

การบริหารภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ:
กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร
Public Sector Administration in Promotion for Quality
of life of Elderly: Case Study in Bangkok Metropolitan
Administration

วารานิชร์ โชคนิธินิรันดร์ Varanit Choknitinirun*

เอกพร รักความสุข Ekaporn Rakkwamsuk**

สนธ บายยีขัน Son Banglekhan***

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัย เรื่อง การบริหารภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ: กรณีศึกษา กรุงเทพมหานครเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1. เพื่อศึกษาการบริหารภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานคร 2. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบ ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ 3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อการบริหารภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดการศึกษาไว้ 2 วิธีคือ ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้บริหารระดับสูงระดับกลางและผู้ปฏิบัติ ผู้รับประโยชน์และเจ้าหน้าที่ดูแลสถานสงเคราะห์คนชรา ซึ่งผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนไปสู่การปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2545 – 2564) ผลการศึกษาได้นำเสนอข้อมูลเชิงอธิบายและพรรณนาตามวัตถุประสงค์ เพื่อให้ได้ข้อสรุปและเปรียบเทียบข้อเท็จจริง

ผลการศึกษาพบว่า การส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร มีการกำหนดนโยบายได้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2546 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 มีการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในทุกด้าน เช่น ด้านความมั่นคงในชีวิต ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและด้านการศึกษา แต่ผลการดำเนินงานยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับอัตราการเพิ่มของประชากรสูงวัย การดำเนินงานขาดความต่อเนื่องหรือล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น การดำเนินงานเป็นเชิงรับมากกว่าเชิงรุก

* นักศึกษาหลักสูตรดุริยางค์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

** อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

*** อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

ขาดการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว กองทุนการออมแห่งชาติ ตลอดจนกฎหมายลูกตามพระราชบัญญัติที่จะออกมาคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของผู้สูงอายุ ปัญหาส่วนหนึ่งจากฝ่ายปฏิบัติขาดการสนับสนุนเกี่ยวกับบุคลากรสวัสดิการงบประมาณไม่เพียงพอ การเบิก-จ่ายล่าช้า ไม่มีระบบการลงทะเบียนผู้สูงอายุและระบบฐานข้อมูลประชากรราษฎรที่เป็นปัจจุบันที่มีการเชื่อมโยงระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนการส่งเสริมผู้สูงอายุ ยังอยู่จำนวนที่จำกัด ไม่มีสถานที่รองรับผู้สูงอายุที่ยากจน เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังหรือมีการเจ็บป่วยในระยะสุดท้าย แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้นคว้า ภาครัฐต้องเตรียมด้านงบประมาณให้เพียงพอสำหรับจัดสวัสดิการ รองรับจำนวนผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ส่งเสริมการออมเพื่อผู้สูงวัยทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านผู้สูงอายุโดยตรง จะทำให้งานทุกระดับมีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำสำคัญ: คุณภาพชีวิต, ผู้สูงอายุ, กรุงเทพมหานคร

Abstract

The objectives of this qualitative research were 1) to study the management of Bangkok Metropolitan Administration in promoting the quality of life for the elderly 2) to study the factors that affected and caused problems for the BMA in this management 3) to study the ways of solving these problems. The data were taken from the relevant documents and in-depth interviews with the high-level, middle-level executives and operational staff, beneficiaries as well as the staff of the elderly care centers. The descriptive form of the findings was for the purpose of concluding and comparing in accordance with the elderly Act. B.E. 2546 and the national plan for the elderly.

The study found that the BMA had conducted the promotion in accordance with the Elderly Act B.E. 2545 - 2564, covering the quality of life in all aspects such as the security of life, the economy, the society and the education. However, their performance in the past had not been as successful as it should be due to the growing number of the elderly; their performance was inconsistent or delayed, they seemed to be rather passive than pro-active, especially lacking a long-term plan for taking care of the elderly and for a national savings fund as well as the bylaws for the protection of the elderly rights. Parts of the reasons for the lapse in their performance were the lack of support for increasing personnel, equipment, budget. There were also the problems of delayed disbursement, not having the systematic registry of the elderly and the outdated people database linking with relevant state agencies. There was a shortage of elderly care centers: there was none for the needy, the chronic diseased, or the elderly at their last stage of life. The guidelines for

solving and recommending in this study are:- the state sector must prepare enough budget for welfare benefits to meet the growing number for the elderly, encouraging the savings for the elderly both in state and private agencies and setting up an organization directly responsible for the elderly_all these will efficiently enhance every level of work.

