

บทที่ ๒

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเรื่อง “นโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุตามหลักธรรมสังคหวัตถุ ๔ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี” โดยผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังต่อไปนี้

- ๒.๑ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบาย
- ๒.๒ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต
- ๒.๓ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ
- ๒.๔ หลักธรรมสังคหวัตถุ ๔
- ๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบล
- ๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบาย

๒.๑.๑ ความหมายของนโยบาย

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดความหมายของนโยบายไว้ว่า นโยบาย หมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ^๑

Brain W. Hogwood and Lewis A.Gunn ได้ให้คำนิยามของคำว่านโยบายในฐานะต่าง ๆ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ คือ นโยบาย ในฐานะป้ายประกาศกิจกรรมของรัฐบาล ในฐานะเป้าหมายทั่วไปของกิจกรรมของรัฐที่พึงปรารถนา ในฐานะข้อเสนอที่เฉพาะเจาะจง ในฐานะการตัดสินใจของรัฐบาล ในฐานะการให้อำนาจอย่างเป็นทางการ ในฐานะแผนงาน ในฐานะผลผลิต ในฐานะผลลัพธ์ ในฐานะทฤษฎีและตัวแบบและสุดท้ายในฐานะกระบวนการ^๒

^๑ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์ จำกัด, ๒๕๔๒).

^๒ จุมพล นิยมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, (๒๕๔๙), หน้า ๖.

ประชุม รอดประเสริฐ^๓ กล่าวว่านโยบายเป็นข้อความหรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้าง ๆ ที่ใช้เป็นแนวทางการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ของผู้บริหารและของหน่วยงาน

วิจิตร ศรีสะอ้าน ได้เปรียบเทียบว่านโยบายเปรียบเสมือนเข็มทิศและหางเสือในการเดินเรือ ที่จะพาเรือไปในทิศทางที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับการพัฒนา ประเทศและการเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบัน เพื่อจะพาประเทศให้พัฒนาไปในทิศทางที่ต้องการ^๔

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า นโยบาย หมายถึง แนวทางหรือกรอบที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินงานหรือปฏิบัติให้บรรลุเป้า หมายตามต้องการ

๒.๒ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต^๕

๒.๒.๑ ความหมายของคุณภาพชีวิต

คุณภาพชีวิต (Quality of Life) หมายถึง สภาวะความพร้อมของบุคคลทั้งในด้านร่างกาย จิตใจ และด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตที่จะสามารถส่งผลให้เขาดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

กระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตว่า คุณภาพชีวิต หมายถึง ชีวิตที่มีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมและสังคมที่ตนอยู่ได้อย่างดี ในขณะเดียวกันก็สามารถดำรงชีวิตที่เป็นประโยชน์ให้ตนเอง สังคม และประเทศชาติด้วย

๒.๒.๒ ความหมายของการพัฒนาคุณภาพชีวิต

การพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นการพัฒนาคนในทุกๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพอนามัย การศึกษา จิตใจ คุณธรรม ความพร้อมในการดำรงชีวิตในสังคม ความสามารถในการประกอบอาชีพ รวมถึงการพัฒนาในทุกขั้นตอนของชีวิตนับตั้งแต่วัยเด็กจนถึงวัยสูงอายุเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งส่วนบุคคล สังคม และประเทศชาติ

^๓ ประชุม รอดประเสริฐ, นโยบายและการวางแผน : หลักการทฤษฎี, (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, ๒๕๔๔), หน้า ๑๓.

^๔ วิจิตร ศรีสะอ้าน และคณะ, รายงานวิจัยการศึกษาและพัฒนาโครงสร้างสถาบันพระบรมราชชนก, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระบรมราชชนก, ๒๕๔๙), หน้า ๘.

^๕ “คุณภาพชีวิต”. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://dit.dru.ac.th/home/003/personal_download/suvanee/part7.ppt. [๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗].

๒.๒.๓ ลักษณะของผู้ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี

ดัชนีชี้วัดที่ใช้ในการเปรียบเทียบว่าคนในสังคมใดมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่ากันเรียกว่า “ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ)”

ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน คือ ข้อมูลในระดับครัวเรือนที่แสดงถึงความจำเป็นของคนในครัวเรือนในด้านต่างๆ เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้

เครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการชี้วัดว่า คนในแต่ละครัวเรือนมีคุณภาพชีวิตขั้นต่ำในเรื่องนั้นๆ ในช่วงเวลาหนึ่ง โดยปกติแล้วจะกำหนด ๕ ปี ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้จัดเก็บข้อมูลในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) ประกอบไปด้วย ๘ หมวด ๓๗ ตัวชี้วัด

หมวดที่ ๑ สุขภาพดี (ประชาชนมีสุขภาพอนามัยดี)

หมวดที่ ๒ มีบ้านอาศัย (ประชาชนมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม)

หมวดที่ ๓ ศึกษาถ้วนทั่ว (ประชาชนเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิต)

หมวดที่ ๔ ครอบครัวสุขสบาย

หมวดที่ ๕ รายได้มาก (ประชาชนมีการประกอบอาชีพ และมีรายได้พอเพียงต่อการดำรงชีวิต)

หมวดที่ ๖ อายกร่วมพัฒนา (ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาความเป็นอยู่และกำหนดชีวิตของตนเองและชุมชน)

หมวดที่ ๗ พาสู่คุณธรรม (ประชาชนมีการพัฒนาจิตใจของตนเอง ได้ดีขึ้น)

หมวดที่ ๘ บำรุงสิ่งแวดล้อม (ประชาชนมีจิตสำนึกและร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

๒.๒.๔ ปัจจัยในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ปัจจัยในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประกอบไปด้วย

๑. ปัจจัยด้านประชากร คือ ขนาดหรือจำนวนประชากร โครงสร้างการกระจายตัว ความหนาแน่น คุณลักษณะและสถานภาพของประชากรรวมถึงการเปลี่ยนแปลงภาวะประชากร ทำให้ประชากรมีชีวิตที่มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ มีโอกาสเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

๒. ปัจจัยด้านการศึกษาเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร เนื่องจากการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสติปัญญา และสุขภาพของบุคคลที่ดีอยู่แล้วให้เจริญยิ่งขึ้น

๓. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจการที่ผลผลิตหรือรายได้ของประชากรจะสูงขึ้นหรือต่ำลงขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำลังแรงงานหมายถึง จำนวนประชากรวัยแรงงาน อายุระหว่าง ๑๕– ๕๙ ปี ถ้ามีจำนวนมากก็จะทำให้ผลงานหรือผลผลิตมีปริมาณมาก

(๒) คุณภาพของแรงงานเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปริมาณและคุณภาพของผลผลิตที่น่าพอใจ

(๓) เทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตหมายถึง เครื่องจักร เครื่องทุนแรง

๔. ปัจจัยด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมทางกายภาพมีคุณประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ที่นำมาใช้เป็นอาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ฯลฯ

๕. ปัจจัยด้านคุณธรรมจริยธรรม

เป็นปัจจัยสำคัญและมีอิทธิพลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต คุณธรรมจริยธรรมหมายถึง คุณงามความดีที่บุคคลควรปฏิบัติ และเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมการแสดงออกของบุคคลในด้านการตัดสินใจโดยหลักความถูกต้อง ความผิด ความดี ความชั่ว การทำบุญหรือการทำบาป

๒.๓ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ

๒.๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีบทบัญญัติที่บรรจุหลักการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุไว้ดังนี้^๖

หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

- มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(๖) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตัวอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงทางเพศ

หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

- มาตรา ๕๓ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

^๖ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ (สท.), จัดการประชุมคณะกรรมการจัดสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๖. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.oppo.opp.go.th/news-update/news.html> [๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗].

- มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุขการศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดู และให้การศึกษา ปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบัน ครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุผู้ยากไร้ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

- มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๔) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

๒.๓.๒ นโยบายรัฐบาลด้านผู้สูงอายุ

นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้านผู้สูงอายุในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีดังต่อไปนี้^๗

๑) นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก

- ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเพิ่มกำลังซื้อภายในประเทศ สร้างสมดุลและความเข้มแข็งอย่างมีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจมหภาค

- จัดให้มีเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ โดยผู้ที่มีอายุ ๖๐ - ๖๙ ปีจะได้รับ ๖๐๐ บาท อายุ ๗๐ - ๗๙ ปี จะได้รับ ๗๐๐ บาท อายุ ๘๐ - ๘๙ ปี จะได้รับ ๘๐๐ บาทและอายุ ๙๐ ปีขึ้นไป จะได้รับ ๑,๐๐๐ บาท

หมายเหตุ สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๐ (๑)

๒) นโยบายหลักในการบริหารประเทศภายในช่วงระยะเวลา ๔ ปี

ข้อ ๔ นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต

นโยบายการพัฒนาสุขภาพของประชาชน

พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนตั้งแต่ในช่วงตั้งครรภ์ วัยเด็ก วัยเจริญพันธุ์ วัยบรรลุนิติภาวะ วัยชรา และผู้พิการ สนับสนุนโครงการส่งเสริมสุขภาพของเด็ก และให้ความช่วยเหลือ

^๗ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.), จัดการประชุมคณะอนุกรรมการจัดสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๖. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.oppo.opp.go.th/news-update/news.html> [๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗].

นโยบายความมั่นคงของชีวิตและสังคม

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

หมายเหตุ สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๐ (๑) (๒)

๒.๓.๓ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖

จากทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๔ บัญญัติว่าบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอและการยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๘๐ วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐต้องสงเคราะห์คนชราและผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ และหลักองค์การสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ แนวนโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย ที่ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุข้างต้น ส่งผลให้เกิดการผลักดันพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดแนวนโยบายการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุเป็นสำคัญโดยการกำหนดให้มีการสร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุในชุมชน การส่งเสริมกองทุนผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรมของผู้สูงอายุในชุมชนมากขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่เอื้อให้เกิดโครงสร้างองค์กรและระบบบริหารจัดการที่ดีที่จะรองรับการดำเนินการงานที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศเพื่อรองรับสิทธิสำหรับผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ในมาตรา ๑๑ โดยสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้เพิ่มเติมสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้

๑. การบริการทางแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

๒. การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

๓. การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

๔. การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน

๕. การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น

๖. การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

๗. การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

๘. การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกละเมิดหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง

๙. การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในทางการแก้ไข ปัญหาครอบครัว

๑๐. การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

๑๑. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

๑๒. การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

ผลจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ส่งผลให้ภาครัฐที่เป็นกลไกที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ ต้องให้ความสำคัญของสิทธิของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ ซึ่งหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องหรือปฏิบัติงานเพื่อผู้สูงอายุ จะต้องให้ความสำคัญถึงสิทธิของผู้สูงอายุ ข้างต้นด้วย

๒.๓.๔ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๓

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความใน (๕) ของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๕) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุตามมาตรา ๒๐ (๒)”

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความใน (๑๑) ของมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑๑) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความใน (๒) ของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๒) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

๒.๓.๕ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕ – ๒๕๖๔) ฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๕๒^๘

แผนผู้สูงอายุฯ ฉบับปรับปรุงนี้แบ่งยุทธศาสตร์ออกเป็น ๕ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ
๒. ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ
๓. ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
๔. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ
๕. ยุทธศาสตร์ด้านการประมวล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยรายละเอียดมีดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ

- ๑) มาตรการ หลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ
 - ๑.๑ ขยายหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมถ้วนหน้า
 - ๑.๒ ส่งเสริมและสร้างวินัยการออมทุกช่วงวัย
- ๒) มาตรการ การให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
 - ๒.๑ ส่งเสริมการเข้าถึง และพัฒนาการจัดบริการการศึกษา และการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิตทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อความเข้าใจชีวิตและพัฒนาการในแต่ละวัย และเพื่อเตรียมตัวเข้าสู่วัยสูงอายุที่เหมาะสม
 - ๒.๒ รมรณรงค์ให้สังคมตระหนักถึงความจำเป็นของการเตรียมการเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุ
- ๓) มาตรการ การปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ
 - ๓.๑ ส่งเสริมให้ประชาชนทุกวัยเรียนรู้และมีส่วนร่วมในการดูแลรับผิดชอบผู้สูงอายุในครอบครัวและชุมชน

^๘ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.), จัดการประชุมคณะกรรมการจัดสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๖. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.oppo.opp.go.th/news-update/news.html> [๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗].

๓.๒ ส่งเสริมให้มีกิจกรรมสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุกับคนทุกวัย โดยเป็นส่วนหนึ่งของ กิจกรรมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการกีฬา

๓.๓ รมรงค์ให้สังคมมีจิตสำนึกและตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ

๑) มาตรการ ส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันการเจ็บป่วย และดูแลตนเองเบื้องต้น

๑.๑ จัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพในรูปแบบที่หลากหลายและเหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ และครอบครัว

๒) มาตรการ ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ

๒.๑ ส่งเสริมการจัดตั้งและดำเนินงานชมรมผู้สูงอายุและเครือข่าย

๒.๒ สนับสนุนกิจกรรมขององค์กรเครือข่ายผู้สูงอายุ

๓) มาตรการ ส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ

๓.๑ ส่งเสริมการทำงานทั้งเต็มเวลาและไม่เต็มเวลา ทั้งในระบบและนอกระบบ

๓.๒ ส่งเสริมการฝึกอาชีพและจัดหางานให้เหมาะสมกับวัย และความสามารถ

๓.๓ ส่งเสริมการรวมกลุ่มในชุมชนเพื่อจัดทำกิจกรรมเสริมรายได้โดยให้ผู้สูงอายุ สามารถมีส่วนร่วม

๔) มาตรการ สนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ

๔.๑ ประกาศเกียรติคุณผู้สูงอายุที่เป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม

๔.๒ ส่งเสริมให้เกิดคลังปัญญากลางของผู้สูงอายุเพื่อรวบรวมภูมิปัญญาในสังคม

๔.๓ ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้มีการเผยแพร่ภูมิปัญญาของผู้สูงอายุและให้มีส่วนร่วม ในกิจกรรมต่างๆ ในสังคม

๕) มาตรการ ส่งเสริมสนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุและสนับสนุนให้ ผู้สูงอายุได้รับความรู้และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ

๕.๑ ส่งเสริมสนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

๕.๒ ส่งเสริมการผลิต การเข้าถึงสื่อ และการเผยแพร่ข่าวสารสำหรับผู้สูงอายุ

๕.๓ ดำเนินการให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากสิ่งต่างๆ ได้อย่างต่อเนื่อง

๖) มาตรการ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

๖.๑ สนับสนุนส่งเสริมให้ความรู้แก่ครอบครัวและผู้สูงอายุในการปรับปรุงที่อยู่อาศัย เพื่อรองรับความต้องการในวัยสูงอายุ

๖.๒ กำหนดมาตรการแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อสร้าง/ปรับปรุงที่อยู่อาศัย และระบบ สาธารณูปโภคสำหรับผู้สูงอายุ

๖.๓ มีการออกกฎหมายให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่จัดบริการด้านที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานสำหรับผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

๑) มาตรการ คุ้มครองด้านรายได้

๑.๑ ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุทุกคนได้รับสวัสดิการด้านรายได้พื้นฐานที่รัฐจัดให้

๑.๒ ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนในชุมชนสำหรับผู้สูงอายุ

๒) มาตรการ หลักประกันด้านสุขภาพ

๒.๑ พัฒนาและส่งเสริมระบบประกันสุขภาพที่มีคุณภาพสำหรับผู้สูงอายุทุกคน

๒.๒ ส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางสุขภาพ และการตรวจสุขภาพประจำปีอย่างทั่วถึง

