

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จในการนำพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

ไปปฏิบัติในเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร

Factors Influencing The Success of Implementation of The Elderly ACT, B.E.

2546 in Saimai District, Bangkok Metropolitan Administration

ประทีป ดิยะปัญญาณิตย์ (Prateep Tiyapunjanit)¹สุรพล ศรีวิทยา (Suraphol Srivithaya)²ปิยนุช ทองผาสุก (Piyanut Thongphasuk)³¹หลักสูตรเภสัชศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต

Doctor of Philosophy in Pharmacy, Rangsit University

²ดร., ประจำคณะวิทยาลัษนานาชาติ มหาวิทยาลัยสยาม

Dr., International Graduate School, Siam University

³พศ.ดร., ประจำวิทยาลัยเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Asst.Prof.Dr., College of Pharmacy, Rangsit University

E-mail: teep123@yahoo.com

Received: 3 May 2019

Revised: 1 June 2019

Accepted: 28 June 2019

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์ คือ 1. เพื่อศึกษาผลสำเร็จของการนำพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ไปปฏิบัติในชุมชน เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร 2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับผลสำเร็จของการนำพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ไปปฏิบัติ ในกรณีศึกษาพื้นที่ชุมชนเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร 3. เพื่อให้มีข้อเสนอแนะทางยุทธศาสตร์และนโยบายในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายผู้สูงอายุของประเทศไทยให้มีความทันสมัยและนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลต่อไป

การเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นการใช้วิธี In Depth Interview และ Focus Group ในกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการ โดยที่นำเอาคำถามทางด้านความต้องการผู้สูงอายุที่เป็นด้านความต้องการที่แท้จริงซึ่งบางครั้ง

อาจจะไม่ตรงกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งผลวิจัยพบว่า ผู้สูงอายุ มีความเห็นว่าสิ่งที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ได้บัญญัติไว้ นั้น เป็นนามธรรม ซึ่งจากการวิเคราะห์ทั้ง 5 ด้าน คือ ทางด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ด้านสันทนาการ ด้านที่อยู่อาศัย และด้านความปลอดภัยในชีวิต พบว่า ผู้สูงอายุมีความต้องการทางด้านสาธารณสุขพื้นฐานเพื่อให้มีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรงและเป็นการดำเนินนโยบายด้านสาธารณสุขเชิงรุกเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เจ็บป่วยนอกจากนี้สิ่งที่ผู้สูงอายุต้องการก็คือด้านการสันทนาการ ด้านการมีสังคมในวัยเดียวกันและสิ่งที่สำคัญที่ค้นพบก็คือครอบครัวที่อบอุ่นสามารถที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นทางด้านร่างกายและจิตใจเพราะผู้สูงอายุมีความต้องการอยู่กับลูกหลานมากกว่าคำว่าความต้องการทรัพย์สินเงินทอง

คำสำคัญ: ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จ, พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546, เขตสายไหม

Abstracts

This research is a qualitative research with the objectives: 1. To study the success of the Elderly Act 2003 in the community of Sai Mai District, Bangkok 2. To analyze the factors related to the success of the Elderly Act 2003 in the case of Sai Mai district community area, Bangkok 3. To provide strategic suggestions and policies for the development of the elderly law in Thailand to be and to be used effectively and efficiently.

Data collection is the use of in Depth Interview and Focus Group methods in the desired target group. Which take questions to the needs of the elderly, which are the real needs, which sometimes may not be in line with the Elderly Act, year 2003. The results of the research show that the elderly have the opinion that what Elderly Has been defined as an abstract which from the analysis of all 5 aspects, namely health, education, recreation In terms of housing and safety in life, it is found that older people have basic health needs in order to have a healthy body and to proactively implement public health policies in order to prevent illness. Elderly needs is the recreational aspect of having a society at the same age and the important thing that is discovered is a warm family that can To raise the quality of life of older people, whether they are physically and mentally demanding, because the elderly live with their family than the demand for money.

Keywords: Factors influencing the success, Implementation of the elderly ACT, B.E. 2546, Saimai district

บทนำ

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ ในระยะเวลา 15 – 20 ปี ต่อจากนี้ไป (ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี, 2560, หน้า 18-24) ซึ่งสถานการณ์และแนวโน้มด้านประชากรและสังคม แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกที่มีนัยสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาในอนาคต ได้แก่ การเข้าสู่สังคมสูงวัย จากอัตราการเกิดที่น้อยลงและการมีอายุขัยที่ยืนยาวขึ้น โดยโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมสูงวัย การเกิดที่น้อยลง และอายุประชากรโลกที่ยืนยาวขึ้น ส่งผลต่อโครงสร้างประชากรที่จะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนสถานการณ์และแนวโน้มของประชากรและสังคมไทย การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาถัดไปจะเผชิญกับความท้าทายในหลายด้าน ทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร ที่ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดในปี 2579 อีกทั้งคนไทยทุกกลุ่มวัยยังมีปัญหาด้านคุณภาพ โดยกลุ่มผู้สูงอายุมีปัญหาทางสุขภาพและมีแนวโน้มอยู่คนเดียวมากขึ้น (ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี, 2560, หน้า 43-45)

ประเทศไทยจึงมีความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ศักยภาพทางเศรษฐกิจ และสภาพทางสังคมในด้านต่างๆ โครงสร้างประชากรไทยได้เปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมสูงวัยมากขึ้นตามลำดับ และจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 โดยที่สัดส่วนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 19.8 ของจำนวนประชากรทั้งหมด (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, 2559, หน้า 11) ปัจจุบันสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปอย่างเต็มตัว ผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกๆปี โดยในปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุทั้งสิ้น 8.0 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 11 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ จำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นนี้ส่วนหนึ่งมาจากความก้าวหน้าในการพัฒนาของประเทศในส่วนที่สำคัญคือ ความก้าวหน้าทางการแพทย์ ที่สามารถดูแลช่วยเหลือ รักษาให้ประชาชนหายจากอาการเจ็บป่วย มีชีวิตยืนยาวและอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขเพิ่มขึ้น ประชากรผู้สูงอายุได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจในลักษณะการพึ่งพิงทั้งในระดับบุคคล ครอบครัวและสังคม แต่ผู้สูงอายุบางส่วนยังมีศักยภาพที่สามารถสร้างประโยชน์ให้กับสังคมและประเทศชาติได้อย่างมากมาย ในช่วงปี พ.ศ. 2544 จำนวนผู้สูงอายุและสัดส่วนผู้สูงอายุ ของประเทศไทยเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็ว ทำให้โครงสร้างประชากรของประเทศไทยกำลังเคลื่อนเข้าสู่ระยะที่เรียกว่า “ภาวะประชากรผู้สูงอายุ (Population Ageing)” อันจะมีผลต่อสภาพทางสังคม สภาพเศรษฐกิจและการจ้างงาน ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรทางสุขภาพและสังคมของประเทศอย่างต่อเนื่องในระยะยาว การกำหนดแผนระยะยาวที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมสำหรับการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา จึงเป็นที่ตระหนักทั้งของรัฐและประชาคมต่างๆ ว่ามีความสำคัญในลำดับต้น ยิ่งไปกว่านั้นการศึกษาวิจัยต่อการติดตามประเมินผล การปรับปรุง

แผนระยะยาวด้านผู้สูงอายุเป็นระยะๆ ก็มีความจำเป็นเช่นเดียวกันนอกจากนี้ ได้มีการจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทยขึ้นอันเป็นภารกิจที่สังคม และรัฐพึงมีต่อผู้สูงอายุ โดยมีสาระสำคัญ 9 ประการ ซึ่งจากเหตุผลข้างต้นเป็นไปเพื่อให้ถึงเป้าหมายแห่งความมั่นคงของสังคม (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553, หน้า 1) การปรับตัวเข้าสู่โครงสร้างประชากรผู้สูงอายุ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในทางตรงและทางอ้อม และการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรผู้สูงอายุมีแนวโน้มที่จะทำให้ภาระทางการคลังเพิ่มขึ้น ในขณะที่ขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐลดลง (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, 2559, หน้า 35)

ในสถานการณ์และแนวโน้มของสังคมไทย โครงสร้างประชากรไทยเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 โดยปี 2557 ประชากรวัยแรงงานจะมีจำนวนสูงสุด และเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ปี 2559 มีประชากรไทยทั้งหมด 65.3 ล้านคน โดยมีสัดส่วนวัยสูงอายุร้อยละ 16.90 และหากไม่มีการดำเนินการใดๆ เพื่อเพิ่มอัตราการเกิดของประชากร จะส่งผลให้โครงสร้างประชากรไทยเปลี่ยนแปลงเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 โดยสัดส่วนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17.1 เป็น 19.8 อีกทั้งคุณภาพคนไทยทุกกลุ่มวัยยังมีปัญหา โดยกลุ่มผู้สูงอายุมีปัญหาทางสุขภาพและมีแนวโน้มอยู่คนเดียวมากขึ้น ในปี 2559 ผู้สูงอายุที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไปมีจำนวนทั้งสิ้น 4.6 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42.9 ของประชากรผู้สูงอายุทั้งหมด และคาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 5.6 ล้านคนในปี 2564 ซึ่งผู้สูงอายุกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นวัยพึ่งพิงทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ โดยผู้สูงอายุ 75 ปีขึ้นไป จะมีสภาวะติดเตียงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.6 จากช่วงอายุ 60-64 ปี ที่มีเพียงร้อยละ 0.9 ส่งผลต่อภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ มีการคาดการณ์ว่าค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของผู้สูงอายุจะเพิ่มจาก 63,565.13 ล้านบาทในปี 2553 เป็น 228,482.21 ล้านบาทในปี 2565 ขณะเดียวกันผู้สูงอายุอาศัยอยู่ตามลำพังคนเดียวมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.60 ในปี 2537 เป็นร้อยละ 8.7 ของผู้สูงอายุทั้งหมด ในปี 2557 โดยส่วนใหญ่มักมีปัญหาด้านสุขภาพทั้งทางจิตและทางกายรวมทั้งขาดผู้ดูแล สำหรับผู้สูงอายุวัยต้นอายุ 60-69 ปี ที่มีสถานะทางสุขภาพดีมีกว่าร้อยละ 59.9 ซึ่งเป็นช่วงวัยที่ยังสามารถทำงานได้ แต่สัดส่วนของการทำงานยังไม่สูงมากนัก โดยปี 2557 ผู้สูงอายุวัย 60-64 ปี มีงานทำร้อยละ 59.2 และกลุ่มวัย 65-69 ปี ร้อยละ 45.6 ของประชากรในวัยเดียวกัน ยังจะส่งผลต่อรายได้และเงินออมเมื่อเข้าสู่ผู้สูงอายุวัยปลาย นอกจากนี้ ระบบบริการสาธารณะยังไม่ตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ สะท้อนได้จากผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 7.2 ที่พึงพอใจในบริการสาธารณะทุกระบบและสถานที่สาธารณะส่วนใหญ่ไม่มีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่ ทางลาด บันไดมีราวจับ ห้องสุขาที่ใช้งานได้ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, 2559, หน้า 39-41) ประเทศไทยจำเป็นต้องเตรียมพร้อมด้วยการระดมทรัพยากรทั้งหลาย สร้างบุคลากร ปรับบทบาทหน้าที่และเพิ่มการประสานงานขององค์กร/ หน่วยงาน แก่ใจและปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ พัฒนารูปแบบและระบบต่างๆ ในการให้บริการ