Keywords: Quality of life, the Elderly, Bangkok Metropolitan Administration

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากปัจจุบัน ประชากรวัยสูงอายุในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งในแง่ของจำนวนและอัตราส่วนต่อประชากรทั้งประเทศ ทำให้โครงสร้างประชากรของประเทศไทยได้เคลื่อนเข้าสู่ระยะที่เรียกว่า “ภาวะประชากรผู้สูงอายุ” ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัญหาทั้งมหภาคและจุลภาค เช่น ผลกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากสัดส่วนประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานลดลงอย่างต่อเนื่อง อาจกระทบต่อความต้องการแรงงานในระบบเศรษฐกิจในอนาคต จะมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของภาครัฐ รวมทั้งเรื่องสวัสดิการทางสังคมและสุขภาพ จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าว ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบาย มาตรการการบริหารของสังคมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ ให้มีการจัดให้บริการขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ แก่ผู้สูงอายุอย่างกว้างขวาง และทั่วถึง คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ที่มีจำนวนมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของภาครัฐ และค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในการดูแลผู้สูงอายุ ทั้งในเรื่องสวัสดิการทางสังคมและสุขภาพ

ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมของประชากร ชุมชน และสังคมของประเทศ ให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน จากแนวความคิดหรือมโนทัศน์ทางนโยบายระดับชาติด้านผู้สูงอายุและวัยสูงอายุ ประกอบด้วยแนวความคิดที่สำคัญคือ ประเด็นผู้สูงอายุและวัยสูงอายุเป็นเรื่องของความมั่นคงของสังคม การดำเนินการ นอกจากจะต้องพิจารณาในมิติต่างๆ ให้ครบถ้วน อาทิ ด้านสุขภาพ ด้านรายได้ ด้านครอบครัว และผู้ดูแล ด้านการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้นแล้ว ยังต้องพิจารณาในลักษณะของวงจรชีวิต ตั้งแต่วัยต้นของชีวิตที่จะต้องมีการเตรียมการสร้างหลักประกันมิติต่างๆ เหล่านั้น (Life – long preparation) โดยการดำเนินการเพื่อความมั่นคงดังกล่าว เป็นสิ่งที่บุคคล ครอบครัวและชุมชนจะต้องเป็นแกนสำคัญในการดำเนินการตามลำดับ และรัฐจะเป็นผู้สนับสนุนกระบวนการต่างๆ อีกประเด็นคือผู้สูงอายุสมควรเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคม ไม่ว่าจะอยู่ในระดับครอบครัว ชุมชน หรือแม้แต่มัธยมศึกษา โดยจำเป็นจะต้องมีกระบวนการส่งเสริมและพัฒนาให้ผู้สูงอายุสามารถเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคมอย่างสมเหตุสมผล อย่างภาคภูมิใจและอย่างต่อเนื่อง ประเด็นสุดท้าย ผู้สูงอายุที่เข้าสู่ระยะพึ่งพาหรือไม่สามารถดูแลตนเองได้ ครอบครัวและชุมชนจะต้องเป็นส่วนสำคัญในการเกื้อหนุน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนและการเป็นตาข่ายความปลอดภัยสุดท้าย (สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล นภาพร ชโยวรรณ และศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2541)

การบริหารภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในปัจจุบัน ผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้กำหนดนโยบายและร่างแผนไปสู่การปฏิบัติคือ พื้นที่เขตในกรุงเทพมหานครนำไปปฏิบัติ โดยแผนนั้นจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร แผนผู้สูงอายุ

แห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) ในปัจจุบันแผนงานในการจัดสวัสดิการเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่เห็นเป็นรูปธรรมคือ การจัดให้มีเบี้ยยังชีพ ได้จัดให้รายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ส่วนใหญ่ยังเน้นการจัดให้บริการพื้นฐานด้านต่างๆ แต่เป็นเพียงโครงการนำร่องเท่านั้น การกำหนดแผนระยะยาวที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมสำหรับการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาจึงเป็นที่ตระหนักทั้งของภาครัฐและประชาคมต่างๆ ว่ามีความสำคัญในลำดับต้น แต่ก็ยังเป็นเพียงนโยบายเท่านั้น ยังไม่มีการวางแผนไปสู่การประกาศใช้ แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุยังไม่ประสบความสำเร็จและยังไม่เป็นรูปธรรม แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบาย มาตรการและระบบบริการต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุก็ตาม

ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกพบปัญหาการเพิ่มประชากรวัยสูงอายุเช่นเดียวกัน แต่ส่วนใหญ่ได้มีการเตรียมพร้อมของประชากรที่จะเข้าสู่วัยสูงอายุ รัฐบาลต่างได้ให้ความสำคัญกับปัญหาผู้สูงอายุมาก ซึ่งแต่ละประเทศมีการจัดบริการแก่ผู้สูงอายุที่ไม่เหมือนกัน เช่น ประเทศออสเตรเลีย มีความต้องการให้รัฐดำเนินการเฉพาะเรื่อง การจัดการทรัพยากร เช่น การจัดโครงการบำนาญสำหรับผู้สูงอายุในฮ่องกง มุ่งให้ความสนใจเรื่องการให้ชุมชนรับภาระในการดูแลผู้สูงอายุ ในญี่ปุ่น เป็นประเทศที่พัฒนาที่สุดในภูมิภาค ได้เน้นให้ครอบครัวรับภาระในการดูแลผู้สูงอายุ รัฐได้อนุมัติงบประมาณจำนวนมากในการส่งเสริมให้มีการดูแลรักษาผู้สูงอายุภายในบ้าน ลิงคโบริ มีนโยบายและโครงการที่ชัดเจนเกี่ยวกับผู้สูงอายุและมุ่งเน้นให้ครอบครัวดูแลผู้สูงอายุ โครงการระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ เน้นมาตรการในการป้องกันเพื่อชะลอและลดความเสี่ยงในการเจ็บป่วยและพิการ จากปัญหาและแนวนโยบายที่ภาครัฐได้กำหนดมาตรการในการปฏิบัติในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุดังกล่าว ได้มีการดำเนินมาอย่างจริงจังตั้งแต่ปี 2550 แต่การดำเนินงานยังไม่ประสบความสำเร็จ ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึง “การบริหารภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ: กรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร”

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า การบริหารภาครัฐ จะต้องมีการจัดโครงสร้างองค์กร เป็นการจัดสรรทรัพยากรการแบ่งหน้าที่ในแต่ละฝ่าย การบริหารจัดการองค์กร เป็นการนำกระบวนการบริหารหรือ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารมาเป็นแนวทางในการบริหาร เพื่อให้สอดคล้องและเป็นระบบ เพื่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยผู้เชี่ยวชาญแต่ละฝ่าย มีการประสานให้ความร่วมมือกัน และเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความทันสมัย โครงสร้างหน่วยงานมีขนาดเล็กลง เน้นผลสัมฤทธิ์มากกว่ากระบวนการ ให้ความสำคัญการใช้ความสามารถหรือทักษะมากกว่าการกำหนดนโยบายเพียงอย่างเดียว มีการวางแผนกลยุทธ์ สร้างแรงจูงใจและสร้างระเบียบวินัยและความประหยัด โดยการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ มีการบริหารองค์การภาครัฐจากหลายแนวคิด เช่น โปสคอร์บ (POSDCORB) เกิดจากแนวคิดของลูเทอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และลินดอล เออร์วิก (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยการบริหาร 7 ประการ การบริหารตามแนวคิดของเฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol)