๒.๓ ให้วัคซีนที่จำเป็นตามมาตรฐาน การป้องกันและส่งเสริมสุขภาพแก่ผู้สูงอายุ

๒.๔ รัฐต้องให้อุปกรณ์ช่วยในการดำรงชีวิตประจำวันตามที่จำเป็น เช่น แว่นตาไม้เท้า รถเข็น ฟันเทียมแก่ผู้สูงอายุ

๓) มาตรการ ด้านครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง

๓.๑ ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวให้นานที่สุด โดยการส่งเสริมค่านิยมในการอยู่ร่วมกับผู้สูงอายุ

๓.๒ ส่งเสริมสมาชิกในครอบครัวและผู้ดูแลให้มีศักยภาพในการดูแลผู้สูงอายุโดยให้ความรู้และข้อมูลแก่สมาชิกในครอบครัวและผู้ดูแลเกี่ยวกับการบริการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์

๔) มาตรการ ระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

๔.๑ ปรับปรุงบริการสาธารณะทุกระบบให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุในการดำรงชีวิตและติดต่อสัมพันธ์กับสังคม กลุ่ม และบุคคล

๔.๑.๑ ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุทราบถึงอัตราค่าโดยสารของระบบขนส่งสาธารณะ และระบบขนส่งมวลชนต่างๆ ที่ลดหย่อนให้แก่ผู้สูงอายุ

๔.๑.๒ ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงบริการระบบขนส่งสาธารณะทุกประเภทให้ผู้สูงอายุ เข้าถึง และได้ใช้อย่างสะดวกเหมาะสมกับผู้สูงอายุตลอดระยะเวลาให้บริการ โดย มีการประกาศเกียรติคุณแก่หน่วยบริการที่มีผลงานดีเด่น

๔.๑.๓ ส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชนที่รับผิดชอบสถานที่สาธารณะ ปฏิบัติตามมาตรฐานสถานที่สาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ

๔.๑.๔ จัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้ได้จริงในสถานที่สาธารณะแก่ผู้สูงอายุ เช่น ถนน ทางเดินสาธารณะในเขตชุมชน สะดวก เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

๔.๑.๕ จัดให้มีสวนสาธารณะและพื้นที่ออกกำลังกายที่เพียงพอและเหมาะสมปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุ

๔.๒ จัดตั้งและพัฒนาบริการทางสุขภาพและทางสังคม รวมทั้งระบบการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวในชุมชนที่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุมากที่สุด โดยเน้นบริการถึงบ้านและมีการสอดประสานกันระหว่างบริการทางสุขภาพและทางสังคม โดยควรครอบคลุมบริการดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ สนับสนุนการดูแลระยะยาว

๔.๒.๒ ระบบประกันสังคม

๔.๒.๓ ดูแลโรคเรื้อรังที่สำคัญ ได้แก่ ความดันโลหิตสูงเบาหวานและโรคหลอดเลือดในสมอง

๔.๒.๔ อาสาสมัครในชุมชน

๔.๒.๕ สนับสนุนให้ผู้ดูแลมีความรู้ความสามารถในการดูแลผู้สูงอายุ

๔.๓ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรทางศาสนา องค์กรเอกชนและองค์กรสาธารณประโยชน์มีส่วนร่วมในการดูแลจัดสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุ โดยกระบวนการประชาคม

๔.๔ เกื้อหนุนให้เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการด้านสุขภาพและสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่สามารถซื้อบริการได้ โดยมีการดูแลและกำกับมาตรฐานและค่าบริการที่เป็นธรรมร่วมด้วย

๔.๕ รัฐมีระบบและแผนเพื่อการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุเมื่อเกิดภัยพิบัติ

๔.๖ ส่งเสริมให้โรงพยาบาลของรัฐ และเอกชนมีบริการแพทย์ทางเลือก

๔.๗ จัดตั้งคลินิกผู้สูงอายุในโรงพยาบาลของรัฐที่มีจำนวนเตียงตั้งแต่ ๑๒๐ เตียงขึ้นไป

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

๑) มาตรการการบริหารจัดการ เพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ

๑.๑ เสริมสร้างความเข้มแข็งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติให้สามารถผลักดันนโยบายและภารกิจที่สำคัญด้านผู้สูงอายุสู่การปฏิบัติ

๑.๒ ให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมด้านผู้สูงอายุจังหวัด ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด เป็นเครือข่ายการบริหารและพัฒนาผู้สูงอายุในระดับจังหวัดท้องถิ่น

๑.๓ การพัฒนาศักยภาพของเครือข่ายในระดับจังหวัดและท้องถิ่น

๑.๔ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติวางแผนและดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ปรับแผน และแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติที่ทันกำหนดเวลา

๒) มาตรการ ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

๒.๑ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตหรือฝึกอบรมบุคลากรด้านผู้สูงอายุ ในระดับวิชาชีพอย่างเพียงพอและมีมาตรฐาน

๒.๒ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตหรือฝึกอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุอย่างเพียงพอและมีมาตรฐาน

๒.๓ กำหนดแผนการผลิตบุคลากรด้านผู้สูงอายุให้เหมาะสมและเพียงพอต่อความต้องการของประเทศและดำเนินการติดตามอย่างต่อเนื่อง

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ ยุทธศาสตร์ด้านการประมวล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

๑) มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมการวิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุสำหรับการกำหนด นโยบาย และการพัฒนาการบริการหรือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ

๒) มาตรการ ดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติที่มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง

๓) มาตรการพัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้ถูกต้องและทันสมัย โดยมีระบบฐานข้อมูลที่สำคัญด้านผู้สูงอายุที่ง่ายต่อการเข้าถึงและสืบค้น

๒.๓.๖ การดำเนินงานคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.)

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) (อ้างอิงผลงานดำเนินงาน พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔, คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.๒๕๔๖ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีองค์ประกอบคณะกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เป็นผู้แทนจากส่วนราชการ สถาบันการศึกษา และองค์กรสาธารณประโยชน์ จำนวน ๒๘ คน โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเลขานุการ และผู้อำนวยการสถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีภารกิจหลักในการประสานและดำเนินการผลักดันการดำเนินงานตามนโยบายด้านผู้สูงอายุ องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีทั้งหมด ๙ คณะ ได้แก่

- คณะอนุกรรมการจัดกิจกรรมเนื่องในวันผู้สูงอายุแห่งชาติ
- คณะอนุกรรมการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
- คณะอนุกรรมการผลักดันระบบการออมเพื่อวัยสูงอายุแห่งชาติ
- คณะอนุกรรมการบูรณาการขยายผลการดำเนินงานอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน
- คณะอนุกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์

- คณะอนุกรรมการบูรณาการโครงการนำร่องการจัดตั้งศูนย์อเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุในชุมชน

- คณะอนุกรรมการติดตามการดำเนินการตามนโยบายและแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

- คณะอนุกรรมการติดตามสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.๒๕๔๖

- คณะอนุกรรมการเพื่อผลักดันและขับเคลื่อนประเด็นการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวในปี พ.ศ.๒๕๕๒ ได้มีการประชุม กผส. รวมจำนวนทั้งสิ้น ๖ ครั้ง โดยได้มีการผลักดันนโยบายด้านผู้สูงอายุที่สำคัญ ดังนี้

๑) การผลักดันการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอย่างถ้วนหน้า (ยกเว้นผู้สูงอายุที่ได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ) จำนวน ๕๐๐ บาทต่อเดือน นับตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๒ เป็นต้นมา

๒) การจัดตั้งคณะอนุกรรมการจัดงานวันผู้สูงอายุแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มีองค์ประกอบจำนวน ๓๕ คน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและแสดงปาฐกถาพิเศษในพิธีเปิดงานวันผู้สูงอายุแห่งชาติ ในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ ณ อาคารทันเดอร์โดม สถานีกีฬาเมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี โดยในวันงานดังกล่าวได้มีการมอบเกียรติบัตร เข็มกลัดทองคำ และเงินสดจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นรางวัลสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติประจำปี พ.ศ.๒๕๕๒ ให้แก่ศาสตราจารย์ท่านผู้หญิงพูนทรัพย์ นพวงศ์ ณ อยุธยา

