อมหน้าที่โปรตีน อนุมูลอิสระสามารถตัดโปรตีนชักนำให้เกิดการเชื่อมไขว้ของโปรตีน ซึ่งมักด้านการย้อนกลับของโปรตีน (Reduction)

1.2 ทฤษฎีการเชื่อมโยงไขว้ของคอลลาเจน (Collagen cross-linkage theory) อธิบายว่าความแก่เกิดจากส่วนประกอบของคอลลาเจน มีการจับตัวกันมากขึ้นเส้นใยหดสั้นเข้ายึดหยุ่นน้อยลง แข็ง ฉีกขาดง่าย แนวคิดคอลลาเจนเป็นส่วนประกอบหลักของเนื้อเยื่อเกี่ยวพันโมเลกุลของคอลลาเจน จะเป็นสาย 3 สาย ไขว้กันแต่จะมีการเชื่อมโยงแต่ละสายไว้ด้วยกัน (Pair of stemsons) เมื่ออายุมากขึ้นการเชื่อมโยงนี้จะหลุดออกจากกันไปจับกับโมเลกุลที่อยู่ใกล้เคียงเกิดการเชื่อมโยงระหว่างโมเลกุลของคอลลาเจน มีผลให้ความยืดหยุ่นลดลงและมีความแข็งมากขึ้น จึงฉีกขาดง่าย จะพบมากที่บริเวณผิวหนัง เอ็น กระดูก หัวใจ กล้ามเนื้อผนังปอด และหลอดเลือด การเชื่อมโยงนี้จะเกิดขึ้นเร็ว และมากที่สุดระหว่าง 30-50 ปี

1.3 ทฤษฎีภูมิคุ้มกัน (Immunologic theory) อธิบายว่าความแก่เกิดจากความบกพร่องของระบบภูมิคุ้มกันทำให้ร่างกายต่อสู้กับเชื้อโรค และสิ่งแปลกปลอมไม่ได้ดี จึงเกิดการเจ็บป่วยง่าย เมื่อเกิดแล้วมักจะรุนแรงเป็นอันตรายต่อชีวิตแนวคิด ระบบภูมิคุ้มกันของร่างกายประกอบด้วย การประสานของอวัยวะหลายอย่าง เช่น ไขกระดูก ต่อมไทมัส ระบบน้ำเหลือง ตับ ม้าม มีหน้าที่เพิ่มความต้านทานของร่างกายป้องกันการลุกล้ำของสิ่งแปลกปลอม และกำจัดเซลล์ปกติของร่างกายที่ใช้งานไม่ได้แล้ว ดังนั้น ถ้าระบบภูมิคุ้มกันทำงานลดลง จึงมีโอกาสเกิดการติดเชื้อ และการสะสมเซลล์ปกติของร่างกายที่ใช้งานไม่ได้ตลอดจนเกิดเนื้องอกในร่างกาย

1.4 ทฤษฎีการกลายพันธุ์ (Somatic mutation and error theories) อธิบายว่าความแก่เกิดจากการสะสมเซลล์ผ่าเหล่าชักนำให้มีการสังเคราะห์ชีวโปรตีนที่ผิดปกติมากขึ้น จนมีผลลดการทำงานของเซลล์ และประสิทธิภาพของอวัยวะในที่สุดแนวคิดการผ่าเหล่าเป็นการเปลี่ยนแปลงส่วนประกอบของยีนส์ (ระดับโมเลกุล) ชนิดถาวร และถ่ายทอดไปยังลูกหลานได้ถ้าเกิดกับเซลล์สืบพันธุ์ แต่ถ้าการผ่าเหล่าเกิดกับเซลล์ร่างกายทั่วไป มีผลทำให้ระบบที่ติดอยู่แล้วผันแปรไป เป็นต้นเหตุของความแก่ โรคเสื่อมสภาพต่าง ๆ และมะเร็ง จากการศึกษาศีวิวิทยา ระดับตรวจ มีการตั้งสมมุติฐานว่าการแก่ตัวของเซลล์อยู่ในอำนาจยีนส์ เมื่อเซลล์เจริญเติบโตไประยะหนึ่ง กระบวนการดำรงชีวิตของมันจะเสื่อมลงจนไม่สามารถสังเคราะห์สารพันธุกรรม (DNA) ได้ก็เนื่องจากยีนส์เกิดความผิดปกติมากขึ้นแต่หากจะกล่าวว่าการสะสมการเปลี่ยนแปลงในสารพันธุกรรม (DNA) เป็นสาเหตุของความแก่ ดังนั้นความแก่ น่าจะสืบทอดเป็นกรรมพันธุ์ได้ จึงค้านกับลักษณะของความแก่ที่ไม่สืบทอดทางกรรมพันธุ์

1.5 ทฤษฎีพันธุกรรม (Genetic theory) อธิบายว่าการสูงอายุนั้นเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นตามพันธุกรรม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของอวัยวะบางส่วนในร่างกาย เมื่ออายุมากขึ้นคล้ายคลึงกันหลายชั่วอายุคน เช่น ลักษณะศีรษะล้าน ผมหงอกเร็ว เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวจะพบในบางคนเท่านั้นแม้มีอายุ

1.6 ทฤษฎีความเครียด และการปรับตัว (Stress-adaptation theory) อธิบายว่า ปฏิกิริยาของร่างกายต่อความเครียด มีผลรบกวนการทำงานของเซลล์ และทำให้เซลล์ตายได้ ภาวะที่ต้องเผชิญกับความเครียดบ่อย ๆ จะทำให้แก่เร็วแนวคิดความเครียด (Stressor) จะมีผลต่อสมองไฮโปธาลามัสต่อมพิทูอิทารี และต่อมหมวกไตให้หลั่งฮอร์โมน (Stress hormone) กระตุ้นการทำงานของระบบประสาท ระบบไหลเวียนเลือด การทำงานเกี่ยวกับเมตาโบลิซึม ทำให้ร่างกายตอบสนองต่อความเครียดต่าง ๆ

สรุป จากทฤษฎีทางชีววิทยาของการสูงอายุนั้นพบว่าในแต่ละทฤษฎีนั้นก็ได้พยายามที่จะค้นหาความจริงเพื่อนำมาอธิบายว่าการสูงอายุหรือความแก่เป็นผลจากสิ่งใด ในการนำทฤษฎีต่าง ๆ เหล่านี้ไปใช้ ผู้ศึกษาแต่ละคนมีแนวความเชื่อในเรื่องใดล้วนแล้วแต่นำแนวคิดของทฤษฎีไปประกอบการศึกษา ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับความแก่มากมาย แต่ก็ยังไม่มีข้อสรุปใดที่สามารถนำไปใช้อธิบายทั่วไปได้ ทราบแต่เพียงว่ากระบวนการชราภาพหรือความแก่ของเซลล์ต่าง ๆ เป็นปฏิกิริยาซับซ้อนเกี่ยวข้องกับพันธุกรรม การเผาผลาญฮอร์โมน ระบบภูมิคุ้มกัน ระบบประสาท ต่อมไร้ท่อ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบในเซลล์ เนื้อเยื่อ และอวัยวะเท่านั้น

2. ทฤษฎีทางจิตวิทยา (Psychological theory) เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกลไกการเจริญทางด้านจิตวิทยาได้มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับการมีอายุในจิตวิทยาในเรื่องเชาวน์ปัญญา พบว่าไม่อาจสรุปได้ว่าเชาวน์ปัญญาจะเสื่อมลงตามวัย ส่วนในเรื่องความจำและการเรียนรู้ ได้มีการศึกษาถึงความจำ และการเรียนรู้เป็นสิ่งที่ต้องควบคู่กันไป จากการวิจัยพบว่าผู้สูงอายุมีความสามารถในการเรียนรู้ได้ดีเท่ากับคนอ่อนวัยแต่ต้องใช้เวลาานกว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาต่อการเรียนรู้ คือ ความเครียดอันเป็นผลมาจากระบบประสาทและสรีรวิทยาเชิงบุคคล การสูญเสียความจำและความสามารถในการเข้าใจและแรงจูงใจ จากการศึกษา พบว่า ผู้สูงอายุไม่จำเป็นต้องใช้แรงจูงใจในการทำงานมากกว่าบุคคลวัยอื่นเลย แม้ว่าผู้สูงอายุจะมีเซลล์ประสาทในสมองตายเป็นจำนวนมากแต่ขณะเดียวกันก็สะสมประสบการณ์อันเกิดจากการเรียนรู้ไว้มากเช่นกัน ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ถ้าผู้สูงอายุมีประสบการณ์ที่ดีในอดีตได้รับการยอมรับดี มีสภาพอารมณ์ที่มั่นคง ก็จะส่งผลต่อวัยที่สูงขึ้น ทำให้มีความรอบคอบสุขุมตามขึ้นด้วย แนวคิดทางจิตวิทยาได้เชื่อมโยงเอาทฤษฎีทางชีววิทยา และสังคมวิทยาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยโดยเสนอว่าการเปลี่ยนแปลงบุคลิกภาพ และพฤติกรรมของผู้สูงอายุนั้นเป็นการพัฒนาและปรับตัวของความเป็นึกคิด ความรู้ ความเข้าใจ แรงจูงใจ การเปลี่ยนแปลงไปของอวัยวะรับสัมผัสทั้งปวงตลอดจนสังคมที่คนชรา นั้น ๆ อาศัยอยู่

3. ทฤษฎีทางสังคมวิทยา (Sociological theory) เป็นทฤษฎีที่กล่าวถึง แนวโน้ม บทบาทของบุคคลสัมพันธ์ภาพ และการปรับตัวทางสังคมในช่วงท้ายของชีวิต หรือเป็นทฤษฎีที่พยายามวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ผู้สูงอายุต้องมีสถานะทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทั้งพยายามที่จะช่วยให้มีการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุขทฤษฎีนี้เชื่อว่าถ้าสังคมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วก็จะทำให้สภาพของผู้สูงอายุเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามไปด้วย และสถานะของผู้สูงอายุในสังคมใดจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้สูงอายุในสังคมนั้นแนวคิดทางสังคมวิทยาที่สำคัญ ได้แก่

3.1 ทฤษฎีกิจกรรม (Activity theory) อธิบายว่าเมื่อบุคคลมีอายุมากขึ้นสภาพทางสังคมจะลดบทบาทเก่าจะถูกตัดออกไปแต่ผู้สูงอายุยังมีความต้องการทางสังคม ความพอใจในการร่วมกิจกรรม มีความสนใจ และร่วมเป็นสมาชิกในกิจกรรมต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าทฤษฎีกิจกรรมนี้ เชื่อว่าผู้สูงอายุจะมีชีวิตที่เป็นสุขได้นั้นควรมีบทบาท หรือกิจกรรมทางสังคม ตามสมควร เช่น ควรมีงานอดิเรก หรือการเป็นสมาชิกกลุ่มกิจกรรม สมาคม หรือชมรม โดยทฤษฎีกิจกรรมนี้ยืนยันว่าผู้สูงอายุที่สามารถดำรงกิจกรรมทางสังคมไว้ได้จะเป็นผู้มีความพึงพอใจในชีวิตสูง มีภาพพจน์เกี่ยวกับตนเองในทางบวก

3.2 ทฤษฎีแยกตนเอง (Disengagement theory) อธิบายว่าผู้สูงอายุและสังคมจะลดบทบาทซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เนื่องจากผู้สูงอายุรู้สึกว่าตนเองมีความสามารถลดลง สุขภาพที่เสื่อมถอย รวมทั้งความตายที่ค่อย ๆ มาถึง ผู้สูงอายุจึงหลีกเลี่ยงหนีถอนตัวออกจากสังคมเพื่อลดความตึงเครียด และพอใจกับการไม่เกี่ยวข้องกับสังคมอีกต่อไป จะเห็นว่าทฤษฎีแยกตนเอง เชื่อว่าการที่ผู้สูงอายุไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมและบทบาทของสังคมนั้นเป็นการถอนสภาพและบทบาทของตนให้แก่หนุ่มสาว หรือคนที่จะมีบทบาทได้ดีกว่า ในระยะแรกนั้นผู้สูงอายุอาจจะรู้สึกวิตกกังวล และมีความบิบบคั่น แต่ในที่สุดผู้สูงอายุก็จะยอมรับบทบาทใหม่ ๆ คือ การไม่เกี่ยวข้องกับสังคมได้

3.3 ทฤษฎีความต่อเนื่อง (Continuity theory) ทฤษฎีนี้เป็นผลมาจากการศึกษาเพื่อหาข้อขัดแย้งของทฤษฎีกิจกรรม และทฤษฎีแยกตนเอง (Neugarten 1964, p. 41) ได้ทำการศึกษา 2 ทฤษฎีและนำมาวิเคราะห์พบว่าการที่ผู้สูงอายุจะมีความสุข และมีการเข้าร่วมกิจกรรมนั้นขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพและแบบแผนชีวิตของแต่ละคน เช่น ผู้สูงอายุที่ชอบเข้าร่วมกิจกรรมในสังคมก็จะมีกิจกรรมเหมือนเดิม เมื่อมีอายุมากขึ้นส่วนผู้สูงอายุที่ชอบสันโดษไม่เคยมีบทบาทในสังคมมาก่อนก็ย่อมจะแยกตนเองออกจากสังคมเมื่ออายุมากขึ้น

3.4 ทฤษฎีบทบาท (Role theory) อธิบายว่าเมื่อบุคคลเข้าสู่วัยผู้สูงอายุจะต้องปรับสภาพต่าง ๆ หลายอย่างที่ไม่ใช่บทบาทเดิมของตนมาก่อน เช่น การละทิ้งบทบาททางสังคมและ

ความสัมพันธ์ซึ่งเป็นไปแบบวัยผู้ใหญ่ ยอมรับบทบาททางสังคมและความสัมพันธ์ในรูปแบบของ  
คนสูงอายุ และละเว้นจากความผูกพันกับคู่สมรส เนื่องจากการตายของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

จากทฤษฎีทางสังคมวิทยา สามารถอธิบายความสูงอายุจากสถานภาพทางสังคม  
ที่เปลี่ยนแปลงไปในทางลดลง แต่ผู้สูงอายุยังคงต้องการบทบาทเดิมจึงเกิดความเครียดส่งผลให้  
เกิดการถอนตัวออกจากสังคม แต่การจะใช้ชีวิตในช่วงสูงอายุให้มีความสุขนั้นต้องคงบทบาท  
และสถานภาพทางสังคมไว้แต่ควรอยู่ในระดับที่เหมาะสม

สรุปได้ว่า จากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ อธิบายผู้สูงอายุแตกต่างกัน  
โดยทฤษฎีทางชีววิทยาจะมองความสูงอายุ โดยพิจารณาจากการทำงานของระบบต่าง ๆ ของ  
ร่างกาย ส่วนแนวคิดทางจิตวิทยาจะพิจารณาความสูงอายุโดยพิจารณาจาก การเรียนรู้ อารมณ์  
สติปัญญา ความจำ และทฤษฎีทางสังคมวิทยาจะพิจารณาความสูงอายุ โดยพิจารณาจาก  
ผู้สูงอายุที่มีสภาพชีวิตที่เป็นสุขได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่สามารถคงบทบาท และสถานภาพทางสังคม  
ของตนไว้ได้ซึ่งทั้ง 3 ส่วน สามารถนำมาประยุกต์อธิบายสุขภาพของผู้สูงอายุดังนี้ คือ ทฤษฎี  
ทางชีววิทยาอธิบายว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายในวัยสูงอายุ เป็นกระบวนการ  
เปลี่ยนแปลงในทางที่เสื่อมลงส่งผลให้สภาวะสุขภาพกายไม่แข็งแรงไปด้วย และเป็นที่ทราบกันดี  
ว่ากายกับจิตมีความสัมพันธ์กันเมื่อกายไม่แข็งแรงย่อมส่งผลให้สุขภาพจิตไม่ดีตามไปด้วย  
เมื่อสุขภาพกายและจิตไม่ดีก็กระทบกับเศรษฐกิจของผู้สูงอายุที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแล  
และแนวคิดทางจิตวิทยาอธิบายว่าผู้สูงอายุที่มีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้ดีก็จะเป็น  
ผู้ที่มีสุขภาพการดำเนินชีวิตที่เป็นสุขส่งผลให้สุขภาพจิตดีกว่าผู้สูงอายุที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้า  
กับสภาพแวดล้อมได้ ส่วนทฤษฎีทางสังคมวิทยา อธิบายว่า ผู้สูงอายุที่สามารถดำรงกิจกรรม  
ทางสังคมหรือสามารถดำรงบทบาทด้านต่าง ๆ ของตนในอดีตไว้ได้ จะเป็นผู้ที่มีความพึงใจ  
ในชีวิตสูงกว่าผู้สูงอายุที่ไม่สามารถดำรงกิจกรรมทางสังคมหรือคงบทบาทต่าง ๆ ของตนในอดีต  
ไว้ได้

### **ความสำคัญของผู้สูงอายุ**

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุมาตลอดและมีกฎหมายไทยที่บัญญัติ  
เกี่ยวกับผู้สูงอายุมีทั้งที่เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุมาตรา 81 กำหนดภารกิจ  
ให้รัฐพึงช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ผู้สูงอายุอย่างจริงจัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ  
ในมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นับเป็นบทบัญญัติแรกของกฎหมายไทยที่กล่าวถึง  
ผู้สูงอายุโดยกล่าวถึงผู้ซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้มีสิทธิ



ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐทั้งนี้บทบัญญัติดังกล่าวได้รับรู้ว่าผู้ที่มีอายุเกิน 60 ปีเป็นผู้ที่พ้นจากวัยทำงานแล้วเมื่อผู้ซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีไม่ได้รับการจ้างงานก็อาจประสบความสำเร็จมากในการยังชีพได้

มาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นี้เป็นบทบัญญัติแรกของกฎหมายไทย ที่พยายามตอบสนองความต้องการหรือความจำเป็นของผู้สูงอายุอย่างเฉพาะเจาะจงความช่วยเหลือที่รัฐอาจให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพนั้นอาจเป็นได้ทั้งการให้เป็นเงินช่วยเหลือการจัดหางานที่เหมาะสมกับกำลังของผู้สูงอายุ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติตามมาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ และมาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคมการสาธารณสุขการศึกษาและวัฒนธรรมคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชนสนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ปฐมวัยส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชายเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชนรวมทั้งต้องส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุผู้ยากไร้ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2546 สารสำคัญของพระราชบัญญัติมี 2 ประการคือ

1. การกำหนดให้มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนสถานภาพบทบาทและกิจกรรมของผู้สูงอายุและให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบการจัดทำแนวทางปฏิบัติตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. การกำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดให้ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษด้วยความสะดวกและรวดเร็วการบริการการศึกษาการศาสนาและการให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมการที่ประเทศไทยกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในอนาคตอันใกล้นี้จำนวนของผู้สูงอายุในแต่ละครัวเรือนจะมีมากกว่าคนวัยทำงานทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพัฒนาผู้สูงอายุให้สามารถพึ่งพาตนเองได้และพ้นจากสภาพการเป็นภาระของสังคมหรือคนในครอบครัวภารกิจนี้เป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนที่มีบทบาทในด้านการจ้างงานหรือการสร้างรายได้มิใช่หน้าที่ของรัฐบาลเท่านั้น (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2557)

สรุปได้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุได้ให้ความสำคัญแก่ผู้สูงอายุโดยเน้นที่การสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีอาชีพหรือกิจกรรมที่เหมาะสมการจัดที่พักอาศัย อาหารเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นและให้ได้รับสวัสดิการจากรัฐที่เพียงพอเพื่อไม่เป็นภาระแก่สังคม

### ความต้องการของผู้สูงอายุ

บุคคลเมื่อก้าวสู่วัยสูงอายุซึ่งเป็นวัยท้ายชีวิตเป็นช่วงที่ควรได้รับการช่วยเหลือ ประคับประคองจากสังคมในสังคมไทยมีวัฒนธรรมในการดูแลพ่อแม่ญาติผู้สูงอายุแต่ปัจจุบันต้องยอมรับว่าสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไปย่อมมีผลกระทบต่อวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนไทยซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตามสังคมควรตระหนักถึงภาวะความรับผิดชอบต่อกลุ่มผู้สูงอายุเพราะเป็นวัยที่สภาพร่างกาย จิตใจและสถานภาพทางสังคมเปลี่ยนแปลงเสื่อมถอยลงตามธรรมชาติความต้องการของผู้สูงอายุแบ่งได้ดังนี้ (ผ่องพรรณ อรุณแสง, 2554, หน้า 62)

1. ความต้องการทางด้านร่างกายของผู้สูงอายุ ได้แก่
  - 1.1 ต้องการมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรงสมบูรณ์
  - 1.2 ต้องการผู้ช่วยเหลือดูแลอย่างใกล้ชิด
  - 1.3 ต้องการที่อยู่อาศัยที่สะอาดอากาศดีสิ่งแวดล้อมดี
  - 1.4 ต้องการอาหารการกินที่ถูกสุขลักษณะตามวัย
  - 1.5 ต้องการผู้ดูแลช่วยเหลือให้การพยาบาลอย่างใกล้ชิดเมื่อยามเจ็บป่วย
  - 1.6 ต้องการได้รับการตรวจสุขภาพและรักษาพยาบาลที่สะดวกรวดเร็ว ทันที
  - 1.7 ต้องการได้รับการรักษาพยาบาลแบบให้เปล่าจากรัฐ
  - 1.8 ความต้องการได้พักผ่อนนอนหลับอย่างเพียงพอ
  - 1.9 ความต้องการบำรุงรักษาร่างกายและการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ
  - 1.10 ความต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุ
2. ความต้องการทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุ

การเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายและสังคมจะทำให้จิตใจของผู้สูงอายุเปลี่ยนแปลงไปด้วย ผู้สูงอายุจะปรับจิตใจและอารมณ์ไปตามการเปลี่ยนแปลงของร่างกายและสิ่งแวดล้อมจะเห็นได้ว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะมีการปรับปรุงและพัฒนาจิตใจของตนเองให้เป็นไปในทางที่ดีงามมากขึ้น สามารถควบคุมจิตใจได้ดีกว่าหนุ่มสาวดังนั้นเมื่อคนเราอายุมากขึ้นความสุขุมเยือกเย็นจะมีมากขึ้นด้วยแต่การแสดงออกจะขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละบุคคลการศึกษาประสบการณ์และสิ่งแวดล้อมในชีวิตของคน ๆ นั้นความเครียดที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในวัยสูงอายุ

มีผลต่อจิตใจผู้สูงอายุมากลักษณะการเปลี่ยนแปลงของจิตใจที่พบ คือ (กุลยา ตันติผลาชีวะ, 2551, หน้า 43)

2.1 การรับรู้ผู้สูงอายุจะยึดติดกับความคิดและเหตุผลของตนเองการรับรู้สิ่งใหม่ ๆ จึงเป็นไปได้ยากความจำก็เสื่อมลง

2.2 การแสดงออกทางอารมณ์การแสดงออกทางอารมณ์ของผู้สูงอายุเกี่ยวเนื่องกับการสนองความต้องการของจิตใจต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมผู้สูงอายุจะมีความรู้สึกต่อตนเองในแง่ต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นความท้อแท้ใจโดยรู้สึกว่าสังคมไม่ให้ความสำคัญกับตนเองเหมือนที่เคยเป็นมาก่อนทำให้ผู้สูงอายุมีอารมณ์ไม่มั่นคงการกระทบกระเทือนใจเพียงเล็กน้อยจะทำให้ผู้สูงอายุเสียใจหงุดหงิดหรือโกรธง่ายต้องการการยอมรับและเคารพยกย่องนับถือและการแสดงออกถึงความมีคุณค่าของผู้สูงอายุโดยสมาชิกในครอบครัวสังคมของผู้สูงอายุ

2.3 ความสนใจสิ่งแวดล้อมผู้สูงอายุจะสนใจสิ่งแวดล้อมเฉพาะที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและตรงกับความสนใจของตนเองเท่านั้น

2.4 การสร้างวิถีการดำเนินชีวิตของตนเองการมีอายุมากขึ้นคือการเข้าใกล้กาลเวลาแห่งการสิ้นสุดของชีวิตการยอมรับสภาพดังกล่าวทำให้ผู้สูงอายุบางคนมุ่งสร้างความสำเร็จให้แก่ตนเองเพิ่มมากขึ้น

2.5 ความผิดปกติทางจิตใจและในวัยสูงอายุแยกเป็นกลุ่มอาการทางจิต 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

2.5.1 กลุ่มอาการทางจิตเนื่องจากสมองเสื่อมอาการเริ่มแรกผู้ป่วยจะจำวันเวลาไม่ได้ความจำเสื่อมความสามารถทางปัญญาลดลงการปรับตัวและการตัดสินใจเข้ากลุ่มอาการทางจิตเนื่องจากสมองเสื่อมมี 4 ลักษณะคือ 1) สมองเสื่อม 2) อาการเพ้อคลั่ง 3) กลุ่มอาการหลงลืม 4) กลุ่มอาการทางอารมณ์

2.5.2 กลุ่มอาการผิดปกติด้านจิตใจและอารมณ์

3. ความต้องการทางด้านสังคมเศรษฐกิจของผู้สูงอายุได้แก่

3.1 ต้องการได้รับความสนใจจากผู้อื่น

3.2 ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวสังคมและหมู่คณะ

3.3 ต้องการช่วยเหลือสังคมและมีบทบาทในสังคมตามความถนัด

3.4 ต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือจากครอบครัวและสังคมทั้งทางด้านความเป็นอยู่รายได้บริการของรัฐ

3.5 ต้องการมีชีวิตร่วมในชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนและสังคม

3.6 ต้องการลดการพึ่งพาคนอื่นให้น้อยลงไม่ต้องการความเมตตาและสงสาร (ที่แสดงออกโดยตรง)

3.7 ต้องการการประกันรายได้และประกันความชราภาพความต้องการของผู้สูงอายุประกอบด้วยความต้องการ 3 ด้าน ได้แก่ ทางด้านร่างกาย เช่น ต้องการสุขภาพร่างกายแข็งแรงสมบูรณ์มีผู้ดูแลใกล้ชิด อาหารการกินถูกสุขลักษณะตามวัยเป็นต้น ด้านจิตใจ เช่น การรับรู้ผู้สูงอายุจะยึดติดกับความคิดและเหตุผลของตนเองการรับรู้สิ่งใหม่ ๆ จึงเป็นไปได้ยาก ความจำก็เสื่อมลงเป็นต้น ด้านสังคมเศรษฐกิจเช่นต้องการความสนใจจากผู้อื่นต้องการเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวสังคมและหมู่คณะต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือจากครอบครัวและสังคมทั้งทางด้านความเป็นอยู่รายได้บริการของรัฐเป็นต้น

### ปัญหาที่พบในผู้สูงอายุ

ปัญหาของผู้สูงอายุที่สำคัญมีดังนี้ (ผ่องพรรณ อรุณแสง, 2554, หน้า57)

1. ปัญหาทางด้านสุขภาพกายผู้สูงอายุมักมีปัญหาด้านสุขภาพเสื่อมโทรมมีโรคภัยต่าง ๆ เบียดเบียนทั้งโรคทางกายและทางสมองผู้มีอายุเกิน 65 ปี มักมีการเปลี่ยนแปลงทางสมองคือ โรคสมองเสื่อมโรคหลงลืมโรคซึมเศร้า

2. ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจผู้สูงอายุที่มีฐานะไม่ดีไม่มีลูกหลานดูแลอุปการะเลี้ยงดูอาจจะไม่มีรายได้หรือรายได้ไม่เพียงพอสำหรับการเลี้ยงชีพอาจจะไม่มีที่อยู่อาศัยทำให้ได้รับความลำบาก

3. ปัญหาทางด้านความรู้ผู้สูงอายุอาจไม่มีโอกาสได้รับความรู้เพื่อการพัฒนาตนเองให้เหมาะสมกับวัยและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปและเพื่อให้เข้ากันได้กับเยาวชนรุ่นใหม่

4. ปัญหาทางด้านสังคมผู้สูงอายุอาจจะไม่ได้รับการยกย่องจากสังคมเหมือนเดิมโดยเฉพาะผู้ที่เคยเป็นข้าราชการตำแหน่งสูงซึ่งเคยมีอำนาจและบริวารแวดล้อมเมื่อเกษียณอายุราชการอาจเสียดายอำนาจและตำแหน่งที่เสียไป

5. ปัญหาทางด้านจิตใจผู้สูงอายุจะไม่ได้รับความเอาใจใส่และความอบอุ่นจากลูกหลานอย่างเพียงพอทำให้รู้สึกเหงาอ้างว้างและอาจจะมีควมวิตกกังวลต่าง ๆ เช่น กังวลว่าจะถูกลูกหลานและญาติพี่น้องทอดทิ้งกังวลในเรื่องความตายผู้สูงอายุมักมีการเปลี่ยนแปลง เช่น เศร้าเฉยเมย เอาแต่ใจตนเองผู้สูงอายุบางคนก็ยังมีความต้องการความสุขทางโลกที่ยังไม่เหมาะสมกับวัยของตนทำให้ได้รับความผิดหวัง

6. ปัญหาเกี่ยวกับครอบครัวปัญหาผู้สูงอายุที่น่าเป็นห่วงคือการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมในอดีตจะเป็นครอบครัวใหญ่ที่เรียกว่าครอบครัวขยายทำให้ความสัมพันธ์แน่นแฟ้นและเกิดความอบอุ่นระหว่างพ่อแม่และลูกหลานในปัจจุบันครอบครัวคนไทยโดยเฉพาะ

ในเขตเมืองจะเป็นครอบครัวเดี่ยวเป็นส่วนใหญ่ลูกหลานจะมาทำงานในเขตเมืองทิ้งพ่อแม่ให้เฝ้าบ้านทำให้ผู้สูงอายุอยู่อย่างโดดเดี่ยวไม่ได้รับการดูแลและได้รับความอบอุ่นดังเช่นอดีตที่ผ่านมา

7. ปัญหาค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงจากภาวะทางด้านเศรษฐกิจและสังคมทำให้เยาวชนมีความกตัญญูทวดที่ต่อพ่อแม่ครูอาจารย์น้อยลงผู้สูงอายุไม่ได้รับการดูแลต้องอาศัยสถานสงเคราะห์คนชรา

ปัญหาที่พบในผู้สูงอายุมีหลายด้านด้วยกันไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านสุขภาพกาย ด้านเศรษฐกิจด้านความรู้ด้านสังคมด้านจิตใจหรือแม้กระทั่งสถาบันที่อยู่ใกล้ตัวเรามากที่สุด คือ ปัญหาเกี่ยวกับครอบครัวเนื่องจากปัญหาค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงในอนาคตเมื่อประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมแบบใหม่สังคมไทยอาจกลายเป็นสังคมตะวันตกคือต่างคนต่างอยู่ไม่มีการเอื้อเฟื้อซึ่งกันและกันไม่มีการทดแทนบุญคุณบุตรหลานโตขึ้นก็จะไม่เลี้ยงดูพ่อแม่เมื่อแก่ชรา

#### การเตรียมตัวเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแพทย์และการสาธารณสุขทำให้คนมีสุขภาพพลานามัยดีขึ้น อายุขัยเฉลี่ยสูงขึ้นกว่าในอดีตจำนวนผู้สูงอายุมิมากขึ้นสภาพร่างกายจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกฎของธรรมชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ฉะนั้นช่วงที่เข้าอยู่ในวัยสูงอายุซึ่งเป็นวัยสุดท้ายของชีวิตจึงควรมีการเตรียมตัวเพื่อยอมรับและปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์สังคมและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีความสุขมีหลักปฏิบัติ ดังนี้ (ชัญวลี ศรีสุโข, 2552, หน้า 47)

**ประการที่ 1** ต้องยอมรับว่าเมื่อเข้าสู่ระยะวัยสูงอายุแล้วกำลังร่างกายจิตใจย่อมเปลี่ยนแปลงในทางลดน้อยลงจึงต้องปรับตัวให้เข้ากับสังคมและหน้าที่การงานที่เหมาะสม

**ประการที่ 2** พยายามรักษาสุขภาพให้แข็งแรงโดยออกกำลังกายและตรวจสุขภาพอย่างสม่ำเสมอ

**ประการที่ 3** ทำจิตใจให้แจ่มใสสนใจสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นพร้อมทั้งให้ความสำคัญในคำสอนทางศาสนามากขึ้น

**ประการที่ 4** ช่วยเหลือตนเองให้ได้มากที่สุดโดยคิดว่าตนเองมีความสามารถอย่าท้อแท้และพึ่งผู้อื่นให้น้อยที่สุด

การเตรียมตัวที่ดีและพร้อมจะทำให้ผู้สูงอายุมีความเชื่อมั่นในตนเองมากขึ้นสามารถอยู่ร่วมกับครอบครัวและสังคมได้อย่างมีความสุข

การปรับตัวและการวางตนของผู้สูงอายุ

เมื่ออย่างสู่วัยสูงอายุผู้สูงอายุจำเป็นต้องมีการปรับตัวและมีการวางตัวเพื่อให้เป็นที่เคารพของลูกหลานและมีความน่าเลื่อมใสซึ่งมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

1. การวางตนให้เหมาะสมและเป็นแบบอย่างที่ดีผู้สูงอายุควรวางตัวให้เหมาะสมกับวัยประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ลูกหลานและสมาชิกในครอบครัว
2. เป็นที่ปรึกษาแนะนำและให้กำลังใจแก่ลูกหลานและสมาชิกในครอบครัวเมื่อมีปัญหาผู้สูงอายุเป็นผู้ที่ผ่านปัญหาและอุปสรรคมากมายย่อมมีประสบการณ์ที่สามารถนำมาเป็นบทเรียนให้คำปรึกษาแนะนำแก่ลูกหลานได้เป็นอย่างดีการถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ในอดีตจึงเป็นสิ่งมีค่าและเป็นกำลังใจแก่ลูกหลานแต่สิ่งที่พึงระวังและเป็นข้อจำกัดสำหรับลูกหลานและสมาชิกในครอบครัวก็คือต้องไม่เป็นการนำเรื่องในอดีตที่ร้ายแรงหรือมีผลกระทบรุนแรงต่อความเครียดในผู้สูงอายุ
3. ช่วยเหลืองานบ้านตามความสามารถและความถนัดผู้สูงอายุมักจะไม่อยู่นิ่งเฉยหากสภาพร่างกายยังมีกำลังดีก็จะช่วยเหลืองานบ้านเช่นทำความสะอาดบ้านทำอาหารรดน้ำต้นไม้เลี้ยงหลานทำงานฝีมือเย็บปักถักร้อย เป็นต้น
4. การยอมรับบทบาทและสถานภาพที่เปลี่ยนไปผู้สูงอายุจะต้องตระหนักว่าเมื่ออายุมากขึ้นหรือเกษียณจากวัยทำงานแล้วบทบาทและสถานภาพย่อมเปลี่ยนไปครั้งหนึ่งเคยเป็นผู้ให้เป็นผู้นำครอบครัวเป็นผู้มีบทบาทในสังคมต้องเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้รับเป็นผู้ตามลดบทบาทในสังคมสถานภาพเปลี่ยนแปลงไป
5. การยอมรับและเข้าใจผู้อื่นผู้สูงอายุจะต้องยอมรับและปรับตัวให้สามารถอยู่ร่วมกับลูกหลานและสมาชิกในครอบครัวได้อย่างปกติสุขการยอมรับบทบาทและการยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่นเป็นการให้กำลังใจให้เกียรติแก่ลูกหลานและสมาชิกในครอบครัวซึ่งมีส่วนช่วยให้ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัวกับผู้สูงอายุเป็นไปในทางที่ดีขึ้น
6. การช่วยเหลือตนเองเท่าที่สามารถทำได้ผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะมีความเกรงใจลูกหลานและผู้อุปการะดูแลใกล้ชิดอยู่เป็นปกตินิสัยดังนั้นการช่วยเหลือตนเองของผู้สูงอายุเท่าที่สามารถทำได้จึงเป็นการแบ่งเบาหรือช่วยลดภาระและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันนับเป็นการเสริมสร้างและรักษาสัมพันธ์อันดีระหว่างกันไว้ได้

การเตรียมตัวเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุต้องยอมรับว่าเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุแล้วกำลังร่างกายจิตใจย่อมเปลี่ยนแปลงในทางลดน้อยลงจึงต้องปรับตัวให้เข้ากับสังคมและหน้าที่การงานที่เหมาะสมรักษาสุขภาพให้แข็งแรงโดยออกกำลังกายและตรวจสุขภาพอย่างสม่ำเสมอทำจิตใจให้แจ่มใสสนใจสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นพร้อมทั้งให้ความสำคัญในคำสอนทางศาสนามากขึ้น

ช่วยเหลือตนเองให้ได้มากที่สุดโดยคิดว่าตนเองมีความสามารถอย่าท้อแท้และพึ่งผู้อื่นให้น้อยที่สุด

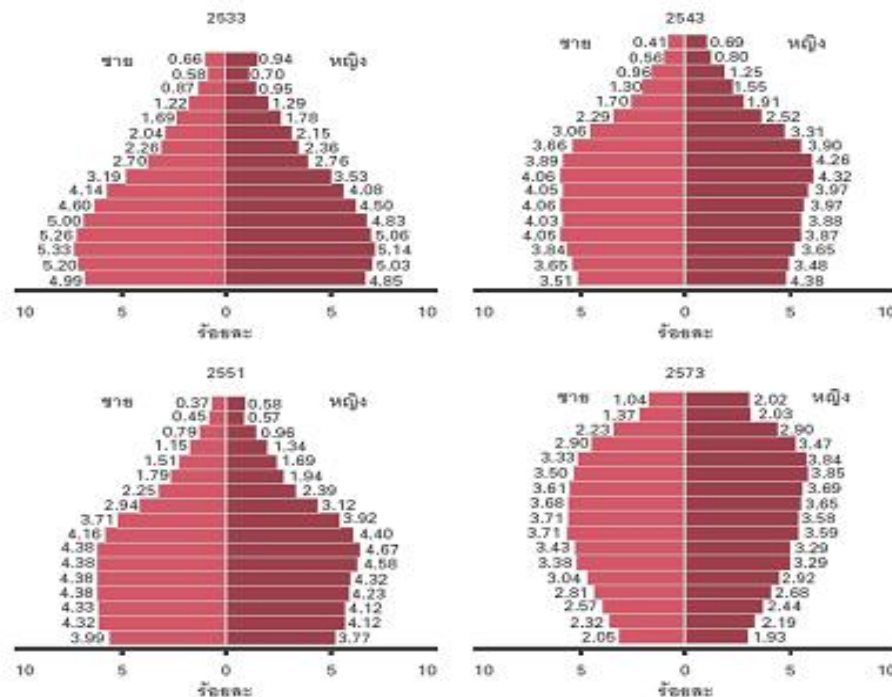
### สถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทย

ปัจจุบันสังคมไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรครั้งสำคัญ คือ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสัดส่วนจำนวนประชากรในวัยทำงานและวัยเด็กลดลงเนื่องจากอัตราการเกิดและอัตราการตายลดลงอย่างต่อเนื่องทำให้ประชากรไทยโดยเฉลี่ยมีอายุยืนยาวขึ้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) คาดว่าประชากรของ ไทยจะเพิ่มขึ้นจาก 66.48 ล้านคนในปี พ.ศ. 2551 เป็น 70.65 ล้านคนในปี พ.ศ. 2568 และจะค่อย ๆ ลดลง (Depopulation) เป็น 70.63 ล้านคนในปี พ.ศ. 2573 จำนวนประชากรวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) จะลดลงอย่างสม่ำเสมอจาก 15.95 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2533 เหลือเพียง 9.54 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2573

โดยเมื่อคิดเป็นสัดส่วนจะลดลงจากร้อยละ 29.23 เหลือเพียงร้อยละ 13.50 ประชากรวัยทำงาน (อายุ 15-59 ปี) จะเพิ่มจาก 34.59 ล้านคนในปี พ.ศ. 2533 เป็น 46.34 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2560 จากนั้นจะลดลงเป็นลำดับเหลือ 43.35 ล้านคนในปี พ.ศ. 2573 เมื่อคิดเป็นสัดส่วนจะเพิ่มจากร้อยละ 63.40 เป็นร้อยละ 67.67 แล้วลดลงเป็นร้อยละ 61.38

ส่วนประชากรวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) จะเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าจาก 4.02 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2533 เป็น 17.74 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2573 เมื่อคิดเป็นสัดส่วนจะเพิ่มจากร้อยละ 7.36 เป็นร้อยละ 25.12 และตามนิยามของสังคมผู้สูงอายุประเทศไทยเริ่มก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในปี พ.ศ. 2547 เมื่อประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 10 และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2567 เมื่อประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 20

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของประชากรดังกล่าวส่งผลให้อัตราส่วนภาวะพึ่งพิงหรือภาวะโดยรวมที่ประชากรวัยทำงานจะต้องเลี้ยงดูประชากรวัยเด็กและวัยสูงอายุมิ่จำนวนเพิ่มขึ้นโดยที่ยังมิได้คำนึงถึงเรื่องค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูซึ่งสูงขึ้นตามอายุอัตราส่วนภาวะพึ่งพิงของประชากรวัยเด็กลดลงจากร้อยละ 46.11 ในปี พ.ศ. 2533 เหลือร้อยละ 21.99 ในปี พ.ศ. 2573 ขณะที่อัตราส่วนภาวะพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.61 เป็นร้อยละ 40.93 ในช่วงเวลาเดียวกันทำให้อัตราส่วนภาวะพึ่งพิงรวมลดลงจากร้อยละ 57.72 ในปี พ.ศ. 2533 เป็นร้อยละ 47.78 ในปี พ.ศ. 2554 จากนั้นจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นร้อยละ 62.92 ในปี พ.ศ. 2573 (ไพโรจน์ วงศ์วุฒิวัดณ์, 2557)



ภาพที่ 8 พีรามิดประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2533, 2543, 2551 และ 2573

(มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2551)

จากภาพที่ 8 จะเห็นได้ว่าการกระจายตัวของประชากรตามกลุ่มอายุและเพศของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึงปี พ.ศ. 2573 เป็นการนำเสนอด้วยพีรามิดประชากรโดยฐานของพีรามิด คือ ประชากรในวัยเด็กประชากรที่อายุสูงขึ้น ๆ จะมีสัดส่วนน้อยลงตามลำดับ เนื่องจากการตายในแต่ละปีส่วนกลางของพีรามิดแสดงถึงประชากรวัยแรงงาน ในขณะที่ส่วนบนของพีรามิดแสดงถึงประชากรในวัยสูง อายุพีรามิดประชากรของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึงปี พ.ศ. 2573 มีการเปลี่ยนแปลงรูปร่างอย่างชัดเจนจากลักษณะของพีรามิดที่มีฐานกว้าง

ในปี พ.ศ. 2533 กลายเป็นพีรามิดที่มีรูปคล้ายรวงผึ้งในปี พ.ศ. 2573 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมีอัตราเกิดและอัตราตายอยู่ในระดับต่ำอัตราเกิดที่ลดลงอย่างรวดเร็วทำให้ฐานพีรามิดแคบลงเพราะเด็กเกิดน้อยลงอัตราตายที่ต่ำทำให้สัดส่วนของประชากรแต่ละกลุ่มอายุไม่แตกต่างกันมากนักกล่าวได้ว่าในปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยอยู่ในภาวะที่เรียกว่า “การปันผลทางประชากร” (Population dividend) ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่สัดส่วนของประชากรในวัยแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) ซึ่งเป็นวัยผลิตและสามารถให้การเกื้อหนุนกลุ่มอายุอื่น ๆ โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและกลุ่มผู้สูงอายุอยู่ในระดับสูง



อย่างไรก็ตามจากภาพประชากรในปี พ.ศ. 2573 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสัดส่วนประชากรวัยเด็กลดลงอย่างมากและถึงแม้ประเทศไทยยังคงมีสัดส่วนของประชากรในวัยแรงงานที่สูงอยู่แต่ประชากรในวัยสูงอายุก็เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนที่สูงมากอย่างชัดเจน (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2551)

นอกจากนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ดำเนินการสำรวจประชากรผู้สูงอายุพบว่า

1. ด้านที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 71.4 อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลอีกร้อยละ 28.6 อยู่ในเขตเทศบาลร้อยละ 62.5 เป็นผู้ที่มีสมรสร้อยละ 34.8 เป็นม่ายหย่าหรือแยกกันอยู่และอีกร้อยละ 2.7 เป็นโสด
2. ด้านการศึกษาผู้สูงอายุส่วนใหญ่คือร้อยละ 68.9 เรียนจบชั้นประถมศึกษาที่มีเพียงร้อยละ 9.5 ที่เรียนจบสูงกว่าระดับประถมศึกษาอีกร้อยละ 21.6 ไม่เคยเรียนหนังสือหรือจบต่ำกว่าชั้นประถมศึกษาอย่างไรก็ตามผู้สูงอายุ 3 ใน 4 คนหรือร้อยละ 76.1 สามารถอ่านออกเขียนได้
3. ด้านสุขภาพพบว่ากลุ่มโรคที่ผู้สูงอายุป่วยมาก 3 อันดับแรกคือกลุ่มโรคระบบกล้ามเนื้อเส้นเอ็นกระดูกและข้อกลุ่มโรคระบบทางเดินหายใจและกลุ่มโรคหัวใจและหลอดเลือด ส่วนสาเหตุการตายของผู้สูงอายุที่สำคัญคือ โรคมะเร็งทุกชนิดโรคหัวใจโรคหลอดเลือดสมอง หลอดลมอักเสบและปอดอักเสบนอกจากนี้ผู้สูงอายุยังมีแนวโน้มพิการมากขึ้นจากร้อยละ 5.8 ในปี พ.ศ. 2544 เป็นร้อยละ 15.3 ในปี พ.ศ. 2550 โดยความพิการที่พบมากคือ สายตาเลือนราง ทั้งสองข้างหูตึงสองข้างและอัมพฤกษ์
4. ด้านสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลผู้สูงอายุได้รับสวัสดิการในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาสูงถึงร้อยละ 97 ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีสวัสดิการค่ารักษาประเภทบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือบัตรทองรองลงมาเป็นสวัสดิการข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนสวัสดิการที่จัดโดยนายจ้างมีน้อย
5. ด้านการทำงานผู้สูงอายุมีแนวโน้มเข้ามามีส่วนร่วมในกำลังแรงงานมากขึ้นโดยร้อยละ 51.0 ให้เหตุผลว่าต้องทำงานเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัวร้อยละ 36.5 เห็นว่าตนยังแข็งแรงทำงานได้อีกร้อยละ 12.5 ต้องส่งเสียบุตรเป็นอาชีพประจำไม่มีผู้ทำแทนและมีหนี้สิน
6. แหล่งรายได้หลักในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุคือบุตรร้อยละ 52.3 รายได้จากการทำงานของผู้สูงอายุเองร้อยละ 28.9 คู่สมรสร้อยละ 6.1 เงินบำเหน็จบำนาญร้อยละ 4.4 ส่วนในด้านกรออมพบว่าผู้สูงอายุมีการออมหรือสะสมเงินทองและทรัพย์สินร้อยละ 68.7 และไม่มีการออมร้อยละ 31.3 (ไพโรจน์ วงศ์วิวัฒน์, 2557)

นอกจากนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติยังได้ระบุว่าประเทศไทยได้ถูกจัดให้เป็นประเทศที่อยู่ในสังคมผู้สูงอายุมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 กล่าวคือในขณะนั้นประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุ

ร้อยละ 10.4 ของประชากรทั้งหมดซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้คาดการณ์ว่าโครงสร้างประชากรไทยกำลังเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุว่า “ประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุถึง 1 ใน 4 ของประชากรและเป็นสังคมผู้สูงอายุสมบูรณ์แบบภายในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2551-2571 สัดส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.1 เป็นร้อยละ 23.5 หรือ 1 ใน 4 ของประชากรทั่วประเทศ

โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุในสังคมไทยนั้นได้มีสาเหตุหลักอันเนื่องมาจากการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์อย่างรวดเร็วทำให้เกิดการเพิ่มจำนวนและสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุและส่งผลกระทบต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรของประเทศในอนาคต หากไม่มีนโยบายหรือแผนปฏิบัติการที่เหมาะสมรองรับประเด็นที่เด่นชัดคือจำนวนประชากรวัยแรงงานที่ลดลงจะมีผลต่อผลผลิตรวมของประเทศในขณะที่การจัดสรรทรัพยากรเพื่อผู้สูงอายุของประเทศเพิ่มขึ้นผลกระทบต่อการจัดการด้านสังคมคือการพึ่งพิงสมาชิกในครอบครัวที่สูงขึ้นอันเนื่องมาจากภาวะถดถอยทางกายภาพของผู้สูงอายุซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างต่อเนื่องในระยะยาว (สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, 2558)

### **แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต**

#### **ความหมายของคุณภาพชีวิต**

นิยามของคุณภาพชีวิตเป็นการยากที่จะกำหนดนิยามของคุณภาพชีวิตให้ยอมรับกันเป็นสากลอย่างไรก็ตามก็มีผู้ให้คำนิยามไว้ในลักษณะต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

Dalkey and Rourke (1973, p. 82) กล่าวว่าคุณภาพชีวิตหมายถึงความรู้สึกรับเป็นสุขของบุคคลความพึงพอใจไม่พึงพอใจกับชีวิตหรือการมีความสุขไม่มีความสุขกับชีวิตความพึงพอใจในการดำเนินชีวิตนี้เปรียบเสมือนบารอมิเตอร์ของการวัดคุณภาพชีวิตของบุคคลด้วย

Jackle (1974, p. 75 อ้างถึงใน ลัดดาวัลย์ สิงห์คำฟู, 2532, หน้า 36) ที่ว่าองค์ประกอบที่สำคัญของคุณภาพชีวิตคือความพึงพอใจในการมีกิจวัตรประจำวันอันเป็นสิ่งที่บุคคลรับรู้เกี่ยวกับชีวิตของตนเองว่ามีความหมายและสามารถดำรงไว้ซึ่งพัฒนาการในด้านต่าง ๆ

Wallace (1974, p. 6) ได้กล่าวว่าคุณภาพชีวิตหมายถึงองค์ประกอบทั้งหลายที่ให้ความพึงพอใจ (Satisfaction) แก่บุคคลทั้งทางด้านร่างกาย (Physical) และจิตใจ (Psychological) ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ

Campbell (1976, pp. 117-124) กล่าวว่าคุณภาพชีวิตคือความสุขความพึงพอใจและความหวังของแต่ละบุคคลที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่

UNESCO (1978, p. 89) ได้นิยามคำว่าคุณภาพชีวิตหมายถึงความรู้สึกของการอยู่อย่างพอใจต่อองค์ประกอบต่าง ๆ ของชีวิตซึ่งมีส่วนสำคัญมากที่สุดของบุคคล

Yong and Longman (1983, p. 43) กล่าวว่าคุณภาพชีวิตเป็นระดับความพึงพอใจในชีวิตปัจจุบันเกิดขึ้นจากการรับรู้ของแต่ละบุคคล

World Health Organization [WHO] (1994, p. 78) ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตไว้ว่าคุณภาพชีวิตเป็นมโนทัศน์หลายมิติที่ประสานการรับรู้ของบุคคลในด้านร่างกายด้านจิตใจด้านระดับความเป็นอิสระไม่ต้องพึ่งพาด้านความสัมพันธ์ทางสังคมด้านสิ่งแวดล้อมด้านความเชื่อส่วนบุคคลภายใต้วัฒนธรรมค่านิยมและเป้าหมายในชีวิตแต่ละบุคคล

Ferrans (1990, pp. 15-21) คุณภาพเป็นความรู้สึกเป็นปกติสุข (Sense of well-being) ของบุคคลซึ่งเป็นผลต่อความรู้สึกพึงพอใจแต่ละด้านของชีวิตที่มีความสำคัญต่อบุคคลนั้น ๆ

Zhan (1992, pp. 795-800) กล่าวว่าคุณภาพชีวิตคือระดับความพึงพอใจซึ่งขึ้นอยู่กับประสบการณ์ชีวิตของแต่ละบุคคล

Liu (1975, p. 1) กล่าวถึงคุณภาพชีวิตว่ามี 2 องค์ประกอบ คือ องค์ประกอบด้านจิตวิสัยซึ่งเป็นเรื่องของอารมณ์ความรู้สึกของบุคคลอันได้แก่ความเชื่อค่านิยมและความรู้สึกนึกคิดของบุคคลเป็นต้นและองค์ประกอบด้านวัตถุวิสัยได้แก่ปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมของบุคคล เช่น ด้านสังคมเศรษฐกิจการเมืองและสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ (2545, หน้า 3-4) กล่าวว่าสุขภาพหมายถึงสภาวะที่สมบูรณ์และเชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุลทั้งทางกายทางจิตทางสังคมและทางวิญญาณสุขภาพมิได้หมายถึงเฉพาะความพิการและการไม่มีโรคเท่านั้น มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงทั้งปัจจัยด้านบุคคลสภาพแวดล้อมทางกายภาพชีวภาพเศรษฐกิจสังคมการเมืองการศึกษากฎหมายศาสนาวัฒนธรรมประเพณีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นต้นรวมทั้งปัจจัยด้านระบบบริการสาธารณสุขด้วย

กรมการพัฒนาชุมชน (2547, หน้า 1) คุณภาพชีวิตหมายถึงการดำรงชีวิตของมนุษย์ในระดับที่เหมาะสมตามความจำเป็นพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้ในสังคมหนึ่ง ๆ ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ คือ การที่จะกล่าวว่าประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ก็ต่อเมื่อประชาชนในครอบครัวหรือชุมชนนั้นมีชีวิตความเป็นอยู่บรรลุตามความจำเป็นพื้นฐานครบถ้วนทุกประการซึ่งเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานที่กำหนดไว้แล้วนั้นสามารถปรับเปลี่ยนไปได้ตามสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในขณะนั้น ๆ

สรุปได้ว่าคุณภาพชีวิตหมายถึงการรับรู้ความพึงพอใจในชีวิตการมีความสุขการรับรู้ถึงสภาพร่างกายจิตใจสภาพแวดล้อมของชีวิตที่สมดุลกันทั้งด้านสังคมเศรษฐกิจการเมืองสิ่งแวดล้อม

ตลอดทั้งศาสตร์วัฒนธรรมประเพณีและค่านิยมในสังคมรวมทั้งการรับรู้ในการจัดการเรื่องราวต่าง ๆ ที่มีผลต่อการดำเนินชีวิตภายใต้วิถีชีวิตของแต่ละบุคคล

### องค์ประกอบของคุณภาพชีวิต

องค์ประกอบของคุณภาพชีวิตขึ้นอยู่กับทัศนะนักวิชาการแต่ละคนซึ่งได้สรุปไว้ดังนี้

World Health Organization [WHO] (1994, p. 122) ได้กล่าวว่าองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตประกอบด้วย 6 ด้าน ดังนี้

1. ด้านร่างกาย (Physical domain) คือการรับรู้สภาพด้านร่างกายของบุคคลซึ่งมีผลต่อการดำเนินชีวิตประจำวันการรับรู้สภาพความสมบูรณ์แข็งแรงของร่างกายการรับรู้ถึงความสามารถในการจัดการกับความเจ็บปวดทางร่างกายการรับรู้เรื่องการนอนหลับและการพักผ่อนซึ่งการรับรู้เหล่านี้มีผลต่อการดำเนินชีวิต

2. ด้านจิตใจ (Psychological domain) คือการรับรู้สภาพจิตใจของตนเองการรับรู้ความรู้สึกทางบวกที่บุคคลมีต่อตนเองการรับรู้ถึงความมั่นใจในตนเองการรับรู้ถึงความคิดความจำสมาธิการตัดสินใจและความสามารถในการเรียนรู้เรื่องราวต่าง ๆ ของตนเองสามารถจัดการกับความเศร้าหรือกังวล

3. ด้านระดับความเป็นอิสระของบุคคล (Level of independence) คือ การรับรู้ถึงความเป็นอิสระที่ไม่ต้องพึ่งพาผู้อื่นการรับรู้ถึงความสามารถในการทำงานและการรับรู้ว่าตนเองไม่ต้องพึ่งพายาต่าง ๆ หรือการรักษาทางการแพทย์

4. ด้านความสัมพันธ์ทางสังคม (Social relationships) คือการรับรู้เรื่องความสัมพันธ์ของตนกับบุคคลอื่นการรับรู้ถึงการรับความช่วยเหลือจากบุคคลอื่นในสังคมการรับรู้ที่ตนเองเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือบุคคลอื่นในสังคมรวมทั้งการมีเพศสัมพันธ์

5. ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment) คือการรับรู้เรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการดำเนินชีวิตการรับรู้ที่ตนเองมีชีวิตอยู่อย่างอิสระ ไม่ถูกกักขังมีความปลอดภัยและมั่นคงในชีวิตการรับรู้ว่าได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่ดีปราศจากมลพิษการคมนาคมสะดวกสถานบริการทางสุขภาพและสังคมสงเคราะห์

6. ด้านความเชื่อส่วนบุคคล (Spirituality/ religion/ personal beliefs) คือ การรับรู้เกี่ยวกับความเชื่อที่ต่าง ๆ ของตนที่มีผลต่อการดำเนินชีวิต การดำเนินชีวิตและการเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ ในชีวิตการรับรู้ถึงความเชื่อด้านจิตวิญญาณศาสนาการให้ความหมายของชีวิตและความเชื่ออื่น ๆ

Sharma (1975, p. 45) แบ่งองค์ประกอบของคุณภาพชีวิต แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. องค์ประกอบทางด้านกายภาพโดยพิจารณาทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ ได้แก่ ความต้องการอาหารน้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม เป็นต้น

2. องค์ประกอบทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่ การได้รับการศึกษาการทำงาน บริการทางการแพทย์สาธารณสุขสภาพแวดล้อมในที่ทำงานความปลอดภัยในการคมนาคมขนส่งอิสรภาพการพักผ่อนหย่อนใจโอกาสในการสร้างสรรค์พัฒนาตนเอง

Bond, Peace, Dittmann-Kohli, and Westerhof (2007, p. 22) กล่าวว่า องค์ประกอบของคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย 7 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านกายภาพ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ปัจจัยด้านอำนาจบุคคล ปัจจัยด้านวิถีชีวิต และปัจจัยด้านบุคลิกภาพ

Denham (1995, p. 34) กล่าวว่าองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตแบ่งออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ สิ่งแวดล้อมความสัมพันธ์ทางสังคมสุขภาพกายสุขภาพจิตรวมถึงบุคลิกภาพและประวัติในอดีต

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า องค์ประกอบของคุณภาพชีวิตมี 6 ด้าน ได้แก่

1) ด้านร่างกาย 2) ด้านจิตใจ 3) ด้านระดับความเป็นอิสระของบุคคล 4) ด้านความสัมพันธ์ทางสังคม 5) ด้านสิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านความเชื่อส่วนบุคคล และยังแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ 1) องค์ประกอบทางด้านกายภาพ และ 2) องค์ประกอบทางด้านสังคมและวัฒนธรรม

### การประเมินคุณภาพชีวิต

Meeberg (1999, p. 82) ได้ให้แนวทางการประเมินคุณภาพชีวิตโดยอาศัยตัวบ่งชี้ที่จำแนกได้ 2 ประเภท

1. ตัวบ่งชี้ด้านวัตถุวิสัย (Objective indicators) เป็นข้อมูลที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ รายได้ อาชีพ การศึกษา และหน้าที่ด้านร่างกาย

2. ตัวบ่งชี้ด้านจิตวิสัย (Subjective indicators) เป็นการประเมินข้อมูลด้านจิตวิทยา ได้แก่ ความพึงพอใจในชีวิตความสุข และความรู้สึกมีคุณค่าในตนเอง

ซึ่งเป็นทฤษฎีที่คล้ายคลึงกันกับวิธีของ Zhan (1992, pp. 795-800) มีแนวคิดเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินคุณภาพชีวิตดังนี้

1. ด้านวัตถุวิสัย (Objective indicators) เป็นการประเมินคุณภาพชีวิตโดยใช้ข้อมูลด้านรูปธรรมที่มองเห็นได้วัดได้ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ทางสังคม ได้แก่ ข้อมูลด้านเศรษฐกิจสังคม เช่น รายได้ การศึกษา อาชีพ ที่อยู่อาศัย อาหาร อากาศ และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับบุคคลซึ่งเป็นตัวที่มีอิทธิพลต่อประสบการณ์โดยตรงของบุคคลนี้ด้วย

2. ด้านจิตวิสัย (Subjective indicators) เป็นตัวบ่งชี้ทางจิตสังคมและการรับรู้ของบุคคลประเมินโดยการสอบถามความรู้สึกและเจตคติที่มีต่อประสบการณ์ชีวิตการรับรู้ต่อสภาพ

ความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิตและความรู้สึกมีคุณค่าในตนเองตลอดจนการตัดสินใจหรือการรับรู้ต่อคุณค่าและความหมายในชีวิตของบุคคล

### ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิต

Beadle-Brown, Murphy, and DiTerlizzi (2008, pp. 380-390) ได้นำเสนอการแบ่งคุณภาพชีวิตควบคู่ไปกับการกำหนดตัวชี้วัดเป็น 8 ด้าน ดังนี้

1. คุณภาพชีวิตด้านการรวมกลุ่มทางสังคม (Social inclusion) การรวมกลุ่มทางสังคมจะเกี่ยวข้องกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มทางสังคมการมีส่วนร่วมในกลุ่มทางสังคม สภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัยที่มีอิทธิพลต่อการรวมกลุ่มทางสังคมบทบาทในการดำเนินชีวิต (เช่น วิธีทางการดำเนินชีวิตพฤติกรรมปรับเปลี่ยนวิถีการดำเนินชีวิตเพื่อความเหมาะสมรวมถึงพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อวิถีการดำเนินชีวิต) การช่วยเหลือสนับสนุนต่าง ๆ (เช่น ความพึงพอใจในการบริการทางสังคมการยอมรับทางสังคมและสถานภาพทางสังคม)

2. คุณภาพชีวิตด้านความเป็นอยู่ทางกายภาพ (Physical well-being) ด้านความเป็นอยู่ทางกายภาพหมายถึงลักษณะทางสุขภาพซึ่งจะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยการมีสุขภาพดี การมีเวลาพักผ่อนหย่อนใจกิจกรรมในชีวิตประจำวันกิจกรรมสันทนาการต่าง ๆ อาหารและโภชนาการความสามารถในการเคลื่อนไหวของร่างกายและการดูแลสุขภาพ

3. คุณภาพชีวิตด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal relations) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจะเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ทางสังคมและการมีมิตรภาพ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายใต้บริบทสถานที่ทำงานหรือบริบทครอบครัวนอกจากนี้ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลยังเกี่ยวข้องกับภาวะความโดดเดี่ยวเดียวดายการสนับสนุนช่วยเหลือจากเครือข่ายทางสังคมความใกล้ชิดสนิทสนมและความรัก

4. คุณภาพชีวิตด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ที่ดี (Material well-being) ด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ที่ดีจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้อาชีพการงานสภาพทางการเงินการเป็นเจ้าของ (สังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์) ความปลอดภัยสถานภาพทางเศรษฐกิจลักษณะที่อยู่อาศัยและการคมนาคมขนส่ง

5. คุณภาพชีวิตด้านลักษณะทางอารมณ์ (Emotional well-being) ด้านลักษณะทางอารมณ์จะเกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในการทำงานอาชีพที่อยู่อาศัยการช่วยเหลือสนับสนุนความพึงพอใจในกลุ่มทางสังคมของตนเอง นอกจากนี้ด้านลักษณะทางอารมณ์ยังเกี่ยวข้องกับสุขภาพจิตมโนภาพแห่งตนการไร้ความเครียดและความสุขในการดำเนินชีวิต

6. คุณภาพชีวิตด้านความสามารถในการตัดสินใจด้วยตนเอง (Self-determination) ด้านความสามารถในการตัดสินใจได้ด้วยตนเองจะเกี่ยวข้องกับความสามารถในการตัดสินใจ

การควบคุมตนเองการกำหนดทิศทางการดำเนินชีวิตด้วยตนเองอิทธิพลของที่อยู่อาศัยที่มีผลต่อความสามารถในการตัดสินใจการสนับสนุนช่วยเหลือด้วยคำพูดและการแก้ต่างเพื่อตนเอง