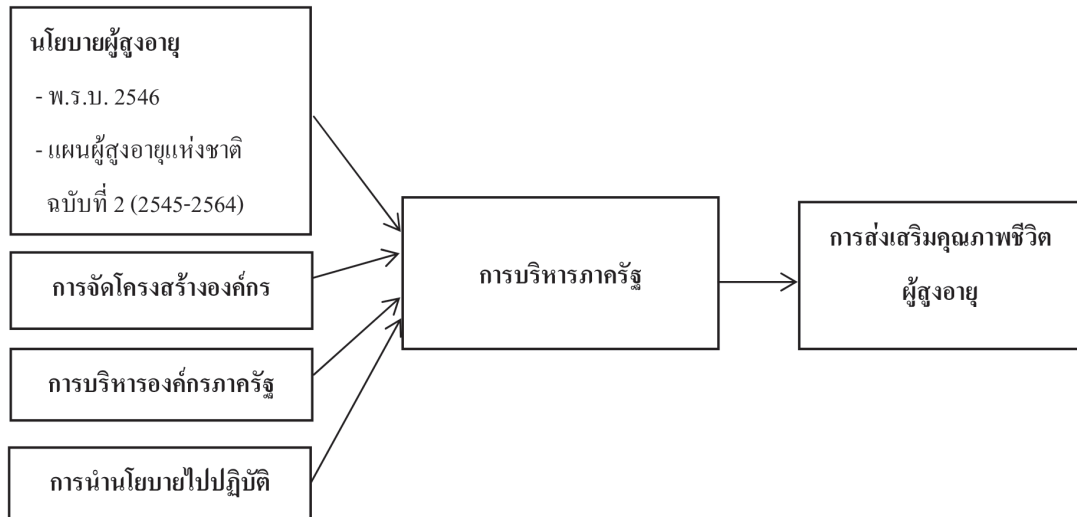
ประกอบด้วย 5 ประการ และการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น นโยบายจะต้องชัดเจนเป็นกระบวนการ เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ การกำหนดนโยบายต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 – 2464 ตลอดจนแผนการบริหารราชการกรุงเทพมหานครของรัฐบาลปัจจุบัน จัดให้บริการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้ครอบคลุมและทั่วถึงทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสุขภาพ ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา

อนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องมี่ปัจจัยหลายปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดแผนงาน เช่น ปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากร ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ และปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานเป็นหลักสำคัญ ซึ่งผู้บริหารระดับสูง โดยผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคมและ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการรับนโยบายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุมาจาก ปลัดกรุงเทพมหานคร แล้วนำนโยบายที่กำหนดมาร่างแผนปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เมื่อร่างแผนปฏิบัติเสร็จแล้ว นำเสนอให้ปลัดกรุงเทพมหานครประกาศใช้ โดยการถ่ายโอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรุงเทพมหานครคือ พื้นที่เขตกรุงเทพมหานครทั้ง 50 เขต เป็นผู้นำนโยบายไปกำหนดเป็นโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ไปจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร
2. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบ ปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ
3. แนวทางการแก้ไขปัญหาต่อการบริหารภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรุงเทพมหานคร

กรอบแนวคิดในการวิจัย



วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้านี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ได้กำหนดวิธีการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และสัมภาษณ์เจาะลึกผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ซึ่งผู้รับประโยชน์คือผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย

1. ผู้บริหาร จำนวน 5 คน แยกเป็น ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางดังนี้
 - 1.1 ผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคมและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร
 - 1.2 ผู้บริหารระดับกลาง ได้แก่ ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์และสังคม ผู้อำนวยการสำนักงานการสงเคราะห์และสวัสดิภาพสังคม
2. ผู้ปฏิบัติ จำนวน 15 คน ได้แก่
 - 2.1 ผู้บริหารศูนย์บริการผู้สูงอายุดินแดง
 - 2.2 นักจิตวิทยา ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบางแค
 - 2.3 นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญพิเศษ (ผู้ปกครอง) สถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค 2

- 2.4 หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม จำนวน 12 เขต และ 1 คน ประกอบด้วย เขตพญาไท เขตห้วยขวาง เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสายไหม เขตดอนเมือง เขตมีนบุรี เขตคันนายาว เขตตลิ่งชัน เขตบางพลัด เขตภาษีเจริญ เขตบางแค
3. ตัวแทนผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 13 คน ได้แก่ ผู้บริหารสหพันธ์ชมรมผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย จำนวน 4 คน ผู้สูงอายุจากสถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค 2 จำนวน 4 คน ตัวแทนผู้สูงอายุเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร จำนวน 5 คน
 - 3.1 ผู้บริหารสหพันธ์ จำนวน 4 คน
 - 3.2 ผู้สูงอายุจากชมรมผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย จำนวน 4 คน
 - 3.3 ตัวแทนผู้สูงอายุเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร จำนวน 5 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยเชิงคุณภาพในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยการศึกษาและวิเคราะห์จากเอกสารการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เป็นเครื่องมือสำคัญในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพไม่ว่าจะเป็นข้อมูลด้านข้อเท็จจริง ข้อมูลความคิดเห็นและเจตคติของผู้ให้ข้อมูลก็ตาม การสัมภาษณ์จะใช้วิธีผสมผสานการสัมภาษณ์ทั้งแบบมีโครงสร้าง (แนวคำถามที่ได้กำหนดไว้) ตามแนวทางการบริหารการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างหรือกึ่งการมีโครงสร้าง เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น ทำให้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกดำเนินการเหมือนการสนทนา เพราะนอกจากจะได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์แล้วยังได้ประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้วิจัยกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผลของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ พบว่า กระบวนการบริหารภาครัฐที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในเขตกรุงเทพมหานคร มีการบริหารงานระบบราชการตามหลักการบริหารงานของ Max weber มีการจัดโครงสร้างองค์กรตามสายงานบังคับบัญชาและตามหน้าที่การงาน โดยได้ประยุกต์การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามา เพื่อให้เกิดความคล่องตัว การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการกำหนดนโยบาย มาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545-2564 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำนโยบายมาร่วมกันร่างเป็นแผนปฏิบัติ แล้วปลัดกรุงเทพมหานครนำไปประกาศกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนโยบายในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตนั้น

มีทั้ง ระยะสั้นและระยะยาว การจัดการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในระยะสั้นนั้น ได้มีการดำเนิน มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 มาจนถึงปัจจุบัน ผลการดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

แม้ว่าการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุนั้นจะครอบคลุมในทุกด้านก็ตาม แต่เป็นเพียง การจัดการพื้นฐานในการดำรงชีวิตเท่านั้น ยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน การจัดสวัสดิการที่เห็นชัดเจน มีเพียง การจัดให้ค่าเบี้ยยังชีพเท่านั้น ที่เปลี่ยนจากรูปแบบจากการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุที่ยากไร้และ ขาดแคลนผู้ดูแลมาเป็น การให้หลักประกันขั้นพื้นฐาน (ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2542) สำหรับ ผู้ไม่มีรายได้จากรัฐในรูปแบบอื่น กิจกรรมต่างๆ ที่จัดบริการแก่ผู้สูงอายุยังไม่หลากหลาย เป็นการปฏิบัติ ในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก ขาดความต่อเนื่องในการจัดบริการ ยังไม่ครอบคลุมกับความต้องการของ ผู้สูงอายุที่จะส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากฝ่ายปฏิบัติงานขาดการ สนับสนุนบุคลากรในการทำงาน วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณไม่เพียงพอ มีหลายขั้นตอนในการ เบิกจ่ายงบประมาณ ทำให้เกิดความล่าช้า ไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบงานด้านการส่งเสริม คุณภาพผู้สูงอายุโดยตรง จึงมองว่างานผู้สูงอายุเป็นงานที่ไปแฝงอยู่กับงานอื่น ทำให้ขาดระบบ การทำงานที่ดี ผลการปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ โครงการที่เริ่มขึ้นแล้วแต่ยังไม่ขยายผลเท่าที่ควร ได้แก่ ระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว กองทุนการออมแห่งชาติ ระบบป้องกันช่วยเหลือและฟื้นฟู ให้แก่ผู้สูงอายุในยามเกิดภัยพิบัติ

การจัดการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุด้านสุขภาพในกรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินตามหลัก กลยุทธ์ทั้ง 5 ของการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ พบว่า โรงพยาบาลทั้ง 9 แห่งได้จัดคลินิกสำหรับ ผู้สูงอายุ สนับสนุนการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ มีการจัดบริการทั้งด้าน ป้องกัน ส่งเสริม รักษาและฟื้นฟู แต่ยังคงอยู่ในเขตจำกัด ยังไม่แพร่หลายไปสู่ทุกกลุ่มของผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่ยังเข้าไม่ถึงแหล่งบริการสุขภาพยังมีอีกมาก ผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิการรักษาจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ก็จะใช้บัตร 30 บาทรักษาทุกโรคหรือบัตรทอง โดยเฉพาะผู้ที่ยากจน เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรัง ขาดคน ดูแล ถึงแม้จะมีการสนับสนุนดูแลจากภาครัฐ โดยการจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชรา ก็สามารถช่วยเหลือ ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องสถานที่และบุคลากรไม่เพียงพอ การจัดการช่วยเหลือหรือให้สงเคราะห์ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า เช่น ไม่มีที่พัก ขาดคนดูแล พลาดหลง เร่ร่อน ก็เป็นการให้พักชั่วคราวครั้งละ 15 วัน คือที่ “ศูนย์บริการผู้สูงอายุดินแดง” แต่จุดเด่นของการจัดบริการที่นี้ เป็นการให้บริการแก่ผู้สูงอายุทั่วไป แบบไป – กลับ ผู้สูงอายุได้จัด กิจกรรมต่างๆ หลากหลายร่วมกัน ทำให้ผู้สูงอายุมีความพึงพอใจมาก (ไตรรัตน์ จารุทัศน์, 2548)