๓) การขยายสิทธิผู้สูงอายุในเรื่องการช่วยเหลือค่าจัดการศพสำหรับผู้สูงอายุที่เสียชีวิตทุกรายๆ ละ ๒,๐๐๐ บาท นับตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นมา

๔) การดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๔๕ – ๒๕๖๔) โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดทำโครงการสร้างระบบการติดตามและประเมินผลแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๔๕ – ๒๕๖๔) ร่วมกับวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ศึกษาและประเมินผลการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุตามยุทธศาสตร์ มาตรการ และตัวชี้วัดตามแผนผู้สูงอายุฯ ซึ่งผลการศึกษาจะนำไปสู่การปรับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้มีมติมอบหมายให้คณะอนุกรรมการติดตามการดำเนินการตามนโยบายและแผนผู้สูงอายุ กำหนดขั้นตอน และกระบวนการในการปรับแผนผู้สูงอายุฯ โดยใช้ผลการศึกษาประเมินโครงการดังกล่าวเป็นฐานในการปรับแผนผู้สูงอายุฯ และให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม

๕) การดำเนินการของคณะอนุกรรมการผลักดันระบบการออมเพื่อวัยสูงอายุแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการผลักดันระบบการออมเพื่อวัยสูงอายุแห่งชาติ ภายใต้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นเจ้าภาพ ได้นำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นโครงการกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ (กอช.) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพที่มีความ

๖) การเสนอรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ต่อคณะรัฐมนตรีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๙ (๑๐) กำหนดให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง ซึ่งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติโดยประธานกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้เสนอรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และคณะรัฐมนตรีได้ทราบแล้ว เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

๒.๓.๗ สิทธิผู้สูงอายุ^๙

ผู้สูงอายุได้รับสิทธิ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนี้
มาตรา ๑๑ ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้

- (๑) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
- (๒) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
- (๓) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
- (๔) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
- (๕) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น
- (๖) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- (๗) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
- (๘) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง
- (๙) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคอรัรัว
- (๑๐) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความเป็นจำเป็นอย่างทั่วถึง
- (๑๑) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

^๙ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.), จัดการประชุมคณะอนุกรรมการจัดสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๖. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.oppo.opp.go.th/pages/law/law_10.html [๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗].

(๑๒) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

(๑๓) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

๒.๔ หลักธรรมสังคหัตถ์ ๔

๒.๔.๑ ความหมายของหลักธรรมสังคหัตถ์ ๔

สังคหัตถ์ ๔ หมายถึง หลักธรรมที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจของผู้อื่น ผูกไมตรีเอื้อเพื่อเกื้อกูล หรือเป็นหลักการสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน^{๑๐}

สังคหัตถ์ แปลว่า ธรรมที่เป็นที่ตั้งแห่งการสงเคราะห์กัน, ธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจกัน หมายถึง หลักการครองใจคน, หลักยึดเหนี่ยวใจกันไว้, วิธีทำให้คนรัก, หลักสังคมสงเคราะห์ซึ่งเป็นเครื่องประสานใจและเหนี่ยวรั้งใจคนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ และทำให้อยู่กันด้วยความรักความปรารถนาดีต่อกัน เหมือนลิ่มสลักรถที่ตรึงตัวรถไว้มิให้ชิ้นส่วนกระจัดไป ทำให้รถแล่นไปได้ตามที่ต้องการ^{๑๑}

สังคหัตถ์ ๔ หมายถึง คุณธรรมที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวใจคน ผูกใจคนและประสานหมู่ชนให้มีความสามัคคี เป็นหลักธรรมให้คนเป็นที่รัก เป็นที่ชบใจของคนทั่วไป เป็นการปลูกไมตรีเต็มน้ำใจต่อกัน ทำให้สังคมเป็นสุข^{๑๒}

๒.๔.๒ ส่วนประกอบของหลักธรรมสังคหัตถ์ ๔

พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้กล่าวถึง สังคหัตถ์ ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชเจ้าพุทธเจ้าตริสไว้ในสังคหัตถ์สูตร^{๑๓} ดังนี้

ภิกษุทั้งหลาย สังคหัตถ์^{๑๔} (ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยว) ๔ ประการนี้

สังคหัตถ์ ๔ ประการ อะไรบ้าง คือ

๑. ทาน (การให้)
๒. เปยยวัชชะ (วาจาเป็นที่รัก)
๓. อตถจริยา (การประพฤติประโยชน์)
๔. สมานัตตตา (การวางตนสม่ำเสมอ)

^{๑๐} “สังคหัตถ์ ๔”. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.learntripitaka.com/scruple/sank4.html> [๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗].

^{๑๑} วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. “สังคหัตถ์ ๔”. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://th.wikipedia.org/wiki> [๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗].

^{๑๒} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๑๖๗.

^{๑๓} อัง.จตุกก. (ไทย) ๒๑/๒๖๔/๓๘๑

^{๑๔} อัง.จตุกก. (ไทย) ๒๑/๓๒/๕๐

จากหลักคำกล่าวข้างต้น พระพุทธองค์ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสังคหวัตถุ ว่าเป็นคุณธรรมที่ช่วยอุ้มชูโลก และเป็นหลักธรรมสำคัญในการสงเคราะห์ เกื้อกูลซึ่งกันและกันของคนในสังคมให้อยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข

สังคหวัตถุ เป็นหลักคุณธรรมในศาสนาพุทธ โดยเป็นภาษาบาลีแยกออกเป็น ๒ ศัพท์คือ สังคห ๑ วัตถุ ๑ สังคหแปลเป็นภาษาไทยว่า สงเคราะห์ มีความหมายว่า “ช่วยเหลืออุดหนุน” วัตถุในที่นี้หมายความว่า “เรื่อง” รวมทั้ง ๒ ศัพท์ มีความหมายว่า เรื่องความช่วยเหลือ จะช่วยเหลือกันด้วยวิธีอย่างไรบ้าง ท่านได้วางไว้เป็น ๔ อย่าง ช่วยเหลือกันด้วยวิธีนอกเหนือจาก ๔ อย่างนี้ ไม่เรียกว่า สังคหวัตถุ คือ เรื่องความช่วยเหลือที่ทำให้รักใคร่นับถือ กลมเกลียวกัน ต้องพฤติกรรมตามหัวข้อทั้ง ๔ นี้เสมอไป ได้แก่ ^{๑๕}

๑. ทาน ให้ปันสิ่งของๆ ตนแก่ผู้ที่ควรให้ปัน
 ๒. ปิยวาจา เจรจาวาจาที่อ่อนหวาน
 ๓. อตถจริยา ประพฤติสิ่งที่ประโยชน์แก่ผู้อื่น
 ๔. สมานัตตตา ความเป็นคนมีตนเสมอ ไม่ถือตัว
- คุณทั้ง ๔ อย่างนี้ เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวใจของผู้อื่นไว้ได้

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต) ได้ให้ความหมายของสังคหวัตถุ ๔ คือ หลักธรรมที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจคน และประสานหมู่ชนไว้ให้สามัคคี ประกอบด้วย ^{๑๖}

๑. ทาน ให้ปัน คือ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เสียสละ แบ่งปัน ช่วยเหลือสงเคราะห์ด้วยปัจจัยสี่ทุนหรือทรัพย์สินสิ่งของ ตลอดจนให้ความรู้ ความเข้าใจและศิลปวิทยา