7. คุณภาพชีวิตด้านการพัฒนาตนเอง (Personal development) ด้านการพัฒนาตนเองจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของการศึกษาและทักษะในการปฏิบัติตนความสามารถส่วนตัวการบรรลุสิ่งที่ปรารถนาความก้าวหน้าและพัฒนาการในด้านต่าง ๆ

8. คุณภาพชีวิตด้านสิทธิเสรีภาพ (Rights) ด้านสิทธิเสรีภาพจะเกี่ยวข้องกับการเคารพในสิทธิส่วนบุคคลสิทธิมนุษยชนสิทธิในความเป็นพลเมือง (เช่นการมีสิทธิเลือกตั้ง) ความรับผิดชอบในฐานะความเป็นพลเมืองและกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับชุมชนหรือรัฐบาล

ในปี ค.ศ.1996 องค์การอนามัยโลกได้พัฒนาและนำเสนอเครื่องมือวัดคุณภาพชีวิตที่เป็นสหมิติ สามารถนำไปใช้ได้ประชากรที่สังคมและวัฒนธรรมต่างกัน ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ มีข้อความถาม 100 ข้อ หรือ 100 ตัวชี้วัด ที่เรียกว่า WHOQOL-100 ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นมาโดยทีมงาน WHOQOL group จากศูนย์ปฏิบัติงานภาคสนามจำนวน 15 ประเทศ

กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข (2549) ได้นำเอาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตขององค์การอนามัยโลกมาใช้เช่นกัน สำหรับเครื่องชี้วัดนี้จะมีข้อความถาม 100 ข้อ ซึ่งจะเป็นข้อความถามเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตและสุขภาพโดยรวม 4 ข้อ และอีก 96 ข้อ จะเป็นข้อความถามเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต แบ่งออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านร่างกาย (Physical domain) 2) ด้านจิตใจ (Psychological domain) 3) ด้านระดับความเป็นอิสระของบุคคล (Level of independence domain) 4) ด้านความสัมพันธ์ทางสังคม (Social-relationship domain) 5) ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment domain) 6) ด้านความเชื่อส่วนบุคคล (Spirituality/ religion/ person beliefs domain) และเนื่องด้วยข้อความถามมีจำนวนมาก ในปีเดียวกัน องค์การอนามัยโลกจึงได้ปรับปรุงเครื่องชี้วัดคุณภาพ ให้เหลือข้อความถามเพียง 26 ข้อ ซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตและสุขภาพโดยรวม 2 ข้อ และเป็นข้อความถามเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตอีก 24 ข้อ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านร่างกาย (Physical domain) 2) ด้านจิตใจ (Psychological domain) 3) ด้านความสัมพันธ์ทางสังคม (Social-relationship domain) 4) ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment domain) เรียกว่าแบบวัดคุณภาพชีวิตฉบับย่อ ส่วนประเทศไทยได้มีการแปลแบบวัดคุณภาพชีวิตฉบับย่อขององค์การอนามัยโลก เรียกว่า แบบวัดคุณภาพชีวิตฉบับย่อ ชุดภาษาไทย (WHOQOL-BREF-THAI) ซึ่งมีความเที่ยงตรงในการวัดใกล้เคียงกับชุด WHOQOL-100

สำหรับเครื่องมือในการวัดคุณภาพชีวิตที่องค์การอนามัยโลกได้จัดทำขึ้น เพื่อสำรวจคุณภาพชีวิตของประชากรนั้น โรงพยาบาลในหลายประเทศได้ใช้แบบวัดระดับคุณภาพชีวิตนี้

ในการเก็บข้อมูลเพื่อความเที่ยงตรง และเป็นสิ่งที่ภาคสากลให้การยอมรับ และถือว่าข้อมูลที่ได้มีความน่าเชื่อถือมากกว่าแบบสำรวจพัฒนาขึ้นเอง

## แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

### ความหมายของคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

Lawton (1997, pp. 45-51) ได้ศึกษาคุณภาพชีวิตหรือการมีชีวิตที่ดีในผู้สูงอายุและกล่าวว่าผู้สูงอายุที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีต้องประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 4 ด้าน คือ

1. การมีความผาสุกทางด้านจิตใจ (Psychological well-being) หมายถึง การที่บุคคลสามารถประเมินได้ว่า ประสบการณ์ในชีวิตที่ผ่านมาที่มีคุณภาพ โดยประเมินได้จากผลกระทบบรรยากาศที่ได้รับและความสำเร็จที่ได้บรรลุตามความต้องการหรือเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. ความสามารถในการแสดงพฤติกรรม (Behavioral competence) หมายถึง ความสามารถในการทำหน้าที่ของบุคคล ซึ่งรวมถึงการทำหน้าที่ของร่างกาย การมีสุขภาพที่ดี การรับรู้ที่ถูกต้องและการมีพฤติกรรมทางสังคมที่ถูกต้อง

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

3.1 สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ลักษณะภูมิอากาศ ภูมิประเทศ และที่อยู่อาศัย

3.2 บุคคลที่มีความสำคัญต่อผู้สูงอายุ เช่น สมาชิกในครอบครัว เพื่อน

3.3 บุคคลอื่นทั่วไปที่มีปฏิสัมพันธ์กับผู้สูงอายุ

3.4 สถานภาพทางสังคม อายุ เชื้อชาติ และเศรษฐกิจ

3.5 สภาพสังคมและวัฒนธรรมภายในชุมชนที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่

4. การรับรู้คุณภาพชีวิต (Perceived quality of life) หมายถึง การที่บุคคลมีการประเมินตนเองเกี่ยวกับความผาสุกทางด้านจิตใจ ความสามารถในการทำหน้าที่ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อบุคคลดังที่ได้กล่าวมา

ปัจจัยด้านความผาสุกด้านจิตใจอันเป็นเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตที่สำคัญยิ่งของการดำเนินชีวิต มีความใกล้เคียงกับความพึงพอใจในชีวิต เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของบุคคล เพราะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพชีวิตเป็นตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยมีผู้ให้นิยามของความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุไว้ ดังนี้

Wolman (1973, p. 72) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจในชีวิตว่า เป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นเมื่อความต้องการได้รับการตอบสนอง



Barrow and Smith (1977, p. 44) กล่าวถึง ความพึงพอใจในชีวิตว่าเป็นความรู้สึกที่เป็นสุข ประกอบด้วยความสนุกสนาน ไม่ต้องเผชิญความเครียดความไม่พึงประสงค์ และความชอกช้ำ ซึ่งความรู้สึกนี้เกิดขึ้นเมื่อบุคคลได้เปรียบเทียบสถานการณ์ปัจจุบันที่เป็นอยู่กับสถานการณ์ที่เขาคาดหวังให้เป็นความสุขนั้นไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นจากการที่บุคคลได้รับการตอบสนองอย่างสมบูรณ์ในทุก ๆ สิ่งที่ต้องการ แต่หมายถึง ความสุขที่เกิดจากการปรับตัวรับสภาพที่เกิดขึ้นจากสิ่งต่าง ๆ หรือจากสภาพแวดล้อมได้เป็นอย่างดี

สำหรับ Miller (1986, p. 121) กล่าวว่า iva ความสุขของผู้สูงอายุนั้น สามารถได้จำแนกองค์ประกอบที่ทำให้ผู้สูงอายุที่มีชีวิตอย่างสมบูรณ์ และเข้มแข็งไว้ดังนี้

1. มองโลกในแง่ดี และมีความพึงพอใจในชีวิต
2. มีความรักคือ พร้อมที่จะให้และรับความรักจากผู้อื่น
3. มีความศรัทธาในสิ่งที่ถูกต้องและแน่นอน
4. มีอารมณ์ขัน
5. มีความยึดมั่นในตนเองในทางที่เหมาะสม
6. ให้อำนาจแก่ตนเอง
7. มีการจัดการกับความเครียด
8. มีความสัมพันธ์กับสังคม

จากนิยามเกี่ยวกับความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุที่ได้ศึกษาสามารถสรุปได้ว่า สิ่งสำคัญ คือ เรื่องสุขภาพอนามัย เมื่อสุขภาพดีสามารถส่งผลให้กับการทำประโยชน์ให้กับสังคมเป็นอย่างดี จึงส่งผลให้ชีวิตของผู้สูงอายุมีคุณค่า เป็นที่ภาคภูมิใจแก่สังคมและตัวผู้สูงอายุ

#### **องค์ประกอบในการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุทั้ง 4 ด้าน มีดังต่อไปนี้**

1. ด้านร่างกาย (Physical domain) คือ การรับรู้สภาพด้านร่างกายของบุคคลที่มีผลต่อชีวิตประจำวัน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ การมีสุขภาพด้านร่างกายที่ดี ทำให้บุคคลรับรู้ว่าคุณภาพชีวิตที่ดี การมีสุขภาพดีย่อมเป็นที่ปรารถนาของทุกคน ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่เกิดโรคร่ากว่าบุคคลในวัยอื่น ๆ เนื่องจากสมรรถภาพในการทำหน้าที่ของอวัยวะต่าง ๆ ในร่างกายเสื่อมถอยลงตามอายุที่เพิ่มมากขึ้น ถ้าผู้สูงอายุมีความรู้ดีกว่าตนเองมีสุขภาพดีหรือยอมรับในการเปลี่ยนแปลงด้านร่างกาย ยอมรับความสามารถที่มีข้อจำกัดของร่างกาย และปรับตัวให้เหมาะสมกับภาวะสุขภาพ และการให้ผู้สูงอายุประเมินภาวะสุขภาพของตนเองจะเป็นสิ่งบ่งบอกถึงความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุได้ดีที่สุด โดยผู้สูงอายุจะประเมินจากการรับรู้ว่าคุณภาพร่างกายแข็งแรง มีการเคลื่อนไหวที่ดี สามารถทำงานและประกอบกิจวัตรประจำวันได้ นอนหลับพักผ่อนได้ตามปกติ มีความสุขสบาย ปราศจากการเจ็บป่วยที่เป็นอุปสรรค

ในการดำเนินชีวิตหรือไม่เพียงใด ดังนั้นคุณภาพชีวิตจึงเกี่ยวข้องกับภาวะสุขภาพบุคคลเสมอ (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, 2550)

ภาวะสุขภาพจะมีผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยจะมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับคุณภาพชีวิต สำหรับผู้สูงอายุไทยจากการสำรวจสภาวะสุขภาพผู้สูงอายุ พบว่า นอกจากปัญหาสุขภาพที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในทางเสื่อมลงแล้วนั้น ผู้สูงอายุมักจะมีปัญหาป่วยด้วยโรคเรื้อรัง ได้แก่ โรคของกระดูกและข้อ โรคความดันโลหิตสูง โรคกระเพาะอาหาร โรคหัวใจ และโรคเบาหวาน ทั้งนี้หากผู้สูงอายุที่มีสุขภาพดีและไม่มีโรคประจำตัวหรือมีปัญหาสุขภาพเล็กน้อย จะมีความพึงพอใจในชีวิตสูงกว่าผู้สูงอายุที่มีสุขภาพไม่ดีและมีโรคประจำตัว (ผ่องพรรณ อรุณแสง, 2554)

สรุปได้ว่า ปัญหาด้านร่างกายทั้งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงที่เสื่อมถอย และจากการที่มีอาการเจ็บป่วยหรือมีโรคประจำตัว จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งในผู้สูงอายุแต่ละคนอาจจะประเมินปัญหาเหล่านี้ และมีวิธีจัดการที่แตกต่างกัน สิ่งเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่สามารถบ่งบอกถึงคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุทั้งสิ้น ดังนั้นองค์ประกอบด้านร่างกายจึงมีผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

2. ด้านจิตใจ (Psychological domain) คือ การรับรู้สภาพจิตใจของตนเอง เช่น การรับรู้ทางบวกและทางลบที่บุคคลมีต่อตนเอง เป็นองค์ประกอบสำคัญในการประเมินคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเพราะจิตใจจะเกี่ยวข้องผูกพันกับร่างกายอย่างใกล้ชิด ในผู้สูงอายุที่มีปัญหาทางด้านร่างกาย เมื่อร่างกายเปลี่ยนแปลงไปตามวัยที่เพิ่มขึ้น ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกถึงการสูญเสียการทำงาน ของระบบต่าง ๆ ในร่างกาย และมีวิตกกังวลหมกมุ่นครุ่นคิดเสมอ สิ่งเหล่านี้จะรบกวนจิตใจและอารมณ์ที่ทำให้เกิดความตึงเครียดและขาดความสุข และเมื่อมีอายุมากขึ้นจะส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงด้านจิตใจมากยิ่งขึ้นชีวิตก็ยิ่งขาดความสุข นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงจากการสูญเสียในลักษณะต่าง ๆ เช่น การสูญเสียบทบาทหน้าที่การงาน การสูญเสียสภาพลักษณะ ความภูมิใจในตนเอง การสูญเสียบทบาททางสังคมซึ่งทำให้ผู้สูงอายุมีการเข้าร่วมกิจกรรมน้อยลง ขาดการติดต่อสมาคมกับเพื่อนฝูง และการสูญเสียรายได้ประจำก็ส่งผลให้ผู้สูงอายุเกิดความรู้สึก มีคุณค่าในตนเองลดลง

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะกระทบต่อจิตใจของผู้สูงอายุอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงทางจิตใจจะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับความสามารถในการรับรู้ของแต่ละคน ถ้าผู้สูงอายุสามารถรับรู้ด้วยความรู้สึกที่มั่นคงมีความเข้าใจตนเอง และมีปฏิกิริยาตอบสนอง ต่อสภาพแวดล้อมในทางที่ดี รวมทั้งสามารถแก้ปัญหาและปรับสภาพจิตใจ ให้มีความสุขได้อย่างเหมาะสมกับความจริงในการดำเนินชีวิต ก็จะมีความสุขได้ การที่จะประเมินคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

ด้านจิตใจนั้น โดยการประเมินการรับรู้เกี่ยวกับภาพลักษณ์ของตนเองที่เปลี่ยนแปลง ความรู้สึก ด้านบวกและด้านลบ การมีสมาธิหรือกำลังใจรวมถึงความเชื่อต่าง ๆ ในผู้สูงอายุ ได้แก่ ความเชื่อ ในศาสนา โดยความเชื่อด้านศาสนามีความสัมพันธ์ด้านบวกกับคุณภาพชีวิต และความผาสุกของ ผู้สูงอายุ นอกจากนี้สภาพจิตใจของผู้สูงอายุอาจจะมีความแตกต่างกันระหว่างผู้สูงอายุที่อาศัย อยู่ในเขตเมือง และผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การสูญเสียในลักษณะต่าง ๆ ที่มีผลต่อจิตใจผู้สูงอายุทั้งโดยตรง หรือผลกระทบจากการสูญเสียด้านร่างกาย สามารถบ่งบอกถึงสภาพจิตใจของผู้สูงอายุได้เป็น อย่างดี ดังนั้นจิตใจจึงมีผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

3. ด้านความสัมพันธ์ทางสังคม (Social relationship domain) คือ การรับรู้ด้าน ความสัมพันธ์ของตนเองกับบุคคลอื่นในสังคม เป็นองค์ประกอบสำคัญของคุณภาพชีวิตเช่นกัน เพราะมนุษย์ทุกคนไม่สามารถมีชีวิตอยู่คนเดียวในโลกได้ จะต้องมีการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม เช่น ครอบครัว ชุมชน และมีความสัมพันธ์กับคนในสังคมจะทำให้ชีวิตมีความหมายยิ่งขึ้น ผู้สูงอายุที่มี ความสัมพันธ์อันดีกับบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จะเป็นผู้สูงอายุที่มีความสุขและความพอใจในชีวิต มากกว่าผู้สูงอายุที่ไม่มีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ถึงแม้ว่าผู้สูงอายุจะมีบทบาททางสังคมน้อยลง แต่ผู้สูงอายุสามารถแสวงหาแหล่งสนับสนุนทางสังคมทั้งภายในและภายนอกครอบครัวได้ เช่น การเข้าร่วมชมรมหรือสมาคมต่าง ๆ จะเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น ต่าง ๆ หรือการถ่ายทอดความรู้ทำให้สูงอายุรู้สึกว่าคุณค่าต่อสังคม ก็จะส่งผลต่อคุณภาพ ชีวิตด้านจิตใจของผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุที่มีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ไม่ว่าจะร่วมวัยหรือต่างวัย ไม่ว่าจะในครอบครัว หรือนอกครอบครัว ในรูปแบบของความสัมพันธ์ดังกล่าวแล้ว จะเป็นผู้สูงอายุที่มีสุขภาพจิตดีมี ความสุขและสามารถรับรู้ต่อสิ่งเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในชีวิตได้ดี นอกจากนี้ผู้สูงอายุที่ให้ความสนใจ กับสังคมรอบตัว จะสามารถชดเชยความรู้สึกสูญเสียที่เกิดขึ้นเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงที่เสื่อม ถอยตามวัยได้ การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม เช่น กิจกรรมการเมือง ขนบธรรมเนียมประเพณี จะทำให้รู้สึกว่ามีเพื่อน สามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความรู้สึกต่าง ๆ ต่อกัน เป็นการ ระบายความตึงเครียด ก่อให้เกิดความสนุกสนานเพลิดเพลิน และช่วยส่งเสริมให้สมาชิกใน ครอบครัวและสังคมนั้น ๆ มีความรู้สึกผูกพันกันมากขึ้น ทำให้ผู้สูงอายุมีการรับรู้ที่ดี ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสังคม อันจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดี

สรุปได้ว่าความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะมีตั้งแต่ความสัมพันธ์ ในครอบครัว ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างคู่สมรส ความสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุกับบุตรหลาน ตลอดจนความสัมพันธ์ในกลุ่มเพื่อนฝูงหรือญาติ จะเป็นสิ่งที่ดีต่อผู้สูงอายุเพราะทำให้ผู้สูงอายุ

มีเพื่อน สามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็น หรือสร้างสรรค์กิจกรรมทางสังคมร่วมกัน ทำให้ผู้สูงอายุ มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ส่งผลให้ผู้สูงอายุมีความสุขในการดำเนินชีวิต ดังนั้น ความสัมพันธ์ทางสังคมจึงมีผลต่อคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

4. ด้านสภาพแวดล้อม (Environmental domain) คือการรับรู้เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ที่มีผลต่อการดำเนินชีวิต เป็นการรับรู้เกี่ยวกับการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ระบบการปกครอง การคมนาคม สวัสดิการ และบริการทางสังคม ตลอดจนความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในสังคมตั้งแต่เกิดจนตายมนุษย์จะต้องมีความสัมพันธ์กับบุคคลต่าง ๆ ไม่ทางตรงก็ทางอ้อมทั้งในครอบครัวและในสังคม ความสัมพันธ์ทางสังคมจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้สูงอายุที่จะได้รับการสนองตอบความต้องการทางสังคม เนื่องจากสังคมก็เป็นสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรม ถ้าผู้สูงอายุมีสภาพแวดล้อมที่ดี ย่อมจะส่งผลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี สภาพแวดล้อมในที่นี้ หมายรวมถึง สภาพที่อยู่อาศัย ความปลอดภัยในชีวิต บริการสังคม สาธารณูปโภค ข่าวสาร มลภาวะและกิจกรรมพักผ่อนนันทนาการ กล่าวคือ ถ้าหากผู้สูงอายุมีความรู้สึกที่ดีต่อบ้าน และชุมชนที่อยู่อาศัย เช่น ความรู้สึกปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย มีเพื่อนบ้านที่ดี การได้รับบริการที่ดี ด้านสาธารณูปโภคของชุมชน มีกิจกรรมที่เหมาะสม การอาศัยอยู่ในบ้านที่คงทนถาวร มีความสะดวกสบาย มีความสงบและเป็นส่วนตัว ย่อมทำให้ผู้สูงอายุเกิดความพึงพอใจและเป็นสุขได้ (สุภาณี ปิยพสุทรา, 2550)

สรุปได้ว่า องค์ประกอบคุณภาพชีวิตด้านสภาพแวดล้อมนั้น มีทั้งสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ ลักษณะภูมิประเทศ สภาพดิน ฟ้า อากาศ ตลอดจนสิ่งต่าง ๆ ตามธรรมชาติ ที่ปรากฏอยู่ในเขตท้องถิ่นที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ ซึ่งยากต่อการปรับเปลี่ยนตามความต้องการได้ และสภาพแวดล้อมทางจิตสังคม ได้แก่ ระบบการปกครอง การคมนาคม สวัสดิการและบริการทางสังคม ตลอดจนความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในสังคม ซึ่งสภาพแวดล้อมเหล่านี้บางสิ่งบางอย่างก็ไม่ง่ายที่จะปรับเปลี่ยนแต่ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละคน ที่จะสามารถปรับตัวมากน้อยเพียงใด ดังนั้นสภาพแวดล้อมจึงมีผลต่อคุณภาพชีวิต

### ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย

การบริหารจัดการและการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทยโดยที่จะให้ได้รับการรับรองการดูแลอย่างดีเป็นการประกันว่าผู้สูงอายุจะได้รับการดูแลอย่างดีเหมือนกับผู้สูงอายุในประเทศอื่น ๆ เพื่อการแสดงเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย เพื่อให้แผนงานนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ได้นำไปสู่การปฏิบัติในปี พ.ศ. 2542 ผู้แทนจากองค์การที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุทั้งภาครัฐและเอกชนองค์การผู้สูงอายุและผู้ทรงคุณวุฒิ

ได้ร่วมกันจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทยขึ้นเพื่อถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้สูงอายุไทย

รัฐบาลองค์กรเอกชนประชาชนและสถาบันสังคมต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของผู้สูงอายุซึ่งได้ทำประโยชน์ในฐานะ “ผู้ให้” แก่สังคมมาโดยตลอดดังนั้นจึงควรได้รับผลในฐานะเป็น “ผู้รับ” จากสังคมด้วยปฏิญญาผู้สูงอายุไทยเป็นพันธกรณีเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิสาระสำคัญมีดังนี้ (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กเยาวชนผู้ด้อยโอกาสคนพิการและผู้สูงอายุ, 2549, หน้า 54)

1. ผู้สูงอายุได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรีได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและละเมิดสิทธิโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้และผู้พิการที่สูงอายุ
2. ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัวโดยได้รับความเคารพรักรักความเข้าใจความเชื่ออาหารการดูแลเอาใจใส่การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัวเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่กันอย่างมีความสุข
3. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษาเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนอย่างต่อเนื่องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้านเพื่อสามารถปรับบทบาทของตนให้สมวัย
4. ผู้สูงอายุควรได้รับการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้สังคมมีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยตามความสมัครใจโดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมเพื่อให้เกิดความภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า
5. ผู้สูงอายุควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเองต้องมีหลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจรโดยเท่าเทียมกันรวมทั้งได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบตามคตินิยม
6. ผู้สูงอายุควรมีบทบาทและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัวชุมชนและสังคม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และความเข้าใจอันดีระหว่างผู้สูงอายุด้วยกันและกับบุคคลทุกวัย
7. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนประชาชนสถาบันสังคมต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

8. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนประชาชนสถาบันสังคมต้องตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุเพื่อเป็นหลักประกันและบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิคุ้มครองสวัสดิภาพและจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

9. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์การภาคเอกชนประชาชนสถาบันสังคมต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมที่เน้นความกตัญญูทักท้วงและความเอื้ออาทรต่อกัน

### **ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแผนผู้สูงอายุ**

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) จัดแบ่งเป็น 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ (คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2545, หน้า 108)

1. ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ประกอบด้วย 3 มาตรการหลัก
  - 1.1 มาตรการหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ
  - 1.2 มาตรการการให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
  - 1.3 มาตรการการปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ
2. ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุประกอบด้วย 6 มาตรการหลัก
  - 2.1 มาตรการส่งเสริมความรู้ด้านการส่งเสริมสุขภาพป้องกันดูแลตนเองเบื้องต้น
  - 2.2 มาตรการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ
  - 2.3 มาตรการส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ
  - 2.4 มาตรการสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ
  - 2.5 มาตรการส่งเสริมสนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุ และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ
  - 2.6 มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัย
3. ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุประกอบด้วย 4 มาตรการหลัก
  - 3.1 มาตรการคุ้มครองด้านรายได้
  - 3.2 มาตรการหลักประกันด้านคุณภาพ
  - 3.3 มาตรการด้านครอบครัวผู้ดูแลและการคุ้มครอง
  - 3.4 มาตรการระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

4. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุประกอบด้วย 2 มาตรการหลัก

4.1 มาตรการการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติ

4.2 มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

5. ยุทธศาสตร์ด้านการประมวลผลและพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติประกอบด้วย 4 มาตรการหลัก

5.1 มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยงานวิจัยดำเนินการประมวลผลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุที่จำเป็นสำหรับการกำหนดนโยบายและการพัฒนาการบริการหรือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ

5.2 มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาวิจัยด้านผู้สูงอายุโดยเฉพาะที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาการบริการและการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างเหมาะสม

5.3 มาตรการดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติที่มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง

5.4 มาตรการพัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้เป็นระบบและทันสมัย องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 2007) ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในแต่ละด้านดังต่อไปนี้

#### **ด้านความมีอิสรภาพของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย**

1. ผู้สูงอายุควรได้รับการสนับสนุนจากการได้รายได้ครอบคลุมการช่วยเหลือสนับสนุนทางสังคมและการช่วยเหลือตนเองเพื่อสามารถเข้าถึงปัจจัย 4 (น้ำ อาหาร ที่พักอาศัย เครื่องนุ่งห่ม) รวมถึงการดูแลรักษาสุขภาพ

2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหาเลี้ยงชีพหรือเบี้ยเลี้ยงต่าง ๆ

3. ผู้สูงอายุควรสามารถตัดสินใจในการเลือกที่จะเกษียณอายุงานได้ด้วยตนเอง

4. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าร่วมการให้การศึกษาเพิ่มเติมและการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาตนเอง

5. ผู้สูงอายุควรอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัยและเหมาะสมต่อสภาวะทางร่างกายของตนเอง

6. ผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิเสรีภาพในการเลือกพำนักอาศัยในที่อยู่อาศัยได้ตามความต้องการของตนเอง

### ด้านการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย

1. ผู้สูงอายุที่มีส่วนร่วมในสังคมรวมถึงมีส่วนร่วมในการพัฒนาและดำเนินการทางนโยบายซึ่งมีผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ที่ดีของผู้สูงอายุรวมถึงนโยบายเกี่ยวกับการแบ่งปันและถ่ายทอดทักษะและประสบการณ์กับเยาวชนรุ่นใหม่
2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าร่วมการให้บริการแก่สังคมส่วนรวมหรือการเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครที่เหมาะสมกับความสามารถและความสนใจของตนเอง
3. ผู้สูงอายุควรมีโอกาสในการสร้างเครือข่ายหรือสมาคมสำหรับผู้สูงอายุด้วยกัน
4. ผู้สูงอายุควรได้รับการช่วยเหลือจากครอบครัวและชุมชนของตนเองตามคุณค่าทางวัฒนธรรมในสังคม
5. ผู้สูงอายุควรได้รับการช่วยเหลือส่งเสริมทางด้านการดูแลรักษาสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจรวมถึงความเป็นอยู่ที่ดีทางอารมณ์ตลอดจนการช่วยเหลือเพื่อหลีกเลี่ยงการเจ็บป่วยต่าง ๆ ที่เหมาะสมและครบถ้วน
6. ผู้สูงอายุควรได้รับการช่วยเหลือทางด้านการบริการทางสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อยกระดับความมีอิสระภาพการคุ้มครองและการดูแลเอาใจใส่
7. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการได้รับประโยชน์จากสถาบันที่ให้การดูแลและคุ้มครองทางทรัพย์สินและทางสังคมรวมถึงสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ
8. ผู้สูงอายุควรได้รับการช่วยเหลือทางด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิเบื้องต้นในการพำนักอาศัยการเข้าร่วมการดูแลรักษาต่าง ๆ รวมถึงผู้สูงอายุควรได้รับการเคารพที่สมเกียรติและได้รับการยอมรับในเรื่องความเชื่อความต้องการและความเป็นส่วนตัวและผู้สูงอายุควรมีสื่อเสรีภาพในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดูแลเอาใจใส่และคุณภาพชีวิตของตนเอง

### ด้านการบรรลุในสิ่งที่ต้องการ ประกอบด้วย

1. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง
2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทางการศึกษาวัฒนธรรมศาสนาและการพักผ่อนหย่อนใจ
3. ผู้สูงอายุควรที่จะสามารถดำรงชีวิตได้อย่างสมเกียรติและปลอดภัยจากการคุกคามต่าง ๆ ทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ
4. ผู้สูงอายุควรได้รับความยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นความยุติธรรมทางด้านเพศเชื้อชาติชนชาติ สภาพทางร่างกาย เช่น ขาพิการและสถานะภาพต่าง ๆ



## แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการบริหารของหน่วยงานบริหารระดับท้องถิ่นในประเทศไทยได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากปรากฏอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมโดยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสร้างสถาบันทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนให้แพร่หลายลงไปในระดับท้องถิ่นนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและตอบสนองของความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ไชยวัฒน์ คำชู, 2555, หน้า 77-78)

ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลทุกประเทศจะต้องจัดให้มีและส่งเสริมรูปแบบการปกครองตนเองของประชาชนขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมืองของรัฐเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (โกวิท พวงงาม, 2552, หน้า 11)

จึงควรได้ทราบความหมายการปกครองท้องถิ่น (Local government) ซึ่งมีนักวิชาการให้ความหมายไว้แตกต่างกัน ซึ่งส่วนใหญ่จะมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะมีต่างกันบ้างอยู่ที่สำนวนและรายละเอียด

### ความหมายการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีนักวิชาการได้อธิบายไว้ในมุมมองที่หลากหลายและมีความแตกต่างกันอีกทั้งประกอบกับการปกครองท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่นั้น การอธิบายและให้นิยามความหมายนั้นก็ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมสังคมการเมืองและรูปแบบการปกครองของกลุ่มประเทศนั้น ๆ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2555, หน้า 2-4)

นักวิชาการไทยก็ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ในลักษณะที่มีความคล้ายคลึงกันดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และศิริชัย กาญจนวาสี (2554, หน้า 22) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นหมายถึงการปกครอง ซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อยหรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นคือการกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชน

ในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

ธนศ เจริญเมือง (2550, หน้า 27) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการบริหารและการจัดการกิจการสาธารณะและทรัพยากรต่าง ๆ ของท้องถิ่นหนึ่งภายในรัฐหนึ่ง เป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจนภายในรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษ

โกวิทย์ พวงงาม (2553 ก, หน้า 27) ได้อธิบายเกี่ยวกับคำว่า “ท้องถิ่น” หมายถึงเขตพื้นที่จำเพาะที่เป็นส่วนย่อยของประเทศในแง่การปกครองท้องถิ่นคือเขตการปกครองที่กฎหมายปกครองของประเทศนั้นกำหนดเช่นในต่างประเทศแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นเป็นพลเมือง (Town) นคร (City) และมหานคร (Metropolitan) ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นหมายถึงรูปแบบหนึ่งในการบริหารปกครองประเทศว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่นโดยรัฐกระจายอำนาจและหน้าที่ให้ท้องถิ่นบางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบการที่องค์การหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนดได้รับการยอมรับเป็นองค์การที่มีสิทธิตามกฎหมายและมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเองแต่ไม่ได้หมายความว่าองค์การดังกล่าวมีสถานะเป็นรัฐใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากยังมีหน่วยการปกครองส่วนกลางเป็นผู้คอยกำกับดูแลเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการด้วยความเรียบร้อยมีการบริหารการคลังของตนรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองเช่นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชนหรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองโดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งเช่นการมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

วุฒิสสาร ต้นไชย (2552, หน้า 1) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์การที่มีสิทธิตามกฎหมายมีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเองประการสำคัญขององค์การดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสมการมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

การปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการไทยสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นฐานรากของการพัฒนาประเทศชาติในระดับล่างที่ส่งผลต่อภาพรวมของประเทศโดยเน้นให้ประชาชนเข้า

มา มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น รวมไปถึงบทบาทในการตรวจสอบกลไกการทำงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องและการทำงานของหน่วยงานระดับท้องถิ่นก็จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง

**องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น** (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552, หน้า 53)

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

### **ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2550 มุ่งเน้นสาระสำคัญใน 4 แนวทางหลัก ได้แก่ แนวทางที่หนึ่งการคุ้มครองส่งเสริมและการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ แนวทางที่สอง ได้แก่ ลดการผูกขาดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชนและส่งเสริมการกระจายอำนาจ แนวทางที่สาม การทำให้การเมืองมีความโปร่งใสมีคุณธรรมและจริยธรรม และแนวทางที่สี่ ได้แก่ การทำให้องค์กรตรวจสอบมีอิสระเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยมีรายละเอียดของสาระสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

สาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 ได้ดำเนินการให้มีการขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น รัฐจะต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่อีกทั้งต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐว่าจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคุณธรรมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่พร้อมกับการพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีมีการจัดบริการสาธารณะให้แก่

ประชาชนอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพโปร่งใสตรวจสอบได้และประชาชนมีส่วนร่วมโดยมุ่งเน้นการให้บริการสาธารณะที่รวดเร็วมีคุณภาพโปร่งใสและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและเพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐบรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดด้านต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่ปรากฏรายละเอียดในรัฐธรรมนูญยังเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนชุมชนและภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใสมีอิสระในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงานการจัดบริการสาธารณะการบริหารงานบุคคลการเงินและการคลัง เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องมีหน้าที่ในการรายงานผลการดำเนินการต่าง ๆ ต่อประชาชนทุกปีไม่ว่าจะเป็นรายงานผลการจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายงบประมาณและผลการดำเนินงานเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการดำเนินงานและการรายงานผลการดำเนินการนี้ก็เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการดำเนินงานของคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีและเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 ถือเป็นการเสริมกำลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น “กำลังทรัพย์” “กำลังคน” และ “กำลังทางปัญญา” และที่สำคัญได้เพิ่มอำนาจในการตัดสินใจทางการบริหารงานท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอันจะก่อให้เกิดกระบวนการในการพัฒนาท้องถิ่นผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนและการปกครองท้องถิ่นก็จะเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป (วุฒิสภา ตันไชย, 2550, หน้า 28-30)

โกวิท วัฒนงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง (2547, หน้า 7) ที่ได้เสนอว่าลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องมีองค์ประกอบ 5 ประการดังนี้

1. เป็นองค์การในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือกฎหมายรับรองสถานะความเป็นท้องถิ่น
3. มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
4. มีการจัดองค์การเป็น 2 ฝ่ายคือฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่นหรือจัดในรูปแบบอื่น

5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือรัฐบาลกลางกระจายอำนาจหน้าที่ไปให้หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจอิสระตามสมควรในการปกครองและบริหารงานท้องถิ่นของตนเองมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอนมีสภาพเป็นนิติบุคคลมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมการบริการสาธารณะทั้งในด้านการคลังการจัดเก็บภาษีการหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนดมีงบประมาณของตนเองและที่สำคัญคือประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทนซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นรวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม, 2552, หน้า 7-8)

### รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) ปี พ.ศ. 2545 ประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (โกวิท พวงงาม, 2554, หน้า 8)

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางใช้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางประกอบด้วยสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงทบวงกรมและส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรม
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคใช้หลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับ 5) ปี พ.ศ. 2545 บัญญัติไว้ว่าให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคคือจังหวัดอำเภอ
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและสามารถบริหารงานโดยอิสระภายใต้กฎหมายที่กำหนดได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชน

โดยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2540 และการนำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับ 5) ปี พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ปี พ.ศ. 2545 มาใช้ทำให้โครงการบริหารงานทั้งสามส่วนยังใช้ปฏิบัติจนถึงปัจจุบัน

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นได้มีการจัดให้มีรูปแบบแบ่งประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
2. เทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
4. เมืองพัทยา
5. กรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ โกวิทช์ พวงงาม (2553 ข, หน้า 48) ได้อธิบายเพิ่มเติมกล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบต่างมีโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันก็คือ รูปแบบสภากับฝ่ายบริหาร (Council-executive form) ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขปดังต่อไปนี้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้นับได้ว่าเป็นรูปแบบที่ค่อนข้างแพร่หลายมากที่สุดในโลกก็ว่าได้เนื่องจากเป็นรูปแบบที่มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน

รูปแบบสภากับฝ่ายบริหารนี้ถ้านำไปใช้กับเทศบาลเราจะเรียกว่ารูปแบบสภากับนายกเทศมนตรี (Mayor-council form of government) กล่าวคือนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในขณะที่หัวหน้าฝ่ายสภาเราเรียกว่าประธานสภาเทศบาล

องค์ประกอบที่สำคัญของรูปแบบสภากับฝ่ายบริหารนี้ ได้แก่

1. มีการแบ่งแยกฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกัน
2. ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารกิจการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ฝ่ายสภาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและทำหน้าที่ในการออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น
4. สมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงภายในท้องถิ่น
5. หัวหน้าฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงก็ได้แต่อาจจะมาจากการเลือกของฝ่ายสภาโดยมีการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน (แต่สำหรับในประเทศไทยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงภายหลังจากการแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ เมื่อปลายปี พ.ศ. 2546-ต้นปี พ.ศ. 2547

จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยาต่างใช้

รูปแบบสภาพกับฝ่ายบริหารทั้งสิ้นที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากผลของมาตรา 285 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ระบุไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

การใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นจะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น บุคลิกภาพของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำนาจตามกฎหมายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นต้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผู้บริหารมีแนวโน้มใช้อำนาจได้มากและไม่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรหรือหน่วยงานอื่นผู้บริหารก็จะมีลักษณะที่เราเรียกว่า “ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง” (Strong executive) และในทางตรงกันข้ามหากผู้บริหารของท้องถิ่นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นค่อนข้างมากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็จะมีลักษณะที่เป็น “ฝ่ายบริหารอ่อนแอ” (Weak executive) (โกวิทย์ พวงงาม, 2553 ข, หน้า 48-49)

ซึ่งหากกล่าวถึงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มตั้งแต่มีกลไกในการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นจำนวนมากนั้นจากการศึกษาจะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของภารกิจนั้น ๆ เป็นภารกิจพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งบทบาทภารกิจขององค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดต้องดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จเพราะประชาชนมีความคาดหวังว่าปัญหานั้นต้องได้รับการแก้ไขนอกจากนี้การบริหารจัดการภารกิจในปัจจุบันภาครัฐมีความพยายามที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนโดยมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระแต่การกระทำนั้นต้องมีความถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนของกฎหมายที่กำหนดไว้และต้องเกิดขึ้นโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่ารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยถึงแม้จะมีการแบ่งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาทิเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้นซึ่งแต่ละประเภทก็จะแบ่งแยกขนาดออกไปอีกแต่เมื่อพิจารณาในสาระสำคัญของภารกิจไม่มีความแตกต่างกันมากนักโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองของผู้วิจัยอาจกล่าวได้ว่าท้องถิ่นมี 2 ภารกิจหลักใหญ่ ๆ ประกอบด้วย 1) ภารกิจในการเร่งแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในเขตท้องที่ 2) ภารกิจในการมุ่งสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนมีเป้าหมายใหญ่ในการพัฒนาท้องถิ่นเดียวกันคือเป็นรากฐานของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยเหลือแก้ไขปัญหาของพี่น้องประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นภายใต้กรอบการทำงานตามภารกิจนั้น ๆ นอกจากนี้ด้วยความเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบันองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นต้องแสวงหาแนวทางการขับเคลื่อนในรูปแบบใหม่ ๆ ให้ภารกิจประสบผลสำเร็จ จากหน่วยงานทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่

### **ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญทั้งในด้านการสะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นภายในรัฐหนึ่ง ๆ ในด้านระดับความเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในด้านการกำหนดโครงสร้างภายในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนี้จะเป็นการมุ่งนำเสนอแนวคิดในการจัดการภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏโดยทั่วไปว่ามีหลักการและรูปแบบเช่นไรภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะทำอะไรได้และทำอะไรไม่ได้นั้นวางอยู่บนหลักคิดและข้อกำหนดอะไรและในภารกิจหน้าที่ที่ท้องถิ่นจัดทำนั้นมีเงื่อนไขกำกับหรือไม่และถ้ามีเงื่อนไขนั้นเกิดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อันใด

ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งที่ปรากฏโดยทั่วไปนั้นมีอยู่ด้วยกัน 3 แนวคิด ดังที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้ (โกวิท พวงงาม, 2553 ข, หน้า 50-53)

#### **1. ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย (Ultra vires)**

หลักการกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้จะหมายถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบข่ายเพียงใดและครอบคลุมในกิจกรรมอะไรบ้างนั้นจะถูกกำหนดโดยกฎหมายซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ในภารกิจนั้น ๆ กล่าวในอีกแง่หนึ่งย่อมแสดงว่าภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้นั้นจะต้องมีกฎหมายรับรองหรือระบุเอาไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำภารกิจบางด้านที่กฎหมายมิได้ระบุไว้จะถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ตนเองสามารถกระทำได้หรือเป็นการใช้อำนาจเกินกว่ากฎหมายกำหนดให้ไว้ (Ultra vires) ดังนั้นภายใต้หลักการเช่นนี้ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกจำกัดโดยกฎหมายนั่นเอง

หากพิจารณาจากประเด็นเรื่องภารกิจหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียวในรัฐที่ถือหลักการจัดการภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมายจึงอาจทำให้มองได้ว่าความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองจะมีอยู่ค่อนข้างจำกัดเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจเฉพาะที่กฎหมายระบุเอาไว้เท่านั้นเช่นหากกฎหมายระบุว่าการจัดเก็บขยะถือเป็นภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดทำภารกิจนั้นได้แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปดำเนินการจัดสร้างโรงเรียน



แม้ว่าจะเป็นการความต้องการและจำเป็นภายในชุมชนท้องถิ่นก็ตามจะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นต้น

เรามักจะพบประเทศที่กำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการทางกฎหมายดังกล่าวในกลุ่มประเทศที่มีพื้นฐานทางพัฒนาการของรัฐมาจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Monarchic-based) และกลุ่มประเทศแองโกล เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกาออสเตรเลียรวมถึงประเทศไทยเองก็สะท้อนคุณลักษณะการจัดการภารกิจหน้าที่ไปตามหลักการดังกล่าวเช่นกัน อย่างไรก็ตามได้หมายความว่าในกลุ่มประเทศเหล่านี้เนื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจหน้าที่อย่างจำกัดเสมอไปแม้ว่าในเชิงหลักการจะมีแนวโน้มเช่นนั้นแต่ในทางปฏิบัติก็พบว่าในกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมากและครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ค่อนข้างหลากหลาย

## 2. ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป (General competence)

ภายในรัฐที่ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการภารกิจหน้าที่ไปตามหลักความสามารถทั่วไป ซึ่งหมายถึงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจหน้าที่ได้อย่างกว้างขวางครอบคลุมเท่าที่ไม่เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่น ๆ นั่นคือเป็นการถือหลักความจำเป็นและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก หากชุมชนท้องถิ่นเกิดข้อเรียกร้องต้องการอะไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการในกิจกรรมนั้น ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้ดังนั้นในทางกฎหมายจึงไม่ปรากฏการระบุภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นรายการกิจกรรมแต่จะให้อิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมอะไรก็ได้เพื่อตอบสนองความต้องการภายในชุมชนของตนเอง

การจัดการภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไปจึงวางน้ำหนักไปที่ความต้องการของ “ชุมชนท้องถิ่น” ที่จะต้องมีการบริหารจัดการมิใช่ “ภารกิจ” หรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้มีภารกิจหน้าที่เฉพาะบริหารสาธารณะที่ตนเองจัดอยู่ในปัจจุบันเท่านั้นหากยังหมายรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตตาม

ความจำเป็นและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นด้วยนั่นเองตัวอย่างเช่น หากวันหนึ่งข้างหน้าชุมชนท้องถิ่นมีการขยายตัวและเติบโตเป็นเมืองมากขึ้นความจำเป็นในระบบขนส่งมวลชนภายในท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องจำเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดการภารกิจนั้น ๆ ได้ทันทีหากตนเองมีศักยภาพเพียงพอที่จะกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำภารกิจนั้น ๆ เป็นต้น

ในประเทศที่ถือหลักการจัดการกิจการหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไปจึงแสดงถึงภูมิหลัง และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่สะท้อนถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นประเทศที่ยึดถือ หลักการดังกล่าวจึงมักจะมีพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่มาจากการรวมตัวกันของชุมชนท้องถิ่น (Community-based) เช่นสหพันธรัฐเยอรมันรวมถึงกลุ่มประเทศนอร์ดิกในแถบยุโรปเหนือสำหรับ ประเทศที่มีพัฒนาการทางความคิดในด้านกฎหมายมหาชนที่ค่อนข้างก้าวหน้าอย่างประเทศ ฝรั่งเศสก็ยึดถือหลักการนี้เช่นกันโดยจะเรียกหลักการนี้ว่า “หลักการบริหารโดยอิสระ” (Free administration) สำหรับในประเทศแถบเอเชียก็ปรากฏหลักการจัดการกิจการหน้าที่ในลักษณะ นี้เช่นกันเช่นญี่ปุ่นเกาหลีใต้ เป็นต้น

อย่างไรก็ดีแม้ว่าในเชิงหลักการจะทำให้เห็นว่าหลักความสามารถทั่วไปนี้จะสะท้อน ถึงความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างสูงแต่ในทางปฏิบัติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดทำภารกิจได้ค่อนข้างจำกัดทั้งนี้ก็เนื่องมาจากข้อจำกัดใน ด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะทรัพยากรทางการคลังทำให้สามารถจะให้บริการสาธารณะในเพียงบางด้าน เท่านั้น ตัวอย่างเช่น หากระดับของความเป็นเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น อยู่ในระดับสูงประชาชนภายในชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็อาจจะเห็นความจำเป็น ของการจัดให้มีสนามบินขนาดใหญ่เพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้แต่ในทางปฏิบัติองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมั่งบประมาณและฐานการจัดเก็บรายได้ที่ค่อนข้างจำกัดทำให้การ จัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวเกินขีดความสามารถของตนเองที่จะจัดทำได้ เป็นต้น

### 3. การกิจการหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (Mandatory delegated function)

โดยทั่วไปแล้วหลักการที่กำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอยู่ สองระบบใหญ่ ๆ ดังที่กล่าวถึงไปแล้วอย่างไรก็ดียังปรากฏหลักการจัดการกิจการในอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งมักจะปรากฏซ่อนอยู่ภายในได้แก่ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายซึ่งหมายถึงหลักการ จัดการกิจการสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าภารกิจหน้าที่ในกลุ่มนี้เป็นภารกิจของรัฐจะต้อง จัดให้มีขึ้นหากแต่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน

ภารกิจในกลุ่มนี้มักจะได้แก่ภารกิจหน้าที่ถือเป็นความจำเป็นพื้นฐานของรัฐและรัฐ จะต้องจัดให้มีขึ้นภายใต้กรอบวิธีการที่รัฐได้กำหนดไว้หากแต่ด้วยเหตุผลความจำเป็นรัฐจึงได้ “มอบหมาย” หรือ “มอบอำนาจ” (Delegate) หน้าที่ดังกล่าวไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดทำแทนในทางปฏิบัติจึงถือว่าภารกิจในกลุ่มนี้ถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะต้องจัดทำและการจัดทำนั้นจะต้องเป็นไปตามแนวทางและวิธีปฏิบัติที่รัฐได้กำหนดไว้ แล้วตัวอย่างของกลุ่มภารกิจด้านนี้ ได้แก่ การสำรวจสำมะโนประชากรงานด้านการทะเบียนราษฎร การจัดการเลือกตั้งงานด้านการขึ้นทะเบียนและคัดเลือกทหาร เป็นต้น

สำหรับเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ภารกิจบางด้านเป็นภารกิจที่มอบหมายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนรัฐนั้นอาจจะเป็นไปได้ใน 2 ประการ กล่าวคือ ในด้านหนึ่งรัฐอาจจะเห็นว่าการจัดทำภารกิจในบางลักษณะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ดีกว่ารัฐเนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นและมีความคล่องตัวมากกว่า เช่น งานด้านการทะเบียนราษฎร การสำรวจสำมะโนประชากร เป็นต้น อีกทั้งยังถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็เปรียบเสมือนกับกลไกหนึ่งของรัฐจึงได้มอบหมายภารกิจนั้น ๆ ให้ท้องถิ่นรับมอบจัดทำแทนในด้านหนึ่งรัฐอาจถือว่าการจัดทำภารกิจบางกลุ่มนั้นถือเป็นแนวนโยบายและความจำเป็นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นหากแต่การที่รัฐจะลงไปจัดทำเองอาจจะเป็นการขัดต่อหลักความเป็นอิสระและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นหรือขัดต่อจารีตทางการปกครองที่เน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่น

ดังนั้นรัฐจะกำหนดให้ภารกิจดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนภายใต้แบบแผนและมาตรฐานที่รัฐกำหนดไว้ทั้งนี้รัฐอาจให้การสนับสนุนด้านเงินงบประมาณและแนวปฏิบัติต่าง ๆ แก่ท้องถิ่นได้เช่นการฟื้นฟูและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขพื้นฐาน การจัดให้มีห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นในการดำเนินชีวิต ประกอบอาชีพ ครอบครองพื้นฐานชุมชนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแก้ไขและต้องปฏิบัติภายใต้กรอบกติกาของกฎหมายซึ่งประกอบด้วย 1) ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย (Ultra vires) 2) ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป (General competence) และ 3) ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (Mandatory delegated function) ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งยังประกอบกับปัจจุบันภาครัฐจากส่วนกลางได้มีการดำเนินการกระจายอำนาจถ่ายโอนความรับผิดชอบหรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไปปฏิบัติตามภารกิจมากยิ่งขึ้นเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทันที่โดยเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีศักยภาพมีความรู้ความสามารถปฏิบัติตามภารกิจที่รัฐให้อำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนอกจากนี้ด้วยสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนมีมากขึ้นตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันส่งผลให้มีภารกิจที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถเข้าดำเนินการช่วยเหลือประชาชนได้โดยดำเนินการภายใต้สิ่งที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนเป็นสำคัญซึ่งถือได้ว่าเป็นการมอบหมายภารกิจอื่น ๆ จากที่กฎหมายกำหนด

## อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการจัดบริการสาธารณะ

ส่วนในเรื่องภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยข้อกำหนดทางกฎหมาย แสดงให้เห็นว่าอำนาจในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตาม ข้อบัญญัติในกฎหมายซึ่งระบุถึงกิจกรรมที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำได้นี้กฎหมายที่ระบุถึงภารกิจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่กฎหมายแม่บทที่ตราขึ้นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันประกอบไปด้วย 1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดปี พ.ศ. 2540 2) พระราชบัญญัติเทศบาลปี พ.ศ. 2496 3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลปี พ.ศ. 2537 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครปี พ.ศ. 2528 5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาปี พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาจากขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ตามข้อบัญญัติในกฎหมายแล้ว ก็พบว่า กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถจะดำเนินกิจกรรมหรือ การให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างค่อนข้างกว้างขวาง ทั้งนี้ลักษณะของภารกิจตามกฎหมาย ต่าง ๆ ข้างต้นจะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ “หน้าที่ที่ต้องจัดทำ” ซึ่งหมายถึงภารกิจที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองและ “หน้าที่ที่อาจจะจัดทำ” ซึ่งหมายถึงกลุ่มภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นสามารถจะ ดำเนินการจัดทำได้หากท้องถิ่นมีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอ นอกจากนี้ยังปรากฏภารกิจ บางประเภทที่รัฐได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะมอบหมายให้จัดทำแทน ซึ่งได้แก่ ภารกิจที่ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งแต่เดิมหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำแต่ได้มอบหมาย โดยโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนในการทำความเข้าใจถึงภารกิจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงอาจจัดแบ่งการนำเสนอตามลักษณะของภารกิจออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำและภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายซึ่ง รายละเอียดมีดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553 ข, หน้า 53)

### 1. ภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีทั้งสิ้น 5 ประเภท (องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบลกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) สามารถอธิบายถึง ภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นประเภทต่าง ๆ ทั้ง 5 ประเภทข้างต้น โดยมีรายละเอียดดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553 ข, หน้า 54-59)

#### 1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper tier) ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ที่เป็นองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower tier) (เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา) ดังนั้นจึงทำให้ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแตกต่างไปจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ด้วยความแตกต่างในประการแรกก็คือภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นภารกิจหน้าที่ที่ไม่เน้นการให้บริการสาธารณะสืบเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานในลำดับสองที่ทำหน้าที่ช่วยประสานและช่วยเหลือการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างให้มีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมากที่สุด

ในประการที่สองภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีการแบ่งแยกภารกิจหน้าที่ที่ต้องกระทำและภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำได้เหมือนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเภทอื่นดังนั้นภารกิจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกมาในลักษณะกว้าง ๆ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้งคือในปี พ.ศ. 2542 และปี พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในดังนี้ 1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย 2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น 4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น 5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น 6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดปี พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล 7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง 9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งนี้บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดต่อไปอีกด้วยว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ได้เช่นกัน หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ร้องขอและได้รับความยินยอมจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้มีอยู่แต่ภายในเขตของจังหวัดตนเท่านั้นหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดได้รับการร้องขอและ

ยินยอมจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับการร้องขอและยินยอมก็สามารถดำเนินกิจการที่ได้รับการร้องขอได้เช่นกัน

## 1.2 เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower tier) ดังนั้นภารกิจและหน้าที่ของเทศบาลจึงแตกต่างจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลมีภารกิจหน้าที่ ดังนี้

- 2.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2.1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 2.1.3 รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 2.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 2.1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 2.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 2.1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็กเยาวชนผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 2.1.8 บำรุงศิลปจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- 2.1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

## 1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลก็มีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาลกล่าวคือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower tier) เช่นกันดังนั้นกฎหมายจึงมีภาระบุกรุกหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างชัดเจนซึ่งมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการดังนี้

- 1.3.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 1.3.2 รักษาความสะอาดของถนนทางเท้าทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 1.3.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 1.3.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 1.3.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 1.3.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และ ผู้พิการ
- 1.3.7 คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 1.3.8 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

#### 1.4 กรุงเทพมหานคร

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นการปกครองในเขตนครหลวงซึ่งมีจำนวนประชากรมากเป็นศูนย์รวมทั้งด้านการเมืองเศรษฐกิจและสังคมอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจึงมีมากตามไปด้วยนอกจากนี้หน้าที่ของกรุงเทพมหานครไม่ได้มีการแบ่งออกเป็นภารกิจหน้าที่ที่ต้องกระทำและอาจจะทำได้ตามการแบบเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือตามที่คณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

#### 1.5 เมืองพัทยา

เมืองพัทยาก็มีลักษณะที่คล้ายกับกรุงเทพมหานครคือเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีลักษณะพิเศษบางประการที่ไม่สามารถทำให้เมืองพัทยาใช้รูปแบบการปกครองที่เป็นการปกครองรูปแบบทั่วไปได้ในทางภารกิจหน้าที่ก็เช่นกันภารกิจหน้าที่ของเมืองพัทยาก็มีลักษณะที่พิเศษแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

อย่างไรก็ตามเมืองพัทยาก็ไม่ได้มีลักษณะเหมือนกับกรุงเทพมหานครในทุกประการ ข้อแตกต่างที่สำคัญที่สุดก็คือ เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานครเป็นการปกครองคนละระดับกัน โดยที่กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีระดับเดียวโดยไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อยในกรุงเทพมหานครอีก ในขณะที่เมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นระดับล่างภายใต้ต้องการบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนดังนั้นเมืองพัทยาจึงเป็นการผนวกเอาลักษณะของความเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับความเป็นท้องถิ่นในระดับล่างเข้าไว้ด้วยกัน

จากการที่กฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำนั้นส่วนใหญ่เป็นภารกิจหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีเพื่อเป็นการให้บริการแก่คนในท้องถิ่นและเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นว่าจะได้รับบริการสาธารณะในระดับพื้นฐานที่สุดจากรัฐ

สำหรับในองค์การบริหารส่วนจังหวัดกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยานั้นกฎหมายมิได้ระบุแยกประเภทของภารกิจหน้าที่ไว้ให้แตกต่างกันระหว่าง “ภารกิจหน้าที่ที่จะต้องกระทำ” และ “ภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำ” เนื่องจากมีลักษณะพิเศษบางประการประกอบกับมีจุดมุ่งหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทแตกต่างกันดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาจึงต้องทำภารกิจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

## 2. ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ

เหตุที่กฎหมายกำหนดประเภทของภารกิจหน้าที่ออกเป็น “ภารกิจหน้าที่ที่ต้องกระทำ” และ “ภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำ” สาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือศักยภาพและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งแตกต่างกันในท้องถิ่นที่มีความเจริญสูงจนวนประชากรมากย่อมส่งผลให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสูงในขณะที่ในท้องถิ่นที่มีประชากรน้อยจำนวนประชากรน้อยรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ต่ำไปด้วยเมื่อรายได้และฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันเช่นนี้แล้วศักยภาพในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมแตกต่างกันไปด้วยซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงสามารถทำหน้าที่ต่าง ๆ ได้มากขึ้นและไม่เป็นการบังคับท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้แบกรับภาระมากเกินไป (โกวิท พวงงาม, 2553 ข, หน้า 59-62)

### 3. ภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

สืบเนื่องมาจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่แตกต่างกันโดยที่รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลภารกิจในภาพกว้างของประเทศภารกิจที่ต้องการความเป็นมาตรฐานเดียวกันภารกิจที่ต้องใช้เงินงบประมาณลงทุนเป็นจำนวนมากในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นและเป็นภารกิจที่อาศัยความรวดเร็วและใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตามยังมีความสลับซับซ้อนอยู่มากในการที่กำหนดได้อย่างชัดเจนและแน่นอนว่าภารกิจหน้าที่ใดเป็นของรัฐและภารกิจใดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะรัฐอาจกระทำกิจการบางอย่างอยู่แต่เดิมแล้วและในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจในการจัดทำภารกิจดังกล่าวได้ด้วย

การระบุคำที่ว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ไว้เช่นนี้เท่ากับว่าหากหน้าที่ใด ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแต่หากมีกฎหมายอื่นที่กำหนดให้รัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นใดที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจกระทำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจกระทำภารกิจดังกล่าวเพราะภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (อื่น) ตามที่กำหนดด้วยเหตุนี้เองจึงกล่าวได้ว่าแม้ในกฎหมายจะมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ในกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มากมายแต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทจำกัดมากเพราะมีกฎหมายหลายฉบับจำกัดบทบาทและหน้าที่ดังกล่าว

ด้วยความสลับซับซ้อนของการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ของรัฐและท้องถิ่นเกิดความคลุมเครือจึงทำให้ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐนั้นไม่ชัดเจนตามไปด้วยเนื่องจากภารกิจหน้าที่ที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐเป็นดุลยพินิจของรัฐโดยสมมุติว่าจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดจัดทำภารกิจหน้าที่ใดแทนรัฐในเรื่องใดโดยรัฐ



มีอำนาจบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนอย่างไรก็ตามมีความพยายามจะทำให้ภารกิจที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้มีความชัดเจนเป็นมาตรฐานและเป็นการทั่วไป (General) มากขึ้นจึงได้แยกประเภทภารกิจหน้าที่ที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐออกให้เป็นตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นมีการกำหนดให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครดำเนินการด้านการทะเบียนและสำมะโนประชากรแทนรัฐเป็นต้นแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเมืองทุกแห่งจะต้องได้รับมอบหมายจากรัฐให้ทำหน้าที่ด้านการทะเบียนและสำมะโนประชากรทุกเทศบาลเสมอไป

ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทของไทยมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐได้และ “เป็นภารกิจหน้าที่ที่ต้องกระทำ” ซึ่งเป็นการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐโดยผ่านเครื่องมือทางด้านภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำโดยได้รับมอบหมายจากรัฐนอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายยังมีภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ที่จะต้องกระทำอีกมากมายซึ่งเป็นภารกิจที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ซึ่งจากข้อมูลที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทยได้ทำการรวบรวมไว้ปรากฏว่ามีพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 531 ฉบับ (โกวิท วัฒนกุล, 2553 ข, หน้า 62-63)

กล่าวโดยสรุปสำหรับอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการ จัดบริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดนั้นถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดแตกต่างกัน แบ่งออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบลกรุงเทพมหานครและ เมืองพัทยาภายใต้กรอบภารกิจที่กฎหมายกำหนดขอบเขตให้ดำเนินการมีความแตกต่างกันแต่มี เป้าหมายเดียวกันคือ การมุ่งเข้าไปแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับการ บริการขั้นพื้นฐานจากภาครัฐมากขึ้น อาทิเช่น การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานการรักษาความสงบ เรียบร้อยการจัดตั้งชุมชนการบำรุงศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่นรวมไปถึงกิจกรรมสาธารณะอื่นด้วยเป็นต้นโดยมีขอบเขตพื้นที่ของท้องถิ่นเป็นตัว กำหนดขอบเขตการให้บริการนอกจากนี้ยังรวมไปถึงข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ของทรัพยากร การบริหารก็มีความแตกต่างกันได้ตามขนาดและภารกิจที่ต่างกันนอกจากนี้ภารกิจขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ มากขึ้นนอกเหนือจากที่กรอบกฎหมายกำหนดไว้ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายที่เพิ่มขึ้น ตามความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่นรวมไปถึงเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการเข้าไป แก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างครอบคลุมทุกปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น

#### 4. ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำไปสู่การเกิดนวัตกรรม

การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่มีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2542 ก็ส่งผลให้การจัดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนอย่างสำคัญกล่าวคือจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ปรากฏความพยายามในการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและสับสนในเรื่องอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ จึงนับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการ “จัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง” (โกวิท พวงงาม, 2553 ข, หน้า 63)

อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2542 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้มีการกำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยาและอบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 นอกจากนี้กำหนดให้ อบจ. และกทม. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 7 และ 18 ตามลำดับ

นอกจากนี้ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ อบจ. เช่นการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาลการป้องกันและการควบคุมโรคติดต่อการจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยการขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร เป็นต้น

#### **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น**

นอกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วประชาชนยังมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อีก 2 กรณีด้วยกันคือ

1. การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มาลงคะแนนที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

2. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้แต่จะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552, หน้า 102)

### การมีส่วนร่วมของประชาชน

มีผู้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม พอสรุปได้ดังนี้

Cohen and Uphoff (1980, p. 6) ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นสมาชิกของชุมชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องใน 4 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการมีส่วนร่วมในการพัฒนาลงมือปฏิบัติตามที่ได้ออกความคิดเห็นการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการดำเนินงานและการมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

จินตนา สุขจรรย์ (2550, หน้า 54) การมีส่วนร่วมหมายถึงกระบวนการดำเนินงานรวมพลังประชาชนกับองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาของชุมชนโดยให้สมาชิกเข้ามาช่วยวางแผนปฏิบัติและประเมินงานเพื่อแก้ปัญหาของชุมชน

ทรงวุฒิ เรืองวาทะศิลป์ (2550, หน้า 28) การมีส่วนร่วมหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทร่วมในกิจกรรมทุกประการตามกำลังความสามารถของสมาชิกไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจการดำเนินกิจกรรมการติดตามตรวจสอบและการประเมินผลร่วมกันนำผลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขพัฒนางานในกลุ่มให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2550, หน้า 64) กล่าวถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งจัดทำบริการสาธารณะ
3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น
4. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมืองและจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน

รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

5. ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ระพีพรรณ คำหอม (2550, หน้า 18) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางสังคมว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการกำหนดนโยบายการบริหารการจัดการทรัพยากรการบริหารจัดการชุมชนคนทุนของชุมชนจึงต้องมีการแยกแยะเนื้อหาสาระและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เหมาะสมกันแต่ละเรื่องพร้อมกับวิธีการและกระบวนการที่เหมาะสมการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การแสดงออกถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชนในการจัดการทุนชุมชนจัดการชีวิตตนเอง

สัญญา เคนาภูมิ (2551, หน้า 35) การมีส่วนร่วมหมายถึงการที่สมาชิกได้มีโอกาสร่วมคิดร่วมตัดสินใจร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติตามโครงการร่วมติดตามประเมินผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ทั้งนี้การมีส่วนร่วมจะต้องมาจากความสมัครใจพึงพอใจและได้รับผลประโยชน์ที่เกิดจากชุมชนโดยส่วนรวมร่วมกัน

ประพันธ์พงษ์ ชินพงษ์ (2551, หน้า 9) ได้ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วม หมายถึง ผลจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางการเปลี่ยนแปลง ความเห็นพ้องต้องกันนั้นจะมากพอจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติการณ์นั้น กล่าวคือ ต้องเป็นการเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ที่จะเข้าร่วมปฏิบัติกัน ดังนั้นองค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวที่ทำให้การปฏิบัติการบรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการ

เมตต์เมตต์ การุณจิต (2553, หน้า 22) การมีส่วนร่วมหมายถึงการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมในลักษณะของการร่วมรับรู้ร่วมคิดร่วมทำร่วมตัดสินใจร่วมติดตามผล

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550, หน้า 32) การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนี้ตั้งแต่แรกจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเรียนรู้การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

จากความคิดดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมหมายถึง การที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนเข้ามามีส่วนร่วม ร่วมรับผิดชอบ ในการดำเนินกิจกรรม ตั้งแต่การศึกษาปัญหา การวางแผน ดำเนินการ การตัดสินใจ การแก้ไขปัญหา มีความพยายามร่วมกันของบุคคลที่เกี่ยวข้องที่เห็นพ้องต้องกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยการรวมพลังความพยายามและทรัพยากรใด ๆ ที่เห็นควรนำมาใช้

ในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ซึ่งผู้มีส่วนร่วมได้ริเริ่มลงมือกระทำร่วมรับผิดชอบแล้วร่วมตรวจสอบและติดตามผลเพื่อให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาให้เป็นไปในแนวทางที่พึงประสงค์โดยกระทำผ่านกลุ่มชนหรือองค์การที่เกี่ยวข้อง

### ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะกำหนดปัญหาและความต้องการด้วยตนเองโดยเฉพาะในขั้นตอนของการวางแผนแก้ไขปัญหาดังที่ Cohen and Uphoff (1980, p. 87) ได้เสนอกรอบความคิดเบื้องต้นในขอบเขตของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอนได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision-making) ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การริเริ่มตัดสินใจดำเนินการตัดสินใจและตัดสินใจลงมือปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบไปด้วยการสนับสนุนทางด้านทรัพยากรการเข้าร่วมในการบริหารและการประสานขอความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ทางด้านต่าง ๆ ประกอบไปด้วยผลประโยชน์ทางด้านวัตถุประสงค์ผลประโยชน์ทางด้านสังคมและผลประโยชน์ส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับการควบคุมและการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมดและเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

World Health Organization (1981) ได้เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริงหรือสมบูรณ์จะต้องประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอนคือ

1. การวางแผนประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาจัดอันดับความสำคัญตั้งเป้าหมายกำหนดการใช้ทรัพยากรกำหนดวิธีการติดตามประเมินผลและประการสำคัญ คือ การตัดสินใจด้วยตนเอง
2. การดำเนินกิจกรรมประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการและการบริหารการใช้ทรัพยากรมีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงินและบริการ
3. การใช้ประโยชน์ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและควบคุมสังคม
4. การได้รับประโยชน์ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ฐานที่เท่ากันซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวสังคมหรือวัตถุก็ได้

เจเลียว บุรีภักดี (2545, หน้า 115) จำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ (Marginal participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจไม่เท่าเทียมกันฝ่ายหนึ่งรู้สึกว่าคุณอำนาจกว่ามีความรู้ดีกว่าหรือมีทรัพยากรดีกว่า

2. การมีส่วนร่วมแบบแบ่งส่วน (Partial participation) รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายลงมาว่าต้องการอะไรโดยที่รัฐไม่รู้จักความต้องการของชาวบ้านดังนั้นการมีส่วนร่วมก็เป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรมบางส่วนเท่านั้น

3. การมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ (Full participation) เป็นการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่การกำหนดปัญหาความต้องการการตัดสินใจในแนวทางแก้ปัญหาและความเท่าเทียมกันของทุกฝ่าย

#### ระดับการมีส่วนร่วม

Arnstein (1971, pp. 70-72) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนผู้ยากจนผู้สูงอายุ (Have-nots) ซึ่งตามปกติแล้วจะถูกกีดกันออกจากระบบราชการทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ข่าวสารเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำหนดการใช้ทรัพยากรและแนวทางในการปฏิบัติรวมทั้งการแบ่งผลประโยชน์กล่าวโดยย่อคือเป็นวิธีการซึ่งพวกเขาเข้าไปปฏิรูปสังคมเพื่อที่จะได้มีส่วนแบ่งในผลประโยชน์และความอุดมสมบูรณ์ของสังคมนั้นเองและกำหนดระดับของการมีส่วนร่วมไว้ 8 ระดับ คือ

ระดับต่ำสุดคือระดับที่ 1 และ 2 ทั้งสองระดับถือว่าประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมขั้นตอนนี้ อาจถูกจัดให้มีขึ้นเพื่อที่จะให้ผู้ที่จะเข้าร่วมตัวจริงได้แสดงบทบาทเป้าหมายที่แท้จริง คือ ไม่ต้องการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายและแผนการแต่เป็นวิธีการที่ผู้มีอำนาจจะให้บทเรียนหรือลดแรงกดดัน

ระดับที่ 3 และ 4 เป็นการเข้าร่วมบางส่วนคือมีโอกาสได้รับรู้และให้ข่าวสารภายใต้การมีส่วนร่วมระดับนี้ประชาชนไม่มีอำนาจพอที่จะทำให้ผู้มีอำนาจเอาใจใส่มากนักในระดับนี้ประชาชนไม่มีช่องทางและกลไกพอที่จะเปลี่ยนแปลงอะไรได้

ระดับที่ 5 เป็นขั้นที่ประชาชนมีส่วนร่วมสูงขึ้นคือร่วมให้คำแนะนำปรึกษาแต่อำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่ผู้มีอำนาจ

ระดับที่ 6 ประชาชนมีอำนาจในฐานะหุ้นส่วนหรือในฐานะที่เท่าเทียมกัน

ระดับที่ 7 เป็นขั้นที่มีตัวแทนเข้าร่วมการตัดสินใจ

ระดับที่ 8 เป็นขั้นที่ประชาชนมีอำนาจที่สูงในการตัดสินใจมากกว่า

International Association for Public Participation (IAP) แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ชั้นจากมากไปหาน้อย ดังนี้ (สัญญา เคนาภูมิ, 2551, หน้า 35)

1. การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจแก่ประชาชนเป็นขั้นที่ให้อำนาจประชาชนในระดับที่สูงที่สุดเพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจรัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้นซึ่งประเด็นที่ประชาชนตัดสินใจมักเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงประโยชน์ของการตัดสินใจในขั้นนี้ คือ สร้างการเรียนรู้ร่วมกันความเข้าใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของรูปแบบการมีส่วนร่วมที่รู้จักกันดีคือการลงประชามติ

2. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือเป็นการให้บทบาทประชาชนในระดับสูงโดยประชาชนและหน่วยงานภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจจะนำความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูงรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้เช่นคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนและคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน

3. การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาทเป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจนข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่าง ๆ รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้เช่นการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือเพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้

4. การมีส่วนร่วมในระดับหารือเป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจส่วนการตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็นการประชุมสาธารณะ เป็นต้น

5. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสารเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุดบทบาทของประชาชนน้อยมากเพียงแต่รับทราบว่าเกิดอะไรขึ้นที่ไหนดังนั้นรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งจำเป็นมากต่อการมีส่วนร่วมในระดับสูงขึ้นเพราะถ้าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่ครบถ้วนการตัดสินใจที่สมเหตุสมผลคงไม่เกิดขึ้น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550, หน้า 44) กล่าวว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชนบทจะมีความสัมพันธ์กับระดับการให้ความช่วยเหลือของรัฐแก่ประชาชนในชนบทกล่าวคือ

1. หากประชาชนในชนบทเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทที่มีความพร้อมมากระดับการช่วยเหลือของรัฐที่ให้แก่ประชาชนในกลุ่มนี้จะน้อยมากคือรัฐเพียงให้คำปรึกษาแนะนำหรือให้ความช่วยเหลือเป็นคำปรึกษาแนะนำทางวิชาการเท่านั้น

2. หากประชาชนในชนบทเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับปานกลางคือมีความพร้อมในระดับปานกลางระดับการช่วยเหลือของรัฐก็จะอยู่ในระดับปานกลางด้วยคือเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนบางส่วน

3. หากประชาชนในชนบทเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับต่ำโดยประชาชนไม่มีความพร้อมหรือมีความพร้อมน้อยระดับการช่วยเหลือที่รัฐให้แก่ประชาชนนั้นจะมีมากรัฐต้องส่งเจ้าหน้าที่เข้าคลุกคลีกับประชาชนในชนบทมีการกระตุ้นและให้ความช่วยเหลือทุกวิถีทางอย่างครบวงจร

### **ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม**

การมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ ซึ่งทฤษฎีที่นำมาใช้จะต้องมีความสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ทฤษฎีที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการมีส่วนร่วมทฤษฎีสองปัจจัยของเฮอ์เบิร์ก (Herzberg)

ทฤษฎีการจูงใจที่เกี่ยวข้องและสามารถเชื่อมโยงไปสู่กระบวนการที่มีส่วนร่วมได้ทฤษฎีเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจทฤษฎีนี้เชื่อว่าผู้ปฏิบัติงานจะปฏิบัติงานได้ผลดีมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานเพราะจะเพิ่มความสนใจในงานมากขึ้นมีความกระตือรือร้นที่จะทำงานและเพิ่มผลผลิตของงานให้มากขึ้นด้วยในทางตรงข้ามหากผู้ปฏิบัติไม่พึงพอใจก็จะเกิดความท้อถอยในการทำงานและทำให้ผลงานการผลิตตกต่ำลง

ทฤษฎีดังกล่าวสอดคล้องกับการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของประชาชนในชุมชน กล่าวคือถ้าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานมีความคิดตัดสินใจเองก็จะส่งผลให้สามารถประสบผลสำเร็จในการพัฒนาได้

### **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน**

Cohen and Upphoff (1980, pp. 98) ได้เสนอมามีบุคคล 4 ฝ่ายที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมชนบทประกอบด้วยประชาชนในท้องถิ่นผู้นำท้องถิ่นเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลภายนอกสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นยังมีปัจจัยหลากหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. เพศและอายุปัจจัยนี้ เป็นตัวแปรที่บ่งบอกถึงคุณลักษณะส่วนตัวของบุคคล ซึ่งอาจมีปัญหอยู่บ้างในการกำหนดอายุของคนกลุ่มต่าง ๆ กล่าวคือ จะกำหนดอายุตามปีปฏิทินหรือตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ส่วนในเรื่องเพศพบว่า เพศหญิงมีแนวโน้มเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนามากกว่าเพศชาย

2. สถานภาพในครอบครัวนักวิชาการกล่าวว่ากันว่า การพิจารณาศึกษาการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ยากจนในชนบทนั้น โดยทั่วไปมักจะวิเคราะห์ระดับของรายได้และแหล่งที่มาของรายได้



ของผู้เข้ามีส่วนร่วม ข้อมูลเรื่องราวได้ในแหล่งที่มาในบางครั้งจะไม่มีคำตอบเนื่องและอาจจะมี การปกปิดเนื่องจากเกรงจะต้องเสียภาษีมาก

3. การศึกษาเป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ทางด้านเทคนิคหรือบางที่เกี่ยวข้องกับ ความเสมอภาคของคนในการเข้าถึงกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ เช่น การอ่านออกเขียนได้ของคน ในชุมชนนั้น จะวัดจากจำนวนปีที่เข้าศึกษาต่อในระบบโรงเรียน และโดยทั่วไปการพิจารณาตัวแปร ด้านการศึกษานี้ มักจะดูประกอบไปกับปัจจัยหรือตัวแปรด้านเพศและอายุด้วย

4. การแบ่งแยกทางสังคม เชื้อชาติ ศาสนา ชุมชน และถิ่นกำเนิด ปัจจัยด้านนี้มีความ ซับซ้อนมากในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของบุคคลในทางปฏิบัติ นักพฤติกรรมศาสตร์จึงมักจะ ศึกษาเฉพาะบริเวณที่ประชากรซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษามีความแบ่งแยกในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวที่เห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม ปัจจัยบางตัว เช่น ความแตกต่างทางสังคมและความแตกต่าง ทางวัฒนธรรมก็ยากที่จะจำแนกได้อย่างชัดเจน ว่าสิ่งใดที่มีความสำคัญมากกว่ากัน นอกจากนี้ แล้ว ปัจจัยทางด้านนี้พบว่า จะมีความสัมพันธ์ต่อความแตกต่างของระดับการศึกษาและรายได้ ของบุคคลด้วย

5. อาชีพการกำหนดลักษณะของอาชีพ จะช่วยให้เกิดความสะดวกต่อการระบุกลุ่ม ประชากรเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนา โดยทั่วไปแล้วเรามักจะแบ่งอาชีพ ออกเป็นอาชีพในภาคเกษตรกรรมและอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม

6. รายได้และทรัพย์สินเป็นปัจจัยในเชิงโครงสร้างทางสังคม เหตุที่รายได้นับเป็นปัจจัย สำคัญที่กำหนดการมีส่วนร่วมนั้น เป็นเพราะว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมมิได้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นโดย มิต้องแลกกับสิ่งใด อย่างน้อยที่สุดก็เป็นการเสียโอกาสในการกระทำสิ่งอื่นเมื่อพิจารณาในทาง เศรษฐศาสตร์ ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วบุคคลที่มีฐานะในเชิงรายได้และในทางสังคมสูงก็มักจะมี ส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมากกว่าบุคคลที่มีรายได้ต่ำ

7. ระยะเวลาในท้องถิ่นและระยะเวลาที่อยู่ในโครงการเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการมี ส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นกิจกรรมสาธารณะ เพราะระยะเวลาที่ได้จากการตั้งถิ่นฐาน การเป็นเจ้าของความคุ้นเคยทำให้เป็นปัจจัยที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

8. พื้นที่ดินถือครองและสถานภาพการทำงานระยะเวลาในการถือครองที่ดินและ การได้รับการว่าจ้างนั้นที่ถือว่าเป็นสิทธิ์ที่เกิดขึ้นในการตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมที่จะดำเนินการ กิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม สามารถเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้ามีส่วนร่วม ต่าง ๆ ได้

ปรัชญา เวสารัชช (2554, หน้า 79) ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญซึ่งผลักดันให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชนบท ดังนี้

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางกายภาพเศรษฐกิจสังคมการเมืองการปกครองและความปลอดภัย
2. ปัจจัยที่ผลักดันจากบุคคลอื่นโดยเฉพาะผู้นำเช่นกำนันผู้ใหญ่บ้าน
3. ปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทนแรงงานเงินปันผลจากสหกรณ์ออมทรัพย์
4. ปัจจัยภายในตัวบุคคลได้แก่ความคาดหวังในประโยชน์ส่วนรวมความรู้สึกเกรงใจ  
มิกล้าปฏิเสธเมื่อถูกชักชวนหรือความรู้สึกว่าเป็นพันธะที่ต้องเข้าร่วมเพื่อให้เกิดความสามัคคี  
สรุปได้ว่า ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมนั้นทำให้ประชาชนได้ตระหนักและเล็งเห็น  
ความสำคัญของการมีส่วนร่วม มีการเพิ่มการตัดสินใจ กระตือรือร้น ลดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรง  
ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งประชาชนเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่  
ตนเองได้รับอีกทางหนึ่ง

#### การบริหารงานท้องถิ่น

การพัฒนาท่ามกลางกระแสของความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันส่งผลให้การบริหารงานท้องถิ่นยุคใหม่ที่ต้องมีความสลับซับซ้อนการเตรียมความพร้อมในการรองรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นนำไปเพื่อการบริหารจัดการภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จ ดังนั้นการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาและมีปัจจัยทางการบริหารต่างๆที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่นรูปแบบหรือเทคนิคการบริหารองค์กรทรัพยากรการบริหาร ตลอดจนข้อจำกัดของการบริหารงานที่เกิดขึ้นรวมไปถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวขึ้น

#### 1. ความหมายของการบริหารงานท้องถิ่น

สำหรับความหมายของการบริหารงานท้องถิ่นได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายที่น่าสนใจโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

O'Donnell, Drachman, Barnes, Peterson, Swearer, and Lew (1992, p. 5)

การจัดการหมายถึงกระบวนการทำงานของกลุ่มบุคคลเพื่อให้การประสานงานบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลอื่น

Robbins and Coulter (2002, p. 6) การจัดการหมายถึงกระบวนการในการประสานกิจกรรมการทำงานเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549, หน้า 22-23) การบริหารจัดการหมายถึงการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐและหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชนหมายถึงของหน่วยงานและบุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับคนสิ่งของและหน่วยงานโดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ประกอบไปด้วยดังนี้ 1) การบริหารนโยบาย (Policy) 2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) 3) การบริหารคุณธรรม (Morality) 4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society)

5) การวางแผน (Planning) 6) การจัดองค์การ (Organizing) 7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) 8) การอำนวยการ (Directing) 9) การประสานงาน (Coordinating) 10) การรายงาน (Reporting) และ 11) การงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งถือว่า “กระบวนการบริหาร” หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่าแพมส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCORB)

เรื่องวิทยุ เกษสุวรรณ (2555, หน้า 110-111) การจัดการปกครองซึ่งมีรากฐานมาจากหลักการบริหารส่วนท้องถิ่นหมายถึงการบริหารโดยเครือข่ายที่มีความร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นยุคของการเปลี่ยนแปลงโดยประกอบด้วย 4 ด้านคือ 1) ปฏิรูปสถาบัน 2) สร้างเครือข่ายใหม่ 3) การริเริ่มนโยบายใหม่และ 4) การสร้างรูปแบบผู้นำใหม่ถึงจะเป็นรูปแบบใหม่ในการบริหารเพื่อให้ปรับตัวทันต่อความเปลี่ยนแปลงนอกจากการบริหารยังต้องมีความสัมพันธ์กับหลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีการจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนยึดชุมชนท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้กับชุมชนบนพื้นฐานของการคิดริเริ่มและตัดสินใจในเรื่องต่างด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

โกวิท พวงงาม (2552, หน้า 193) การบริหารงานท้องถิ่นเป็นกระบวนการ (Process) ที่ต้องผ่านการตัดสินใจ (Decision making) เพื่อวางยุทธศาสตร์โดยผ่านการใช้ความรู้ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้อื่นและองค์กรหรือหน่วยงานความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมายจนเกิดผลสำเร็จ (Output) ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้การจะเป็นบริหารท้องถิ่นที่ดีนั้นและประสบผลสำเร็จในการบริหารงานจะต้องอาศัยทั้งความเป็นศาสตร์ซึ่งหมายถึงผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักวิชาการบริหารมีแนวคิด (Concept) และทฤษฎี (Theory) เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานท้องถิ่นส่วนในความเป็นศิลป์หมายถึงผู้บริหารงานท้องถิ่นมีทักษะมีจิตวิญญาณมนุษย์สัมพันธ์และมีภาวะผู้นำที่จะนำองค์กรไปสู่เป้าหมายและความสำเร็จผู้บริหารท้องถิ่นที่บริหารงานจนทำให้องค์กรท้องถิ่นประสบผลสำเร็จโดยสามารถใช้หลักการวิธีการทักษะต่าง ๆ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นที่ยอมรับในทุกระดับจนอาจจะเรียกว่าเป็นนักบริหารมืออาชีพ (Professional manager)

จากความหมายข้างต้นในทฤษฎีของผู้วิจัยสรุปได้ว่าการบริหารงานท้องถิ่น หมายถึง การบริหารอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

## 2. หลักการบริหารงานท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่มีการดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมายและมีหน่วยงานที่ตรวจสอบการทำงานรวมทั้งการตรวจสอบจากภาคประชาชนด้วย หลักการที่สำคัญในการนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานท้องถิ่นประกอบไปด้วยดังนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2549, หน้า 32)

2.1 กระบวนการบริหารจัดการของแกรี่เดสสเลอร์ (Gary dessler) ซึ่งประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอน คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

2.2 กระบวนการบริหารจัดการของ 7S ของบริษัทแมคเคนซี Mckinsey ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่ โครงสร้าง (Structure) ระบบ (System) ลักษณะการทำงานหรือรูปแบบการบริหารจัดการ (Style) บุคลากร (Staff) ทักษะความรู้ความชำนาญ (Skill) ยุทธศาสตร์ (Strategy) และค่านิยมร่วม

2.3 การบริหารงานโดยหลักการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีปี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันปฏิบัติทุกภาคส่วนของสังคมทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนประกอบด้วยหลักนิติธรรมหลักคุณธรรมหลักความโปร่งใสหลักความมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า

จากหลักการบริหารท้องถิ่นข้างต้นที่มักจะมีการนำไปประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะขึ้นอยู่กับบริบทและข้อจำกัดของทรัพยากรการบริหารของแต่ละท้องถิ่น อาทิเช่น องค์กรถึงจะมีหลักการบริหารที่ดีแต่ขาดทรัพยากรบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการประยุกต์ใช้หลักการบริหารงานจะทำให้งานที่ดำเนินการไม่ประสบผลสำเร็จซึ่งสอดคล้องกับโกวิท พวงงาม (2552, หน้า 198) ที่กล่าวถึงความสำเร็จของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับปัจจัยการบริหารงานท้องถิ่นทั้งนี้เพราะการบริหารงานท้องถิ่นเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะต้องวางยุทธศาสตร์วางนโยบายแผนงานโครงการ (กิจกรรม) ในการพัฒนาท้องถิ่นให้ดีเพื่อให้ยุทธศาสตร์นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้แล้วประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมากขึ้นน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับการบริหารงานท้องถิ่นเช่นกัน

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2551, หน้า 4-5) ที่กล่าวถึงการบริหารองค์กรในปัจจุบัน ได้มีความสลับซับซ้อนกว่าอดีตอย่างมากเนื่องจากเกิดจากทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์กรที่ไม่สามารถควบคุมได้รวมถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ขององค์กร เช่น

ข้อจำกัดในเรื่องคุณภาพการบริการที่มีกระบวนการทำงานที่ล่าช้าปัญหาความไม่โปร่งใสในการทำงานรวมถึงการทำงานภายใต้ความต้องการของคนที่หลากหลายจะเห็นได้จากปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐบาลจึงกำหนดแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของภาครัฐหรือที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งองค์กรภาครัฐต่าง ๆ ได้ใช้ทรัพยากรทั้งทางด้านทุนเวลาและกำลังคนอย่างมากในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรให้มีการบริการที่ดีขึ้นรวมทั้งหาเทคนิควิธีการต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้กับองค์กรเพื่อให้การทำงานประสบผลสำเร็จและบางองค์กรก็ล้มเหลวซึ่งอาจจะเกิดจากการบริหารงานด้วยความไม่เข้าใจอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุปการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีประสบปัญหาความสลับซับซ้อนอย่างมากเนื่องจากกลไกการกระจายอำนาจของส่วนกลางทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้นซึ่งเป็นการกระจายอำนาจภารกิจแต่ยังไม่มีการดำเนินการกระจายงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการบริหารจัดการประกอบกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันมีขนาดที่แตกต่างกันงบประมาณและข้อจำกัดก็มีมากขึ้นตามบริบทของแต่ละองค์กรและพื้นที่นั้นๆถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการบริหารจัดการภายในองค์กรได้อย่างเต็มที่ อาทิเช่น ทรัพยากรบุคคลงบประมาณการบริหารวัสดุอุปกรณ์สำนักงานเครื่องจักรต่าง ๆ เพื่อนำไปปฏิบัติแก้ไขปัญหให้กับประชาชนรวมทั้งสามารถบูรณาการความร่วมมือกับองค์กรอื่นภายนอกหน่วยงานเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือกันได้อย่างมีประสิทธิภาพในการให้บริการกับประชาชน

### **ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ**

ภายใต้ข้อเท็จจริงที่โครงสร้างประชากรของประเทศไทยกำลังเปลี่ยนแปลงมีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทุกภาคส่วนในสังคมพึงร่วมกันสร้างค่านิยมโครงสร้างทางสังคมและความพร้อมในการเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ปี พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนรวมทั้งสิ้นอย่างน้อย 30 ด้านหนึ่งในจำนวนนั้นคือ “ 10 การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส” โดยเหตุที่ พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มีแนวคิดหลัก ๆ เพียงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้ทำหน้าที่แทนราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการจัดบริการสาธารณะจึงทำให้เกิดช่องว่างของวิถีคิดและวิถีทำงานหลายด้านขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่นับการที่ราชการส่วนกลางจำนวนไม่น้อยไม่สนใจอย่างจริงจังที่จะสร้างเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติได้อย่างแท้จริง

ในภาพรวมการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 30 ด้านที่กำหนดไว้ใน พรบ. ๕ ไม่จำเป็นจะต้องหมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องเป็นผู้จัดการบริการเอง ในลักษณะเดียวกับที่ราชการส่วนกลางได้เคยปฏิบัติมาแล้วแต่อาจใช้งบประมาณจัดจ้างให้เกิด การจัดบริการหรือทำงานในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นได้ (ซึ่งในข้อเท็จจริงไม่สามารถเป็นไปได้อย่าง เต็มที่ในหลาย อปท. ด้วยปัญหาการกระจายงบประมาณตามเป้าหมายในแผนที่ไม่ได้เกิดขึ้นอย่าง จริงจังยกเว้นใน อปท. ที่มีรายได้สูงจากการจัดเก็บตามกติกาใหม่ที่เกิดขึ้นหลัง พรบ. มีผลบังคับใช้) แต่ในอีกด้านหนึ่งที่สำคัญกว่าเรื่องการจัดให้มีบริการคือการดูแลภาพรวมของ “การพัฒนาคุณภาพ ชีวิต” ของประชาชนในพื้นที่ที่มีความหมายมากกว่าแค่ “การสังคมสงเคราะห์” อันเป็นข้อความ สองข้อความที่ปรากฏในวงเล็บ 10 เหมือนกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชากรกลุ่มที่ควรให้ความ สนใจเป็นพิเศษเช่นเด็กสตรีคนชราและผู้พิการ (นารินทร์ จิตรมนตรี และสาวิตรี ทยานศิลป์, 2551, หน้า 71)

หากมองถึงแนวโน้มเรื่องการเพิ่มประชากรทั้งจำนวนและสัดส่วนผู้สูงอายุใน สังคมไทยอันเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศที่มีระดับการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้นตามลำดับแนวคิดสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่การพยายามจัดให้มีการสังคม สงเคราะห์หรือการบริการผู้สูงอายุเพราะนั่นเป็นการมองว่าผู้สูงอายุคือภาระของสังคม (Liability) ที่ต้องเข้าไปอุ้มชูดูแลหากแต่ต้องทำให้ผู้สูงอายุเป็นประชากรที่เป็นพลังการพัฒนา (Assets for development) และเพื่อทำให้ผู้สูงอายุเป็นพลังของการพัฒนาจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนตั้งแต่แนวคิด ค่านิยมของผู้คนที่มีต่อผู้สูงอายุปรับปรุงในส่วนของโครงสร้างพื้นฐานไปจนถึงระบบต่าง ๆ ใน สังคมรวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของกลไกต่าง ๆ ในสังคมตลอดไปถึงการพัฒนาศักยภาพของ ผู้สูงอายุเองให้มีมากขึ้นเพื่อเป็นพลังสร้างสรรค์ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมใน ภาพรวมที่ดูจะให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจพื้นฐานของปัญญาและความรู้อันเป็นสิ่งที่ผู้สูงอายุ มีอยู่แต่อาจยังไม่ได้ถูกระดมนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจังเท่าที่ควรองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกพัฒนาประเทศที่มีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับทั้งในแง่การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแม้การกระจายอำนาจตามแผนและขั้นตอนที่กำหนดใน พรบ. จะยังมีปัญหา และข้อจำกัดอีกมากที่ต้องแก้ไขปรับปรุงการสร้างสังคมผู้สูงอายุต้องการความร่วมมือจากภาคส่วน ต่าง ๆ และการปรับเปลี่ยนตั้งแต่ในระดับประเทศไปจนถึงระดับท้องถิ่นไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมี คุณภาพโดยอาศัยกำลังแต่เพียงส่วนใดส่วนหนึ่งและไม่อาจเป็นไปได้หากไม่มองเห็นและใช้ ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีพลัง (สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์, 2552, หน้า 17)

## องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุไม่ใช่โครงการแรกที่พยายามทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างสรรคืบเทาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในระดับพื้นที่หน่วยราชการและองค์กรภาคประชาชนจำนวนไม่น้อยได้เห็นความสำคัญของการเป็นสังคมผู้สูงอายุและความจำเป็นในการจัดบริการรวมทั้งการจัดการสภาวะในชุมชนเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถมีชีวิตได้อย่างมีคุณภาพมาเป็นเวลานานกว่า 20 ปีแล้ว ตั้งแต่การก่อตั้งชมรมผู้สูงอายุโดยกระทรวงสาธารณสุขเป็นครั้งแรกด้วยเล็งเห็นปัญหาสุขภาพผู้สูงอายุที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ

ชมรมผู้สูงอายุเกิดขึ้นและพัฒนาในพื้นที่ต่าง ๆ ตามความเข้มแข็งของประชาชนในพื้นที่เหล่านั้นผสมผสานกับความเข้มแข็งในการสนับสนุนจากกลไกหลักของรัฐสองส่วน คือ ส่วนของกระทรวงสาธารณสุขกับกรมประชาสงเคราะห์แต่ปัจจัยสำคัญคือการใช้ผู้สูงอายุที่จริงจังและสามารถประสานงานเชื่อมโยงกับฝ่ายต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพส่วนใหญ่กิจกรรมของชมรมจะเป็นการจัดกิจกรรมทั้งกิจกรรมทางสังคมและบริการทางสุขภาพแต่ยังมีน้อยมากที่ขยายไปถึงการดูแลด้านสิ่งแวดล้อมหรือการจัดระบบต่าง ๆ ในสังคมอาจมีอยู่บ้างก็เป็นการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุโดยเฉพาะอาปนกิจสงเคราะห์กลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนที่ไม่ได้ดำเนินการโดยกลุ่มผู้สูงอายุโดยตรงและมีเป้าหมายกว้างกว่าการดูแลคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2550, หน้า 48)

การเกิดขึ้นของเครือข่ายชมรมผู้สูงอายุและสภาผู้สูงอายุช่วยเสริมสร้างสถานะและความศักดิ์ของชมรมผู้สูงอายุได้ในระดับหนึ่งและทำให้ชมรมสามารถรวมตัวกันได้อย่างต่อเนื่องพอสมควรแต่การทำงานของชมรมผู้สูงอายุก็ยังเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยกว่าที่ควรแม้หลังจากการมีแผนกำหนดขั้นตอนกระจายอำนาจ ฯ ในปี พ.ศ. 2542 ในขณะเดียวกันหลัง พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ มีผลบังคับใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ก็ได้ริเริ่มการทำงานเพื่อผู้สูงอายุตามที่กำหนดไว้ใน พรบ. โดยส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การจัดกิจกรรมเพื่อให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุในโอกาสสำคัญต่าง ๆ การให้การสงเคราะห์ เช่น การแจกแว่นตา รวมทั้งการให้งบประมาณสนับสนุนกิจกรรมการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุตามคำขอทั้งนี้โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก็เป็นหน่วยงานจากส่วนกลางที่ลงไปทำงานโดยตรงผ่านกลไกของกรมประชาสงเคราะห์เดิมและกลไกเจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมระดับจังหวัดในรูปของโครงการต่าง ๆ เช่น การฝึกอาชีพการสอนหนังสือในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีตำแหน่งนักพัฒนาชุมชนประจำตำบลที่มีหน้าที่ดูแลการพัฒนาทางสังคมในภาพรวมไม่จำกัดเฉพาะเรื่องผู้สูงอายุทั้งนี้การทำงานของข้าราชการกระทรวงพัฒนาสังคม ฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการประสานกันในวงจำกัดขึ้นกับศักยภาพและความสนใจของ

ทั้งสองฝ่ายและมักจะมีความคล้ายกันกับการทำงานให้กับประชากรกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มทั้งเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

นับตั้งแต่การออกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเบี้ยยังชีพตามมติคณะกรรมการผู้สูงอายุ แห่งชาติในปี พ.ศ. 2552 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นกลไกสำคัญที่จะเข้าถึงผู้สูงอายุ ทุกคนในพื้นที่ของตนเองในฐานะกลไกที่จะต้องทำหน้าที่จ่ายเบี้ยยังชีพประจำเดือนให้กับผู้สูงอายุ ทุกคนที่มีสิทธิแม้จะเป็นภาระด้านงบประมาณและการดำเนินงานโดยเฉพาะประเด็นเรื่องภาระ งบประมาณที่มีการโต้แย้งว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลกลางที่มาใช้จากเงินรายได้จากท้องถิ่นแต่ก็มีการปรับเปลี่ยนไปตามนโยบายของแต่ละรัฐบาลที่เข้ามาดำเนินการ

### **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ**

แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุเกิดขึ้นโดยมีสมมติฐานว่าองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ดูแลคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ หากได้รับการสนับสนุน ทางวิชาการอย่างจริงจัง อันจะส่งผลให้เกิดการระดมความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ และอาจนำไปสู่ การพัฒนานโยบายของส่วนกลางทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรงและที่เกี่ยวกับบทบาท ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปรับแก้ระเบียบหรือจัดระบบสนับสนุนอย่างจริงจังจาก ส่วนกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นกลไกทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ได้ดีที่สุด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งเสริมการจัดการด้านสาธารณสุข และสวัสดิการ สังคม สำนักส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการมีส่วนร่วม, 2552, หน้า 87)

สำหรับการเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าร่วมดำเนินการได้ใช้หลักเกณฑ์ สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน อย่างจริงจังและได้ผลดีมาแล้วไม่ว่าจะมีการทำงานผู้สูงอายุโดยเฉพาะหรืองานพัฒนาคุณภาพ ประชากรในด้านอื่น ๆ
2. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการทำงานในระดับหนึ่งโดยพิจารณา จากผลงานในบางด้านเพื่อให้มั่นใจว่าจะได้รับความร่วมมือในระดับหนึ่งในการเรียนรู้ร่วมกัน
3. เป็นพื้นที่ไม่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานคร เพื่อความสะดวกในการจัดระบบการ สนับสนุนทางวิชาการอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งในช่วงแรกมีการถกเถียงกันพอสมควรว่าจะทำให้ได้ บทเรียนในวงจำกัดแต่ที่สุดก็เห็นตรงกันว่าอย่างไรก็ไม่อาจทำให้เกิดบทเรียนที่เป็นตัวแทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายได้แต่ก็พยายามเท่าที่จะทำได้จึงมีการทำงานกับเทศบาล เมืองวังสิตที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้สูงและมีความสนใจงานผู้สูงอายุมาบ้างแล้ว แม้จะยังไม่เห็นผลงานเด่นชัด



4. มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกันอยู่มากพอที่จะจัดให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันได้

โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนที่มีโครงการและกิจกรรมที่ทำเพื่อผู้สูงอายุอยู่แล้วในลักษณะที่แตกต่างกันแผนงานจึงไม่พยายามไปเปลี่ยนแปลงการทำงานที่ผ่านมาหรือใช้วิธีการให้งบประมาณสนับสนุนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแผนงานได้ทำงานพัฒนาผู้สูงอายุในประเด็นหรือรูปแบบต่าง ๆ ที่นักวิชาการเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ ซึ่งสิ่งที่โครงการพยายามทำให้เกิดขึ้นในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การวางแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ ภายใต้อุปกรณ์และความรู้ที่ชัดเจนแทนการใช้งบประมาณทำโครงการพิเศษเป็นการเฉพาะแต่ใช้การสนับสนุนทางวิชาการโดยขั้นตอนแรกในการทำงานหลังจากได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจเข้ามาร่วมในแผนงาน ฯ มีการจัดประชุมเพื่อทำแผนงบประมาณเพื่องานผู้สูงอายุในพื้นที่ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากข้อจำกัดใหญ่สองประการ คือ การขาดข้อมูลที่จะมาช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเห็นภาพปัญหาผู้สูงอายุที่แตกต่างจากที่เป็นอยู่อย่างชัดเจนจนเกิดมุมมองใหม่ในการสร้างงานผู้สูงอายุ ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายงาน 4 ด้านเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่ เกี่ยวกับมุมมองใหม่ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ทางแผนงานจึงกำหนดงานสำคัญที่เป็นผลจากการประเมินส่วนที่ขาดของการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและเชื่อว่าจะเป็นบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 4 ด้าน ได้แก่

1. การพัฒนาบริการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงสูงและต้องการการดูแลระยะยาว (Long term care)

2. การจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อผู้สูงอายุโดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมในชุมชน

3. การสร้างเสริมอาชีพและการมีงานทำของผู้สูงอายุ

4. การเตรียมความพร้อมของประชาชนในชุมชนผู้สูงอายุ

ทั้งนี้แผนงานฯพยายามสร้างกลไกและกระบวนการที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีต่าง ๆ ในพื้นที่ทั้งราชการส่วนกลางและภาคประชาสังคม โดยเฉพาะชมรมผู้สูงอายุ ได้ร่วมประเมินสถานการณ์ทั้ง 4 ด้าน และร่วมกันหาแนวทางแก้ปัญหา โดยแผนงานจัดให้มีเครื่องมือ เช่น แบบคัดกรองสภาวะการพึ่งพิงของผู้สูงอายุ สร้างระบบข้อมูลที่จะให้เห็นสภาพปัญหาทั้ง 4 ด้านร่วมกันให้ความรู้ผ่านการอบรมประชุมวิชาการหรือประชุมกลุ่มย่อยต่าง ๆ และยังจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้ามพื้นที่ ฯลฯ

นอกเหนือจากการชวนทำแผนสร้างเครื่องมือและระบบข้อมูลรวมทั้งให้ความรู้ในเรื่องต่าง ๆ โดยใช้เป้าหมายงาน 4 ด้านเป็นรูปธรรมนำไปสู่การวางแผนและการเรียนรู้โครงการได้วงไกลเพื่อสร้างการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของภาคีต่าง ๆ ในพื้นที่โดยหลักประกอบด้วย 3 กลไก

1. วงเดือนลำดวนเป็นกลุ่มผู้สนใจงานผู้สูงอายุ (เช่น ชมรมผู้สูงอายุ) ร่วมกับกลุ่มผู้มีหน้าที่รับผิดชอบงานผู้สูงอายุ (เช่น ฝ่ายพัฒนาใน อบต. นายก อบต. พัฒนาสังคมจังหวัดพัฒนาชุมชนจังหวัดเจ้าหน้าที่ รพ.สต. ฯลฯ) มาประชุมร่วมกันอย่างสม่ำเสมออย่างไม่เป็นทางการเพื่อร่วมกันประเมินปัญหาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและแนวทางการทำงานที่ควรทำร่วมกันหรือที่ฝ่ายต่าง ๆ อาจนำไปสู่การปฏิบัติในส่วนของตัวเองโดยปกติจะมีการประชุมเป็นรายตำบลอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง โดยมีแกนนำเป็นภาคีในพื้นที่และเจ้าหน้าที่/ นักวิชาการแผนงาน ฯ เข้าร่วมด้วย

2. กลไกติดตามประเมินผลภายในแต่ละพื้นที่ซึ่งเป็นทีมนักวิชาการที่มาจากมหาวิทยาลัยที่สนใจการพัฒนาผู้สูงอายุในพื้นที่มาทำหน้าที่ติดตามประเมินความก้าวหน้าของงานทั้ง 4 ด้านรวมทั้งประเมินศักยภาพและความสนใจรวมทั้งกระบวนการทำงานและการเรียนรู้ว่ามีความก้าวหน้ามากน้อยเพียงไร แล้วนำไปสู่การพูดคุยกับภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้รับผิดชอบในระดับนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ

3. กลไกการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากการทำงานจริงที่เกิดขึ้นหลังจากแต่ละพื้นที่ได้พัฒนางานในด้านต่าง ๆ 4 ด้าน ตามสภาพความเป็นจริงภายใต้การสนับสนุนทางวิชาการและการกระตุ้นอย่างต่อเนื่องโดยหวังให้เกิดการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้และการส่งผ่านประสบการณ์การทำงานที่ได้ผลจริง ๆ จากแต่ละพื้นที่ให้พื้นที่อื่น ๆ นำไปพิจารณาปรับใช้ตามความเป็นจริงของพื้นที่ตนเอง

โดยภาพรวมแผนงานฯมุ่งสร้างให้เกิดกลไกในระดับพื้นที่ที่จะร่วมกันมองและทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดยมีการสร้างระบบข้อมูลและเครื่องมือที่จำเป็นในการเรียนรู้ตลอดไปถึงการสร้างเครือข่ายและกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมกับการประเมินจากภายนอกโดยมีความหวังว่าจะเป็นการสร้างพื้นฐานจากของจริงในพื้นที่และสามารถจะแสดงบทบาทและศักยภาพอย่างต่อเนื่องหลังจากโครงการยุติบทบาทในพื้นที่ปฏิบัติการแล้ว

นอกจากนี้ยังมีในเรื่องของความพึงพอใจ ซึ่งการทำงานของรัฐต้องคำนึงถึงความพึงพอใจของประชาชนด้วย จึงมีแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ ดังนี้

#### 1. ความหมายของความพึงพอใจ

ความพึงพอใจเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของงานที่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ความพึงพอใจโดยทั่วไปตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Satisfaction" ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายหรือคำนิยามความพึงพอใจไว้ดังนี้

Vroom (1964, p. 328) กล่าวว่า ทัศนคติความพึงพอใจในสิ่งหนึ่งสามารถใช้แทนกันได้ เพราะทั้งสองคำนี้จะหมายถึงผลที่ได้จากการที่บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในสิ่งนั้นทัศนคติด้านบวก จะแสดงให้เห็นสภาพความพึงพอใจในสิ่งนั้นและทัศนคติด้านลบจะแสดงให้เห็นสภาพความไม่พึงพอใจ

Wolman (1989, p. 392) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจว่าเป็นสภาพความรู้สึกของบุคคลที่มีความสุขความอิ่มเอิบใจเมื่อความต้องการหรือแรงจูงใจของตนได้รับการตอบสนอง

Luthans (1977, p. 420) กล่าวว่าความพึงพอใจ งานเป็นผลรวมขององค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งสนองความต้องการของมนุษย์

Mullins (1985, p. 32) ได้กล่าวว่าความพึงพอใจเป็นทัศนคติของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ รอบด้านเป็นสภาพภายในที่มีความสัมพันธ์กับความรู้สึกของบุคคลที่ประสบความสำเร็จในงานทั้งด้านปริมาณและคุณภาพเกิดจากมนุษย์จะมีแรงผลักดันบางประการในตัวบุคคลซึ่งเกิดจากการที่ตนเองพยายามจะบรรลุถึงเป้าหมายบางอย่างเพื่อที่จะสนองต่อความต้องการหรือความคาดหวังที่มีอยู่และเมื่อบรรลุเป้าหมายนั้นแล้วจะเกิดความพอใจเป็นผลสะท้อนกลับไปยังจุดเริ่มต้นเป็นกระบวนการหมุนเวียนต่อไปอีก

Wallerstein (1971, p. 87) ความพึงพอใจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับจิตใจ อารมณ์ ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หมายถึง ความรู้สึกที่เกิดขึ้นเมื่อได้รับความสำเร็จตามความมุ่งหมาย หรือเป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นเมื่อได้รับความสำเร็จตามความมุ่งหมาย หรือเป็นความรู้สึกขั้นสุดท้ายที่ได้รับผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

กฤษณ์ รื่นรมย์ (2551, หน้า 98) กล่าวว่า ความพึงพอใจหมายถึงความรู้สึกที่แต่ละบุคคลแสดงออกถึงความยินดีจากการใช้ผลิตภัณฑ์หรือการบริโภคสินค้าซึ่งคุณค่าหรือประโยชน์ที่ได้รับนั้นเท่ากับหรือสูงกว่าระดับความคาดหวังของคน ๆ นั้น ในทางตรงข้ามถ้าผลจากการใช้สินค้าหรือการได้รับบริการนั้นต่ำกว่าค่าความคาดหวังบุคคลนั้นย่อมจะเกิดความไม่พอใจ

สรุปได้ว่า ความพึงพอใจ (Satisfaction) เป็นทัศนคติที่เป็นนามธรรม เกี่ยวกับจิตใจ อารมณ์ ความรู้สึกที่บุคคลมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่สามารถมองเห็นรูปร่างได้ นอกจากนี้ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกด้านบวกของบุคคล ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจะเกิดขึ้นจากความคาดหวังหรือเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสิ่งนั้นสามารถ ตอบสนองความต้องการให้แก่บุคคลได้ซึ่งความพึงพอใจที่เกิดขึ้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามค่านิยมและประสบการณ์ของตัวบุคคล

## 2. องค์ประกอบของความพึงพอใจ

Vroom (1964, 330) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ความพึงพอใจ” และ “ทัศนคติ” เป็นสิ่งที่มีความหมายอย่างเดียวกันและใช้แทนกันได้เพราะทั้งสองคำนี้จะหมายถึงผลที่ได้จากการที่บุคคล

เข้าไปมีส่วนร่วมในสิ่งนั้นทัศนคติด้านบวกจะแสดงให้เห็นสภาพความพึงพอใจในสิ่งนั้นและทัศนคติด้านลบจะแสดงให้เห็นความไม่พึงพอใจนั่นเองการพิจารณาความหมายของคำว่า “ความพึงพอใจ” จึงจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับเรื่องของ “ทัศนคติ” ซึ่งแนวความคิดทัศนคตินั้นค่อนข้างจะมีผู้ศึกษากันอย่างกว้างขวางโดยอาจแยกพิจารณาในองค์ประกอบด้านต่าง ๆ ได้ 3 ด้าน ได้แก่

1. องค์ประกอบด้านความรู้สึก (Affective component) เป็นลักษณะทางความรู้สึกหรืออารมณ์ของบุคคลองค์ประกอบทางด้านความรู้สึกมี 2 ลักษณะคือความรู้สึกทางบวก ได้แก่ ความชอบความพอใจความเห็นใจความรู้สึกทางลบได้แก่ไม่ชอบไม่พอใจกลัวรังเกียจ

2. องค์ประกอบด้านความคิด (Cognitive component) เป็นการที่สมองของบุคคลรับรู้และวินิจฉัยข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับเกิดเป็นความรู้สึกความคิดเกี่ยวกับวัตถุบุคคลหรือสภาพการณ์ขึ้น องค์ประกอบทางความคิดเกี่ยวข้องกับการพิจารณาที่มาของทัศนคติออกมาว่าถูกหรือผิดดีหรือไม่ดี

3. องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavioral component) เป็นความพร้อมที่จะกระทำหรือพร้อมที่จะตอบสนองต่อที่มาของทัศนคติ

“ความพึงพอใจ” จึงเป็นองค์ประกอบด้านความรู้สึกของทัศนคติซึ่งไม่จำเป็นต้องแสดงหรืออธิบายถึงเหตุผลเสมอไปก็ได้กล่าวโดยสรุปแล้วความพึงพอใจเป็นเพียงปฏิกริยาด้านความรู้สึก (Reactionary feeling) ต่อสิ่งเร้าหรือกระตุ้น (Stimulus) ที่แสดงผลออกมา (Yield) ในลักษณะผลลัพธ์สุดท้าย (Final outcome) ของกระบวนการประเมิน (Evaluative result) โดยบ่งบอกถึงทิศทางของผลประเมิน (Direction of evaluative result) ว่าเป็นไปในลักษณะทิศทางบวก (Positive direction) หรือทิศทางลบ (Negative direction) หรือไม่มีปฏิกริยา คือเฉย ๆ (Non-reaction) ต่อสิ่งเร้าหรือสิ่งกระตุ้นนั้นก็

### 3. ความสำคัญของความพึงพอใจ

ในการบริการความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นเป้าหมายที่ผู้ให้บริการทั้งหลายต่างคิดค้นหากลยุทธ์ทางการจัดการมาประยุกต์ใช้โดยมีจุดมุ่งหวังที่จะธำรงผู้รับบริการให้เกิดความประทับใจในการบริการและกลับมาใช้บริการซ้ำ ดังนั้นความพึงพอใจจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อบุคคลหลายฝ่าย ได้แก่ (อเนก สุวรรณบัณฑิต และภาสกร อดุลพัฒน์กิจ, 2550, หน้า 172)

ความสำคัญของความพึงพอใจต่อผู้ให้บริการเป็นสิ่งที่คุณให้บริการจะต้องคำนึงถึงในการจัดให้เกิดการบริการแก่ผู้มารับบริการโดยต้องยึดถือสิ่งต่อไปนี้

1. ความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นตัวกำหนดคุณลักษณะของการบริการรูปแบบ การบริการที่ดีจะต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการได้ โดยผู้ให้บริการจะต้องทำการสำรวจหรือศึกษาความต้องการของกลุ่มผู้รับบริการเป้าหมายเสียก่อน จากนั้นจึงจะสามารถกำหนดรูปแบบการบริการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการบริการที่ประทับใจผู้มา รับบริการได้

2. ความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นตัวแปรสำคัญในการประเมินคุณภาพของการ บริการเนื่องจากเป็นเกณฑ์ที่ชัดเจนและส่งผลต่อการกลับมาใช้บริการซ้ำของผู้รับบริการโดยทั่วไป องค์การธุรกิจบริการจะทำการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลาย ๆ ด้าน ตัวอย่างเช่น อาคาร สถานที่อุปกรณ์เครื่องใช้ความน่าเชื่อถือของกิจการบริการความเต็มใจในการให้บริการ ความรู้และความสามารถในการให้บริการและบุคลิกลักษณะของผู้ให้บริการ เป็นต้น

3. ความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานเป็นตัวชี้คุณภาพและความสำเร็จของงานบริการ เนื่องจากการบริการจะดีเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับผู้ให้บริการซึ่งการปฏิบัติงานบริการจะมีคุณภาพนั้น ผู้ให้บริการจะต้องมีความพึงพอใจในงานของตนจึงจะทุ่มเทในการทำงานและเป็นสิ่งนำไปสู่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการและสุดท้ายจะส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของกิจการด้วย

สรุปได้ว่าความสำคัญของความพึงพอใจมีความสำคัญต่อบุคคล 2 ฝ่าย คือ ความสำคัญต่อผู้ให้บริการซึ่งการปฏิบัติงานบริการจะมีคุณภาพนั้นผู้ให้บริการจะต้องมีความ พึงพอใจในงานของตนจึงจะทุ่มเทในการทำงานและเป็นสิ่งนำไปสู่ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และสุดท้ายจะส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของกิจการด้วยส่วนความสำคัญต่อผู้รับบริการ นั้นผู้รับบริการมุ่งหวังความรวดเร็วความสะดวกสบายและคุณภาพการบริการที่ดีเพื่อส่งเสริม คุณภาพชีวิตของตนเองจากการไปรับบริการต่าง ๆ

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ทัศนะความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการของหน่วยงานของรัฐควรที่จะ พิจารณาจากสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้คือ (Millet, 1954, p. 28)

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable service) โดยยึดหลักว่าคนเราทุกคน เกิดมาเท่าเทียมกันความเท่าเทียมกันนั้นหมายถึงประชาชนทุกคนควรมีสติเท่าเทียมกันทั้ง ทางกฎหมายและทางการเมืองการให้บริการของรัฐจะต้องไม่แบ่งแยกเชื้อชาติผิวหรือความยากจน ตลอดจนสถานะทางสังคม

2. การให้บริการอย่างทันเวลา (Timely service) จะไม่มีผลงานทางสาธารณะใด ๆ ที่เป็นผลงานที่มีประสิทธิภาพหากไม่ตรงต่อเวลาหรือทันต่อเหตุการณ์เช่นรถดับเพลิงมาถึง หลังจากไฟไหม้หมดแล้วการบริการนั้นก็ถือว่าไม่เป็นสิ่งที่ถูกต้องและน่าพอใจ

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample service) นอกจากการให้บริการอย่างเท่าเทียมกันและให้อย่างรวดเร็วแล้วต้องคำนึงถึงจำนวนคนที่เหมาะสมและจำนวนความต้องการในสถานที่นั้นๆ เพื่อให้มีความเพียงพอในเวลาที่เหมาะสมด้วย

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous service) คือการให้บริการอยู่ตลอดเวลา ต้องพร้อมและเตรียมตัวให้บริการสนองต่อความต้องการของสาธารณชนเสมอมีการอบรมอยู่เป็นประจำเช่นการทำงานของตำรวจจะต้องบริการตลอด 24 ชั่วโมง

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive service) เป็นการบริการที่มีความเจริญคืบหน้าไปทั้งทางด้านผลงานและคุณภาพรวมทั้งการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย

Shelly (1975, p. 11) ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจว่าเป็นผลจากความรู้สึกสองแบบของมนุษย์ คือ ความรู้สึกในทางบวกและความรู้สึกในทางลบความรู้สึกในทางบวกเป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นแล้วมีความสุขความสุขเป็นความรู้สึกที่แตกต่างจากความรู้สึกทางบวกอื่น ๆ กล่าวคือ เป็นความรู้สึกที่เป็นระบบย้อนกลับความสุขสามารถทำให้เกิดความสุขหรือความรู้สึกทางบวกเพิ่มมากขึ้นอีกดังนั้นก็เห็นได้ว่าความสุขเป็นความรู้สึกที่สลับซับซ้อนและมีความสัมพันธ์กับความรู้สึกทางบวกมากกว่าความรู้สึกทางลบ

จากแนวคิดข้างต้นสรุปได้ว่าความพึงพอใจหมายถึงความรู้สึกที่มีความสุขความสบายใจเมื่อได้รับการตอบสนองตามที่ต้องการแต่ตรงกันข้ามถ้าหากความต้องการไม่ได้รับการตอบสนองความพึงพอใจก็จะไม่เกิดขึ้นแต่จะเกิดทัศนคติทางลบและความพึงพอใจของบุคคลแตกต่างกันตามลักษณะความต้องการของบุคคล

#### 5. ทฤษฎีที่เกี่ยวกับความพึงพอใจ

นักจิตวิทยาได้กล่าวถึงทฤษฎีความพึงพอใจไว้ดังนี้

Korman (1977) ได้จำแนกทฤษฎีความพึงพอใจในงานออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. ทฤษฎีการสนองความต้องการกลุ่มนี้ถือว่าความพึงพอใจในงานเกิดจากความต้องการส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์ต่อผลที่ได้รับจากงานกับการประสบความสำเร็จตามเป้าหมายส่วนบุคคล

2. ทฤษฎีการอ้างอิงกลุ่มความพึงพอใจในงานมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับคุณลักษณะของงานตามความปรารถนาของกลุ่มซึ่งสมาชิกในกลุ่มเป็นแนวทางในการประเมินผลการทำงาน

Maslow (1970) นักจิตวิทยาชาวอังกฤษได้สร้างทฤษฎีความต้องการตามลำดับขั้นซึ่งก่อให้เกิดความพึงพอใจของมนุษย์มีสมมติฐานอยู่ 3 ประการได้แก่

1. มนุษย์มีความต้องการตลอดเวลาไม่มีที่สิ้นสุดตราบดีที่ยังมีชีวิตอยู่

2. ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วก็จะไม่เป็นแรงจูงใจสำหรับพฤติกรรมนั้น  
อีกต่อไปความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่านั้นจึงจะมีอิทธิพลจูงใจต่อไป

3. ความต้องการของคนมีลักษณะเป็นลำดับขั้นจากต่ำไปสูง ตามลำดับความสำคัญ  
ในเมื่อความต้องการขั้นต่ำได้รับการตอบสนองแล้วความต้องการขั้นสูงจึงจะตามมา

Maslow (1970) เสนอหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับแรงจูงใจโดยเน้นในเรื่องลำดับขั้นความ  
ต้องการเขามีความเชื่อว่ามนุษย์มีแนวโน้มที่จะมีความต้องการอันใหม่ที่สูงขึ้นแรงจูงใจของคนเรา  
มาจากความต้องการพฤติกรรมของคนเรามุ่งไปสู่การตอบสนองความพอใจโดยแบ่งความต้องการ  
พื้นฐานของมนุษย์ออกเป็น 5 ระดับขั้น ดังนี้

1. ความต้องการด้านร่างกาย (Physiological needs) เป็นต้องการปัจจัย 4 เช่น  
ต้องการอาหารให้อิ่มท้องเครื่องนุ่งห่มเพื่อป้องกันความร้อนหนาวและอุจาดตายารักษาโรคภัยไข้  
เจ็บรวมทั้งที่อยู่อาศัยเพื่อป้องกันแดดฝนลมอากาศร้อนหนาวและสัตว์ร้ายความต้องการเหล่านี้  
มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคนจึงมีความต้องการพื้นฐานขั้นแรกที่มนุษย์ทุกคน  
ต้องการบรรลุให้ได้ก่อน

2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety needs) หลังจากที่มนุษย์บรรลุความต้องการ  
ด้านร่างกายทำให้ชีวิตสามารถดำรงอยู่ในขั้นแรกแล้วจะมีความต้องการด้านความปลอดภัยของ  
ชีวิตและทรัพย์สินของตนเองเพิ่มขึ้นต่อไปเช่นหลังจากมนุษย์มีอาหารรับประทานจนอิ่มท้องแล้วได้  
เริ่มหันมาคำนึงถึงความปลอดภัยของอาหารหรือสุขภาพโดยหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องสารพิษ  
ที่ติดมากับอาหารซึ่งสารพิษเหล่านี้อาจสร้างความไม่ปลอดภัยให้กับชีวิตของเขาเป็นต้น

3. ความต้องการความรักและการเป็นเจ้าของ (Belonging and love needs) เป็น  
ความต้องการที่เกิดขึ้นหลังจากการที่มีชีวิตอยู่รอดแล้วมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแล้ว  
มนุษย์จะเริ่มมองหาความรักจากผู้อื่นต้องการที่จะเป็นเจ้าของสิ่งต่าง ๆ ที่ตนเองครอบครองอยู่  
ตลอดไปเช่นต้องการให้พ่อแม่พี่น้องคนรัก รักเราและต้องการให้เขาเหล่านั้นรักเราคนเดียว  
ไม่ต้องการให้เขาเหล่านั้นไปรักคนอื่นโดยการแสดงความเป็นเจ้าของเป็นต้น

4. ความต้องการการยอมรับนับถือจากผู้อื่น (Esteem needs) เป็นความต้องการ  
อีกขั้นหนึ่งหลังจากได้รับความต้องการทางร่างกายความปลอดภัยความรักและเป็นเจ้าของแล้ว  
มนุษย์จะต้องการการยอมรับนับถือจากผู้อื่นต้องการได้รับเกียรติจากผู้อื่น เช่น ต้องการการเรียกขาน  
จากบุคคลทั่วไปอย่างสุภาพให้ความเคารพนับถือตามควรไม่ต้องการการกดขี่ข่มเหงจากผู้อื่น  
เนื่องจากทุกคนมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน

5. ความต้องการความเป็นตัวตนอันแท้จริงของตนเอง (Self-actualization needs)  
เป็นความต้องการขั้นสุดท้ายหลังจากที่ผ่านความต้องการทั้ง 4 ขั้นมาแล้ว ความเป็นส่วนตัว

เป็นความต้องการที่แท้จริงของตนเองลดความต้องการภายนอกลง หันมาต้องการสิ่งที่ตนเองมี และเป็นอยู่ซึ่งเป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์แต่ความต้องการในขั้นนี้มักเกิดขึ้นได้ยาก เพราะต้องผ่านความต้องการในขั้นอื่น ๆ มาก่อนและต้องมีความเข้าใจในชีวิตเป็นอย่างดี

สรุปทฤษฎีของมาสโลว์ ชี้ให้เห็นว่า มนุษย์มีความต้องการ 5 ชั้น เมื่อความต้องการขั้นพื้นฐานชั้นหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้วขั้นอื่น ๆ ที่สูงกว่าก็จะเกิดตามมาซึ่งจะมีความสำคัญกับบุคคลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าความพึงพอใจที่ได้รับนั้นสนองตามความต้องการของบุคคลนั้น ๆ เพียงใด

Neugarten, Havinghurst and Tobin (1961) ได้ศึกษาความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุ เป็นการประเมินชีวิตทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบันด้วยมาตรฐานของแต่ละบุคคลและยังเป็นตัวแปรที่แสดงถึงความเป็นอยู่ที่ดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีอีกด้วย บุคคลที่มีความพึงพอใจในชีวิตจะมีลักษณะที่ครอบคลุมองค์ประกอบ 5 ด้าน ดังนี้

1. มีความสุขในการดำเนินชีวิต หมายถึง การมีความสุขในชีวิตประจำวัน กระตือรือร้นที่จะทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกสนุก มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และพึงพอใจในสภาพที่ตนเป็นอยู่
2. มีความตั้งใจและอดทนในการดำเนินชีวิต หมายถึง มีความตั้งใจในการต่อสู้กับปัญหาต่าง ๆ ในชีวิต มีความพยายาม มุมานะ ไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคและมองปัญหาเหล่านั้นว่าเป็นประสบการณ์ที่ดี เป็นประโยชน์ในการดำเนินชีวิต
3. มีความสอดคล้องระหว่างเป้าหมายที่ต้องการกับสิ่งที่ทำสำเร็จ หมายถึง ความรู้สึกว่าได้ทำเป้าหมายนั้นสำเร็จลุล่วงและให้ความสำคัญกับเป้าหมายที่ได้วางไว้
4. มีอัตมโนทัศน์ทางบวก หมายถึง การรับรู้ตนเองในทางบวกทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ มีความภาคภูมิใจในตนเอง รู้สึกว่าตนเองมีค่า มีความสำคัญต่อผู้อื่นมีความพร้อมที่จะเผชิญกับปัญหาและการเปลี่ยนแปลงชีวิต
5. มีอารมณ์แจ่มใส หมายถึง การเป็นผู้ที่มีความสุข มองโลกในแง่ดี อยู่กับความจริง มีการเปิดเผยเรื่องราวเกี่ยวกับชีวิตของตนในทางบวก อารมณ์ดี พึงพอใจในเหตุการณ์ปัจจุบันและแสดงถึงพฤติกรรมที่มีความสุข เช่น การยิ้ม หัวเราะ

Flanagan (1978) ได้รวบรวมองค์ประกอบที่ชาวอเมริกาคิดว่า เป็นลักษณะของความพึงพอใจในการดำเนินชีวิตในสถานการณ์ต่าง ๆ จากกลุ่มตัวอย่าง 3,000 คน ที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติและศาสนา ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นปัจจัย 5 ด้าน ได้แก่

1. ความสมบูรณ์ทางด้านกายภาพ ได้แก่ การมีอาหาร ที่อยู่อาศัย ทรัพย์สินเงินทอง การมีสุขภาพที่ดี และมีความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิต



2. สัมพันธภาพกับผู้อื่น ได้แก่ มีสัมพันธภาพกับคู่สมรสหรือคู่รักมีบุตรหลานและเลี้ยงดูบุตร สัมพันธภาพกับบิดามารดา รวมทั้งสมาชิกคนอื่น ๆ ในครอบครัวมีสัมพันธภาพกับเพื่อน