ด้านสุขภาพอย่างเท่าเทียมกันแก่ผู้สูงอายุที่เพิ่มจำนวนขึ้นอีกมากในอนาคตอันใกล้ (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2560, หน้า 4)

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นกระบวนการภายหลังที่ผู้กำหนดนโยบายได้กำหนดเป็นนโยบายแล้ว กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นกระบวนการที่สำคัญหากกำหนดนโยบายที่ดี แต่ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ย่อมไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กร ซึ่งการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการนโยบาย ดังที่ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2540) กล่าวสรุปว่า ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีผลสำคัญในหลายด้าน คือ

1. ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ถ้าประสบผลสำเร็จก็จะได้รับความเชื่อถืออย่างมากจากประชาชน เป็นผลดีต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย
2. ส่งผลต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องถ้าทำให้ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายได้รับการแก้ไขได้ก็จะได้รับความพึงพอใจ หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ กลุ่มเป้าหมายจะเรียกร้องให้หามาตรการแก้ไขต่อไป ซึ่งสภาพปัญหาอาจรุนแรงขึ้นและแนวทางการแก้ไขอาจยุ่งยากมากขึ้นด้วย
3. ส่งผลต่อหน่วยปฏิบัติ ถ้าประสบผลสำเร็จ หน่วยปฏิบัติจะได้รับความเชื่อถือว่าเป็นงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ถ้าไม่ประสบผลสำเร็จอาจทำให้ผู้ปฏิบัติถูกกลองโทษได้
4. ส่งผลต่อการใช้ทรัพยากร การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ไม่ประสบผลสำเร็จ ถือว่าเป็นการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า และอาจต้องจัดทำใหม่เพื่อแก้ไขต่อไปซึ่งมีผลถึงการจัดสรรทรัพยากรในการแก้ไขปัญหาอื่นๆ ด้วย
5. ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ นโยบายที่นำไปสู่การปฏิบัติได้เป็นผลสำเร็จจะทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม และในทางตรงกันข้ามถ้าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติล้มเหลวอาจเกิดผลเสียหาย ผู้ที่รับผิดชอบต้องพยายามตัดสินใจเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ และมอบหมายให้หน่วยงานที่มีความสามารถเหมาะสมนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวังเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด

จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการนโยบาย เป็นกระบวนการของการแปลงตัวนโยบายไปสู่การดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จึงถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ที่จะทำให้ตัวนโยบายบรรลุผลสำเร็จ นับตั้งแต่การกำหนดนโยบาย ซึ่งผู้มีอำนาจต้องพยายามกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ มีการติดตามประเมินผล เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการแก้ไขปัญหาอุปสรรค การปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

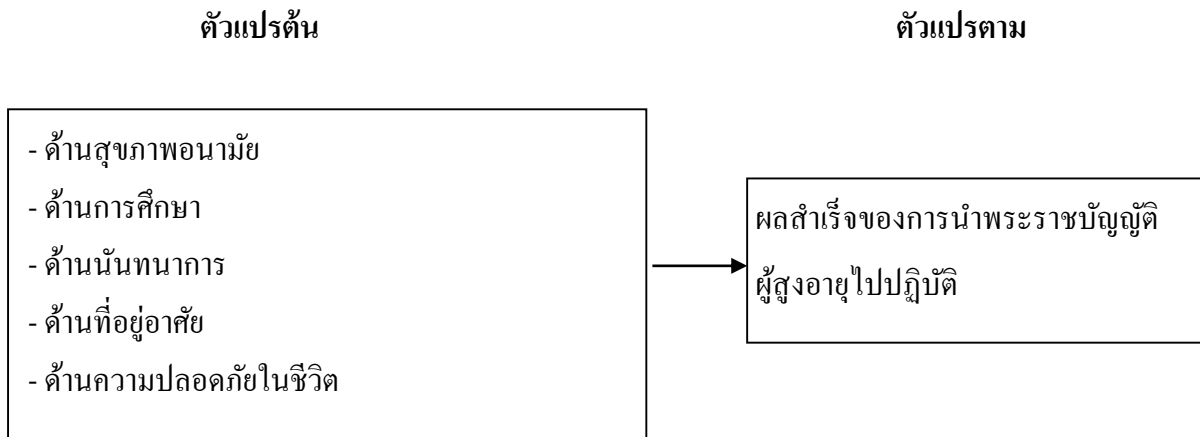
ในส่วนของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ นั้น มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะทำให้การนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จ ด้วยเหตุที่ว่า แม้ว่าการกำหนดนโยบายจะดีเลิศเพียงใดก็ตาม แต่เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลว นโยบายนั้นก็จะไม่ประสบความสำเร็จ ตามเป้าประสงค์ของนโยบาย แต่ในทางตรงกันข้าม หากได้มีการศึกษารูปแบบ แนวทาง วิธีการ ระบบหรือขั้นตอน ตลอดจนปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผลสำเร็จของการนำพระราชบัญญัติผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ก็จะนำองค์การหรือหน่วยงานประสบความสำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตั้งไว้ (วรเดช จันทรศร, 2548)

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษารูปแบบและปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำพระราชบัญญัติผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ซึ่งผลของการวิจัยจะมีคุณค่าต่อการแก้ไขปัญหา อุปสรรค แนวทางการแก้ไข และเป็นองค์ความรู้ทางวิชาการที่เกี่ยวกับการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลสำเร็จของการนำพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ไปปฏิบัติในชุมชน เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับผลสำเร็จของการนำพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ไปปฏิบัติ ในกรณีศึกษาพื้นที่ชุมชน เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร
3. เพื่อให้มีข้อเสนอแนะทางยุทธศาสตร์และนโยบายในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายผู้สูงอายุของประเทศไทยให้มีความทันสมัยและนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ขอบเขตของประชากรที่ศึกษา

ผู้วิจัยได้กำหนดประชากรที่ศึกษา ซึ่งจะเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยการสุ่มเลือกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Purposive Sampling) แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

ผู้วิจัยได้กำหนดประชากรที่ศึกษา ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยการสุ่มเลือกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Purposive Sampling) แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. อดีตกลุ่มสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตสายไหมในเขตสายไหม จำนวน 2 คน และอดีตสมาชิกเขตสายไหม จำนวน 2 คน (เฉพาะคนที่มีส่วนร่วมกับนโยบายผู้สูงอายุ) รวมทั้งสิ้น 4 คน ซึ่งอยู่ในวาระบริหารจัดการของผู้ว่าคนปัจจุบัน พล.ต.อ. อัศวิน ขวัญเมือง ดำรงตำแหน่งตามคำสั่งหัวหน้า กสช. (กลุ่มภาคประชาสังคม)

2. กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของเขตสายไหมที่เกี่ยวข้องกับงานผู้สูงอายุ จำนวน 2 คน

3. กลุ่มผู้นำชุมชนผู้สูงอายุ ประกอบด้วย ผู้สูงอายุที่เป็นกรรมการคณะกรรมการชุมชน และผู้สูงอายุในเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร จำนวน 30 คน

ทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

1.1 นโยบายสาธารณะ (Public Policy) มีความหมายในหลายมิติตามวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษา โดยนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้สามารถสรุปได้ คือ นโยบายสาธารณะ เป็นแผน โครงการ หรือแนวทางการดำเนินกิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐเข้าไปดำเนินการ ควบคุม กำกับดูแล โดยมีวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีการที่ถูกต้อง เหมาะสม เพื่อป้องกัน แก้ไข หรือพัฒนาประเทศ โดยรัฐมีอำนาจที่จะเลือกทำหรือไม่ทำก็ได้ (Kenneth Prewith and Sidney Verba, 1983), (James E. Anderson, 1994; จุมพล หนิมพานิช, 2549; สุรสิทธิ์ วัชรขจร, 2549)

1.2 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Pressman and Wildavsky (1973, p. 3) กล่าวว่า การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว กับการกระทำหรือปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนั้น

วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 193) กล่าวว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทาง และสร้างกลยุทธ์เพื่อทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป ซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการที่เป็นรูปธรรม

1.3 ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2550, หน้า 410-413) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะซึ่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่งผลในหลายด้าน คือ

1) ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย หากนโยบายประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ ผู้ตัดสินใจนโยบายจะได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน แต่เมื่อนโยบายประสบความสำเร็จล้มเหลว ไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ ผู้ตัดสินใจนโยบายจะถูกตำหนิจากประชาชน ย่อมมีผลกระทบต่ออนาคตทางการเมืองของผู้ตัดสินใจนโยบาย

2) ส่งผลต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง หากปัญหาได้รับการแก้ไขจะเป็นที่พอใจของกลุ่มเป้าหมาย ด้านนโยบายล้มเหลว กลุ่มเป้าหมายจะมีการเรียกร้องให้มาตรการในการแก้ไข และสภาพปัญหาอาจมีความรุนแรงขึ้น

3) ส่งผลต่อหน่วยปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ หน่วยปฏิบัติจะได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มเป้าหมายว่าเป็นหน่วยจะปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรงกันข้ามถ้าหากนโยบายประสบความสำเร็จล้มเหลวหน่วยปฏิบัติจะถูกตำหนิหรือถูกลงโทษ

4) ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จแสดงว่าการใช้ทรัพยากรมีความคุ้มค่า สามารถแก้ปัญหของสังคมอย่างได้ผล ตรงข้ามด้านนโยบายประสบความสำเร็จล้มเหลวแสดงว่ามีการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่าเกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์

5) ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ หากการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน โครงการพัฒนาต่างๆ ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ จะส่งผลให้ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสุข

ตามความสำคัญของนักวิชาการข้างต้นเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญตั้งแต่กระบวนการกำหนดทางเลือกนโยบาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องพยายามเลือกทางเลือกให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม และในการจัดทำทางเลือกก็ต้องคำนึงถึงความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด มีการติดตามประเมินผล รวมทั้งแก้ไขปัญหาอุปสรรค มีการปรับปรุงให้เหมาะสมหรือมีการยกเลิกนโยบาย

แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมื่อถามว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติคืออะไร คำตอบก็คงเป็นว่า คือการทำให้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์บรรลุผลตามที่นโยบายกำหนดไว้ แต่มีประเด็นปัญหาคือการกระทำใดๆ ตามกรอบแนวทางของนโยบายจนบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้วนั้น เป็นความสำเร็จที่แท้จริงหรือไม่ หรือถ้ามองอีกด้านหนึ่ง การนำนโยบายสู่การปฏิบัติแต่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ถือว่านโยบายนั้นล้มเหลวหรือไม่ คำตอบอาจบอกว่าไม่แน่นอนเสมอไป เพราะนโยบายที่นำไปปฏิบัติบางครั้งแม้จะไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แต่อาจก่อให้เกิดผลดีบางอย่างต่อส่วนรวมก็ได้ ในทางตรงกันข้าม บางนโยบายเมื่อนำไปปฏิบัติจนบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาที่คาดไม่ถึงได้ (กล้า ทองขาว, 2548, หน้า 174-182)

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับการวัดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 32-47) ซึ่งให้เห็นความแตกต่างระหว่างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากเป้าหมายหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติคืออยู่ที่การมุ่งทำให้เห็นโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ โดยสรุปแนวทางในการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดคน โยบาย ถ้าระดับความร่วมมือมีสูง ระดับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็สูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือต่ำ ก็หมายความว่าระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอยู่สูง

แนวทางที่ 2 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามโยบายนั้น ตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามโยบายเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดมากเท่าใด ระดับความล้มเหลวก็น่าจะสูงมากขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่ 3 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (Short-run-performance) และหรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impacts) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่ ถ้าเกิดผลตามที่พึงปรารถนาดังกล่าว ก็ถือว่านโยบายนั้นประสบผลสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

ในการที่จะทำให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้าน การคุ้มครอง ส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อพิทักษ์สิทธิ คุ้มครองดูแล สนับสนุนให้เกิดการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุครอบคลุมในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน และยังรวมถึงการจัดสวัสดิการด้านการศึกษา การมีงานทำและมีอาชีพที่เหมาะสม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถอยู่ในสังคมอย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2546, หน้า 1-8)

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย

มาตรา 4 ให้มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “กผส.” ประกอบด้วย

- (1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
- (3) ประธานสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี เป็นรองประธานกรรมการ คนที่สอง
- (4) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ เลขาธิการสภาการศึกษา เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง
- (5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานในด้านการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ จำนวนไม่เกินห้าคน
- (6) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกินห้าคน ให้ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และผู้อำนวยการสถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ กรรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 9 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันครอบครัวได้มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้สูงอายุ
- (2) กำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักตาม (1) ตลอดจนประสานงานติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักดังกล่าว
- (3) พิจารณาให้การสนับสนุนและช่วยเหลือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการพัฒนาผู้สูงอายุ
- (4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุน โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังตามมาตรา 20(1)

(5) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการคุ้มครองการส่งเสริมการสนับสนุน และการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุตามมาตรา 20(2)

(6) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนตามมาตรา 20(3)

(7) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังตามมาตรา 21

(8) กำหนดระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 10 ให้สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและรับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนสถานภาพ บทบาทและกิจกรรมของผู้สูงอายุเสนอต่อคณะกรรมการ

(2) รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับงานคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

(3) เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์งานหรือกิจกรรมเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

(4) สร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุในชุมชน

(5) ร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรอื่น ในการจัดให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 11 ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) การบริการทางการแพทย์ และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

(2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

(3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

(4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน

(5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น

- (6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- (7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
- (8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง
- (9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว
- (10) การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง
- (11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- (12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี
- (13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานในความรับผิดชอบ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนประกอบด้วยเป็นสำคัญ

การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน ตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานตามวรรคสอง ดำเนินการ โดยไม่คิดมูลค่าหรือโดยให้ส่วนลดเป็นกรณีพิเศษก็ได้แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบประกาศกำหนด

มาตรา 17 ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพผู้นั้นมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประมวลรัษฎากร มติคณะรัฐมนตรี (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, หน้า 94-97) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ 4 มาตรการรองรับสังคมสูงอายุ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2559

มาตรการที่ 1 การจ้างงานผู้สูงอายุ

ประเด็นหลักของมาตรการนี้ คือ หากหน่วยงานใดมีการจ้างงานกับคนที่มียุอายุ 60 ปีขึ้นไป เงินเดือนที่ต้องจ่ายให้กับผู้สูงอายุจะสามารถนำ มาหักภาษีได้สองเท่า ของรายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างสำหรับการทำงานบุคลากรผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป) ซึ่งมีอัตราค่าจ้างไม่เกิน 15,000 บาท ต่อคนต่อเดือน โดยนายจ้างสามารถขอใช้สิทธิได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด ทั้งนี้ ลูกจ้างจะต้องไม่เป็นผู้ถือหุ้นของกิจการ กรรมการ ผู้บริหาร หรือเคยเป็นผู้บริหารของกิจการ

มาตรการนี้เป็นการสร้างหลักประกัน/ความมั่นคงในเรื่องรายได้ของผู้สูงอายุให้สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ยาวนานขึ้น เป็นการเปลี่ยนภาพผู้สูงอายุที่มองว่า “ผู้สูงอายุเป็นภาระ” ให้เป็น “ผู้สูงอายุมีคุณค่า”

มาตรการที่ 2 การสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

ส่งเสริมให้มีการสร้างที่พักอาศัยทั้งในรูปแบบการเช่าที่ราชพัสดุ จำนวน 4 แห่ง ในจังหวัดชลบุรี นครนายก เชียงราย และเชียงใหม่ รวมพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 135 ไร่ รวมทั้ง การจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมเพื่อสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

มาตรการนี้เป็นส่งเสริมการสร้างที่พักอาศัยที่มีความเหมาะสม และมีสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นการเฉพาะให้กับผู้สูงอายุ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้มีที่พักอาศัยที่ปลอดภัย มีอุปกรณ์ใช้สอยที่เหมาะสม และอยู่ในความดูแลของแพทย์และพยาบาล

มาตรการที่ 3 สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

เป็นการให้เงินกู้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่มีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภาระหนี้เป็นของตนเอง เพื่อให้ผู้สูงอายุนำที่อยู่อาศัยของตนมาเปลี่ยนเป็นเงินดำรงชีพ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้ผู้สูงอายุ และการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีการออมที่พอเพียง

มาตรการนี้ เป็นการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นข้าราชการบำนาญ ไม่มีเงินสำรองเพียงพอต่อการใช้ชีวิต และไม่มีลูกหลานไว้คอยดูแล ซึ่งจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี ซึ่งถือได้ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นทางเลือกสำหรับคนวัยเกษียณในอนาคตได้เป็นอย่างดี

มาตรการที่ 4 การบูรณาการระบบบำเหน็จบำนาญ

ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ที่มี นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาและกำกับดูแลระบบบำเหน็จบำนาญของประเทศให้ครอบคลุม และจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) เพื่อเป็น “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับ” สำหรับแรงงานในระบบ ครอบคลุมทั้งลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ พนักงานราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีอายุ 15 – 60 ปี ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยให้มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนจาก 2 ฝ่าย คือ ลูกจ้าง และนายจ้าง ซึ่งลูกจ้างจะได้รับบำนาญหรือบำเหน็จเมื่ออายุครบ 60 ปี เพื่อให้แรงงานกลุ่มดังกล่าวมีรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีวิตหลังเกษียณ โดยกำหนดให้ กบข. เปิดรับสมาชิกตั้งแต่ปี 2561 เป็นต้นไป ลูกจ้างและนายจ้างต้องส่งเงินเข้า กบข. ฝ่ายละ 3% ของค่าจ้าง สูงสุดไม่เกินเดือนละ 1,800 บาท และทยอยปรับเพิ่มเป็น 3% และ 10% ใน 10 ปี โดยไม่ให้ส่งเงินเข้ากองทุนเกิน 15% ของค่าจ้าง ตั้งแต่ปีแรกที่เป็สมาชิกกองทุน ส่วนลูกจ้างที่มีรายได้ไม่ถึงเดือนละ 10,000 บาท ไม่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน โดยให้นายจ้างส่งเงินฝ่ายเดียว

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า ผู้สูงอายุ มีความเห็นว่าสิ่งที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ได้บัญญัติไว้นั้น เป็นนามธรรม เพราะผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่สามารถนำไปใช้และรับประโยชน์จากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุได้ อย่างเต็มที่ เนื่องมาจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ มิได้เอื้อ หรือไม่ได้ตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ อย่างแท้จริง ดังนี้

1. ทางด้านสุขภาพอนามัย ผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะเป็นผู้ป่วยและบางรายก็ถึงขั้นติดเตียงการได้ สวัสดิการขึ้นรถฟรีหรือไปในสถานที่ท่องเที่ยวเสียครั้งราคามีได้มีประโยชน์ ควรจะเองงบประมาณที่จ่ายไป ตรงนั้นมาทำอย่างอื่น เช่น จ่ายเบี้ยเลี้ยง อ.ส.ม. เพิ่มขึ้นที่จะมาดูแลผู้สูงอายุถึงบ้าน หรือจัดทีมแพทย์อาสา มาตรวจผู้ป่วยเป็นครั้งคราว เพราะสิ่งที่ผู้ป่วยต้องการ คือการได้รับการดูแล ทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ จากการพูดคุยและสอบถามผู้สูงอายุแบบเจาะลึก ผลออกมาในทิศทางเดียวกัน คือผู้สูงอายุต้องการให้ภาครัฐ เข้ามาดูแลแบบใกล้ชิด โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่มีลูกหลานดูแล

2. ด้านการศึกษา จากผลการวิจัยพบว่า ผู้สูงอายุมิได้สนใจที่จะศึกษาในแนววิชาการเท่าไร จะมีบ้างก็เพียงการใช้โซเชียลมีเดียซึ่งใช้ Application LINE เท่านั้นส่วนใหญ่แล้วผู้สูงอายุมักจะสนใจเรื่อง การศึกษาในด้านการรักษาสุขภาพและการดูแลสุขภาพในเชิงป้องกันไม่ให้เป็นโรค ซึ่งทั้งนี้หน่วยงานต่างๆ ก็ได้นำแพทย์และพยาบาลมาบรรยายในโรงเรียนผู้สูงอายุและในชุมชนทำให้ในระยะหลังๆ มีผู้สูงอายุที่ป่วยติดเตียงน้อยลงทุกคนรู้จักที่จะออกกำลังกายและมีการควบคุมอาหาร

3. ด้านนันทนาการ จากการที่ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากการอภิปรายกันในกลุ่มผู้สูงอายุ พบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่แม้ว่าจะมีร่างกายไม่แข็งแรงแต่การสนทนากันเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดสำหรับผู้สูงอายุ บางรายที่ผู้วิจัยได้พบเห็นอย่างนั่งรถเข็นแต่ร้องเพลงคาราโอเกะมีความสุขสนุกสนาน นอกจากนี้ผู้สูงอายุ ทั้งหลายยังมีความรู้สึกว่าการได้มารวมกลุ่มและร้องเพลงกันเป็นเรื่องที่ทำให้สุขภาพจิตของผู้สูงอายุดีขึ้นใน ระดับสูง เนื่องจากผู้สูงอายุที่อยู่บ้านคนเดียวอย่างหงอยเหงา ทำให้สภาพจิตใจทรุดโทรมพร้อมทั้งร่างกายก็ ทรุดโทรมลงไปด้วย แต่เมื่อมีกิจกรรมด้านสนทนากันเกิดขึ้นทำให้ผู้สูงอายุมีความสุขมีสุขภาพจิตและ สุขภาพกายที่ดีขึ้น

4. ด้านที่อยู่อาศัย จากการฟังการสนทนากลุ่มของผู้สูงอายุและประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้นำทาง ภาคประชาสังคมหรืออดีต สส. ในเขตสายไหม พบว่า ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ที่มีที่อยู่อาศัยไม่ว่าจะเป็น กระทั่งหรือคฤหาสน์ใหญ่โตไม่ได้มีความหมายสำหรับผู้สูงอายุเท่ากับความอบอุ่นในครอบครัว ส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีบ้านจะอยู่อาศัยทางภาคประชาสังคมก็จะติดต่อประสานงานกับกระทรวงพัฒนาสังคม เพื่อให้การดูแลและช่วยเหลือแต่ทางนี้ ทั้งนี้การที่จะช่วยเหลือได้ทั่วถึงประชาชนก็ต้องเป็นหูเป็นตาและ แจ่มหน่วยงานให้ทราบเป็นลำดับขั้นต่อไป เพราะจากการที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นจากการสัมภาษณ์

ผู้สูงอายุบางรายที่มีฐานะร่ำรวยแต่ขาดความสุข เพราะต้องอยู่อย่างว่างไม่มีลูกหลานอยู่ด้วยมีก็แต่เพียงแม่บ้านที่ดูแลตนเองอยู่ซึ่งความผูกพันก็ไม่เหมือนอยู่กับลูกกับหลาน

5. ด้านความปลอดภัยในชีวิต ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ที่มีครอบครัวอยู่ด้วยกันหลายๆ คนมีลูกมีหลานจากการที่ผู้วิจัยได้ไปพูดคุยส่วนใหญ่แล้วมักจะไม่ห่วงตัวเองแต่จะเป็นห่วงลูกหลาน ให้ลูกหลานได้มีสวัสดิภาพในการดำรงชีวิตมีความปลอดภัยในระดับสูง แต่สำหรับผู้สูงอายุที่มีบ้านที่มีรั้วรอบขอบชิดถึงแม้ว่าอยู่คนเดียวหรืออยู่กับลูกจ้างก็มักจะไม่ค่อยกังวล เนื่องจากมีความรู้สึกที่ตนเองใช้ชีวิตมาคุ้มแล้วจึงไม่ค่อยที่จะห่วงด้านความปลอดภัยสักเท่าไรนะต่างจากผู้สูงอายุที่มีลูกหลานที่จะมีความสุขกับการที่เห็นลูกหลานเติบโตอยากมีคุณภาพและมีความปลอดภัยในชีวิต

อภิปรายผล

จากการที่ผู้สูงอายุมีความต้องการที่หลากหลายเนื่องจากมีวิถีชีวิตที่แตกต่างกันออกไปจึงทำให้ผู้สูงอายุมีความรู้สึกที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2546 ยังมีข้อบกพร่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะบริบทของวิถีชีวิตที่แตกต่างของผู้สูงอายุในแต่ละรายแต่ละครอบครัวมีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งจากผลการวิจัยที่ได้รับ จะเห็นได้ว่าในแต่ละด้านที่ผู้สูงอายุมีความต้องการมักจะถูกแบ่งด้วยปัจจัยหลายๆ ประการ เช่น ฐานะทางด้านการเงิน ความอบอุ่นทางครอบครัว สุขภาพร่างกาย จึงต้องมีการพิจารณาการนำพระราชบัญญัติ ไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม มิได้เป็นนามธรรมอย่างที่ผู้สูงอายุได้กล่าวไว้ในการอภิปรายกลุ่ม