๒. ปิยวาจา พูดอย่างรักกัน คือ กล่าวคำสุภาพ ไพเราะ น่าฟัง ชี้แจง แนะนำสิ่งที่เป็นประโยชน์ มีเหตุผล เป็นหลักฐาน ชักจูงในทางที่ดีงาม หรือแสดงความเห็นอกเห็นใจ ให้กำลังใจ รู้จักพูดให้เกิดความเข้าใจดี สมานสามัคคี เกิดไมตรี ทำให้รักใคร่นับถือและช่วยเหลือเกื้อกูลกัน

๓. อตถจริยา ทำประโยชน์แก่เขา คือ ช่วยเหลือด้วยแรงกายและชวนช่วยช่วยเหลือกิจการต่างๆ บำเพ็ญสาธารณประโยชน์ รวมทั้งช่วยแก้ไขปัญหาละช่วยปรับปรุงส่งเสริมในด้านจริยธรรม

๔. สมานัตตตา เอาตัวเข้าสมาน คือ ทำตัวให้เข้ากับเขาได้ วางตนเสมอต้นเสมอปลายให้ความเสมอภาค ปฏิบัติสม่ำเสมอต่อคนทั้งหลาย ไม่เอาเปรียบและเสมอในสุขทุกข์ คือ ร่วมสุข ร่วมทุกข์ ร่วมรับรู้ ร่วมแก้ไขปัญหาละให้เกิดประโยชน์สุขร่วมกัน

^{๑๕} สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ (วาสน์ วาสโน), **สังคหวัตถุ ๔**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬารามราชวิทยาลัย, ๒๕๒๘), หน้า ๑๑.

^{๑๖} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), **ธรรมานุญชีวิต ฉบับชาวบ้าน**, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันสันติธรรม, ๒๕๕๐), หน้า ๒๕.

ท่านพุทธทาสภิกขุ ได้เสนอหลักคำสอนเกี่ยวกับสังคหวัตถุ ๔ คือ หลักสงเคราะห์ หรือ เรื่อง การสงเคราะห์กันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีลักษณะพฤติกรรมที่รู้จักแบ่งปัน รู้จักการให้ เสียสละ ยินดีในความสุขของผู้อื่น ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ไกล่เกลี่ยความแตกแยกในหมู่คณะ บำเพ็ญประโยชน์ ต่อส่วนรวม ไม่นำเอาผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตนเอง ซึ่งประกอบด้วย ทาน ปิยวาจา อตถจริยา สมานัตตตา ^{๑๗}

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้กล่าวว่า สังคหวัตถุ ๔ ประการ ^{๑๘} ได้แก่

๑. ทาน หมายถึง การให้ (โอบอ้อมอารี) นักบริหารที่ดีต้องมีน้ำใจรู้จักเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ให้ ทานแก่เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาการให้ทางจะช่วยให้ผู้คนอื่นไ้ได้ ดังพุทธพจน์ที่ว่า “ทโท คนถดมิตตานิ ผู้ให้ย่อมผูกใจมิตรไ้ได้” นักบริหารอาจให้ทานได้ ๓ วิธี คือ

๑) อามิสทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่เพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเฉพาะการให้เพื่อผูกใจในยามที่เขาคตกต่ำหรือเดือดร้อน การให้รางวัลหรือขึ้นเงินเดือนจัดเข้าใน อามิสทาน

๒) วิทยาทาน คือ ธรรมทาน หมายถึง การให้คำแนะนำหรือสอนวิธีทำงานที่ ถูกต้องรวมถึงการจัดหลักสูตรพัฒนาบุคลากรหรือส่งไปศึกษาและดูงาน

๓) อภัยทาน หมายถึง การให้อภัยเมื่อเกิดข้อผิดพลาดในการทำงานหรือล่วงเกินซึ่ง กันและกัน การให้อภัยไม่ทำให้ผู้ให้ต้องสูญเสียอะไร เป็นการลงทุนราคาถูกแต่ได้ผลตอบแทนราคาสูง

๒. ปิยวาจา หมายถึง การพูดถ้อยคำไพเราะอ่อนหวาน (วจีไพเราะ) นักบริหารที่ดีจะรู้จัก ผูกใจคนด้วยคำพูดอ่อนหวาน คำพูดหยาบกระด้างผูกใจใครไม่ได้ ตามปกติคนเราจะมัดสิ่งของต้องใช้ ของอ่อน เช่น เชือก หรือลวดมัด ในทำนองเดียวกันเราจะมัดใจคนได้ก็ด้วยถ้อยคำอ่อนหวาน

๓. อตถจริยา หมายถึง การทำตัวให้เป็นประโยชน์แก่ผู้อื่น (สงเคราะห์ประชาชน) ตรงกับ คำพังเพยที่ว่า “อยู่บ้านท่านอย่านิ่งดูตาย บั่นวัวบั่นควายให้ลูกท่านเล่น” นักบริหารทำอตถจริยาได้ หลายวิธี เช่น บริการช่วยเหลือยามเขาป่วยไข้ หรือเป็นประธานในงานพิธีของผู้ใต้บังคับบัญชา

๔. สมานัตตตา หมายถึง การวางตัวสม่ำเสมอ (วางตนพอดี) เมื่อนักบริหารไม่ทอดทิ้ง ผู้ร่วมงานทั้งหลาย เขาจึงจะสามารถสร้างทีมงานขึ้นมาได้

^{๑๗} พุทธทาสภิกขุ, พุทธศาสนากับคนรุ่นใหม่และสังคมไทยในอนาคต, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, ๒๕๒๕), หน้า ๓๙๕.

^{๑๘} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) , พุทธวิธีการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหา จุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๗๐-๗๕.

สังคหวัตถุ มีอยู่ ๔ ประการ ^{๑๙} ได้แก่

๑. ทาน คือ การให้ การเสียสละ หรือการเอื้อเฟื้อแบ่งปันของๆตนเพื่อประโยชน์แก่บุคคลอื่น ไม่ตระหนี่ถี่เหนียว ไม่เป็นคนเห็นแก่ได้ฝ่ายเดียว คุณธรรมข้อนี้จะช่วยให้ไม่เป็นคนละโมภไม่เห็นแก่ตัว เราควรคำนึงอยู่เสมอว่า ทรัพย์สินสิ่งของที่เรามาได้ มิใช่สิ่งจีรังยั่งยืน เมื่อเราสิ้นชีวิตไปแล้วก็ไม่สามารถจะนำติดตัวเอาไปได้

๒. ปิยวาจา คือ การพูดจาด้วยถ้อยคำที่ไพเราะอ่อนหวาน พูดด้วยความจริงใจ ไม่พูดหยาบคายก้าวร้าว พูดในสิ่งที่เป็นประโยชน์เหมาะสำหรับกาลเทศะ พระพุทธเจ้าทรงให้ความสำคัญกับการพูดเป็นอย่างยิ่ง เพราะการพูดเป็นบันไดขั้นแรกที่จะสร้างมนุษยสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้น

๓. อตถจริยา คือ การสงเคราะห์ทุกชนิดหรือการประพฤตินิสัยในสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ผู้อื่น

๔. สมานัตตตา คือ การเป็นผู้มีความสม่ำเสมอ หรือมีความประพฤติเสมอดันเสมอปลาย คุณธรรมข้อนี้จะช่วยให้เราเป็นคนมีจิตใจหนักแน่นไม่โลเล รวมทั้งยังเป็นการสร้างความนิยม และไว้วางใจให้แก่ผู้อื่นอีกด้วย

สังคหวัตถุ มีสี่ประการ คือ ^{๒๐}

๑. ทาน การให้ การเสียสละ การแบ่งปันเพื่อประโยชน์แก่คนอื่น ช่วยปลูกฝังให้เป็นคนที่ไม่เห็นแก่ตัว แบ่งปันกัน (แบ่งปันไปมา)

๒. ปิยะวาจา การพูดจาด้วยถ้อยคำไพเราะอ่อนหวาน จริงใจ ไม่พูดหยาบคายก้าวร้าวพูดในสิ่งที่เป็นประโยชน์ เหมาะกับกาลเทศะ พูดดีต่อกัน (พูดจาจับใจ)