3. กิจกรรมในสังคม ได้แก่ กิจกรรมช่วยเหลือหรือส่งเสริมผู้อื่นในรูปแบบที่กระทำเป็นส่วนตัวหรือเป็นสมาชิกองค์การกลุ่มอาสาสมัครกิจกรรมในท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ

4. การพัฒนาและตอบสนองความต้องการของตนเอง ได้แก่ การเรียนรู้เพื่อเพิ่มความเข้าใจชีวิตให้มากขึ้นการมีวุฒิภาวะสูงขึ้นยอมรับในข้อจำกัดของคนสามารถตัดสินใจและวางแผนการดำเนินชีวิตของตนเองมีความสามารถที่จะแก้ไขปัญหาและทำงานให้ประสบความสำเร็จ มีความคิดสร้างสรรค์กล้าแสดงออก

5. สันทนาการ ได้แก่ การเข้าสังคมมีโอกาสพบปะสังสรรค์กับบุคคลใหม่ ๆ ได้ทำกิจกรรมที่ได้รับความสนุกสนานเช่นดูภาพยนตร์ฟังเพลงเล่นเกมต่าง ๆ

จากแนวคิดข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าความพึงพอใจของชีวิตคือการปรับตัวของบุคคลให้หลุดพ้นจากความทุกข์มีแต่ความสุขของโลกในแง่ดี

6. ปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจ

มีผู้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจไว้หลายท่านดังนี้

1. เพศ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้บุคคลมีความแตกต่างกันในบทบาทหน้าที่และในสังคมไทยเพศชายเป็นผู้ที่สังคมกำหนดให้เป็นผู้นำครอบครัวส่วนผู้หญิงมีบทบาทเป็นแม่บ้านเมื่อถึงวัยสูงอายุไม่สามารถทำงานได้เช่นเดิมเนื่องจากการเสื่อมสภาพของร่างกายหรือจากการเกษียณอายุทำให้มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่และลักษณะกิจกรรมและจากการที่เพศชายได้รับความเคารพนับถือและยกย่องจากสังคมจึงทำให้เพศชายมองเห็นว่าตนเองมาคุณค่า (Self-esteem) มากกว่าเพศหญิงนอกจากนี้เพศหญิงมีความรู้สึกว่ามีความสามารถด้านร่างกายต่างกว่าเพศชายและมีการปรับตัวได้ยากกว่ารวมทั้งเพศหญิงมีระดับการพึ่งพาผู้อื่นและมีข้อจำกัดในการทำกิจวัตรประจำวันมากกว่าเพศชาย

2. ระดับการศึกษาการศึกษาเป็นการจัดประสบการณ์ชีวิตช่วยเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโลกและชีวิตในทุกด้านให้กับบุคคลสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพระดับการศึกษามีความเกี่ยวข้องกับชีวิตของอาชีพรายได้ค่านิยม อุดมโนทัศน์รวมทั้งการปรับตัวของบุคคลกล่าวคือ ผู้สูงอายุที่มีระดับการศึกษาสูงจะมีตำแหน่งหน้าที่การงานดีกว่าผู้สูงอายุที่มีระดับการศึกษาต่ำและผู้ที่มีอาชีพมั่นคงที่รายได้แน่นอนสามารถเก็บออมไว้ในยามสูงมีอำนาจการซื้อสูงและบุคคลที่มีการศึกษาสูงจะตระหนักถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาอันนำไปสู่ความพึงพอใจในชีวิต

3. สถานภาพสมรสเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุเนื่องจาก สถานภาพสมรสเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการดำรงชีวิตโดยเฉพาะในด้านความรู้สึกความคิดความ เชื่อรวมถึงวิธีการดำรงชีวิตในแง่ที่ว่ากลุ่มคนโสดหม้ายหรือแยกกันอยู่มากขาดผู้ปลอบโยนให้ กำลังใจตรงข้ามกับกลุ่มผู้สูงอายุที่มีคู่สมรสอยู่ด้วยจะทำให้ผู้สูงอายุมีคู่คิดมีเพื่อนแท้ที่คบได้อย่าง สนิทใจไม่รู้สึกเหงาหรือโดดเดี่ยวคู่สมรสเป็นผู้ที่คอยให้ความช่วยเหลือปลอบโยนให้กำลังใจให้ คำปรึกษาก่อให้เกิดความรู้สึกอบอุ่นใจที่มีเพื่อนวัยใกล้เคียงกันเป็นที่ปรึกษาผู้รู้สึกลับั่นคงในชีวิต มีความพึงพอใจในชีวิต

4. อาชีพครั้งสุดท้าย หมายถึง ชนิดของงานหรือลักษณะการประกอบอาชีพครั้งสุดท้าย ก่อนอายุ 60 ปี ซึ่งเป็นตัวแปรอีกตัวหนึ่งของปัจจัยทางชีวิตสังคมของผู้สูงอายุที่ทำให้ผู้สูงอายุ มีลักษณะแตกต่างกัน โดยผู้สูงอายุมีอาชีพในลักษณะที่มีสถานภาพทางสังคมสูงจะมีการวางแผน หรือเตรียมตัวก่อนเกษียณอายุมากกว่าผู้สูงอายุที่มีสถานภาพทางสังคมต่ำกว่าและสามารถ ปรับตัวหรือยอมรับการเปลี่ยนแปลงบทบาทภายหลังเกษียณอายุได้ ก่อให้เกิดความพึงพอใจ ในชีวิตภายหลังเกษียณอายุมากกว่าผู้สูงอายุที่เคยมีอาชีพก่อนการเกษียณอายุในลักษณะที่มี สถานภาพทางสังคมต่ำกว่า โดยผู้ที่เกษียณที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานสูงมีความรับผิดชอบมาก จะมีความพึงพอใจในชีวิตสูงกว่าผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานต่ำกว่า

นอกจากนั้น ลักษณะอาชีพก่อนเกษียณอายุยังมีอิทธิพลต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อีกด้วย โดยพบว่า ผู้ที่เคยประกอบอาชีพรับราชการหรือทำงานในรัฐวิสาหกิจ มีคุณภาพชีวิต ต่ำกว่าผู้สูงอายุที่เคยประกอบอาชีพอิสระที่ไม่ได้รับราชการหรือทำงานในรัฐวิสาหกิจ เช่น อาชีพ ค้าขาย ธุรกิจ อุตสาหกรรม รับจ้าง แม่บ้าน เป็นต้น ทั้งนี้เป็นเพราะผู้สูงอายุที่เคยประกอบอาชีพรับ ราชการในทำงานรัฐวิสาหกิจ มีความรู้สึกที่อายุเป็นตัวลดบทบาทในทันทีทันใดเมื่อมีอายุครบ 60 ปี ซึ่งเป็นการถูกลดบทบาทที่เคยปฏิบัติหน้าที่การงานวันละไม่น้อยกว่า 8 ชั่วโมง แต่สำหรับ ผู้สูงอายุที่เคยประกอบอาชีพอิสระนั้นไม่ถูกปลดเกษียณ บทบาทต่าง ๆ อาจเปลี่ยนแปลงไปบ้าง ซึ่งก็เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปและอาจเป็นไปได้ว่าอาชีพอิสระ เช่น กิจการส่วนตัว ต่าง ๆ อาจมีรายได้ที่สูงกว่า มีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคง จึงทำให้ผู้สูงอายุที่เคยประกอบอาชีพ อิสระ มีคุณภาพชีวิตสูงกว่าผู้สูงอายุที่เคยประกอบอาชีพราชการหรือทำงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งผู้ที่ ทำงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจมักเป็นผู้ที่มีตำแหน่งการงานที่มั่นคงถาวร อยู่ในระดับค่อนข้างสูง เมื่อก่อนเกษียณอายุ แต่เมื่อต้องหยุดงานเพราะเกษียณอายุ จะทำให้รู้สึกที่ศักดิ์ศรีลดลง รู้สึกอาย เศร้า เสียหน้า ไร้สมรรถภาพ ว้าเหว และซึมเศร้าเกิดขึ้นได้ ซึ่งจะส่งผลให้บุคคลมีภาวะสุขภาพจิต ภายหลังเกษียณอายุต่ำลง ดังนั้น ลักษณะอาชีพครั้งสุดท้ายน่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องและส่งผลต่อ ความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุ

5. รายได้ จากแนวความคิดพื้นฐานตามทฤษฎีความต้องการพื้นฐานของมาสโลว์ (Maslow) กล่าวว่า ความต้องการทางด้านร่างกาย เช่น ความหิว ความกระหาย ฯลฯ เป็นพื้นฐานที่มีต่อความต้องการอย่างอื่น ซึ่งความต้องการเหล่านี้จะได้รับการตอบสนองได้ต้องอาศัย ปัจจัยพื้นฐาน อันได้แก่ รายได้ ดังนั้นรายได้เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตในการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของบุคคลอย่างยิ่ง และรายได้เป็นตัวกำหนดให้ความพึงพอใจในชีวิตแตกต่างกัน

รายได้หมายถึงปริมาณเงินที่ผู้สูงอายุได้รับเป็นประจำในแต่ละเดือนซึ่งอาจได้รับจากเงินบำนาญจากการทำงานจากบุตรหลานหรือค่าเช่าสินทรัพย์ เป็นต้นรายได้นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตของคนในสังคมปัจจุบันที่จะสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ผู้สูงอายุได้ไม่ว่าจะเป็นบ้านที่อยู่อาศัยในสภาพที่ดีอาหารที่มีคุณค่าการรักษาพยาบาลที่ถูกต้องการหาซื้ออุปกรณ์อำนวยความสะดวกและความสุขของตนและยังเป็นปัจจัยตัวหนึ่งในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยรายได้จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอยู่ได้ผู้สูงอายุจำนวนไม่น้อยที่อยู่ในสภาพที่ยากจน หรือเกือบจะยากจน ซึ่งมีชีวิตอยู่อย่างเศร้าสร้อยในโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ตนเองลำบาก นอกจากนั้น ผู้สูงอายุบางคนเมื่อออกจากงานแล้ว มีรายได้น้อยลงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้สูงอายุต้องกลับไปทำงานใหม่ ดังนั้นรายได้ ที่ผู้สูงอายุน้อยลงจึงอาจทำให้ผู้สูงอายุมีปัญหาในการดำรงชีวิต ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้ความพึงพอใจชีวิตต่ำลงได้

6. สัมพันธภาพในครอบครัว หมายถึง สภาพความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัว และผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้สูงอายุ คู่สมรส บุตรหลาน หรือญาติที่อาศัยอยู่ร่วมกันสภาพความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัว หมายถึง ความสัมพันธ์ที่สมาชิกในครอบครัวที่มีต่อกัน เช่น การที่ผู้สูงอายุได้รับการดูแลเอาใจใส่จากบุตรหลานได้รับการยกย่องและความสำคัญจากครอบครัว การที่สมาชิกในครอบครัวอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข คือ ไม่มีการทะเลาะเบาะแว้งกัน เป็นต้น ในสังคมทั่วไปถือว่าครอบครัวเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นสังคมกลุ่มแรกที่คนเราต้องเผชิญตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งเสียชีวิต หน้าที่ของครอบครัวมีหลายประการ เช่น สร้างสรรค์สมาชิกใหม่ สนองความต้องการทางเพศ เลี้ยงดูผู้เยาว์ให้เจริญเติบโตในสังคม ดูแลผู้สูงอายุ ให้ความรักความอบอุ่น ซึ่งเป็นแหล่งที่สมาชิกในครอบครัวได้ความรักความอบอุ่นอย่างบริสุทธิ์ใจ ครอบครัวเป็นแหล่งให้กำลังใจและปลุกปลอบใจ เพื่อให้บุคคลสามารถผ่านอุปสรรคได้ ครอบครัวจึงเป็นแหล่งที่ให้ทั้งความรัก ความคุ้มครองและความมั่นคงทางด้านจิตใจแก่สมาชิก

#### 7. การวัดความพึงพอใจ

การวัดความพึงพอใจที่มีต่อการบริการจะเกิดขึ้นหรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของการให้บริการขององค์กร ประกอบกับระดับความรู้สึกรู้สึกของผู้มารับบริการของแต่ละบุคคล

หากจะวัดความพึงพอใจในการให้บริการ สามารถทำได้หลายวิธี เช่นการใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการสังเกต

1. การใช้แบบสอบถาม เป็นวิธีการที่นิยมใช้กันแพร่หลายวิธีหนึ่ง โดยการขอความร่วมมือจากกลุ่มบุคคลที่ต้องการ สามารถแสดงความคิดเห็นลงในแบบฟอร์มที่กำหนดคำตอบไว้ให้ เลือกตอบหรือเป็นคำตอบอิสระ เช่น ลักษณะของการให้บริการ สถานที่ให้บริการ บุคลากรที่ให้บริการ เป็นต้น

2. การสัมภาษณ์ เป็นวิธีการที่ต้องอาศัยเทคนิค และความชำนาญพิเศษของผู้สัมภาษณ์ที่จะจูงใจให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ตอบคำถามให้ตรงกับข้อเท็จจริง

3. การสังเกต เป็นวิธีการสังเกตพฤติกรรมทั้งก่อนมารับบริการ ขณะมารับบริการและหลังจากการได้รับบริการแล้ว เช่น การสังเกตกิริยาท่าทาง การพูด สีหน้าและอารมณ์ของการมาขอการรับบริการ เป็นต้น ซึ่งผู้ทำการวัดต้องกระทำอย่างจริงจัง มีแบบแผนที่แน่นอน

ความพึงพอใจในบริการมีความสำคัญต่อการดำเนินงานการบริการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีลักษณะทั่วไป ดังนี้

1. ความพึงพอใจเป็นการแสดงออกทางอารมณ์ และความรู้สึกทางบวกของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด บุคคลจำเป็นต้องปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมรอบตัว การตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลด้วยการโต้ตอบกับบุคคลอื่นและสิ่งต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน ทำให้แต่ละคนมีประสบการณ์การเรียนรู้สิ่งที่จะได้รับการตอบสนองแตกต่างกันไป ในสถานการณ์การบริการก็เป็นเช่นเดียวกัน บุคคลรับรู้หลายสิ่งหลายอย่างเกี่ยวกับการบริการ ไม่ว่าจะเป็นประเภทของการบริการ หรือคุณภาพของการบริการ ซึ่งประสบการณ์ที่ได้รับจากการสัมผัสบริการต่าง ๆ หากเป็นไปตามความต้องการของผู้รับบริการ โดยทำให้ผู้รับบริการได้รับสิ่งที่คาดหวังก็ย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกที่ดี และพึงพอใจ

2. ความพึงพอใจเกิดจากการประเมินความแตกต่างระหว่างสิ่งที่คาดหวังกับสิ่งที่ได้รับจริงในสถานการณ์บริการก่อนที่ประชาชนจะมาใช้บริการ

วศิน อิงคพัฒนากุล (2553, หน้า 38) อธิบายถึงคุณลักษณะการให้บริการที่ดีไว้ว่า ในการดำรงชีวิตประจำวันของบุคคลทั่วไปนั้น แต่ละคนต้องมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันไปโดยทุกบทบาทหน้าที่ย่อมมีส่วนประสานสัมพันธ์กับบุคคลอื่นทั้งทางตรงและทางอ้อมในลักษณะแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม บทบาทหน้าที่ดังกล่าวนี้สามารถจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การเป็นผู้ให้บริการ และการเป็นผู้รับบริการ ซึ่งทุกคนต้องมีบทบาททั้งสองรูปแบบพร้อม ๆ กันไป

คุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญของผู้ให้บริการที่ดีควรประกอบด้วย 7 ประการ ประกอบด้วย M-A-U-C-H-E-S ขยายความได้ ดังนี้

M (Management) ความสามารถในการบริหารจัดการเป็นอย่างดีทั้งนี้เพราะการบริการเกี่ยวข้องกับโดยตรงและโดยอ้อม ทั้งยังเป็นปัจจัยสนับสนุน และชัดเจนว่า ผู้ให้บริการที่ดีต้องสามารถบริหารจัดการให้สามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยดังกล่าวได้ เช่น ปัจจัยเกี่ยวกับ ระยะเวลา ระยะทาง งบประมาณ

A (Academic) ในศาสตร์หลายด้านอย่างแท้จริงเพื่อเป็นฐานในการให้ความรู้ ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้รับบริการอย่างถูกต้อง เหมาะสม โดยมุ่งหวังประโยชน์สูงสุดของการเผยแพร่ความรู้ที่ถูกต้องสำหรับผู้รับบริการ

U (Unique) ผู้ให้บริการต้องรักษาเอกลักษณ์ของตน

C (Care) เพื่อให้เกิดความพึงพอใจและกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นไปยังกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม

H (Health) ผู้ให้บริการที่ดีควรเป็นบุคคลที่มีสุขภาพอนามัยดี ซึ่งครอบคลุมทั้งสุขภาพร่างกาย และสุขภาพจิตใจ ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพในการทำงานโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นบุคคลที่มีสุขภาพจิตดีย่อมก่อให้เกิดความประทับใจเมื่อแรกพบ (First impression) ซึ่งส่งผลถึงการให้บริการที่ดีและมีประสิทธิภาพต่อไปได้

E (Environment) ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ให้บริการที่ดีควรสร้างความตระหนักถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งหมด จะส่งผลต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

S (Service mind) ทั้งนี้ ผู้รับบริการสามารถรับรู้และรู้สึกได้ถึงจิตใจพร้อมให้บริการของผู้ให้บริการได้เป็นอย่างดี จากพฤติกรรม การประพฤติตนและความรับผิดชอบของผู้ให้บริการ

### **ความเสมอภาค**

ความเสมอภาค คำที่มักได้ยินพร้อมกับ สิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กลุ่มคำดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อการพิทักษ์ประโยชน์ สร้างความสงบ และการอยู่อย่างมีสันติสำหรับมนุษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียม ทั้งนี้ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่มนุษย์ทุกคนพึงได้รับนับแต่การปฏิสนธิไปจวบจนการสิ้นชีวิต ความเสมอภาคเป็นหลักสำคัญในการเชื่อมประสานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ให้เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

ความเสมอภาค (Equality) ความหมายตามหลักสิทธิมนุษยชน หมายถึง ความเท่าเทียมของมนุษย์ทุกคนในการได้รับสิทธิพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยผ่านการปฏิบัติต่อกันระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ ด้วยความเคารพต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ความหมายตามหลักกฎหมาย หมายถึง หลักการพื้นฐานของความยุติธรรม ที่กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน (วิสุทธิ์ โพิธแทน, 2551, หน้า 25)

ความหมายตามระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนในประเทศ มีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันในเรื่องสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน ในที่นี้ สิ่งจำเป็น ขั้นพื้นฐาน ต่อการอยู่รอดและพัฒนาตัวเองตามหลักสิทธิมนุษยชน คือ ปัจจัยสี่ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และร่างกาย การนับถือศาสนา การศึกษาและการรับรู้ข่าวสาร การเข้าถึงบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556, หน้า 55)

สรุปได้ว่าความเสมอภาคเป็นสิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการอยู่รอดและพัฒนาตัวเองตามหลักสิทธิมนุษยชนคือปัจจัยสี่ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย การนับถือศาสนา การศึกษาและการรับรู้ข่าวสาร การเข้าถึงบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของความเสมอภาคไว้ ดังนี้

สุวิทย์ ปัญญาวงศ์ (2554, หน้า 46) ได้ให้ความหมายของคำว่าเสมอภาคไว้ว่าหลักการที่รัฐหรือบุคคลจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เท่าเทียมกันหรืออย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกันให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของเรื่องนั้น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554, หน้า 255) ได้ให้ความหมายของคำว่า เสมอภาค ไว้ว่า เท่าเทียมกัน เช่น ในปัจจุบันบุรุษและสตรีมีสิทธิเสมอกัน

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543, หน้า 36) ได้ให้ความหมายของคำว่า เสมอภาค ไว้ว่า หลักการที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนว่าจะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

จากความหมายของความเสมอภาคดังกล่าวสรุปได้ว่าความเสมอภาค หมายถึง ทุกคนมีความเสมอภาคในกฎหมายได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง

### **แนวคิดทฤษฎีความเสมอภาค**

แนวคิดความเสมอภาค (Equality) เน้นการนิยามไปที่ลักษณะของ ความยุติธรรม และความเป็นธรรม โดยการคำนึงถึง และให้ความสำคัญกับ “การยอมรับในความแตกต่างหลากหลาย (Diversity)” ของบุคคล ทั้งในส่วนของสถานสภาพทางสังคม หรือลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน อย่างใดอย่างหนึ่งของแต่ละบุคคล เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ เพศสภาพ ชนชั้นศาสนา อายุ เป็นต้น เหล่านี้ซึ่งเป็นตัวแทนของการยอมรับในความแตกต่างหลากหลายของคนในสังคมโดยปราศจากเหตุผลในการแบ่งแยก (Discrimination) หรือกีดกัน (Kabanoff, 1991)

จะเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้น ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

### ประเภทของความเสมอภาค

บรรเจิด สิงคะเนติ (2552, หน้า 7-12) กล่าวว่า ความเสมอภาคเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกประเภทของความเสมอภาคได้ 2 ประเภท ดังนี้

1. หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ๆ โดยบุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมทั่วถึง เช่น บุคคลย่อมมีความเสมอภาคทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียม
2. หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องคือหลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะโดยมุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นการเฉพาะเจาะจงเนื่องจากความบกพร่องหรือความแตกต่างกันของบุคคลเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียม และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ตามปกติเช่นหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง นอกจากนั้นยังให้ความคุ้มครองส่งเสริม ผู้สูงอายุ คนพิการให้ได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการดำรงชีวิต

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ได้กับทุกเรื่องโดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งและบุคคลทุก ๆ คนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้นโดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไปถ้ากฎเกณฑ์

ได้ได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

### หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่าง เท่าเทียมกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไป ทั้งนี้ย่อม ต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค เพื่อให้เกิดความยุติธรรมมีดังนี้ (เอี่ยมพร พิชัยสนธิ, 2552, หน้า 48)

#### 1. ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์ เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่ เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือเหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันใน สาระสำคัญนั้นต้องได้รับ การปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมิใช่เรื่องที่มีสภาพการณ์ อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกัน ได้ ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกฝ่าย นิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้

#### 2. การใช้กฎเกณฑ์ที่ต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

การใช้กฎเกณฑ์ที่ต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือกฎเกณฑ์ ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้น แตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไป ด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่ใช้ บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน

#### 3. การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่อง ประโยชน์ สาธารณะเหนือประโยชน์ประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้จะอ้างหลักความ เสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหา ได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบ เกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่าง เพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่ บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้ มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและ การเคารพต่อหลักแห่ง ความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความ เสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่



4. การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที่ แต่อย่างไรก็ดีการกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือการแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่อง แหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

5. การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่มีอำนาจกำหนด ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มี สถานะด้อยกว่าบุคคลอื่น เพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่

6. การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบที่แตกต่างกัน

การปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นอาจมีผลสืบเนื่องจากการมีระบบที่แตกต่างกัน ดังนั้น การจะพิจารณาเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่ ต้องมีการเปรียบเทียบว่าอยู่ในระบบเดียวกันหรือไม่ เช่น การที่กำหนดให้ข้าราชการ ทหาร หรือตำรวจ มีสิทธิในการประท้วงการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองค่าจ้างหรือเงินเดือนของข้า ราชการ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบของเอกชนที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิที่ใช้การประท้วง การนัดหยุดงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเครื่องมือในการต่อรอง เรื่องเงื่อนไขในการจ้างได้ ในกรณีนี้มีอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันอันเป็นขัด ต่อหลักความเสมอภาค ทั้งนี้เพราะระบบของราชการกับระบบของภาคเอกชนนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงไม่อาจจะนำระบบที่แตกต่างกันมาพิจารณาเปรียบเทียบกับกรปฏิบัติ ที่แตกต่างกันได้

7. การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณี

ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน อาจเป็นเหตุผลในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมนั้นต้องไม่ขัดหลักการปฏิบัติกันมายาวนานเป็น เกณฑ์ในการพิจารณาความถูกต้อง แต่จะต้องใช้หลักความยุติธรรมของประชาชนในขณะปัจจุบันเป็นเกณฑ์ ในการพิจารณา ตัวอย่างเช่น สถาบันการศึกษาของรัฐแห่งหนึ่งได้ตั้งมาเป็นเวลายาวนานมาก ซึ่งในขณะที่ตั้งนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อจะให้เฉพาะลูกหลานของข้าราชการเท่านั้น ได้ศึกษาเล่าเรียน ต่อมาเมื่อการศึกษาเปิดกว้างขึ้นสำหรับการรับบุคคลอื่นเข้าศึกษา แต่สถาบันดังกล่าวก็ยังกำหนด

ไว้ว่าผู้ที่เป็นข้าราชการของหน่วยงานนั้นย่อม ได้รับสิทธิพิเศษในการคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบัน  
แห่งนั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการยึดถือประเพณีที่ปฏิบัติมาอย่างยาวนานของสถาบันการศึกษา  
แห่งนั้นไม่อาจจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาหลักความเสมอภาคได้ เพราะการพิจารณา  
หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักความยุติธรรมที่เป็นนอญ ในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการ  
พิจารณาเป็นต้น

จะเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อ  
บุคคลอย่างเดียวกัน ตรงกันข้าม กลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ  
แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะแต่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญ  
เท่านั้นที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน ในทางปฏิบัติก็มีการ  
แบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทต่าง ๆ เช่น ผู้เยาว์ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ข้าราชการ  
ทนายความ วิศวกร เกษตรกร ฯลฯ แล้วปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันอย่างเดียวกัน และปฏิบัติ  
ต่อบุคคลต่างประเภทกันให้แตกต่างกันออกไป

ดังนั้นการพิจารณาหลักความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคน  
อย่างเท่าเทียมกันหรือห้ามเลือกปฏิบัติโดยใช้หลักเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่มีสถานการณ์  
หรือลักษณะที่แตกต่างออกไปกฎหมายอาจบัญญัติเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลนั้น  
แตกต่างออกไปจากบุคคลทั่วไปก็ได้กล่าวคือหากสถานการณ์ที่เหมือนกันหรือเหมือนกันใน  
สาระสำคัญในการปฏิบัตินั้นจะต้องใช้หลักเกณฑ์อย่างเดียวกันแต่หากสถานการณ์หรือมีความ  
แตกต่างกันในสาระสำคัญก็ควรปฏิบัติให้แตกต่างกันออกไปเช่นในการจัดการศึกษานั้นเป็นสิทธิ  
ขั้นพื้นฐานที่บุคคลทั่วไปควรได้รับอย่างเท่าเทียมกันผู้สูงอายุ คนพิการก็ควรที่จะได้รับสิทธิ  
ในการศึกษาอย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่น

สรุปได้ว่าความเสมอภาคหมายถึง การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรี  
ความเป็นมนุษย์ของปวงชนชาวไทยทั้งตามหลักสิทธิมนุษยชนและตามรัฐธรรมนูญ จะบรรลุตาม  
เจตนารมณ์ได้ด้วยการลงมือปฏิบัติด้วยยึดมั่นในหลักความเสมอภาค หรือ การไม่เลือกปฏิบัติ  
โดยยึดหลักง่าย ๆ ว่า “ต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติ  
ต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น” ทั้งนี้เพื่อให้ทุกคน  
มีความเท่าเทียมกันในความเป็นอยู่ตามหลักพื้นฐานที่มนุษย์พึงมีพึงได้ อันนำมาซึ่งประโยชน์สุข  
ส่วนรวม และความเท่าเทียมกันตามหลักการประชาธิปไตย และสร้างความสะดวกสันติอย่างยั่งยืน

## บริบทพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

บริบทพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

นราธิวาสเดิมเป็นหมู่บ้านชื่อ “มะนาลอ” ขึ้นอยู่กับเมืองสายบุรีในปี พ.ศ. 2444 (ร.ศ. 120) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ประกาศกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120 ยกเลิกการปกครองแบบเก่ามาเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาลและแยกบริเวณเจ็ดหัวเมืองออกมาจากมณฑลนครศรีธรรมราชจัดตั้งมณฑลปัตตานีขึ้นมีเมืองรวม 4 เมืองคือเมืองปัตตานีเมืองยะลาเมืองสายบุรีและเมืองระแงะหมู่บ้านมะนาลอจึงรวมอยู่กับเมืองระแงะ

ปี พ.ศ. 2450 ได้ย้ายศาลว่าการเมืองระแงะจากตำบลบ้านตันหยงมัสมาตั้งที่บ้านมะนาลอ อำเภอบางนรา และยกฐานะอำเภอบางนราขึ้นเป็นเมืองบางนราเมื่อปี พ.ศ. 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสมณฑลปักษ์ใต้ทรงพระราชทานพระแสงราชศัสตราประจำเมืองและทรงดำริเห็นว่าบางนรานั้นเป็นชื่อตำบลบ้านและควรที่จะมีชื่อเมืองไว้เป็นหลักฐานสืบไปจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้เปลี่ยนชื่อเมือง “บางนรา” เป็น “เมืองนราธิวาส” เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2458 คำว่า “นราธิวาส” หมายถึง “ที่อยู่อันยิ่งใหญ่ของประชาชน” นราธิวาสเป็นจังหวัดชายแดนตั้งอยู่บนฝั่งทะเลด้านตะวันออกของแหลมมลายูสุด ชายแดนไทย-มาเลเซียที่สถานีรถไฟสุโหงโกลก มีเนื้อที่ทั้งหมด 4,475.43 ตารางกิโลเมตร อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครโดยทางรถยนต์ประมาณ 1,149 กิโลเมตรและทางรถไฟประมาณ 1,116 กิโลเมตร สภาพภูมิประเทศของจังหวัดประมาณ 2 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมดเป็นป่าและภูเขา มีภูเขาหนาแน่นแถบทิศตะวันตกเฉียงใต้จดเทือกเขาสันกาลาคีรีซึ่งเป็นแนวกันพรหมแดนไทย-มาเลเซียลักษณะของพื้นที่มีความลาดเอียงจากทิศตะวันตกไปตะวันออกพื้นที่ราบส่วนใหญ่อยู่บริเวณติดกับอ่าวไทยและบริเวณแม่น้ำ 4 สาย คือ แม่น้ำสายบุรี แม่น้ำบางนรา แม่น้ำตากใบ และแม่น้ำโกลก มีพื้นที่พรุจำนวนประมาณ 361,860 ไร่ สภาพภูมิอากาศเป็นแบบมรสุมเขตร้อน แบ่งออกเป็น 2 ฤดูได้แก่ ฤดูฝนและฤดูร้อน

ประชากรจังหวัดนราธิวาสนับถือศาสนาอิสลามประมาณร้อยละ 82 นับถือศาสนาพุทธประมาณร้อยละ 17 นับถือศาสนาคริสต์และศาสนาอื่น ๆ อีกประมาณร้อยละ 1 ประชากรใช้ภาษาพูดหลากหลายเพราะมีหลายกลุ่มมาตั้งถิ่นฐานในจังหวัดนราธิวาสที่มาจากภาคกลางก็จะใช้ภาษาไทยมาตรฐานหากมาจากจังหวัดอื่น ๆ ในภาคใต้จะมีสำเนียงพูดหลายสำเนียง เช่น สำเนียงภาษาไทยใต้ตอนบนภาษาไทยใต้ตอนล่างและยังมีภาษาพูดเป็นพิเศษคือภาษาเจ๊ะเห เหมือนพูดกันมานานและมีอยู่ในกลุ่มคนไทยพุทธดั้งเดิมเป็นเอกลักษณ์ประจำถิ่นของอำเภอตากใบสำหรับคนไทยที่นับถือศาสนาอิสลามจะใช้ “ภาษามลายูถิ่น” หรือเรียกว่า “ภาษายาวี” ในชีวิตประจำวัน

คล้ายคลึงกับภาษามลายูในประเทศมาเลเซียอินโดนีเซียและบรูไนปัจจุบันผู้ที่พูดภาษามลายูถิ่นก็สามารถพูดภาษาไทยได้เป็นส่วนใหญ่นักพูดภาษาไทยก็สามารถพูดภาษามลายูถิ่นได้

สัญลักษณ์ของจังหวัดเป็นรูปเรือใบแล่นทางใบตรงกลางใบมีรูปช้างเผือกประดับเครื่องคชาภรณ์อยู่ในวงกลมคำขวัญประจำจังหวัด คือ ทักษิณราชตำหนักชนรักศาสนาราที่ศน์เพลินตา  
ปาโจตริงใจแหล่งใหญ่แร่ทองล่องกองหอมหวานต้นไม้ประจำจังหวัดคือตะเคียนชันตาแมวดอกไม้ประจำจังหวัดคือดอกบานบุรีเหลือง

ประเพณีของชาวไทยพุทธในจังหวัดมีประเพณีซึ่งแปรตเป็นประเพณีเนื่องในเทศกาลเดือนสิบจัดในวัดทุกวัดในวันแรม 14 ค่ำ หรือ 15 ค่ำเดือน 10 ประเพณีบังกุลบัวคือการทำบุญระลึกถึงญาติที่ล่วงลับไปแล้วมีขึ้นระหว่างเดือน 5 แรม 1 ค่ำของทุกปี ประเพณีลาซังประเพณีเกิดขึ้นเนื่องจากความเชื่อเรื่องแม่โพสพว่าถ้าจัดทำพิธีนี้แล้วจะทำให้นาข้าวปีต่อไปงอกงามและให้ผลผลิตสูงประเพณีลากพระจะกระทำกันหลังจากวันออกพรรษา 1 วัน คือ ตรงกับวันแรม 1 ค่ำเดือน 11 ประเพณีกินวานหมายถึงการให้वानให้เพื่อนบ้านมาช่วยกันลงแรงทำงานเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงทันการโดยผู้ที่มีส่วนลงแรงไม่คิดค่าแรงเช่นเดียวกับทางภาคกลางที่เรียกว่าลงแขก ประเพณีของชาวไทยมุสลิมมีดังนี้ มาแกปูโละ หรือ “กินเหนียว” จะใช้ในหลายโอกาส เช่น แต่งงานและเข้าสู่หนัดคำว่า “กินเหนียว” มิใช่ว่าเจ้าของจะบริการอาหารเฉพาะข้าวเหนียวเท่านั้นแต่เป็นการเลี้ยงอาหารธรรมดาทั่วไปการเข้าสู่หนัดคือการขลิบผิวหนังหุ้มส่วนปลายอวัยวะเพศชายหรือเรียกตามภาษาท้องถิ่นว่า “มาไซยะยารี” ซึ่งจะทำแก่เด็กชายที่มีอายุระหว่าง 2-10 ปี เพื่อความสะดวกในวันฮารีรายอมีอยู่ 2 วัน ซึ่งทางราชการกำหนดให้เป็นวันหยุดราชการใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยกเว้นสงขลา) คือ วันอิฎิลฟิตรี หรือที่เรียกว่าวันฮารีรายอปอซอ เป็นวันเฉลิมฉลองเนื่องจากการสิ้นสุดการถือศีลอดในเดือนรอมฎอนตรงกับวันที่หนึ่งของเดือนเซาวาลซึ่งเป็นเดือนที่ 10 ทางจันทรคติวันอิฎิลอัสฮาหรือที่เรียกว่าวันฮารีรายอหัจญ์ตรงกับวันที่ 10 ของเดือนซุลฮิจญะเป็นเวลาเดียวกับการประกอบพิธีหัจญ์ณนครเมกกะของมุสลิมทั่วโลกวันเมาลิดหมายถึงวันเฉลิมฉลองสมภพการลี้ภัยจากนครเมกกะไปสู่นครมาดีนะห์และเป็นวันมรณกรรมของนบีมุฮัมมัด (ช.ล) ตรงกับวันที่ 12 ของเดือนรอบีอุลอาวาลหรือเดือนที่ 3 ตามปฏิทินอาหรับทั้งสามวันวันอาชูรอหมายถึง วันที่ 10 ของเดือนมุฮัรรอน เป็นวันรำลึกถึงเมื่อสมัยน้ำท่วมโลกซึ่งศาสนานูฮ์สร้างเรือบรรทุกคนสัตว์และสรรพสิ่งทั้งหลายจนวันสุดท้ายและต้องรวมอาหารที่ไม่เหมือนกันมากวนเข้าด้วยกันแจกจ่ายเพื่อให้รอดชีวิตได้

จังหวัดนราธิวาสมีสถานที่บริหารราชการตั้งอยู่ที่อาคารศาลากลางจังหวัดเลขที่ 41 ถนนสุนัยราชการ หมู่ที่ 9 ตำบลโคกเคียน อำเภอเมืองนราธิวาส ซึ่งเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก

สูง 5 ชั้น แบ่งการปกครองเป็นภูมิภาค 13 อำเภอ ท้องที่ 77 ตำบล 589 หมู่บ้าน ท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่งเทศบาล 16 เทศบาลเป็นเทศบาลเมืองจำนวน 3 แห่งเทศบาล ตำบลจำนวน 13 แห่งและองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 72 แห่ง

ด้านการศึกษา มีการจัดการศึกษาหลายระดับแยกเป็นในส่วนที่รัฐบาลดำเนินการ คือ ตั้งแต่ก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ตอนต้น ตอนปลาย อาชีวศึกษา ไปจนถึง ระดับอุดมศึกษา ซึ่งมีสถานศึกษา 2 แห่งคือ มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์สอนในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท วิทยาลัยชุมชนนราธิวาสสอนในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี อีกทั้งยังมี โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม สถานศึกษาเอกชน และศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) ที่ภาคเอกชนดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐ

เศรษฐกิจโดยทั่วไปขึ้นอยู่กับผลผลิตทางการเกษตรเป็นสำคัญโดยมีอาชีพหลัก คือ การทำสวนยางพารา สวนปาล์ม น้ำมัน สวนมะพร้าว และผลไม้ต่าง ๆ การทำนา การประมงและการเลี้ยงสัตว์ ผลผลิตทางการเกษตรจึงทำรายได้ให้จังหวัดเป็นอันดับหนึ่งการค้าชายและการบริการทำรายได้ให้จังหวัดเป็นอันดับสองรองลงมา

สถานที่ท่องเที่ยวสำคัญในเขตอำเภอเมือง คือ พุทธอุทยานเขากงมัสยิดกลาง (เก่าและใหม่) หาดนราทัศน์พระตำหนักทักษิณราชินีเวศน์อุทยานแห่งชาติอ่าวมะนาว-เขาตันหยง ศูนย์การศึกษาพัฒนาพิภพทองอันเนื่องมาจากพระราชดำริหมู่บ้านยะกัง หมู่บ้านทอน อำเภอตากใบ คือ วัดชลธาราสิ่งเหเกาะยาวชายหาดกูปู-บ้านคลองตันด่านตากใบอำเภอสุไหงโก-ลก คือ ด่านสุไหงโก-ลก ศาลเจ้าแม่โต๊ะโมะ ศูนย์วิจัยและศึกษาธรรมชาติป่าพรุสิรินธร หรือพรุโต๊ะแดง อำเภอสุไหงปาดี คือ น้ำตกฉัตรวาริน อำเภอแว้ง มีน้ำตกสิริธร เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าฮาลา-บาลา อำเภอบาเจาะ มีอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดี มัสยิดวาดีลฮูเซ็นหรือมัสยิด 300 ปี น้ำตกปาโจ และวัดเชิงเขา (สำนักงานจังหวัดนราธิวาส, 2561)

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โกวิท พวงงาม (2557) ได้ศึกษา เรื่อง การประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการตรวจสอบข้อมูล การปฏิบัติราชการตามแบบประเมินกับประเมินโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่น รวมทั้งการจัดลำดับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์ประเมินสมควรที่จะได้รับรางวัล ระเบียบวิธีการประเมินเป็นการลงพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละจังหวัดจำนวน 404 แห่งเพื่อตรวจสอบเอกสารข้อมูลตามตัวชี้วัดการปฏิบัติงานโดยการสุ่มตรวจ 6 ด้านได้แก่ 1) ตรวจสอบศูนย์ข้อมูลข่าวสาร 2) ตรวจสอบช่องทาง

การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร 3) การนำผลการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาปรับปรุงและพัฒนางาน 4) ตรวจสอบการรับเรื่องร้องทุกข์ 5) ตรวจสอบการกำหนดขั้นตอนการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ 6) ตรวจสอบการจัดทำบัญชีเรื่องร้องทุกข์และรายงานผลการแก้ไขปัญหาการตรวจสอบโครงการหรือกิจกรรมที่มีความเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นที่เป็นการคิดค้นขึ้นใหม่สร้างขึ้นใหม่หรือเป็นโครงการที่พัฒนาต่อยอดดัดแปลงให้เกิดสิ่งใหม่จนเกิดมูลค่าที่เป็นประโยชน์และเป็นที่ยอมรับของชุมชนสังคม

ผลการประเมิน อปท. ที่ผ่านการประเมินในระดับจังหวัดโดยคณะทำงานจังหวัด (Core team) ประจำปี พ.ศ. 2555 จำนวน 404 แห่ง พบว่า มีเพียง 204 แห่ง ที่มีความพร้อมและประสงค์ให้ตรวจสอบข้อมูลการปฏิบัติราชการและตรวจสอบโครงการหรือกิจกรรมที่มีความเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นซึ่งผลการตรวจสอบการปฏิบัติราชการทั้ง 6 ด้าน พบว่า อปท. ร้อยละ 47 มีการจัดบริการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในด้านการมีศูนย์ข้อมูลข่าวสารโดยจัดคอมพิวเตอร์และระบบ Internet ให้บริการประชาชนในการสืบค้นข้อมูลมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารสู่ประชาชนผ่านช่องทางที่หลากหลายมีการประเมินการปฏิบัติราชการขององค์กรโดยได้นำผลการประเมินมาปรับปรุงมีการรับเรื่องร้องทุกข์หลากหลายช่องทางและมีการจัดทำบัญชีเรื่องร้องทุกข์และดำเนินการแก้ไขรวมทั้ง อปท. ขนาดใหญ่บางแห่งมีการจัดตั้งศูนย์ให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One stop service) อย่างไรก็ตามพบว่ายังมี อปท. ร้อยละ 53 ที่มีจุดอ่อนต้องปรับปรุงในด้านเครื่องมือ/ อุปกรณ์ในศูนย์ข้อมูลให้พร้อมใช้งานได้ข้อมูลที่ อปท. เผยแพร่แก่ประชาชนยังไม่เป็นปัจจุบันบาง อปท. ไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานและไม่ได้นำผลการประเมินมาปรับปรุงหรือพัฒนางานในส่วนการรับเรื่องร้องทุกข์พบว่าแม้ว่าทุก อปท. จะทำบัญชีรับเรื่องร้องทุกข์และดำเนินการแก้ไขปัญหาแต่เรื่องที่ดำเนินการแก้ไขไม่ค่อยตรงกับเรื่องร้องทุกข์ในส่วนการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ พบว่า อปท. ขนาดเล็กมีการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One stop service) น้อยเพราะมีปัญหาเรื่องสถานที่คับแคบและงบประมาณจำกัด

ผลการตรวจประเมินโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่นพบว่าการปฏิบัติงานเกี่ยวกับความเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นของ อปท. แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 เป็น อปท. ที่มีโครงการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ริเริ่มใหม่ เช่น ตัวอย่างโครงการหมู่บ้านก่อกองดีโดยให้ชุมชนบริหารจัดการตนเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน และโครงการประติมากรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองกระบี่ กลุ่มที่ 2 เป็น อปท. ที่มีโครงการต่อยอดจากโครงการที่ทำอยู่แล้วนำมาพัฒนาให้เกิดสิ่งใหม่ เช่น ตัวอย่าง โครงการมหาวิทยาลัยผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวขี้ม ต่อยอดจากโรงเรียนผู้สูงอายุโครงการพัฒนาผู้สูงอายุของศูนย์พัฒนาผู้สูงอายุครบวงจรเทศบาลนครนนทบุรี กลุ่มที่ 3 กลุ่ม อปท. ที่มีโครงการส่วนใหญ่มักเป็นงานประจำ

(Routine) ซึ่งมีความเข้าใจความเป็นวัตรกรรมท้องถิ่นคลาดเคลื่อนเข้าใจไม่ถูกต้อง เช่น เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับงานบุญงานประเพณี

ข้อเสนอแนะการประเมินองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีประจำปี พ.ศ. 2555 ให้ถือเป็นบทเรียนรู้ในการประเมินตนเองของ อปท.แต่ละแห่งว่ามีจุดเด่นจุดบกพร่องอย่างไรเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาในปีต่อ ๆ ไปและให้พัฒนาระบบการทำงานภายในของ อปท. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นรวมทั้งให้ อปท. พัฒนาโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการต่อยอดเพื่อให้เกิดสิ่งใหม่หรือเป็นโครงการที่คิดใหม่ริเริ่มใหม่ให้มีความโดดเด่นเป็นที่ยอมรับ

บุหลัน ทองกลีบ (2550) ได้ศึกษาบทบาทภาครัฐในการจัดการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ ในเขตกรุงเทพมหานครโดยใช้แนวทางการศึกษา ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยมีวัตถุประสงค์ 6 ประการคือ 1) เพื่อศึกษาบทบาทภาครัฐในการจัดการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ 2) เพื่อศึกษาสิทธิประชาชนตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2546 ในการได้รับการบริการจากสวัสดิการของภาครัฐ 3) เพื่อศึกษาความต้องการของผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานครในการที่จะได้รับสวัสดิการจากรัฐ 4) เพื่อศึกษาปัญหาในด้านต่าง ๆ ของผู้สูงอายุในการได้รับการสวัสดิการจากรัฐ 5) เพื่อศึกษาการรับทราบและการเข้าถึงสิทธิประชาชนตาม ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2546 6) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อบทบาทของภาครัฐในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

ในส่วนแนวทางในเชิงคุณภาพนั้น ใช้วิธีสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้บริหารจำนวน 10 คน ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายการจัดบริการสวัสดิการสังคมและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของผู้สูงอายุ ให้เป็นไปตามสิทธิประชาชนตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2546 ซึ่งผลการศึกษานำเสนอในรูปแบบของแผนภาพโมเดลเฉพาะ ส่วนแนวทางในเชิงปริมาณนั้น ได้มีการแจกแบบสอบถามไปยังกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน ซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร ไม่น้อยกว่า 1 ปี โดยใช้สถิติเชิงพรรณนาและสถิติในเชิงอนุมานเพื่อวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษา พบว่า 1) ผู้สูงอายุที่มีเพศแตกต่างกัน จะมีความต้องการในการได้รับการบริการสวัสดิการสังคมจากรัฐแตกต่างกัน 2) ภูมิหลังของผู้สูงอายุไม่มีความสัมพันธ์กับการได้รับการดูแลเอาใจใส่จากบุคคลในครอบครัวของผู้สูงอายุ และรายได้ของผู้สูงอายุเพียงตัวแปรเดียวที่มีความสัมพันธ์กับการจัดการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจากรัฐในปัจจุบัน รายได้ ระดับการศึกษา จำนวนบุตร อายุ และสภาพสมรส มีความสัมพันธ์กับ การรับทราบสิทธิประชาชนตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2546 และรายได้ ระดับการศึกษา สภาพสมรส มีความสัมพันธ์กับการเข้าถึงสิทธิประชาชนตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2546 ภูมิหลังของผู้สูงอายุไม่มี

ความสัมพันธ์กับปัญหาของผู้สูงอายุในการรับบริการต่าง ๆ จากภาครัฐ 3) การจัดบริการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจากภาครัฐในปัจจุบัน การรับทราบถึงสิทธิประชาชนตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2546 และปัญหาของผู้สูงอายุในการได้รับบริการในด้านต่าง ๆ จากภาครัฐ มีความสัมพันธ์กับความต้องการของผู้สูงอายุในการรับบริการสวัสดิการจากภาครัฐ

ข้อเสนอแนะของงานวิจัย ภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดในการให้สวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุจากเชิงรับมาเป็นเชิงรุกและเปลี่ยนจากการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุมาเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุบนพื้นฐานของข้อเท็จจริง รัฐจะต้องสนับสนุนให้มีการดำเนินการโดยชุมชนเพื่อชุมชน โดยที่รัฐจะต้องเป็นพี่เลี้ยง เพราะแต่ละชุมชนมีวัฒนธรรมที่แตกต่างกันดังนั้นรัฐบาลจะต้องมีการวางแผนนโยบายกว้าง ๆ ทั้งนี้เพื่อที่จะเอื้อให้ชุมชนสามารถพัฒนาไปได้ด้วยตนเอง ตามแนวทางที่รัฐวางไว้ให้รัฐบาลควรจะต้องสนับสนุนด้านงบประมาณตามปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง มิใช่ว่าใช้งบประมาณตามความต้องการของรัฐมากกว่าความต้องการของผู้สูงอายุหรือที่เรียกว่าจ่ายแบบเสื้อโหล (One fit all sizes) รัฐจะต้องยึดอายุของผู้สูงอายุบางอาชีพในการเกษียณอายุออกไปจากเดิม เป็น 65-70 ปี ในประเด็นนี้รัฐจะต้องถือว่า KPI (Key performance indicator: KPI) ของผู้สูงอายุที่มีสุขภาพสมรรถภาพร่างกายและจิตใจที่สมบูรณ์เป็นปัจจัยร่วมที่มีมากกว่าจำนวนปีเกิดของผู้สูงอายุเท่านั้น

ปิยากร หวังมหาพร (2550) ได้ศึกษาเรื่องนวัตกรรมการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานวัตกรรมด้านผู้สูงอายุและการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประชากรที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตปริมณฑล ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี นครปฐม และนนทบุรี จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสำรวจและการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างพบว่าปัจจัยที่ส่งผลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับนโยบายผู้สูงอายุ เนื่องจากนโยบายผู้สูงอายุกำหนดไว้เป็นกฎหมายที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการนันทนาการเมืองท้องถิ่นประกาศเป็นนโยบายผู้สูงอายุในพื้นที่ต้องการองค์การพัฒนาเอกชนเรียกร้องให้ดำเนินการและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความรุนแรงของปัญหาผู้สูงอายุเมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับในนโยบายแล้วองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินโครงการต่างๆให้กับผู้สูงอายุสำหรับโครงการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการส่วนใหญ่เป็นโครงการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการส่งเสริมสมรรถนะขององค์การเช่นการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการงบประมาณการปรับปรุงระเบียบการปรับปรุงวิธีการทำงานในหน่วยงานการปรับปรุงโครงสร้างองค์การการสร้างความสัมพันธ์หรือการสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายการสร้างความร่วมมือ



กับหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้องของการจัดหาวัสดุอุปกรณ์การพัฒนาเจ้าหน้าที่ในองค์กรเกี่ยวกับทักษะต่าง ๆ การสร้างเครือข่ายการทำงาน

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2556) ศึกษาเรื่องจากปัญหาสู่นโยบาย: ศึกษากรณีผู้สูงอายุในจังหวัดชายแดนภาคใต้การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ 1) ศึกษาลักษณะปัญหาและสาเหตุของปัญหาของผู้สูงอายุในจังหวัดชายแดนภาคใต้และ 2) นำเสนอแนวนโยบายสำหรับการแก้ปัญหาของผู้สูงอายุในจังหวัดชายแดนภาคใต้วิธีการศึกษาใช้การวิจัยเชิงคุณภาพโดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารหนังสืองานวิจัยและการสนทนากลุ่ม (Focused group discussion) ผลการศึกษาพบว่าผู้สูงอายุมีปัญหาหลัก 4 ประการคือ 1) การลดคุณค่าและบทบาทผู้สูงอายุในครอบครัวซึ่งมีสาเหตุจากการลดลงของการเคารพนับถือสมาชิกอาวุโสในครอบครัว 2) การถูกทอดทิ้งและความโดดเดี่ยวซึ่งมีสาเหตุคือการไปทำงานต่างถิ่นของบุตรในประเทศมาเลเซียหรือต่างจังหวัดการสูญเสียบุตรหลานในเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้และการขยายตัวของค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม 3) ความยากลำบากในการเข้าถึงบริการและสิทธิมีสาเหตุจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินงานไม่จัดบริการให้เพียงพอขาดการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงและขาดการปฏิบัติงานในเชิงรุกเพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิ 4) ปัญหาองค์กรหรือชมรมผู้สูงอายุยังมีจำนวนน้อยและขาดความเข้มแข็งสำหรับนโยบายที่ใช้ควรแก้ปัญหาได้แก่นโยบายส่งเสริมคุณค่าและบทบาทผู้สูงอายุ การคุ้มครองและดูแลผู้สูงอายุและการขยายและสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรผู้สูงอายุ

ภูมิ โชคเหมาะ, คะเนิงรัตน บุศยบุตร, โชคชัย สุทธาเวช และวิทย์ ชนະภัก (2552) ได้ศึกษาเรื่อง กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทยในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทยยังไม่มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะคงมีแต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุปี พ.ศ. 2546 กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมรวมถึงกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชกฤษฎีกากฎระเบียบข้อบังคับของกระทรวงทบวงกรมและแผนงานในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นต้นซึ่งไม่สามารถเอื้อประโยชน์หรือให้ความคุ้มครองส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันและเป็นธรรมเท่าที่ควรจากการศึกษาภาคทฤษฎีและการวิเคราะห์แบบสอบถามผู้สูงอายุทั่วประเทศแบบสัมภาษณ์ในภาพรวมและผลที่ได้จากการระดมความคิดเห็นในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการจากผู้สูงอายุและผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ พบว่าผู้สูงอายุมีความเห็นสอดคล้องต้องกันในเรื่องความต้องการให้มีการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

ให้ดีขึ้นและมีความต้องการให้กฎหมายส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่จะมีในอนาคตควรมีหลักการสำคัญๆเรียงตามลำดับกล่าวคือลำดับที่ 1 ต้องการให้มีการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพอนามัยทางกายและจิตใจของผู้สูงอายุอยู่ในระดับสำคัญมากที่สุดและควรมีการกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับที่ 2 ต้องการให้มีการจัดสวัสดิการและสภาพแวดล้อมที่ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ทั้งนี้จะเป็นการช่วยให้ผู้สูงอายุได้รับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งสุขภาพกายและสุขภาพใจในอนาคตลำดับที่ 3 คือความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุเพราะจะทำให้เกิดความมั่นใจและมีกำลังใจที่ดีมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตทำให้รู้สึกว่าคุณค่าและมีขวัญกำลังใจที่จะต่อสู้ชีวิตต่อไปลำดับที่ 4 เป็นเรื่องสังคมและวัฒนธรรมของผู้สูงอายุที่มีความสำคัญมากเช่นกันเนื่องจากผู้สูงอายุควรมีชีวิตอยู่ในสังคมและวัฒนธรรมที่ดีมีการคบหาสมาคมการจำกัดกิจกรรมต่าง ๆ จะทำให้ผู้สูงอายุไม่โดดเดี่ยวมีสุขภาพจิตที่ดีและเป็นผู้มีคุณค่าในสังคมลำดับที่ 5 ผู้สูงอายุเห็นว่าการเงินและเศรษฐกิจของผู้สูงอายุมีความสำคัญมากเช่นกันเนื่องจากในปัจจุบันผู้สูงอายุจะมีอายุเฉลี่ยที่สูงขึ้นผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่ได้ทำงานแล้วหากรัฐช่วยผู้สูงอายุให้มีการเงินและเศรษฐกิจดีก็จะทำให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นลำดับที่ 6 ได้แก่ การศึกษาและกระบวนการเรียนรู้จะช่วยให้ผู้สูงอายุปรับเปลี่ยนและสามารถดำรงชีวิตได้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่ามากขึ้นด้วย

จากเหตุผลข้างต้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุของประเทศไทยคือควรมีกฎหมายส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดยเร็วเพราะจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้สูงอายุโดยตรงทำให้ผู้สูงอายุมีความเป็นอยู่ที่มั่นคงและดีขึ้นทั้งการมีกฎหมายดังกล่าวจะสามารถช่วยผู้สูงอายุให้ได้รับการดูแลอย่างเป็นธรรมนอกจากนี้ยังเป็นหลักประกันให้ผู้สูงอายุได้รับสวัสดิการที่ดีจึงมีการเสนอให้รัฐออกกฎหมายในการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเนื่องจากเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและกองทุนนี้จะช่วยให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงในชีวิตมากขึ้นอีกทั้งควรให้กฎหมายกำหนดการประกันสุขภาพทางกายและการประกันสุขภาพทางจิตใจโดยอาจเป็นทางการแพथการรักษาพยาบาลซึ่งอาจจะให้รักษาพยาบาลฟรีหรือที่อยู่อาศัยและควรมีการเสริมรายได้หลักให้ผู้สูงอายุและมีเบี้ยยังชีพให้รวมทั้งต้องการให้มีกฎหมายกำหนดสิทธิพิเศษกับผู้สูงอายุเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นคือให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิการรักษาพยาบาลฟรีและอย่างดีเยี่ยมโดยไม่มีระเบียบที่ยุงยากทำให้ติดต่อหลายช่องทางและมีเบี้ยยังชีพที่ได้รับโดยทั่วถึงและตลอดไปและสม่ำเสมอและควรมีการบัญญัติในกฎหมายให้มีบทลงโทษผู้ที่เนรคุณต่อบุพการีนอกจากนี้กฎหมายส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุควรเป็นกฎหมายที่ส่งผลต่อผู้สูงอายุโดยมีการคุ้มครองประโยชน์อย่างแท้จริงรวมทั้งสามารถบังคับใช้ได้จริงและทั่วถึงเป็นต้น อนึ่งในช่วงสุดท้ายของโครงการวิจัย

ฉบับนี้ผู้วิจัยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทยเพื่อเป็นแนวทางในการออกกฎหมายต่อไปอีกด้วย

วารสารณ์ หล้าคำแก้ว (2558) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนา รูปแบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยในทศวรรษหน้า (ปี 2560-2569) โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน 2) พัฒนารูปแบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยในทศวรรษหน้า (ปี 2560-2569) 3) ประเมินรูปแบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยในทศวรรษหน้า (ปี 2560-2569) โดยมีขั้นตอนการวิจัย 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาสภาพการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันโดยการทบทวนแนวคิดทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ นำมาสร้างคำถามปลายเปิดเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญแสดงความคิดเห็น ขั้นตอนที่ 2 พัฒนารูปแบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยในทศวรรษหน้า (ปี 2560-2569) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเทคนิคการวิจัยแบบ EDFR ด้วยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และการตอบแบบสอบถาม ผู้ให้ข้อมูลหลักในการวิจัยครั้งนี้เลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) 17 ท่าน ดังนี้ ประธานกรรมการมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุแห่งชาติ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เลขาธิการสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี และผู้บริหารในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการคำนวณหาค่ามัธยฐาน (Mdn) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IR) ขั้นตอนที่ 3 ) ประเมินรูปแบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2560-2569) ด้วยแบบสอบถามใช้ผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่าน 4) ประเมินความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยในทศวรรษหน้า (ปี 2560-2569) การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการคำนวณหาค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD)

ผลการวิจัย พบว่า 1) สภาพการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันพบว่า มีกลไกของกฎหมายและแผนพัฒนาผู้สูงอายุที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2546 ฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2553 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (ปี 2545-2564) ซึ่งพบประเด็นปัญหาดังนี้ 1.1) ยังไม่ตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของผู้สูงอายุได้อย่างครอบคลุมในทุกกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งการส่งเสริมสวัสดิการและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ 1.2) การบูรณาการแผนงานระดับกระทรวงที่เกี่ยวข้องยังไม่เชื่อมโยง ในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ 1.3) ขาดระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุ 1.4) งบประมาณมีค่อนข้างจำกัด การบูรณาการในการจัดสรรงบประมาณยังไม่ครอบคลุมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง 2) รูปแบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยในทศวรรษหน้า (ปี 2560-2569) ประกอบด้วย ปัจจัย 9 ด้าน คือ 2.1) การวางแผน (Planning)

2.2) การจัดองค์กร (Organizing) 2.3) การจัดบุคลากรปฏิบัติงาน (Staffing) 2.4) การอำนวยการ (Directing) 2.5) การประสานงาน (Coordinating) 2.6) การรายงานผลการปฏิบัติงาน (Reporting) 2.7) งบประมาณ (Budgeting) 2.8) ด้านการเมือง (Politics) และ 2.9) ด้านเทคโนโลยี (Technology) 3) ผลการประเมินรูปแบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยในทศวรรษหน้า (ปี พ.ศ. 2560-2569) ผู้เชี่ยวชาญ มีความเห็นว่า รูปแบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยในทศวรรษหน้า (ปี พ.ศ. 2560-2569) มีความเหมาะสมในระดับมากที่สุดทั้ง 7 ด้านซึ่งผู้เชี่ยวชาญ มีข้อเสนอเพิ่มเติม อีกสองด้าน คือ ด้านการเมือง (Politics) และด้านเทคโนโลยี (Technology) รวมเป็น 9 ด้าน

วรวุฒิ สุวรรณระดา และอภาพรรณ คำวชิรพิทักษ์ (2552) ได้ศึกษาถึงปัญหาเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจากการศึกษาพบว่าแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐต่อผู้สูงอายุไทยเป็นไปตามยุคสมัยในปัจจุบันทั้งในด้านภาพรวมและในระดับจุลภาคเกี่ยวกับระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย นอกจากนี้การบริการเบี้ยยังชีพยังเป็นบริการที่กระจายตัวอย่างครอบคลุมและเข้าถึงผู้สูงอายุที่ยากจนในชุมชนระดับหมู่บ้านแต่ทั้งนี้บริการเบี้ยยังชีพเป็นบริการของรัฐไม่สามารถควบคุมการจัดสรรงบประมาณในระยะยาวได้และปัญหาที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเบี้ยยังชีพ จากข้อมูลทั้งสองกลุ่มพบว่าปัญหาหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญอยู่สามอันดับแรก ได้แก่ อันดับแรกคืองบประมาณของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จำเป็นได้อย่างทั่วถึง อันดับที่สองคือระดับของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จัดสรรในปัจจุบันไม่พอเพียงต่อการดำรงชีวิต และอันดับที่สาม กระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติและการคัดเลือกใช้เวลานาน

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุไม่ชัดเจน ทำให้ยากต่อการคัดเลือกผู้สูงอายุให้ตรงตามเป้าหมาย ซึ่งเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนยังส่งผลให้กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่เหมาะสมได้รับเบี้ยยังชีพขาดความเป็นธรรมและขาดความโปร่งใส ทั้งนี้จากประเด็นดังกล่าวมีบางท้องถิ่นที่มีข้อเสนอแนะว่าควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ควรได้รับเบี้ยยังชีพเอง ในขณะที่เดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังประสบปัญหาปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น บางท้องถิ่นมีผู้สูงอายุที่ย้ายมาจากพื้นที่อื่น ทำให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในท้องถิ่นอยู่แล้วไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ

วิพรรณ ประจวบเหมาะ (2556) ได้ศึกษาเรื่องโครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2550-2554) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุตามดัชนีที่กำหนดไว้ในมาตรการภายใต้ยุทธศาสตร์ของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับ

ปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 และแสดงแนวโน้มของดัชนีต่าง ๆ ที่ปรากฏในแผนผู้สูงอายุ ฯ ฉบับเดิม รวมทั้งเพื่อประเมินกระบวนการทำงานด้านผู้สูงอายุโดยเน้นด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้สูงอายุตามยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 3 (การส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุและระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ)

การศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลจากทั้งแหล่งปฐมภูมิและทุติยภูมิโดยข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมินั้นใช้ทั้งการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามดัชนีที่กำหนดไว้ในแผนผู้สูงอายุ ฯ และการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อติดตามและประเมินกระบวนการดำเนินงานอันนำไปสู่สัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของแผนผู้สูงอายุ ฯ ฉบับปรับปรุงส่วนแหล่งทุติยภูมิได้มาจากข้อมูลที่หน่วยงานหลักด้านผู้สูงอายุหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้จัดเก็บเป็นสถิติหรือรายงานผลการดำเนินงานไว้แล้วมาใช้ประกอบการประเมินดัชนี