ความต้องการของผู้สูงอายุ จากสหภาพชมรมผู้สูงอายุกรุงเทพมหานคร อันดับแรก พบว่า ต้องการให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของผู้สูงอายุ พึ่งปฏิบัติต่อผู้สูงอายุตามปณิญาผู้สูงอายุ ที่กำหนดไว้ และต้องการให้รัฐสนับสนุนเงินแก่ชมรมผู้สูงอายุที่เป็นระบบแล้ว เพื่อให้มีความเข้มแข็ง

และจัดกิจกรรมต่างๆ ให้มากขึ้น รองลงมาก็คือ การจัดบริการสาธารณสุขประโยชน์ให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ เช่น ยานพาหนะทุกชนิด สวัสดิการ ถนน บาทวิถี สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ การส่งเสริมการทำงานเพิ่มรายได้ การดำรงซึ่งคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ ตลอดจนการจัดบริการดูแลเรื่องสุขภาพเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิต

อภิปรายผล

การศึกษาวิจัยนี้ ได้นำผลการศึกษาจากเอกสารข้อมูลต่างๆ และจากการสัมภาษณ์เจาะลึก มาตรฐาน เพื่อเป็นการตอบวัตถุประสงค์ในการศึกษามอภิปรายผลข้อมูลเชิงอธิบายและบรรยาย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาการบริหารภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในกรุงเทพมหานคร พบว่า มีปัจจัยหลายอย่างไม่เป็นไปตามหลักการบริหารโดยเฉพาะฝ่ายปฏิบัติ งานเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ การจัดบริการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไม่มีหน่วยงานเฉพาะรับผิดชอบ ทั้งๆ ที่โครงสร้างประชากรวัยสูงอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งจะเรียกว่าไม่มีโครงสร้างขององค์กรเฉพาะ ฉะนั้นงานผู้สูงอายุจะแฝงอยู่กับงานอื่น ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและทักษะเฉพาะทาง บุคลากรไม่เพียงพอ เช่น งานในฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการ สังคมของแต่ละเขตพื้นที่ ไม่มีบุคลากรเฉพาะทำงานด้านผู้สูงอายุ การกำหนดหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ก็จะถูกกำหนดบทบาทรวมๆ ไปกับงานอื่นๆ การบริหารขององค์กรไม่มีขั้นตอนชัดเจน ขาดการประสานงานโดยตรงจากส่วนกลางและระหว่างเขตพื้นที่ด้วยกัน การทำงานจึงเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้การทำงานขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เนื่องจากส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดนโยบายกว้างๆ แล้วกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร) ให้คิดเองทำเอง ตามงบประมาณที่จัดสรรให้ ทำให้ผู้ปฏิบัติขาดความชัดเจนในการปฏิบัติ ดังผลการศึกษาของ Van Horn (1979, 120-121) จากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ “ตัวแบบการนำนโยบายระหว่างรัฐไปปฏิบัติ” ให้ประสบความสำเร็จมีปัจจัย 2 ประการคือ สภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและความพร้อมของทรัพยากร ได้แก่ ความเพียงพอของงบประมาณ บุคลากร และการเสริมแรงทางบวกแก่บุคลากร

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบ ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหาร ภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบ ทำให้มีปัญหาและอุปสรรคนั้น ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านงบประมาณ มีไม่เพียงพอที่จะจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน เช่น เบี้ยยังชีพในปัจจุบัน มีขั้นตอนการเบิกจ่ายหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ 2) ปัจจัยด้านบุคลากร ไม่มีเจ้าหน้าที่หลักในการปฏิบัติงาน ถึงแม้ว่าจะแก้ปัญหาโดยการจ้างพนักงานชั่วคราวรายวัน รายเดือน ก็จะได้บุคลากรที่ไม่มีความรู้และทักษะตรงตามสายงาน

และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ จะลาออกบ่อยครั้ง เพราะมองเห็นว่า พนักงานชั่วคราว ไม่มีความมั่นคง ค่าตอบแทน น้อย ไม่มีสวัสดิการอื่นๆ ทำให้เป็นภาระของเจ้าหน้าที่ประจำที่ต้องคอยสอนงานให้พนักงานใหม่และ ต้องติดตามการปฏิบัติ เพื่อป้องกันความผิดพลาด 3) ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ เนื่องจากงบประมาณ ที่ส่วนกลางส่งมาให้ นั้น ไม่รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ ผู้ปฏิบัติต้องมาแก้ปัญหาตนเอง ทำให้มีผลไปถึงการจัดโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ มีข้อจำกัดมากขึ้น ผลการปฏิบัติงานจึงอยู่ในวงแคบ 4) ปัจจัยด้านการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่ง เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายและสนับสนุน งบประมาณ ถ้ารัฐบาลนั้นเห็นความสำคัญของผู้สูงอายุก็จะสนับสนุนงบประมาณมาก จากปัญหา ทางการเมืองทำให้การดำเนินงานการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไม่ต่อเนื่อง เพราะมีการเปลี่ยนผ่าน ของรัฐบาลบ่อย รัฐบาลขาดเสถียรภาพ (บุหพันธ์ ทองกลีบ, 2550) 5) ปัจจัยด้านการติดตามประเมิน ผลงาน ขาดการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับฝ่ายปฏิบัติ และระหว่างฝ่ายปฏิบัติด้วยกันใน 50 เขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานครอย่างเป็นรูปธรรม 6) ปัจจัยด้านระบบการทำงาน ไม่มีระบบการควบคุม การขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุและการจำหน่ายเมื่อผู้สูงอายุถึงแก่กรรม การลงทะเบียนผู้สูงอายุต่างคน ต่างทำ ไม่มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลประชากรราษฎร์ ทำให้การตรวจสอบสถานภาพของผู้สูงอายุเมื่อ มีการโอนย้ายที่อยู่หรือถึงแก่กรรมทำได้ยาก จึงทำให้การกำหนดงบประมาณค่าเบี้ยยังชีพและการจ่าย ค่าเบี้ยยังชีพซ้ำซ้อน เกิดความผิดพลาดในการทำงาน

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 แนวทางการแก้ไขปัญหาต่อการบริหารภาครัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า 1) ด้านงบประมาณ ผู้บริหาร ส่วนกลางจะต้องทบทวนระบบ ขั้นตอนในการเบิกจ่ายเงิน โดยวิเคราะห์จากผลการดำเนินงานและ ปัญหาข้อขัดข้องและความต้องการของผู้ปฏิบัติงานจะเป็นการแก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และรัฐควรเร่งผลักดันแผนส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระยะยาวแบบบูรณาการ ให้ออกมาประกาศ ใช้นี้ให้เร็วที่สุด เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันกำหนดงบประมาณให้เพียงพอ ื่อต่อการปฏิบัติงาน และภาครัฐต้องมีการเตรียมหาแหล่งของงบประมาณ ที่จะนำมาจัดบริการค่าเบี้ยยังชีพ แก่ผู้สูงอายุที่จะทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปีอีกด้วย 2) ด้านบุคลากร รัฐจะต้องจัดตั้งหน่วยงานหลักใน การรับผิดชอบผู้สูงอายุโดยตรง เพราะงานด้านผู้สูงอายุเป็นงานใหญ่ ปัญหาภาระงานจะเกี่ยวข้องกับ หลายหน่วยงานที่จะต้องร่วมกันแก้ไข มีโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม มีอัตราบรรจุ เพื่อความมั่นคง ในชีวิต บุคลากรมีความรู้ ทักษะเฉพาะสาขาอาชีพเข้ามาปฏิบัติงาน 3) ด้านวัสดุอุปกรณ์ การกำหนด นโยบายด้านงบประมาณ ต้องคำนึงถึงวัสดุอุปกรณ์สำหรับเจ้าหน้าที่ การปฏิบัติงานในส่วนอื่นๆ ด้วย เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ 4) ด้านการเมือง รัฐควรกำหนดนโยบายด้านผู้สูงอายุเป็นวาระ แห่งชาติ เพื่อให้ได้รับความสนใจ ให้ตระหนักถึงความสำคัญและร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนผ่านที่รัฐบาลก็ตาม เพื่อให้มีการดำเนินได้อย่างต่อเนื่อง 5) ด้านการติดตาม

ประเมินผล ควรมีระบบการติดตามผลการดำเนินงานทุกระดับ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ด้านระบบการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดความคล่องตัวแก่ผู้ปฏิบัติงาน ควรมีการปรับระบบการทำงานในระดับปฏิบัติ เช่น การมีระบบควบคุมการลงทะเบียนและการจำหน่ายผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีระบบฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรที่เป็นปัจจุบัน มีการเชื่อมโยงข้อมูลด้วยระบบออนไลน์ทั่วประเทศ เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบสถานภาพผู้สูงอายุ และป้องกันความผิดพลาดในการเบิก - จ่ายค่าเบี้ยยังชีพซ้ำซ้อน (ทิพภรณ์ โพธิ์วิล, 2544)

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

ผู้บริหารในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ สามารถนำข้อมูลที่ได้วิเคราะห์จากการศึกษา ไปดำเนินนโยบายการบริหารได้ดังต่อไปนี้

1.1 ควรเร่งผลักดันกองทุนการออมแห่งชาติ ให้ออกมาใช้โดยเร็วที่สุด และดำเนินการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจในสังคมผู้สูงวัย ด้วยการส่งเสริมการออมก่อนวัยสูงอายุ ควรมีการเตรียมการในหลากหลายรูปแบบ ซึ่งการออมเป็นเรื่องสำคัญ และเพิ่มโอกาสของผู้สูงอายุในการมีงานทำมากขึ้น กองทุนการออมแห่งชาติ ควรเร่งดำเนินการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมให้เร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ

1.2 เรื่องการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุควรเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับความสนใจและดำเนินการอย่างต่อเนื่องไม่เปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละสมัยของรัฐบาล ประเด็นปัญหาด้านผู้สูงอายุถือว่าเป็นเรื่องด่วนและสำคัญ รัฐบาลควรมีนโยบายในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างจริงจัง นโยบายและแผนควรเน้นให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งตนเองได้ สามารถทำประโยชน์ให้แก่ครอบครัว ชุมชนและสังคม

1.3 รัฐบาลควรผลักดันให้เกิดการแปลงแผนผู้สูงอายุแห่งชาติแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้งานด้านผู้สูงอายุสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.4 ควรเร่งสร้างความเข้มแข็งให้กับชมรมผู้สูงอายุ ด้วยการส่งเสริมด้านงบประมาณและพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจัดการ เพื่อให้ชมรมผู้สูงอายุสามารถเป็นกระบอกเสียงอย่างแท้จริงสำหรับผู้สูงอายุ

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 รัฐควรจัดทำโครงการนำร่องในเรื่องการบริหารภาครัฐต้นแบบ แบบบูรณาการทั้งระยะสั้นและระยะยาวระดับพื้นที่ที่พร้อม เพื่อแสวงหาบทเรียน ข้อจำกัดความเป็นไปได้ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่เหมาะสม

2.2 รัฐควรศึกษารูปแบบการสร้างหลักประกันดูแลผู้สูงอายุระยะยาว ทั้งของภาครัฐและเอกชน เพื่อเป็นทางเลือกในการใช้บริการสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตในวัยชรา

เอกสารอ้างอิง

- ไตรรัตน์ จารุทัศน์และคณะ. (2548). *มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับที่พักอาศัยและสภาพแวดล้อมของผู้สูงอายุ*. รายงานวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทิพภรณ์ โพธิ์ถวิล. (2544). *กลไกการบริหารระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทย*. ชุดโครงการวิจัยและพัฒนานโยบายระบบสวัสดิการสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย. (สังคมสงเคราะห์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุหลัน ทองกลีบ. (2550). *บทบาทภาครัฐในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ ในเขตกรุงเทพมหานคร*. ดุษฎีนิพนธ์.
- ระพีพรรณ คำหอมและคณะ. (2542). *การประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้สูงอายุในประเทศไทย*. รายงานวิจัย สถาบันพัฒนาระบบสาธารณสุข นนทบุรี : กระทรวงสาธารณสุข.
- สุทธิชัย จิตะพันธ์กุลและคณะ. (2541). *มโนทัศน์ทางนโยบายระดับชาติด้านผู้สูงอายุและวัยสูงอายุ*. โครงการวิจัย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข.
- Van Meter, Donald., and Carl E. Van Horn. (1975). *The Policy Implementation Process : A Conceptual Fremework, Administration and Society*. Vol. 6, 4.
-