๓. อตถจริยา ช่วยเหลือกัน (ช่วยกิจกันไป)

๔. สมานัตตตา การเป็นผู้มีความสม่ำเสมอ โดยประพฤติตัวให้มีความเสมอดันเสมอปลาย วางตัวดีต่อกัน (นิสัยเป็นกันเอง)

สังคหวัตถุ มีอยู่ด้วยกัน ๔ ประการ คือ ^{๒๑}

๑. ทาน หมายถึง การให้ การแบ่งปัน การจุนเจือ สามารถแบ่งออกเป็น ๓ อย่างคือ

๑.๑ อามิสทาน หมายถึง การให้สิ่งของที่เป็นวัตถุ การช่วยเหลือด้วยสรรพกำลังวังชาที่เรามีอยู่ เป็นต้น

๑.๒ อภัยทาน หมายถึง การให้อภัยกันและกัน ไม่พยาบาทจองเวรกันและกัน แม้แต่การให้อภัยศัตรูที่มามุ่งร้ายหมายขวิดเรา ก็ควรที่จะให้อภัย

^{๑๙} “สังคหวัตถุ ๔”. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.learntripitaka.com/scruple/sank4.html> [๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗].

^{๒๐} วิกีพีเดียสารานุกรมเสรี. “สังคหวัตถุ ๔”. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://th.wikipedia.org/wiki> [๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗].

^{๒๑} พระมหาสมชาย มหาวีโร. “สังคหวัตถุ ๔ หลักธรรมแห่งการแบ่งปัน”. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.gotoknow.org/posts/371223>. [๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗].

๑.๓ ธรรมทาน หมายถึง การแนะนำในสิ่งที่ดี ทานข้อนี้ถือว่ามีผลมากกว่าทานอื่นๆ ดังที่สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าตรัสรับรองว่า “การให้ธรรมะเป็นทาน ชนะการให้ทั้งปวง”

๒. ปิยวาจา

ปิย แปลว่า น่ารัก, วาจา แปลว่า การพูด

หมายถึง การพูด การจา ด้วยถ้อยคำสัจ ไม่พูดปด มดเท็จ และกล่าวด้วยคำไพเราะ เสนาะหู คือ "ปากหวาน ขานไพเราะ" เจริญด้วยถ้อยคำอ่อนหวาน ซึ่งเป็นคำที่ฟังแล้วระรื่นหูไม่แสลงหู อันเป็นการทำลายมิตรและไม่สร้างศัตรู เพราะทุกคนต่างก็ชอบฟังคำหวานและขานไพเราะทั้งนั้น

๓. อตถจริยา คือ การประพฤติตนให้เป็นประโยชน์ หมายความว่า การทำตนให้มีค่าไม่ว่าเราจะสูง ต่ำ ดำ ขาว เป็นเพียงแค่นคนธรรมดา แต่เรามีค่าต่อสังคม ก็ถือว่าเขาผู้นั้นทำคนให้เป็นมนุษย์ ทำคนให้เป็นสัตว์ประเสริฐได้ อตถจริยามีความหมาย ๒ ประการ คือ

๑. การประพฤติตนไม่ให้เดือดร้อน

๒. การไม่ระรานหรือเบียดประโยชน์ของบุคคลอื่น การบำเพ็ญประโยชน์ต่อสาธารณะ เป็นต้น

อตถจริยา เป็นการบำเพ็ญประโยชน์ทั้งแก่ตนเองและต่อผู้อื่น ไม่เล็งเห็นประโยชน์ของตนจนก้าวล่วงเบียดเบียนผู้อื่น เพื่อสนองความต้องการของตน

๔. สมานัตตตา หมายถึง การวางตัวอย่างเสมอต้นเสมอปลาย วางตัวให้ถูกต้องตามกาลเทศะ ไม่ใช้พอตัวเองได้ดีไปได้ดี ก็ลืมเพื่อนพ้องน้องพี่ ญาติสนิทมิตรสหาย ที่เคยช่วยเหลือเกื้อกูลเรา มีความหมาย ๒ ประการ คือ ๑. การวางตัวในสถานะ ๒. การประพฤติตนอยู่ในความเสมอภาค

กล่าวโดยสรุป สังคหวัตถุ ๔ หมายถึง หลักธรรม ๔ ประการ ได้แก่ ทาน ปิยวาจา อตถจริยา และสมานัตตตา ซึ่งใช้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจของผู้อื่น เป็นการสงเคราะห์ซึ่งกันและกันเป็นเครื่องประสานใจและเหนี่ยวรั้งใจคนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทำให้อยู่กันด้วยความรักความปรารถนาดีต่อกัน

๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบล

การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้น จึงขยายไปถึงระดับประเทศ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง ซึ่งในที่สุดแล้วจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองระดับชาติโดยง่าย

๒.๕.๑ ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1959 : ๑๐๑-๑๐๓ อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม)

นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน^{๒๒}

เดเนียลวิท (Daniel Wit, 1967 : ๑๐๑ – ๑๐๓ อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม)^{๒๓} นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

อุทัย หิรัญโต^{๒๔} นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

โกวิท พวงงาม^{๒๕} ได้รวบรวมนิยามต่าง ๆ และประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

๒. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความ

^{๒๒} โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๒๐.

^{๒๓} โกวิท พวงงาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐.

^{๒๔} อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓).

^{๒๕} โกวิท พวงงาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑ – ๒๒.

๓. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๓.๑ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

๓.๒ สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

๔. เมืองครที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือในแบบมหานครคือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหารสภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

๕. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

๒.๕.๒ องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต^{๒๖} กล่าวว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ ๘ ประการ คือ

๑. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๒. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อ

^{๒๖} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓).

๓. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

๔. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

๕. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

๖. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

๗. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

๘. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ทีเดียวคงหมายถึง เฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

๒.๕.๓ ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้^{๒๗} ดังนี้

๑. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิ และหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

๒. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

๓. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเอง ต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

๔. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

๕. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารประเทศในอนาคต

๖. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

๒.๕.๔ หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการมีข้อพิจารณา ดังนี้

๑. เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

๒. เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

๓. เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมากเช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

๔. เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ท้องถิ่นเป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเอง อาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

กล่าวโดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองกันเอง โดยสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจาก

^{๒๗} โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๔๖), หน้า ๒๕.

๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๖.๑ งานวิจัยในประเทศ

กนกกาญจน์ อุตสำห์ ได้ทำการศึกษา เรื่อง ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในจังหวัดกาญจนบุรี พบว่า ในเรื่องของระดับความรู้ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุอยู่ในระดับสูง ส่วนในเรื่องของความพร้อมเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวแทนการเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์อยู่ในระดับมาก ส่วนความพร้อมในด้านความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุนั้น พบว่า การเสริมสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของบุคลากรมีส่วนสำคัญในการพัฒนาความสามารถในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ และการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุต้องสามารถประสานเครือข่ายกับองค์กรทางภาครัฐและเอกชน การกระตุ้นให้คนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการเฝ้าระวังปัญหาสังคมที่จะเกิดขึ้นกับผู้สูงอายุ ส่วนความพร้อมด้านความสามารถในการบริหารองค์กร พบว่า หากมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของบุคลากรด้านสวัสดิการผู้สูงอายุก่อนการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น จะทำให้สายการบังคับบัญชาชัดเจนขึ้น และมีแนวโน้มที่จะขยายโครงสร้างสายงานด้านการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ความพร้อมด้านบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุตรงตามตำแหน่งงานน้อยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ด้านผู้สูงอายุไม่เพียงพอ ความพร้อมด้านงบประมาณเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระเบียบการใช้จ่ายเงินเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ เพื่อความสะดวกคล่องตัวในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ^{๒๘}

ถนอม คตะวงศ์ ได้ทำการศึกษา เรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดอุบลราชธานีพบว่า ๑) ผลการนำนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก ข้อที่มีผลการดำเนินการมากที่สุด คือ หน่วยงานมีผลการดำเนินการเยี่ยมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส รองลงมาคือ หน่วยงานมีผลการดำเนินการเยี่ยมกลุ่มเป้าหมายตามพื้นที่ และหน่วยงานมีผลการ

^{๒๘} กนกกาญจน์ อุตสำห์, “ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในจังหวัดกาญจนบุรี”, สารนิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, (คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗).