การวิจัยเชิงปริมาณประกอบด้วยข้อมูลระดับจุลภาคและมหภาค ซึ่งข้อมูลระดับจุลภาคใช้เพื่อสร้างตัวชี้วัดตามที่กำหนดไว้ในแผนผู้สูงอายุ ฯ ฉบับปรับปรุงสำหรับ 3 กลุ่มประชากร เป้าหมาย คือ ผู้ที่จะเป็นผู้สูงอายุในอนาคตหรือประชากรอายุ 18-59 ปี ผู้ที่เป็นผู้สูงอายุในปัจจุบันหรือประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป และกลุ่มผู้ดูแลผู้สูงอายุโดยดำเนินการสำรวจระดับประเทศ 2 ชุดด้วยกัน ได้แก่ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (อายุ 18-59 ปี) เกี่ยวกับความรู้และทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุปี พ.ศ. 2554 ซึ่งมีจำนวนตัวอย่างประชากรอายุ 18-59 ปี ที่สัมภาษณ์ได้ 9,000 รายและการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2554 ซึ่งมีจำนวนตัวอย่างประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ที่สัมภาษณ์ได้ทั้งสิ้น 34,173 ราย และมีผู้ดูแลที่ตกเป็นตัวอย่าง 5,632 รายและสัมภาษณ์ได้เพียง 2,490 ราย ส่วนข้อมูลในระดับมหภาคนั้นประกอบไปด้วยการสำรวจหมู่บ้าน/ชุมชนการสำรวจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการสำรวจอำเภอการสำรวจหน่วยงานหลักภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินงานด้านผู้สูงอายุการสำรวจองค์กรทางศาสนาการสำรวจองค์กรเอกชนและองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ทำงานด้านผู้สูงอายุและการสำรวจสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุในที่สาธารณะต่าง ๆ

การวิจัยเชิงคุณภาพนั้นได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงหรือผู้กำหนดนโยบายของหน่วยงานหลักด้านผู้สูงอายุผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ส่วนการสนทนากลุ่มเป็นการประชุมระดมความคิดเห็น ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานหลักด้านผู้สูงอายุ ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มการวิจัย กลุ่มการศึกษา กลุ่มสร้างหลักประกันรายได้ยามสูงอายุ กลุ่มส่งเสริมการทำงาน กลุ่มสุขภาพ กลุ่มสวัสดิการและคุ้มครอง

ทางสังคม กลุ่มสังคมและวัฒนธรรม และกลุ่มองค์กรเอกชนไม่แสวงหาผลกำไรและองค์กรระหว่างประเทศ

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานด้านผู้สูงอายุคือการทำงานด้านผู้สูงอายุยังขึ้นกับผู้นำประเทศ “หัวไม่ให้ความสนใจหางก็ไม่เดิน” ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งการทำงานด้านผู้สูงอายุไม่มีงบประมาณสนับสนุนโดยตรง “เป็นงานฝาก” หากไม่ตรงกับพันธกิจของหน่วยงานมักถูกตัดทอนงบประมาณประกอบกับชมรมผู้สูงอายุไม่เข้มแข็งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดทั้งในด้านกำลังคนและระเบียบข้อบังคับในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่องานด้านผู้สูงอายุ

สังคมไทยยังคงก้าวสู่สังคมสูงวัยอย่างรวดเร็วในปัจจุบันประเด็นเรื่องผู้สูงอายุได้รับความสนใจมากขึ้นมีการพัฒนานโยบายแผนและระบบต่าง ๆ ที่จะมารองรับประเด็นท้าทายในสังคมสูงวัยและประเด็นท้าทายต่อคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างไรก็ตามการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุยังไปไม่ได้ไม่รวดเร็วนักเมื่อเทียบกับอัตราความเร็วของการสูงวัยทางประชากรของประเทศ การดำเนินงานขึ้นอยู่กับนโยบายหรือความสนใจของผู้นำประเทศเป็นหลักทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่องหรือล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็นการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุยังคงเป็นเชิงรับมากกว่าเชิงรุกขาดการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

สุทธิพงศ์ บุญผดุง (2554) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในท้องถิ่นโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง (ระยะที่ 1) โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ 1) เพื่อศึกษาระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ 2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและ 3) เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงของผู้สูงอายุกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือผู้สูงอายุที่อาศัยในชุมชนสุเหร่าลำแขก จำนวน 83 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยแบบวัดคุณภาพชีวิตสำหรับผู้สูงอายุซึ่งจำแนกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านสภาพอารมณ์ที่ดี ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ด้านสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ด้านสภาพร่างกายที่ดี ด้านการรวมกลุ่มทางสังคม และด้านการตัดสินใจด้วยตนเองซึ่งมีความเที่ยงตรงด้านเนื้อหาและมีความเชื่อมั่นที่น่าไปใช้ได้การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ค่าความถี่ในการบรรยายลักษณะของกลุ่มตัวอย่างศึกษาระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดยใช้ค่าความถี่ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเป็นรายด้านโดยการวิเคราะห์องค์ประกอบและกำหนดแนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดยใช้หลักการมีส่วนร่วมของผู้บริหารและครูตามแนวคิดของโรงเรียนเป็นฐานและแนวคิดตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงผลการวิจัย พบว่า 1) ระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในภาพรวมอยู่ในระดับค่อนข้างมากโดยด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นอันดับแรก รองลงมา คือ ด้านการ

รวมกลุ่มทางสังคมด้านสภาพอารมณ์ที่ดี และด้านสภาพร่างกายที่ดีตามลำดับ ในขณะที่ด้านสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและด้านการตัดสินใจด้วยตนเองมีระดับคุณภาพชีวิตในระดับปานกลาง 2) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต พบว่า ด้านสภาพอารมณ์ที่ดีมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปัจจัยด้านความว่างเปล่าและปัจจัยด้านความสุขกายสบายใจ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปัจจัยด้านปฏิสัมพันธ์ในครอบครัวมิตรสหายและเพื่อนบ้านด้านการรวมกลุ่มทางสังคมมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปัจจัยด้านการอุทิศและการได้รับการยอมรับจากชุมชน ด้านสภาพความเป็นอยู่ที่ดีมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปัจจัยด้านการดำรงชีพและปัจจัยด้านรายรับและรายจ่ายคุณภาพชีวิตด้านสภาพร่างกายที่ดีมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปัจจัยด้านการใส่ใจเรื่องสุขภาพและปัจจัยด้านการบริโภคที่ดี และสุดท้ายด้านการตัดสินใจด้วยตนเองมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปัจจัยด้านความเป็นอิสระทางความคิด และปัจจัยการเลือกทำในสิ่งที่ต้องการ

3) แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงผ่านความเห็นชอบจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสามารถนำไปทดลองใช้และศึกษาผลการใช้กับผู้สูงอายุในท้องถิ่นในงานวิจัยระยะที่ 2 ต่อไป

อนุจิตร ชินสาร (2557) นวัตกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาลักษณะที่มากกระบวนการก่อเกิดและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการก่อเกิด นวัตกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไข ปัญหาในการนำนวัตกรรมการบริหารไปปฏิบัติและ 3) ศึกษาแนวทางการประยุกต์นวัตกรรมการบริหารต้นแบบไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยทางการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นต้นแบบที่ดี (Best practice) จำนวน 6 แห่งวิธีการศึกษาวิจัยประกอบด้วย 1) การศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (Documentary study) 2) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) 3) การสนทนากลุ่มย่อย (Focus groups) และ 4) การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant observation)

ผลจากการศึกษาพบว่าลักษณะนวัตกรรมการบริหารของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความโดดเด่นแตกต่างกันไปตามภารกิจหลักโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีที่มาของนวัตกรรมแบบบนลงล่าง (Top down innovation) ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีที่มาของนวัตกรรมแบบล่างขึ้นบน (Bottom up innovation) กระบวนการก่อเกิด นวัตกรรมการบริหารประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ 1) การประชุมผู้ที่เกี่ยวข้อง 2) การสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานภายนอกและ 3) การติดตามประเมินผล/ การจัดตั้งศูนย์เรียนรู้ส่วนปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

กับกระบวนการก่อเกิดนวัตกรรมประกอบไปด้วย 1) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง 2) วัฒนธรรมองค์การ 3) ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ 4) การมีส่วนร่วมของประชาชน 5) การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกและข้อค้นพบสำคัญจากการศึกษาครั้งนี้ คือ 6) ทูตทางสังคมสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการนำนวัตกรรมการบริหารไปปฏิบัติ

ประกอบด้วย 1) ปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งต้องแก้ไขโดยการเร่งพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในด้านต่าง ๆ 2) ปัญหาความเข้าใจในการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกันระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานซึ่งต้องแก้ไขโดยใช้การประชุมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการชี้แจงทำความเข้าใจและ 3) ปัญหาขาดการบูรณาการข้อมูลข่าวสารร่วมกันกับประชาชนและหน่วยงานราชการในพื้นที่ซึ่งต้องแก้ไขโดยการประชุมเพื่อวางแนวทางในการบูรณาการข้อมูลข่าวสารร่วมกัน

ส่วนแนวทางการประยุกต์นวัตกรรมการบริหารต้นแบบประกอบด้วย 1) การกำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์ที่เอื้อต่อการนำนวัตกรรมการบริหารมาประยุกต์ 2) การพัฒนาให้ผู้นำองค์กรเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง 3) กำหนดให้มีระบบควบคุมติดตามอย่างต่อเนื่อง 4) การส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการนำนวัตกรรมการบริหารมาประยุกต์ 5) ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายในองค์กรและ 6) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของภาคประชาชน

### งานวิจัยต่างประเทศ

Ramzi (2010) ได้ทำการศึกษาคุณภาพชีวิตและสุขภาวะของผู้สูงอายุในสถานบริบาลผู้สูงอายุในเลบานอน คือ การเข้าถึงคุณภาพชีวิตในเครือญาติไปสู่สุขภาวะในหมู่ผู้สูงอายุในสถานบริบาลเลบานอน การศึกษานี้พยายามที่จะเข้าใจผลสะท้อนขององค์ประกอบ แนวทางปฏิบัติและความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับสุขภาวะของผู้สูงอายุซึ่งใช้สูงวัยจำนวน 220 คน ทำหน้าที่ตอบคำถามจาก 33 สถานบริบาลที่ได้นำมาศึกษา วิธีการวิจัยเชิงกึ่งทดลองได้หาค่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องกันทางด้านจิตใจและสุขภาพโดยใช้แบบวัดความเศร้าในผู้สูงอายุ กิจกรรมในชีวิตประจำวัน แบบประเมิน EQ-5D และแบบประเมินเบื้องต้น MNA ระดับสูงของภาวะอารมณ์ซึมเศร้าเล็กน้อยที่สัมพันธ์กับบรรดาผู้พักอาศัยสูงอายุ และการขาดความสามารถด้านการเคลื่อนไหวที่ได้ค้นพบตามปกติแล้ว

ผู้พักอาศัยสูงอายุจะได้รับการดูแลเป็นอย่างดีและมีคุณภาพด้านกิจวัตรประจำวันพอสมควร การศึกษาเรื่องนี้เป็นความใหม่ในความรู้ลึกที่จะเข้าถึงจิตใจของผู้อยู่อาศัยสูงอายุ และภาวะสุขภาพด้านร่างกายในเครือญาติไปสู่องค์ประกอบขององค์กร แนวทางปฏิบัติและความเชี่ยวชาญ

Bodil (2012) ได้ศึกษาว่าผู้บริหารระดับกลางในการดูแลผู้สูงอายุภายใต้ความต้องการและความคาดหวังการศึกษาว่าผู้บริหารระดับกลางพิจารณาและจัดระเบียบงานของพวกเขาอย่างไร และความเป็นผู้นำที่มีความเอาใจใส่ต่อความต้องการและความคาดหวังต่าง ๆ ที่มีอยู่



จากผู้มีส่วนร่วมที่ต่างกันภายในการดำเนินงานบริการดูแลผู้ป่วยในเคสสถาน ผู้มีส่วนร่วม คือ นักการเมือง เจ้าหน้าที่ระดับกลาง เจ้าหน้าที่พยาบาล บุคคลที่ได้รับการดูแล และญาติของพวกเขา วิธีการที่ใช้ โดยให้ผู้มีส่วนร่วม ได้แก่ ผู้บริหาร 8 ท่าน ใน 8 หน่วยการบริการดูแลผู้ป่วยใน เคสสถานที่แตกต่างกัน หน่วยต่าง ๆ จะถูกกระจายออกไปใน 4 เขต ที่มีสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่สูง และอีก 4 เขตที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ต่ำ ผู้บริหาร 4 ท่าน อยู่ที่หน่วยบริการ สาธารณะ ส่วนอีก 4 ท่านอยู่ที่หน่วยบริการที่มีผู้ดำเนินการส่วนตัว ผู้บริหารส่วนใหญ่นั้นทำงาน เป็นผู้นำในช่วงเวลา 3-8 ปี การศึกษานี้ยึดการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคลและความเห็นของผู้บริหาร และความเห็นในการประชุมพนักงานเป็นหลัก ข้อมูลนี้มีการวิเคราะห์เนื้อหาซึ่งมีหมวดหลัก 2 หมวด และประเภทย่อย 5 ประเภท ที่ได้ถูกสร้างขึ้น จากการศึกษาพบว่ามีมีความคล้ายคลึงกัน ใหญ่ ๆ ในเรื่องของผู้บริหารเข้าใจถึงความต้องการและความคาดหวังต่าง ๆ ได้อย่างไร แต่ยังมี ความแตกต่าง 2 อย่าง ถ้าจะพูดถึงเรื่องที่ว่าพวกเขาจัดการสิ่งเหล่านั้นอย่างไร ผู้บริหาร 3 ท่านมี ประสบการณ์ที่พวกเขาสามารถจัดการกับความต้องการและความคาดหวังต่าง ๆ ได้ด้วยวิธีการ จัดระเบียบ และสร้างองค์ประกอบการดำเนินการและการจัดลำดับงาน ขณะที่ผู้บริหารอีก 5 ท่าน ได้ประสบกับความยากลำบากต่าง ๆ ในการจัดการสิ่งเหล่านี้ และพวกเขาได้แสดงออกว่าพวกเขา นั้นได้เผชิญกับความเครียด เหล่าผู้บริหารที่สามารถจัดการกับความต้องการพร้อมทั้งมีมุมมอง อย่างมืออาชีพและอย่างเป็นระบบในความเป็นผู้นำของพวกเขา

Mei-yung (2011) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก ความสะดวก ความเสี่ยง และสุขภาพของผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์นั้นพบว่าประชากรผู้สูงอายุ และผลที่ตามมาเพิ่มขึ้นในเรื่องความต้องการด้านที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุในฮ่องกง รัฐบาล ได้จัดสรรเงินทุนเพื่อที่จะจัดหาบริการด้านการดูแลที่ดีขึ้นสำหรับผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม การจัดสรร เช่นนี้นั้นดูเหมือนว่าจะมุ่งเน้นในเรื่องการสร้างที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นมากกว่าการปรับปรุงคุณภาพ ด้านการบริหาร ผู้สูงอายุอาจจะเผชิญกับความเสี่ยงต่าง ๆ ถ้าพวกเขาไม่ได้จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมเพื่อที่จะช่วยในเรื่องกิจวัตรประจำวัน ขณะที่ผู้สูงอายุนั้นทุกข์ทรมานจากโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ที่อาจเป็นอันตรายที่ร้ายแรงขึ้น เพื่อที่จะลดความเสี่ยงเช่นนี้นั้นให้น้อยลง ดังนั้นจึงมี การปรับปรุงด้านคุณภาพของการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก รายงานนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะ พิสูจน์ส่วนประกอบหลักของการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานสงเคราะห์และหา ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบเหล่านั้นและอันตรายต่าง ๆ รวมถึงโรคภัยไข้เจ็บที่เกิดขึ้น กับผู้พักอาศัยสูงอายุ วิธีการที่ใช้ โดยรวมแล้ว แบบข้อคำถามต่าง ๆ ทั้งหมด 81 ข้อได้ถูกทำขึ้นมา โดยผู้พักอาศัยสูงอายุของสถานสงเคราะห์ การประเมินระดับความสบายใจที่สามารถสังเกตเห็นได้ของพวกเขาด้วยการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก ภาวะของโรค และความถี่ของการ

เกิดขึ้นในเรื่องความอันตรายแบบเฉพาะเจาะจงต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ได้สร้างขึ้น โดยสัมพันธ์ของเพียร์สันและการวิเคราะห์สหสัมพันธ์แบบแยกส่วน ซึ่งโดยรวมแล้ว 13 องค์ประกอบด้านการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกได้ถูกนำมาพิสูจน์ ซึ่งมีเพียงแค่ 4 องค์ประกอบนี้ (การจัดสรรพื้นที่/ เสียงรบกวน/ ป้ายสัญลักษณ์/ การจัดทำอาหาร) ที่มีความสัมพันธ์ที่สำคัญกับความเสี่ยงที่ได้ถูกนำมาพิสูจน์ ความสัมพันธ์บางส่วนนั้นลดลงเนื่องจากโรคภัยไข้เจ็บเฉพาะโรค การเปรียบเทียบกลุ่มตัวอย่างเล็ก ๆ ประกอบด้วย ผู้ตอบคำถาม 81 คน จากสถานสงเคราะห์ 7 แห่ง อาจจำกัดการสรุปอ้างอิงถึงผลลัพธ์ที่ได้ อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ สร้างแผนงานเพื่อจัดการการสำรวจแบบกว้างมากขึ้นเกี่ยวกับผู้พักอาศัยสูงอายุในสถานสงเคราะห์ ที่ต่างรูปแบบกันอีกประการหนึ่งคือ การสำรวจเกี่ยวกับความต้องการ เรื่อง การจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของผู้พักอาศัยสูงอายุที่ทุกขั้วมาจากโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ได้รับการสนับสนุน เช่นกันรายงานนี้ยืนยันว่า ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดที่มีอยู่ ระหว่างองค์ประกอบด้านการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ด้านความเสี่ยง และโรคภัยไข้เจ็บนั้นสัมพันธ์กับผู้พักอาศัยสูงอายุในสถานสงเคราะห์ ผลลัพธ์นั้นบ่งบอกว่าองค์ประกอบด้านการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการจัดสรรพื้นที่ เสียงรบกวน ป้ายสัญลักษณ์ และการจัดทำอาหาร ควรได้รับการจัดการเพื่อลดความเสี่ยงต่าง ๆ ดังที่ผู้สูงอายุได้เผชิญ

Paul (2016) ได้ศึกษาผลกระทบด้านองค์ประกอบการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุชาวจีนในสถานสงเคราะห์ ว่าคุณภาพชีวิตสำหรับผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ได้กลายมาเป็นการพิจารณาที่สำคัญ ประชากรผู้สูงอายุมีเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากจำนวนชั่วโมงที่ผู้สูงอายุใช้เวลาอยู่ในอาคาร คุณภาพด้านสิ่งอำนวยความสะดวกสามารถนำมาซึ่งคุณภาพชีวิตในแต่ละวัน การศึกษานี้มุ่งเน้นที่จะสำรวจผลกระทบด้านการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชากรผู้สูงอายุชาวจีนที่อาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์ จากการสำรวจความพึงพอใจที่รู้สึกได้ขององค์ประกอบด้านการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกและคุณภาพชีวิตที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับตัวอย่างของผู้พักอาศัย องค์ประกอบด้านการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกมีทั้งหมด 18 องค์ประกอบและด้านคุณภาพชีวิต 5 ด้าน รวมถึงสุขภาพทางร่างกาย การช่วยเหลือตัวเองได้ สุขภาพจิต ความสัมพันธ์ทางสังคม และสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย และคุณภาพโดยรวมที่ถูกพิสูจน์ได้ ข้อค้นพบได้แสดงให้เห็นว่า สุขภาพทางกายมีผลมาจากการเข้าถึงได้ ประตู และหน้าต่าง รวมถึงป้ายสัญลักษณ์ ดังนั้นการช่วยเหลือตัวเองได้สามารถถูกทำให้ดีขึ้นได้ด้วยการเข้าถึงได้ที่ดีขึ้น ด้านน้ำประปา ด้านแสงสว่างและการระบายอากาศ การเข้าถึงได้ น้ำประปา ระยะเวลา ประตู และหน้าต่างทั้งหมดนั้น สามารถบ่งบอกถึงด้านสุขภาพจิต ดังนั้น ความสัมพันธ์ทางสังคมสามารถได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นโดย แสงสว่างและ

การระบายอากาศ ระยะทางนั้นส่งผลอย่างชัดเจนต่อสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย และคุณภาพชีวิต โดยรวมนั้นบ่งบอกด้วย เรื่องแสงสว่าง การระบายอากาศ การเข้าถึงได้ ประตู และหน้าต่าง รวบรวมได้ สันทนาการ และป้ายสัญลักษณ์ การศึกษาได้ชี้แนะว่าผู้ออกแบบหรือผู้บริหารด้าน สิ่งอำนวยความสะดวกควรพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมที่มีพื้นที่ภายในขนาดเล็กที่มีสภาพอากาศ แตกต่างจากบริเวณขนาดใหญ่เพื่อที่จะควบคุมแสงธรรมชาติที่มีอยู่ และการระบายอากาศ แนะนำแผนโลหะคู่กับระบบทำความร้อนเพื่อรักษาอุณหภูมิของน้ำให้เหมาะสมและการติดตั้ง ป้ายกราฟิกขนาดใหญ่และง่ายต่อความเข้าใจเพื่อนำทางได้อย่างง่ายดายในสถานสงเคราะห์

Hoyan (2016) ได้ศึกษาผลกระทบของการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกภายในอาคาร เรื่อง คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ ซึ่งประชากรผู้สูงอายุนั้นกำลังเพิ่มขึ้น อย่างรวดเร็วซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความต้องการ ด้านการเคหะของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ตามปกติแล้ว ผู้สูงอายุนั้นจะพึ่งพาอาศัยอย่างมากในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีอยู่ในสภาพแวดล้อมที่อยู่ อาศัยของพวกเขาเพื่อรักษาคุณภาพชีวิต อย่างไรก็ตาม การเคหะของภาครัฐนั้นไม่ได้ถูกออกแบบ มาโดยมีจุดประสงค์เพื่อผู้สูงอายุ ดังนั้นการเคหะของภาครัฐจึงมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่ไม่ เหมาะสมซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพทางกายและสุขภาพจิตของผู้พักอาศัย เอกสารนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกภายใน อาคารของการเคหะของภาครัฐและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จากการทบทวนวรรณกรรมที่ ครอบคลุมแบบข้อคำถามได้ถูกออกแบบและแจกจ่ายให้กับผู้สูงอายุในการเคหะของ ภาครัฐที่ต่างกัน การตรวจสอบผลกระทบของสิ่งอำนวยความสะดวกภายในอาคารด้านคุณภาพ ชีวิตของผู้พักอาศัยอาวุโสในการเคหะของภาครัฐ วิธีการวิเคราะห์ทางสถิติซึ่งประกอบไปด้วยการ วิเคราะห์ความเชื่อถือได้และการจำลองการถดถอยพหุคูณที่ได้ถูกเลือกใช้ ซึ่งการศึกษานี้ได้พิสูจน์ 12 ปัจจัยด้านการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านคุณภาพชีวิต 6 ข้อ (เช่น คุณภาพชีวิต โดยรวม สุขภาพทางร่างกาย และสุขภาพจิต การช่วยเหลือตัวเองได้ ความสัมพันธ์ทางสังคม และ ด้านสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย) ผลลัพธ์นั้นได้แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรพื้นที่และห้องน้ำนั้นส่งผล ต่อด้านคุณภาพชีวิตมากที่สุดรวมถึงคุณภาพชีวิตโดยรวม สุขภาพทางร่างกาย/ สุขภาพจิต การช่วยเหลือตัวเองได้และสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ ดังนั้น เรื่องไฟฟ้า และเสียงรบกวน ส่งผลต่อสุขภาพทางกายและการช่วยเหลือตัวเองเป็นหลัก ขณะที่เสียงรบกวนนั้นสัมพันธ์กันในแง่ กระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ นอกจากนี้ สิ่งอำนวยความสะดวกรวมถึง หน้าต่าง และประตู การตกแต่งภายในในอาคาร พื้นกันลื่น และการเข้าถึงได้ มีผลกระทบด้านบวกต่อสุขภาพทางร่างกาย และความสัมพันธ์ทางสังคมจากการศึกษาได้ยึดข้อค้นพบที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันเป็นหลัก หลากหลายข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมและเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติที่ถูกทำขึ้นมาเพื่อผู้ออกแบบ

และผู้บริหารด้านสิ่งแวดล้อมความสะดวกซึ่งประกอบไปด้วย ทางเดินในอาคารที่กว้างขวางสำหรับบุคคลที่ใช้เก้าอี้รถเข็นวีลแชร์ การติดตั้งเครื่องทำน้ำอุ่นเพื่อจัดเตรียมระบบน้ำร้อนที่มีเสถียรภาพในอาคาร และมีหน้าต่างที่ออกแบบเพื่อที่จะได้รับแสงธรรมชาติมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้เราทราบว่าคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุมีความสำคัญและจะต้องมีการจัดบริการสังคมที่ดีเป็นไปตามนโยบายการบริหารงานของภาครัฐในเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

### บทที่ 3

#### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง “การประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส” มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงการประเมินผลความพึงพอใจของผู้สูงอายุในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสในด้านการจัดบริการสังคมปัญหา อุปสรรค และสาเหตุในการบริหารงานด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสรูปแบบและวิธีการวิจัยของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed method research) ทั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้วิธี Explanatory mixed method design ดังนี้วิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) กับวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) กล่าวคือ จะเป็นการวิจัยวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) หลังจากนั้นจะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) มาสนับสนุน

ในการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) เป็นการวิจัยพรรณนาเชิงสหสัมพันธ์ (Correlational descriptive research) ที่มีแบบแผนการวิจัยที่มีความสัมพันธ์ทางเดียว (One way model) ใช้กลุ่มตัวอย่างเดียว (Single group model) ช่วงระยะเวลาเดียว (Cross-sectional model) ศึกษาในสถานการณ์ที่ไม่มีการทดลอง (Non-experiment) ในลักษณะของการศึกษาโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (Structural equation model: SEM)

#### ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือ บุคลากรที่เกี่ยวข้องในกับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ได้แก่ นายกองดีการบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส ปลัดเทศบาล/ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุประธานชุมชน/ ตัวแทนผู้นำชุมชนและผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

## วิธีการวิจัย

เป็นการศึกษาโดยการวิจัยเชิงคุณภาพพร้อมกับการวิจัยเชิงปริมาณ โดยมีวิธีการศึกษาได้แก่

1. การศึกษาจากเอกสาร (Documentary research) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  2. การศึกษาจากข้อมูล รายงาน รายงานประจำปี
  3. การใช้แบบสอบถาม ถามผู้สูงอายุ ครอบครัวผู้สูงอายุ
  4. การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสังคม
- การวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการวิจัยดังต่อไปนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research) มีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น ในทุก ๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับ การประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย

2.1 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ประกอบด้วย

2.1.1 นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส จำนวน 1 คน

2.1.2 ปลัดเทศบาล/ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ จำนวน 11 คน (เทศบาลละ 1 คน)

2.1.3 ประธานชุมชน/ ตัวแทนผู้นำชุมชน จำนวน 11 คน (เทศบาลละ 1 คน)

2.1.4 ผู้สูงอายุ จำนวน 55 คน (เทศบาลละ 5 คน)

เกี่ยวกับการดำเนินงาน แยกออกเป็น 5 ประเด็น ดังนี้

1. ประเด็นคำถามการประเมินผลด้านบริบท
2. ประเด็นคำถามการประเมินผลด้านปัจจัยนำเข้า
3. ประเด็นคำถามการประเมินผลด้านกระบวนการ
4. ประเด็นคำถามการประเมินผลด้านผลผลิต
5. ประเด็นคำถามแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานด้านการจัดบริการ

สังคมแก่ผู้สูงอายุ

2.2 วิธีการสุ่มตัวอย่างจะใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi stage sampling) ตามขั้นตอน ดังนี้

2.2.1 จากอำเภอทั้งหมด 13 อำเภอ ผู้วิจัยจะเลือก โดยใช้วิธีการกำหนดโควตา (Quota sampling) เลือกอำเภอละ 1 เทศบาล ซึ่งมี 3 เทศบาลเมือง ได้แก่ เทศบาลเมืองนราธิวาส เทศบาลเมืองสุไหง-โกลก เทศบาลเมืองตากใบจาก 3 อำเภอ

2.2.2 อำเภอที่เหลือ 11 อำเภอ ผู้วิจัยจะเลือกเทศบาลตำบลจากแต่ละอำเภอ มา 1 เทศบาลตำบลหากอำเภอใดมีเทศบาลตำบลมากกว่า 1 แห่งจะใช้วิธีการจับสลาก ซึ่งจะได้ เทศบาลตำบลจำนวน 8 แห่งเนื่องจากมีอยู่ 2 อำเภอที่ไม่มีทั้งเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล

2.3 การสังเกตการณ์ (Observation) เป็นการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non participant observation) เพื่อให้ได้ความสมบูรณ์ของข้อมูลในการศึกษาวิจัยโดยผู้ศึกษามุ่งสังเกต ถึงสภาพทั่วไป และสิ่งแวดล้อมของพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

2.4 แหล่งข้อมูลการศึกษาคั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังนี้

2.4.1 เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

2.4.2 เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล

2.4.3 หัวหน้าส่วนงานที่รับผิดชอบในโครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ

2.4.4 ผู้สูงอายุที่มีความสำคัญและมีบทบาทในชุมชน

2.5 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การดำเนินการศึกษาวิจัยในคั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิจัยคั้งนี้

2.5.1 การสัมภาษณ์ (Interview) โดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์ แบบไม่เป็นทางการ (Informal interview) ซึ่งผู้วิจัยเป็นผู้สัมภาษณ์เอง เพื่อให้ข้อมูลละเอียดตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ให้มากที่สุด โดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) การสัมภาษณ์กำหนดแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview) โดยใช้กรอบแนวคิดเป็นปัจจัยสำคัญในการตั้งประเด็นคำถาม และคำถามมีลักษณะแบบปลายเปิดและในขณะที่สัมภาษณ์หากพบประเด็นปัญหาที่น่าสนใจก็จะทำการสัมภาษณ์โดยละเอียด เพื่อให้ได้คำตอบอย่างชัดเจนพร้อมใช้เครื่องบันทึกเสียง บันทึกข้อมูลรวมถึงบันทึกข้อมูลลงใน สมุดบันทึก ด้วย

2.5.2 วิธีการสังเกตการณ์ (Observation) ได้ใช้เทคนิคการสังเกตโดยตรงเป็นการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant observation) เพื่อให้ได้ความสมบูรณ์ของข้อมูล

2.6 เครื่องมือและอุปกรณ์ในการรวบรวมข้อมูล ในการศึกษาคั้งนี้ผู้วิจัยใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ในการรวบรวมข้อมูล ได้แก่

2.6.1 แบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม โดยได้เตรียมไว้ล่วงหน้าเพื่อสะดวกในการจัดหมวดหมู่ของข้อมูลและวิเคราะห์โดยบันทึกข้อมูลทั่วไปจากการสัมภาษณ์ การสังเกต และมีการใส่เลขกำกับไว้ เพื่อเรียงจำแนก ตรวจสอบและวิเคราะห์

2.6.2 เทปบันทึกเสียงเพื่อใช้บันทึกการสัมภาษณ์ การสนทนาที่เป็นประเด็นสำคัญของผู้ให้ข้อมูลโดยขออนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ก่อนซึ่งช่วยให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่สามารถตรวจสอบกับที่บันทึกได้และได้ข้อมูลอย่างครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.6.3 สมุดบันทึกและอุปกรณ์เครื่องเขียนต่าง ๆ เพื่อใช้บันทึกการสัมภาษณ์ และการสนทนาของผู้ให้ข้อมูล

2.6.4 กล้องถ่ายภาพพร้อมอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการถ่ายภาพ เพื่อบันทึกภาพการสัมภาษณ์ และการสนทนาของผู้ให้ข้อมูล โดยบันทึกภาพเหตุการณ์และสถานที่เพื่อประกอบรายงานการวิจัย

2.7 การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือและข้อมูลการวิจัย หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลแต่ละครั้งผู้ศึกษาจะจดบันทึกและตรวจสอบข้อมูลอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและสมบูรณ์ โดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ซึ่งมีวิธีการตรวจสอบข้อมูลดังต่อไปนี้

2.7.1 การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulation) โดยการนำข้อมูลที่ได้จากภาคสนาม และข้อมูลที่ได้จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบระหว่างเวลา สถานที่ บุคคลและเนื้อหาที่แตกต่างกันว่า ถ้าหากเวลาต่างกันข้อมูลที่ได้เหมือนกันหรือไม่ ข้อมูล ที่ได้จากสถานที่ต่างกันเหมือนกันหรือไม่ และหากบุคคลเปลี่ยนไป ข้อมูลที่ได้เหมือนกันหรือไม่ หากได้ข้อมูลเหมือนกันแสดงว่าเป็นข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้

2.7.2 การตรวจสอบข้อมูลสามเส้า ด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological triangulation) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลหลายวิธีการและข้อมูลด้านต่าง ๆ กันเพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน โดยในการศึกษาจะใช้วิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant observation) ควบคู่กับการสัมภาษณ์ พร้อมทั้งศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสารประกอบหากข้อมูลที่ได้มีความแตกต่างกันหรือขัดแย้งกันผู้ศึกษาจะเข้าไปทำการเก็บรวบรวมข้อมูลอีกครั้ง

2.8 การเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลมีขั้นตอน ดังนี้



2.8.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ได้รับประโยชน์จากการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นราธิวาส เทคนิคการสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นเทคนิคที่ใช้การสัมภาษณ์ส่วนบุคคลกับผู้ปฏิบัติหน้าที่

2.8.2 ผู้วิจัยและทีมงานเก็บข้อมูลจะลงพื้นที่ในการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลแบบสอบถามด้วยตนเอง และนำข้อมูลที่ได้รับกลับคืนมาตรวจสอบความสมบูรณ์ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนการวิจัยต่อไป

2.9 การวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย เอกสารที่เกี่ยวข้องและการเก็บรวบรวม โดยการสัมภาษณ์ การสังเกต ซึ่งผ่านการตรวจสอบข้อมูลแล้วนั้น ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ประเด็น เนื้อหา (Content analysis) ในหลายลักษณะ ประกอบด้วย

2.9.1 การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความข้อมูล (Interpretative analysis) เป็นการวิเคราะห์ ข้อมูลโดยตีความจากข้อมูลที่มี

2.9.2 วิเคราะห์ด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) แบบหน่วยบริบท (Contextual unit) โดยการแบ่งรูปแบบของหัวข้อเรื่อง (Categories) ที่ทำการวิเคราะห์ และนำมาเขียนการรายงานผลการวิจัยโดยนำเสนอข้อมูลในรูปแบบเชิงบรรยาย (Descriptive research) ตามวัตถุประสงค์อธิบายและสรุปเชิงวิเคราะห์

2.9.3 มีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยมีการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation)

3. การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) ประกอบด้วย

3.1 การเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป และเคยได้รับบริการด้านการจัดบริการสังคมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนราธิวาส

3.2 การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างคือผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส มีจำนวนผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 12,436 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 21 ม.ค. 2559 จากกรมปกครองท้องถิ่น จังหวัดนราธิวาส) ผู้วิจัยได้ทำการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยการเปิดตารางสำเร็จรูปของ Krejcie and Morgan ได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างจำนวนผู้สูงอายุ 370 คน และผู้วิจัยได้เก็บเพิ่ม 15 เปอร์เซนต์ คือ 56 คน รวมเป็น 426 คน

3.3 วิธีการสุ่มตัวอย่างจะใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi stage sampling) ตามขั้นตอน ดังนี้

3.3.1 จากอำเภอทั้งหมด 13 อำเภอ ผู้วิจัยจะเลือก โดยใช้วิธีการกำหนดโควตา (Quota sampling) เลือกอำเภอละ 1 เทศบาล ซึ่งมี 3 เทศบาลเมือง ได้แก่ เทศบาลเมืองนราธิวาส เทศบาลเมืองสุไหงโก-ลก เทศบาลเมืองตากใบ จาก 3 อำเภอ

3.3.2 อำเภอที่เหลือ 11 อำเภอ ผู้วิจัยจะเลือกเทศบาลตำบลจากแต่ละอำเภอ มา 1 เทศบาลตำบล หากอำเภอใดมีเทศบาลตำบลมากกว่า 1 แห่งจะใช้วิธีการจับสลาก ซึ่งจะได้ เทศบาลตำบล จำนวน 8 แห่ง เนื่องจากมีอยู่ 2 อำเภอ ที่ไม่มีทั้งเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล

3.3.3 สุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุ โดยคำนวณตามสัดส่วนของผู้สูงอายุ ในแต่ละ เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประชากร (N)	สัดส่วน	กลุ่มตัวอย่าง (n)
1. เทศบาลเมืองนราธิวาส	3,289	26.4	112
2. เทศบาลเมืองสุไหงโก-ลก	3,442	27.8	118
3. เทศบาลเมืองตากใบ	1,425	11.5	49
4. เทศบาลตำบลตันหยงมัส	736	5.9	25
5. เทศบาลตำบลยิงอ	323	2.6	12
6. เทศบาลตำบลตันไทร	449	3.6	15
7. เทศบาลตำบลปะลูลู	718	5.8	24
8. เทศบาลตำบลรือเสาะ	863	6.9	29
9. เทศบาลตำบลแว้ง	487	3.9	17
10. เทศบาลตำบลศรีสาคร	306	2.5	11
11. เทศบาลตำบลสุคีริน	398	3.2	14
รวม	12,436	100	426

จากกลุ่มตัวอย่างที่เก็บมา 426 หลังจากตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์แล้ว คงเหลือ 416 คน

3.3.4 เก็บตัวอย่างในแต่ละพื้นที่ โดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่าง ๆ เป็นระบบ (Systematic random sampling) โดยใช้เลขที่บ้าน ในแต่ละพื้นที่เป็นกรอบตัวอย่าง (Sampling frame) โดยสุ่มผู้สูงอายุมาครัวเรือนละ 1 คน ทั้งนี้ผู้วิจัยจะสุ่มตัวอย่างจุดตั้งต้น (Random start)

ก่อน หากครัวเรือนใดไม่มีผู้สูงอายุ หรือมีแต่ไม่เต็มใจให้ข้อมูล ผู้วิจัยจะเลิกครัวเรือนถัดไปจนได้จำนวนที่ต้องการ

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์ แบบสอบถาม ถ่ายภาพ สังเกต และจดบันทึกตามความเหมาะสมให้ได้รายละเอียดตามขอบเขตทางด้านเนื้อหา โดยการใช้เทคนิคและวิธีการดังนี้

3.4.1 แบบสอบถาม (Questionnaire) ทำการเก็บข้อมูลแบบสอบถามจากผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส แบบสอบถามสำหรับผู้สูงอายุเป็นการประเมินเกี่ยวกับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุมีลักษณะเป็นแบบสำรวจรายการ (Checklist) และแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating scale) 5 ระดับมี 2 ส่วน

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 การประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนราธิวาส

การกำหนดตัวเลือกของแบบสอบถาม ลักษณะตัวเลือกของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating scale) ตามหลักของ ลิเคอร์ท (Likert) โดยผู้ตอบแบบสอบถามเลือกตอบได้ 5 ระดับสอดคล้อง โดยใช้เกณฑ์การเลือกตอบและให้คะแนน ดังนี้

มากที่สุด	หมายถึง	ผู้ตอบเห็นว่าข้อความนั้นตรงตามสภาพจริงมากที่สุด
มาก	หมายถึง	ผู้ตอบเห็นว่าข้อความนั้นตรงตามสภาพจริงมาก
ปานกลาง	หมายถึง	ผู้ตอบเห็นว่าข้อความนั้นตรงตามสภาพจริงปานกลาง
น้อย	หมายถึง	ผู้ตอบเห็นว่าข้อความนั้นตรงตามสภาพจริงน้อย
น้อยที่สุด	หมายถึง	ผู้ตอบเห็นว่าข้อความนั้นไม่ตรงตามสภาพจริงเลย

#### เกณฑ์การให้คะแนน

เห็นด้วยมากที่สุด	ได้	5	คะแนน
เห็นด้วยมาก	ได้	4	คะแนน
เห็นด้วยปานกลาง	ได้	3	คะแนน
เห็นด้วยน้อย	ได้	2	คะแนน
เห็นด้วยน้อยที่สุด	ได้	1	คะแนน

#### การแปลผล

ผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์การแปลผล โดยใช้ค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นโดยกำหนดช่วงชั้น ดังนี้ (Best, 1970, p. 190)

ค่าเฉลี่ย 4.50-5.00 หมายถึง ตรงตามสภาพจริงมากที่สุด

ค่าเฉลี่ย 3.50-4.49 หมายถึง ตรงตามสภาพจริงมาก

ค่าเฉลี่ย 2.50-3.49 หมายถึง ตรงตามสภาพจริงปานกลาง

ค่าเฉลี่ย 1.50-2.49 หมายถึง ตรงตามสภาพจริงน้อย

ค่าเฉลี่ย 1.00-1.49 หมายถึง ตรงตามสภาพจริงน้อยที่สุด

### 3.5 การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือและข้อมูลการวิจัย

#### 3.5.1 ผู้วิจัยสร้างแบบสอบถามสำหรับการวิจัยจากการศึกษาแนวคิด

ทฤษฎี และ ทบทวนเอกสารวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและนำแบบสอบถามให้ผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่าน ตรวจสอบ ความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) โดยทำ IOC (Index of item objective congruence) โดยข้อใดที่มีค่า IOC ต่ำกว่า 0.5 จะนำมาปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ

3.5.2 ตรวจสอบความเชื่อถือได้ (Reliability) โดยนำแบบสอบถามไปทดลองใช้ (Try-out) กับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คนมีลักษณะ คล้ายคลึงกับกลุ่มตัวอย่างแต่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรการหาแอลฟาของ Cronbach ถ้าได้ค่าแอลฟามากกว่า 0.75 ขึ้นไปจึงจะนำไปใช้เก็บข้อมูลจริง

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือในการวิจัยจำนวน 5 ท่าน ประกอบด้วย

1. นางนงศ์ เศรษฐวิวัฒน์กุล หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล เทศบาลตำบลบางฝั่ง
2. นายพงศกร หล่อศิริ ปลัดเทศบาล เทศบาลตำบลเทพราช
3. ดร.สมใจ นกดี พยาบาลวิชาชีพชำนาญการ โรงพยาบาลพุทธโสธร
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศันสนีย์ จันทรสถิตย์พร มหาวิทยาลัยราชภัฏ

ราชนครินทร์

5. อาจารย์ ดร.สุปราณี ธรรมพิทักษ์ มหาวิทยาลัยบูรพา

3.5.3 พิจารณาความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับนิยามตัวแปร โดยนำเนื้อหาของข้อคำถามและนิยามตัวแปรของการวิจัยให้ผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่านให้คะแนน และลงความเห็นเพื่อคำนวณค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับนิยามตัวแปรของการวิจัย (Index of Item-objective congruency: IOC) โดยคะแนนรายชื่อที่ได้จากการพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญทั้ง 5 ท่าน ดังนี้

- |          |         |   |
|----------|---------|---|
| คะแนน +1 | หมายถึง | ข้อคำถามตรงหรือสอดคล้องกับนิยามตัวแปร       |
| คะแนน 0  | หมายถึง | ข้อคำถามมีลักษณะคลุมเครือไม่ชัดเจน          |
| คะแนน -1 | หมายถึง | ข้อคำถามไม่ตรงหรือไม่สอดคล้องกับนิยามตัวแปร |

3.5.4 หาค่าตรงกันความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามเป็นรายข้อ (Index of item-objective congruence: IOC) โดยรวบรวมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

โดยใช้สูตร  $IOC = \frac{\sum R}{N}$

IOC หมายถึง ดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับนิยามตัวแปร

$\sum R$  หมายถึง ผลรวมของคะแนนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

N หมายถึง จำนวนผู้เชี่ยวชาญ

3.5.5 คัดเลือกข้อคำถามที่มีค่า IOC ตั้งแต่ .50 ขึ้นไป มาใช้เป็นข้อคำถามในแบบสอบถามและปรับปรุงในข้อที่ได้รับคำแนะนำจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Hair, Black, Babin, Anderson, & Tatham, 2006, p. 137) ข้อคำถามจากแบบสอบถามมีค่า IOC เท่ากับ .60-1.00

3.5.6 หาค่าดัชนีความตรงเชิงเนื้อหา (Content validity index: CVI) ของข้อคำถามองค์ประกอบของการจัดการความรู้ในแต่ละองค์ประกอบ มีค่าเท่ากับ 0.84

3.5.7 วิเคราะห์ค่าความเชื่อมั่น (Reliability) โดยการนำแบบสอบถามการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ที่ผ่านการตรวจสอบความตรงตามและความสอดคล้องเชิงเนื้อหาและได้แก้ไขปรับปรุงแล้ว จึงนำไปตรวจสอบค่าความเชื่อมั่นก่อนนำไปใช้จริง โดยผู้วิจัยนำไปทดลองใช้กับผู้สูงอายุในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสที่ไม่ซ้ำกับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 ชุด แล้วคำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's alpha coefficient) ตามวิธีของ Cronbach (Hair et al., 2006, p. 137) ดังรายละเอียด ตามตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ค่าความเชื่อมั่นขององค์ประกอบ ทั้ง 5 ด้าน

องค์ประกอบที่ประเมิน	จำนวนข้อคำถาม	ค่าความเชื่อมั่น
ด้านบริบท	4	0.846
ด้านปัจจัยนำเข้า	9	0.886
ด้านกระบวนการ	7	0.855
ด้านผลผลิต	8	0.893
ด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ	4	0.838
รวมทั้งฉบับ	32	0.945

3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลมีขั้นตอน ดังนี้

3.6.1 ผู้วิจัยและทีมงานเก็บข้อมูลได้ดำเนินการติดต่อและประสานงานผู้ให้ข้อมูลสำคัญและกลุ่มตัวอย่าง เพื่อขอความร่วมมือในการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลแบบสอบถาม ซึ่งหากผู้ให้ข้อมูลสำคัญและกลุ่มตัวอย่างท่านใดไม่ประสงค์ให้ข้อมูลสามารถปฏิเสธการให้ข้อมูลโดยผู้วิจัย และทีมงาน จะไม่นำมาเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้

3.6.2 ข้อมูลที่ได้จากเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ผู้วิจัยจะดำเนินการจัดเก็บเป็นความลับ และไม่เผยแพร่แหล่งข้อมูลซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญและกลุ่มตัวอย่าง และโดยจะทำการแปลผลและนำเสนอในภาพรวมของวัตถุประสงค์การวิจัยเท่านั้น

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างที่ทำการวิจัยด้วยการแจกแจงความถี่ (Frequency distribution) และค่าร้อยละ (Percentage) รวมทั้งวิเคราะห์ค่าสถิติเชิงบรรยาย ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson correlation) เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของข้อมูลที่จะนำไปใช้ในการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory factor analysis) ต่อไป

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์องค์ประกอบ (Confirmatory factor analysis) เพื่อวิเคราะห์และยืนยันองค์ประกอบของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส การวิเคราะห์องค์ประกอบของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส การวิเคราะห์องค์ประกอบของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสที่ได้ในเชิงยืนยัน (Confirmatory factor analysis) ในกลุ่มตัวอย่างเป็นการศึกษาตัวแปรโมเดลมีความเหมาะสมหรือไม่ พร้อมมีการจัดกลุ่มตัวแปรที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าเป็นปัจจัยเดียวกัน (กรีซ แรงสูงเนิน, 2554) และเพื่อเป็นการตรวจสอบโมเดลเชิงโครงสร้าง (Structure equation model) (Hair et al., 2006, p. 800)

สำหรับค่าสถิติที่ใช้ทดสอบความเหมาะสมของโมเดลการวิจัยกับข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบด้วย

2.1 ค่าสถิติไค-สแควร์ (Chi-square statistic) เป็นค่าสถิติที่ใช้ทดสอบความกลมกลืนมีค่าทดสอบต้องไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p > .05$ ) (Byrne, 1989, p. 55) แสดงว่าข้อมูลที่

เก็บได้สามารถใช้กับโมเดลสมมติฐานได้อย่างดีแต่ถ้าค่า  $p\text{-value} \leq 0.05$  ก็ยังถือว่ามีความเหมาะสมของโมเดล (Hair et al., 2006, p. 753)

2.2 ค่านำหนักของตัวแปร (Factor loading) ควรมีค่าระหว่าง 0.3-1.0

2.3 ดัชนีความคลาดเคลื่อนในการประมาณค่าพารามิเตอร์ (Root mean square error of approximation: RMSEA) เป็นค่าที่แสดงความไม่เหมาะสมของโมเดล ถ้าค่าที่มีค่าใกล้ศูนย์แสดงว่ามีความเหมาะสมกับโมเดลมาก ซึ่งควรมีค่าน้อยกว่า 0.06 (Hu & Betler, 1999)

2.4 ดัชนีรากกำลังสองค่าเฉลี่ยของส่วนเหลือมาตรฐาน (Standardized root mean square residual standardized: RMR) เป็นดัชนีวัดค่าเฉลี่ยส่วนที่เหลือจากการเปรียบเทียบขนาดของความแปรปรวนและความแปรปรวนร่วมระหว่างตัวแปรของประชากรกับการประเมินค่า ซึ่งดัชนีจะใช้ได้ดีเมื่อตัวแปรสังเกตทั้งหมด เป็นตัวมาตรฐาน (Standard variables) โดยมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ซึ่งควรมีค่าอยู่ระหว่าง 0.05 ถึง 0.08 แสดงว่าโมเดลมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

2.5 ดัชนีวัดระดับความกลมกลืน (Goodness of fit Index: GFI) ควรมีค่ามากกว่าหรือเท่ากับ 0.90 แสดงว่าโมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยค่าที่เข้าใกล้ 1 สูงจะบ่งบอกว่าโมเดลมีความเหมาะสม (Garson, 2012, p. 43)

2.6 ค่าชีเอมไอเอ็น/ ดีเอฟ (Chi-square statistic comparing the tested model and the independent model with the saturated model CMIN/ DF) ค่าที่ใช้ในการเปรียบเทียบความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยค่าชีเอมไอเอ็น/ ดีเอฟ (CMIN/ DF) ไม่เกิน 5 และมีค่าเข้าใกล้ 1 แสดงว่าโมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Schumacker & Lomax, 2004, p. 82)

2.7 ค่าทีเอลไอ (The tucker lewis index: TLI) ดัชนีปริมาณการเปลี่ยนแปลงจากการเปรียบเทียบจากการเปรียบเทียบระหว่างโมเดลสมมติฐานกับโมเดล Null model ต่อจำนวน degree of freedom หากด้วยโมเดลอิสระ ค่าทีเอลไอมากกว่า .90 แสดงว่าโมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Hair et al., 2006, p. 753)

2.8 ดัชนีวัดระดับความสอดคล้องเปรียบเทียบ (Comparative Fit Index = CFI) มีค่ามากกว่า 0.92 (Hair et al., 2006, p. 753) แสดงว่าโมเดลมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

2.9 ค่าสหสัมพันธ์ (Correlation) ค่าที่ได้ควรไม่เกิน 0.8

2.10 ค่าตรวจสอบความคลาดเคลื่อนระหว่างคู่ (Standardised residual covariance) ต้องมีค่าอยู่ระหว่าง +2 และ -2

ตารางที่ 6 ค่าสถิติที่ใช้ทดสอบความเหมาะสมของโมเดลการวิจัยกับข้อมูลเชิงประจักษ์

ค่าสถิติที่ใช้ทดสอบความเหมาะสมของโมเดล	การแปลผล
ค่าสถิติไค-สแควร์ (Chi-square statistic)	ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p > .05$ )
ค่าน้ำหนักของตัวแปร (Factor loading)	ค่าระหว่าง 0.3-1.0
ดัชนีความคลาดเคลื่อนในการประมาณค่าพารามิเตอร์ (Root mean square error of approximation: RMSEA)	ค่าอยู่ระหว่าง 0.05 ถึง 0.08
ดัชนีรากกำลังสองค่าเฉลี่ยของส่วนเหลือมาตรฐาน (Standardized Root mean square residual: standardized: RMR)	ค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ซึ่งควรมีค่าอยู่ระหว่าง 0.05 ถึง 0.08
ดัชนีวัดระดับความกลมกลืน (Goodness of fit index : GFI)	ค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 โดยค่าที่เข้าใกล้ 1
ค่าซีเอ็มไอเอ็น/ดีเอฟ (Chi-square statistic comparing the tested model and the independent model with the saturated model: CMIN/ DF)	ไม่เกิน 3 และมีค่าเข้าใกล้ 1
ค่าทีแอลไอ (The tucker lewis index: TLI)	มากกว่า .90
ดัชนีวัดระดับความสอดคล้องเปรียบเทียบ (Comparative fit index: CFI)	ระหว่าง 0 ถึง 1 ดัชนี CFI มีค่ามากกว่า 0.90
ค่าสหสัมพันธ์ (Correlation)	ค่าที่ได้ควรไม่เกิน 0.8
ค่าตรวจสอบความคลาดเคลื่อนระหว่างคู่ (Standardised residual covariance)	ค่าอยู่ระหว่าง +2 และ -2



## บทที่ 4

### ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง “การประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส” มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึง การประเมินผลความพึงพอใจของผู้สูงอายุในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสในด้านการจัดบริการสังคมปัญหา อุปสรรค และสาเหตุในการบริหารงานด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยศึกษาในโมเดลของสมการโครงสร้างเชิงเส้นประกอบด้วยตัวแปร 5 ตัว ได้แก่ ด้านบริบท ด้านปัจจัยนำเข้า ด้านกระบวนการ ด้านผลผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยแบ่งออกเป็น 4 ตอน ดังนี้

#### ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ค่าสถิติพื้นฐาน

- 1.1 การแจกแจงความถี่และร้อยละของข้อมูลเบื้องต้น
- 1.2 ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและการแปลผลของตัวแปร

#### ตอนที่ 2 การตรวจสอบข้อมูลก่อนการวิเคราะห์

- 2.1 การตรวจสอบลักษณะการแจกแจงของตัว
- 2.2 การตรวจสอบความเหมาะสมของข้อมูล
- 2.3 การตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

#### ตอนที่ 3 การวิเคราะห์โมเดลการวัด (Measurement model) ของปัจจัยที่มี

อิทธิพลต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

เพื่อตรวจสอบตัวแปรสังเกตได้ว่าอยู่ภายใต้ตัวแปรแฝงเดียวกันหรือไม่ ด้วยการวิเคราะห์หองค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรสังเกตได้และตัวแปรสังเกตได้ตัวใดมีความสำคัญมากกว่ากันด้วยการวิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Multiple correlation coefficient) เพื่อทราบค่าน้ำหนักองค์ประกอบของแต่ละด้านของตัวแปรแฝง

ตอนที่ 4 การวิเคราะห์โมเดลสมการเชิงโครงสร้าง (Structural equation modeling) ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของสมมติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์

- 4.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าสถิติความสอดคล้อง ของโมเดลตามสมมติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์

4.2 การวิเคราะห์อิทธิพลระหว่างตัวแปรรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

**ตอนที่ 5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส**

ผลการหาค่าสถิติต่าง ๆ ที่แสดงไว้ในตารางผลการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยใช้สัญลักษณ์ต่าง ๆ แทนชื่อตัวแปรต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

**สัญลักษณ์ที่ใช้แสดงค่าสถิติ**

$\bar{X}$	หมายถึง	ค่าเฉลี่ย
SD	หมายถึง	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
Skewness	หมายถึง	ค่าความเบ้
Kurtosis	หมายถึง	ค่าความโด่ง
$\chi^2$	หมายถึง	ค่าไคสแควร์ (Chi-square)
p-value	หมายถึง	ค่าความน่าจะเป็นทางสถิติ
df	หมายถึง	ค่าองศาอิสระ
GFI	หมายถึง	ดัชนีวัดระดับความสอดคล้อง (Goodness-of-fit index)
AGFI	หมายถึง	ดัชนีวัดระดับความสอดคล้องที่ปรับแก้ (Adjusted goodness-of-fit index)
RMR	หมายถึง	ค่ารากของค่าเฉลี่ยกำลังสองของความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (Root mean square residual)
RMSEA	หมายถึง	ดัชนีรากกำลังสองเฉลี่ยของค่าความแตกต่าง (Root mean square error of approximation)
$R^2$	หมายถึง	ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์
TE	หมายถึง	ค่าอิทธิพลรวมของตัวแปรที่ส่งถึงกัน (Total effects)
DE	หมายถึง	ค่าอิทธิพลทางตรงของตัวแปรที่ส่งถึงกัน (Direct effects)
IE	หมายถึง	ค่าอิทธิพลทางอ้อมของตัวแปรที่ส่งถึงกัน (Indirect effects)
n	หมายถึง	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง

### สัญลักษณ์ที่เป็นตัวแปร

	CT	หมายถึง	ด้านบริบท
	CT1	หมายถึง	มีความสอดคล้องกับความต้องการ
	CT2	หมายถึง	มีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่
	CT3	หมายถึง	มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิต
	CT4	หมายถึง	สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุได้
	IP	หมายถึง	ด้านปัจจัยนำเข้า
	IP1	หมายถึง	เจ้าหน้าที่มีความรู้ความสามารถในการให้บริการ
	IP2	หมายถึง	มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการ
	IP3	หมายถึง	มีการแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน
	IP4	หมายถึง	เจ้าหน้าที่ ที่ให้บริการมีความรู้
	IP5	หมายถึง	ขั้นตอนให้บริการมีความชัดเจน
	IP6	หมายถึง	สถานที่ให้บริการ มีความเหมาะสมและสะดวกในการ
เดินทาง			
	PC	หมายถึง	ด้านกระบวนการ
	PC1	หมายถึง	บุคคลากรให้บริการด้วยความรวดเร็วและตรงเวลา
	PC2	หมายถึง	เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความเป็นมิตร
	PC3	หมายถึง	เจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการ
	PC4	หมายถึง	เจ้าหน้าที่ให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ
มีความเป็นธรรม			
	PD	หมายถึง	ด้านผลผลิต
	PD1	หมายถึง	ทำให้ภาคภูมิใจและเห็นคุณค่าในตนเอง
	PD2	หมายถึง	มีความสัมพันธ์ทางสังคมกับคนรอบข้างได้ดีขึ้น
	PD3	หมายถึง	เปิดโอกาสให้ได้มีการร่วมกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกับ
คนอื่น			
	PD4	หมายถึง	ทำให้มีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
	PD5	หมายถึง	ทำให้รู้สึกดี ต่อชุมชนที่อยู่อาศัย
	ME	หมายถึง	การจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ
	ME1	หมายถึง	ความพึงพอใจในการจัดการโครงการ
	ME2	หมายถึง	เป็นโครงการที่มีประโยชน์

ME3 หมายถึง เป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ

ME4 หมายถึง ช่วยให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้

## ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ค่าสถิติพื้นฐาน

การวิเคราะห์ค่าสถิติพื้นฐานเพื่อเข้าใจคุณลักษณะพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของประชากรว่ามีคุณลักษณะพื้นฐานอย่างไร ซึ่งได้ทำการวิเคราะห์ ดังนี้

1. การแจกแจงความถี่และร้อยละของข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่าง 416 ราย คิดเป็นร้อยละ 94.5 จากกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างสามารถจำแนกตามเพศ อายุ สถานภาพสมรส เขตที่อยู่อาศัย ระดับการศึกษา การประกอบอาชีพ การมีหนี้สิน รายได้เฉลี่ยต่อเดือน แหล่งที่มาของรายได้ ความเพียงพอของรายได้กับรายจ่ายต่อเดือน สภาพการอยู่อาศัย จำนวนผู้อาศัยภายในบ้าน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือชมรม การใช้บริการสังคมของผู้สูงอายุ ความต้องการของผู้สูงอายุต่อการจัดบริการสังคม ระดับความพึงพอใจจากการเข้าร่วมการรับบริการทางสังคม และสถานะทางสุขภาพ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

ตารางที่ 7 จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามคุณลักษณะประชากร

คุณลักษณะประชากร	จำนวน (n = 416)	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	139	33.4
หญิง	277	66.6
อายุ		
60-65 ปี	159	38.2
66-70 ปี	94	22.6
71-75 ปี	78	18.8
76-80 ปี	44	10.6
มากกว่า 80 ปี	41	9.9
ค่าเฉลี่ย (Mean) = 69.7 ปี SD = 7.7 ปี		

ตารางที่ 7 (ต่อ)

คุณลักษณะประชากร	จำนวน (n = 416)	ร้อยละ
สถานภาพสมรส		
โสด	12	2.9
สมรส	192	46.2
หม้าย	207	49.8
หย่า	5	1.2
เขตที่อยู่อาศัย		
เขตเทศบาลตำบล	167	40.1
เขตเทศบาลเมือง	244	58.7
ไม่มีข้อมูล	5	1.2
ระดับการศึกษา		
ไม่ได้รับการศึกษา	189	45.4
ประถมศึกษา	163	39.2
มัธยมศึกษาตอนต้น	18	4.3
มัธยมศึกษาตอนปลาย	22	5.3
ปริญญาตรี	16	3.8
สูงกว่าปริญญาตรี	1	.2
ไม่มีข้อมูล	7	1.7
การประกอบอาชีพ		
ไม่ได้ประกอบอาชีพ	255	61.3
ประกอบอาชีพ	158	38.0
ไม่มีข้อมูล	3	.7
การมีหนี้สิน		
ไม่มี	340	81.7
มี	69	16.6
ไม่มีข้อมูล	7	1.7

ตารางที่ 7 (ต่อ)

คุณลักษณะประชากร	จำนวน (n = 416)	ร้อยละ
รายได้เฉลี่ยต่อเดือน		
ต่ำกว่า 5,000 บาท	81	29.2
5,001-10,000 บาท	49	17.7
10,001-15,000 บาท	62	22.4
มากกว่า 15,000 บาท	85	30.7
ค่าเฉลี่ย (Mean) = 3,467 บาท SD = 3,878.8 บาท		
แหล่งที่มาของรายได้		
หาด้วยตนเอง, การประกอบอาชีพ	153	21.3
ครอบครัว, ญาติ	47	6.5
สวัสดิการ, การทำงาน	13	1.8
เบี้ยยังชีพ	389	54.1
อื่น ๆ	117	16.3
ความเพียงพอของรายได้กับรายจ่ายต่อเดือน		
เพียงพอ	208	50.0
ไม่เพียงพอ	208	50.0
สภาพการอยู่อาศัย		
บ้านของตนเอง	362	87.0
อาศัยกับลูกหลาน, ญาติพี่น้อง	25	6.0
บ้านญาติ	3	.7
บ้านเช่า	21	5.0
อื่น ๆ	5	1.2
จำนวนผู้อยู่อาศัยภายในบ้าน		
อยู่คนเดียว	38	9.1
อยู่มากกว่า 1 คน	378	90.9

ตารางที่ 7 (ต่อ)