จากผลการวิจัยสรุปว่าผู้สูงอายุต้องการให้ภาครัฐ โดยเฉพาะท้องถิ่นมาดูแลอย่างใกล้ชิด ไม่เว้นแม้กระทั่งผู้สูงอายุที่มีฐานะร่ำรวย แต่ขาดลูกหลานดูแล กลายเป็นผู้ป่วยที่ป่วยทั้งกายและใจ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรจะปรับปรุงข้อกำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง โดยการดูแลแบบ Case by Case อย่างเช่น บางรายฐานะยากจนมีความขาดแคลนทางด้านกายภาพหรือความต้องการพื้นฐาน ชั้นที่ 1 ของมาสโลว์ ภาครัฐ ก็ควรจะจัดสวัสดิการตามกรณีแต่ละกรณี โดยได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชนและภาคประชาสังคมตลอดจน อ.ส.ม. ส่วนผู้สูงอายุ ที่มีเงินเพียงพอที่จะเลี้ยงชีพและจ้างพยาบาล ดูแลได้ความต้องการของผู้สูงอายุกลุ่มนี้อาจจะเป็นอีกแบบหนึ่ง เพราะฉะนั้นการเขียนกฎหมายควรจะครอบคลุมและเขียนเกี่ยวโยงถึงผู้ปฏิบัติการ คือผู้ที่ใกล้ชิดผู้สูงอายุ ให้มีหน้าที่แตกต่างกันออกไปและควรจะแบ่งโซนของ อ.ส.ม. ที่ไปดูแลผู้สูงอายุเพราะแต่ละราย มีความต้องการที่แตกต่างกันไปภาครัฐจึงควรที่จะพิจารณา ข้อกำหนด และปรับปรุง ให้เข้ากับสถานการณ์ ณ ขณะนั้น อย่างแท้จริงจากการวิเคราะห์และอภิปรายผลสามารถที่จะตอบวัตถุประสงค์ในเรื่องของผลสำเร็จของการนำพระราชบัญญัติผู้สูงอายุปี พ.ศ. 2546 ไปปฏิบัติกันยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ผู้สูงอายุต้องการอย่างแท้จริง และปัจจัยที่สัมพันธ์กับผลสำเร็จของการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติกัน จากผลวิจัยสรุปได้ว่าปัจจัยความสัมพันธ์สู่ผลสำเร็จเกิดจากบุคลากรของภาครัฐ ภาคประชาสังคมและตัวของผู้สูงอายุเองที่

สามารถนำหลักการที่ทุกภาคส่วนพยายามที่จะทำให้เป็นรูปธรรม และจากการศึกษายุทธศาสตร์ในการที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2546 ให้ประสบความสำเร็จได้นั้น ผลวิจัยพบว่า จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายหรือปรับปรุงการทำงานทางใดทางหนึ่งเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ภาครัฐควรที่จะสำรวจความต้องการและเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ
2. ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ภาครัฐควรมีการติดตามและให้ผู้ปฏิบัติงานประเมินผลงานส่งขึ้นมาเป็นลำดับขั้นเพื่อการพิจารณาในการแก้ไขปัญหาการออกพระราชบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ
3. คนมีแรงจูงใจ อ.ส.ม. ที่ปฏิบัติงานในการดูแลผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบด้วยการให้ค่าตอบแทนที่อย่างน้อยก็ไม่ขาดทุนค่าน้ำมันรถ
4. ควรมีการอบรมผู้ปฏิบัติงานและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นระยะระยะและต่อเนื่องพร้อมทั้งประเมินผลว่าการให้การอบรมส่งผลดีอย่างไรในการที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รายการอ้างอิง

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2553). *แผนผู้สูงอายุ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เทพเพื่อปัญญาทัศน์.
- กล้า ทองขาว. (2548). *การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ: แนวคิดทฤษฎีและแนวการดำเนินงาน*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- จุมพล หนิมพานิช. (2549). *การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2553). *การทบทวนและสังเคราะห์องค์ความรู้ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2545-2550*. กรุงเทพฯ: คิว พี จำกัด.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2560). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2559*. กรุงเทพฯ: ฟรีนเทอริ.
- พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546. (2546, 31 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 120 ตอนที่ 130 ก.
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2560). *ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี*. เข้าถึงได้จาก วันที่ค้นข้อมูล 23 กันยายน 2561, http://www.nesdb.go.th/download/document/SAC/NS_DraftplanMay2018.pdf
- วรเดช จันทรศร. (2548). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนสหขายบล็อก และการพิมพ์ จำกัด.
- วรเดช จันทรศร. (2554). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2550). *นโยบายสาธารณะ: แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ (พิมพ์ครั้งที่ 16)*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์เสมอธรรม.
- สุรสิทธิ์ วัชรขจร. (2549). *นโยบายสาธารณะเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: ธเนศวร (1999) ฟรีนติ้ง.
- Anderson, J. E. (1994). *Public Policy Making: An Introduction* (2nd ed.). Boston: Houghton Mifflin.
- Kenneth, P., & Sidney, V. (1983). *An Introduction to American Government* (4th ed.). New York: Joanna Cotler Books.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.