β

ชรินทิพย์ วันดี ได้ทำการศึกษาเรื่อง การจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลปงน้อย อำเภอดอยหลวง จังหวัดเชียงราย ในมุมมองของผู้สูงอายุ พบว่า การจัดสวัสดิการ

^{๒๙} ถนอม คะตะวงศ์, “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดอุบลราชธานี”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, ๒๕๕๓).

ปกรณ์ วามวณิชย์ ได้ทำการศึกษา เรื่อง ปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนอำเภอวาริน
 ชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า คุณภาพชีวิตประชาชน ตำบลวารินชำราบ และตำบลแสนสุข
 อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี อธิบายได้ ดังนี้ (๑) คุณภาพชีวิตประชาชน ตำบลวาริน
 ชำราบและตำบลแสนสุข อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี อยู่ในระดับดี (๒) คุณลักษณะ

^{๓๐} ชรินทร์พิทย์ วันดี, “การจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลปงน้อย อำเภอดอย
 หลวง จังหวัดเชียงราย ในมุมมองของผู้สูงอายุ”, การศึกษาอิสระ, (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ : มหาวิทยาลัยราชภัฏ
 เชียงราย, ๒๕๕๓).

พรกมล ชูกุลพงษ์ ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การให้บริการประชาชนตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง พบว่า ๑. การให้บริการประชาชนตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของศาลเยาวชนและครอบครัวกลางโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย ๓.๘๑ และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีความคิดเห็นต่อการให้บริการอยู่ในระดับมากทุกด้านตามลำดับค่าเฉลี่ย คือ ด้านทาน ด้านสมานัตตตา ด้านปิยวาจา และด้านอิตถจริยา ๒. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อการให้บริการประชาชนตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่าปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันตามระดับนัยสำคัญทางสถิติที่กำหนดไว้ ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และประสบการณ์ให้บริการ ๓. ปัญหาอุปสรรคการให้บริการประชาชนตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ องค์การขาดบุคลากรที่มีจิตสำนึกในการให้บริการ ขาดการติดต่อประสานงานที่ดี ขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ ขาดความรู้ ความสามารถ ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ๔. ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาข้างต้น ได้แก่ องค์การควรปลูกฝังบุคลากรให้มีจิตสำนึกในการให้บริการ มีการบริการประชาชนในเชิงรุก พัฒนาให้บุคลากรมีความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ ควรเข้าไปรับรู้ปัญหาจากประชาชนโดยตรงเพื่อนำมาจัดทำเป็นแผนพัฒนาองค์การ ^{๓๒}

พระปลัดปิยศักดิ์ ปิยธมโม (พีร มณีวงศ์) ^{๓๓} ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสังคหวัตถุ ๔ : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักสังคหวัตถุ ๔ คือ ด้านทาน ด้านปิยวาจา

^{๓๑} ปกรณ์ วามวานิชย์, “ปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชน อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี”, *วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, ๒๕๕๓).

^{๓๒} พรกมล ชูกุลพงษ์, “การให้บริการประชาชนตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔).

^{๓๓} พระปลัดปิยศักดิ์ ปิยธมโม (พีร มณีวงศ์), “ความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสังคหวัตถุ ๔ : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔).

พระมหาวิเชียร เขมจาโร (บุญหลง) ^{๓๔} ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของสำนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พบว่าประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของสำนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน การเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของสำนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของสำนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มี อายุ อาชีพ และรายได้ต่อเดือน ที่แตกต่างกัน มีความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของสำนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร โดยภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ ๐.๐๕ สำหรับปัญหาของประชาชนต่อการให้บริการตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของสำนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พบว่า ทางเดินเท้ายังมีความคับแคบอยู่บ้าง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อจำนวนประชาชนแต่ละวัน ขาดความรอบคอบ การประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนยังไม่ดีเท่าที่ควร ใช้คำพูดไม่ค่อยมีความสุภาพอ่อนโยน ทำงานแต่ในกรอบ และมีการเลือกปฏิบัติบ้าง

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการบริการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในเขตชนบท พบว่า ในด้านข้อจำกัดของรัฐด้านความสามารถภาครัฐในการจัดและดูแลสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในชนบท ได้แก่ ๑.ขาดผู้รับผิดชอบหลักและกลไกการดูแลระบบงานผู้สูงอายุในชุมชนที่ดี และการได้รับการสนับสนุนที่เพียงพอ ๒. พัฒนาค้นที่ทำงานด้านผู้สูงอายุทั้งในด้านองค์ความรู้ ทักษะ ทศนคติ ๓. พัฒน่องค์กรที่ดำเนินงานด้านผู้สูงอายุให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ให้ได้รับการสนับสนุน ได้รับการพัฒนาเพื่อเพิ่มคุณภาพประสิทธิภาพ ๔. สร้างกลไกความเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุให้เป็นไปตามนโยบายที่มีอยู่ และเป็นความร่วมมือของชุมชนอย่างจริงจัง ^{๓๕}

^{๓๔} พระมหาวิเชียร เขมจาโร (บุญหลง), “ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการตามหลัก สังคหวัตถุ ๔ ของสำนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๕).

^{๓๕} ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, “ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการบริการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในเขตชนบท”, รายงานการวิจัย, (คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗).

เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง นโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยแบ่งออกเป็นสี่ประการ ประการแรก พบว่า การวิเคราะห์ประเด็นเรื่องการก่อตัวของนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกรอบการวิเคราะห์สามกระแส ได้แก่ กระแสการเมือง กระแสตัวปัญหา กระแสนโยบายและหน้าต่างนโยบายตามตัวแบบของคิงด็อน (John W.Kingdon) ประการที่สอง พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติเรียงตามลำดับความสำคัญได้ดังนี้ คือ ๑) ภาวะผู้นำ ๒) ทรัพยากรนโยบาย ๓) การบริหารจัดการ ๔) ความต้องการของผู้สูงอายุ ๕) ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประการที่สาม พบว่าผลกระทบในด้านบวกคือการนำนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไปปฏิบัติจะทำให้คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุดีขึ้นทั้งทางสุขภาพร่างกายจิตใจและรายได้ ผลกระทบในด้านลบ คือ ปัญหาด้านความจำกัดของงบประมาณ การขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องผู้สูงอายุของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการมีบุคลากรจำนวนน้อยไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ทั่วถึง ประการที่สี่ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการนำนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไปปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางและควรปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายด้าน ได้แก่ งานด้านงบประมาณการบริหารบุคลากรการจัดทำฐานข้อมูลอย่างบูรณาการและการจัดให้มีเครือข่ายความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ ^{๓๖}

สมหมาย บัวจันทร์ ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์และยกระดับความพึงพอใจในการให้บริการประชาชนตามหลักสัจพัตถ์ ๔ ของสำนักงานเขตบางแค กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของสำนักงานเขตบางแค กรุงเทพมหานคร ตามหลักสัจพัตถ์ ๔ ในภาพรวมอยู่ในระดับมากและเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการด้านสมานัตตตามากเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือ ด้านทาน ด้านอัตถจริยาและลำดับสุดท้าย คือ ด้านปิยวาจา เมื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนโดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลแล้ว พบว่า บุคคลที่มีระดับการศึกษาและรายได้ต่อเดือนต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการให้บริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ สำหรับ

^{๓๖} เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล, “นโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๕๕).