คุณลักษณะประชากร	จำนวน (n = 416)	ร้อยละ
การเป็นสมาชิกกลุ่ม, ชมรม		
ไม่ได้เป็น	345	82.9
เป็น	55	13.2
ไม่มีข้อมูล	16	3.8
การใช้บริการสังคมของผู้สูงอายุ		
ด้านสุขภาพอนามัย	283	44.1
ด้านการศึกษา	8	1.2
ด้านที่อยู่อาศัย	8	1.2
ด้านการมีงานทำ	24	3.7
ด้านความมั่นคงทางสังคม	288	44.9
ด้านนันทนาการ	25	3.9
ด้านบริการสังคม	5	.8
ความต้องการของผู้สูงอายุต่อการจัดบริการสังคม		
ด้านสุขภาพอนามัย	242	42.5
ด้านการศึกษา	3	.5
ด้านที่อยู่อาศัย	19	3.3
ด้านการมีงานทำ	63	11.1
ด้านความมั่นคงทางสังคม	161	28.2
ด้านนันทนาการ	43	7.5
ด้านบริการสังคม	39	6.8
ความพึงพอใจจากการเข้าร่วมการรับบริการทางสังคม (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)		
40	3	.7
50	14	3.4
60	49	11.8
65	1	.2
68	2	.5
70	136	32.7

ตารางที่ 7 (ต่อ)

คุณลักษณะประชากร	จำนวน (n = 416)	ร้อยละ
75	1	.2
80	165	39.7
85	1	.2
90	32	7.7
99	1	.2
100	9	2.2
ไม่มีข้อมูล	1	.2
สถานะทางสุขภาพในปัจจุบัน (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)		
7	1	.2
20	2	.5
30	1	.2
50	7	1.7
55	1	.2
60	48	11.5
65	1	.2
68	2	.5
70	118	28.4
75	3	.7
80	145	34.9
85	3	.7
90	64	15.4
95	2	.5
98	1	.2
100	16	3.8
ไม่มีข้อมูล	1	.2



จากตารางที่ 7 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามการวิจัยในครั้งนี้จำนวน 416 คน ผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 66.6 เพศชาย คิดเป็นร้อยละ 33.4 และมีอายุอยู่ระหว่าง 60-65 ปี มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 38.2 รองลงมา คือ มีอายุระหว่าง 66-70 ปี คิดเป็นร้อยละ 22.6 อายุเฉลี่ย คือ อายุเฉลี่ย 69.7 ปี และมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 7.7 ปี ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรส เป็นหม้าย คิดเป็นร้อยละ 49.8 และ และสมรสคิดเป็นร้อยละ 46.2 มีเขตที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมือง คิดเป็นร้อยละ 58.7 และอยู่ในเขตเทศบาลตำบล คิดเป็นร้อยละ 40.1 ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีระดับการศึกษา ไม่ได้รับการศึกษา คิดเป็น ร้อยละ 45.4 และระดับประถมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 39.2 ด้านการประกอบอาชีพ ไม่ได้ประกอบอาชีพคิดเป็นร้อยละ 61.3 และ ประกอบอาชีพ คิดเป็นร้อยละ 38.0 ด้านการมีหนี้สินไม่มีหนี้สิน คิดเป็นร้อยละ 81.7 และมีหนี้สิน คิดเป็นร้อยละ 16.6 มีรายได้ต่อเดือนมากกว่า 15,000 บาท คิดเป็นร้อยละ คิดเป็นร้อยละ 30.7 ต่ำกว่า 5,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 29.2 10,001- 15,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 22.4 และ 5,001- 10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 17.7 โดยมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 3,467 บาท ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 3,878.8 บาท ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ มีแหล่งที่มาของรายได้จากเบี้ยยังชีพ คิดเป็นร้อยละ 54.1 และหาด้วยตนเอง, การประกอบอาชีพ คิดเป็นร้อยละ 21.3 ด้านความเพียงพอของรายได้กับรายจ่ายต่อเดือนผู้สูงอายุ มีรายได้กับรายจ่ายต่อเดือนเพียงพอและไม่เพียงพอ เป็นจำนวนเท่ากัน คือ ร้อยละ 50 ด้านสภาพการอยู่อาศัยผู้สูงอายุส่วนใหญ่อยู่บ้านของตนเอง คิดเป็นร้อยละ 87.0 โดยมีจำนวนผู้อาศัยภายในบ้านมากกว่า 1 คน คิดเป็นร้อยละ 90.9 ด้านการเป็นสมาชิกกลุ่มหรือชมรมผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มหรือชมรม คิดเป็นร้อยละ 82.9 ด้านการใช้บริการสังคมของผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ใช้บริการสังคมของผู้สูงอายุ ด้านความมั่นคงทางสังคม คิดเป็นร้อยละ 44.9 และใช้บริการสังคมของผู้สูงอายุ ด้านสุขภาพอนามัยคิดเป็นร้อยละ 44.1 ด้านความต้องการของผู้สูงอายุต่อการจัดบริการสังคม ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ต้องการการจัดบริการสังคมด้านสุขภาพอนามัย คิดเป็นร้อยละ 42.5 และต้องการการจัดบริการสังคมด้านความมั่นคงทางสังคม คิดเป็นร้อยละ 28.2 ระดับความพึงพอใจจากการเข้าร่วมการรับบริการทางสังคม ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ มีความพึงพอใจในระดับร้อยละ 70 ขึ้นไป และมีสถานะทางสุขภาพในระดับร้อยละ 70 ขึ้นไป เช่นกัน

## 2. ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและการแปลผลของตัวแปร

ผลของการวิเคราะห์ข้อมูลในตัวแปรประกอบด้วยค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและการแปลผลของตัวแปรในแบบประมาณค่า 5 ระดับ (Best, 1970) ดังรายละเอียดในตารางที่ 8

ตารางที่ 8 ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและการแปลผลของตัวแปร โดยรวมและรายด้าน

ตัวแปร	$\bar{X}$	SD	การแปลผล
1. ด้านบริบท (CT)	4.18	.54	มาก
มีความสอดคล้องกับความต้องการ (CT1)	4.21	.59	มากที่สุด
มีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ (CT2)	4.15	.63	มาก
มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิต (CT3)	4.23	.68	มากที่สุด
แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุได้ (CT4)	4.13	.69	มาก
2. ด้านปัจจัยนำเข้า (IP)	4.03	.52	มาก
เจ้าหน้าที่มีความรู้ความสามารถในการให้บริการ (IP1)	4.14	.62	มาก
มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการ (IP2)	3.81	.79	มาก
มีการแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน (IP3)	3.96	.65	มาก
เจ้าหน้าที่ ที่ให้บริการมีความรู้ (IP4)	4.12	.65	มาก
ขั้นตอนให้บริการมีความชัดเจน (IP5)	4.01	.65	มาก
สถานที่ให้บริการ มีความเหมาะสมและสะดวก ในการเดินทาง (IP6)	4.11	.62	มาก
3. ด้านกระบวนการ (PC)	4.04	.55	มาก
บุคคลากรให้การบริการด้วยความรวดเร็วและตรงเวลา (PC1)	3.95	.63	มาก
เจ้าหน้าที่ให้การบริการด้วยความเป็นมิตร (PC2)	4.18	.69	มาก
เจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการ (PC3)	4.04	.66	มาก
เจ้าหน้าที่ให้การบริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความ เป็นธรรม (PC4)	3.98	.67	มาก
4. ด้านผลผลิต (PD)	4.02	.49	มาก
ทำให้ภาคภูมิใจและเห็นคุณค่าในตนเอง (PD1)	4.00	.59	มาก
มีความสัมพันธ์ทางสังคมกับคนรอบข้างได้ดีขึ้น (PD2)	4.11	.65	มาก
เปิดโอกาสให้ได้มีการร่วมกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกับ คนอื่น (PD3)	4.08	.65	มาก

ตารางที่ 8 (ต่อ)

ตัวแปร	$\bar{X}$	SD	การแปลผล
ทำให้มีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (PD4)	3.88	.62	มาก
ทำให้รู้สึกดี ต่อชุมชนที่อยู่อาศัย (PD5)	4.02	.60	มาก
5. ด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME)	4.07	.50	มาก
ความพึงพอใจในการจัดการโครงการ (ME1)	4.03	.58	มาก
เป็นโครงการที่มีประโยชน์ (ME2)	4.17	.65	มาก
เป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ (ME3)	4.03	.59	มาก
ช่วยให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้ (ME4)	4.05	.62	มาก

จากตารางที่ 8 พบว่า ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสรับรู้ถึงด้านบริบท (CT) ในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส โดยรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.18 รับรู้ถึงบริบท (CT) ด้านมีความสอดคล้องกับความต้องการ (CT1) มีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ (CT2) มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิต (CT3) และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุได้ (CT4) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.21, 4.15, 4.23 และ 4.13 ตามลำดับ ด้านการกระจายของคะแนนของข้อมูล เมื่อพิจารณาค่าคะแนนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มีค่าอยู่ระหว่าง 0.59 ถึง 0.69 พบว่า มีค่าการแจกแจงอยู่ในช่วงแคบ แสดงว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับรู้ด้านบริบท (CT) ในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ที่ใกล้เคียงกัน

ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสรับรู้ถึงด้านปัจจัยนำเข้า (IP) ในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส โดยรับรู้ถึงปัจจัยนำเข้า (IP) โดยรวมอยู่ในระดับมากมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.03 โดยด้านเจ้าหน้าที่มีความรู้ความสามารถในการให้บริการ (IP1) มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการ (IP2) มีการแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน (IP3) เจ้าหน้าที่ ที่ให้บริการมีความรู้ (IP4) ขั้นตอนให้บริการมีความชัดเจน (IP5) และสถานที่ให้บริการ มีความเหมาะสมและสะดวกในการเดินทาง (IP6) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.14, 3.81, 3.96, 4.12, 4.01 และ 4.11 ตามลำดับ ด้านการกระจายของคะแนนของข้อมูล เมื่อพิจารณาค่าคะแนนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มีค่าอยู่ระหว่าง 0.62 ถึง 0.79 พบว่า มีค่าการแจกแจงอยู่ในช่วงแคบ แสดงว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับรู้ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) ในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ที่ใกล้เคียงกัน

ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสรับรู้ถึงด้านกระบวนการ (PC) ในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสการรับรู้ถึงด้านกระบวนการ (PC) โดยรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.04 โดยด้านบุคคลากรให้การบริการด้วยความรวดเร็วและตรงเวลา (PC1) เจ้าหน้าที่ให้การบริการด้วยความเป็นมิตร (PC2) เจ้าหน้าที่ที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการ (PC3) และเจ้าหน้าที่ให้การบริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเป็นธรรม (PC4) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.95, 4.18, 4.04 และ 3.98 ตามลำดับ ด้านการกระจายของคะแนนของข้อมูล เมื่อพิจารณาค่าคะแนนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มีค่าอยู่ระหว่าง 0.63 ถึง 0.69 พบว่า มีค่าการแจกแจงอยู่ในช่วงแคบแสดงว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับรู้ด้านกระบวนการ (PC) ในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ที่ใกล้เคียงกัน

ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสรับรู้ถึงด้านผลผลิต (PD) ในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส โดยมีการรับรู้ถึงด้านผลผลิต (PD) โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.02 โดยด้านทำให้ภาคภูมิใจและเห็นคุณค่าในตนเอง (PD1) มีความสัมพันธ์ทางสังคมกับคนรอบข้างได้ดีขึ้น (PD2) เปิดโอกาสให้ได้มีการร่วมกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกับคนอื่น (PD3) ทำให้มีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (PD4) และทำให้รู้สึกดีต่อชุมชนที่อยู่อาศัย (PD5) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.00, 4.11, 4.08, 3.88 และ 4.02 ตามลำดับ ด้านการกระจายของคะแนนของข้อมูล เมื่อพิจารณาค่าคะแนนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มีค่าอยู่ระหว่าง 0.59 ถึง 0.65 พบว่า มีค่าการแจกแจงอยู่ในช่วงแคบแสดงว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับรู้ด้านผลผลิต (PD) ในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ที่ใกล้เคียงกัน

ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสรับรู้ถึงด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส รับรู้ถึงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.07 โดยด้านความพึงพอใจในการจัดการโครงการ (ME1) เป็นโครงการที่มีประโยชน์ (ME2) เป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ (ME3) และช่วยให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้ (ME4) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.03, 4.17, 4.03 และ 4.05 ตามลำดับ ด้านการกระจายของคะแนนของข้อมูล เมื่อพิจารณาค่าคะแนนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มีค่าอยู่ระหว่าง 0.58 ถึง 0.65 พบว่า มีค่าการแจกแจงอยู่ในช่วงแคบแสดงว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับรู้ด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ที่ใกล้เคียงกัน

## ตอนที่ 2 การตรวจสอบข้อมูลก่อนการวิเคราะห์

การตรวจสอบข้อมูลก่อนการวิเคราะห์เพื่อตรวจหาความเหมาะสมของข้อมูลที่ได้ว่าสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ทางสถิติได้ ซึ่งประกอบด้วย การตรวจการแจกแจงของตัวแปร การตรวจหาความเหมาะสมของข้อมูล และการตรวจสอบหาความสัมพันธ์ของตัวแปร

### 1. ผลการตรวจสอบลักษณะการกระจายของตัวแปร

การวิเคราะห์ค่าสถิติการกระจายของข้อมูลในตัวแปรสังเกตได้ 22 ตัวแปร และตัวแปรแฝง 5 ตัวแปร สถิติที่ใช้คือ ค่าความเบ้ (Skewness) และค่าความโด่ง (Kurtosis) ของตัวแปร ในแบบประมาณค่า 5 ระดับการประเมินว่าค่าความเบ้และความโด่งโดยใช้เกณฑ์การประเมินตามแนวคิดของ West, Hicks, Clements and Dowling (1995) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในตารางที่ 9

ตารางที่ 9 ค่าความเบ้และค่าความโด่งของตัวแปร

ตัวแปร	ค่าความเบ้ (Skewness)	ค่าความโด่ง (Kurtosis)
1. ด้านบริบท (CT)	-.11	-.52
มีความสอดคล้องกับความต้องการ (CT1)	-.10	-.41
มีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ (CT2)	-.13	-.58
มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิต (CT3)	-.31	-.84
แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุได้ (CT4)	-.18	-.91
2. ด้านปัจจัยนำเข้า (IP)	-.01	-.16
เจ้าหน้าที่มีความรู้ความสามารถในการให้บริการ (IP1)	-.11	-.49
มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการ (IP2)	-.58	.16
มีการแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน (IP3)	.04	-.63
เจ้าหน้าที่ ที่ให้บริการมีความรู้ (IP4)	-.13	-.69
ขั้นตอนให้บริการมีความชัดเจน (IP5)	-.01	-.59

ตารางที่ 9 (ต่อ)

ตัวแปร	ค่าความเบ้ (Skewness)	ค่าความโด่ง (Kurtosis)
3. ด้านกระบวนการ (PC)	.03	-.53
บุคลากรให้บริการด้วยความรวดเร็วและตรงเวลา (PC1)	.04	-.47
เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความเป็นมิตร (PC2)	-.28	-.90
เจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการ (PC3)	-.05	-.70
เจ้าหน้าที่ให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเป็นธรรม (PC4)	.02	-.76
4. ด้านผลผลิต (PD)	-.28	-.06
ทำให้ภาคภูมิใจและเห็นคุณค่าในตนเอง (PD1)	.00	-.13
มีความสัมพันธ์ทางสังคมกับคนรอบข้างได้ดีขึ้น (PD2)	-.11	-.63
เปิดโอกาสให้ได้มีการรวมกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกับคนอื่น (PD3)	-.08	-.67
ทำให้มีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (PD4)	.09	-.47
ทำให้รู้สึกดี ต่อชุมชนที่อยู่อาศัย (PD5)	-.01	-.16
5. การจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME)	-.20	.03
ความพึงพอใจในการจัดการโครงการ (ME1)	.00	-.06
เป็นโครงการที่มีประโยชน์ (ME2)	-.18	-.69
เป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ (ME3)	-.01	-.11
ช่วยให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้ (ME4)	-.03	-.37

จากตารางที่ 9 พบว่า ตัวแปรแฝงมีค่าความเบ้อยู่ในช่วง -0.01 ถึง -0.28 โดยตัวแปรที่มีค่าความเบ้มากที่สุดคือด้านผลผลิตมีค่าเท่ากับ -0.28 ตัวแปรที่มีค่าความเบ้น้อยที่สุด คือ ด้านปัจจัยนำเข้าซึ่งมีค่าเท่ากับ -0.01 ส่วนค่าความโด่งของตัวแปรพบว่ามีค่าความโด่งอยู่ในช่วง -0.53 ถึง 0.03 โดยตัวแปรที่มีค่าความโด่งมากที่สุด คือ ด้านกระบวนการ มีค่าเท่ากับ -0.53 และตัวแปรที่มีค่าความโด่งน้อยที่สุด คือ การจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุซึ่งมีค่าเท่ากับ 0.03 ค่าความเบ้และความโด่งทุกตัวแปรอยู่ในเกณฑ์ปกติ คือ ค่าความเบ้ไม่เกิน 2 และค่าความโด่งไม่เกิน 7 (West et al., 1995) สรุปว่าตัวแปรแฝงทุกตัวมีการกระจายใกล้เคียงกันที่โค้งปกติ

สำหรับตัวแปรสังเกตได้ความเบ้มีค่าอยู่ในช่วง -1.05 ถึง 0.08 โดยตัวแปรที่มีความเบ้มากที่สุด คือ มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการ (IP2) มีค่าความเบ้ -.58 ส่วนตัวแปรที่มีความเบ้น้อยที่สุด คือ ตัวแปรทำให้ภาคภูมิใจและเห็นคุณค่าในตนเอง (PD1) และความพึงพอใจในการจัดการโครงการ (ME1) มีค่าความเบ้ 0.00 สำหรับค่าความโด่งมีค่าอยู่ในช่วง-0.91 ถึง -0.06 โดยตัวแปรที่มีความโด่งมากที่สุด คือ ตัวแปรแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุได้ (CT4) มีค่า -0.91 ส่วนตัวแปรที่มีความน้อยที่สุด คือ ตัวแปรความพึงพอใจในการจัดการโครงการ (ME1) มีค่า -0.06 ซึ่งสรุปได้ว่าค่าความโด่งของตัวแปรสังเกตมีการกระจายตัวในเกณฑ์ปกติ

## 2. ผลการตรวจสอบความเหมาะสมของข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าสถิติ KMO (Kaiser–meyer–olkin) เพื่อวัดความเหมาะสมของชุดข้อมูลตัวอย่างก่อนที่จะนำชุดข้อมูลมาวิเคราะห์องค์ประกอบเพื่อยืนยันความสอดคล้ององค์ประกอบตามทฤษฎีของตัวแปรแต่ละตัวแปรในโมเดล

ตารางที่ 10 ค่า KMO ของตัวแปร

ตัวแปร	KMO
ด้านบริบท (CT)	.773
ด้านปัจจัยนำเข้า (IP)	.843
ด้านกระบวนการ (PC)	.772
ด้านผลผลิต (PD)	.777
การจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME)	.773

จากตารางที่ 10 เมื่อวิเคราะห์ค่า KMO เพื่อหาความเหมาะสมของข้อมูลก่อนนำมาวิเคราะห์ยืนยันความสอดคล้องตามทฤษฎีของแต่ละตัวแปรที่จะนำมาใช้ในการศึกษา จากการวิเคราะห์ตัวแปร ด้านบริบท (CT) ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) ด้านกระบวนการ (PC) ด้านผลผลิต (PD) และการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) พบว่า ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ มีค่า KMO อยู่ในช่วง .773 ถึง .843 ซึ่งหมายความว่าข้อมูลแต่ละรูปแบบมีความเหมาะสม (Field, 2009) และความสัมพันธ์ตัวแปรสังเกตได้ภายในตัวแปรแฝงแต่ละตัว พบว่า ทุกตัวแปรสังเกตได้ในตัวแปรแฝงแต่ละตัวมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีค่า p เท่ากับ .000 ซึ่งแตกต่างจากศูนย์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ทุกตัวแปร ดังนั้นข้อมูลจึงมีความเหมาะสมที่จะนำมาวิเคราะห์โมเดลเชิงยืนยันต่อไป

### 3. ผลการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

การตรวจสอบค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในโมเดล เพื่อพิสูจน์ว่าตัวแปรทุกคู่มีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติการบอกระดับหรือขนาดของความสัมพันธ์ จะใช้ตัวเลขของค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ หากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มีค่าเข้าใกล้ -1 หรือ 1 แสดงถึงการมีความสัมพันธ์กันในระดับสูง แต่หากมีค่าเข้าใกล้ 0 แสดงถึงการมีความสัมพันธ์กันในระดับน้อยหรือไม่มีเลย สำหรับการพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์โดยทั่วไปใช้เกณฑ์ของ Hinkle, William, and Stephen (1998, p. 118)

ค่า r	ระดับของความสัมพันธ์
.90-1.0	มีความสัมพันธ์กันสูงมาก
.70-.90	มีความสัมพันธ์กันในระดับสูง
.50-.70	มีความสัมพันธ์กันในระดับปานกลาง
.30-.50	มีความสัมพันธ์กันในระดับต่ำ
.00-.30	มีความสัมพันธ์กันในระดับต่ำมาก

ตารางที่ 11 เมทริกซ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

	CT	IP	PC	PD	ME
CT	1				
IP	.581**	1			
PC	.459**	.563**	1		
PD	.415**	.484**	.427**	1	
ME	.455**	.441**	.441**	.734**	1

\*\*  $p < 0.01$  (Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed))

จากตารางที่ 11 พบว่า ตัวแปร ด้านบริบท (CT) ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) ด้านกระบวนการ (PC) ด้านผลผลิต (PD) และการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ทุกตัวแปรมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 และไม่มีตัวแปรคู่ใดที่มีค่าความสัมพันธ์อยู่ในระดับความสัมพันธ์กันสูงมาก

เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร พบว่า ด้านบริบท (CT) มีความสัมพันธ์กับ ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) ด้านกระบวนการ (PC) ด้านผลผลิต (PD) และการ



จัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.581, 0.459, 0.415 และ 0.455 ตามลำดับ ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) มีความสัมพันธ์กับด้านกระบวนการ (PC) ด้านผลผลิต (PD) และการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.563, 0.484 และ 0.441 ตามลำดับ ด้านกระบวนการ (PC) มีความสัมพันธ์กับด้านผลผลิต (PD) และการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.427 และ 0.441 ตามลำดับ และสุดท้ายด้านผลผลิต (PD) มีความสัมพันธ์กับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.734 ที่นัยสำคัญระดับ 0.01 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ทั้งหมดอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน (Hinkle et al., 1998, p. 118)

### ตอนที่ 3 การวิเคราะห์โมเดลการวัด (Measurement model) ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา

ผู้วิจัยนำข้อมูลไปวิเคราะห์เพื่อวิเคราะห์หาความสอดคล้องของรูปแบบตามสมมติฐานกับข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ด้วยโมเดลความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นระหว่างตัวแปรแฝงและตัวแปรสังเกตได้ของทั้งตัวแปรภายนอกและภายในด้วยการวิเคราะห์ข้อมูล 2 วิธี คือ การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory factor analysis) และวิเคราะห์สัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path analysis) การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรนั้น เป็นการวิเคราะห์องค์ประกอบของตัวแปรแฝงที่ไม่สามารถสังเกตได้ด้วยการวัดจากองค์ประกอบของตัวแปรที่สังเกตได้ ส่วนการวิเคราะห์สัมประสิทธิ์เส้นทางนั้น ทำให้ได้ค่าสถิติที่ช่วยให้ทราบค่าน้ำหนักของตัวแปรที่สังเกตได้ที่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรแฝงที่ใช้ในการวัดระดับความคิดเห็นตามทฤษฎีและจะสามารถเปรียบเทียบความสำคัญของตัวแปรสังเกตได้ว่าตัวแปรใดใช้วัดตัวแปรแฝงได้ดีที่สุดในงานวิจัยชิ้นนี้มีตัวแปรแฝงทั้งหมด 5 ตัว ได้แก่ ด้านบริบท (CT) ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) ด้านกระบวนการ (PC) ด้านผลผลิต (PD) และการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา

#### 1. ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรด้านบริบท (CT)

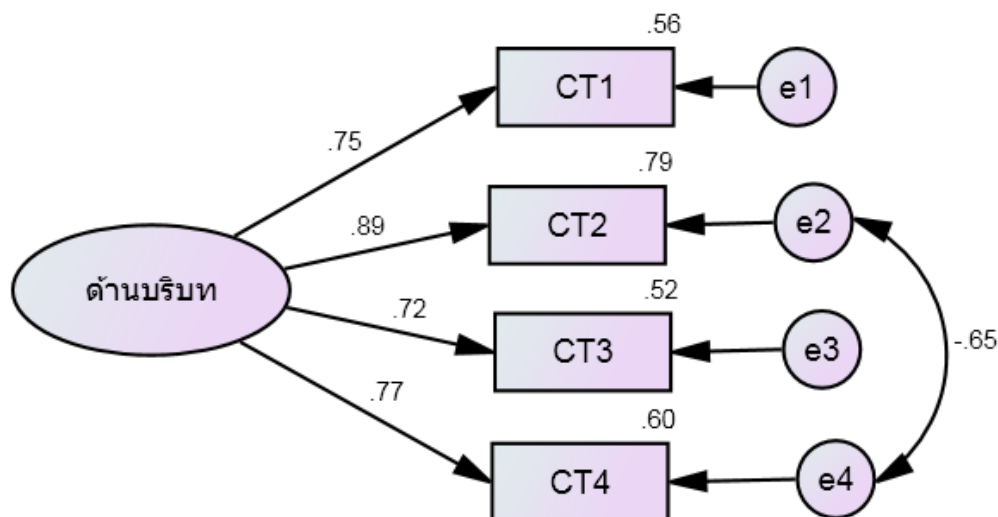
การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันในโมเดลการวัดที่เป็นตัวแปรแฝงด้านบริบท(CT) สามารถวัดได้ด้วยตัวแปรที่สังเกตได้ 4 ตัวแปร ได้แก่ มีความสอดคล้องกับความต้องการ (CT1) มีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ (CT2) มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิต (CT3) และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุได้ (CT4) โดยการประเมินความสอดคล้องของ

รูปแบบตัวแปรเชิงยืนยันใช้โปรแกรมสำเร็จรูปวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory factor analysis) แล้ววิเคราะห์ค่าสถิติที่ได้ด้วยวิธีประเมินความสอดคล้องตามแนวคิดของ Hu and Bentler (1999) ค่าสถิติปรากฏในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรด้านบริบท (CT)

ดัชนีความสอดคล้อง	ค่าสถิติ
Chi-square ( $\chi^2$ )	2.957
Degree of freedom (df)	1
Probability level	.085
$\chi^2/df$ (CMIN/DF)	2.957
Goodness-of-fit index (GFI)	.998
Adjusted Goodness-of-fit index (AGFI)	.978
Root mean squared error of approximate residual (RMSEA)	.054

จากตารางที่ 12 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบตัวแปรด้านบริบท (CT) พบว่า ข้อมูลเชิงประจักษ์มีความสอดคล้องตามทฤษฎี โดยพิจารณาจากค่าสถิติ Chi-square เท่ากับ 2.957 ค่าองศาอิสระเท่ากับ 1 คำนัยสำคัญทางสถิติของความสอดคล้องเท่ากับ .085 ค่า  $\chi^2/df$  เท่ากับ 2.957 และมีค่า GFI เท่ากับ .998 ค่า AGFI เท่ากับ 0.978 และค่า RMSEA เท่ากับ 0.054 ต่อจากนั้นจึงตรวจสอบค่าค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแปรสังเกตได้ ดังภาพที่ 11



ภาพที่ 9 การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบปัจจัยด้านบริบท (CT)

ตารางที่ 13 ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ และสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแปรด้านบริบท (CT)

องค์ประกอบ	ค่าสัมประสิทธิ์ เส้นทาง	สัมประสิทธิ์ การพยากรณ์
มีความสอดคล้องกับความต้องการ (CT1)	.75	.56
มีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ (CT2)	.89	.79
มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิต (CT3)	.72	.52
แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุได้ (CT4)	.77	.60

\*\*  $p < .01$

จากตารางที่ 13 เมื่อพิจารณาจากน้ำหนักปัจจัย (Factor loading) ที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ในรูปแบบ มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และมีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ของแต่ละปัจจัย ซึ่งเป็นค่าที่บอกสัดส่วนความแปรปรวนระหว่างตัวแปรสังเกตได้กับปัจจัยร่วม (Communalities) ปรากฏว่า บริบทด้านมีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ (CT2) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) มากที่สุดคือ 0.79 ซึ่งหมายความว่า บริบทด้านมีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ (CT2)

สามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรด้านบริบท (CT) ได้มากที่สุด คือ ร้อยละ 79 การแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุได้ (CT4) การมีความสอดคล้องกับความต้องการ (CT1) และ การมีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิต (CT3) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.60, 0.56 และ 0.52 ตามลำดับ

จากการพิจารณาตัวประกอบสำคัญของตัวแปรสังเกตได้ของปัจจัยด้านบริบท (CT) ทั้ง 4 ตัวแปรย่อย ผลปรากฏว่าตัวแปรสังเกตได้ที่อธิบายปัจจัยด้านบริบท (CT) เรียงตามลำดับ คือ มีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ (CT2) การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุได้ (CT4) มีความสอดคล้องกับความต้องการ (CT1) และ มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิต (CT3) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.89, 0.77, 0.75 และ 0.72 ตามลำดับ

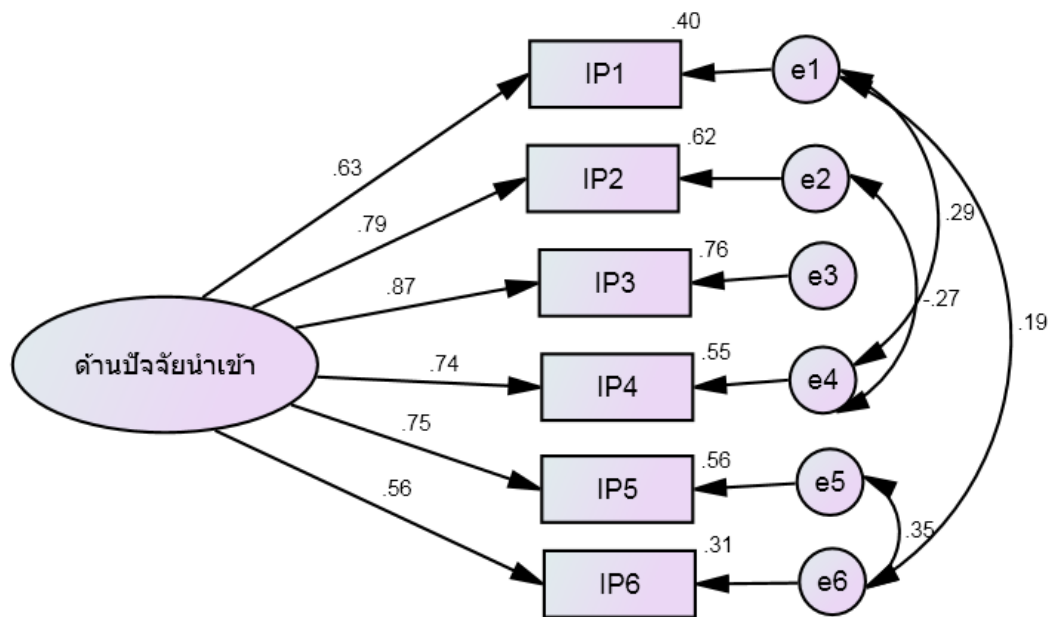
## 2. ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรปัจจัยนำเข้า (IP)

การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรแฝงสมรรถนะองค์การ สามารถวัดได้ ตัวแปรสังเกตได้ 5 ตัวแปร ได้แก่ ด้านเจ้าหน้าที่มีความรู้ความสามารถในการให้บริการ (IP1) มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการ (IP2) มีการแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน (IP3) เจ้าหน้าที่ที่ให้บริการมีความรู้ (IP4) ขั้นตอนให้บริการมีความชัดเจน (IP5) และสถานที่ให้บริการ มีความเหมาะสมและสะดวกในการเดินทาง (IP6) การประเมินความสอดคล้องของรูปแบบตัวแปร เชิงยืนยันใช้โปรแกรมสำเร็จรูปวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory factor analysis) แล้ววิเคราะห์ค่าสถิติที่ได้ด้วยวิธีประเมินความสอดคล้องตามแนวคิดของ Hu and Bentler (1999)

### ตารางที่ 14 การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรปัจจัยนำเข้า (IP)

ดัชนีความสอดคล้อง	ค่าสถิติ
Chi-square ( $\chi^2$ )	7.883
Degree of freedom (df)	5
Probability level	.163
$\chi^2$ / df (CMIN/ DF)	1.577
Goodness-of-fit index (GFI)	.996
Adjusted Goodness-of-fit index (AGFI)	.984
Root mean squared error of approximate residual (RMSEA)	.029

จากตารางที่ 14 ผลการวิเคราะห์หองค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบตัวแปรปัจจัยนำเข้า (IP) พบว่า ข้อมูลเชิงประจักษ์มีความสอดคล้องตามทฤษฎี โดยพิจารณาจากค่าสถิติจากโปรแกรมสถิติสำเร็จรูป โดยค่า Chi-square มีค่าเท่ากับ 7.883 ค่าองศาอิสระเท่ากับ 5 ค่านัยสำคัญทางสถิติของความสอดคล้องเท่ากับ 1.63 มีค่า GFI เท่ากับ .996 ค่า AGFI เท่ากับ .984 และค่า RMSEA เท่ากับ 0.29 จากนั้นจึงตรวจสอบค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรสังเกตได้



ภาพที่ 10 การวิเคราะห์หองค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบด้านปัจจัยนำเข้า (IP)

ตารางที่ 15 ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์และสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแปรด้านปัจจัยนำเข้า (IP)

องค์ประกอบ	ค่าสัมประสิทธิ์ เส้นทาง	สัมประสิทธิ์ การพยากรณ์
เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการให้บริการ (IP1)	.63	.40
มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการ (IP2)	.79	.62
มีการแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน (IP3)	.87	.76
เจ้าหน้าที่ ที่ให้บริการมีความรู้ (IP4)	.74	.55
ขั้นตอนให้บริการมีความชัดเจน (IP5)	.75	.56
สถานที่ให้บริการ มีความเหมาะสมและสะดวกในการ เดินทาง(IP6)	.56	.31

\*\* p &lt; .01

จากตารางที่ 15 เมื่อพิจารณาจากน้ำหนักปัจจัย ที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ในรูปแบบมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และมีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ของแต่ละปัจจัยซึ่งเป็นค่าที่บอกสัดส่วนความแปรปรวนระหว่างตัวแปรสังเกตได้กับปัจจัยร่วม ปรากฏว่า การแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน (IP3) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) มากที่สุด คือ 0.76 ซึ่งหมายถึงสมรรถนะด้านกระบวนการ สามารถทำนายได้มากที่สุด คือ ร้อยละ 76 รองลงมา คือ มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการ (IP2) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.62 ขั้นตอนให้บริการมีความชัดเจน (IP5) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.56 เจ้าหน้าที่ที่ให้บริการมีความรู้ (IP4) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.55 เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการให้บริการ (IP1) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.40 และสถานที่ให้บริการ มีความเหมาะสมและสะดวกในการเดินทาง (IP6) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.31ตามลำดับ

จากการพิจารณาตัวประกอบสำคัญของตัวแปรสังเกตได้ของปัจจัยนำเข้า (IP) ทั้ง 5 ตัวแปร ผล ปรากฏว่าตัวแปรประกอบที่อธิบายปัจจัยสมรรถนะองค์การ เรียงตามลำดับ คือ มีการแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน(IP3)มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.87 มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการ (IP2) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากับ 0.79 ขั้นตอนให้บริการมีความชัดเจน (IP5) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากับ 0.75 เจ้าหน้าที่ที่ให้บริการมีความรู้ (IP4) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากับ 0.74 เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการให้บริการ (IP1)

มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากับ 0.63 และสถานที่ให้บริการ มีความเหมาะสมและสะดวกในการเดินทาง(IP6) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.56 ตามลำดับ

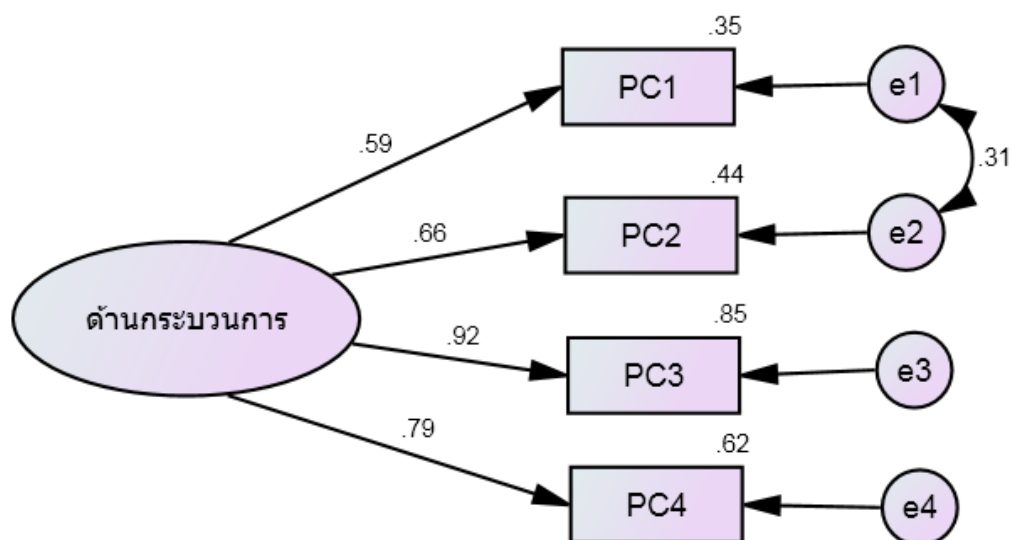
### 3. ผลการวิเคราะห์หองค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรด้านกระบวนการ (PC)

การวิเคราะห์หองค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรแฝงด้านกระบวนการ (PC) สามารถวัดตัวแปรสังเกตได้ 4 ตัวแปร ได้แก่ บุคลากรให้บริการด้วยความรวดเร็วและตรงเวลา (PC1) เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความเป็นมิตร (PC2) เจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการ (PC3) และเจ้าหน้าที่ให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเป็นธรรม (PC4) แล้วจึงประเมินหาความสอดคล้องของรูปแบบตัวแปรเชิงยืนยันจากค่าสถิติที่ได้ ซึ่งปรากฏในตารางที่ 16

ตารางที่ 16 การวิเคราะห์หองค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรด้านกระบวนการ (PC)

ดัชนีความสอดคล้อง	ค่าสถิติ
Chi-square ( $\chi^2$ )	.104
Degree of freedom (df)	1
Probability level	.747
$\chi^2$ / df (CMIN/ DF)	.104
Goodness-of-fit index (GFI)	1.000
Adjusted Goodness-of-fit index (AGFI)	.999
Root mean squared error of approximate residual (RMSEA)	0.000

จากตารางที่ 16 ผลการวิเคราะห์หองค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบตัวแปรด้านกระบวนการ (PC) พบว่า ข้อมูลเชิงประจักษ์มีความสอดคล้องตามทฤษฎี โดยพิจารณาจากค่าสถิติ Chi-square เท่ากับ 0.104 ค่าองศาอิสระเท่ากับ 1 ค่านัยสำคัญทางสถิติของความสอดคล้องเท่ากับ 0.747 ค่า  $\chi^2$ / df เท่ากับ 0.104 และมีค่า GFI เท่ากับ 1.00 ค่า AGFI เท่ากับ 0.999 และค่า RMSEA เท่ากับ 0.000 ต่อจากนั้นจึงตรวจสอบค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแปรสังเกตได้ ดังภาพที่ 11



ภาพที่ 11 การวิเคราะห์หองค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบปัจจัยด้านกระบวนการ (PC)

ตารางที่ 17 ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์และสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแปรด้านกระบวนการ (PC)

องค์ประกอบ	ค่าสัมประสิทธิ์ เส้นทาง	สัมประสิทธิ์ การพยากรณ์
บุคคลากรให้การบริการด้วยความรวดเร็วและตรงเวลา (PC1)	.59	.35
เจ้าหน้าที่ให้การบริการด้วยความเป็นมิตร (PC2)	.66	.44
เจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการ (PC3)	.92	.85
เจ้าหน้าที่ให้การบริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเป็นธรรม (PC4)	.79	.62

\*\*  $p < .01$

จากตารางที่ 17 เมื่อพิจารณาจากค่าน้ำหนักปัจจัยที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ในรูปแบบมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และมีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ของแต่ละปัจจัยซึ่งเป็นค่าที่บอกสัดส่วนความแปรปรวนระหว่างตัวแปรสังเกตได้กับปัจจัยร่วม พบว่า ตัวแปรเจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการ (PC3) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) มากที่สุด คือ 0.85



ซึ่งหมายถึง ตัวแปรเจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการ (PC3) สามารถทำนายได้มากที่สุด คือ ร้อยละ 85 รองลงมา คือ ตัวแปรเจ้าหน้าที่ให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเป็นธรรม (PC4) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.62 ตัวแปร เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความเป็นมิตร (PC2) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.44 และตัวแปร บุคลากรให้บริการด้วยความรวดเร็วและตรงเวลา (PC1) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.35 ตามลำดับ

จากการพิจารณาตัวประกอบของตัวแปรสังเกตได้ของตัวแปรด้านกระบวนการ (PC) ทั้ง 4 ตัวแปร ผลปรากฏว่าตัวแปรประกอบที่อธิบายปัจจัยด้านกระบวนการ (PC) เรียงตามลำดับ คือ ตัวแปรเจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการ (PC3) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากับ 0.92 รองลงมาคือ ตัวแปรเจ้าหน้าที่ให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเป็นธรรม (PC4) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากับ 0.79 ตัวแปรเจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความเป็นมิตร (PC2) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากับ 0.66 และตัวแปรบุคลากรให้บริการด้วยความรวดเร็วและตรงเวลา (PC1) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.59 ตามลำดับ

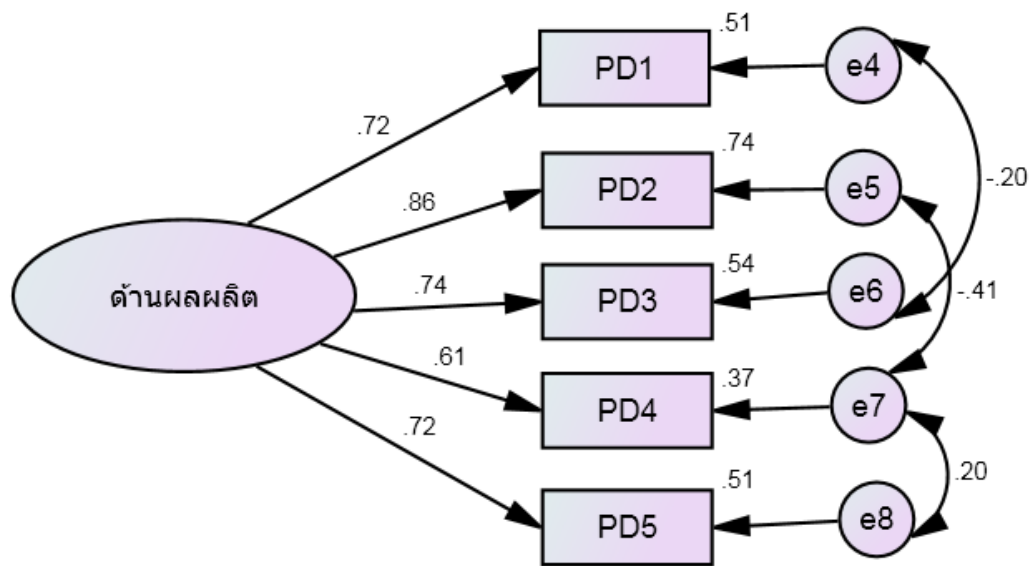
#### 4. ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรด้านผลผลิต (PD)

การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรแฝงด้านผลผลิต (PD) สามารถวัดตัวแปรสังเกตได้ 5 ตัวแปร ได้แก่ ด้านทำให้ภาคภูมิใจและเห็นคุณค่าในตนเอง (PD1) มีความสัมพันธ์ทางสังคมกับคนรอบข้างได้ดีขึ้น (PD2) เปิดโอกาสให้ได้มีการร่วมกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกับคนอื่น (PD3) ทำให้มีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (PD4) และทำให้รู้สึกดีต่อชุมชนที่อยู่อาศัย (PD5)

ตารางที่ 18 การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรด้านผลผลิต (PD)

ดัชนีความสอดคล้อง	ค่าสถิติ
Chi-square ( $\chi^2$ )	2.009
Degree of freedom (df)	2
Probability level	.366
$\chi^2$ / df (CMIN/ DF)	1.005
Goodness-of-fit index (GFI)	.999
Adjusted Goodness-of-fit index (AGFI)	.991
Root mean squared error of approximate residual (RMSEA)	0.003

จากตารางที่ 18 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบตัวแปรด้านผลผลิต (PD) พบว่า ข้อมูลเชิงประจักษ์มีความสอดคล้องตามทฤษฎี โดยพิจารณาจากค่าสถิติจากโปรแกรมสถิติสำเร็จรูป ค่า Chi-square มีค่าเท่ากับ 2.009 ค่าองศาอิสระเท่ากับ 2 ค่านัยสำคัญทางสถิติของความสอดคล้องเท่ากับ 0.366 ค่า GFI มีค่าเท่ากับ 0.999 ค่า AGFI เท่ากับ 0.991 และค่า RMSEA เท่ากับ 0.003 จากนั้นจึงตรวจสอบค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรสังเกตได้ ดังภาพที่ 12



ภาพที่ 12 การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบปัจจัยด้านผลผลิต (PD)

ตารางที่ 19 ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์และสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแปรด้านผลผลิต (PD)

องค์ประกอบ	ค่าสัมประสิทธิ์ เส้นทาง	สัมประสิทธิ์ การพยากรณ์
ทำให้ภาคภูมิใจและเห็นคุณค่าในตนเอง (PD1)	.72	.51
มีความสัมพันธ์ทางสังคมกับคนรอบข้างได้ดีขึ้น (PD2)	.86	.74
เปิดโอกาสให้ได้มีการรวมกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกับ คนอื่น (PD3)	.74	.54
ทำให้มีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (PD4)	.61	.37
ทำให้รู้สึกดี ต่อชุมชนที่อยู่อาศัย (PD5)	.72	.51

\*\* p &lt; .01

จากตารางที่ 19 เมื่อพิจารณาจากน้ำหนักปัจจัย ที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ในรูปแบบมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และมีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ของแต่ละปัจจัยซึ่งเป็นค่าที่บอกสัดส่วนความแปรปรวนระหว่างตัวแปรสังเกตได้กับปัจจัยร่วม ปรากฏว่า ตัวแปรการมีความสัมพันธ์ทางสังคมกับคนรอบข้างได้ดีขึ้น (PD2) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) มากที่สุด คือ 0.74 ซึ่งหมายถึง ตัวแปรการมีความสัมพันธ์ทางสังคมกับคนรอบข้างได้ดีขึ้น (PD2) สามารถทำนายได้มากที่สุด คือ ร้อยละ 74 รองลงมาคือ เปิดโอกาสให้ได้มีการรวมกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกับคนอื่น (PD3) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.54 การทำให้ภาคภูมิใจและเห็นคุณค่าในตนเอง (PD1) และการทำให้รู้สึกดี ต่อชุมชนที่อยู่อาศัย (PD5) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากันคือ เท่ากับ 0.51 และการทำให้มีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (PD4) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.37 ตามลำดับ

จากการพิจารณาตัวประกอบของตัวแปรสังเกตได้ของตัวแปรด้านผลผลิต (PD) ทั้ง 5 ตัวแปร ผลปรากฏว่าตัวแปรประกอบที่อธิบายปัจจัยด้านผลผลิต (PD) เรียงตามลำดับ คือ มีความสัมพันธ์ทางสังคมกับคนรอบข้างได้ดีขึ้น (PD2) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.86 คือ เปิดโอกาสให้ได้มีการรวมกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกับคนอื่น (PD3) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.74 การทำให้ภาคภูมิใจและเห็นคุณค่าในตนเอง (PD1) และการทำให้รู้สึกดีต่อชุมชนที่อยู่อาศัย (PD5) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากันคือเท่ากับ 0.72 และทำให้มีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (PD4) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.61 ตามลำดับ

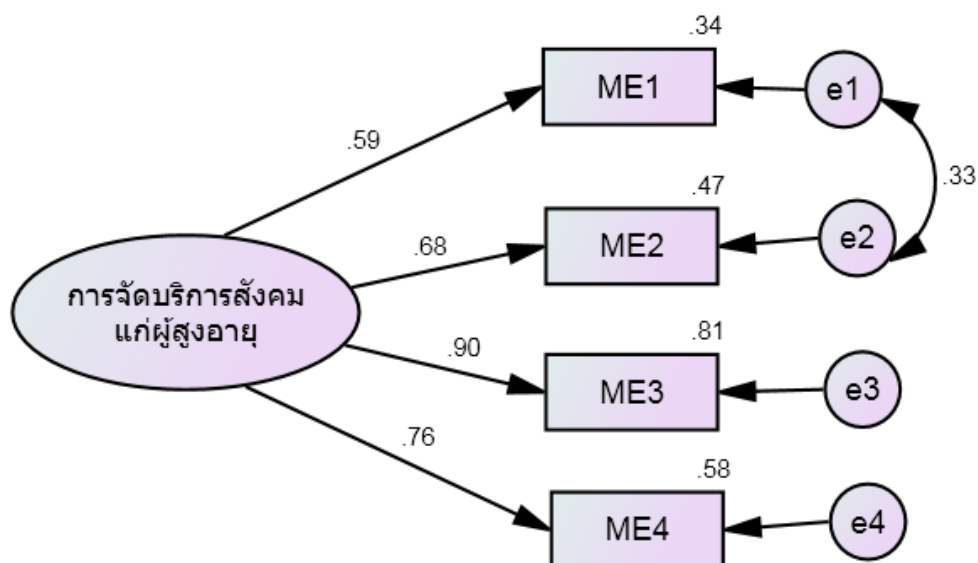
5. ผลการวิเคราะห์ห้วงค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

การวิเคราะห์ห้วงค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรแฝงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) สามารถวัด ตัวแปรสังเกตได้ 4 ตัวแปร ได้แก่ ด้านความพึงพอใจในการจัดการโครงการ (ME1) การเป็นโครงการที่มีประโยชน์ (ME2)

ตารางที่ 20 การวิเคราะห์ห้วงค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

ดัชนีความสอดคล้อง	ค่าสถิติ
Chi-square ( $\chi^2$ )	.786
Degree of freedom (df)	1
Probability level	.375
$\chi^2$ / df (CMIN/ DF)	.786
Goodness-of-fit index (GFI)	.999
Adjusted Goodness-of-fit index (AGFI)	.994
Root mean squared error of approximate residual (RMSEA)	0.000

จากตารางที่ 20 ผลการวิเคราะห์ห้วงค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบปัจจัยการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส พบว่า การจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยพิจารณาจากค่าสถิติ Chi-square เท่ากับ 0.786 ค่าองศาอิสระเท่ากับ 1 ค่านัยสำคัญทางสถิติของความสอดคล้องเท่ากับ 0.375 ค่า  $\chi^2$ / df เท่ากับ 0.786 และมีค่า GFI เท่ากับ 0.999 ค่า AGFI เท่ากับ 0.994 และค่า RMSEA เท่ากับ 0.000



ภาพที่ 13 การวิเคราะห์หองค์ประกอบเชิงยืนยันของรูปแบบปัจจัยการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

ตารางที่ 21 ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์และสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแปรการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

องค์ประกอบ	ค่าสัมประสิทธิ์ เส้นทาง	สัมประสิทธิ์ การพยากรณ์
ความพึงพอใจในการจัดการโครงการ (ME1)	.59	.34
เป็นโครงการที่มีประโยชน์ (ME2)	.68	.47
เป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ (ME3)	.80	.81
ปัจจัยการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME)	.76	.58

\*\*  $p < .01$

จากตารางที่ 21 เมื่อพิจารณาจากน้ำหนักปัจจัย ที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ในรูปแบบมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และมีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ของแต่ละปัจจัยซึ่งเป็นค่าที่บอกสัดส่วนความแปรปรวนระหว่างตัวแปรสังเกตได้กับปัจจัยร่วม ปรากฏว่า ตัวแปรการเพิ่มโอกาสในการ

เข้าถึงสวัสดิการของรัฐ (ME3) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) มากที่สุด คือ 0.81 ซึ่งหมายถึง ตัวแปรการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ (ME3) สามารถทำนายปัจจัยการจัดบริการ สังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ได้มากที่สุด คือ ร้อยละ 81 รองลงมาคือ ปัจจัยการจัดบริการสังคมแก่ ผู้สูงอายุ (ME) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.58 เป็นโครงการที่มีประโยชน์ (ME2) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.47 และความพึงพอใจในการจัดการโครงการ (ME1) มีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.34 ตามลำดับ

จากการพิจารณาตัวประกอบของตัวแปรสังเกตได้ของตัวแปรการจัดบริการสังคม แก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสทั้ง 4 ตัวแปร ผลปรากฏว่า ตัวแปรประกอบที่อธิบายปัจจัยการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) เรียงตามลำดับคือ เป็นการ เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ (ME3) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.80 ปัจจัยการ จัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.76 เป็นโครงการที่มีประโยชน์ (ME2) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.68 และความพึงพอใจในการจัดการโครงการ (ME1) มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.59 ตามลำดับ

#### ตอนที่ 4 การวิเคราะห์โมเดลสมการเชิงโครงสร้าง (Structural equation modeling) ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสระหว่างสมมติฐานกับข้อมูล เชิงประจักษ์

1. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าสถิติความสอดคล้องของโมเดลระหว่างสมมติฐาน กับข้อมูลเชิงประจักษ์การวิเคราะห์เส้นทาง (Path analysis) เพื่อหาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของ ตัวแปรแฝงภายนอก (Exogenous variables) และตัวแปรแฝงภายใน (Endogenous variable) การวิเคราะห์สมการเชิงโครงสร้างเพื่อตรวจสอบความตรงของโมเดล และระบุขนาดและลักษณะ อิทธิพลเชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรในโมเดลและลดข้อตกลงเบื้องต้นทางสถิติ การวิเคราะห์ทางสถิติ เพื่อทดสอบว่าโมเดลความสัมพันธ์ของตัวแปรทุกตัวในโมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิง ประจักษ์หรือไม่ โดยตัวแปรแต่ละตัวจะมีอิทธิพลทางตรงและ/ หรือทางอ้อมอย่างไร แสดงผลการ วิเคราะห์ ดังนี้

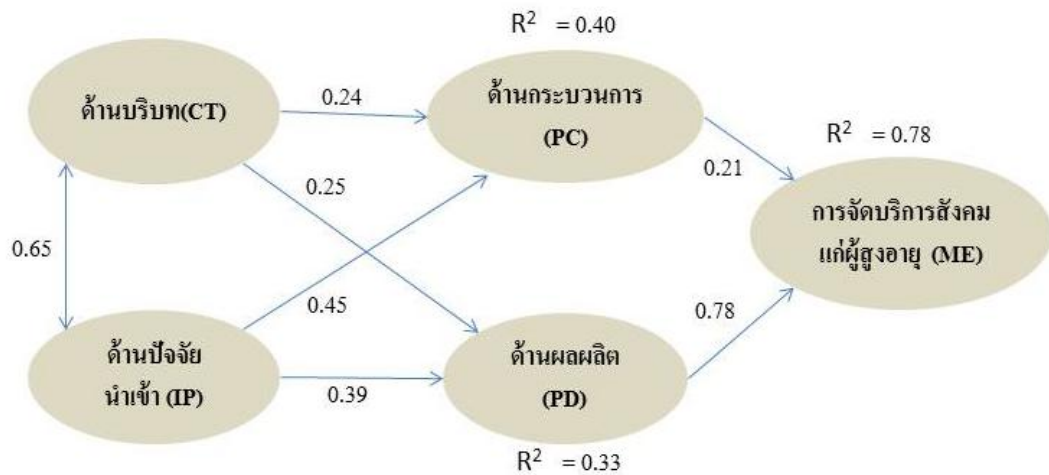
ตารางที่ 22 เปรียบเทียบค่าสถิติความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ระหว่างโมเดลตามสมมติฐาน (Hypothesized model) และโมเดลที่ปรับเปลี่ยน (Modified model)

ดัชนีความสอดคล้อง	โมเดลตามสมมติฐาน		โมเดลที่ปรับเปลี่ยน		ระดับที่ยอมรับ
	ค่าที่ได้	การตัดสินใจ	ค่าที่ได้	การตัดสินใจ	
Chi-square ( $\chi^2$ )	1399.71		615.907		
Degree of freedom (df)	222		191		
Probability level	.000		0.00		
$\chi^2$ / df (CMIN/ DF)	6.305	ไม่สอดคล้อง	3.225	สอดคล้อง	<5
Goodness-of-fit index (GFI)	.838	ไม่สอดคล้อง	.931	สอดคล้อง	> 0.90
Adjusted Goodness-of-fit index (AGFI)	.799	ไม่สอดคล้อง	.900	สอดคล้อง	> 0.90
Comparative Fit Index (CFI)	.865	ไม่สอดคล้อง	.951	สอดคล้อง	> 0.90
Root mean squared error of approximate residual (RMSEA)	.089	ไม่สอดคล้อง	.058	สอดคล้อง	< 0.08

จากตารางที่ 22 ผลการวิเคราะห์ครั้งแรก พบว่า กรอบแนวความคิดที่สร้างขึ้นตามสมมติฐาน (Hypothesized Model) ไม่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยพิจารณาจากค่า Chi-square ( $\chi^2$ ) มีค่าเท่ากับ 1407.97 ค่า  $\chi^2$ / df มีค่า เท่ากับ 6.314 ค่าองศาอิสระเท่ากับ 223 และเมื่อพิจารณาดัชนีความสอดคล้องของโมเดลกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า ค่า GFI เท่ากับ .839 ค่า AGFI เท่ากับ .800 ค่า CFI เท่ากับ .864 และค่า RMSEA เท่ากับ .089

ดังนั้นจึงสรุปว่าโมเดลตามสมมติฐานไม่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ จึงต้องมีการปรับปรุงโมเดลเพื่อให้มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ และเมื่อได้ปรับปรุงโมเดลแล้วพบว่าโมเดลใหม่มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์มากขึ้น แสดงได้จากค่าสถิติที่ได้ โดยพิจารณาจากค่าไคสแควร์ มีค่าเท่ากับ 615.907 ค่า  $\chi^2$ / df เท่ากับ 3.225 ค่าองศาอิสระเท่ากับ 191 และเมื่อพิจารณาดัชนีความสอดคล้องของโมเดลกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า ค่า GFI เท่ากับ .931 ค่า AGFI เท่ากับ .900 ค่า CFI เท่ากับ .951 และค่า RMSEA เท่ากับ .058 โดยหลังจากการ

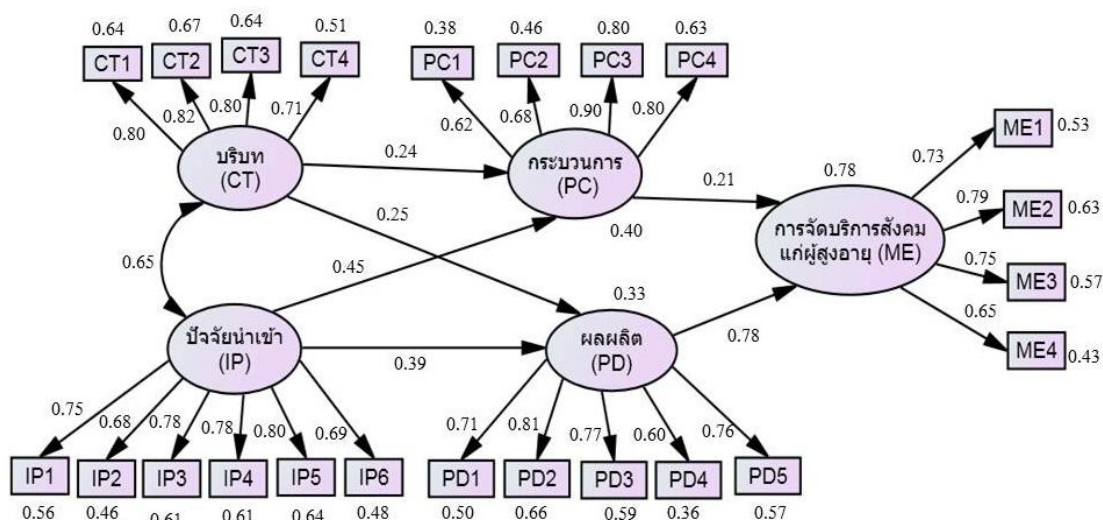
ปรับปรุงโมเดลแล้ว โมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ดีขึ้นจึงสรุปว่ากรอบแนวคิดการวิจัยที่สร้างตามสมมติฐานสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ดังภาพที่ 14



$P < .01$

ภาพที่ 14 โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสจากการตรวจสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์





Chi-square ( $\chi^2$ ) = 615.9, df=191,  $\chi^2/df=3.23$ , GFI=0.931, AGFI=0.900, RMSEA=0.058

ภาพที่ 15 โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่ปรับแล้ว ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส จากการตรวจสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์

2. ผลการวิเคราะห์อิทธิพลระหว่างตัวแปรรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

ตารางที่ 23 ค่าสถิติวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรของโมเดลสมการเชิงโครงสร้าง

Parameter	Regression estimate	S.E.	C.R.	P	Standardized regression weight
PD <--- IP	.310	.043	7.204	.000**	.388
PC <--- CT	.196	.041	4.734	.000**	.243
PC <--- IP	.333	.041	8.095	.000**	.448
PD <--- CT	.214	.044	4.812	.000**	.246
ME <--- PC	.228	.038	6.077	.000**	.209
ME <--- PD	.797	.053	14.937	.000**	.783

\*\* p <.01

จากตารางที่ 23 กำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 พบว่าตัวแปรส่วนใหญ่มีอิทธิพลต่อกัน เช่น ปัจจัยนำเข้า (IP) มีอิทธิพลโดยตรงทางบวกกับผลผลิต (PD) โดยมีค่า CR เท่ากับ 7.204 มีค่า SE เท่ากับ .043,  $p < .01$

การวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ (Path coefficient) ซึ่งประกอบด้วย อิทธิพลทางตรง (Direct effect: DE) อิทธิพลทางอ้อม (Indirect effect: IE) และอิทธิพลรวม (Total effect: TE) ในการวิเคราะห์โมเดลเชิงสาเหตุ ผู้วิจัยจะสามารถประมาณค่าอิทธิพลทางตรงได้จากการประมาณค่าพารามิเตอร์ในสมการถดถอยตามสมการโครงสร้างของโมเดล แล้วนำค่าอิทธิพลทางตรงนั้นมาประมาณค่าอิทธิพลทางอ้อม ส่วนอิทธิพลรวมและอิทธิพลที่ยืมมาได้จากการหาผลคูณของอิทธิพลทางตรง แต่ในการวิเคราะห์โมเดลเชิงสาเหตุนั้นเพียงแต่ประมาณค่าสหสัมพันธ์จากอิทธิพลทางตรงและอิทธิพลทางอ้อมเท่านั้น ไม่รวมความสัมพัทธ์ที่ยืมและอิทธิพลรวมเฉพาะถ้าโมเดลแสดงอิทธิพลมีความตรงและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเป็นความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลจริง ค่าความสัมพันธ์ที่ยืมและอิทธิพลรวมควรจะเป็นศูนย์ ดังนั้น ค่าสหสัมพันธ์จึงสามารถประมาณค่าจากผลบวกของอิทธิพลทางตรงและอิทธิพลทางอ้อมเพียงสองส่วนเท่านั้น

ตารางที่ 24 ค่าสถิติวิเคราะห์เปรียบเทียบเส้นสัมประสิทธิ์เส้นทาง ระหว่างตัวแปรโมเดล

ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา

ตัวแปร	อิทธิพลทางตรง (Direct effect)	อิทธิพลทางอ้อม (Indirect effect)	อิทธิพลรวม (Total effect)
CT --> PC	.243	-	.243
CT --> PD	.246	-	.246
IP --> PC	.448	-	.448
IP --> PD	.388	-	.388
PC --> ME	.209	-	.209
PD --> ME	.783	-	.783
CT --> PC --> ME	-	.051	.051
CT --> PD --> ME	-	.193	.193
CT --> ME	-	.244	.244

ตารางที่ 24 (ต่อ)

ตัวแปร	อิทธิพลทางตรง (Direct effect)	อิทธิพลทางอ้อม (Indirect effect)	อิทธิพลรวม (Total effect)
IP --> PC --> ME	-	.094	.094
IP --> PD --> ME	-	.265	.265
IP --> ME		.359	.359

\*\*p < .01

จากตารางที่ 24

ด้านบริบท (CT) มีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการ (PC) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) เท่ากับ 0.243

ด้านบริบท (CT) มีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิต (PD) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) เท่ากับ 0.246

ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) มีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการ (PC) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) เท่ากับ 0.448

ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) มีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิต (PD) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) เท่ากับ 0.388

ด้านกระบวนการ (PC) มีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) เท่ากับ 0.209

ด้านผลผลิต (PD) มีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) เท่ากับ 0.783

ด้านบริบท (CT) มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการ (PC) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) เท่ากับ 0.051

ด้านบริบท (CT) มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านด้านผลผลิต (PD) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) เท่ากับ 0.193

ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการ (PC) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) เท่ากับ 0.094

ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านผ่านด้านผลผลิต (PD) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) เท่ากับ 0.265

ด้านบริบท (CT) ไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสแต่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการ (PC) และด้านผลผลิต (PD) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) รวมกันเท่ากับ 0.244 และ ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) ไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสแต่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการ (PC) และด้านผลผลิต (PD) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) รวมกันเท่ากับ 0.359

### 3. ผลการสอบสมมติฐาน

**ด้านบริบทมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านปัจจัยนำเข้าของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส**

#### สมมติฐานทางสถิติที่ 1

$H_0$ : ด้านบริบทไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อด้านปัจจัยนำเข้าของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

$H_1$ : ด้านบริบทมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านปัจจัยนำเข้าของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

ผลการวิเคราะห์ทางสถิติจากภาพที่ 15 ถึงแม้ด้านบริบทจะมีความสัมพันธ์กับด้านปัจจัยนำเข้า อย่างไรก็ตาม ด้านบริบทไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อด้านปัจจัยนำเข้าของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส จึงปฏิเสธ  $H_1$

#### สมมติฐานทางสถิติที่ 2

$H_0$ : ด้านบริบทไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

$H_1$ : ด้านบริบทมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

ผลการวิเคราะห์ทางสถิติจากตารางที่ 22 ด้านบริบทมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) เท่ากับ .196 ( $t = 4.734, p < .01$ ) ดังนั้นจึงยอมรับ  $H_1$

### สมมติฐานทางสถิติที่ 3

$H_0$ : ด้านบริบทไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

$H_1$ : ด้านบริบทมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

ผลการวิเคราะห์ทางสถิติจากตารางที่ 22 ด้านบริบทมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ .214 ( $t = 4.812, p < .01$ ) ดังนั้น จึงยอมรับ  $H_1$

### สมมติฐานทางสถิติที่ 4

$H_0$ : ปัจจัยนำเข้าไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

$H_1$ : ปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

ผลการวิเคราะห์ทางสถิติจากตารางที่ 22 ปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ .333 ( $t = 8.095, p < .01$ ) ดังนั้นจึงยอมรับ  $H_1$

### สมมติฐานทางสถิติที่ 5

$H_0$ : ปัจจัยนำเข้าไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

$H_1$ : ปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

ผลการวิเคราะห์ทางสถิติจากตารางที่ 22 พบว่า ปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากับ .310 ( $t = 7.204, p < .01$ ) ดังนั้นจึงยอมรับ  $H_1$

### สมมติฐานทางสถิติที่ 6

$H_0$ : ด้านกระบวนการไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

$H_1$ : ด้านกระบวนการมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

ผลการวิเคราะห์ทางสถิติจากภาพที่ 15 ด้านกระบวนการไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส จึงปฏิเสธ  $H_1$

### สมมติฐานทางสถิติที่ 7

$H_0$ : ด้านกระบวนการไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

$H_1$ : ด้านกระบวนการมีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

ผลการวิเคราะห์ทางสถิติจากตารางที่ 22 พบว่าด้านกระบวนการมีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากับ .228 ( $t = 6.077, p < .01$ ) ดังนั้นจึงยอมรับ  $H_1$

### สมมติฐานทางสถิติที่ 8

$H_0$ : ด้านผลผลิตไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

$H_1$ : ด้านผลผลิตมีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

ผลการวิเคราะห์ทางสถิติจากตารางที่ 22 พบว่า ด้านผลผลิตมีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากับ .797 ( $t = 14.937, p < .01$ ) ดังนั้นจึงยอมรับ  $H_1$

ด้านบริบทไม่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการ

### สมมติฐานทางสถิติที่ 9

$H_0$ : ด้านบริบทไม่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการ



ผลการวิเคราะห์ทางสถิติจากตารางที่ 22 ด้านปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านผลผลิตอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.265 ดังนั้นจึงยอมรับ  $H_1$

สรุปผลการวิจัยด้วยการวิเคราะห์ทางสถิติ 4 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกวิเคราะห์ค่าสถิติเชิงพรรณนา เพื่อทราบข้อมูลพื้นฐานผู้ให้ความคิดเห็น ด้านเพศ อายุ สถานภาพสมรส เขตที่อยู่ อาศัย ระดับการศึกษา การประกอบอาชีพ การมีหนี้สิน รายได้เฉลี่ยต่อเดือน แหล่งที่มาของรายได้ ความเพียงพอของรายได้กับรายจ่ายต่อเดือน สภาพการอยู่อาศัย จำนวนผู้อาศัยภายในบ้าน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือชมรม การใช้บริการสังคมของผู้สูงอายุ ความต้องการของผู้สูงอายุต่อการจัดบริการสังคม ระดับความพึงพอใจจากการเข้าร่วมการรับบริการทางสังคม และสถานะทางสุขภาพ ต่อมาวิเคราะห์หาความเหมาะสมของข้อมูลก่อนนำข้อมูลไปวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน พบว่า ข้อมูลความมีความเหมาะสมในการนำไปวิเคราะห์ จึงนำข้อมูลไปวิเคราะห์ด้วยโมเดลการวัด เพื่อหาความสอดคล้องขององค์ประกอบเชิงยืนยันด้วยสถิติหาค่าความสอดคล้องของข้อมูลเชิงประจักษ์กับรูปแบบตัวแปรแฝงตามทฤษฎีแต่ละตัว จากการวิเคราะห์พบว่าองค์ประกอบของตัวแปรแฝงทุกตัวตามทฤษฎีมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์เหมาะสมที่จะนำไปวิเคราะห์ด้วยโมเดลสมการเชิงโครงสร้างได้ ผู้วิจัยจึงนำตัวแปรแต่ละตัวมาวิเคราะห์ร่วมกันด้วยการวิเคราะห์โมเดลสมการเชิงโครงสร้างตามกรอบโมเดลสมมติฐานที่ได้จากการสำรวจวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เมื่อทำการวิเคราะห์โมเดลตามสมมติฐานการวิจัยพบว่า โมเดลไม่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ผู้วิจัยจึงได้ทำการปรับแก้โมเดล แล้วจึงวิเคราะห์ค่าสถิติความสอดคล้องใหม่ พบว่า ค่าสถิติที่ได้จากการโมเดลที่ปรับแก้แล้วมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ และจากค่าสถิติโมเดลที่ปรับแก้แล้ว สามารถตอบสมมติฐานการวิจัยว่า ยอมรับสมมติฐานการวิจัยที่ 1-10 รายละเอียดจะนำเสนอในบทสรุป

#### **ข้อค้นพบใหม่คือ**

1. ด้านบริบทมีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการ
2. ด้านบริบทมีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านด้านผลผลิต
3. ด้านปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสผ่านทางด้านกระบวนการ
4. ด้านปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส



## ตอนที่ 5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนราธิวาส

### 1. ผลการสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส

ตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2555-2556 ไม่ได้จัดทำโครงการเนื่องจากว่าได้รับการท้วงติงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ถ้าจะทำโครงการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็จะให้ส่งโครงการไปให้ดูก่อนว่าจัดทำได้หรือไม่ได้ เมื่อส่งไปสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็จะตีกลับ เพราะที่ไม่สามารถที่จะทำได้เนื่องจากว่าโครงการเป็นหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) เพราะทาง พมจ. ไม่ได้โอนภาระงานมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และอีกอย่างหนึ่งก็คือ ในแผนพัฒนาสี่ปีก็ใส่โครงการเกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้ เช่น การฝึกงาน การหารายได้ของผู้สูงอายุ การวางแผนไทยเพื่อช่วยเหลือตัวเอง เมื่อก่อนเป็นแผนพัฒนาสามปี จะมีการทบทวนทุกปีพอมีการเปลี่ยนแปลงก็จะมาใส่ใหม่ทุกปี แต่ตอนนี้เป็นแผนพัฒนาสี่ปีไม่สามารถที่จะเปลี่ยนได้ ถ้าเราจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารต้องเห็นชอบด้วย จะต้องมีการทำประชาคมใหม่ และมีความยุ่งยากมาก และยังไม่มียกย่องสั่งการมาโดยตรง เนื่องจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งว่าไม่ได้เป็นภาระงานที่ถ่ายโอนมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดการกระจายอำนาจของท้องถิ่น เป็นงานที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ ก่อน ปี พ.ศ. 2555-2556 จังหวัดได้ทำโครงการเกี่ยวกับด้านผู้สูงอายุ เด็ก สตรี ในส่วนของนันทนาการ เช่น พาผู้สูงอายุไปทัศนศึกษาดูงานโครงการในลักษณะนี้ ผู้สูงอายุจะชอบมาก จะมีการแย่งกันส่งรายชื่อเข้าร่วมโครงการ มีผู้สูงอายุส่งรายชื่อมามาก จะกระจายให้ครอบคลุมทั้งจังหวัด ตรวจสอบจากเลขบัตรประจำตัวประชาชน ว่ามาจากอำเภอไหน ก็จะกระจายให้ทั่วถึงทุกอำเภอ เรื่องความเหมาะสมกับพื้นที่และวัฒนธรรมไม่มีปัญหา การสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น เช่น องค์กรเอกชนไม่มีจะเป็นเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 100 % ส่วนใหญ่กิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดก็คือ ผู้สูงอายุไปดูงาน ถ้าเป็นกิจกรรมอย่างอื่นในการอบรมก็ต้องใช้เวลาเพราะผู้สูงอายุจะอ้างว่าติดภาระงาน เรื่องสุขภาพอนามัยผู้สูงอายุไม่มีเจ้าหน้าที่สาธารณสุข มีแต่สวัสดิการสังคมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งจะเป็นภาระงานของเทศบาลกับอบต. การทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการบูรณาการร่วมกันกับงานของอบต. และเทศบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบงานของเทศบาลหรืออบต. ให้เทศบาลหรืออบต. จัดการกันเองในพื้นที่ การตั้งงบประมาณว่าจะตั้งเกี่ยวกับโครงการอะไร แต่ส่วนใหญ่ ก็จะไม่เพียงพอ ขึ้นอยู่กับว่าเราได้งบประมาณมามากน้อยเพียงใด แล้วทางจังหวัด

นำมาจัดสรรให้เพียงพอกับโครงการ โครงการของผู้สูงอายุในอนาคตได้มีการนำเสนอโครงการเข้าแผนพัฒนา 4 ปีแล้ว เวลาทำโครงการจะมีการติดตามประเมินผล การประชาสัมพันธ์ให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งส่วนใหญ่ทางจังหวัดจะประสานไปกับหัวหน้าหน่วยงาน หัวหน้ากลุ่มแต่ละอำเภอ แต่ละกลุ่ม การจัดโครงการทำให้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุดีขึ้นมีความรู้ในการรักษาดูแลตัวเอง เป็นการเสริมรายได้ ให้ใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ไปหารายได้

ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการถ่ายโอนงานให้ชัดเจน เพราะผู้ปฏิบัติจะได้ทำงานอย่างสบายใจ ควรจะมีหนังสือออกมาอย่างชัดเจน โครงการต้องมีอยู่ในแผน และบางกรณีมีโครงการในข้อบัญญัติแล้วแต่ปฏิบัติไม่ได้

## 2. ผลการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท)

### ส่วนที่ 1 ประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส

#### 1. การจัดโครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุหรือไม่อย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าโครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ กล่าวคือผู้สูงอายุได้บอกถึงปัญหาที่เกิดขึ้นให้เจ้าหน้าที่รับทราบถึงปัญหานั้น ๆ เพื่อจะได้แก้ไข ผู้สูงอายุบางคนพิการโครงการก็จะมีส่วนช่วยในการทำบัตรคนพิการ ให้มีการประสานงาน ร่วมมือกับ อบต. มีการบริการ จัดโครงการต่าง ๆ เพื่อให้การช่วยเหลือและส่งเสริมแก่ผู้สูงอายุโดยมีการจัดให้มีโรงเรียนผู้สูงอายุ มีการบริการให้ผู้สูงอายุได้คลายเครียด ในการทำกิจกรรมร่วมกัน มีการออกกำลังกายให้ผู้สูงอายุได้ร้องเพลง เล่นกีฬา ส่วนใหญ่จะจัดที่เทศบาล ไม่ได้จัดที่บ้าน

#### 2. การจัดโครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

สอดคล้องกับบริบทพื้นที่หรือไม่อย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่า สอดคล้องกับกับบริบทพื้นที่ ประชาชนในพื้นที่มีความยากจน เจ้าหน้าที่ของ อปท. เข้ามาช่วยเหลือดูแลความเป็นอยู่ด้านสุขภาพมีกิจกรรมผู้นำไทยพุทธ เมื่อเปลี่ยนเป็นกิจกรรมมุสลิมทำให้เข้าถึงได้มาก เป็นการจัดกิจกรรมที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในชุมชนซึ่งมีความสอดคล้อง เพราะผู้สูงอายุอยู่ในชุมชน พื้นที่ในสังคมเมือง ซึ่งส่วนใหญ่ว่างงาน ไม่ได้ทำอะไร ได้รับการเลี้ยงดู ดูแลจากลูก ๆ การจัดโครงการการบริการสังคม เป็นอีกทางที่คอยช่วยเหลือผู้สูงอายุในการพัฒนาและฝึกอาชีพส่งเสริมการมีงานทำ การให้ความรู้ข้อมูลที่สำคัญแก่ผู้สูงอายุ และมีความร่วมมือ มีการตอบรับเป็นอย่างดี ประสบความสำเร็จในส่วนในพื้นที่ที่มีผู้สูงส่วนใหญ่เป็นไทยพุทธรวมกับอิสลาม

3. การจัดโครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องประเพณี วัฒนธรรม หรือไม่อย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่า สอดคล้อง เนื่องจากว่ายังคงมีประเพณีวัฒนธรรม เหมือนเดิมไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดมีการจัดกิจกรรมตามเทศกาลต่าง ๆ มีการจัดโครงการวันอาชูรอสม์พันธ์เป็นกิจกรรมที่ศาสนาอิสลามจะทำเป็นประจำทุก ๆ 1 ปี และยังมี กิจกรรมบรรยายธรรมเกี่ยวกับหลักคำสอนของศาสนาเป็นกิจกรรมที่จัดตั้งมาอย่างยาวนานจากรุ่นสู่รุ่นสอดคล้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุในพื้นที่ ถึงแม้ผู้สูงอายุจะมีไทยพุทธและอิสลาม แต่ในการจัดโครงการบริการสวัสดิการจะมีการรวมกลุ่มด้วยกัน ทำให้ทั้งสองศาสนา มีการพูดคุย พบปะ เกิดความไว้วางใจไม่มีการแบ่งแยกกันระหว่างผู้สูงอายุที่นับถือศาสนาพุทธกับศาสนาอิสลาม

4. ได้รับการสนับสนุนจากผู้สูงอายุหรือไม่อย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่า ได้รับการสนับสนุนและร่วมมือจากผู้สูงอายุเป็นอย่างดีทุกครั้งที่ ทางเทศบาลจัดกิจกรรมผู้สูงอายุจะเข้าร่วมกิจกรรมทุกครั้งแต่ระยะหลัง ๆ เมื่อมีอายุมาก ก็ลำบากต่อการเข้าไปร่วมกิจกรรมผู้สูงอายุสนับสนุนเป็นอย่างดี ผู้สูงอายุดีใจทุกครั้งที่ได้เชิญเข้าร่วมกิจกรรมเพราะจะได้มีกิจกรรมพบปะ การเข้าสังคมกับผู้อื่น แต่ทั้งนี้ผู้สูงอายุที่อายุ 60 ไม่เกิน 80 เพราะถ้าอายุมากจะมีปัญหาด้านสุขภาพ ไม่สามารถเดินทางและเข้าร่วมโครงการไม่ได้ ช่วงนี้ก็มีโครงการสนับสนุนผู้สูงอายุมากขึ้น เพราะรัฐบาลออกกฎหมายและมาตรการให้ผู้สูงอายุมีงานทำ มีศักยภาพมากขึ้น มีการพาไปทัศนศึกษาจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนทุกครั้งเมื่อมีการประชุม

5. กฎ ระเบียบ ที่โครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่ากฎ ระเบียบมีความเหมาะสมสำหรับสำหรับผู้สูงอายุทำให้ผู้สูงอายุอยู่ในกฎกติกาที่มีระเบียบวินัยเหมาะสมกับการจัดบริการเทศบาลเองก็ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐได้มอบหมายเอื้ออำนวยและมีความเหมาะสมเพราะตอนนี้รัฐบาลได้ออก พรบ. และมาตรการต่าง ๆ ในการส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีอายุในช่วย 60-69 ปี ในการพาไปทัศนศึกษาดูงาน เพื่อกลับมาพัฒนาฝีมือในชุมชน เพราะสังคมในปัจจุบันเป็นสังคมผู้สูงอายุ มีผู้สูงอายุเป็นจำนวนมาก ส่วนมากผู้สูงอายุไม่ค่อยมีศักยภาพในการพัฒนาตนเอง

6. ความสามารถของบุคลากรที่ให้บริการในการจัดบริการสังคมเป็นอย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่า บุคลากรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ สามารถดูแลผู้สูงอายุ ได้มีการทำงานเป็นระบบมีขั้นตอนในการทำงานละเอียด รอบคอบบุคลากรมีความชำนาญในการจัดสวัสดิการ การให้บริการแก่ผู้สูงอายุ มีความใส่ใจให้ความสนใจกับผู้สูงอายุเทศบาลก็จะมาลงพื้นที่

7. จำนวนบุคลากรที่ให้บริการในโครงการจัดบริการสังคม มีความพอเพียงหรือไม่  
 ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่า บุคลากรมีความพร้อมเพียงพอจำนวนบุคลากรที่ให้บริการในการจัดโครงการมีเพียงพอต่อจำนวนของผู้สูงอายุแล้วเพราะเขาวางแผนทำงานอยู่ที่เทศบาล ส่วนผู้สูงอายุก็อยู่บ้านรอเบี้ยเลี้ยงชีพของผู้สูงอายุในแต่ละเดือน แต่ส่วนใหญ่บุตรของผู้สูงอายุทำงานในเทศบาลทำให้การบริการทั่วถึงและรวดเร็ว อีกทั้งลูก ๆ รับประทานอาหารเกือบหมด การดูแลก็จะมาจากลูก หลานในการพาไปตรวจสุขภาพเทศบาลบางแห่งจะมีโรงเรียนผู้สูงอายุเทศบาลจะมีการแบ่งหน้าที่กัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

8. สถานที่ อุปกรณ์ เครื่องใช้ต่าง ๆ ที่ใช้ในโครงการจัดบริการสังคม มีความพอเพียงหรือไม่

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าสถานที่ อุปกรณ์เครื่องใช้ต่าง ๆ มีความเพียงพอสามารถขอเบิกอุปกรณ์ที่เทศบาลได้ผู้สูงอายุที่สามารถร่วมกิจกรรมแต่ละครั้งมีจำนวนไม่มาก รวมทั้งสถานที่ที่มีความพร้อม เนื่องจากมีโรงเรียนผู้สูงอายุโดยตรงในการจัดกิจกรรม การให้บริการแก่ผู้สูงอายุเพราะโดยปกติจะจัดบริการโรงเรียนผู้สูงอายุในช่วงเย็นจะมีการออกกำลังกายร่วมกัน มีหลายกิจกรรม

9. บุคลากรให้บริการด้วยความรวดเร็วหรือไม่อย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าบุคลากรมีการทำงานกันอย่างรวดเร็ว ตั้งใจต่อการให้บริการของผู้สูงอายุบุคลากรเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญให้บริการด้วยความรวดเร็วมีการวางแผนในการจัดกิจกรรมแต่ละครั้งบุคลากรให้ความสนใจในการให้บริการดี มีการติดตาม ดูแล ให้บริการด้วยความรวดเร็ว

10. บุคลากรให้บริการอย่างมีคุณภาพหรือไม่อย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าบุคลากรให้บริการอย่างมีคุณภาพให้บริการที่ดีทำงานด้วยความตั้งใจ ให้ความสนใจกับผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการมีการจัดกิจกรรมตามความสามารถของบุคลากร

11. บุคลากรให้บริการมีการเลือกปฏิบัติหรือไม่อย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่า บุคลากรไม่มีการเลือกปฏิบัติ ทุกคนมีความเท่าเทียมกันปฏิบัติอย่างเป็นธรรม มีเทศบาลบางที่ที่มีการเลือกปฏิบัติ และปฏิบัติไม่ทั่วถึงเพราะจะช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีความลำบากยากไร้และผู้สูงอายุที่สะดวกจะไปใช้บริการมากกว่าบุคลากรให้บริการมีการเลือกปฏิบัติบ้างเป็นบางครั้ง บางครั้ง มีการเลือกปฏิบัติ เลือกญาติตนเอง เช่น เวลามีโครงการแจกของก็จะเสนอชื่อญาติพี่น้องหรือพรรคพวกของตนเองเพื่อที่จะให้ได้รับสิ่งของของผู้สูงอายุที่เดือดร้อนจริง ๆ ไม่ได้รับสิ่งของ

12. ช่องทางการประชาสัมพันธ์ มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าช่องทางการประชาสัมพันธ์มีความเหมาะสมกับการกระจายอำนาจโดยผ่านผู้นำชุมชนในการประชาสัมพันธ์ มีการประชาสัมพันธ์ผ่านรถกระจายเสียง ผ่านประธานชุมชนและทางไลน์ มีการประชุมกรรมการแล้วมาบอกต่อชาวบ้าน รวมทั้งมีเสียงตามสาย มีหนังสือถึงบ้าน โทรบอกประธานผู้สูงอายุแล้วประธานผู้สูงอายุจะกระจายข่าวไปยังลูกบ้าน

13. เจ้าหน้าที่มีการติดตาม ดูแล การจัดโครงการบริการสังคมอย่างต่อเนื่องหรือไม่อย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่า เจ้าหน้าที่มีการติดตามดูแลอย่างต่อเนื่องมีการประชุมผ่านประธาน ในส่วนของการติดตามดูแลนั้นยังไม่ต่อเนื่องเพราะบางกิจกรรมไม่ได้จัดขึ้นมานานแล้ว เช่นกิจกรรมบรรยายธรรม มีการติดตามมาตลอดเพราะมีผู้นำชุมชนลงพื้นที่ตลอดอย่างต่อเนื่อง

14. การจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุทำให้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุช่วยทำให้ชีวิตผู้สูงอายุดีขึ้น เนื่องจากผู้สูงอายุไม่สามารถทำงานได้ทำให้มีเงินรายได้ในการซื้อของใช้ในบ้าน ทำให้ช่วยสร้างรายได้แก่ผู้สูงอายุโครงการนี้สร้างอาชีพได้ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นทำให้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุดีขึ้น เพราะมีช่องทางรายรับมาอีกทางหนึ่ง ทำให้ผู้สูงอายุมีความสุข ต่างคนต่างมาร่วมกิจกรรมกัน ได้พบปะพูดคุย จะมีโครงการครอบครัวอบอุ่น ทำให้ผู้สูงอายุสนุก มีรอยยิ้ม ได้แสดง ได้เดิน ได้มีเสียงหัวเราะ รวมทั้งมีโรงเรียนผู้สูงอายุและมีวิทยากรที่ดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ มีการออกกำลังกาย

15. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุอย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่ามีส่วนช่วยดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ เช่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุข กลุ่ม อสม. มีส่วนช่วยดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุช่วยในการให้ข้อมูลข่าวสาร วิธีการดูแลสุขภาพ โดยจะมีทีม อสม. และกรรมการชุมชนเรียกนัดประชุมให้ผู้สูงอายุไปตรวจโรคและฉีดวัคซีนป้องกันโรคต่าง ๆ ที่อนามัย เพราะส่วนใหญ่ผู้สูงอายุจะอยู่ในละแวกอนามัยทำให้การเดินทางสะดวก รวมทั้ง มีทีมของโรงพยาบาล และทีมของ อสม. คอยไปดูแลผู้สูงอายุทุกอาทิตย์ แต่ละชุมชนคละกันไปมีการตรวจสุขภาพเดือนละครั้ง ถ้าผู้สูงอายุติดเตียงทาง อสม.จะไปดูแลถึงบ้าน

16. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ท่านได้มีกร  
ร่วมกลุ่ม และทำกิจกรรมร่วมกับคนอื่นอย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่า มีการร่วมกลุ่มการทำโครงการทำความสะอาดมัสยิดสถานที่  
ใช้ประกอบศาสนกิจของชาวมุสลิมเปิดโอกาสมีการรวมกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกับผู้อื่นเช่น  
กิจกรรมสงกรานต์ที่มีการประชุมกรรมการตลอดในการร่วมแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่าง ๆ  
ในการจัดโครงการ มีการเชิญเข้าร่วมกิจกรรม ทำให้ได้พบปะผู้สูงอายุ ได้พูดคุย สอบถามปัญหา  
ชีวิตความเป็นอยู่

17. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยทำให้ท่านมีความรู้สึก  
ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่ามีความปลอดภัยในการดำรงชีวิตเพราะในบ้านเมืองมี  
กฎหมายอย่างชัดเจน ใครทำผิดก็ต้องได้รับโทษตามกฎหมายกำหนดไว้มีเจ้าหน้าที่คอยอำนวยความสะดวก  
ความสะอาดให้บริการการจัดบริการสังคมของเทศบาลช่วยให้ผู้สูงอายุรู้สึกปลอดภัย  
เพราะมีการดูแลในส่วนของเบี้ยยังชีพที่อยู่ในสถานที่ปลอดภัย ทำให้ผู้สูงอายุมีความสะดวกสบาย  
เกิดความไว้วางใจในการจัดโครงการบริการสวัสดิการของรัฐ ผู้สูงอายุมีการทำขนม ของหวาน  
ให้ลูกหลานไปขายในตลาด ทำให้มีรายได้ในการเลี้ยงชีพ

18. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ท่านรู้สึกดีต่อชุมชน  
ที่อยู่อาศัยอย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่า มีความรู้สึกดีสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนด้วยตนเอง ถ้าไม่มี  
โครงการดี ๆ ชุมชนก็ต้องเดือดร้อนรู้สึกดีต่อชุมชนเพราะมีการอำนวยความสะดวก รู้สึกดี  
ที่ผู้สูงอายุภายในชุมชนมีรายได้จากเบี้ยยังชีพและยังได้ทำกิจกรรมร่วมกัน เป็นการสร้าง  
ความสัมพันธ์ที่ดีของคนในชุมชนอีกด้วย

19. ท่านมีความพึงพอใจในการจัดโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่  
อย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่ามีความพอใจในการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุผู้สูงอายุ  
ได้มีส่วนร่วมการจัดทำโครงการมีการจัดโครงการบริการสวัสดิการบริการของผู้สูงอายุ  
มีการเรียกผู้สูงอายุเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับการให้ความรู้สุขภาพที่อนามัย

20. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเพิ่มโอกาสในการ  
เข้าถึงสวัสดิการของรัฐหรือไม่อย่างไร

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นการเพิ่มโอกาสในการรับรู้ข่าวสารการทำงาน กิจกรรม  
หรือสวัสดิการของรัฐโดยผ่านสื่อต่าง ๆ และเพิ่มโอกาสทำให้ผู้สูงอายุเข้าใจเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ

มากขึ้นการจัดบริการสังคมของผู้สูงอายุที่เทศบาลจัดขึ้นเป็นการเพิ่มโอกาสให้รู้ถึงสวัสดิการของรัฐ เพราะช่องทางการประชาสัมพันธ์และที่มาของเงินเบี้ยยังชีพเพิ่มโอกาสเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการพัฒนาฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุที่ยากไร้และ

## ส่วนที่ 2 แนวทางการแก้ไขปัญหาในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนราธิวาส

### 1. การเข้ารับบริการสังคมของท่าน มีปัญหา และอุปสรรคอะไรบ้าง

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าไม่มีปัญหาสำหรับการเข้ารับบริการไม่มีอุปสรรคเพราะ มีรถไปรับไปส่งส่วนปัญหา และอุปสรรคที่มีคือ การบริการล่าช้าควรปรับปรุงแก้ไขการจัดกิจกรรม ใด ๆ ก็แล้วแต่ มักจะไม่ต่อเนื่อง และจะมีปัญหาช่วงน้ำท่วม ทำให้ลำบากในการเข้าไปช่วยเหลือ ผู้สูงอายุเพราะผู้สูงอายุบางคนไม่สามารถเดินได้ จึงต้องไปมอบยังชีพให้ผู้สูงอายุที่บ้าน

### 2. ท่านต้องการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสังคมด้านใดอีกบ้าง

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้ผู้สูงอายุเข้าร่วมโครงการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นมาด้าน สุขภาพอยากให้อสม. และหมอมามาตรวจสุขภาพให้กับผู้สูงอายุอย่างน้อย 3-4 เดือนครั้ง พร้อมทั้ง ให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ อยากให้มีการบริการด้านชีวิตความเป็นอยู่ การพัฒนาอาชีพ อย่างยั่งยืนของผู้สูงอายุที่ทำงานและยากไร้ มีการส่งเสริมอาชีพ จัดกลุ่มผู้สูงอายุ เพิ่มโรงเรียน ผู้สูงอายุ

3. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสังคม แก่ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงและสร้างความพึงพอใจแก่ผู้สูงอายุ

ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่า อยากให้มีตรวจสุขภาพในชุมชน การแนะนำการใช้ ชีวิตประจำวันให้มีการดูแลสุขภาพหรืออบรม การเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุไปทัศนศึกษา เปิดหู เปิดตา อยากให้ช่วยในเรื่องการพัฒนาสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้สูงอายุมีการพัฒนายิ่ง ๆ ขึ้นไป อยากให้มีการจัดกิจกรรมบรรยายธรรมให้มากกว่านี้และให้เทศบาลลงพื้นที่ในชุมชน การเยี่ยม ผู้สูงอายุตามบ้านเป็นบางครั้ง เพื่อให้ผู้สูงอายุเกิดความไว้วางใจในการทำงาน

### 3. ผลการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

## ส่วนที่ 1 ประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส

1. การจัดโครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุหรือไม่อย่างไร

ผู้สูงอายุมีความเห็นว่าการบริการไม่ตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะ ด้านสุขภาพ บางเรื่องไม่ได้สอบถามความต้องการและไม่สามารถบริการได้ตามความต้องการ

เพราะผู้สูงอายุมีเป็นจำนวนมาก บางครั้งไม่มีการแจ้งหรือแจ้งเตือนไม่ทั่วถึง บางเทศบาลจัดทำโครงการไม่ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุ

ในส่วนของผู้สูงอายุที่มีความเห็นว่ามีสอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ มีการสอบถามความต้องการของผู้สูงอายุตลอดที่เห็นได้ชัดคือทางด้านสุขภาพได้เชิญหมอมาดูแลบ้าง และมีเจ้าหน้าที่มาเชิญชวนออกกำลังกายในชุมชน ทำให้ผู้สูงอายุได้พบปะสังสรรค์ร่วมกัน ผู้สูงอายุให้ความสนใจเพราะอยากมีสุขภาพร่างกายดี สามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ ในบางกิจกรรมก็ต้องใช้งบประมาณส่วนตัว การให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุเป็นการเพิ่มรายได้แก่ผู้สูงอายุ

2. การจัดโครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับบริบทพื้นที่หรือไม่อย่างไร

บางบริบทไม่ทั่วถึงแก่ผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ ตามบ้านเรือนที่มีผู้สูงอายุอาศัยอยู่ และยังเป็นพื้นที่เสี่ยงควรจะได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้น เวลาจัดบริการต้องไปรับบริการที่เทศบาล ซึ่งทำให้ผู้สูงอายุต้องเดินทางไป บ้านที่อยู่ในซอยไม่ค่อยได้รับข้อมูลข่าวสารเท่าไร ถ้าไม่มีผู้นำเลยทำให้ผู้สูงอายุมีความเดือดร้อน บางโครงการเทศบาลมีงบประมาณไม่เพียงพอ ในการดำเนินการเพราะสมาชิกผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้น

กิจกรรมที่สอดคล้องกับพื้นที่ประเพณีวัฒนธรรม พื้นที่ให้บริการอยู่ไม่ไกลชุมชนที่อยู่อาศัย สะดวกในการเดินทางเข้ารับบริการจากท้องถิ่น มีกิจกรรมหรือโครงการที่เป็นความต้องการของคนในชุมชน

3. การจัดโครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องประเพณี วัฒนธรรม หรือไม่อย่างไร

โครงการมีน้อยมาก ไม่มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริการ ไม่ทำตามประเพณีที่สืบทอดกันมา ในเทศบาลมีผู้สูงอายุที่นับถือศาสนาพุทธและอิสลาม เวลาจัดการบริการจะมีการแยกเพื่อสะดวกในการให้บริการสอดคล้องตามหลักประเพณีที่สืบทอดกันมาโดยรุ่นสู่รุ่นเพื่อให้คนรุ่นหลังได้เรียนรู้ประเพณีที่ยาวนานจากผู้สูงอายุ บางประเพณีเอาการใช้ชีวิตของแต่ละกลุ่มศาสนา เพื่อทำให้เกิดความพอใจต่อชุมชน นำมาประยุกต์ใช้เป็นแบบใหม่ผสมผสานกัน เช่น งานแมลิต งานเข้าสู่ันต์ วันรายอ งานละถือศีลอดในช่วงเดือนรอมฎอน การบรรยายธรรมทุกครั้งในแต่ละเดือน

4. ได้รับการสนับสนุนจากผู้สูงอายุหรือไม่อย่างไร

ได้รับการสนับสนุนจากผู้สูงอายุ บางกิจกรรม ไม่ค่อยมีกิจกรรม กิจกรรมที่น่าสนใจมีน้อย ขาดการประชาสัมพันธ์ ผู้สูงอายุที่จะไปใช้บริการที่มีสุขภาพร่างกายแข็งแรง ไม่ค่อยได้



เข้าร่วมเนื่องจากสุขภาพไม่เอื้ออำนวยคน ผู้สูงอายุให้ความร่วมมือสนับสนุนในการเข้าร่วมกิจกรรมเมื่อมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นจัดเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ

5. กฎ ระเบียบ ที่โครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร ผู้สูงอายุมีเวลาไม่ตรงกัน เทศบาลจัดโครงการโดยไม่ได้ชี้แจงรายละเอียด ไม่รู้เรื่องของกฎหมาย กฎระเบียบ เพราะอ่านหนังสือไม่ออก ไม่ได้เรียนหนังสือ เทศบาลไม่ค่อยมีโครงการทำให้ไม่ทราบกฎ ระเบียบของเทศบาล มีความเหมาะสมกับกฎหรือระเบียบที่มีกฎหมายผู้สูงอายุเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานเป็นข้อบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุตามท้องถิ่น โดยทั่วกัน เจ้าหน้าที่ได้จัดกฎระเบียบที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่ที่เหมาะสมกับวัยของผู้สูงอายุ

6. ความสามารถของบุคลากรที่ให้บริการในการจัดบริการสังคมเป็นอย่างไร เจ้าหน้าที่จะมีบางส่วนที่ไม่ค่อยทำหน้าที่ของตนเอง ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือ สามารถแก้ปัญหาได้เฉพาะบางสถานการณ์ บางเทศบาลไม่ค่อยมีความสามารถ บุคลากรมีความเชี่ยวชาญมีความสามารถและมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผู้สูงอายุในการทำงานกับการบริการแก่ผู้สูงอายุโดยตรงสามารถทำความเข้าใจแก่กันได้มีความสุข เข้าใจผู้สูงอายุเสียสละตรงไปตรงมา มีความเป็นมิตร มีการสอบถามพูดคุยอย่างเข้าใจ มีความกระตือรือร้นเอาใจใส่ ให้คำปรึกษาแก่ผู้สูงอายุอย่างดี

7. จำนวนบุคลากรที่ให้บริการในโครงการจัดบริการสังคม มีความพอเพียงหรือไม่ ไม่เพียงพอ บุคลากรและเจ้าหน้าที่มีน้อย ขาดแคลนบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ โดยตรงเนื่องจากการบริการต้องใช้เวลามากพอสมควร จึงขาดบุคลากรในการบริการแก่สังคมทำให้เกิดความล่าช้าในการบริการและไม่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงได้ เจ้าหน้าที่ลงพื้นที่น้อย มีจำนวนบุคลากรเพียงพอต่อการให้บริการของผู้สูงอายุได้เป็นอย่างดีบุคลากรจะมีเป็นจำนวนมาก มาถ่ายรูป มาถ่ายวิดีโอ พูดคุยกับผู้สูงอายุอย่างเป็นกันเอง ขอความช่วยเหลือได้ มีอาสาสมัคร

8. สถานที่ อุปกรณ์ เครื่องใช้ต่าง ๆ ที่ใช้ในโครงการจัดบริการสังคม มีความพอเพียงหรือไม่

ไม่เพียงพอ เนื่องจากที่มาใช้บริการเป็นจำนวนมาก อุปกรณ์บางชนิดไม่เพียงพอต่อความต้องการอุปกรณ์บางอย่างยังมีจำนวนน้อยมากต่อการใช้ของผู้สูงอายุโดยเฉพาะอุปกรณ์ออกกำลังกายและทำกิจกรรมนันทนาการ

9. บุคลากรให้บริการด้วยความรวดเร็วหรือไม่อย่างไร

ไม่ เพราะ เมื่อเข้ารับบริการ ค่อนข้างล่าช้า บุคลากรบางคนเลือกปฏิบัติ ขาดความกระตือรือร้นเมื่อผู้สูงอายุเข้าใช้บริการให้บริการค่อนข้างช้าทำงานเรื่อย ๆ บุคลากรปฏิบัติงานช้า ไม่ค่อยให้ความสำคัญในบางช่วงเพราะผู้สูงอายุมีเป็นจำนวนมาก บุคลากรมีน้อยไม่เพียงพอทำให้

รอนาน มีการให้บริการที่สะดวก รวดเร็ว ทันใจตามกำหนดการทำให้ผู้สูงอายุไม่ต้องรอนาน ทันท่อ การรับบริการ เพราะจำนวนบุคลากรมีจำนวนมากต่อการให้บริการ ปัจจุบันบุคลากรมีการทำงาน รวดเร็วมากขึ้นกว่าอดีต ให้บริการสะดวกรวดเร็ว เอาใจใส่

#### 10. บุคลากรให้บริการอย่างมีคุณภาพหรือไม่อย่างไร

ยังบกพร่องด้านการสื่อสารไม่ค่อยมีคุณภาพเท่าไรเพราะให้บริการไม่ทั่วถึง บุคลากร ให้บริการมีคุณภาพ มีความรู้ ความสามารถดี เข้าใจชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุดีในการทำงาน เพราะโดยรวมแล้วการบริการให้เป็นขั้นตอนตามกฎข้อบังคับบุคลากรที่ลงพื้นที่แต่ละครั้งเป็น เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ บุคลากรให้บริการด้วยความเต็มใจมีความกระตือรือร้น ผู้ให้บริการ มีความรู้ในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยแก้ปัญหาได้ให้ความสนใจผู้สูงอายุ มีคุณภาพตามมาตรฐาน

#### 11. บุคลากรให้บริการมีการเลือกปฏิบัติหรือไม่อย่างไร

บุคลากรมีการเลือกปฏิบัติ เพราะบุคลากรไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้สูงอายุ และแบ่งปฏิบัติไม่ทั่วถึง ในปัจจุบันยังมีการเลือกใช้ปฏิบัติแค่บางส่วน เลือกปฏิบัติโดยอาศัย คนรู้จักเข้าไปให้บริการก่อน มีการแบ่งพรรคพวก เลือกปฏิบัติบ้างบางสถานการณ์ เลือกปฏิบัติเพราะ ทุก ๆ ครั้งที่มีการจัดกิจกรรมหรือโครงการไม่เคยมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบโดยตรง ข่าวสาร ก็ไม่ถึง มีการให้บริการกับทุกคนมีความเสมอภาคกันไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะคนหรือคนรู้จัก เป็นการ บริการอย่างทั่วถึง เป็นธรรมโดยอาศัยใครมาก่อนเข้ารับบริการก่อนเพื่อความเท่าเทียมกัน มีการ พุดคุยปกติ มีความเป็นกันเองไม่ถือตัว ปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ถึงจะมี 2 ศาสนาก็ไม่แบ่ง เท่าเทียมกัน ไม่ลำเอียงให้

#### 12. ช่องทางการประชาสัมพันธ์ มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

ไม่เหมาะสม เพราะไม่มีการกระจายข่าวประชาสัมพันธ์ตามบ้านที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ อยากให้เพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ให้มีมากกว่านี้เสียงตามสายแจ้งข่าวประชาสัมพันธ์ น้อยมากทำให้ไม่ทั่วถึงบางส่วนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ค่อยทั่วถึง ขาดงบประมาณในการจัดซื้อ จัดทำเสียงตามสาย รถประชาสัมพันธ์ฟังไม่รู้เรื่อง มีหลายช่องทาง ประชาสัมพันธ์ทางไลน์ วิทยุ รถประชาสัมพันธ์ ผู้นำชุมชน อสม. สท. กรรมการชุมชนจะประสานให้กับผู้นำชุมชนก่อนและผู้นำ ชุมชนจะประสานต่อมีการประกาศตามเสียงตามสาย ทางลำโพงของมัสยิด

#### 13. เจ้าหน้าที่มีการติดตาม ดูแล การจัดโครงการบริการสังคมอย่างต่อเนื่องหรือไม่ อย่างไร

ไม่มีเจ้าหน้าที่ลงมาให้การดูแล ติดตาม การบริการตามบ้านเรือนที่อาศัยในท้องถิ่น น้อยมากที่มีการติดตามโครงการ ไม่มีการติดตามดูแลหลังจากจัดโครงการ มีการติดตามดูแล

ทุกข์สุขของประชาชนอย่างต่อเนื่อง เช่น การได้รับประสพภัยต่าง ๆ ในปัจจุบันส่วนใหญ่จะมอบหมายหน้าที่ ติดตาม และดูแลผู้สูงอายุให้กับผู้นำชุมชนรับผิดชอบแทน

14. การจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุทำให้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร  
ไม่ดีขึ้น ผ่านมาแล้วผ่านไปไม่ต่อเนื่องจากอายุมากการเข้ารับบริการสังคมต่าง ๆ ก็ไม่สามารถไปได้ ไม่ได้ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น ได้เพียงค่าจ้างชีพที่ไม่เพียงพอกับการใช้ชีวิตประจำวัน ไม่มีโครงการอื่นเข้ามาช่วยเหลือผู้สูงอายุ ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น เพราะสามารถทำกิจกรรมร่วมกับ คนอื่น ๆ มีรายได้เสริม ทำให้ผู้สูงอายุเกิดความพอใจในการมีเบี้ยผู้สูงอายุเกี่ยวกับทางด้านสุขภาพผู้สูงอายุได้ออกกำลังกายทุกครั้ง ในการจัดประชุม ทำให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพแข็งแรง จัดทำให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วม รายได้เพิ่มจากอาชีพหลักคุณภาพชีวิตดีขึ้น การไปใช้บริการทางด้านสุขภาพของอนามัยมีกิจกรรมพบปะสังสรรค์กับเพื่อน ๆ

15. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุอย่างไร

สุขภาพอนามัยมีการดูแลสุขภาพอย่างดี ชาติแต่ อสม. ที่ไม่ค่อยทำงาน เทศบาลไม่ค่อยช่วยเหลือทางด้านสุขภาพเท่าไร ส่วนมากเวลาเจ็บป่วยก็ไปรักษาเองตามอนามัยและโรงพยาบาล ไม่มีการตรวจตามบ้าน สามารถให้คำปรึกษาเกี่ยวกับทางด้านสุขภาพแก่ผู้สูงอายุได้ และให้คำแนะนำด้านโภชนาการให้คำแนะนำอย่างเสมอมี อสม. มาตรวจวัดความดัน มีเจ้าหน้าที่มาลงพื้นที่ทุกเดือน ให้ความรู้เกี่ยวกับโรคภัยของคนชรา การรับมือ การดูแลสุขภาพ

16. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ท่านได้มีกร่วมกลุ่ม และทำกิจกรรมร่วมกับคนอื่นอย่างไร

มีบางครั้งที่ร่วมกลุ่มกันทำกิจกรรมเป็นกลุ่ม แต่จะมีเพียงแค่ฟังบรรยายธรรม เทศบาลเขาเลือกคนไปเข้าร่วมกลุ่มเอง ไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุทราบ มีโอกาสในการร่วมกลุ่มในการทำกิจกรรมนันทนาการต่าง ๆ สร้างความสามัคคีในชุมชนด้วยตนเอง เช่น การรวมตัวเพื่อการออกกำลังกายตามสถานที่ต่าง ๆ การเรียนอาชีพมีคนมาสอน ทำให้มีคนเข้ามาเรียนรวมกลุ่ม เช่น ไทยพุทธจะเข้าไปในวัดทำกิจกรรมต่าง ๆ มุสลิมก็จะมีบรรยายธรรมสำหรับมุสลิม

17. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยทำให้ท่านมีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างไร

ไม่รู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นพื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบอยู่บ่อยครั้ง เทศบาลไม่ได้มีการมาดูแลในเรื่องนี้ สำหรับผู้สูงอายุแล้วในส่วนของเบี้ยคนชราทำให้ผู้สูงอายุเกิดความปลอดภัยในเงินที่ได้ รู้สึกปลอดภัยในชีวิตประจำวัน มีเจ้าหน้าที่มาตรวจอยู่ตลอดใช้ชีวิตตามปกติเทศบาลสามารถเข้ามาช่วยเหลือได้

18. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ท่านรู้สึกดี ต่อชุมชนที่อยู่อาศัยอย่างไร

ไม่ดีเพราะไม่มีการดูแล ผู้นำชุมชนดูแลไม่ทั่วถึง ทำให้เรียนรู้ความน่าอยู่ของชุมชนที่ดี และนำข้อบกพร่องต่าง ๆ มาแก้ไขให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนทำให้ชุมชนที่มีผู้สูงอายุเกิดคุณภาพที่ดีขึ้น มีรายได้ในแต่ละเดือนช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ทำให้ผู้สูงอายุมีบทบาทและหน้าที่ในชุมชนเป็นอย่างดีสามารถสร้างมิตรภาพพร้อมกัน

19. ท่านมีความพึงพอใจในการจัดโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

ไม่ค่อยพึงพอใจ ไม่มีการชี้แจงรายละเอียดของโครงการในด้านงบประมาณว่าจะทำอะไร ของเราเสนอเรื่องไป เรื่องกลับเงียบ ไม่มีการมาชี้แจงว่านางงบประมาณไปทำอะไร มีความพอใจ โครงการที่มีขั้นตอนชัดเจนเทศบาล มีประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุ เจ้าหน้าที่ให้บริการดี ทำให้ผู้สูงอายุไม่เป็นภาระมีความพอใจในโครงการและสวัสดิการของรัฐ ผู้สูงอายุมีรายได้เพิ่มขึ้น มีการแจกของ มีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้ผู้สูงอายุได้ออกมาพบปะกันมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนได้มีโอกาสมาร่วมกัน ทำอาหารพื้นเมือง

20. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐหรือไม่อย่างไร

บางครั้งไม่สามารถเข้ารับบริการได้ เนื่องจากการประชาสัมพันธ์ไม่ครอบคลุมและไม่ทั่วถึง ทำให้เสียเวลาในการเดินทางในการไปติดต่อการบริการต่าง ๆ ได้เพิ่มโอกาสในการรับรู้ข่าวสารผ่านวิทยุและสื่อต่าง ๆ ที่ทำให้รู้ว่าภาครัฐดำเนินการอะไรในปัจจุบัน เข้าถึงผ่านข่าวสารจากผู้นำที่มีการกระจายข่าวสารต่าง ๆ วิทยุเป็นสิ่งที่ผู้สูงอายุชอบฟังมากที่สุด เพิ่มโอกาสเกี่ยวกับสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐที่มอบให้แก่ผู้สูงอายุในชุมชน

## ส่วนที่ 2 แนวทางการแก้ไขปัญหาในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนราธิวาส

1. การเข้ารับบริการสังคมของท่าน มีปัญหา และอุปสรรคอะไรบ้าง

- 1.1 การประชาสัมพันธ์ไม่ครอบคลุมและไม่ทั่วถึง
- 1.2 การเลือกปฏิบัติในการให้บริการ
- 1.3 ขาดบุคลากรที่เกี่ยวข้องขาดแคลนบุคลากรที่ให้บริการ
- 1.4 ไม่เข้าใจในการสื่อสารเท่าไร การประชาสัมพันธ์ไม่แน่ชัด ไม่ทั่วถึง
- 1.5 การบริการไม่ทั่วถึง และการติดตามยังไม่ต่อเนื่อง
- 1.6 ไม่สามารถเดินทางได้

- 1.7 ปัญหาด้านร่างกายและสุขภาพ
- 1.8 สภาพอากาศ
- 1.9 กฎระเบียบ
2. ท่านต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสังคมด้านใดอีกบ้าง
  - 2.1 การฝึกอาชีพแก่ผู้สูงอายุ เพื่อสามารถสร้างรายได้แก่ตนเองมีอาชีพเสริมแก่ผู้สูงอายุโดยอาศัยวัสดุที่มีอยู่ในชุมชน ให้เกิดความยั่งยืน
  - 2.2 การส่งเสริมโครงการให้กับผู้สูงอายุที่มีเพิ่มมากยิ่งขึ้น
  - 2.3 ด้านสาธารณสุข ด้านสุขภาพอนามัย
  - 2.4 การพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ โรงเรียนผู้สูงอายุ
  - 2.5 นันทนาการ มีการพาไปเปิดหูเปิดตา การไปศึกษาดูงาน
  - 2.6 ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการเดินทาง การขอให้ปรับปรุงถนน
  - 2.7 การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากไร้และเพิ่มเบี้ยเลี้ยงชีพ
  - 2.8 ด้านความมั่นคงทางสังคม
  - 2.9 การเยี่ยมผู้สูงอายุตามบ้าน ตรวจสอบสุขภาพตามบ้าน
  - 2.10 ด้านเกษตรกรรมต่าง ๆ
  - 2.11 ด้านเทคโนโลยี
3. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสังคมแก่ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงและสร้างความพึงพอใจแก่ผู้สูงอายุ
  - 3.1 ต้องการให้เทศบาลมาเยี่ยมบ้านและตรวจสุขภาพตามบ้านเรือน
  - 3.2 ต้องการให้ทุกภาคส่วนทำหน้าที่ของตนเองให้มีความทั่วถึงและลงสำรวจชุมชนอย่างแท้จริง
  - 3.3 มีการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจน เช่น จัดเสียงตามสายที่ชุมชนผู้สูงอายุอาศัยและการติดประกาศตามสถานที่ต่าง ๆ
  - 3.4 ต้องการให้เทศบาลมีความรับผิดชอบและติดตามโครงการต่างๆอย่างต่อเนื่อง
  - 3.5 ต้องการให้มีบริการรถรับส่ง
  - 3.6 ต้องการให้ อสม. ทำงานอย่างทั่วถึงให้มากกว่านี้
  - 3.7 ต้องการให้มีชมรมผู้สูงอายุที่จะสามารถทำให้ผู้สูงอายุพูดคุยกับเพื่อนเป็นการผ่อนคลาย
  - 3.8 ต้องการให้หน่วยงานรัฐลงสำรวจชุมชนเองจะได้รับรู้ข่าวสารปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในชุมชน

3.9 มีการดูแลเรื่องสุขภาพอนามัยร่วมกับโรงพยาบาล บูรณาการร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพอนามัยของผู้สูงอายุ จัดสรรงบประมาณด้านการดูแลสุขภาพกายและใจผู้สูงอายุให้ครอบคลุมทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “การประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส” เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed method research) ทั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้วิธี Explanatory mixed method design ดังนี้วิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) กับวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) กล่าวคือจะเป็นการวิจัยวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) หลังจากนั้นจะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) มาสนับสนุน

ในการวิจัยเชิงปริมาณ(Quantitative research) เป็นการวิจัยพรรณนาเชิงสหสัมพันธ์ (Correlational descriptive research) ที่มีแบบแผนการวิจัยที่มีความสัมพันธ์ทางเดียว (One way model) ใช้กลุ่มตัวอย่างเดี่ยว (Single group model) ช่วงระยะเวลาเดี่ยว (Cross-sectional model) ศึกษาในสถานการณ์ที่ไม่มีการทดลอง (Non-experiment) ในลักษณะของการศึกษาโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (Structural equation model) มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง บริบท ปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส 2) เพื่อศึกษาองค์ประกอบเชิงยืนยันยันของบริบท ปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของบริบท ปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยได้แก่นายกองการบริหารบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส 1 คน ปลัดเทศบาล/เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ 11 คน ประธานชุมชน/ ตัวแทนผู้นำชุมชน 11 คน และผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสโดยการสัมภาษณ์ จำนวน 78 คน และตอบแบบสอบถามจำนวน 416 คน จาก 11 เทศบาลในองค์กรบริหารบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส

เครื่องมือในการวิจัย ใช้แบบสัมภาษณ์เพื่อรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพและใช้แบบสอบถามในการรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ

เครื่องมือแบบสอบถาม ใช้ถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสด้านบริบทด้านปัจจัยนำเข้าด้านกระบวนการด้านผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรบริหารบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส

มีข้อคำถาม 49 ข้อ มีค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาคเท่ากับ .95 จากการเก็บรวบรวมข้อมูล จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 440 ชุด ได้รับแบบสอบถามกลับจำนวน 416 ชุด คิดเป็นร้อยละ 94.5 นำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนาใช้สถิติความถี่ ร้อยละ ความเบ้ ความโด่ง และสถิติเชิงอนุมาน เพื่อวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรแฝงและวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันเพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของโมเดลการวัดของตัวแปรแฝงหลังจากนั้นจึงวิเคราะห์สัมประสิทธิ์เส้นทางระหว่างตัวแปรแฝงและวิเคราะห์ความสอดคล้องของโมเดลสมการเชิงโครงสร้างตามสมมติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้อง พบว่า โมเดลที่ปรับแก้แล้วมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งผลการวิเคราะห์ทางสถิติปรากฏในบทที่แล้ว ในบทนี้สรุปผลการศึกษาวิจัยอภิปรายผลวิจัยและข้อเสนอแนะ ดังนี้

### สรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยการประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส โดยศึกษาโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

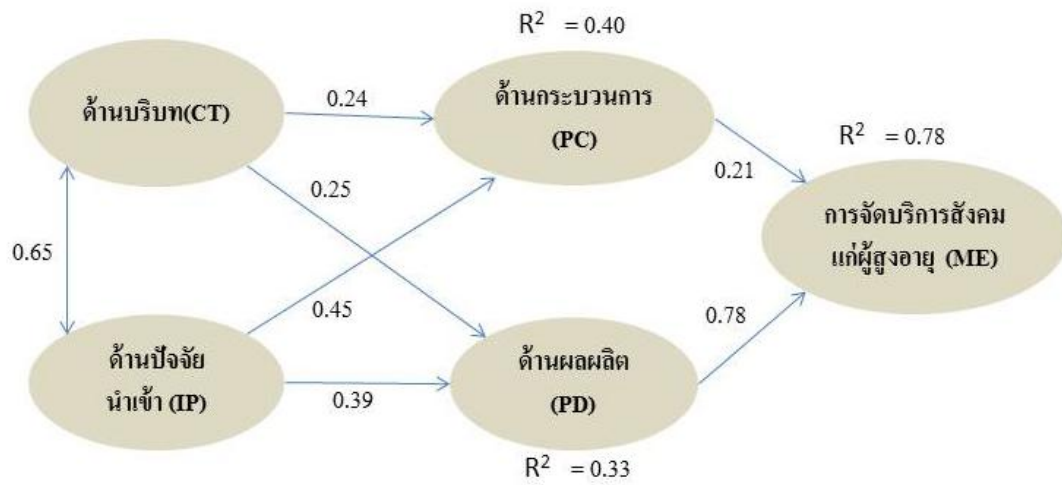
1. ผลระดับความคิดเห็นบริบท ปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสจากการศึกษา พบว่า ระดับความคิดเห็นทุกตัวแปรแฝงมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก (5 ระดับ) ด้านบริบท มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.18 ด้านปัจจัยนำเข้ามีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.03 ด้านกระบวนการมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.04 ด้านผลผลิตมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.02 และการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.07

2. ผลการศึกษานิเทศน์ระหว่างตัวแปรบริบท ปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส จากผลการวิเคราะห์เส้นทางอิทธิพล (Path analysis) พบเส้นทางอิทธิพลดังนี้ (สมมติฐานที่ 1) ด้านบริบทมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path coefficient) เท่ากับ .196 ( $t = 4.734, p < .01$ ) (สมมติฐานที่ 2) ด้านบริบทมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ .214 ( $t = 4.812, p < .01$ ) (สมมติฐานที่ 3) ปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ .333 ( $t = 8.095, p < .01$ ) (สมมติฐานที่ 4) ปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางตรงต่อด้านผลผลิตของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากับ .310 ( $t = 7.204, p < .01$ ) (สมมติฐานที่ 5) ด้านกระบวนการมีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากับ .228 ( $t = .077, p < .01$ ) (สมมติฐานที่ 6) ด้านผลผลิตมีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง เท่ากับ .797 ( $t = 14.937, p < .01$ ) (สมมติฐานที่ 7) ด้านบริบทมีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.051 (สมมติฐานที่ 8) ด้านบริบทมีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านด้านผลผลิตอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.193 (สมมติฐานที่ 9) ด้านปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.094 (สมมติฐานที่ 10) ด้านปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านผลผลิตอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.265

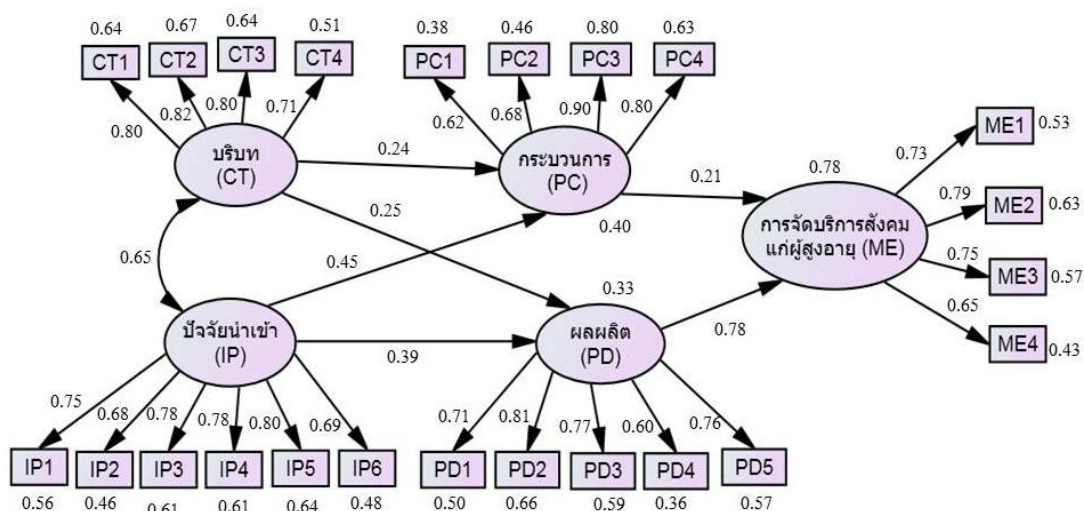
3. โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของบริบท ปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส จากผลการวิเคราะห์เส้นทางอิทธิพลหลังการปรับแก้โมเดล ผู้วิจัยได้สร้างโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ได้ดังในภาพที่ 16 และ ภาพที่ 17



$P < .01$

ภาพที่ 16 โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

และเมื่อขยายรายละเอียดไปจนถึงระดับตัวแปรสังเกตได้ จะได้โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่าง บริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ดังในภาพที่ 17



Chi-square ( $\chi^2$ ) = 615.9, df = 191,  $\chi^2$ /df = 3.23, GFI = 0.931, AGFI = 0.900,

RMSEA = 0.058

ภาพที่ 17 รายละเอียดของโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส

4. ผลการตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างโมเดลตามสมมติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์เมื่อวิเคราะห์โมเดลสมการเชิงโครงสร้างตามสมมติฐานการวิจัยภายหลังการปรับแก้พบว่า โมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์สถิติค่าความสอดคล้อง จากค่าไคสแควร์มีค่าเท่ากับ 615.907 ค่า  $\chi^2$ /df เท่ากับ 3.225 ค่าองศาอิสระเท่ากับ 191 ค่าความสอดคล้อง (Goodness of fit index) เท่ากับ .931 ค่าความสอดคล้องปรับแก้ (Adjusted goodness of fit index) เท่ากับ .900 ดัชนีวัดระดับความสอดคล้องเปรียบเทียบ (Comparative fit index) เท่ากับ .951 และค่า (Root mean square error of approximation) เท่ากับ .058 (Hu & Bentler, 1999)

## อภิปรายผล

จากผลการศึกษาวิจัยเรื่องการประเมินผลการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสผู้วิจัยอภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยโดยเรียงตามลำดับข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย ตามสมมติฐาน ดังนี้



สรุปได้ว่า ข้อค้นพบจากการวิจัย พบว่า โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสมีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ร้อยละ 78 ซึ่งหมายความว่า ด้านบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการและผลผลิตสามารถอธิบายความแปรปรวนของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ได้ร้อยละ 78 โดยที่โมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยพิจารณาจากค่าสถิติไคสแควร์ มีค่าเท่ากับ 615.907 ค่า  $\chi^2/df$  เท่ากับ 3.225 ค่าองศาอิสระเท่ากับ 191 และเมื่อพิจารณาดัชนีความสอดคล้องของโมเดลกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า ค่า GFI เท่ากับ .931 ค่า AGFI เท่ากับ .900 ค่า CFI เท่ากับ .951 และค่า RMSEA เท่ากับ .058 จึงสรุปว่ากรอบแนวคิดการวิจัยที่สร้างตามสมมติฐานมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์นอกจากนั้นผลการวิจัยยังค้นพบอีกว่ายังค้นพบอีกว่าด้านบริบทและปัจจัยนำเข้า รวมกันสามารถอธิบายความแปรปรวนของกระบวนการได้ร้อยละ 40 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ เท่ากับ 0.40 และด้านบริบทและปัจจัยนำเข้า รวมกันสามารถอธิบายความแปรปรวนของผลผลิตได้ร้อยละ 33 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์เท่ากับ 0.33

ด้านบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต ทั้ง 4 ปัจจัย สามารถอธิบายความแปรปรวนของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส โดยปัจจัยที่สามารถอธิบายความแปรปรวนของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ ได้มากที่สุด คือ ผลผลิต มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.78 รองลงมาคือ ปัจจัยนำเข้า มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.35 ด้านบริบท มีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.24 และ กระบวนการมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.21 ตามลำดับ

1. บริบท ปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลผลิตมีความสัมพันธ์กับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสหรือไม่อย่างไร

จากผลการวิจัยปรากฏว่าทั้งบริบท ปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลผลิตมีความสัมพันธ์กับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสกล่าวคือ

ด้านบริบท (CT) ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) ด้านกระบวนการ (PC) ด้านผลผลิต (PD) มีความสัมพันธ์กับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสโดยตัวแปรทุกคู่มีความสัมพันธ์กันโดยมีค่าความสัมพันธ์อยู่ในระดับสูง อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01

เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร พบว่า ด้านบริบท (CT) มีความสัมพันธ์กับ ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) ด้านกระบวนการ (PC) ด้านผลผลิต (PD) และการ

จัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.581, 0.459, 0.415 และ 0.455 ตามลำดับ

ด้านปัจจัยนำเข้า (IP) มีความสัมพันธ์กับด้านกระบวนการ (PC) ด้านผลผลิต (PD) และการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.563, 0.484 และ 0.441 ตามลำดับ

ด้านกระบวนการ (PC) มีความสัมพันธ์กับ ด้านผลผลิต (PD) และการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.427 และ 0.441 ตามลำดับ

และสุดท้าย ด้านผลผลิต (PD) มีความสัมพันธ์กับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ (ME) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.734 ที่นัยสำคัญระดับ 0.01 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรทั้งหมดอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน (Hinkle et al., 1998, p. 118)

2. โครงสร้างองค์ประกอบของบริษัท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ หรือไม่ อย่างไร

จากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เส้นทาง (Path analysis) เพื่อหาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของตัวแปรแฝงภายนอก (Exogenous variables) และตัวแปรแฝงภายใน (Endogenous variable) เป็นการวิเคราะห์สมการเชิงโครงสร้างเพื่อตรวจสอบความตรงของโมเดลและระบุขนาดและลักษณะอิทธิพลเชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรในโมเดลและการวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อทดสอบว่าโมเดลความสัมพันธ์ของตัวแปรทุกตัวในโมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์หรือไม่

ผลการวิเคราะห์หาความสอดคล้องของรูปแบบตามสมมติฐานกับข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ด้วยโมเดลความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นระหว่างตัวแปรแฝงและตัวแปรสังเกตได้ของทั้งตัวแปรภายนอกและภายใน ด้วยการใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล 2 วิธี คือ การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory factor analysis) และวิเคราะห์สัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path analysis) การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรนั้น เป็นการวิเคราะห์องค์ประกอบของตัวแปรแฝงที่ไม่สามารถสังเกตได้ด้วยการวัดจากองค์ประกอบของตัวแปรที่สังเกตได้ ส่วนการวิเคราะห์สัมประสิทธิ์เส้นทางนั้น ทำให้ได้ค่าสถิติที่ทำให้ทราบค่าน้ำหนักของตัวแปรที่สังเกตได้ที่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรแฝงที่ใช้ในการวัดระดับความคิดเห็นตามทฤษฎี

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทดสอบความสอดคล้องของข้อมูลเชิงประจักษ์กับกรอบแนวความคิดที่สร้างตามสมมติฐาน (Hypothesized model) พบว่าข้อมูลเชิงประจักษ์ไม่สอดคล้องกับกรอบแนวความคิดที่สร้างตามสมมติฐาน โดยพิจารณาจากค่า Chi-square ( $\chi^2$ )

มีค่าเท่ากับ 1399.71ค่า  $\chi^2/df$  มีค่า เท่ากับ 6.305 ค่าองศาอิสระเท่ากับ 222 และเมื่อพิจารณาดัชนีความสอดคล้องของโมเดลกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า ค่า GFI เท่ากับ .838 ค่า AGFI เท่ากับ .799ค่า CFI เท่ากับ .865 และค่า RMSEA เท่ากับ .089 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโมเดลตามสมมติฐานไม่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ดังนั้นเพื่อให้โมเดลตามสมมติฐานมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์มากขึ้น จนมีค่าสถิติสูงถึงระดับที่จะยอมรับโมเดลได้ จึงต้องมีการปรับปรุงโมเดลโดยการเชื่อมโยงค่าผิดพลาด(error)ในโมเดล โดยยังรักษากรอบแนวคิดเดิม และเมื่อได้ปรับปรุงโมเดลแล้ว พบว่าโมเดลที่ปรับปรุงแล้วมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ แสดงได้จากค่าสถิติที่ได้ โดยพิจารณาจากค่าไคสแควร์ มีค่าเท่ากับ 615.907ค่า  $\chi^2/df$  เท่ากับ 3.225 ค่าองศาอิสระเท่ากับ 191 และเมื่อพิจารณาดัชนีความสอดคล้องของโมเดลกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า ค่า GFI เท่ากับ .931 ค่า AGFI เท่ากับ .900 ค่า CFI เท่ากับ .951 และค่า RMSEA เท่ากับ .058 จึงสรุปว่ากรอบแนวคิดการวิจัยที่สร้างตามสมมติฐานสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์

3. บริบท ปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลิตมีอิทธิพลต่อการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสหรือไม่อย่างไร

จากผลการวิจัยปรากฏว่าบริบท ปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลิตมีอิทธิพลต่อการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสกล่าวคือ ด้านบริบทมีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการและด้านผลผลิตของการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางตรงต่อด้านกระบวนการและด้านผลผลิตของการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติด้านกระบวนการและด้านผลผลิตมีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

นอกจากนั้นผลการวิจัยยังค้นพบว่าด้านบริบทมีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และด้านบริบทมีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านด้านผลผลิตอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ด้านปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และด้านปัจจัยนำเข้ามีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดการบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านผลผลิตอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ด้านบริบทไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสแต่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการและด้านผลผลิต

ด้านปัจจัยนำเข้าไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสแต่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส ผ่านทางด้านกระบวนการและด้านผลผลิต

#### 4. อะไรเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสังคมและจะมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นการถ่ายโอนงานให้ชัดเจน เพราะผู้ปฏิบัติจะได้ทำงานอย่างสบายใจ ควรจะมีหนังสือออกมาอย่างชัดเจน โครงการต้องมีอยู่ในแผน และบางกรณีมีโครงการในข้อบัญญัติแล้วแต่ปฏิบัติไม่ได้การบริการล่าช้าควรปรับปรุงแก้ไขการจัดกิจกรรมใด ๆ ก็แล้วแต่ มักจะไม่ต่อเนื่อง และจะมีปัญหาช่วงน้ำท่วม ทำให้ลำบากในการเข้าไปช่วยเหลือผู้สูงอายุเพราะผู้สูงอายุบางคนไม่สามารถเดินได้ จึงต้องไปมอบถุงยังชีพให้ผู้สูงอายุที่บ้าน ผู้สูงอายุมองเห็นว่าการบริการไม่ตอบสนองของความต้องการของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะด้านสุขภาพ บางเรื่องไม่ได้สอบถามความต้องการและไม่สามารถบริการได้ตามความต้องการ เพราะผู้สูงอายุมีเป็นจำนวนมาก บางครั้งไม่มีการแจ้งหรือแจ้งเตือนไม่ทั่วถึง บางเทศบาลจัดทำโครงการไม่ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุสอดคล้องกับพิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2556) ศึกษาเรื่องจากปัญหาสู่นโยบาย: ศึกษากรณีผู้สูงอายุในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ผู้สูงอายุมีปัญหาหลัก 4 ประการคือ 1) การลดคุณค่าและบทบาทผู้สูงอายุในครอบครัวซึ่งมีสาเหตุจากการลดลงของการเคารพนับถือสมาชิกอาวุโสในครอบครัว 2) การถูกทอดทิ้งและความโดดเดี่ยวซึ่งมีสาเหตุ คือ การไปทำงานต่างถิ่นของบุตรในประเทศมาเลเซียหรือต่างจังหวัดการสูญเสียบุตรหลานในเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้และการขยายตัวของค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม 3) ความยากลำบากในการเข้าถึงบริการและสิทธิมีสาเหตุจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินงานไม่จัดบริการให้เพียงพอขาดการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงและขาดการปฏิบัติงานในเชิงรุกเพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิ 4) ปัญหาองค์กรหรือชมรมผู้สูงอายุยังมีจำนวนน้อยและขาดความเข้มแข็งสำหรับนโยบายที่ใช้ควรแก้ปัญหาได้แก่นโยบายส่งเสริมคุณค่าและบทบาทผู้สูงอายุการคุ้มครองและดูแลผู้สูงอายุและการขยายและสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรผู้สูงอายุ

การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงแก่ผู้สูงอายุ ขาดการประชาสัมพันธ์ ผู้สูงอายุที่จะไปใช้บริการที่มีสุขภาพร่างกายแข็งแรง ไม่ค่อยได้เข้าร่วมเนื่องจากสุขภาพไม่เอื้ออำนวย บ้านเรือนที่มีผู้สูงอายุอาศัยอยู่ยังเป็นพื้นที่เสี่ยงควรจะได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้น เวลาจัดบริการต้องไปรับบริการ



ที่เทศบาล ซึ่งทำให้ผู้สูงอายุต้องเดินทางไป บ้านที่อยู่ในซอยไม่ค่อยได้รับข้อมูลข่าวสาร บางโครงการเทศบาลมีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการเพราะสมาชิกผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้น

ในเทศบาลมีผู้สูงอายุที่นับถือศาสนาพุทธและอิสลาม เวลาจัดการบริการจะมีการแยกเพื่อสะดวกในการให้บริการ ผู้สูงอายุมีเวลาไม่ตรงกัน เทศบาลจัดโครงการโดยไม่ได้ชี้แจงรายละเอียด ไม่รู้เรื่องของกฎหมาย กฎระเบียบ เพราะอ่านหนังสือไม่ออก ไม่ได้เรียนหนังสือ เทศบาลไม่ค่อยมีโครงการทำให้ไม่ทราบกฎ ระเบียบของเทศบาลสอดคล้องกับวราภรณ์ หล้าคำแก้ว (2558) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนา รูปแบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยในทศวรรษหน้า (ปี พ.ศ. 2560-2569) ผลการวิจัย พบว่า 1) สภาพการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน พบว่า มีกลไกของกฎหมายและแผนพัฒนาผู้สูงอายุที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2546 ฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2553 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (ปี พ.ศ. 2545-2564) ซึ่งพบประเด็นปัญหาดังนี้ 1) ยังไม่ตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของผู้สูงอายุได้อย่างครอบคลุมในทุกกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งการส่งเสริมสวัสดิการและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ 2) การบูรณาการแผนงานระดับกระทรวงที่เกี่ยวข้องยังไม่เชื่อมโยง ในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ 3) ขาดระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุ 4) งบประมาณมีค่อนข้างจำกัด การบูรณาการในการจัดสรรงบประมาณยังไม่ครอบคลุมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่จะมีบางส่วนที่ไม่ค่อยทำหน้าที่ของตนเอง สามารถแก้ปัญหาได้เฉพาะบางสถานการณ์ บางเทศบาลไม่ค่อยมีความสามารถเจ้าหน้าที่ อสม. ที่ไม่ค่อยทำงาน เทศบาลไม่ค่อยช่วยเหลือทางด้านสุขภาพ ส่วนมากเวลาเจ็บป่วยก็ไปรักษาเองตามอนามัยและโรงพยาบาล ไม่มีการตรวจตามบ้านขาดงบประมาณในการทำโครงการสอดคล้องกับวิพรรณ ประจวบเหมาะ (2556) ได้ศึกษาเรื่องโครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ระยะเวลาที่ 2 (พ.ศ. 2550-2554) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานด้านผู้สูงอายุคือการทำงานด้านผู้สูงอายุ ยังขึ้นกับผู้นำประเทศ “หัวไม่ให้ความสนใจหากก็ไม่เดิน” ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งการทำงานด้านผู้สูงอายุไม่มีงบประมาณสนับสนุนโดยตรง “เป็นงานฝาก” หากไม่ตรงกับพันธกิจของหน่วยงาน มักถูกตัดทอนงบประมาณประกอบกับชมรมผู้สูงอายุไม่เข้มแข็งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดทั้งในด้านกำลังคนและระเบียบข้อบังคับในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่องานด้านผู้สูงอายุ

บุคลากรไม่เพียงพอ และเจ้าหน้าที่มีน้อย ขาดแคลนบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ โดยตรงเนื่องจากการบริการต้องใช้เวลามากพอสมควร จึงขาดบุคลากรในการบริการแก่สังคมทำให้เกิดความล่าช้าในการบริการและไม่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงได้ เจ้าหน้าที่ที่ลงพื้นที่น้อย

บริการค่อนข้างล่าช้า บุคลากรบางคนเลือกปฏิบัติ ขาดความกระตือรือร้นเมื่อผู้สูงอายุ เข้าใช้บริการให้บริการค่อนข้างช้าทำงานเรื่อย ๆ บุคลากรปฏิบัติงานช้า ไม่ค่อยให้ความสำคัญใน บางช่วงเพราะผู้สูงอายุมีเป็นจำนวนมาก บุคลากรมีน้อยไม่เพียงพอทำให้รอนานการสื่อสารไม่ค่อย มีคุณภาพเท่าไรเพราะให้บริการไม่ทั่วถึงบุคลากรมีการเลือกปฏิบัติ เพราะ บุคลากรไม่เพียงพอต่อ ความต้องการของผู้สูงอายุและแบ่งปฏิบัติไม่ทั่วถึง ในปัจจุบันยังมีการเลือกใช้บริการแค่บางส่วน เลือกปฏิบัติโดยอาศัยคนรู้จักเข้าไปให้บริการก่อน มีการแบ่งพรรคพวก เลือกปฏิบัติบ้างบาง สถานการณ์อุปสรรคบางอย่างที่จะใช้ในการบริการมีไม่เพียงพอต่อความต้องการอุปสรรค มีจำนวนน้อยมากต่อการใช้ของผู้สูงอายุโดยเฉพาะอุปสรรคออกกำลังกายและทำกิจกรรม นั้นทนทาน

ไม่มีการกระจายข่าวประชาสัมพันธ์ตามบ้านที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ อยากให้เพิ่มช่อง ทางการประชาสัมพันธ์ให้มีมากกว่านี้เสียงตามสายแจ้งข่าวประชาสัมพันธ์น้อยมากทำให้ไม่ทั่วถึง ผู้สูงอายุบางส่วนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร รถประชาสัมพันธ์ฟังไม่รู้เรื่องไม่มีเจ้าหน้าที่มาให้การดูแล ติดตาม การบริการตามบ้านเรือนที่อาศัยในท้องถิ่นไม่มีการติดตามดูแลหลังจากจัดโครงการ โครงการไม่ต่อเนื่องผ่านมาแล้วผ่านไปโครงการไม่ได้ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น ได้เพียงค่ายังชีพที่ไม่ เพียงพอกับการใช้ชีวิตประจำวัน ไม่มีโครงการอื่นเข้ามาช่วยเหลือผู้สูงอายุสอดคล้องกับวรรณคดี สุวรรณระดา และอาภาพรณ คำชิริพิทักษ์ (2552) ได้ศึกษาถึงปัญหาเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ จากการศึกษพบว่าแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐต่อผู้สูงอายุไทยเป็นไปตามยุคสมัย ในปัจจุบันทั้งในด้านภาพรวมและในระดับจุลภาคเกี่ยวกับระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ผู้สูงอายุในประเทศไทย นอกจากนี้การบริการเบี้ยยังชีพยังเป็นบริการที่กระจายตัวอย่างครอบคลุม และเข้าถึงผู้สูงอายุที่ยากจนในชุมชนระดับหมู่บ้านแต่ทั้งนี้บริการเบี้ยยังชีพเป็นบริการของรัฐไม่ สามารถควบคุมการจัดสรรงบประมาณในระยะยาวได้และปัญหาที่สำคัญขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในเรื่องเบี้ยยังชีพ จากข้อมูลทั้งสองกลุ่มพบว่าปัญหาหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเผชิญอยู่สามอันดับแรก ได้แก่ อันดับแรกคืองบประมาณของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะจัดสรร เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จำเป็นได้อย่างทั่วถึง อันดับที่สองคือระดับของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จัดสรร ในปัจจุบันไม่พอเพียงต่อการดำรงชีวิตและอันดับที่สาม กระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติ และการคัดเลือกรับใช้เวลานาน

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุไม่ชัดเจน ทำให้ยาก ต่อการคัดเลือกผู้สูงอายุให้ตรงตามเป้าหมาย ซึ่งเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนยังส่งผลให้กระบวนการคัดเลือก ผู้สูงอายุที่เหมาะสมได้รับเบี้ยยังชีพขาดความเป็นธรรมและขาดความโปร่งใส ทั้งนี้จากประเด็น ดังกล่าวมีบางท้องถิ่นที่มีข้อเสนอแนะว่าควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุ

ที่ควรได้รับเบี้ยยังชีพเอง ในขณะที่เดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังประสบปัญหา ปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น บางท้องถิ่นมีผู้สูงอายุที่ย้ายมาจากพื้นที่อื่น ทำให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในท้องถิ่นอยู่แล้วไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา โดยศึกษาโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากผลการวิจัย ดังนี้

### 1. ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

จากผลการวิจัย มีข้อเสนอแนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมาเพื่อนำผลการวิจัยครั้งนี้ไปเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาดำเนินนโยบายในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา ดังนี้

#### 1.1 ผลการวิจัยทำให้ได้ทราบถึง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ การจัดบริการสังคมแก่

ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำรูปแบบนี้ไปสำรวจองค์การตามตัวแปรและปัจจัยที่ค้นพบเพื่อพัฒนาสู่องค์กรแห่งคุณภาพต่อไป

1.2 ผลการวิจัยพบว่า ประเด็นต่าง ๆ ในองค์ประกอบของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นมาได้ ต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง

### 2. ข้อเสนอแนะระดับบริหาร

จากผลการวิจัย มีข้อเสนอแนะนายกเทศมนตรี เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้ไปเป็นส่วนหนึ่งในการการบริหารเทศบาล ดังนี้

2.1 ด้านบริบทควรมุ่งเน้นที่การจัดการบริการสังคมให้มีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ และให้สามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุได้

2.2 ด้านปัจจัยนำเข้า ควรมุ่งเน้นให้มีการแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน และมีเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอในการให้บริการ

2.3 ด้านกระบวนการ ควรมุ่งเน้นให้เจ้าหน้าที่ที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการ และเจ้าหน้าที่ให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความ เป็นธรรม

2.4 ด้านผลผลิต ควรมุ่งเน้นให้ผู้สูงอายุมีความสัมพันธ์ทางสังคมกับคนรอบข้างได้ดีขึ้นและเปิดโอกาสให้ได้มีการร่วมกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกับคนอื่น

2.5 ด้านการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุควรมุ่งเน้นให้ผู้สูงอายุเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐและสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้

### 3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 การวิจัยครั้งนี้เป็นการสร้างโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาสเพื่อให้โมเดลการวิจัยนี้ได้ข้อสรุปเชิงนัยทั่วไป (Generalization) ในการวิจัยครั้งต่อไปควรรนำโมเดลหรือตัวแปรจากการศึกษาไปศึกษาในประชากรที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อทราบข้อสรุปเชิงนัยทั่วไป

3.2 ข้อค้นพบในการวิจัยครั้งนี้ พบเส้นทางความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเป็นไปตามสมมติฐาน แต่ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ไม่ได้ทำการศึกษาในครั้งนี้ จึงควรมีการวิจัยเพื่อศึกษาถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม

## บรรณานุกรม

- กัตัญญู หิริญญสมบุญ. (2556). *การจัดการการบริการ*. กรุงเทพฯ: ก. หิริญญสมบุญ.
- กรมการพัฒนาชุมชน. (2547). *เอกสารแนวคิดแนวทางและกรณีตัวอย่างการดำเนินงานศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชนกรมการพัฒนาชุมชน.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2548). *มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2552). *คู่มือบ้านเมืองน่าอยู่*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่วนส่งเสริมการจัดการด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม สำนักส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการมีส่วนร่วม. (2552). *คู่มือแนวทางการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมและการสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2547). *สถิติสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน*. กรุงเทพฯ: บางกอกบล็อก.
- กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข. (2549). *เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตขององค์การอนามัยโลกชุดย่อฉบับภาษาไทย (WHOQOL-BREF-THAI)*. เข้าถึงได้จาก <http://www.dmh.go.th/test/whoqol/>
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2548 ก). *ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: เทพเพ็ญ วานิสย์.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2548 ข). *รายงานสถานการณ์ทางสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ระดับประเทศ ประจำปี 2548*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2556). *ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2556-2566*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2557). *ความเชื่อมโยงแผนกลยุทธ์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*. เข้าถึงได้จาก <https://www.m-society.go.th/main.php?filename=index>

- กระทรวงสาธารณสุข. (2550). *คู่มือการดูแลส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: องค์การรับส่งสินค้า.
- กระทรวงสาธารณสุข. (2551). *การพยาบาลผู้สูงอายุ เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: โครงการสวัสดิการ.
- กรีซ แรงสูงเนิน. (2554). *การวิเคราะห์ปัจจัยด้วย SPSS และ AMOS เพื่อการวิจัย*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.
- กฤษณี รื่นรมย์. (2551). *การวิจัยการตลาด*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กุลยา ตันติผลาชีวะ. (2551). *สุขภาพกับวัยสูงอายุ*. กรุงเทพฯ: เรื่องปัญญา.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2546). *การคิดเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ: ชัคเชสมิเดีย.
- เกรียงศักดิ์ ช่อเลี่ยม, สมชาย วิริกรมย์กุล, ปราณี สุทธิสุนทร และจำริญ มีชนอน. (2554). คุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุไทย. *วารสารควบคุมโรค*, 37(3), 222-228.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). *มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2553 ก). *การจัดการตนเองของชุมชน*. กรุงเทพฯ: เอ็กเปอเน็ต.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2553 ข). *รายงานการวิจัยการสังเคราะห์และถอดบทเรียนนวัตกรรมท้องถิ่นและการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต้นแบบการบริหารจัดการภารกิจที่ถ่ายโอน) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2554). *รายงานการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศเพื่อรับรางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2554*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2557). *การศึกษาวิจัยเรื่องการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี*. *วารสารการเมืองการปกครองปี*, 4(2), 32-60.
- โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). *คู่มือมิติใหม่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน*. กรุงเทพฯ: เสนาธรรม.
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-2561)*. กรุงเทพฯ: วิชั่น.
- คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2545). *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. (2550). *สวัสดิการสังคม*. กรุงเทพฯ: คุรุสภา.

- คณะอนุกรรมการร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ. (2545). *ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติพ.ศ. 2545 ฉบับสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขาเพื่อการทำประชาพิจารณ์/ รับผิดชอบต่อความคิดเห็น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติกระทรวงสาธารณสุข.
- จิตตินันท์ เดชะคุปต์. (2551). เจตคติและความพึงพอใจในการบริการ ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาจิตวิทยาการบริการ หน่วยที่ 8-15 (พิมพ์ครั้งที่ 14)*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จิตตินันท์ นันทไทบุญลย์. (2551). *จิตวิทยาการบริการ*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- จิตรา วีรปรีณนท์. (2546). *รูปแบบการจัดบริการสังคมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุไทย*. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารสังคม, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จินตนา สุขจรรย์นธ์. (2550). *การศึกษาและการพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรีนติ้งเฮาส์.
- เฉลียว บุรีภักดี. (2545). *ชุดวิชาการวิจัยชุมชน*. กรุงเทพฯ: เอส.อาร์.พรีนติ้งแมสโปรดักส์.
- ชนินทร์ วะสีนนท์. (2549). *การจัดการสวัสดิการชุมชนของเครือข่ายอินแปง: กลไกกระบวนการจัดการตนเอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชวิน อภิการวัฒน์. (2550). *โรคที่มักเกิดกับผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: บ้านหนังสือ.
- ชัญวลี ศรีสุโข. (2552). *8 โรคร้ายของวัยทำงาน*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ชินชัย ชีเจริญ. (2555). *แผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 2*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ.
- เชาว์ อินโย. (2553). *การประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไชยวัฒน์ คำชู. (2555). *ประชาคมอาเซียนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2550). *บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนากระบวนการสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: แอดิชั่นเพรสโปรดักส์.
- ทรงวุฒิ เรื่องวาทะศิลป์. (2550). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาในพื้นที่บริการของโรงเรียนลุ่มแรดวิทยาอำเภอเถินจังหวัดลำปาง*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2551). *เครื่องมือการจัดการ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: รัตนไตร.
- ธเนศ เจริญเมือง. (2550). *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่นอีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลกภาคแรก: ถึงทุนนิยมตะวันตก*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2551). *นโยบายสาธารณะ*. เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และศิริชัย กาญจนวาสิ. (2554). *ทฤษฎีการประเมิน* (พิมพ์ครั้งที่ 8).  
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นารินทร์ จิตรมนตรี และสาวิตรี ทยานศิลป์. (2551). *รายงานการวิจัยการทบทวนองค์ความรู้และ  
แนวทางการจัดระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*  
(พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุหพันธ์ ทองกลีบ. (2550). *บทบาทภาครัฐในการจัดการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในเขต  
กรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์,  
บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประพันธ์พงษ์ ชินพงษ์. (2551). *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว*. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏ  
วไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- ประภัสสร วงษ์ดี, รัตนะ บัวสนธ์ และเอื้อมพร หลินเจริญ. (2554). *การประเมินโครงการตามแนว  
ของ CIPIEST model*. *วารสารเศรษฐศาสตร์*, 3(1), 84-90.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2554). *หลักการจัดการศึกษา*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- ปัทมาวดี โพนกุล ชูชุกิ. (2552). *วรรณกรรมปริทรรศน์และการสังเคราะห์ความรู้ เรื่อง สวัสดิการ  
ชุมชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.
- ปิยากร หวังมหาพร. (2550). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการนวัตกรรมและการนำนโยบาย  
ผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุน*. กรุงเทพฯ:  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ผ่องพรรณ อรุณแสง. (2554). *การพยาบาล ปัญหาสำคัญของผู้สูงอายุ: การนำไปใช้*. ขอนแก่น:  
คลังนานาวิทยา.
- พรเทพ ศิริวนารังสรรค์, ดุสิต ลิขนะพิชิตกุล และสมชาย จักรพันธุ์. (2546). *ต้นทุนต่อหน่วยงาน  
บริการสุขภาพจิต กรมสุขภาพจิต*. *วารสารสุขภาพจิตแห่งประเทศไทย*, 12(3),  
189-198.
- พรรณธร เจริญกุล. (2555). *การดูแลตนเองของผู้สูงอายุ Care of elderly* (พิมพ์ครั้งที่ 2).  
กรุงเทพฯ: สุขภาพอนามัย.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2556). *จากปัญหาสู่นโยบาย: กรณีศึกษาผู้สูงอายุในจังหวัดชายแดน  
ใต้*. *วารสารร่วมพฤษรั่มมหาวิทยาลัยเกริก*, 31(3), 1-26.
- พิสณุ ฟองศรี. (2550). *เทคนิควิธีประเมินโครงการ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พร็อบเบอร์ตีพริ้นท์.



- ไพโรจน์ วงศ์ภูมิวัฒน์. (2557). เราจะเตรียมรับมือกันอย่างไร?...สังคมผู้สูงอายุ. เข้าถึงได้จาก [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1235709146&catid=04](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1235709146&catid=04).
- ภูมิ โชคเหมาะ, คะเนิงรัตน์ บุศยบุตร, โชคชัย สุทธาเวช และวิทย์ ชนะภัย. (2552). *กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- มาเรียม นิลพันธุ์. (2553). *การประเมินหลักสูตรที่เน้นการตัดสินใจโดยใช้วิธีเชิงระบบโดยใช้รูปแบบ CIPP Model คู่มือการประเมินหลักสูตรระดับบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร*. นครปฐม: มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2551). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2551*. เข้าถึงได้จาก <http://www.thaitgri.org/images/document/ElderSituations/situationofthailandelderThai2551.pdf>
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2557). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2557*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- เมตต์เมตต์ การุณจิต. (2553). *การบริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม: ประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: ไม้คพอยท์.
- เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลศรี. (2546). *การประเมินโครงการ: แนวคิดและแนวปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ระพีพรรณ คำหอม. (2542). *การประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ระพีพรรณ คำหอม. (2549). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย: Social welfare in Thai society (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- ระพีพรรณ คำหอม. (2550). *โครงการสังเคราะห์องค์ความรู้การพัฒนารูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชน*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- รัตนะ บัวสนธ์. (2549). *การประเมินนเรศวร: ทฤษฎี รูปแบบและแนวทางการประเมิน*. นครสวรรค์: ริมปิงการพิมพ์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2555). *แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บพิธการ.

- ลัดดาวัลย์ สิงห์คำฟู. (2532). *ความสัมพันธ์ระหว่างความสามารถในการดูแลตัวเอง การสนับสนุนทางสังคมและคุณภาพชีวิตของผู้ป่วยอัมพาตครึ่งซีก*. วิทยานิพนธ์พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพยาบาล, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหิดล.
- เลื่อมใส ใจแจ้ง. (2546). *สมาคมสันติบาตรเทศบาลแห่งประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรเวศม์ สุวรรณระดา และอาภาพรธน คำวชิรพิทักษ์. (2552). *ปัญหาเบี่ยงชีพสำหรับผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วราภรณ์ หล้าคำแก้ว. (2558). *การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุไทยในทศวรรษหน้า* (พ.ศ. 2560-2569). ปรัชญาดุสิตบัณฑิต, สาขาวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วศิน อิงคพัฒนากุล. (2553). *คุณลักษณะ 7 ประการของผู้ให้บริการที่ดี*. เข้าถึงได้จาก <http://lib.dtc.ac.th/article/tourism/>28> มีนาคม 2561
- วิพรรณ ประจวบเหมาะ. (2556). *รายงานการศึกษาโครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2* (พ.ศ. 2545-2564) ระยะที่ 2 (พ.ศ.2550-2554). กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2545). *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น: สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย*. กรุงเทพฯ: โฟร์เพช.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2549). *การประยุกต์ และการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: โฟร์เพช.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2550). *การบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง*. กรุงเทพฯ: โฟร์เพช.
- วิสุทธิ โพธิแทน. (2551). *แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วีรพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์. (2553). *คุณภาพในงานบริการ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.
- วีระรัตน์ กิจเลิศไพโรจน์. (2550). *การตลาดธุรกิจบริการ*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). *นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2550). *การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ 2550 สู่การปฏิบัติ: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2552). *ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เอ็กเปอเน็ท.

- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. (2549). *โครงการระบบการดูแลระยะยาวในครอบครัวสำหรับผู้สูงอายุ*.  
กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. (2550). *สวัสดิการผู้สูงอายุแนวคิดและวิธีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์*.  
กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้.
- ศิริชัย กาญจนวาสี. (2554). *ทฤษฎีการประเมิน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- ศุภามณ จันทรสกุล. (2557). ยุทธศาสตร์ของการประเมินผลและแนวคิดทฤษฎีของนักประเมิน.  
*วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย ฉบับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี*, 8(1),  
68-79.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *รางวัลพระปกเกล้าประจำปี พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: สถาบัน  
พระปกเกล้า.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2552). *คู่มือการดำเนินการโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการ  
ชุมชน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).
- สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน. (2558). *ยุทธศาสตร์การวิจัย  
รายสาขา: ด้านสังคมผู้สูงอายุ พ.ศ. 2555-2559*. เข้าถึงได้จาก [http://ird.rmuti.ac.th/  
newweb/banner/index.php?s=proposals58](http://ird.rmuti.ac.th/newweb/banner/index.php?s=proposals58) [1 เมษายน 2560]
- สมเดช มุงเมือง. (2549). *พฤติกรรมองค์กร*. เชียงราย: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัย  
ราชภัฏเชียงราย.
- สมประสงค์ วิทย์เกียรติ. (2552). *การประเมินแผนและโครงการใน ประมวลสาระชุดวิชานโยบาย  
และการวางแผนการศึกษา หน่วยที่ 8*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์. (2552). *รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2550*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ  
สถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.
- สมิต สัจฉกร. (2550). *ศิลปะการให้บริการ*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2551). *ความสำเร็จของวิสาหกิจชุมชนใน 4 จังหวัดชายแดนลุ่มน้ำโขง*.  
รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย,  
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2553). *กรอบทิศทางการจัด  
สวัสดิการทางสังคมที่ยั่งยืนในช่วงแผน ๗ 11*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). *การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา. (2561). *นครราชสีมาวันนี้*. เข้าถึงได้จาก <http://www2.narathiwat.go.th/nara2016/ebook/detail/1>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550. และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2556). *สิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสคนพิการและผู้สูงอายุ. (2549). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2548*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2557). *รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2557*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ. (2550). *คู่มือการดำเนินงานอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.)*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ.
- สำนักส่งเสริมสุขภาพ. (2556). *รายงานการสำรวจสุขภาพผู้สูงอายุไทย ปี 2556 ภายใต้แผนงานส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุและผู้พิการ*. กรุงเทพฯ: วัชรินทร์ พี.พี.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2550). *ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สามลดา.
- สุทธิพงศ์ บุญผดุง. (2554). *รายงานการวิจัยการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในท้องถิ่นโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง (ระยะที่ 1)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- สุปราณี เวชประสิทธิ์. (2550). *การประเมินศูนย์ศึกษาพระพุทธศาสนาวันอาทิตย์ จังหวัดสมุทรปราการ. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการวิจัยและสถิติทางการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*.
- สุภาณี ปิยพสุทรา. (2550). *เริ่มต้นชีวิตใหม่เมื่ออายุใกล้ 60 ปี*. กรุงเทพฯ: แสงดาว.
- สุรพล ปธานวนิช. (2547). *นโยบายสังคม: เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรางค์รัตน์ วศินารมณ. (2554). *การจัดการรายกรณีในงานสังคมสงเคราะห์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- สุวิทย์ ปัญญาวงศ์. (2554). *เอกสารคำสอนกฎหมายสิทธิขั้นพื้นฐาน*. พะเยา: ศูนย์พัฒนาตำรา และเอกสารทางกฎหมายคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา.
- สุวิมล ตีรกานันท์. (2550). *การประเมินโครงการ แนวทางสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวิมล ว่องวานิช. (2544). *การออกแบบระบบการประเมินผลภายใน*. กรุงเทพฯ: วีทีซี คอมมิวนิเคชั่น.
- อดุลย์ จาตุรงค์กุล. (2550). *พฤติกรรมผู้บริโภค* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.
- อนุจิตร ชินสาร. (2557). นวัตกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. *วารสารราชพฤกษ์*, 12(3), 80-90.
- อเนก นาคะบุตร และวีรบุรณ วิสารทสกุล. (2550). *ทุนทางสังคมและประชาสังคมในเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมธนาคารออมสิน.
- อเนก สุวรรณบัณฑิต และภาสกร อดุลพัฒนากิจ. (2550). *จิตวิทยาการบริหาร*. กรุงเทพฯ: อดุลพัฒนากิจ.
- เอกวิทย์ มณีธร. (2552). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร/ การจัดการ*. กรุงเทพฯ: เอ็ม.ที.เพรส.
- เอื้อมพร พิชัยสนธิ. (2552). *สวัสดิการกับความเท่าเทียม*. ปทุมธานี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Alkin, M. C. (1969). *Evaluation theory development*. n.p.
- Arnstein, S. R. (1971). *Eight rungs on the ladder of citizen participation*. New York: Praeger Publishers.
- Barrow, G.M., & Smith, P.A. (1977). *Aging, ageism and society*. St. Paul Min: West Publishing.
- Beadle-Brown, J., Murphy, G., & DiTerlizzi, M. (2008). Quality of life for the camberwell cohort. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 24(4), 380-390.
- Best, J. W. (1970). *Research in education* (2<sup>nd</sup> ed.). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Bodil, E. (2012). Middle managers in elderly care under demands and expectations. *Leadership in Health Services*, 25(3), 203-215.

- Bond, J., Peace, M. S., Dittmann-Kohli, F., & Westerhof, G. (2007). *Ageing in society*. London: Sage.
- Byrne, B. M. (1989). *A primer of LISREL: Basic applications and programming for confirmatory factor analytic models*. New York: Springer-Verlag.
- Campbell, A. (1976). Subjective measures and of well-being. *The Western Journal of Medicine*, 31(7), 117-124.
- Chase, C. J. (1987). *Measurement for educational evaluation*. Massachusetts: Addison Wesley Publishing.
- Chen, S.C. (2012). The customer satisfaction-loyalty relation in an interactive e-service setting: The mediators. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 19, 202-220.
- Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1980). *Participations place in rural development: Seeking clarity through specificity*. New York: World Developments.
- Cook, V. (1966). Using the first language in the classroom. *Canadian Modern Language*, 57, 402-423.
- Cronbach, L. J. (1963). *Educational psychology*. New York: Harcourt Brace.
- Dalkey, N., & Rourke, D. (1973). *The delphi procedure and ratiny quality of life factor: Quality of life concept*. Washington DC: Environment Protection Agency.
- Denham, H. (1995). Free radical theory of aging: Alzheimer's disease pathogenesis. *AGE: Biomedical and Life Sciences*, 18(3), 97-119.
- Dunn, W. N. (1981). *Public policy analysis: An introduction*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Ebersole, P. A., & Hess, P. (1990). *Toward healthy aging: Human and needs and nursing response* (3<sup>rd</sup> ed.). St. Louis Missouri: The C.V. Mosby Company.
- Eisner, E. (1967). *Education connoisseiship and criticism: Their form and functions in educationevaluation*. New York: Holt Rinehart and Winston.
- Encyclopedia of Social Work. (1971). *Encyclopedia of social work*. Chicago: Encyclopedia.
- Federico, R. C. (1980). *The social welfare institution*. Lexington, Massachusetts: D.C. Heath and Company.

- Ferrans, F. (1990). Psychometric assessment of the quality of life index. *Research in Nursing and Health*, 15(5), 29-38.
- Field, A. (2009). *Discovering statistics using SPSS* (3<sup>rd</sup> ed.). London: Sage Publications.
- Flanagan, J. C. (1978). A research approach to improving our quality of life. *American Psychologist*, 33(2), 138-147.
- Friedlander, W. A. (1963). *Introduction to social welfare*. New Delhi: Prentice-Hall.
- Friedlander, W. A., & Apte, R. O. (1980). *Introduction to social welfare*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Garson, D. (2012). *Structural equation modeling*. North Carolina, NC: Statistical Associates Publishing.
- Glaser. (1963). Instructional technology and the measurement of learning outcomes. *American Psychologist*, 18(1963), 519-521.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-26.
- Gulick, L., & Urwick, L. (1936). *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration Columbia University.
- Guralnik, J. T. (1976). *Psychology of the classroom*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, L. R. (2006). *Multivariate data analysis*. New Jersey: Pearson International Edition.
- Hall, D. A. (1955). *The aging of connective tissue*. New York: Academic.
- Hall, W. D. (1977). A study of the relationship between estimation and mathematical problem solving among fifth grade students. *Dissertation Abstracts International*, 37, 6324-A.
- Hammond, G. R. (1967). *Personal property*. Oxford University Press.
- Hinkle, D.E., William, W., & Stephen, G. J. (1998). *Applied statistics for the behavioral sciences* (4<sup>th</sup> ed.). New York: Houghton Mifflin.
- Hood, C. C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hoyan, C. (2016). Impact of indoor facilities management on the quality of life of the elderly in public housing. *Facilities*, 34(9), 564-579.

- Hu, L. T., & Betler, P. M. (1999). Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives. *Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal*, 6(1), 1-55.
- Jackle, M. J. (1974). Lift stultification and kidney dialysis. *Nursing Forum*, (XIII), 362-370.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. (1981). *Standards for evaluations of educational programs, projects and materials*. New York: McGraw-Hill.
- Kabanoff, B. (1991). Equity, equality, power, and conflict. *The Academy of Management Review*, 16(2), 416-441.
- Kahn, A. J., & Kamerman, S. B. (1977). *Social policy and the under-3s: Six country case studies. A resource for policy makers, advocates and scholars*. New York: School of Social Work.
- Katz, D. L., & Kahn, R. L. (1978). *The social psychology of organizations* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: John Wiley.
- Korman, A. K. (1977). *Organizational behavior*. New Jersey: Prentice Hall.
- Lawton, M. P. (1997). Measures of quality of life and subjective well-being. *Generation*, 2(1), 45-51.
- Liu, B. C. (1975). Quality of life: concept measure and result. *American Journal of Economic and Sociologic* 34, 1.
- Luthans, F. (1977). *Organizational behavior*. Tokyo: McGraw-Hill.
- Maslow, A. (1970). *Motivation and personality*. New York: Harper and Row.
- Meeberg, G. A. (1999). Quality of life: A concept analysis. *Journal of Advanced Nursing*.18, 13-38.
- Mei-yung, L. (2013). Relationships between facility management, risks and health of elderly in care and attention homes. *Facilities*, 31(13), 659-680.
- Michael, W. B., & Metfessel, N. S. (1967). A paradigm for developing valid measurable objectives in the evaluation of educational programs in colleges and universities. *Educational and Psychological Measurement*, 27(2), 373-383.
- Midgley, J. (1997). *Social welfare in global context*. London: SAGE Publications.



- Miller, C. A. (1986). *Nursing care of older adult theory and practice* (2<sup>nd</sup> ed.). Philadelphia: J. B. Lippincott.
- Millet, J. D. (1954). *Management in the public service, the quest for effective performance*. New York: McGraw-Hill.
- Mullins, L. T. (1985). *Management and organizational behavior*. London: Pitman.
- Nelson, J. P. (1996). Struggling to gain meaning: Living with the uncertainty of breast cancer. *Advance in Nursing Science*, 18(3), 59-76.
- Nelson, R. P. (1998). *Social welfare history: In encyclopedia of social work*. Washington DC: National Association of Social Workers.
- Neugarten, B. L. (1964). *Personality in middle and late life*. New York: Atherton Press.
- Neugarten, B. L., Havinghurst, R.J., & Tobin, S. S. (1961). The measurement of life satisfaction. *Journal of Gerontology*, 33(9), 723-736.
- O'Donnell, B. G., Drachman, D. A., Bames, H. J., Peterson, K. P., Swearer, L. M., & Lew, R. A. (1922). Incontinence and troublesome behaviors predict institutionalization in dementia. *Journal of Geriatric Psychiatry and Neurology*, 5(8), 45-52.
- Olomolaiye, P. (2017). Effect of facilities management components on the quality of life of Chinese elderly in care and attention homes. *Facilities*, 35(5), 207-285.
- Patton, M. Q. (2003). *Qualitative evaluation and research methods* (2<sup>nd</sup> ed.). Newbury Park, CA: Sage
- Paul, P. D. (2016). What is the best approach for measuring service quality of periodontists?. *Clinical Research and Regulatory Affairs*, 20(4), 457-468.
- Popham, W. J. (1971). *Criterion-referenced measurement*. Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications.
- Provus, M. (1969). *Evaluation of ongoing programs in the public school systems: the sixtyeighth year book of the national society for the study of education*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ramzi, N. (2010). Quality of life and wellbeing of the elderly in Lebanese homes. *International Journal of Health Care Quality Assurance*, 23(1), 72-93.

- Richardson, V. (1997). Addressing barriers: disabled rights and the implications for nursing of the social construct of disability. *Journal of Advanced Nursing*, 25(6), 1269-75.
- Robbins, S. P. & Coulter, M. (2002). *Management* (7<sup>th</sup> ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Robert, B. H., & Robert, F.C. (2012). Socioeconomic status and child development. *Annual review of psychology*, 53(1), 371-399.
- Schumacker, R. E., & Lomax, R. (2004). *A beginner's guide to structural equation modeling*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Screven, C. G. (2003). *Information design in formal setting: Museums and other public spaces*. New York: The MIT Press.
- Scriven, M. (1967). *The Methodology of evaluation: Perspective in public service and social action programs*. New York: Russell Sage Foundation.
- Shadish, W. R. (1998). Evaluation theory is who we are. *American Journal of Evaluation*, 19(1), 1-19.
- Sharma, R. C. (1975). *Population trends, recourses and environment*. New Delhi: Dhanpat Rai.
- Shelly, M. W. (1975). *Responding to social change*. Pennsylvania: Dowden Huntchisam.
- Skidmore, R. A. (1983). *Social work administration: Dynamic management and human relationships*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Stake, R. E. (1967). The countenance of educational evaluation. *Teacher College Record*, 68, 523-540.
- Stufflebeam, D. L. (1971). *Education evaluation and decision making*. Illinois: Peacock Publisher.
- Stufflebeam, D. L. (1986 a). *Education evaluation and decision making*. Illinois: Peacock Publisher.
- Stufflebeam, D. L. (1986 b). *The CIPP MODEL for program evaluation in evaluation model: Viewpoints on evaluation and human service evaluation*. U.S.A.: Kluwer Academic Publishers.

- Stufflebeam, D. L. (2001). *Evaluation models new direction for evaluation*. San Francisco: Jossey Bass.
- Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (2007). *Evaluation theory, models and applications*. San Francisco, CA Jossey-Bass..
- Stufflebeam, G., & Wingate, L. (2002). *The spirit of consuelo: An evaluation of Ke Aka Ho'ona. the evaluation center, western Michigan University*. Retrieved from <http://www.wmich.edu/evalctr/pubs/>
- Suchman, E. A. (1967). *Evaluative research: Principle and practice in public service and social action program*. New York: Russel Sage Foundation.
- Titmuss, R. M. (1974). *Social policy: An introduction*. London: George Allen & Unwin.
- Turner, J. (1974). *Development and administration: Operational implication for social welfare*. New York: United States Committee, International Council on Social Welfare.
- Tyler, R. W. (1967). *Perspectives of curriculum evaluation*. Chicago: Rand McNally.
- Tyler, R. W. (1970). *Basic principles of curriculum and instruction*. Chicago: University of Chicago Press.
- UNESCO. (1978). *Quality of Life: An orientation to population education*. New York: UNESCO.
- United Nations. (2007). *World economic and social survey 2007, Development in an aging world*. New York: United Nations Publishing Section.
- Vroom, W. H. (1964). *Work and motivation*. New York: John Willey and Sons.
- Wallace, S. A. (1974). *Identifying quality of life indicators for use in family planning programs in developing countries*. New Jersey: Prentice-Hall..
- Wallerstein, H. (1971). *A dictionary of psychology*. Maryland: Penguin Book.
- Weinberger, P. E. (1973). *Perspectives on social welfare: An introductory anthology*. New York: MacMillan.
- West, W., Hicks, A., Clements, L., & Dowling, J. (1995). The relationship between voluntary electromyogram, endurance time and intensity of effort in isometric handgrip exercise. *European J Appl Physiol*, 71, 301-305.
- Wolman, B. B. (1973). *Dictionary of behavioral science*. London: Litton Educational.

- Wolman, B. B. (1989). *Dictionary of behavioral science*. Sandiago, Calif: Academic Press.
- World Health Organization. (1981). *Progress in the characterization of venoms and standardization of antivenoms*. Geneva: World Health Organization.
- World Health Organization. (1994). *Quality of life assessment: An annotated bibliography*. Geneva: WHO.
- World Health Organization. (2007). *WHO Global Report on Falls Prevention in Older age*. Switzerland: WHO Press.
- Worthen, B. R., & Sanders, J. R. (1973). *Educational evaluation: Theory and practice*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Yong, K. J., & Longman, A. J. (1983). Quality of life and persons with melanoma: A pilot study. *Cancer Nursing*, 6, 43-45.
- Zhan, L. (1992). Quality of life: Conceptual and measurement issues. *Journal of Advanced Nursing*. 17, 795-800.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ภาพกิจกรรม

## จัดอบรมผู้ช่วยนักวิจัย



การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview)





ลงพื้นที่เก็บข้อมูล

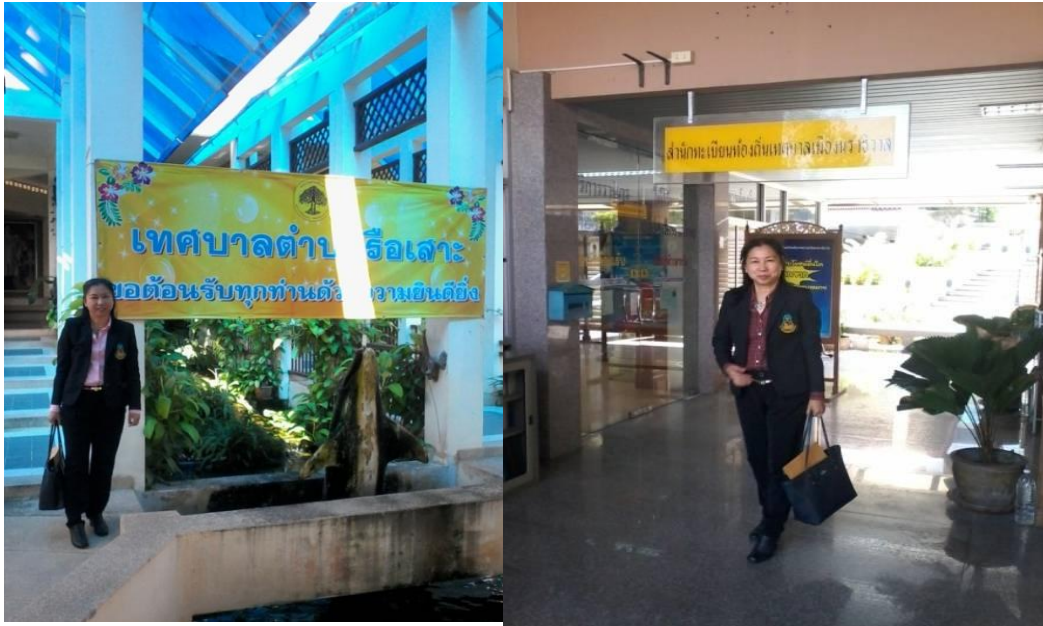


ลงพื้นที่ประสานงานทุกเทศบาล









ภาคผนวก ข  
แบบสอบถาม

## แบบสอบถามผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้สูงอายุ

โปรดทำเครื่องหมาย  ลงในช่อง  ที่ตรงกับข้อมูลหรือความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

1. เพศของท่าน

1. ชาย  2. หญิง

2. ปัจจุบันท่านอายุ ..... ปี (เกิน 6 เดือนคิดเป็น 1ปี)

3. สถานภาพการสมรส

1. โสด  2. สมรส  
 3. หม้าย  4. หย่า

4. เขตที่อยู่อาศัย

1. เขตเทศบาลตำบล  2. เขตเทศบาลเมือง

5. ระดับการศึกษาของท่าน

1. ไม่ได้ศึกษา  2. ประถมศึกษา  
 3. มัธยมศึกษาตอนต้น  4. มัธยมศึกษาตอนปลาย  
 5.ปริญญาตรี  6. สูงกว่าปริญญาตรี

6. การประกอบอาชีพ

1. ไม่ได้ประกอบอาชีพ  2. ประกอบอาชีพ โปรดระบุ.....

7. ปัจจุบันท่านมีหนี้สินหรือไม่

1. ไม่มี  2. มี จำนวน.....บาท

8. รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของท่าน.....บาท

1. ต่ำกว่า 5,000 บาท  2. 5,001-10,000 บาท  
 3. 10,001-15,000 บาท  4. มากกว่า 15,000 บาท

9. แหล่งที่มาของรายได้

1. หาด้วยตนเอง การประกอบอาชีพ  
 2. ครอบครัว, ญาติ  
 3. สวัสดิการ, เงินบำนาญ  
 4. เบี้ยยังชีพ

5. อื่น ๆ โปรดระบุ \_\_\_\_\_
10. ความเพียงพอของรายได้กับรายจ่ายต่อเดือน
1. เพียงพอ                       2. ไม่เพียงพอ
11. สภาพการอยู่อาศัย
1. บ้านของตนเอง               2. อาศัยกับลูกหลาน,ญาติพี่น้อง
3. บ้านญาติ                       4. บ้านเช่า
5. อื่น ๆ โปรดระบุ \_\_\_\_\_
12. จำนวนผู้อาศัยภายในบ้าน
1. อยู่คนเดียว
2. อยู่มากกว่า 1 คน
- 2.1 อายุต่ำกว่า 10 ปี          จำนวน \_\_\_\_\_ คน
- 2.2 อายุ 10-20 ปี                  จำนวน \_\_\_\_\_ คน
- 2.3 อายุ 21-60 ปี                  จำนวน \_\_\_\_\_ คน
- 2.4 อายุมากกว่า 60 ปี          จำนวน \_\_\_\_\_ คน
13. การเป็นสมาชิกกลุ่ม ชมรม
1. ไม่ได้เป็น                       2. เป็น ระบุ \_\_\_\_\_
14. การใช้บริการสังคมของผู้สูงอายุ (เลือกได้กว่า 1 ข้อ)
1. ด้านสุขภาพอนามัย เช่น การเยี่ยมบ้านโดยอาสาสมัครสาธารณสุข, บริการฉีดวัคซีนป้องกันโรค
2. ด้านการศึกษา เช่น การฝึกอาชีพ โรงเรียนผู้สูงอายุ
3. ด้านที่อยู่อาศัย เช่น การช่วยซ่อมแซมที่อยู่อาศัย การกำจัดขยะระบบสาธารณสุข
4. ด้านการมีงานทำ เช่น พัฒนาอาชีพ การจัดหางาน
5. ด้านความมั่นคงทางสังคม เช่น ช่วยดูแลการรับเบี้ยยังชีพหรือการขอรับสวัสดิการต่าง ๆ
6. ด้านนันทนาการ เช่น กิจกรรมชมรมผู้สูงอายุ สถานที่พักผ่อน, การออกกำลังกาย, ทัศนศึกษา
7. ด้านบริการสังคมทั่วไป เช่น การสนับสนุนสิ่งของเครื่องใช้, บริการรถรับส่ง, ยารักษาโรค

หมายเหตุ: กรณีตอบข้อ 14 มากกว่า 1 ข้อ ให้ตอบส่วนที่ 2 เท่ากับจำนวนที่ใช้บริการ

15. ความต้องการผู้สูงอายุต่อการจัดบริการสังคม

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> 1. ด้านสุขภาพอนามัย       | <input type="checkbox"/> 4. ด้านการมีงานทำ |
| <input type="checkbox"/> 5. ด้านความมั่นคงทางสังคม | <input type="checkbox"/> 6. ด้านนันทนาการ  |
| <input type="checkbox"/> 7. ด้านบริการสังคมทั่วไป  |  |

16. จากการเข้าร่วมการรับบริการทางสังคมดังกล่าว ความพึงพอใจ ถ้าคะแนนเต็ม 100 คะแนน ท่านจะให้คะแนนเท่าไร.....

17. สถานะทางสุขภาพของท่านในปัจจุบัน ถ้าคะแนนเต็ม 100 ท่านจะให้คะแนนเท่าใด.....



**ส่วนที่ 2** การประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด  
นราธิวาส

โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่อง ที่ตรงกับระดับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด  
โดยมีเกณฑ์การให้คะแนนดังนี้

5 หมายถึง ข้อความนั้นตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

4 หมายถึง ข้อความนั้นตรงกับความคิดเห็นของท่านมาก

3 หมายถึง ข้อความนั้นตรงกับความคิดเห็นของท่านไม่แน่ใจ

2 หมายถึง ข้อความนั้นตรงกับความคิดเห็นของท่านน้อย

1 หมายถึง ข้อความนั้นตรงกับความคิดเห็นของท่านน้อยที่สุด

ข้อความ	มาก ที่สุด	มาก	ไม่ แน่ใจ	น้อย	น้อย ที่สุด
	5	4	3	2	1
<b>ด้านบริบท</b>					
1. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับความต้องการของท่าน					
2. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่					
3. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของท่าน					
4. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุได้					
<b>ด้านปัจจัยนำเข้า</b>					
5. เจ้าหน้าที่ให้บริการมีความรู้ความสามารถในการ ให้บริการแก่ท่าน					
6. มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการให้บริการท่าน					
7. การแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน					
8. เจ้าหน้าที่ ที่ให้บริการมีความรู้					
9. ขั้นตอนการให้บริการมีความชัดเจน					

ข้อความ	มากที่สุด	มาก	ไม่ แน่ใจ	น้อย	น้อย ที่สุด
	5	4	3	2	1
10. สถานที่ให้บริการมีความเหมาะสมและสะดวกในการเดินทาง					
11. อุปกรณ์ที่ท่านได้รับจากโครงการมีคุณภาพและสามารถใช้งานได้					
12. อุปกรณ์ที่ใช้ในโครงการจัดบริการแก่ผู้สูงอายุมีปริมาณที่เพียงพอ					
13. อุปกรณ์ที่ใช้ในโครงการจัดบริการแก่ผู้สูงอายุมีความเหมาะสมกับผู้สูงอายุ					
<b>ด้านกระบวนการ</b>					
13. อุปกรณ์ที่ใช้ในโครงการจัดบริการแก่ผู้สูงอายุมีความเหมาะสมกับผู้สูงอายุ					
14. บุคลากรให้บริการด้วยความรวดเร็วและตรงเวลา					
15. เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความเป็นมิตร					
16. เจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการ					
17. เจ้าหน้าที่ให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเป็นธรรม					
18. เจ้าหน้าที่มีการติดตาม ดูแล การจัดบริการสังคมอย่างต่อเนื่อง					
19. ช่องทางการประชาสัมพันธ์การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เสียงตามสาย หนังสือแจ้ง ผู้นำชุมชน มีความเหมาะสมและทั่วถึง					
20. การประชาสัมพันธ์การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความทั่วถึงและชัดเจน					

ข้อความ	มากที่สุด	มาก	ไม่ แน่ใจ	น้อย	น้อย ที่สุด
	5	4	3	2	1
<b>ด้านผลผลิต</b>					
21. การจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยดูแลสุขภาพของท่าน					
22. การจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยให้เข้าใจและปฏิบัติตามภาวะสุขภาพ					
23. การจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยให้ท่านมีความสุข และมีสภาพจิตใจที่ดี					
24. การจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ท่านภูมิใจและเห็นคุณค่าในตนเอง					
25. การจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ท่านมีความสัมพันธ์ทางสังคมกับคนรอบข้างได้ดีขึ้น					
26. การจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ท่านได้มีกิจกรรมกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกับคนอื่น					
27. การจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยทำให้ท่านมีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน					
<b>ด้านการจัดการบริการสังคม</b>					
28. การจัดการบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ท่านรู้สึกดี ต่อชุมชนที่อยู่อาศัย					
29. ท่านมีความพึงพอใจในการจัดโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					
30. การจัดโครงการบริการสังคมเป็นโครงการที่มีประโยชน์					

ข้อความ	มากที่สุด	มาก	ไม่ แน่ใจ	น้อย	น้อย ที่สุด
	5	4	3	2	1
31. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ					
32. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยให้ท่านสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้					

### ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

1. การเข้ารับบริการสังคมของท่าน มีปัญหา และอุปสรรคอะไรบ้าง

.....

.....

.....

2. ท่านต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสังคมด้านใดอีกบ้าง

.....

.....

.....

3. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสังคมแก่ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงและสร้างความพึงพอใจแก่ผู้สูงอายุ

.....

.....

.....

## แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ส่วนที่ 1** ประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด  
นราธิวาส

### 1. การประเมินผลด้านบริบท

1.1 ท่านคิดว่าการจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้อง  
กับความต้องการของผู้สูงอายุหรือไม่อย่างไร

.....  
 .....  
 .....

1.2 ท่านมีวิธีการในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่  
ประเพณี วัฒนธรรม อย่างไร

.....  
 .....  
 .....

1.3 โครงการจัดบริการสังคมได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงาน / กลุ่ม /บุคคล  
หรือไม่อย่างไร

.....  
 .....  
 .....

1.4 การจัดโครงการบริการสังคมได้รับการสนับสนุนจากผู้สูงอายุหรือไม่อย่างไร

.....  
 .....  
 .....

### 2. การประเมินผลด้านปัจจัยนำเข้า

2.1 โครงสร้างองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้าน  
การจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุหรือไม่อย่างไร

.....  
 .....  
 .....

2.2 กฎระเบียบที่ใช้ในการดำเนินงานจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

.....  
.....  
.....

2.3 ความสามารถของบุคลากรที่ให้บริการเป็นอย่างไร

.....  
.....  
.....

2.4 ความเพียงพอของบุคลากรที่ให้บริการเป็นอย่างไร

.....  
.....  
.....

2.5 งบประมาณมีเพียงพอหรือไม่อย่างไร

.....  
.....  
.....

2.6 สถานที่ อุปกรณ์ เครื่องใช้ต่าง ๆ มีเพียงพอหรือไม่อย่างไร

.....  
.....  
.....

**3. การประเมินผลด้านกระบวนการ**

3.1 การวางแผน และการควบคุม การจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ มีลักษณะเป็นอย่างไร

.....  
.....  
.....

3.2 การติดตามควบคุมและประเมินผลมีลักษณะเป็นอย่างไร

3.3 การสื่อสารภายในองค์กรเกี่ยวกับการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุเป็นอย่างไร

#### 4. การประเมินผลด้านผลผลิต

4.1 ท่านคิดว่าการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้หรือไม่ อย่างไร

4.2 โครงการจัดบริการสังคมสามารถก่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุได้หรือไม่ อย่างไร

**ส่วนที่ 2** แนวทางการแก้ไขปัญหาในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนราธิวาส

1. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอะไรบ้าง

2. แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

.....



## แบบสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ส่วนที่ 1 ประเมินผลการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน จังหวัดนราธิวาส

1. การจัดโครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุหรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

2. การจัดโครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
สอดคล้องกับบริบทพื้นที่หรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

3. การจัดโครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
สอดคล้องประเพณี วัฒนธรรม หรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

4. ได้รับการสนับสนุนจากผู้สูงอายุหรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

5. กฎ ระเบียบ ที่โครงการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

6. ความสามารถของบุคลากรที่ให้บริการในการจัดบริการสังคมเป็นอย่างไร

.....  
.....  
.....

7. จำนวนบุคลากรที่ให้บริการในโครงการจัดบริการสังคม มีความพอเพียงหรือไม่

.....  
.....  
.....

8. สถานที่ อุปกรณ์ เครื่องใช้ต่าง ๆ ที่ใช้ในโครงการจัดบริการสังคม มีความพอเพียงหรือไม่

.....  
.....  
.....

9. บุคลากรให้บริการด้วยความรวดเร็วหรือไม่อย่างไร

.....  
.....  
.....

10. บุคลากรให้บริการอย่างมีคุณภาพหรือไม่อย่างไร

.....  
.....  
.....

11. บุคลากรให้บริการมีการเลือกปฏิบัติหรือไม่อย่างไร

.....  
.....  
.....

12. ช่องทางการประชาสัมพันธ์ มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

.....  
.....  
.....

13. เจ้าหน้าที่ที่มีการติดตาม ดูแล การจัดโครงการบริการสังคมอย่างต่อเนื่องหรือไม่  
อย่างไร

.....  
 .....  
 .....

14. การจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุทำให้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร

.....  
 .....  
 .....

15. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนช่วยดูแลสุขภาพของ  
ผู้สูงอายุอย่างไร

.....  
 .....  
 .....

16. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ท่านได้มีการ  
ร่วมกลุ่ม และทำกิจกรรมร่วมกับคนอื่น อย่างไร

.....  
 .....  
 .....

17. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยทำให้ท่านมีความรู้สึก  
ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างไร

.....  
 .....  
 .....

18. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ท่านรู้สึกดี ต่อชุมชนที่อยู่  
อาศัยอย่างไร

.....  
 .....  
 .....

19. ท่านมีความพึงพอใจในการจัดโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่  
อย่างไร

.....  
 .....

20. การจัดบริการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเพิ่มโอกาสในการ  
เข้าถึงสวัสดิการของรัฐหรือไม่อย่างไร

.....  
 .....

**ส่วนที่ 2** แนวทางการแก้ไขปัญหาในการจัดบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น จังหวัดนราธิวาส

1. การเข้ารับบริการสังคมของท่าน มีปัญหา และอุปสรรคอะไรบ้าง

.....  
 .....

2. ท่านต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสังคมด้านใดอีกบ้าง

.....  
 .....

3. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสังคมแก่  
ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงและสร้างความพึงพอใจแก่ผู้สูงอายุ

.....  
 .....