อิทธิชัย สิดำ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดปัตตานี พบว่า ๑) ระดับปัจจัยสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติอยู่ในระดับสูง เมื่อแยกเป็นรายด้านโดยเรียงลำดับสูงสุดไปน้อยสุดจะได้ดังนี้ ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านลักษณะของนโยบาย ด้านความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติด้านภาวะผู้นำ ด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย ด้านการคำนึงถึงวัฒนธรรม อัตลักษณ์ของพื้นที่ ด้านการสนับสนุนและความร่วมมือจากกลุ่มต่าง ๆ ด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และด้านความเพียงพอของทรัพยากร ๒) ระดับความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร และข้าราชการฝ่ายปกครองในจังหวัดปัตตานีต่อสภาพสถานการณ์ในปัจจุบัน ภายหลังการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาปฏิบัติ อยู่ในระดับสูง เมื่อแยกเป็นรายด้านโดยเรียงลำดับสูงสุดไปน้อยสุดจะได้ ดังนี้ ด้านเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และด้านการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของประชาชน ๓) ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติทุกด้าน ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกด้าน ^{๓๘}

๒.๖.๒ งานวิจัยต่างประเทศ

เคลลี และแนนซี โจ (Kelly-Gillespie, Nancy Jo, 2003) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การรับรู้คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ผลการวิจัย พบว่า เป็นการยากที่จะประเมินและให้คำจำกัดความคำว่า “คุณภาพชีวิต” แต่อย่างไรก็ตามคำว่าคุณภาพชีวิตก็กลายมาเป็นมาตรฐานในการวัดค่าการดูแลเอาใจใส่ในระยะยาว การสำรวจล่วงหน้าได้ใช้ข้อมูลitudinalในการประเมินค่าคุณภาพชีวิต โดยโครงสร้างคุณภาพชีวิตได้ถูกสร้างขึ้นมาจากการสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยจำแนกออกเป็น ๖ องค์ประกอบคือ ๑) ด้านสภาพทางสังคม (Social well-being) ๒) ด้านสภาพทางร่างกาย (Physical well-being) ๓) ด้านสภาพทางจิตใจ (Psychological well-being) ๔) ด้านสภาพทางกระบวนการรับรู้

^{๓๗} สมหมาย บัวจันทร์, “การวิเคราะห์และยกระดับความพึงพอใจในการให้บริการประชาชนตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของสำนักงานเขตบางแค กรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑).

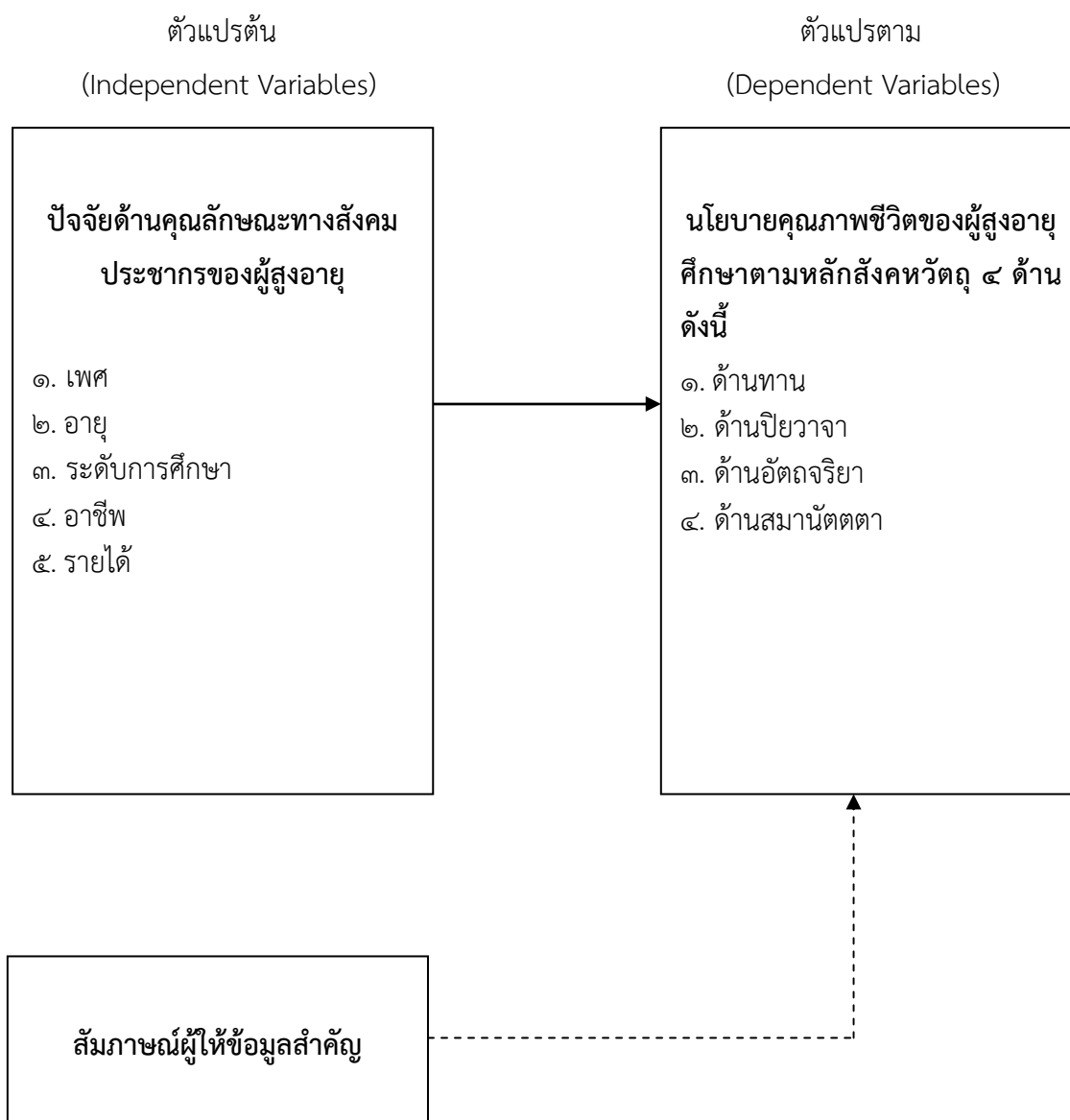
^{๓๘} อิทธิชัย สิดำ, “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดปัตตานี”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๓).

เคอร์นิงแฮม (Cunningham, 1989) ได้ทำการศึกษา เรื่อง พฤติกรรมส่งเสริมการดูแลสุขภาพของตนเองในชุมชนผู้สูงอายุ พบว่า การที่ผู้สูงอายุมีความรู้ความเข้าใจในการดูแลสุขภาพด้วยตนเองและมีการรวมกลุ่มในการปฏิบัติกิจกรรมทางสุขภาพจะทำให้เกิดการประยุกต์ความรู้ความเข้าใจที่มีต่อการรับผิดชอบต่อสุขภาพตนเอง และของกลุ่มได้ด้วยการจัดกิจกรรมที่เหมาะสมและมีแรงจูงใจในการปฏิบัติด้วย ^{๔๐}

^{๓๙} Kelly-Gillespie and Nancy Jo, อ่างใน ศรีนยา สุริยะฉาย, “การประเมินผลความต้องการจำเป็นในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในตำบลบางไทรป่า ตำบลบางเลน จังหวัดนครปฐม”, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยพัฒนศึกษา, (ภาควิชาพื้นฐานทางการศึกษา : มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๒).

^{๔๐} Cunningham, อ่างใน ศรีนยา สุริยะฉาย, “การประเมินผลความต้องการจำเป็นในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในตำบลบางไทรป่า ตำบลบางเลน จังหวัดนครปฐม”, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยพัฒนศึกษา, (ภาควิชาพื้นฐานทางการศึกษา : มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๒).

๑.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภูมิที่ ๒.๑ แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย