

กลไกรัฐส่วนกลางในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ  
กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี

นายกฤตเมธ ปากหวาน



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกการเมืองการปกครองท้องถิ่น สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2564

Central Government Mechanism of the Elderly Welfare Policy:  
A Case Study of Ubon Ratchathani Province

Mr. Krittamet Pakwan



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Master Political Science in Politics and Local Government

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat University

2021

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	กลไกรัฐส่วนกลางในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี
ชื่อและนามสกุล	นายกฤตเมธ ปากหวาน
วิชาเอก	การเมืองการปกครองท้องถิ่น
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนศักดิ์ สายจำปา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2565

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกตาร์ศมี)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนศักดิ์ สายจำปา)



..... (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วนัส ปิยะกุลชัยเดช)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** กลไกรัฐส่วนกลางในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษา  
จังหวัดอุบลราชธานี

**ผู้ศึกษา** นายกฤตเมธ ปากหวาน **รหัสนักศึกษา** 2618000745 **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ ดร.ธนศักดิ์ สายจำปา **ปีการศึกษา** 2564

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีจุดมุ่งหมาย (1) เพื่อศึกษาพัฒนาการการกำหนดและดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ (2) เพื่อศึกษาการใช้อำนาจราชการส่วนกลางในการกำหนดแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ (3) เสนอแนะแนวทางกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งมีกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ กลุ่มผู้กำหนดและรับนโยบาย กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการได้รับสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของรัฐ โดยผู้วิจัยใช้เครื่องมือการวิจัยคือแบบสัมภาษณ์ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า (1) พัฒนาการการกำหนดและดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเกิดขึ้นหลังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยรัฐบาลได้จัดทำพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ในปี พ.ศ. 2546 ทำให้กระทรวงมหาดไทยออกโครงการประกันรายได้ผู้สูงอายุ (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ) ในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งหลังจากนั้นรัฐบาลได้ออกโครงการเพื่อสอดรับกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เป็นโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (บัตรคนจน) และโครงการเงินช่วยเหลือการจัดการศพตามประเพณีของผู้สูงอายุ (เงินช่วยเหลือทำศพ) ซึ่งในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีก็ได้จัดทำนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของตนเอง โดยเป็นไปตามบริบทของพื้นที่ (2) การใช้อำนาจราชการส่วนกลางในการกำหนดแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครื่องมือที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีต้องนำนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุไปปฏิบัติ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก หนังสือราชการ โดยหน่วยงานราชการส่วนกลางจะจัดทำแนวทางและคู่มือการปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง งบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดในการใช้จ่ายงบประมาณ จะต้องขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ประการที่สาม บุคลากร หลังจากสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุ ทำให้ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มมากขึ้นเกินกว่าจำนวนบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ (3) แนวทางการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุจะสำเร็จเกิดขึ้นจาก 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก การกระจายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานราชการส่วนกลางต้องทบทวนบทบาทของตนเอง และให้ความสำคัญในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดทำภารกิจที่ยังไม่ได้รับการถ่ายโอน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคิดค้นรูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุเฉพาะตัวตามบริบทของพื้นที่

**คำสำคัญ** ราชการส่วนกลาง นโยบายสวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุ

**Independent Study title:** Central Government Mechanism of the elderly welfare policy:  
a case study of Ubon Ratchathani Province

**Author:** Mr. Krittamet pakwan; **ID:** 2618000745; **Degree:** Master of Master of Political Science

**Independent Study advisor:** Dr. Thanasak Saijampa, Associate Professor;

**Academic year:** 2021

### Abstract

The objectives of this independent study were (1) to study the development of the formulation and implementation of social welfare policies for the elderly, (2) to study the use of central government authority in determining the guidelines of local administrative organizations and (3) to propose guidelines for decentralization of local administrative organizations regarding social welfare policies for the elderly, a case study of Ubon Ratchathani Province.

This study was qualitative research that gathered data from documents and key informant interviews. It employs a purposive sampling method that includes policymakers and recipients, policy user groups, and those involved in receiving social welfare for the elderly. The interview forms served as the research tool, and the data was analyzed using descriptive analysis.

The study found that (1) the development of the formulation and implementation of social welfare policies for the elderly occurred after the 1997 Constitution. The government passed the Elderly Act in 2003, causing the Ministry of Interior to issue the Elderly Income Insurance Program (Elderly Pension) in 2009. After that, the government has issued a project to be in line with the 2017 Constitution, which was the State Welfare Card program and the grant program for the management of traditional funerals for the elderly. At the same time, local government organizations in Ubon Ratchathani province had developed their own social welfare policies for the elderly that were based on the local context. (2) The use of central government powers in establishing guidelines for local government organizations leads to the implementation of three social welfare policies for the elderly in Ubon Ratchathani Province. Firstly, official correspondence: the central government organizations would prepare guidelines for local government organizations. Secondly, the budget: the local government organization with a limited budget must seek assistance from other relevant organizations. Thirdly, officers: the mission of the local government organization had grown bigger than the number of officers on duty after an aging society. (3) Guidelines for the decentralization of local administrative organizations regarding social welfare policies for the elderly would be successful based on two reasons. Firstly, with regards to the distribution of missions to local government organizations, central government agencies must review their roles and focus on transferring missions to local government organizations. Secondly, local governments can implement a mission that has not yet been transferred, whereby the local administrative organization will create a unique elderly social welfare model taking into consideration the context of the area.

**Keywords:** Central Government, Social Welfare Policy and Elderly

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยค้นคว้าอิสระ เรื่อง กลไกรัฐส่วนกลางในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือและคำแนะนำจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนศักดิ์ สายจำปา อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้ให้ความกรุณาในการช่วยเหลือด้านคำแนะนำ และแนวทางการดำเนินงานวิจัยที่เหมาะสม รวมทั้งการชี้แนะข้อเสนอในกระบวนการคิดค้นงานวิจัยที่มีเกิดประโยชน์สูงสุดในการศึกษางานวิจัย ซึ่งผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลหลักในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ที่ให้โอกาสในการเก็บข้อมูลงานวิจัยและให้ความร่วมมือกับทางผู้วิจัยเป็นอย่างดี

ขอขอบพระคุณบิดา มารดา และเครือญาติ ที่ให้การสนับสนุนการศึกษาและมอบกำลังใจให้แก่ผู้วิจัยในการศึกษาครั้งนี้

ท้ายที่สุด ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยการค้นคว้าอิสระนี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ เพื่อเป็นแนวทางในการรับรู้ปัญหาของการทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

กฤตเมธ ปากหวาน

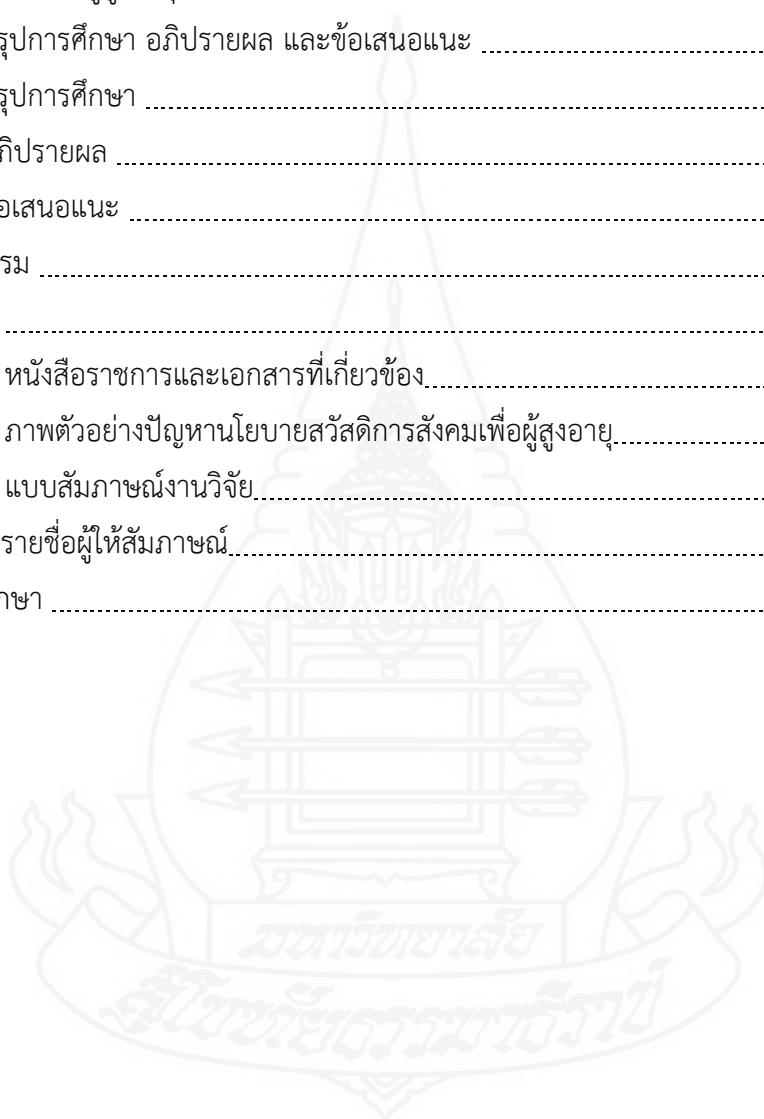
กุมภาพันธ์ 2565

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ณ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษา .....	3
กรอบแนวคิดการวิจัย .....	3
สมมติฐานในการศึกษา .....	3
ขอบเขตของการวิจัย .....	4
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	5
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	6
แนวคิดและทฤษฎีนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ .....	6
ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	16
การกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	29
แนวคิดนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุไทย .....	37
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	47
บทที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา .....	52
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง .....	52
เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา .....	53
การเก็บรวบรวมข้อมูล .....	53
การวิเคราะห์ข้อมูล .....	54
บทที่ 4 ผลการศึกษา .....	55
พัฒนาการการกำหนดและการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ .....	55
ใช้อำนาจของราชการส่วนกลางในการกำหนดแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตามนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ .....	70

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
แนวทางการกระจายอำนาจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ .....	87
บทที่ 5 สรุปการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ .....	94
สรุปการศึกษา .....	94
อภิปรายผล .....	97
ข้อเสนอแนะ .....	101
บรรณานุกรม .....	102
ภาคผนวก .....	108
ก หนังสือราชการและเอกสารที่เกี่ยวข้อง .....	109
ข ภาพตัวอย่างปัญหา นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ .....	133
ค แบบสัมภาษณ์งานวิจัย .....	135
ง รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ .....	139
ประวัติผู้ศึกษา .....	141





สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 คณะกรรมการบัตรสวัสดิการผู้สูงอายุ .....	62
ตารางที่ 4.2 คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ .....	64
ตารางที่ 4.3 คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อุบลราชธานี.....	65
ตารางที่ 4.4 คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนของเทศบาล.....	65
ตารางที่ 4.5 คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	66
ตารางที่ 4.6 แสดงงบประมาณประจำปี กรมกิจการผู้สูงอายุ.....	75
ตารางที่ 4.7 แสดงงบประมาณประจำปี องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี.....	76
ตารางที่ 4.8 แสดงงบประมาณประจำปี เทศบาลนครอุบลราชธานี.....	76
ตารางที่ 4.9 แสดงงบประมาณประจำปี เทศบาลตำบลขามใหญ่.....	76
ตารางที่ 4.10 แสดงงบประมาณประจำปี องค์การบริหารส่วนตำบลดอนมดแดง.....	77
ตารางที่ 4.11 แสดงงบประมาณประจำปี องค์การบริหารส่วนตำบลคำไฮใหญ่.....	77
ตารางที่ 4.12 เปรียบเทียบจำนวนบุคลากร.....	83
ตารางที่ 4.13 ข้อมูลจำนวนประชากรจังหวัดอุบลราชธานี.....	83
ตารางที่ 4.14 เปรียบเทียบโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านผู้สูงอายุ.....	89



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเป็นหนึ่งในภารกิจของรัฐบาล ที่จะต้องให้สิทธิในการคุ้มครองและสร้างกระบวนการยุติธรรมตามแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม ซึ่งเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>1</sup> ได้กำหนดใจความสำคัญเกี่ยวกับด้านสิทธิการช่วยเหลือ การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในทุกด้าน ซึ่งกระแสของนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. 2544 ก็ได้สร้างนโยบายประชานิยมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ โดยนโยบายดังกล่าวเป็นลักษณะนโยบายด้านสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐาน ซึ่งทิศทางของนโยบายดังกล่าวมีผลตอบรับจากประชาชนค่อนข้างดี ทำให้นโยบายสวัสดิการสังคมได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือหาเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อมา หลังจากนั้นรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับเรื่องผู้สูงอายุอย่างมากขึ้นผ่านแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2545 โดยเกิดขึ้นตามมติคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ หนึ่งในประเด็นสำคัญของแผนผู้สูงอายุดังกล่าวคือ เรื่องการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งในปี พ.ศ. 2548 ภาครัฐได้ปรับเปลี่ยนและถ่ายโอนภารกิจด้านการช่วยเหลือผู้สูงอายุดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่แทนกรมที่รับผิดชอบเดิม เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจ<sup>2</sup> ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากนั้นรัฐบาลยังให้ความสำคัญกับเรื่องผู้สูงอายุผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>3</sup> ในการกำหนดเรื่องผู้สูงอายุเพิ่มเติมเกี่ยวกับนโยบายขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น การสร้างหลักประกันแก่การยังชีพของผู้สูงอายุ การสร้างและพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวขึ้น ซึ่งทำให้นโยบายสวัสดิการสังคมดังกล่าวถูกใช้เป็นประเด็นสำคัญที่พรรคการเมืองจะให้ความสำคัญอย่างยิ่ง

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 54 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 80 หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 5 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง มาตรา 190

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 4 มาตรา 40 (6) หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 53 มาตรา 80 (1) มาตรา 84 (4) หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติ มาตรา 152

จนในปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการช่วยเหลือในนโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุดังกล่าวโดยไปเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2557 รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้พยายามริเริ่มทำนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2559 จึงเกิดนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยเป็นการรวบรวมฐานข้อมูลของประชาชนในการช่วยเหลือค่าดำรงชีพของประชาชนที่ลงทะเบียนผ่านสถานที่ที่รัฐกำหนด

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>4</sup> ก็ได้กำหนดให้รัฐต้องสร้างความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพ ความคุ้มครองและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุตามหลักประชาธิปไตย ทำให้ภาครัฐสนใจในเรื่องนโยบายสวัสดิการสังคมในด้านผู้สูงอายุ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2563 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ปรับปรุงข้อกำหนด และกฎเกณฑ์ในระยะเบียบ<sup>5</sup> การช่วยเหลือการจัดการศพตามประเพณีของผู้สูงอายุของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ขึ้นใหม่อีกครั้ง

แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ก็ยังคงมีอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบภารกิจนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะเกิดขึ้นจากความเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้ดำเนินการ เช่น การจัดทำโรงเรียนผู้สูงอายุ การส่งเสริมกลุ่มอาชีพในพื้นที่ การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง เป็นต้น

และนั่นก็แสดงให้เห็นว่านโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุมีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งในส่วนที่มาจากราชการส่วนกลางมอบอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค และกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีจนเกิดการจัดทำภารกิจร่วมกัน ทำให้ปัญหาการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากวางขอบเขตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติที่อ้างถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนผู้สูงอายุในท้องถิ่น และต้องเป็นไปตามข้อตกลงทางราชการที่เหมาะสม เพื่อป้องกันความผิดพลาดจากการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและหน่วยตรวจสอบ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี เกิดขึ้นจากราชการส่วนกลางได้ใช้อำนาจในการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 27 มาตรา 48 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 71 มาตรา 74

<sup>5</sup> ประกาศกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

อย่างไร อีกทั้งแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นอย่างไร เพื่อจะได้ทำหน้าที่บริการประชาชนอย่างใกล้ชิดให้กับประชาชนผู้สูงอายุในท้องถิ่น

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาพัฒนาการการกำหนดและดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
- 2.2 เพื่อศึกษาการใช้อำนาจของราชการส่วนกลางในการกำหนดแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
- 2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกระจายอำนาจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

## 3. กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษางานวิจัยกลไกรัฐส่วนกลางกับการกำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดและทฤษฎีนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งได้นำแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นมาอธิบายความสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐตามแนวทางข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการนำแนวคิดการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อนำมาอธิบายการทำหน้าที่ของหน่วยงานราชการในด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ และได้นำแนวคิดการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาอธิบายแนวทางที่เหมาะสมของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐให้แก่ประชาชนผู้สูงอายุในท้องถิ่น

## 4. สมมติฐานในการศึกษา

กลไกการบริหารราชการส่วนกลางตามนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ แทรกแซงอำนาจการตัดสินใจในการปฏิบัติงานของราชการส่วนท้องถิ่น

## 5. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาจากข้อมูลการสัมภาษณ์ เอกสารทางราชการ เอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสังเกต เพื่อนำไปสู่การนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูล โดยมีขอบเขตดังนี้

### 5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าวิจัยจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารทางราชการ คำแถลงนโยบาย การเสนอข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หนังสือประชาสัมพันธ์ และข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกลไกรัฐส่วนกลางในการกำหนดแนวทางนโยบาย โดยครอบคลุมเนื้อหา ดังนี้

5.1.1 ข้อมูลความเป็นมาของนโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในแต่ละช่วงสมัยรัฐบาล

5.1.2 ลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐตามแนวทางของราชการและประชาชน

5.1.3 การได้รับผลประโยชน์ของนโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ

### 5.2 ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาวิจัย กลไกรัฐส่วนกลางกับการกำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ ได้มีการรวบรวมข้อมูลทางเอกสารระหว่างปี พ.ศ. 2548 – พ.ศ. 2564 และเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2564 – เดือนกันยายน พ.ศ. 2564

### 5.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

ในงานวิจัยบทบาทกลไกรัฐส่วนกลางกับการกำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี

## 6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ หมายถึง นโยบายสาธารณะด้านสวัสดิการผู้สูงอายุที่รัฐกำหนดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ

6.2 การใช้อำนาจ หมายถึง ลักษณะการสั่งการของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ผ่านหนังสือราชการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถือปฏิบัติตาม

6.3 เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง นักพัฒนาชุมชน หรือตำแหน่งอื่น  
ที่เป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทราบถึงพัฒนาการการกำหนดและดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุของ  
หน่วยงานรัฐและที่เกี่ยวข้อง

7.2 ทราบถึงแนวทางการใช้อำนาจของราชการส่วนกลางในการกำหนดแนวทางปฏิบัติ  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ

7.3 ได้รับข้อเสนอแนะในแนวทางการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ด้านนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ



## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง กลไกรัฐส่วนกลางกับการกำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษา จังหวัดอุบลราชธานี ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางราชการ เอกสารวิชาการ ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นแนวทางศึกษา โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
2. ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุไทย
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดและทฤษฎีนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

##### 1.1 ความหมายของคุณภาพชีวิต

เชมชฎานิษฐ์ ประดับพงษ์ (2556) ได้เสนอความหมายของคุณภาพชีวิตหมายถึง สภาพความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล โดยจะต้องสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมอื่นภายนอก เช่น ที่อยู่อาศัย รายได้ จิตใจ เป็นต้น

กรมการพัฒนาชุมชน (2537) ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตคือ การดำรงชีวิตของมนุษย์ตามการกำหนดกรอบความจำเป็นขั้นพื้นฐานไว้ ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสภาพสังคม เศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น

องค์การอนามัยโลก (1995) ได้กล่าวเกี่ยวกับประเด็นคุณภาพชีวิตของแต่ละคน ต้องขึ้นอยู่กับบริบทของสังคม วัฒนธรรมและค่านิยม ในช่วงเวลาหนึ่งตามมาตรฐานที่แต่ละบุคคล กำหนดขึ้น ประกอบด้วย

1. มิติด้านสุขภาพ
2. มิติด้านจิตใจ
3. มิติทางสังคม
4. มิติด้านสภาพแวดล้อม

ทวีร์สมิ์ ธนาคม (2532, น. 212) ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตที่ดีคือ สภาพของชีวิตที่ดำรงยังคงดำรงอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวกัน โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งในเรื่องของสังคมและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น

1. การมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง
2. การมีอาชีพและเงินสำหรับดำรงชีวิต
3. การมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม
4. การมีอาหารการกินอย่างถูกสุขลักษณะ
5. การมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย ไร้มลพิษ
6. การมีครอบครัวที่เป็นสุข
7. การมีบริการจากรัฐที่ดี
8. การมีข้อกำหนดและข้อบังคับที่ดีในสังคม

โดยสรุปคุณภาพชีวิตจึงหมายถึง สภาพความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลทั้งทางด้านร่างกาย และจิตใจ ที่จะต้องสอดคล้องกับแต่ละบริบทของสังคมหรือชุมชนท้องถิ่น รวมถึงจะต้องมีสวัสดิการพื้นฐานของมนุษย์ที่กำหนดไว้

## 1.2 ปัจจัยของคุณภาพชีวิต

ชุมพร น้าแสง และคณะ (2555) ได้กล่าวถึงแนวคิดที่กำหนดปัจจัยของคุณภาพชีวิตทั้ง 4 ด้าน ได้แก่

**1.2.1 ด้านสุขภาพ** คือ การรับรู้สภาพร่างกายที่มีผลต่อการใช้ชีวิตประจำวัน อาทิ เช่น การรู้สึกถึงการเจ็บป่วย การรู้สึกถึงความเป็นอิสระในการพึ่งพาตนเอง หรือการรับรู้ถึงการเคลื่อนไหวทางด้านร่างกายของตน

**1.2.2 ด้านจิตใจ** คือ การรับรู้สภาพจิตใจของตนเอง อาทิเช่น การรับรู้เข้าใจความรู้สึกเรื่องความมั่นใจในตัวเอง การรับรู้ถึงความคิดและการตัดสินใจ การรับรู้ถึงความสามารถในการเรียนรู้ การรับรู้ถึงเป้าหมายในชีวิต

**1.2.3 ด้านสังคม** คือ การรับรู้ถึงความสัมพันธ์ของตนเองกับผู้อื่น อาทิเช่น การรับรู้ถึงความต้องการช่วยเหลือของผู้อื่น การรับรู้ถึงการมีส่วนร่วมกับผู้อื่น

**1.2.4 ด้านสิ่งแวดล้อม** คือ การรับรู้ถึงประเด็นสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการดำรงชีวิต อาทิเช่น การรับรู้ถึงอิสระในการใช้ชีวิต การรับรู้ถึงความปลอดภัยในการใช้ชีวิต การรับรู้ถึงว่ามีสถานที่ที่สามารถช่วยเหลือด้านการสงเคราะห์

Unesco (1980) ได้สรุปถึงปัจจัยของคุณภาพชีวิต ต้องมีความเกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพ ด้านอาหาร ที่อยู่อาศัย กฎหมาย และค่านิยม ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทดังนี้



**1.2.5 ด้านวัตถุวิสัย** เป็นการอาศัยข้อมูลที่มีการมองเห็นได้อย่างชัดเจน อาทิเช่น เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

**1.2.6 ด้านจิตวิทยา** เป็นการอาศัยความรู้สึกที่เกิดขึ้นต่อเจตคติของบุคคล เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ในการดำรงชีวิต

ณรงค์ศักดิ์ ทะละภัก (2535) ได้กำหนดปัจจัยของคุณภาพชีวิตของบุคคลทั่วไป ประกอบด้วย

**1.2.7 ด้านร่างกาย** คือ การรับรู้สภาพร่างกายที่มีผลต่อชีวิตประจำวัน

**1.2.8 ด้านจิตใจ** คือ การรับรู้ถึงสภาพจิตใจของตนเอง

**1.2.9 ด้านความเป็นอิสระ** คือ การรับรู้ถึงความเป็นอิสระของตน

**1.2.10 ด้านความสัมพันธ์ทางสังคม** คือ การรับรู้ถึงความสัมพันธ์ของตนร่วมกับบุคคลอื่นในสังคม

**1.2.11 ด้านสิ่งแวดล้อม** คือ การรับรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการดำรงชีวิต

**1.2.12 ด้านความเชื่อส่วนบุคคล** คือ การรับรู้เกี่ยวกับความเชื่อต่างๆ ของตนเองต่อการดำรงชีวิต

### 1.3 ความหมายของคุณภาพสังคม

Walker (1997) ได้ให้ความหมายของคุณภาพสังคมที่ดีคือ สังคมที่มีสมาชิกที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกิดขึ้นในเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้สภาพแวดล้อมและระบบสวัสดิการที่เหมาะสม ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ สมาชิกทุกท่านจะต้องได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ซึ่งทั้งนี้ก็จะขึ้นอยู่กับสภาพการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

Beak (1997) ได้ให้นิยามของคุณภาพสังคมไว้ว่า เป็นความสามารถของการมีส่วนร่วมจากบุคคลในชุมชนทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้สภาพความเป็นอยู่ที่ดี สามารถแบ่งลักษณะคุณภาพสังคมได้ดังต่อไปนี้

**1.3.1 ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม** เป็นความต้องการพื้นฐาน เนื่องจากถือเป็นความจำเป็นที่ต้องเกิดขึ้นในทุกๆวัน จึงมีหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดและดูแลด้านสวัสดิการตามที่บุคคลพึงจะได้รับ เช่น การมีร่างกายที่แข็งแรง การมีหลักประกันรายได้ เป็นต้น

**1.3.2 ความสมานฉันท์ทางสังคม** เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือทางสังคม หรือโครงสร้างพื้นฐานของสังคม ซึ่งระดับของความสมานฉันท์จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับกันในสังคม เพราะหากว่าเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบขึ้น ก็จะทำให้เกิดการแบ่งแยก จนนำไปสู่ความไม่เสมอภาคและเท่าเทียม รวมถึงโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐ

**1.3.3 การยอมรับในสังคม** เป็นหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียม ที่เป็นหัวใจหลักในการให้บริการหรือโครงสร้างพื้นฐานที่ดีเพื่อให้ครอบคลุมทั้งหมด โดยจะต้องให้ความสำคัญต่อกลไกที่จะก่อให้เกิดปัญหาการขัดขวางหรือการเอาเปรียบทางสังคม

**1.3.4 การเสริมสร้างพลังทางสังคม** เป็นความรู้สึกถึงความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมือง ซึ่งมีเป้าหมายหลักถึงความสามารถในการเป็นพลเมือง

#### 1.4 แนวคิดการสนับสนุนทางสังคม

แนวคิดการสนับสนุนทางสังคมเป็นแนวคิดที่ว่าด้วยการช่วยเหลือบุคคลอื่นที่อยู่ร่วมกันในสังคม โดยจะเป็นทั้งทางด้านวัตถุและด้านจิตใจ

อุบล นิวัติชัย (2527) ได้เสนอกลุ่มบุคคลที่มีผลต่อการสนับสนุนทางสังคม แบ่งออกเป็นกลุ่มดังนี้

**1.4.1 กลุ่มที่มีความผูกพันกันตามธรรมชาติ** คือบุคคลที่อยู่ในครอบครัวหรือเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิด

**1.4.2 องค์กรหรือหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน** เป็นกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อการช่วยเหลือ

**1.4.3 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง** เป็นกลุ่มบุคคลที่มีวิชาชีพในการช่วยเหลืออย่างดี ซึ่งเป็นบุคคลที่จะช่วยให้เกิดการป้องกัน รักษา และฟื้นฟูสุขภาพ

#### 1.5 ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์

Maslow (1954, อ้างถึงในพุทธรักษา พรหมดี, 2564) ได้เสนอแนวคิดความต้องการของมนุษย์นั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

**1.5.1 ความต้องการทางด้านร่างกาย** คือ ความต้องการที่เป็นลำดับต่ำของมนุษย์ เพราะถือว่าเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น อาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ซึ่งมนุษย์จำเป็นต้องหาองค์กรที่สามารถแก้ไขปัญหาความต้องการนี้ได้

**1.5.2 ความต้องการความปลอดภัย** คือ ความต้องการที่เกิดขึ้นหลังจากการได้รับการตอบสนองแล้ว ซึ่งในบางบุคคลหมายถึงความปลอดภัยที่เกิดขึ้นจากโรคภัย หรือในบางบุคคลก็หมายถึงความปลอดภัยในลักษณะความมั่นคงในชีวิตในการมีหลักประกัน มีรายได้เพียงพอสำหรับการใช้ดำรงชีวิต

**1.5.3 ความต้องการทางสังคม** คือ ความต้องการในระดับที่เหนือกว่าสองระดับข้างต้น เพราะเมื่อบุคคลได้รับการตอบสนองจากความต้องการสองขั้นแล้ว ก็จะมีความต้องการที่สูงขึ้นในฐานะการเป็นเจ้าของและการมีบุคคลอื่นเป็นเพื่อนหรือเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

**1.5.4 ความต้องการยอมรับในสังคม** คือ ความต้องการที่มีผลต่อการบริหารงาน ซึ่งจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1.) ความต้องการได้รับความนิยมนหรือการนับถือ 2.) ความต้องการได้รับความสนใจ

**1.5.5 ความต้องการที่จะสำเร็จในชีวิต** คือ ความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ เพราะจะเกิดขึ้นได้หลังจากที่บุคคลนั้นได้รับการตอบสนองให้เกิดความพึงพอใจ

อุบลรัตน์ เฟ็งสสิต (2543) ได้เสนอความต้องการกับปัญหาต่างๆ ของผู้สูงอายุ แบ่งออกเป็นดังนี้

**1.5.6 ความต้องการทางด้านร่างกาย** เป็นความต้องการที่จะมีสุขภาพที่แข็งแรง และสามารถทำกิจวัตรประจำวันได้ด้วยตนเอง และต้องการที่จะได้รับการรักษาอย่างสม่ำเสมอและเท่าเทียมกัน

**1.5.7 ความต้องการด้านครอบครัว** เป็นความต้องการได้รับความรักและความเอาใจใส่จากลูกหลาน และต้องการมองเห็นคุณค่าของตนเองจากการแบ่งเบาภาระของลูกหลาน

**1.5.8 ความต้องการด้านเศรษฐกิจและสังคม** เป็นความต้องการใช้จ่ายเงินที่สามารถจะพึ่งพาตนเองได้อย่างเหมาะสมในการดำเนินชีวิต

**1.5.9 ความต้องการด้านสังคม** เป็นความต้องการการมีส่วนร่วมของกิจกรรมในสังคมตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดมนุษย์สัมพันธ์อันดีกับเพื่อนในสังคม

**1.5.10 ความต้องการด้านสภาพจิตใจ** เป็นความต้องการการได้รับความรักจากบุคคลในครอบครัวและสังคม

กล่าวโดยสรุป ความต้องการของผู้สูงอายุจากนักวิชาการ มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ทำให้เห็นว่าประเด็นความต้องการของผู้สูงอายุจึงเป็นเรื่องที่สามารถเข้าใจบริบทของประชากรกลุ่มผู้สูงอายุโดยส่วนใหญ่ได้

## 1.6 แนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

ชนิษฐา กิจจา และคณะ (2558, น. 30) ได้ให้อธิบายถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงของผู้สูงอายุทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเสื่อมโทรมทางด้านร่างกายของผู้สูงอายุ โดยสามารถแบ่งตามสภาพได้ดังต่อไปนี้

**1.6.1 ผู้สูงอายุที่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้มาก หรือเรียกว่าผู้สูงอายุติดสังคม** คือ ผู้สูงอายุที่สามารถพึ่งพาตนเองได้และมีสุขภาพร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรง หรือหากมีโรคประจำตัวก็ยังสามารถควบคุมตนเองได้

**1.6.2 ผู้สูงอายุที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ปานกลาง หรือเรียกว่าผู้สูงอายุติดบ้าน** คือ ผู้สูงอายุที่สามารถพึ่งพาตนเองได้บ้าง มีปัญหาทางด้านสุขภาพร่างกายและมีอาการเจ็บป่วย แต่ก็ยังสามารถดำรงชีวิตประจำวันได้และอาจร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ เป็นบางครั้ง

### 1.6.3 ผู้สูงอายุที่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้น้อย หรือเรียกว่าผู้สูงอายุติดเตียง

คือผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้และมีปัญหาด้านสุขภาพร่างกาย จนทำให้ไม่สามารถดำเนินชีวิตประจำวันได้ด้วยตนเอง

## 1.7 ทฤษฎีจิตวิทยาของผู้สูงอายุ

กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (2551) ได้เสนอว่า การเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมผู้สูงอายุนั้น เป็นลักษณะการปรับตัวที่เกี่ยวข้องกับความนึกคิด ความรู้และความเข้าใจ ทำให้มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังนี้

**1.7.1 ทฤษฎีบุคลิกภาพ** คือการอธิบายจิตใจของผู้สูงอายุนั้นเกิดขึ้นจากภูมิลักษณ์ซึ่งหากได้รับการพัฒนาจิตใจ ผู้สูงอายุนั้นก็จะสามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ดี แต่หากภูมิลักษณ์ที่ผ่านมาประสบแต่เรื่องไม่ดี ผู้สูงอายุนั้นก็จะพบกับปัญหาในชีวิต

**1.7.2 ทฤษฎีการพัฒนาของชีวิต** เป็นรูปแบบการแบ่งช่วงวัยตั้งแต่แรกเกิดจนถึงวัยผู้สูงอายุ โดยหากบุคคลใดที่ถึงช่วงวัยผู้สูงอายุ ก็จะต้องพัฒนาความรู้สึกของตนเองว่าได้กระทำกิจกรรมใดแล้วเสร็จตามหน้าที่ ซึ่งจะต้องยอมรับทั้งความสำเร็จและความผิดพลาด จนนำไปสู่การปล่อยวาง ซึ่งสามารถแบ่งพัฒนาการได้ดังต่อไปนี้

- |                              |                         |
|------------------------------|-------------------------|
| 1) ชั้นความไว้วางใจ          | ของเด็กทารก             |
| 2) ชั้นความเป็นตนเอง         | ของเด็กจนถึงอายุ 3 ปี   |
| 3) ชั้นความคิดริเริ่มขัดแย้ง | ของช่วงอายุ 3 – 6 ปี    |
| 4) ชั้นการมีปมด้อย           | ของช่วงอายุ 6 – 12 ปี   |
| 5) ชั้นการไม่เข้าใจตนเอง     | ของช่วงอายุ 12 – 20 ปี  |
| 6) ชั้นความเปล่าเปลี่ยว      | ของช่วงอายุ 20 – 40 ปี  |
| 7) ชั้นพะวงตนเอง             | ของช่วงอายุ 40 – 50 ปี  |
| 8) ชั้นความสิ้นหวัง          | ของช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไป |

## 1.8 ความหมายของสวัสดิการสังคม

วันทนี วาสิกะสิน (2547) ได้ให้ความหมายของนโยบายสวัสดิการสังคม คือกิจกรรมที่รัฐบาลและเอกชน จัดทำให้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ทั้งในแง่การแก้ไขและป้องกันปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และการส่งเสริมให้สังคมได้รับการพัฒนาที่ดีขึ้น

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ได้ให้ความหมาย สวัสดิการสังคม คือระบบการจัดบริการทางสังคม โดยเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนาและส่งเสริมความมั่นคง เพื่อนำไปสู่การตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดี และเป็นไปตามมาตรฐานของสิทธิที่ประชาชนพึงได้ทุกระดับ

สุदारัตน์ สุตสมบุรณ์ (2557, น.3-8) สวัสดิการสังคม หมายถึงการปฏิบัติงานตามระบบการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาทางสังคม โดยผ่านองค์ความรู้และค่านิยมทางสังคม อีกทั้งยังเป็นการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ที่หมดโอกาสทางสังคมให้ได้รับการปฏิบัติต่อผู้ด้อยโอกาสอย่างเท่าเทียมในด้านต่างๆ อาทิเช่น อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค การดูแลร่างกาย ทั้งนี้ก็เพื่อความ เป็นอยู่โดยรวมของประชาชนในประเทศ

### 1.9 ความหมายของนโยบาย

นโยบายเป็นเครื่องมือการบริหารงานของรัฐบาล เพื่อจัดสรรทรัพยากรให้แก่ประชาชน ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ดังนี้

พัชรี สีโรรส (2558, น. 28) ได้ให้ความหมายนโยบาย เป็นผลที่เกิดจากการเลือกของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย โดยมีทางเลือกหลายประการ ซึ่งผู้มีอำนาจจะเลือกเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะหนึ่งที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2540) ได้ให้ความหมายนโยบาย ว่าเป็นแนวทางการดำเนินงาน โดยการกำหนดทิศทางสำหรับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นจากผู้มีอำนาจเลือกขึ้นมาเพื่อให้ผู้ใต้อำนาจถือปฏิบัติตาม

โดยสรุป นโยบาย จึงเป็นกิจกรรมของรัฐบาลที่มาจากสิ่งที่รัฐบาลพึงปรารถนา หรือถือเป็นการกระทำภายใต้การตัดสินใจของผู้มีอำนาจสูงสุด โดยจะต้องมีแนวทางปฏิบัติให้ไปเป็นตามทิศทางที่ผู้มีอำนาจต้องการ

### 1.10 ความหมายนโยบายสวัสดิการสังคม

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 ได้เสนอให้นโยบายสวัสดิการสังคมไว้ว่า เป็นกิจกรรมการยกระดับคุณภาพการบริการทางสังคมให้ครอบคลุม เพื่อลดช่องว่างทางการคุ้มครองในด้านต่างๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น และมุ่งเน้นการเสริมสร้างรายได้และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม สตรี และผู้สูงอายุ ให้ทั่วถึงอย่างเป็นธรรม และส่งเสริมการสร้างชุมชนเข้มแข็งจากการยกระดับทักษะคนในชุมชน การจัดสวัสดิการชุมชนและผลักดันกลไกการกระจายงานบริการในชุมชน

จารุวรรณ ดวงวิชัยวิทยากร (2547) ได้ให้ความหมายนโยบายสวัสดิการ คือการที่ภาครัฐใช้อำนาจการบริหารจัดการในการผลิตสิ่งที่ภาครัฐเข้าไปคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน เพื่อให้ลดการแข่งขันทางการตลาด ลดภาระทางสังคม และการสร้างความเสมอภาคของประชาชน โดยหน่วยงานรัฐต้องร่วมมือกับองค์กรทุกระดับในการจัดหาสวัสดิการช่วยเหลือให้กับประชาชนที่ไม่มุ่งเน้นผลกำไรตอบแทน เช่น การช่วยเหลือเลี้ยงดูบุตร การให้ความช่วยเหลือผู้ว่างงาน การให้บริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น

จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร (2560) ได้ให้ความหมายนโยบายสวัสดิการ คือการดำเนินการของระบบสวัสดิการภาครัฐ มอบให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างทั่วหน้า ซึ่งโดยทั่วไปภาครัฐจะมุ่งเน้นการประกันรายได้ขั้นต่ำต่อการดำรงชีพให้กับประชาชนทุกคนในประเทศ เพื่อภาครัฐมุ่งสร้างหลักความมั่นคงในชีวิตให้กับทุกคนจากในทุกสถานการณ์วิกฤต และอีกประการคือการที่ภาครัฐมีความต้องการสร้างมาตรฐานความเสมอภาคและความเท่าเทียมของกลุ่มคนทุกชนชั้นให้เกิดขึ้น

กรมกิจการผู้สูงอายุ (2555) ได้เสนอนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ คือสิทธิและสวัสดิการที่ผู้สูงอายุมีสิทธิจะได้รับ ตามรูปแบบการคุ้มครองด้านทางการแพทย์และสาธารณสุข ด้านการส่งเสริมการศึกษา การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมทางสังคม และการสนับสนุนด้านบริการสาธารณสุขเพื่อการอำนวยความสะดวก การรับประกันรายได้แก่การดำรงชีพ และเงินทุนภายใต้กองทุนผู้สูงอายุ

ธาริกา ศักดิ์เศรษฐ (2561, น. 6) ได้ให้ความหมายนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ คือการจัดโครงการเพื่อการดูแลผู้สูงอายุจากการสร้างองค์ความรู้ทางด้านการประกอบอาชีพ การดูแลอาหารการกิน การปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การดูแลด้านจิตใจ รวมไปถึงสถานที่ที่ลักษณะเฉพาะสำหรับงานบริการด้านผู้สูงอายุโดยตรง ซึ่งอาจจะดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน

โดยสรุปจากข้างต้น นโยบายสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ จึงหมายถึงแนวทางและวิธีปฏิบัติในสวัสดิการด้านต่าง ๆ ที่รัฐจัดให้กับประชาชน บนพื้นฐานของการป้องกันและลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนในประเทศ โดยมีปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมเกี่ยวข้อง เช่น การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การพัฒนาเทคโนโลยี เป็นต้น

### 1.11 การก่อดันนโยบายสวัสดิการสังคม

พัชรี สิโรรส (2558, น. 52-53) ได้อธิบายถึงนโยบายสวัสดิการสังคมหรือรัฐสวัสดิการไทย มักเป็นสิ่งที่พรรคการเมืองให้ความสำคัญ โดยพบอยู่ในการเลือกตั้งหาเสียง (ภูมิรพี โรจนะบุรานนท์, 16 มิถุนายน 2562) ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น อาทิเช่น โครงการบ้านสุขใจวัยเกษียณ โครงการบ้านอายุทั่วหน้า ด้านการเพิ่มเบี้ยยังชีพ ทู่นสวัสดิการ และกองทุนสวัสดิการ เป็นต้น

นโยบายสวัสดิการสังคมในประเทศไทย เกิดขึ้นเด่นชัดจากบทบาทของภาครัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีเนื้อหาที่ให้รัฐต้องดำเนินการจัดสวัสดิการด้านต่างๆ ให้กับประชาชน เช่น รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการ

ดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษา เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย และรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค บริการสาธารณสุขต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมและป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณสุขมูลฐานขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โครงสร้างพื้นฐานของกิจการสาธารณสุขมูลฐานขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และเพื่อความมั่นคงของรัฐ และรัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ การจัดหรือดำเนินการให้สาธารณสุขมูลฐาน รัฐต้องดูแลให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร เป็นต้น

### 1.12 ขอบเขตของงานสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ

ศศิปัทธน์ ยอดเพชร (2544) ได้กำหนดขอบเขตลักษณะของงานสวัสดิการสังคมไว้ดังนี้

**1.12.1 การประกันสังคม** คือ การสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตแก่ผู้สูงอายุ โดยหากมีเกิดการเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ ก็ย่อมได้รับการสงเคราะห์จากหน่วยงานภาครัฐที่จะกำหนดความคุ้มครองเอาไว้

**1.12.2 การช่วยเหลือสาธารณะ** คือ การจัดทำบริการขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ซึ่งเป็นลักษณะบริการการสงเคราะห์ไม่เสียค่าบริการแต่อย่างใด

**1.12.3 การบริการทางสังคม** คือ การจัดบริการของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนขึ้น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งถูกแบ่งเป็นดังนี้

- 1) **สุขภาพอนามัย** เป็นบริการด้านสุขภาพและพลานามัยในด้านต่างๆ ที่จะให้บริการในลักษณะการแก้ไข ป้องกัน และดูแลฟื้นฟูผู้สูงอายุ
- 2) **การศึกษา** เป็นบริการที่จัดให้ประชาชนสามารถสร้างการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ
- 3) **ที่อยู่อาศัย** เป็นบริการที่ถูกจัดทำขึ้น เพื่อเสริมสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของผู้สูงอายุให้อยู่อย่างเหมาะสม

4) *อาชีพและรายได้* เป็นบริการที่จัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้มีหลักประกันรายได้ และค่าใช้จ่ายต่อการดำรงชีวิตของประชาชน

5) *บริการสังคม* เป็นบริการที่จัดทำขึ้นเพื่อเติมเต็มคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

6) *นันทนาการ* เป็นบริการอื่น ๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตในสังคม เช่น การบริการด้านกีฬา การออกกำลังกาย หรืองานอื่น ๆ ที่สนใจ

กรมกิจการผู้สูงอายุ (2559) ได้กำหนดขอบเขตสิทธิและสวัสดิการผู้สูงอายุสำหรับบุคคลที่มีสัญชาติไทย ไว้ดังนี้

1. ด้านการแพทย์และสาธารณสุข เป็นการจัดช่องทางพิเศษเฉพาะผู้สูงอายุให้ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว

2. ด้านการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสาร เป็นการจัดศูนย์การเรียนรู้ในชุมชนเกี่ยวกับผู้สูงอายุทั้งในระบบและนอกระบบ

3. ด้านการประกอบอาชีพ เป็นการบริการข้อมูลทางอาชีพ การอบรมและการฝึกอาชีพโดยมีศูนย์กลางข้อมูลทางอาชีพเป็นการเฉพาะ

4. ด้านการพัฒนาตนเอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และการรวมกลุ่มในชุมชน เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มหรือชมรมผู้สูงอายุ ให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมภายในชุมชน

5. ด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคาร สถานที่ และบริการสาธารณสุขอื่น ๆ เป็นการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ

6. ด้านการลดหย่อนค่าโดยสาร เป็นการลดค่าโดยสารให้เป็นไปตามข้อบังคับที่กำหนด

7. ด้านการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

8. ด้านการช่วยเหลือผู้สูงอายุ จากการได้รับอันตรายถูกทารุณกรรม หรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เป็นการให้คำแนะนำ และให้การช่วยเหลือตามประกาศกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

9. ด้านการให้คำแนะนำ ปรีกษา และแก้ไขปัญหาทางครอบครัว

10. ด้านการช่วยเหลือด้านที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มตามความจำเป็น

11. ด้านการช่วยเหลือเงินเบี้ยยังชีพ

12. การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

13. การจัดบริการสถานที่ท่องเที่ยว และนันทนาการตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด



14. ด้านการจัดบริการเพื่อการอำนวยความสะดวกด้านพิพิธภัณฑ์
15. ด้านการลดหย่อนภาษีเงินได้ และการลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้บริจาคให้แก่กองทุนผู้สูงอายุ
16. ด้านกองทุนผู้สูงอายุ เป็นการให้กู้ยืมเงินประกอบอาชีพรายบุคคลหรือรายกลุ่มสำหรับผู้สูงอายุ

### 1.13 บทบาทของผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนราชการภายในองค์กร ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดตั้งตามความเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่น และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยมีจำนวนบุคลากรและตำแหน่งแตกต่างกันในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ มีส่วนราชการภายในองค์กร คือ สำนักงานปลัดและกองสวัสดิการสังคม เป็นส่วนงานราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับแผนงานด้านสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ

มาตรฐานกำหนดตำแหน่งระบบแห่งข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2560 ได้กำหนดนักพัฒนาชุมชน เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ทำงานภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ที่เป็นลักษณะงานเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ด้านการศึกษา ด้านสันติภาพ ด้านอนามัย และด้านการพัฒนาความเจริญให้แก่ชุมชน และยังเป็นผู้ประสานงานระหว่างส่วนราชการและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ จึงสอดคล้องกับหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือผู้แทนที่มีบทบาทต่อนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ

## 2. ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากการดำเนินการนโยบายของรัฐ โดยการมีส่วนร่วมและการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

### 2.1 การบริหารราชการแผ่นดิน

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์ (2559, น. 2-5) ได้เสนอพัฒนาการของการบริหารราชการแผ่นดิน เกิดขึ้นจากกระแสการล่าอาณานิคมตะวันตกกดดันประเทศให้อยู่ภายใต้สนธิสัญญา จนเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ ต่อมาจึงมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินให้ทันสมัย โดยมอบหมายภารกิจของหน่วยงานราชการไว้ให้ชัดเจน ในปี พ.ศ. 2435 เกิดการปฏิรูปการบริหารราชการจากการสถาปนากระทรวงที่มีความรับผิดชอบงานเฉพาะด้าน จำนวน 12 กระทรวง การปฏิรูประบบราชการส่วนท้องถิ่นเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2441 จากการจัดตั้งสุขาภิบาล เพื่อรับผิดชอบนโยบายของรัฐด้านความสะอาดและความสงบเรียบร้อยของแต่ละเขตเมืองภายหลังต่อมาจึงมีการ

แก้ไขข้อกฎหมาย เพื่อมอบหมายภารกิจและนโยบายรัฐที่หลากหลายขึ้น ในปี พ.ศ. 2476 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม ซึ่งมีสาระสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน จากการแบ่งการบริหารออกเป็นส่วนๆ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ภาครัฐกำหนดหน่วยงานราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และจัดตั้งหน่วยงานเทศบาล ให้อยู่ภายใต้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต่อมาเกิดการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2495 จึงเกิดการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้ง โดยให้ความสำคัญของผู้ปกครองสูงสุดของการบริหารราชการส่วนกลางผ่านรัฐมนตรี พร้อมทั้งกำหนดผู้บังคับบัญชาในฐานะปลัดประจำกระทรวง และมอบอำนาจให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ขึ้น ให้สามารถช่วยเหลือภารกิจที่ได้รับผิดชอบ โดยให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาค

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ยกเลิกกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับดังกล่าว เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการทำงานของหน่วยงานกระทรวง ทบวง กรม ที่มีความเฉพาะ โดยมอบอำนาจและหน้าที่ให้แก่รัฐมนตรีต่อการมีอำนาจตัดสินใจ กำหนดแนวนโยบายและแนวทางปฏิบัติของบุคคลากรในสังกัด และราชการส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงจากการเกิดขึ้นของสภาตำบล ที่มีรูปแบบคณะกรรมการระดับตำบลที่มาจาก การเลือกตั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2534 มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารราชการใหม่อีกครั้งภายใต้ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยภาครัฐพยายามสร้างขอบเขตการความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลือง พร้อมทั้งยกระดับความรับผิดชอบให้กับรัฐมนตรีประจำกระทรวง ได้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกำหนดนโยบายและแนวทางของกระทรวง (อลงกต วรกี, 2546) จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้มีการพัฒนาในส่วนราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นจึงเรียกร้องการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้ให้ความสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกระบวนการที่รัฐมุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ตั้งแต่การจัดตั้งเทศบาล ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล โดยกำหนดหน้าที่ให้ดำเนินการตามขอบเขตแต่ละพื้นที่ และกำหนดหลักเกณฑ์ประเภทของเทศบาลตามขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากร ส่งเสริมกลไกประชาธิปไตยในท้องถิ่นจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และสร้างนโยบายรัฐให้แก่ท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติข้างต้น ในหมวดที่ 3 ได้กำหนดสภาจังหวัดขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณ การแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล และเสนอแนะแก่รัฐบาล ต่อมาเกิด

พระราชบัญญัติเทศบาล ในปี พ.ศ. 2481 โดยกำหนดอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ให้ทำหน้าที่ทำงานให้แก่ประชาชน ส่งผลต่อปัญหาการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2495 และระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 2.2 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีส่วนราชการหลัก คือ สำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานการทำงานระดับประเทศ ของกระทรวงต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ กระทรวงหรือทบวง เป็นหน่วยงานราชการที่มีความรับผิดชอบเฉพาะ โดยมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่สั่งการและกำหนดแนวทางนโยบาย กรมหรือส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการภายใต้กระทรวง มีลักษณะงานที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ตัวอย่างเช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรม ความเสมอภาคในสังคมและความมั่นคงในชีวิต การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยมีหน่วยงานภายใต้สังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่เกี่ยวกับบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การปกครองท้องที่ การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน และการพัฒนาเมือง โดยมีหน่วยงานภายใต้สังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้เป็นการแบ่งอำนาจจากการบริหารราชการส่วนกลาง โดยมีหน่วยงาน 2 ประเภท คือ จังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาค ที่เกิดจากการรวมพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เข้าด้วยกัน โดยมีผู้บังคับบัญชา คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งแต่งตั้งมาจากคำสั่งของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง กรม คัดเลือกมาดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร และจะมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดของกระทรวงหรือกรมต่างๆ เข้ามาช่วยบริหารงานทางราชการ โดยมีอำนาจและหน้าที่ คือ การบริหารราชการตามข้อกฎหมาย และแนวทางคณะรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือความรับผิดชอบโดยตรงจากนายกรัฐมนตรี และเป็นไปตามแนวทางของผู้ตรวจราชการในประจำกระทรวง และอีกหน้าที่ คือ การกำกับดูแลข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ประจำหน่วยงานระดับจังหวัด

อำเภอ คือราชการส่วนภูมิภาคอีกประเภท ที่เกิดจากพื้นที่ระดับตำบลรวมเข้าด้วยกัน โดยมีผู้บังคับบัญชาระดับอำเภอ คือ นายอำเภอ มีอำนาจและหน้าที่คล้ายกับจังหวัด

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยแบ่งออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด คือองค์กรที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ตราข้อบัญญัติ จัดทำแผน สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และดำเนินการตามการมอบหมายของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค เทศบาล คือองค์กรที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไป 3 รูปแบบ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร มีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐและนโยบายของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก ในด้านเงินงบประมาณ จำนวนประชากร และจำนวนคณะผู้บริหาร และมีอำนาจหน้าที่คล้ายกันกับเทศบาล และรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เป็นหลักการประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญกำหนดอิสระในการปกครองตนเอง ตามการมีส่วนร่วมของประชาชน และสามารถกำหนดแนวทางนโยบายของตน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนตามต้องการท้องถิ่นราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้รับการจัดตั้งภายใต้การประกาศใช้พระราชบัญญัติของราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการบริหารราชการส่วนกลาง และแบ่งเบาภารกิจความรับผิดชอบของรัฐบาลให้แก่หน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนได้ดำเนินการนโยบายของรัฐ และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น

### 2.3 หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

ศิวพร โพธิวิทย์ (2563) ได้เสนอแนวคิดหลักการบริหารราชการแผ่นดิน คือการจัดการปกครองภายในประเทศ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพแก่ประชาชนและภาครัฐ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

**2.3.1 หลักการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบการรวมอำนาจ** คือ การจัดระเบียบการปกครองของรัฐ ให้รัฐสามารถมีอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการนโยบาย การสร้างเครื่องมือ การบังคับใช้ การกำกับดูแล หรือการสั่งการเพิกถอน ตามอำนาจของรัฐเพียงผู้เดียว ซึ่งหากจะมองในข้อดีที่เกิดขึ้น คือการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลอย่างเป็นเอกภาพ สามารถดำเนินการตามนโยบายแบบแผนเดียวทั่วประเทศ เกิดการจัดสรรงบประมาณและการใช้ทรัพยากรให้กับประชาชนได้อย่างเท่าเทียม แต่ในทางตรงกันข้ามการรวมอำนาจการบริหารไม่ได้ช่วยสร้างประโยชน์ให้กับประชากรในประเทศได้อย่างทั่วถึง เพราะว่ากระบวนการเกิดโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างใกล้ชิดไม่สามารถทำได้ และมีลักษณะการทำงานที่ขาดความต่อเนื่องจากลำดับชั้นการบังคับบัญชาหรือการรับสั่งโดยราชการส่วนกลาง

กฤษฎณ์ วงศ์วิเศษธร (2550) ได้เสนอแนวคิดการรวมอำนาจทางการเมือง หมายถึง การสร้างเอกภาพในการปกครองและการตรากฎหมาย โดยยึดถือความเสมอภาคและการมีเจตจำนงร่วมกัน หรืออีกนัยยะคือ การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสำหรับประชาชนทั้งชาติ ให้อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค ในขณะเดียวกันการรวมอำนาจทางการเมืองคือการที่ภาครัฐเข้ามาดำเนินการปกครองในทุกมิติ โดยปราศจากหน่วยงานอื่นภายนอกภาครัฐ ซึ่งมุมมองของการรวมอำนาจปกครองนั้น จะไม่เห็นด้วยต่อกลไกการแบ่งพื้นที่ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และไม่ยอมรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับท้องถิ่น ดังนั้นการรวมอำนาจจึงเป็นการสร้างศูนย์กลางประสานภารกิจ และรวบรวมอำนาจปกครองรัฐ ให้เป็นไปตามโครงสร้างการบังคับบัญชา โดยสามารถแยกออกได้ 2 ประเด็น ดังนี้

1. การรวมศูนย์อำนาจ เป็นการรวมอำนาจตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชา โดยการตัดสินใจนโยบายถูกกำหนดขึ้นจากผู้มีอำนาจสูงสุด โดยที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัดและไม่มีสิทธิกำหนดอำนาจตัดสินใจอื่นใด

2. การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ เป็นการแบ่งอำนาจที่มีให้แก่ส่วนภูมิภาคหรือสาขาของการรวมอำนาจ โดยที่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่นั้นจะถูกส่งไปตามพื้นที่ระดับท้องถิ่น ให้มีหน้าที่ปฏิบัติตามระบบสายการบังคับบัญชาของส่วนกลางอยู่ตลอด

**2.3.2 หลักการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบการแบ่งอำนาจ** คือ การแบ่งอำนาจให้แก่ผู้แทนของกระทรวงและกรม มาดำเนินการตามนโยบายรัฐภายในจังหวัดหรืออำเภอที่กำหนด เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลางให้ดำเนินการแทน ผู้แทนดังกล่าวต้องดำเนินการนโยบายรัฐภายใต้เงื่อนไขของราชการส่วนกลางกำหนด ส่งผลให้การดำเนินนโยบายรัฐขาดประสิทธิภาพ และความต่อเนื่องในตัดสินใจต่อนโยบายของรัฐ และเกิดความสับสนเปลืองในราชการส่วนภูมิภาคหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง มีความสำคัญต่อการนำสู่การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การมอบอำนาจตัดสินใจให้แก่ผู้แทนราชการส่วนกลางดำเนินการ และได้ดำเนินการแทนอย่างรวดเร็ว โดยสามารถแบ่งประโยชน์ของการแบ่งอำนาจออกเป็น ดังนี้

- 1) การกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นลักษณะการมอบอำนาจจากการสั่งการของผู้แทนราชการส่วนกลาง เพื่อลดขั้นตอนการบริหารอำนาจส่วนกลาง

- 2) สามารถแบ่งอำนาจตามการปกครองแบบราชการส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้แทน ในฐานะผู้บังคับบัญชาของราชการส่วนภูมิภาค

- 3) การประสานงานร่วมกับราชการส่วนภูมิภาค เป็นกระบวนการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงอำนาจของราชการส่วนกลางโดยผ่านผู้แทน

**2.3.3 หลักการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบการกระจายอำนาจ** คือ การปกครองที่รัฐกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจบริหารจัดการตนเองด้วยทรัพยากรท้องถิ่น มีอิสระจากการบริหารราชการส่วนกลาง สำหรับนโยบายของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการภายใต้เงื่อนไขของราชการส่วนกลาง ผ่านการควบคุมกำกับดูแล การกระจายอำนาจทางนโยบายรัฐ คือ การกระจายอำนาจในเชิงหน้าที่ที่ให้ความสำคัญด้านการบริการประชาชน โดยผ่านเจตนาของรัฐบาลและองค์กรที่มีหน้าที่จัดบริการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และต้องไม่สร้างเกิดความเสียหายแก่ประเทศ

## 2.4 ความหมายของความสัมพันธ์

Ledingham and Bruning (1999) ให้ความหมายของความสัมพันธ์ คือสภาวะที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรและกลุ่มเป้าหมายขององค์กร ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม แก่ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกัน

Thomlison (2000) อธิบายความหมายของความสัมพันธ์ คือความคาดหวังของบุคคลที่มีต่อพฤติกรรมของอีกฝ่าย ซึ่งมาจากรูปแบบปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน

จากนิยามข้างต้นสรุปได้ว่าความสัมพันธ์ หมายถึงปฏิสัมพันธ์ขององค์กรหนึ่งและกลุ่มองค์กรอื่น ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่ายหรือที่เกี่ยวข้องกัน

## 2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) ได้เสนอความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นบนฐานของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการราชการส่วนกลางต่อราชการส่วนท้องถิ่นภายใต้กฎหมาย จะต้องส่งเสริมให้ราชการส่วนกลางถ่ายโอนภารกิจ หน้าที่ และทรัพยากรด้านต่าง ๆ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนท้องถิ่น โดยหน่วยงานราชการส่วนกลางต้องพยายามลดอำนาจตน หรือมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีแนวทางในการใช้อำนาจตัดสินใจได้อย่างอิสระ มีงบประมาณและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยสิ่งสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสร้างโอกาสและยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีลักษณะการปกครองตนเอง และกำหนดขอบเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินแทนราชการส่วนกลางอย่างชัดเจนและครอบคลุม โดยมีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

**2.5.1 ความสัมพันธ์แบบไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีราชการส่วนภูมิภาค** เป็นความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีกฎหมายการจัดตั้งราชการส่วนภูมิภาคให้เกิดขึ้น เป็นลักษณะการดำเนินงานแทนของราชการส่วนกลางโดยราชการส่วนท้องถิ่น ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าว ส่งผลต่อราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจของตนเอง ประชาชนมีส่วนร่วม

ในการปกครองท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระ อีกทั้งยังคอยช่วยประสานภารกิจและหน้าที่ระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของอำนาจท้องถิ่น และดำเนินการในส่วนที่ราชการส่วนกลางมอบหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นจัดพื้นที่ตั้งของกระทรวงต่างๆ บริเวณนอกเขตเมืองหลวง โดยไม่มีองค์กรระดับภูมิภาคขึ้นมาทับซ้อน เป็นต้น สำหรับภารกิจของราชการส่วนกลางตามความสัมพันธ์ดังกล่าวยังสามารถแยกได้เป็น 2 ประเด็น

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินนโยบายสาธารณะตามกฎหมายที่กำหนด ซึ่งจะถูกตรากฎหมายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ
- 2) ราชการส่วนกลางมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน โดยราชการส่วนกลางทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบ กำกับดูแล ควบคุมติดตาม และส่งเสริมสนับสนุนในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะนับว่าเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนเพื่อประโยชน์สูงสุดในการจัดการนโยบายสวัสดิการสังคมแก่ประชาชน

**2.5.2 ความสัมพันธ์แบบมีเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง** เป็นความสัมพันธ์ของการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากราชการส่วนกลาง โดยมีบุคลากรและเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนออกไปปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยได้รับการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลาง ดังนี้

- 1) การมอบอำนาจโดยกรม เป็นลักษณะของการมอบอำนาจให้กับผู้แทนของกรมไปทำหน้าที่ในส่วนภูมิภาค โดยมีการจัดตั้งงบประมาณและบุคลากร พร้อมทั้งการรายงานผลให้แก่กรมตามการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- 2) การมอบอำนาจโดยรัฐมนตรีหรือผู้ทรงอำนาจตัดสินใจ เป็นลักษณะการมอบอำนาจจากรัฐมนตรีหรือผู้ทรงอำนาจตัดสินใจโดยตรง ซึ่งจะผู้ที่ได้รับมอบอำนาจในส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามการอนุญาต การอนุมัติ และตามอำนาจการสั่งการเพียงเท่านั้น

**2.5.3 ความสัมพันธ์แบบมีระบบผู้แทนของรัฐประจำพื้นที่** เป็นลักษณะการแต่งตั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นผู้แทนของรัฐ ที่มาจากการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย โดยผ่านการแต่งตั้งและความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้ทำหน้าที่สูงสุดในการบริหารพื้นที่ตามเขตของรัฐ จะเห็นได้ว่าอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมีประสิทธิภาพสูงเนื่องจากการได้รับมอบอำนาจจากรัฐโดยตรง ไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

**2.5.4 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงอำนาจ**

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2552) ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงอำนาจ ออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) *ความสัมพันธ์แบบรัฐนิยม* เป็นความคิดที่ว่า ราชการส่วนกลางมีบทบาทในการกำหนดนโยบายอยู่เสมอ ซึ่งจะมีอิสระและความมุ่งมั่นในการดำเนินการตามการกำหนดแนวทางนโยบายของตน โดยปราศจากความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) *ความสัมพันธ์แบบนีโอมาร์กซิสต์* เป็นความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลางในการกำหนดนโยบาย โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

(1) *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* มีอำนาจเหนือราชการส่วนกลางจากการกำหนดแนวทางนโยบาย

(2) *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* มีอำนาจและมีส่วนร่วมกับราชการส่วนกลางในการกำหนดแนวทางนโยบาย

(3) *ราชการส่วนกลาง* มีอิสระในการกำหนดแนวทางนโยบายตามอำนาจและหน้าที่ของตน อีกทั้งให้เป็นที่ไปตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) *ราชการส่วนกลาง* มีอิสระในการกำหนดแนวทางนโยบายในฐานะผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 2.5.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ชำนาญ จันทร์เรือง (2561) ได้เสนอแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการควบคุมกำกับ เกิดขึ้นหลังจากความเป็นอิสระในการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ขณะเดียวกันราชการส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งความเป็นเอกราช เพื่อให้การปกครองอยู่ภายใต้การบริหารจัดการเดียวกัน โดยรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าว อาจจะทำให้ราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้รับมอบอำนาจในฐานะผู้แทนของราชการส่วนกลาง โดยสามารถแบ่งความสัมพันธ์ลักษณะการควบคุมกำกับ ได้ดังนี้

1) *ความสัมพันธ์ลักษณะการควบคุมกำกับโดยอำนาจบังคับบัญชา* เป็นลักษณะการใช้อำนาจความสัมพันธ์ที่มีหัวหน้างานใช้อำนาจการปกครองกับผู้ใต้บังคับบัญชา ตามการใช้อำนาจบังคับบัญชา และเป็นอำนาจที่ไม่สามารถสร้างข้อโต้แย้งหรือแสดงความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ซึ่งผู้มีอำนาจกำหนดแนวทางการใช้อำนาจในเชิงการควบคุมกำกับ ผ่านการสร้างเงื่อนไขสั่งการ

2) *ความสัมพันธ์ลักษณะการควบคุมกำกับโดยอำนาจส่วนกลาง* เป็นการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้ความเป็นอิสระในเรื่องของการเลือกใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารงานภายใต้การมีทรัพยากรของตนต่อการทำนโยบายสาธารณะเพื่อประชาชน การควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นลักษณะถูกควบคุมโดยตัวกฎหมายใช้อำนาจเพื่อให้องค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตามแนวทางที่ขอรับรองด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องตามข้อกำหนด และสอดคล้องตามกรอบอำนาจหน้าที่ในข้อกำหนด และอีกในแง่หนึ่ง คือ การควบคุมกำกับลักษณะนี้จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เข้าใจแนวทางที่วางไว้ได้อย่างเหมาะสม โดยลักษณะการควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) การควบคุมการบริหารในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้การวางกฎ ข้อบังคับ การสั่งการผ่านหนังสือราชการ โดยการวางกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ในองค์กร

(2) การควบคุมด้านบุคคล เป็นการควบคุมเพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการตามแนวทางที่ได้กำหนดแบบแผนเอาไว้แล้ว โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดำเนินการ เช่น การมอบหมายเจ้าหน้าที่ราชการส่วนกลางไปปฏิบัติราชการแทน การแต่งตั้งหรือยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

#### **2.5.6 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งได้ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานภายใต้การบริหารงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยข้อกำหนดกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ก.ถ.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

2) เทศบาล เป็นหน่วยงานรัฐที่มีความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลางในการดำเนินการตามแนวทางการออกกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 (ก.ท.)

3) องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และโครงสร้างองค์กรในเชิงการกระจายอำนาจ โดยได้รับการควบคุมกำกับโดยนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ได้รับมอบหมายอำนาจและหน้าที่ราชการส่วนกลาง ตามข้อกำหนดพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2538

4) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเขตพื้นที่มีราชการส่วนกลางตั้งอยู่ โดยอาศัยกฎหมายต่าง ๆ เช่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติระเบียบราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2534)

### **2.5.7 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความหมายของความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ต้องขึ้นอยู่กับความสามารถในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางตามรูปแบบที่เหมาะสม เนื่องจากการดำเนินนโยบายรัฐของราชการส่วนกลางผ่านการสั่งการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระและอำนาจตัดสินใจในนโยบายฯ รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารจัดการของราชการส่วนกลาง เพื่อกำหนดขอบเขตและกฎเกณฑ์ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามเครื่องมือดังกล่าว ความอิสระบนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีอิสระในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามแผนงานและงบประมาณที่จัดสรรอย่างเหมาะสม และอีกปัจจัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกำกับดูแลที่ชอบด้วยกฎหมาย มิใช่การสั่งการนอกเหนืออำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ประเด็นความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่วนที่ 1 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น โครงสร้างพื้นฐานให้เท่าเทียม ส่วนที่ 2 หมวด 9 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 280 กำหนดให้รัฐให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น และยังสามารถกำหนดนโยบาย การบริหาร การเงิน การคลัง อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ

รัฐธรรมนูญเป็นการตราข้อกำหนดเป็นภาพรวมของหน่วยงานรัฐ ให้ได้ดำเนินการบนพื้นฐานความแตกต่างของพื้นที่ในลักษณะเดียวกัน ดังนั้นการดำเนินการของนโยบายรัฐต่อท้องถิ่นจึงมีความเฉพาะตัวมาก ควรส่งเสริมอิสระในการดำเนินการด้วยตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่มอบอำนาจและหน้าที่ที่ขัดกับรัฐธรรมนูญให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### **2.5.8 หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2560, น. 65-69) ได้เสนอแนวคิดหลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ และภารกิจระหว่างหน่วยงาน โดยส่งผลต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการ ซึ่งหลักการสำคัญในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยหลักการ ดังต่อไปนี้

1) *หลักการปกครองตนเองของประชาชนท้องถิ่น* เป็นการตรากฎหมายเฉพาะหรือข้อบัญญัติในการใช้อำนาจอิสระทางการเมืองของท้องถิ่น เพราะราชการส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรที่มีอำนาจปกครองจากการเลือกตั้งในพื้นที่ท้องถิ่น การดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรได้รับการส่งเสริมงบประมาณทางการคลังที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการดำเนินนโยบายในขอบเขตหน้าที่ของตน อย่างที่จะไม่ได้ถูกจำกัดกระบวนการดำเนินการจากหน่วยราชการส่วนกลาง

2) *หลักความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* คือความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกต้องตามข้อบัญญัติกฎหมาย ในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและขอบเขตภารกิจที่ชัดเจน

3) *หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* เป็นหลักการสำคัญที่ราชการส่วนกลางเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินนโยบายสาธารณะลักษณะเฉพาะตัว นับเป็นหลักการยอมรับและเคารพต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจและกำหนดแนวทางด้วยตนเอง

4) *หลักการให้อำนาจตัดสินใจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* ด้วยหน่วยงานระดับท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หน่วยงานราชการส่วนกลางจึงต้องยอมรับอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายในเรื่องนั้น เพราะด้วยหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีความสามารถในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

5) *หลักการมอบหมายภารกิจของรัฐบาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* ด้วยกลไกการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐต้องการให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ราชการส่วนกลางจึงต้องยกระดับขีดความสามารถและเพิ่มบทบาทต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น

### **2.5.9 กลไกการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์ (2540 , น. 24-43) ได้เสนอกลไกการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างขึ้นจากกระบวนการเชื่อมประสานระหว่างองค์กร โดยแบ่งรูปแบบกลไกการสร้างความสัมพันธ์ ได้ดังต่อไปนี้

1) *กลไกการประสานความร่วมมือในการบริหารภารกิจ* เป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น จากกระบวนการประสานการทำงานซึ่งกันและกัน รวมไปถึงการส่งเสริม และสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน

2) กลไกการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการปรึกษาหารือกัน เป็นกลไกการทำงานระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายรัฐ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีฐานข้อมูลและคำแนะนำจากราชการส่วนกลาง เพื่อให้เกิดนโยบายรัฐ ขณะเดียวกันราชการส่วนกลางต้องมีฐานข้อมูลท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ต่อภาพรวมของประเทศ

3) กลไกการติดตามและกำกับดูแล เป็นกลไกสำคัญในการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะอยู่ภายใต้การติดตาม และการกำกับดูแล จะทำให้ส่งผลต่อการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) กลไกการจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างศักยภาพทางการคลัง เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการส่งเสริมสถานะทางการคลัง จากเงินอุดหนุนของราชการส่วนกลาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายราชการส่วนกลาง

#### 2.5.10 ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากผู้มีอำนาจในราชการส่วนกลาง มอบอำนาจการตัดสินใจและการควบคุมดูแลในฐานผู้แทนราชการส่วนกลางในการทำหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับภูมิภาค และมีฐานะเป็นผู้แทนของราชการส่วนกลางกำหนด โดยมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) ปฏิบัติตามข้อกฎหมาย และแผนงานของทางราชการ หรือที่มอบหมายตามคณะรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือนายกรัฐมนตรีสั่งการ

2) ปฏิบัติตามระเบียบ ฯ ของผู้ตรวจการประจำกระทรวง ที่ไม่ขัดต่อข้อบังคับ และคำสั่งของทางราชการ

3) กำกับดูแลข้าราชการส่วนภูมิภาคประจำสำนักงานระดับจังหวัด

4) บูรณาการความร่วมมือกับหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด เพื่อประสานแผนงานให้สอดคล้องกันตามวัตถุประสงค์ของจังหวัด

5) จัดทำโครงการตามแผนงานของจังหวัด โดยการขอรับงบประมาณจากกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงอื่นเจ้าของงบประมาณ

6) ควบคุมดูแลการบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในปี พ.ศ.2535 และหนังสือทางราชการของกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดการมอบอำนาจหน้าที่ไว้ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังต่อไปนี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจ<sup>6</sup> ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องการส่งลงโทษผู้กระทำผิดต่องานด้านบริการและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมอบอำนาจพิจารณาเกี่ยวระเบียบของการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบดีกรมการปกครองมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชนมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการซื้อจ้างของหน่วยงาน (กระทรวงมหาดไทย, 2541)

ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติการเบิกจ่ายเงินโครงการ และอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงบประมาณ การโอนงบประมาณ และอำนาจการเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามแผนงาน

อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการที่ไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการ และตรวจสอบความรับผิดชอบทางการละเมิดของเจ้าหน้าที่

ปลัดกระทรวงสาธารณสุขมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เรื่องการบริหารงานบุคคลให้เลื่อนชั้นดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น<sup>7</sup> การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ และรักษาการแทนนายแพทย์สาธารณสุขประจำจังหวัดและอำเภอ (กระทรวงสาธารณสุข, 2546)

จากที่กล่าวมาข้างต้น มิติของประเด็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากราชการส่วนกลางที่มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดแนวทางตามความต้องการของผู้มีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบของรัฐนิยมพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่กำหนดแนวทางนโยบายลักษณะผูกขาดอำนาจ ซึ่งปราศจากการมีส่วนร่วมในการรับฟังข้อเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่น และอีกปัญหาตามรูปแบบนีโอมาร์กซิสต์คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดแนวทางนโยบายขึ้นไว้สำหรับผู้มีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป

<sup>6</sup> คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 252/2541 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 มอบหมายอำนาจการอนุมัติการทำกิจการของเทศบาล อำนาจในการขออนุญาตงานด้านที่ดิน

<sup>7</sup> หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ 0201.036/ว110 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2546

ฐิติพงศ์ วิชัยสารและคณะ (2561) ได้เสนอปัญหาจากความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากความต้องการด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนภูมิภาค เพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการจากผู้ว่าราชการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสร้างวัฒนธรรมและค่านิยม<sup>13</sup> ของบุคลากรส่วนภูมิภาค ให้มีบทบาทที่ชัดเจน ในการสร้างแหล่งข่าวสารทางราชการที่ถูกต้องและรวดเร็ว และสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างมีระบบ ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีต้องการได้รับอำนาจและหน้าที่ และการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกปัญหาคือการดำเนินนโยบายรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะตัว โดยเกิดจากรูปแบบความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นบุคคลที่มีบทบาทในการควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และบทบาทสำคัญในฐานะผู้ควบคุม การประสานการทำงานของราชการส่วนกลาง ทำให้เกิดการสร้างโอกาสเชื่อมโยงเงินจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานส่วนกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พัฒนาท้องถิ่นตามนโยบายรัฐดังกล่าว

### 3. การกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 3.1 ที่มาของการกระจายอำนาจ

ไททัศน์ มาลา (2560) ได้เสนอแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เกิดขึ้นชัดเจนหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535 ที่สร้างข้อเรียกร้องในการปฏิรูปการเมืองการปกครองของไทย ให้นำไปสู่ระบอบความเป็นประชาธิปไตย และในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 ที่เริ่มมุ่งเน้นหลักการบริหารจัดการของภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพ จากความร่วมมือของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้นำไปสู่การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เห็นได้จากการออกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เปรียบเสมือนการวางรากฐานของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามการตราข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นแผนสำคัญตามแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นเกิดการมีส่วนร่วมและอิสระจากการปกครองตนเอง

#### 3.2 ความหมายการกระจายอำนาจ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2557) การกระจายอำนาจ คือการจัดสรรและแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจนโยบายสาธารณะของราชการส่วนกลางไปยังราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นต้องยอมรับสิทธิในการปกครองตนเองภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศมิใช่การแบ่งแยกทางอำนาจการบริหารการปกครอง ซึ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย 5 รูปแบบ ดังนี้

**3.2.1 การกระจายอำนาจโดยจำเป็น** เป็นการดำเนินการของราชการส่วนกลางที่เกิดความล้มเหลว ประชาชนเกิดความไม่พึงพอใจและขาดความเชื่อมั่นจากรัฐบาลกลางในการใช้อำนาจปกครอง ทำให้ภาคประชาสังคมรวมตัวจัดตั้ง ดำเนินภารกิจเดิมที่รัฐเคยจัดการ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุ เป็นรูปแบบกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากความต้องการของผู้สูงอายุรวมตัวจัดตั้ง เพื่อการสร้างการมีส่วนร่วมทางสังคม การส่งเสริมคุณภาพชีวิต การส่งเสริมการพัฒนาตนเอง การเสริมสร้างพื้นที่สร้างสรรค์ และการรักษาวัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น

**3.2.2 การโอนย้ายภารกิจรัฐ** เป็นการแปรรูปกิจการของภาครัฐให้เอกชนดำเนินการแทน เพื่อการบริหารในรูปแบบภาคเอกชนที่มุ่งเน้นผลลัพธ์และประสิทธิภาพ ที่มีความพร้อมมากกว่าการจัดการที่ผูกขาดโดยอำนาจรัฐ

**3.2.3 การกระจายอำนาจภายใต้การแบ่งอำนาจ** เป็นลักษณะการแบ่งอำนาจของราชการส่วนกลางไปให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีอิสระในการตัดสินใจภายใต้บริบทของพื้นที่ แต่ราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจกำหนดแนวทางนโยบาย

**3.2.4 การกระจายอำนาจภายใต้การมอบอำนาจ** เป็นการกระจายอำนาจที่ให้อิสระและอำนาจตัดสินใจในการทำกิจการของนโยบายที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยมีขอบเขตและแนวทางที่ชัดเจน องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดังกล่าวมีหน้าที่ตามความรับผิดชอบภายใต้เงื่อนไข ราชการส่วนกลางมีอำนาจการควบคุมและกำกับดูแล รวมถึงการจัดตั้งหรือยุบองค์กรนั้น

**3.2.5 การกระจายอำนาจภายใต้การโอนอำนาจ** เป็นการกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางไปยังองค์กรอื่น เข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ด้วยตนเอง รวมถึงใช้อำนาจตามตรากฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยปราศจากการแทรกแซงของราชการส่วนกลาง

### 3.3 การกระจายอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สะท้อนหลักความสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน เห็นได้จากการตราหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีใจความเกี่ยวกับ รัฐต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งยังมีส่วนของการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีใจความเกี่ยวกับการลดบทบาทและการสั่งการของราชการส่วนกลาง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายของตน

### 3.4 หลักการกระจายอำนาจ

วุฒิสาร ตันไชย (2557) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจ คือแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจปกครอง จากการลดบทบาทรัฐและส่งเสริมการกระจายอำนาจตามการ

กำหนดแนวทางนโยบายให้ครอบคลุม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจตามหลักการปกครองตนเอง โดยสามารถแบ่งได้ดังนี้

**3.4.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่** เป็นการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำนโยบายรัฐเพื่อประชาชนในท้องถิ่น

**3.4.2 การกระจายอำนาจทางบริการ** เป็นการกระจายอำนาจของราชการส่วนกลาง โดยการมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นนิติบุคคล ที่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรของตนได้

### 3.5 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 12 ได้กำหนดคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำกระทรวง ผู้บริหารสูงสุดประจำกระทรวง ผู้เชี่ยวชาญ และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ดังนี้

- 3.5.1 จัดทำแผนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3.5.2 กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่
- 3.5.3 ปรับปรุงสัดส่วนภาษี และรายได้ของรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ
- 3.5.4 กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ
- 3.5.5 ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่
- 3.5.6 เสนอแนะการกระจายอำนาจต่อคณะรัฐมนตรี
- 3.5.7 เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3.5.8 เสนอแนะการตราข้อกฎหมาย พระราชบัญญัติ ประกาศ ข้อบังคับ
- 3.5.9 ติดตาม เร่งรัด การตราพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ให้เป็นไปตามแผนกระจายอำนาจ
- 3.5.10 เสนอแนะการจัดเงินงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการถ่ายโอนภารกิจ
- 3.5.11 พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3.5.12 เสนอแนะการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 3.5.13 เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี



3.5.14 เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทราบ

### 3.6 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดกรอบอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

### 3.7 ขอบเขตการกระจายอำนาจนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 54 มีใจความสำคัญว่า บุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีและมีรายได้ไม่เพียงพอ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ และในมาตรา 80 กำหนดให้รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งพาตนเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40 ข้อ 6 ได้กำหนดไว้ว่า เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสม และมาตรา 53 มีใจความว่าบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปี มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือจากรัฐ มาตรา 80 ก็เน้นเรื่องการสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมาตรา 152 ยังให้ความสำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ โดยให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นประกอบด้วยผู้แทนเอกชนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 27 มีใจความถึงบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน และในมาตรา 48 วรรคสอง กำหนดไว้ว่าบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ มาตรา 71 รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และมาตรา 74 รัฐพึงส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะของรัฐด้วยตนเอง เช่น การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ การบำรุงรักษาจารีตประเพณี การปรับปรุงแหล่งชุมชนและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมและป้องกันรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และในส่วนท้ายยังกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะ ที่เป็นภารกิจซ้ำซ้อนหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการ
2. กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. กำหนดแนวทางการประสานความร่วมมือในการช่วยเหลือการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ
4. กำหนดการจัดสรรเงินภาษี เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้สอดคล้องกับการดำเนินการ
5. การตั้งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นและความต้องการ

### 3.7 การกระจายอำนาจนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ

ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเรื่องการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ พิจารณาและเสนอความเห็นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานที่รับผิดชอบ โดยจะต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก

สมศักดิ์ แก้วสุทธิ (2548) ได้กำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ โดยให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยมีใจความสำคัญคือ ตามที่มีการถ่ายโอนภารกิจการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมาให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ ก็ได้ส่งต่อการดำเนินการให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้ 1) การตรวจสอบคุณสมบัติผู้มีสิทธิ 2) การพิจารณารับเงินสงเคราะห์ 3) การจัดทำทะเบียนประวัติผู้มีสิทธิ 4) การเบิกจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.8 การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้เกิดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยมีใจความสำคัญในเรื่องกระบวนการรับฟังข้อเสนอในชุมชนท้องถิ่นผ่านการทำประชาคม ให้ความเห็นชอบร่างค่าใช้จ่ายงบประมาณ การดำเนินการกิจและกิจการ การตรวจสอบและการเรียกร้อง และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดใจความเกี่ยวกับ การให้บุคคลรวมตัวกันเป็นชุมชน ให้มีส่วนร่วมในการรักษาและบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นของตน ผ่านกระบวนการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.9 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

Putzl and Treib (2007, P91) ได้เสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำไปสู่การกำหนดแนวทางนโยบาย ประกอบด้วย

**3.9.1 รูปแบบ Top-down** เป็นการออกแบบกิจกรรมเพื่อให้เกิดการกำหนดแนวทางนโยบาย ตามรูปแบบของราชการส่วนกลาง โดยมีวัตถุประสงค์ตามที่ราชการส่วนกลางความคาดหวัง ซึ่งราชการส่วนกลางจะกำหนดแนวทางให้แก่ผู้ปฏิบัติและผู้รับผลประโยชน์จากนโยบาย

**3.9.2 รูปแบบ Bottom-up** เป็นการออกแบบกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากประชาชนในท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับการจัดกิจกรรมการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยที่ประชาชนได้มีส่วนเกี่ยวข้อง

### 3.10 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า (2557) กลไกการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

**3.10.1 การมีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้ง** คือสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมตามรูปแบบประชาธิปไตย

**3.10.2 สิทธิการถอดถอนคณะผู้บริหารท้องถิ่น** คือกระบวนการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอคำร้องถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

**3.10.3 การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น** ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประชาชนได้รับสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมการเสนอข้อบัญญัติโดยตรง

**3.10.4 การมีส่วนร่วมผ่านประชามติ** เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการด้วยการลงคะแนนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

**3.10.5 การมีส่วนร่วมการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เป็นแนวทางการตรวจสอบของประชาชนต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถประเมิณผลและสร้างข้อเรียกร้องตามกระบวนการความโปร่งใสและเป็นธรรม

ดังนั้นสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายตามหลักประชาธิปไตย ประชาชนต้องมีบทบาทและอิทธิพลในการมีส่วนกำหนดนโยบาย ภายใต้การเป็นผู้ออก

เสียงเลือกผู้แทน การเป็นผู้ร่วมเคลื่อนไหวทางการเมือง หรือการเป็นสมาชิกกลุ่มที่เรียกร้องต่อนโยบาย

### 3.11 ปัญหาการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2560) ได้เสนอแนวคิดปัญหาการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือความต้องการจัดสรรอำนาจการปกครองตนเองจากการรวมศูนย์อำนาจ ที่มีการบริหารจัดการในรูปแบบมาตรฐานเดียวกัน และมีโครงสร้างสายการบังคับบัญชาในการพิจารณาแนวทางนโยบายรัฐ ซึ่งหลักความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลายในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นด้านขนาดขององค์กร จำนวนประชากร หรือความสามารถในการจัดการ ดังนั้นปัญหาของการกระจายอำนาจในรูปแบบเดียวกัน จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาท้องถิ่นได้ในทุกองค์กร

นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ เป็นการกำหนดแนวทางนโยบายจากราชการส่วนกลางผ่านการมอบอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค และกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายทุกส่วนราชการ ซึ่งขณะเดียวกันกลไกการกำหนดแนวทางถูกกำหนดขึ้นจากผู้มีอำนาจสูงสุด

รศ.ดร.ภุชชญา วัฒนรุ่ง (ไม่ปรากฏ) ได้เสนอแนวคิดปัญหาการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ส่งผลให้เกิดการให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่น โดยสามารถบริหารจัดการและการปกครองตนเองมีดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจ เกิดขึ้นเฉพาะในส่วนที่เป็นอำนาจการปกครองเพียงเท่านั้น
2. การกระจายอำนาจ เป็นการสร้างหน่วยงานระดับท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการแผ่นดิน
3. การกระจายอำนาจตามกฎหมายเกณฑ์ที่สร้างขึ้นเองของประชาชนในท้องถิ่น อาจก่อให้เกิดขัดแย้งต่อการทำประโยชน์เพื่อชาติ
4. เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการกำกับดูแลจากส่วนกลาง

### 3.12 ข้อเสนอแนะการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วาสนา ยี่รงค์ (2563) การถ่ายโอนภารกิจ เป็นหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องมีหลักสำคัญ ดังต่อไปนี้

- 3.12.1 ภารกิจที่ถ่ายโอนจากราชการในทุกด้าน
- 3.12.2 งบประมาณ ตามสัดส่วนที่เหมาะสมกับหลักการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3.12.3 การปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

3.12.4 การถ่ายโอนบุคลากร เป็นการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนแก่ท้องถิ่น

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2557) การกระจายอำนาจในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงแก้ไขภารกิจเดิม เป็นการจัดการกำหนดกรอบความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถอย่างจำกัด โดยรัฐจะต้องทบทวนและปรับปรุงระเบียบในการควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่จำเป็นต้องออกไปเสียก่อน

2. การปกครองตนเอง คือ ราชการส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ของประเทศ โดยลดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคจากการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่แทนต่อการประสานนโยบายรัฐโดยตรง

3. จังหวัดปกครองตนเอง เป็นการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความเปลี่ยนแปลงของโลก โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานประสานความร่วมมือกับรัฐส่วนกลาง

4. ส่งเสริมการจัดนโยบายนรัฐ เป็นการส่งเสริมและกระตุ้นการเกิดขึ้นนโยบายนรัฐในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมมือกับภาคส่วนอื่น เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตามทรัพยากรของตน

บุญเกียรติ การะเวกพันธ์ และคณะ (2559) ได้กล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการ คือ การสร้างระบบการบริหารภาครัฐ ให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ อย่างเป็นธรรมและเกิดประสิทธิภาพสูง โดยจัดโครงสร้างราชการส่วนกลางให้มีลำดับชั้นบังคับบัญชาลดลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความรวดเร็วในการดำเนินนโยบายรัฐ อีกทั้งส่งเสริมให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายรัฐ ที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่

สำหรับข้อเสนอแนะในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ข้างต้น จะนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการ และเห็นคุณค่าจากการกำหนดแนวทางนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมการกระจายอำนาจที่เสมอภาคและเป็นธรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.13 การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะอนุกรรมการบริหารแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการถ่ายโอน

ภารกิจ มีหน้าที่พิจารณาการถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

#### 4. แนวคิดนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุไทย

##### 4.1 นโยบายสร้างหลักประกันรายได้

นโยบายสวัสดิการสังคมด้านการสร้างหลักประกันรายได้ เกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับประเด็นผู้สูงอายุ โดยต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุดังกล่าว จากมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการรองรับปัญหาผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความยากจนและการดำรงชีพ โดยเพิ่มโอกาสในการช่วยเหลือทางการเงิน ผ่านการจัดการในระดับภูมิภาคจากกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน ซึ่งจะดำเนินการตามวัตถุประสงค์การช่วยเหลือและการสงเคราะห์ให้ผู้สูงอายุได้รับเงินเดือน เดือนละ 200 บาท ตลอดชีพ จำนวน 183,880 คน โดยจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ตามรัฐมนตรีกำหนด และคณะกรรมการจากการพิจารณาระดับจังหวัด (กรมประชาสงเคราะห์, 2540)

แต่อย่างไรก็ตามจำนวนผู้ที่ต้องการการได้รับความช่วยเหลือก็ยังคงไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาสถานะทางเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ.2540 ซึ่งในวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบในการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านมาตรการเพิ่มการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ ประกอบกับหนังสือราชการกระทรวงมหาดไทยเรื่องการใช้จ่ายเงินอุดหนุนไปสนับสนุนการสงเคราะห์ โดยการช่วยเหลือเงินเพิ่มพิเศษในสถานะเศรษฐกิจถดถอยในการสงเคราะห์ผู้สูงอายุคนละ 100 บาท ต่อเดือน โดยการจ่ายชำระเป็นรายงวด ๆ งวดละ 3 เดือนในปีงบประมาณนั้น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว ก็ต้องใช้จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความประสงค์จะช่วยเหลือผู้สูงอายุเพิ่มเติมให้มากขึ้น สามารถสมทบงบประมาณดังกล่าวจากองค์กรได้

ในปี พ.ศ. 2544 การดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมดังกล่าวถูกถ่ายโอนภารกิจมาให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้พยายามผลักดันนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ โดยเข้าแถลงต่อประธานสภาในเรื่องการสร้าง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้กลุ่มผู้สูงอายุ โดยเน้นบทบาทของสถาบันทางสังคม ชุมชน และเครือข่ายในการคุ้มครองทางสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อเตรียมความ

พร้อมเข้าสู่วัยสูงอายุอย่างมั่นคง ซึ่งดำเนินการด้วยคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ<sup>8</sup> ประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่คอยส่งเสริมและเร่งรัดผลักดันการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับผู้สูงอายุผ่านกระบวนการทางกฎหมาย

ทำให้ต่อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เปลี่ยนรูปแบบการทำงานตามนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 หลังจากนั้นเมื่อเปลี่ยนสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็พยายามผลักดันการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ด้วยวิธีการเพิ่มกำลังซื้อภายในประเทศ สร้างสมดุลและความเข้มแข็งอย่างมีคุณภาพในระบบเศรษฐกิจ โดยจัดให้มีการเพิ่มเงินเบี้ยยังชีพลักษณะแบบขั้นบันได ดังนี้

ผู้สูงอายุ 60-69 ปี	จะได้รับเงินช่วยเหลือ 600 บาท
ผู้สูงอายุ 70-79 ปี	จะได้รับเงินช่วยเหลือ 700 บาท
ผู้สูงอายุ 80-89 ปี	จะได้รับเงินช่วยเหลือ 800 บาท
ผู้สูงอายุ 90 ปีขึ้นไป	จะได้รับเงินช่วยเหลือ 1,000 บาท

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการรับลงทะเบียนผู้มีสิทธิตามนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุของภาครัฐ และรายงานผลต่อสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอและจังหวัดให้ทราบ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวรายงานเข้ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2554)

#### 4.2 ปัญหานโยบายสร้างหลักประกันรายได้

การดำเนินการนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งต้องประสบกับอุทกภัยในพื้นที่ และปัญหาการใช้ระบบสารสนเทศในการจัดการฐานข้อมูล ทำให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ออกหนังสือทางราชการ ไว้สำหรับแนวทางในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัจจัยสำคัญในการดำเนินนโยบายสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการจัดสรรงบประมาณ เพราะหากจังหวัดแจ้งการจัดสรรงบประมาณมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการยืมเงินสะสมหรือจ่ายพ่วงไปก่อนจากมติของสภาท้องถิ่นและแจ้งผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการอนุมัติดังกล่าว และหากมีเงินเหลือจ่ายจากงบประมาณดังกล่าว จังหวัดยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งคืนภายใน 15 วันหลังจากได้รับการจัดสรรงบประมาณจากจังหวัด ต่อมากรมส่งเสริมฯ เล็งเห็นปัญหาในการดำเนินการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้อง

<sup>8</sup> อ้างในระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ.2552

กับประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>9</sup> จึงมีแนวทางการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ต้องคืนเงิน และให้ถือเป็นรายได้ของแผ่นดิน (กระทรวงมหาดไทย, 2556)

สำหรับกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจและหน้าที่การดำเนินการนโยบายสวัสดิการสังคมของภาครัฐให้สอดคล้องกับมติของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยกระทรวงมหาดไทยพยายามปรับปรุงและเพิ่มความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเห็นได้จากกระทรวงฯ ออกหนังสือราชการ เรื่องการตรวจสอบการดำเนินงานนโยบายสวัสดิการสังคม<sup>10</sup> เพราะสาเหตุจากหน่วยงานตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบต่อการดำเนินการดังกล่าว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจากหน่วยงานรัฐอื่นเสียก่อน ซึ่งขัดกับหลักการทำงานของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรูปแบบการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจากการประกาศขึ้นทะเบียนบัญชี เพื่อให้ชุมชนรับทราบและเรียกร้องหรือคัดค้านผู้มีสิทธิรายดังกล่าว ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำหนังสือทางราชการไปหาหรือแนวทางการปฏิบัติต่อกระทรวงมหาดไทย (กระทรวงมหาดไทย, 2559)

อีกหนึ่งปัญหาของนโยบายสวัสดิการสังคมดังกล่าว คือ การสร้างความเข้าใจในการช่วยเหลือประชาชน ซึ่งอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีเพียงการดำเนินการและการให้บริการช่วยเหลือ ตามขอบเขตแนวทางของกระทรวงฯ กำหนด ซึ่งขณะเดียวกันหากกรมส่งเสริมฯ ต้องการเปลี่ยนแปลงแนวทางนโยบายสวัสดิการสังคมดังกล่าว ก็จะต้องออกหนังสือทางราชการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกิดความถูกต้องและเหมาะสมของนโยบาย และให้อำนาจในการกำกับและควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4.3 นโยบายการสงเคราะห์ค่าจัดการศพตามประเพณี

นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในปี พ.ศ. 2557 โดยมีพลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้จัดทำนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุด้านการสงเคราะห์ในการช่วยเหลือเงินในการจัดการศพตามประเพณี ซึ่งบูรณาการร่วมกับกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ให้มีหน้าที่ตรวจสอบผู้สูงอายุที่มีความยากจนตามข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) ตามรูปแบบที่

<sup>9</sup> ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>10</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย เลขที่ มท 0891.3/03962 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2559



ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนด (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2557)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 นางระรินทิพย์ ศิโรรัตน์ อธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน รักษาการแทนอธิบดีกรมกิจการผู้สูงอายุ จัดทำคำสั่งกรมกิจการผู้สูงอายุ เรื่องการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน โดยอ้างถึงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ ในการสร้างความมรประสิทธิภาพ ความสะดวก และความรวดเร็ว (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2558)

ต่อมาในสมัยพลเอกอนันตพร กาญจนรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ปรับปรุงนโยบายสวัสดิการสังคมฯ โดยการออกระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยมาตรการทางบริหารสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2561 โดยกำหนดรายละเอียดผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กำหนดผู้มีอำนาจอนุมัติการให้การช่วยเหลือ และการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคม ซึ่งประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประจำจังหวัด
3. หัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัด
4. ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนหรือสถาบันการศึกษาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง
5. หัวหน้ากลุ่มงานภายในสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็น

เลขานุการ

โดยการติดตามผลและการตรวจสอบ รัฐมนตรีได้มอบอำนาจให้แก่ปลัดกระทรวงฯ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบจากกลุ่มงานของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อีกทั้งบูรณาการนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุร่วมกับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ในการสร้างข้อตกลงการจ่ายเงินอุดหนุนตามโครงการด้านการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุ ด้วยวิธีการโอนเงินผ่านธนาคารตามขอบเขตและอำนาจหน้าที่ และหากเกิดกรณีความผิดพลาดด้านการเงินดังกล่าว ก็ให้เป็นหน้าที่ของกรมกิจการผู้สูงอายุในฐานะส่วนราชการเจ้าของงบประมาณรับผิดชอบ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2561) ต่อมาในปี พ.ศ. 2562 ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี<sup>11</sup> ได้เปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีประจำกระทรวง คือ นายจุติ ไกรฤกษ์ สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ โดยได้ดำเนินการยกเลิกประกาศกระทรวงฯ และเปลี่ยนแปลง

<sup>11</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง รัฐมนตรีลาออก เล่มที่ 136 ตอนพิเศษ 118 ง วันที่ 10 พฤษภาคม 2562

อัตราเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุ รายละเอียดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ และการมอบอำนาจพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อนุมัติงบประมาณ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2563)

#### 4.4 นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

สำหรับนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2559 ได้ผ่านคณะรัฐมนตรีเห็นชอบโครงการตามนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการ National e-Payment ของภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนี้

1. เพื่อจัดทำฐานข้อมูลเชิงลึก ครบถ้วนและต่อเนื่อง
2. เพื่อออกบัตรสวัสดิการรัฐ
3. เพื่อประโยชน์ในการออกแบบนโยบายหรือมาตรการยกระดับประสิทธิภาพการจัดสวัสดิการสังคมและการช่วยเหลือรัฐ
4. เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน ซึ่งบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นตามบันทึกความร่วมมือ

โดยนายกรัฐมนตรีได้มอบอำนาจให้แก่ กรมบัญชีกลาง ในการจัดทำความร่วมมือกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ (สำนักงานปลัด กระทรวงการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง กรมสรรพากร ธนาคารแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร กรมการปกครอง กรมที่ดิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย) โดยจัดตั้งหน่วยรับลงทะเบียน 5 หน่วยงาน ได้แก่ ธ.ก.ส ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย และสำนักงานคลังจังหวัดและผู้ลงทะเบียน จะต้องให้ข้อมูลเชิงลึกตามฐานข้อมูลภาครัฐจากกรมส่งเสริมการเกษตร กรมปศุสัตว์ กรมประมง กรมการแพทย์ กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ลงในแบบฟอร์มที่โครงการกำหนด และต้องยินยอมในการเปิดเผยและตรวจสอบข้อมูลจากภาครัฐ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาสิทธิตามโครงการรัฐ (กระทรวงการคลัง, 2560)

นโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุดังกล่าว มีลักษณะการช่วยเหลือด้านสวัสดิการและบริการพื้นฐานของภาครัฐ และเป็นนโยบายรัฐที่จัดทำเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและภายใต้ความต้องการของประชาชน ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ความซ้ำซ้อนและการจัดการระบบการช่วยเหลือในระยะยาว บุคลากรของหน่วยงานรัฐในพื้นที่ท้องถิ่นไม่สามารถวิเคราะห์หรือพิจารณาคุณสมบัติตามความเหมาะสมในการช่วยเหลือได้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ได้หรือ<sup>12</sup> ในเรื่องเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของสิทธิที่เกิดขึ้นจากนโยบายสวัสดิการสังคมดังกล่าว ส่งผลให้หน่วยงานรับผิดชอบต้องหารือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มติในการช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในพื้นที่ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2561)

นโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุภายใต้กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ด้านการช่วยเหลือการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุให้เหมาะสม ได้จัดทำข้อตกลงการใช้จ่ายเงินตามนโยบายฯ โดยอ้างอิงหลักเกณฑ์กับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ และประชาสัมพันธ์นโยบายสวัสดิการฯ ดังกล่าวผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ให้ประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในดำเนินการตามงบประมาณสนับสนุน

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจส่งรายละเอียดแผนงาน ให้แก่กรมกิจการผู้สูงอายุ ผ่านพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หลังจากนั้นกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณก็ดำเนินการภายใต้องค์กรดังกล่าวนี้ เมื่อการพิจารณาเห็นชอบ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็จะทำหนังสือทางราชการ แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการภายใน 30 วัน หลังจากรับงบประมาณ (กรมบัญชีกลาง, 2562)

นโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุด้านการสงเคราะห์การจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนการสงเคราะห์สำหรับการจัดการศพตามประเพณี โดยได้กำหนดเงื่อนไขของนโยบายฯ ให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในครัวเรือนยากจนตามข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เงื่อนไขดังกล่าวอยู่ภายใต้นโยบายฯ จากคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ซึ่งนโยบายกรมการพัฒนาชุมชน ประกอบด้วย (กรมพัฒนาชุมชน, 2563)

1. โครงการประชุมคณะทำงาน
2. โครงการประชุมเจ้าหน้าที่จัดเก็บข้อมูลระดับอำเภอ
3. โครงการประชุมผู้จัดเก็บข้อมูล
4. โครงการฝึกอบรมผู้บันทึกข้อมูล
5. โครงการเบิกจ่ายค่าจัดเก็บและบันทึกประมวลผลข้อมูล
6. โครงการตรวจสอบคุณภาพการจัดเก็บ
7. โครงการรณรงค์และเผยแพร่ข้อมูล
8. โครงการใช้ประโยชน์จากข้อมูล

<sup>12</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “เรื่อง หารือคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ,” 23 มีนาคม 2561.

#### 4.5 เปรียบเทียบนโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ

ตามฐานข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งประเทศไทยพบว่า ประเทศไทยจะมีสัดส่วนผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2560 คิดเป็นร้อยละ 17 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และในปี พ.ศ. 2564 จะมีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20 และเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจนในปี พ.ศ. 2574 จะมีสัดส่วนผู้สูงอายุสูงถึงร้อยละ 30 ของประชากรทั้งหมด เนื่องจากว่าผู้สูงอายุในปัจจุบัน คือ ประชากร Gen b (Baby Boomer Generation) ที่เคยเป็นฐานกำลังผลิตสำคัญในอดีต ส่งผลให้ประชากรกลุ่มดังกล่าว กำลังก้าวเข้าสู่ผู้สูงอายุอย่างพร้อมเพียงกัน ตามการเปลี่ยนแปลงของโลก เช่นเดียวกับในต่างประเทศ ผู้สูงอายุจะมีอายุเฉลี่ยสูงขึ้น และมีการดำรงชีวิตอยู่มากขึ้น ในทางกลับกันปัญหาที่ตามมา คือ ด้านสุขภาพและสภาพความเป็นอยู่ในการดำรงชีพ เนื่องจากสภาพความเปลี่ยนแปลงสังคมผู้สูงอายุเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และมีวัยทำงานลดลง อีกทั้งแบกรับภาระการดูแลที่มากขึ้น การวางแผนดำรงชีพของผู้สูงอายุจึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลให้ความสำคัญ โดยภาครัฐต้องปรับตัวเพื่อสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เกิดขึ้น (สำนักงานสถิติแห่งประเทศไทย, 2562)

ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการออกนโยบายสวัสดิการสังคมด้านหลักประกันรายได้ โดยให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบดำเนินการ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้กำหนดแนวทางและขั้นตอนในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ เช่น หมวด 2 ขั้นตอนการยื่นขอ ข้อ 7 มีใจความว่า ภายในเดือนพฤศจิกายนของทุกปี ให้ผู้สูงอายุสามารถลงทะเบียนและยื่นคำขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุด้วยตนเองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 3 การตรวจสอบและจัดทำทะเบียนประวัติผู้มีสิทธิ มีใจความว่า หลังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับคำร้องขอขึ้นทะเบียนรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ต้องรายงานผลต่อจังหวัด เพื่อให้จังหวัดแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินตามแบบกระทรวงมหาดไทยกำหนด ไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อใช้ในการเป็นข้อมูลการขอตั้งงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป แผนนโยบายดังกล่าวของราชการส่วนกลางได้ดำเนินการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม โดยมอบการกำกับดูแลผ่านการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในการตรวจสอบและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ กระทรวงมหาดไทย, 2552)

ในขณะที่นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุในประเทศฮ่องกง ถูกดำเนินการภายใต้การบริหารงานของราชการส่วนกลาง โดยกระทรวงสวัสดิการสังคม (Social Welfare Department) จะมุ่งเน้นงานด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุด้านการดูแลผู้สูงอายุในชุมชน โดยการจัดตั้งศูนย์ดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ในชุมชน ซึ่งจะให้บริการในด้านการให้คำปรึกษา ฝึกกิจกรรมสุขภาพ การพยาบาล และการจัดหาผู้ดูแลผู้สูงอายุ อีกทั้งยังมีการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือการดูแลผู้สูงอายุจากการ

ขยายตัวของจำนวนผู้สูงอายุ ภายใต้การจัดการขององค์กรเอกชน เพื่อเป็นการลดปัญหาการเข้าถึงบริการภาครัฐที่ไม่สมดุล

และประเทศออสเตรเลีย มีรูปแบบการปกครองระดับมลรัฐ ที่จะให้ในแต่ละมลรัฐได้พยายามจะนำเสนอและดำเนินนโยบายเพื่อสวัสดิการสังคมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมมือกับภาคีเครือข่ายในการสนับสนุนทางด้านบุคลากรและงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดกิจกรรมหรือโครงการด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ ภายใต้การกำกับดูแลของโรงพยาบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของประเทศแคนาดา มีลักษณะการปกครองรูปแบบสหพันธรัฐ โดยหน่วยงานราชการส่วนกลางจัดสรรงบประมาณจากภาษีเงินได้ ภาษีบุคคล และภาษีท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาบริหารจัดการนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ภายใต้ 7 แนวทาง ดังนี้

1. การดูแลสุขภาพ
2. การดูแลที่พักอาศัย
3. การช่วยเหลือระบบขนส่ง
4. หลักประกันรายได้
5. การอำนวยความสะดวกพิเศษ
6. ความมั่นคง
7. การให้บริการอื่น ๆ

และนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศสวีเดน มุ่งเน้นไปที่การดูแลสุขภาพมั่นคงขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต โดยระยะแรกภาครัฐกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมและครอบคลุม โดยให้ความรับผิดชอบแก่ราชการส่วนภูมิภาค ระดับมณฑล ในการบริหารจัดการกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล หลังจากนั้นเกิดการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ได้ถ่ายโอนภารกิจรับผิดชอบและกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ในการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมอย่างอิสระ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุตามเช่นเดียวกับหน่วยงานส่วนภูมิภาคเดิม (มณฑล) อีกทั้งยังเพิ่มประสิทธิภาพความรับผิดชอบในการช่วยเหลือทางการแพทย์ในรูปแบบเฉพาะทางมากขึ้น ซึ่งราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองยังทำข้อตกลงร่วมกันในเรื่องของการเข้าพักรักษาพยาบาล ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลค่าใช้จ่ายเมื่อผู้เข้ารับบริการยังคงอยู่ในโรงพยาบาลของรัฐ เนื่องด้วยความต้องการของรัฐบาล คือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมสวัสดิการสังคมในบริเวณที่พักอาศัยในท้องถิ่นของตน โดยได้คิดวิธีการออกแบบการ

ช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บริการการส่งอาหาร บริการการแจ้งเตือน ศูนย์สุขภาพ เป็นต้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลจากการดูแลของโรงพยาบาล

ในประเทศฝรั่งเศส นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุมุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ โดยรัฐบาลกลางถ่ายโอนอำนาจในเรื่องที่สำคัญ เช่น การช่วยเหลือด้านสาธารณสุข ด้านสังคม และการสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ โดยรัฐบาลกลางจะพัฒนาและปรับปรุงข้อกำหนดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานได้อย่างเท่าเทียม รวมไปถึงการสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการส่งต่อความช่วยเหลือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุที่สำคัญ ด้านสวัสดิการเงินเบี้ยเลี้ยงหรือเงินช่วยเหลือ เป็นการสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่มีหลักเกณฑ์และคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยการกำหนดอัตราความช่วยเหลือตามเกณฑ์พิจารณาจากสภาพความเป็นอยู่จริง ด้านสวัสดิการที่พักอาศัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ความช่วยเหลือด้านสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการใช้ชีวิต และยังสามารถยื่นเรื่องเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญได้เข้ามาดูแลอย่างใกล้ชิด และยังดำเนินการจัดหาสถานที่สำหรับผู้ยากไร้ในการรับประทานอาหารเพื่อการยังชีพ หรือการบริการส่งอาหารให้ผู้สูงอายุภายในที่พักของตน จากการซื้อบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ ประเทศญี่ปุ่น ได้เสนอนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2504 ที่เล็งเห็นความสำคัญของการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยประเทศญี่ปุ่นได้จัดทำระบบบริการสังคมที่ครอบคลุม ตั้งแต่ด้านสาธารณสุข ด้านการดำรงชีพ ด้านความปลอดภัยในชีวิต ซึ่งกลไกของนโยบายสวัสดิการสังคมของประเทศญี่ปุ่นถูกกำหนดแนวทางโดยรัฐ มอบอำนาจหน้าที่ให้ทั้งราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับภาคประชาชน อีกทั้งการกำหนดแนวทางของนโยบายสวัสดิการสังคมยังถูกปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับประชาชน ตัวอย่างเช่น ด้านการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุ ถูกปรับนโยบายที่มุ่งการจัดสวัสดิการด้านอื่นแทน<sup>13</sup> เช่น การจัดหาอาหารเพื่อสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ การสร้างพื้นที่สาธารณะสำหรับการออกกำลังกาย การมอบอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุขและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการเพิ่มความรู้ด้านการดูแลผู้สูงอายุ การบูรณาแผนงานด้านสาธารณสุขและงานบริการด้านที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุให้เหมาะสม การส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดทำบริการด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุเกี่ยวกับสถานดูแลผู้สูงอายุ การกำหนดแนวทางนโยบายสวัสดิการระหว่างประเทศโดยการรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทนความขาดแคลนวัยแรงงาน เป็น

<sup>13</sup> สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ ประเทศญี่ปุ่น, วิกิพัฒนาการระบบประกันสังคมผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น

ต้นการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงเตรียมความพร้อมจากมาตรการการช่วยเหลือและการจัดสวัสดิการสังคม ให้เป็นวาระสำคัญแห่งชาติ โดยให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จังหวัดและเทศบาล) ในการได้รับการถ่ายโอนภารกิจรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในปี ค.ศ. 1986 อีกทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางพยายามกำหนดกรอบแผนงานด้านการแก้ไขปัญหาสวัสดิการสังคมเพื่อความเท่าเทียมของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ มีใจความว่า ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับบริการสวัสดิการ และกำหนดรูปแบบการช่วยเหลือเฉพาะในท้องถิ่น

ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งจะกำหนดกรอบหน้าที่ที่ต้องทำเอาไว้ โดยในประเด็นผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องให้การส่งเสริมและสนับสนุนสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในพื้นที่

ภารกิจการช่วยเหลือผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการในฐานะนิติบุคคล เรื่องการจัดตั้งกิจการฌาปนกิจสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือและการสงเคราะห์ค่าจัดการศพของสมาชิกที่เสียชีวิต โดยยึดตามพระราชบัญญัติฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถดำเนินงานและบริหารจัดการระบบประกันสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุในท้องถิ่น จากกองทุนหลักประกันสุขภาพภายใต้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 โดยมีใจความสำคัญเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการกองทุน เพื่อเสริมสร้างสุขภาพและการป้องกันโรคและการฟื้นฟูสมรรถภาพในการจัดบริการขั้นแรกในระดับพื้นที่ โดยลักษณะของเงินงบประมาณดังกล่าวเกิดขึ้นจากการจัดสรรจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและเงินสทบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี จัดทำกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ และการให้บริการผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟู โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีเป็นผู้ประสานหน่วยงาน องค์กร และภาคีเครือข่ายในพื้นที่ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมตามความจำเป็นแก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ที่จำเป็นเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีหลายแห่ง จัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้สูงอายุในพื้นที่มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และเป็นการเพิ่มพูน

ทักษะในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจะจัดตั้งขึ้นในบริเวณของอาคารสำนักงานเก่าที่ไม่ได้ใช้แล้ว หรือในบางแห่งก็จัดตั้งภายใต้ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุในหน่วยงานนั้น

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จินดารัตน์ โพธิ์นอก (2558) สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษาการค้นคว้าอิสระเรื่อง การนำนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพไปปฏิบัติ กรณีธรรมนูญสุขภาพเฉพาะพื้นที่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมสนับสนุนให้การนำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพเฉพาะพื้นที่ไปสู่การปฏิบัติ และศึกษาผลการดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพเฉพาะพื้นที่ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการ 1. การรวบรวมข้อมูลเอกสาร 2. การสัมภาษณ์บุคคลเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้กำหนดนโยบาย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ นโยบาย และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลการศึกษาพบว่า วิถีชีวิตของประชาชนในอำเภอสูงเม่น มีความเป็นวิถีชีวิตคนเมืองและวิถีชีวิตชนบท ซึ่งมีปัญหาสุขภาพจากพฤติกรรมของผู้คน และได้ถูกกำหนดนโยบายจากส่วนกลางเพื่อแก้ปัญหาทำให้โรงพยาบาลอำเภอ ซึ่งทางอำเภอร่วมกันจัดทำแผนแม่บทด้านสุขภาพระดับอำเภอให้สอดคล้องกับธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ โดยมีประเด็นสุขภาพเรื่อง 1. สุขภาวะ 2. ปัจจัยคุกคามสุขภาพ 3. การส่งเสริมสุขภาพ 4. การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ต่อมาหลังมีการประกาศใช้แผนธรรมนูญสุขภาพอำเภอ ก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้นที่สำนักงานสาธารณสุขอำเภอโดยมีประธานคือ นายอำเภอ เพื่อให้สอดคล้องกับการประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำ MOU ร่วมกับหน่วยงานอื่น ปัจจัยที่ทำให้ธรรมนูญสุขภาพอำเภอถูกนำไปปฏิบัติ คือ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลสูงเม่น มีภาวะผู้นำและเปิดโอกาสลูกน้องมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ อีกทั้งยังสร้างแรงจูงใจในปฏิบัติหน้าที่โดยการให้เงินค่าตอบแทนและให้ลงพื้นที่เพื่อบริการประชาชนอย่างใกล้ชิด โดยยังแบ่งงานความรับผิดชอบให้กับลูกน้องที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และส่วนสำคัญคือได้เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มอสม. ชมรมผู้สูงอายุเข้ามากำหนดนโยบายเพื่อนำไปใช้ แต่นั่นก็ไม่สามารถทำให้ทุกตำบลในอำเภอสูงเม่นได้ปฏิบัติตามอย่างเป็นรูปธรรม จากการศึกษา เรื่องการนำนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพไปปฏิบัติ กรณีธรรมนูญสุขภาพเฉพาะพื้นที่พบว่า การใช้แนวคิดและทฤษฎีมีมากพอสมควร แต่การนำเสนอการนำธรรมนูญระดับพื้นที่ไปใช้ตามข้อมูลการสัมภาษณ์ยังไม่มีหลากหลาย

ณัฐชัชธร เดชสิทธิ์บุลพร (2557) สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร ได้ศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่อง คุณภาพชีวิตและความต้องการสนับสนุนสวัสดิการด้านสุขภาพของผู้สูงอายุในชุมชนสามตำบล จังหวัดนครปฐม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา



คุณภาพชีวิตด้านสุขภาพของผู้สูงอายุในชุมชนสามตำบล จังหวัดนครปฐม และเพื่อศึกษาความต้องการสนับสนุนสวัสดิการด้านสุขภาพของผู้สูงอายุในชุมชนสามตำบล จังหวัดนครปฐม โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง ผลการศึกษาพบว่า ผู้สูงอายุของชุมชนทั้งสามตำบล จังหวัดนครปฐม มีพฤติกรรมด้านการดูแลสุขภาพทางการโภชนาการในการเลือกรับประทานอาหารและประกอบอาหารเองเป็นหลัก อีกทั้งยังให้ความสำคัญในการออกกำลังกายและการพักผ่อนในช่วงเวลากลางวัน ซึ่งในเรื่องของการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุจะเลือกซื้อยาเพื่อรับประทานเองหรือเข้ารับการรักษาที่สถานพยาบาลใกล้บ้านเท่านั้น ในขณะที่ด้านการเข้าถึงสวัสดิการด้านสุขภาพ เทศบาลนครนครปฐมจะมีหน้าที่รับผิดชอบในงานด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุโดยตรง ซึ่งมีลักษณะการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดกิจกรรมตามนโยบายของรัฐจะต้องอาศัยงบประมาณสนับสนุนจากทางภาครัฐ เทศบาลนครนครปฐมจึงประสานการทำงานร่วมกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) สภากาชาดไทย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องของความต้องการสวัสดิการด้านสุขภาพของชุมชนทั้งสามตำบล คือ 1. บริการรถรับส่งไปสถานพยาบาล 2. หน่วยบริการสาธารณสุขเคลื่อนที่ 3. ประชาสัมพันธ์เสียงตามสาย 4. จำนวนศูนย์บริการสาธารณสุขเพิ่มขึ้น 5. การเชื่อมระบบบริการสาธารณสุขที่สามารถใช้บริการจากสถานที่ใดก็ได้ 6. จัดตั้งกองทุนเงินออมผู้สูงอายุ จากการศึกษาคุณภาพชีวิตและความต้องการสนับสนุนสวัสดิการด้านสุขภาพของผู้สูงอายุในชุมชนสามตำบล จังหวัดนครปฐม มีสรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับผู้สูงอายุด้านสุขภาพกระชับ ทำให้ไม่สามารถเข้าใจลักษณะเฉพาะของผู้สูงอายุในชุมชนสามตำบล และในส่วนของทบทวนวรรณกรรมด้านสวัสดิการด้านสุขภาพมีเนื้อหาที่เป็นเชิงลึก ทำให้ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน

วิชิตร์ แสงทองล้วน (2559) หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) รุ่นที่ 60 ได้ศึกษาวิจัยลักษณะวิชาการเมืองเรื่อง แนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานของภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด เพื่อวิเคราะห์ผลการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐให้กำหนดเป็นรูปแบบหรือแนวทางมาตรฐานสำหรับการดำเนินงาน และเสนอแนะแนวทางการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัด รวมทั้งกลไกการดำเนินงานที่จะมาเสริมให้เกิดผลอย่างเป็นธรรม โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจากแหล่งข้อมูลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์ผู้บริหารจังหวัดและหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด ผลการศึกษาพบว่าการบูรณาการภารกิจของรัฐในเชิงพื้นที่เกิดขึ้นจาก 1. การศึกษาประเด็นปัญหาการพัฒนาในระดับจังหวัด 2. การทำแผนพัฒนาจากแต่ละหน่วยงาน 3. การทำข้อตกลงในการขับเคลื่อนแผนงานของตนตามรูปแบบจังหวัด 4. การจัดทำเวที

ถอดบทเรียนและการตรวจสอบจากผู้ตรวจราชการ ซึ่งหน่วยงานระดับพื้นที่อย่างเทศบาล จะต้องศึกษาข้อกฎหมายและเข้าใจถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาให้เกิดผล และต้องให้กระทรวงมหาดไทย สนับสนุนการบูรณาการระหว่างภาคส่วนอื่น ๆ ให้ดำเนินการร่วมกันได้ อีกทั้งปัญหาของการ ดำเนินการบริการประชาชนเกิดความล่าช้า ทำให้จะต้องมอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนปัจจัยความสำเร็จในการบูรณาการดำเนินงานก็จะเกิดขึ้นได้จากการกำหนด ช่วงเวลาและการประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสม โดยจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรภายใน สำนักงานดังกล่าวนั้น และกำหนดทิศทางการพัฒนาจะเป็นไปตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่อย่าง แตกต่างกันไป ภาครัฐจะต้องบูรณาการร่วมกันกับภาคเอกชนเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้ได้ อย่างคุ้มค่า จากการศึกษาแนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานของภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด พบว่าผลการศึกษาที่เกิดขึ้นเป็นลักษณะมุมมองการทำงาน ของราชการส่วนกลางเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถเข้าใจความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน พื้นที่นั้นได้ และข้อมูลบทที่ 2 มีการใช้ข้อมูลข้อกฎหมายและระเบียบข้อกำหนดที่ชัดเจนและครบถ้วน อีกทั้งการเลือกใช้ภาพประกอบที่เป็นการสื่อสารอย่างเข้าใจง่าย

ศุภวจี ภาษิตานนท์ (2560) สาขาวิชาการบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ คณะ รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษาการค้นคว้าอิสระเรื่อง การจัดสวัสดิการสังคมด้าน สุขภาพสำหรับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษา เขตบางแค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการ จัดสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุของเขตบางแค เพื่อวิเคราะห์ความเพียงพอ การตอบสนอง การเข้าถึง และประสิทธิภาพในการจัดสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุของเขต บางแค และเพื่อเสนอแนะการจัดสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุของเขตบางแค โดยใช้ วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจากเอกสาร บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ กลุ่มเป้าหมายผู้สูงอายุ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบ บังเอิญเพื่อหาข้อมูลข้อเท็จจริง ผลการศึกษาพบว่าราชการส่วนกลางโดยกระทรวงสาธารณสุขเป็น หน่วยงานหลักในการดำเนินการเรื่องส่งเสริมสุขภาพของประชาชน โดยได้กำหนดรูปแบบขึ้นไว้ให้ หน่วยงานในสังกัดรับผิดชอบและดูแล ในขณะที่การจัดสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพของผู้สูงอายุใน กรุงเทพมหานครถูกจัดทำขึ้นภายใต้แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุกรุงเทพมหานคร เขตบางแคมี จำนวนของโรงพยาบาลภายใต้กระทรวงสาธารณสุขเพียงหนึ่งแห่ง และมีสถานสงเคราะห์ภายใต้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อีกหนึ่งแห่งเท่านั้น ทำให้ประชากรส่วนใหญ่ไม่ สามารถเข้าถึงการใช้บริการได้อย่างเพียงพอ กรุงเทพมหานครจึงมอบหมายงานด้านสวัสดิการสังคม ด้านสุขภาพให้แก่ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ และฝ่าย พัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคมได้รับผิดชอบงาน ในส่วนของความต้องการผู้สูงอายุของเขตบางแค ต้องการให้มีศูนย์บริการสาธารณสุขที่มีบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทาง และมีอาสาสมัครชุมชนร่วม

เยี่ยมบ้านผู้สูงอายุเป็นประจำ และต้องการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุเฉพาะกลุ่มขึ้นเพื่อสร้างกิจกรรมตามความสนใจของผู้สูงอายุ ส่วนปัญหาการทำงานที่เกิดขึ้นของกรุงเทพมหานครจากราชราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คือการกำหนดหน้าที่บริการสาธารณะไว้ให้แก่กรุงเทพมหานคร และกำหนดราชการส่วนกลางเป็นผู้จัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนจากการจัดสรรภาษีไว้ จากการศึกษาการจัดสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษา เขตบางแค พบว่าข้อมูลงานวิจัยมีการตีความกรุงเทพมหานครเป็นหนึ่งในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบงานเทียบเท่ากับหน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งมีมุมมองการทำงานที่ชัดเจนเข้าใจบริบทของพื้นที่มากกว่าหน่วยงานอื่น ทำให้ปัญหาของการจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าวถูกคิดและวิเคราะห์ เพื่อพัฒนาตามบทบาทหน้าที่ของบุคลากรกรุงเทพมหานครเพิ่มเติมขึ้น อีกทั้งผู้วิจัยนำเสนอข้อมูลงานวิจัยต่างประเทศได้อย่างชัดเจนและครอบคลุมประเด็นที่ทำการศึกษา

สมชาย สาโรวาท (2556) สื่อสารการเมือง วิทยาลัยสื่อสารการเมือง มหาวิทยาลัยเกริก ได้ศึกษาดัชนีชี้วัดเรื่อง การนำนโยบายประชานิยมมาใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554: ศึกษากรณีของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการผลิตและการสื่อสารนโยบายประชานิยมของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย ในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 และศึกษาว่านโยบายประชานิยมของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยมีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างไร และศึกษาถึงปัจจัยสำคัญอื่นที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ประเภทการวิจัยเอกสาร โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเชิงอุปนัย ผลการศึกษาพบว่าในปี พ.ศ. 2544 พรรคการเมืองของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้จัดตั้งขึ้นมาเข้าสู่การแข่งขันการเลือกตั้ง โดยการรวบรวมกลุ่มทางการเมืองที่หลากหลาย ซึ่งได้ประกาศนโยบายหาเสียง “คิดใหม่ ทำใหม่” โดยใช้วิธีการทางธุรกิจและการตลาดมาประยุกต์ใช้ในการหาเสียง ต่อมาเมื่อพรรคการเมืองครบวาระ 4 ปี ผลงานของนโยบายประชานิยมที่หาเสียงถูกดำเนินการจนได้รับผลสำเร็จในหลายโครงการ เพราะผู้รับผลประโยชน์เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศหรือในระดับ “รากหญ้า” แต่นั่นก็ทำให้การบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีจุดบอดตามมาหลายประการ 1. เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มธุรกิจในเครือของรัฐบาล 2. การผูกขาดทางธุรกิจของโครงการรัฐ 3. การเพิ่มต้นทุนการประกอบธุรกิจของโครงการรัฐ 4. การทุจริตเชิงนโยบาย 5. การแทรกแซงอำนาจทางการเมืองของข้าราชการ ตำรวจ และพลเรือน 6. ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ 7. ความแตกแยกทางสังคม 8. การไม่ให้ความสำคัญต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จนทำให้เกิดการชุมนุมประท้วงกลุ่มใหญ่และเกิดจลาจลในคืนวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ขึ้น ส่งผลทำให้คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) อ่างการทำให้รัฐประหารขึ้นจากสาเหตุ

1. ความขัดแย้ง 2. การทุจริต 3. องค์กรอิสระขาดอิสระ 4. หมิ่นเหม่ต่อพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งในท้ายที่สุดหลังจากเหตุการณ์สงบลงหลาย ๆ พรรคการเมืองเลือกใช้นโยบายประชานิยมหาเสียงกันเป็นอย่างมาก เพราะสืบเนื่องจากพิษวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปีที่ผ่านมา พรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นรากฐานจากพรรคไทยรักไทยเดิมยังชูนโยบายเน้นไปที่กลุ่มคนรากหญ้า และเพิ่มกลุ่มคนรุ่นใหม่ในกรุงเทพมหานคร โดยมีแคมเปญหาเสียงว่า “เดินหน้าต่อไป ด้วยนโยบายเพื่อประชาชน” จากการศึกษาการนำนโยบายประชานิยมมาใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554: ศึกษากรณีของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย พบว่าผู้วิจัยเลือกแสดงข้อมูลพรรคประชาธิปัตย์ในการหาเสียงเลือกตั้งไม่เท่ากับข้อมูลพรรคเพื่อไทย และข้อมูลงานวิจัยมีการจัดระบบฐานข้อมูลและการเรียบเรียงที่ครบถ้วนสมบูรณ์



## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษากลไกรรัฐส่วนกลางในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีลักษณะงานวิจัยเชิงคุณภาพ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นกระบวนการแสวงหาความรู้จากฐานคติบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดแนวทางและการเลือกปฏิบัติ ต่อนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ รวมถึงการหาแนวทางข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รายละเอียดในการดำเนินการมีดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
2. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การวิเคราะห์ข้อมูล

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษากลไกรรัฐส่วนกลางในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็นกลุ่มดังนี้

**1.1 กลุ่มผู้กำหนดและรับนโยบาย** เป็นข้อมูลจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของราชการส่วนกลาง เพื่อให้ได้ข้อมูลของการกำหนดนโยบาย การสร้างข้อกำหนดหรือแนวทาง โดยสัมภาษณ์จากบุคลากรสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี บุคลากรสำนักงานคลังจังหวัดอุบลราชธานี และบุคลากรสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 5 คน

**1.2 กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** เป็นข้อมูลจากบุคคลที่ได้นำนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐไปปฏิบัติตามแนวทางของราชการ และมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้รับผลประโยชน์ตามสิทธิของผู้สูงอายุตามโครงการของรัฐ เพื่อให้ได้ทราบแนวทางการปฏิบัติ ปัญหาในการปฏิบัติและข้อเสนอแนะ โดยสัมภาษณ์จากบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี เทศบาลตำบลขามใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลคำไฮใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนมดแดง

และตัวแทนชมรมนักพัฒนาชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย จังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 6 คน

**1.3 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการได้รับสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของภาครัฐ** เพื่อให้ได้ข้อมูลในการได้รับสิทธิสวัสดิการและปัญหาจากการมีส่วนร่วมกับสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของรัฐ และแนวทางการความต้องการในการเข้าถึงสวัสดิการสังคม โดยสัมภาษณ์จากผู้แทนผู้สูงอายุและผู้ดูแลผู้สูงอายุเขตจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 6 คน

## 2. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษารุ่นนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยเลือกใช้เครื่องมือการวิจัยที่สำคัญ ในกระบวนการเก็บข้อมูลให้ได้ครบถ้วนถูกต้องตามวัตถุประสงค์ โดยใช้แบบสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ ซึ่งผู้วิจัยเลือกใช้แนวทางคำถามการสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลผู้ให้สัมภาษณ์เป็นหลัก โดยเป็นลักษณะคำถามแบบปลายเปิด เพื่อให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและอิสระจากการให้ข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางในการตั้งคำถามจากการศึกษาวิจัยตามแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยเลือกใช้รูปแบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi - structured Interview) ที่มีการจัดเอกสารการสัมภาษณ์ โดยให้อิสระในการถามตอบและเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม ทั้งนี้ผู้วิจัยยังเลือกใช้วิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วมจากผู้ถูกสังเกตการณ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลงานวิจัย

ผู้วิจัยทำหน้าที่ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยมีองค์ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับงานวิจัยต่อการสัมภาษณ์ และผู้วิจัยรับฟังข้อมูลวิจัยจากผู้ให้ข้อมูลหลักตามกระบวนการสร้างปฏิสัมพันธ์อันดีต่อผู้ให้ข้อมูลวิจัย

## 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

**3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร** เป็นการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเอกสารทางราชการ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย เช่น หนังสือสั่งการ ระเบียบ รายละเอียดโครงการ หนังสือชักชวน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบการศึกษาข้อมูลและการวิเคราะห์ตามแนวทางการงานวิจัย

**3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์** โดยวิธีการสัมภาษณ์จากบุคคลที่ให้ข้อมูลสำคัญ โดยมีขั้นตอนดังนี้

**3.2.1 การจัดทำหนังสือทางราชการขอความร่วมมือในการให้ข้อมูล** จากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี สำนักงานคลังจังหวัดอุบลราชธานี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

**3.2.2 ผู้วิจัยดำเนินการติดต่อบุคลากรหรือผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** เพื่อขอความร่วมมือในการประสานการจัดเก็บข้อมูล

**3.2.3 ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล** จากสัมภาษณ์บุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่สามารถใช้ประกอบการศึกษางานวิจัย

**3.2.4 ตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของการรวบรวมข้อมูล** เพื่อนำมาตีความและพรรณนาต่อผลการศึกษางานวิจัย

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูล โดยจะนำข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์และข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง นำมาวิเคราะห์วิจัยเชิงคุณภาพโดยวิธีการตีความและพรรณนา เพื่อให้สามารถดำเนินการวิเคราะห์และพิจารณา กลไกของรัฐในการกำหนดแนวทางนโยบายและแนวทางการปฏิบัตินโยบาย สู่การสรุปผลการศึกษาเพื่อสร้างข้อเสนอแนะ โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- 4.1 จัดแยกประเภทข้อมูลตามโครงการภายใต้นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ
- 4.2 ทำการตีความและวิเคราะห์ข้อมูลจากผลการศึกษา โดยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย
- 4.3 นำเสนอผลการวิเคราะห์ ผ่านการแสดงรายละเอียดผลการศึกษางานวิจัย
- 4.4 ตรวจสอบผลการวิเคราะห์ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความถูกต้อง

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

การวิจัยกลไกรัฐส่วนกลางในการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ผู้วิจัยศึกษาโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi – structured Interview) ในประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ จังหวัดอุบลราชธานี โดยคัดเลือกจากผู้แทนกลุ่มผู้สูงอายุจังหวัดอุบลราชธานี ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่ได้จากเอกสารต่าง ๆ โดยเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลได้ดังต่อไปนี้

#### 1. พัฒนาการการกำหนดและการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

ผลจากการศึกษาพัฒนาการการกำหนดและการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ จังหวัดอุบลราชธานี มีรายละเอียดดังนี้

เมื่อปี พ.ศ. 2541 นายทักษิณ ชินวัตร ได้ก่อตั้งพรรคไทยรักไทย ซึ่งในช่วงก่อนการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 ได้มีกลุ่มนักการเมืองพยายามเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคเป็นจำนวนมาก จนทำให้พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ จึงทำให้เกิดนโยบายหาเสียงด้านเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนใหญ่ของประชาชน อาทิเช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งหลังจากการได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายทักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. 2546 ได้ออกพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยมีรายละเอียดถึงการจัดทำกองทุนผู้สูงอายุ การกำหนดคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ การกำหนดสิทธิการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ซึ่งหลังจากนั้นเมื่อนายทักษิณ ชินวัตรได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นวาระที่ 2 ได้แต่งตั้งให้ พลอากาศเอกคงศักดิ์ วันทนา ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แทนพลตำรวจเอกชิตชัย วรรณสถิตย์ เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งหลังจากนั้นต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2548 นายสมชาย สุนทรวัฒน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติให้กับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่รายงานผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของกรมประชาสงเคราะห์ (ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543) โดยจะต้องมอบหมายเจ้าหน้าที่หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นนำรายชื่อผู้สูงอายุเข้าสู่วาระการประชุมประชาคมเพื่อ



พิจารณาการช่วยเหลือ หลังจากนั้นให้พนักงานส่วนท้องถิ่นนำรายชื่อผู้สูงอายุดังกล่าวมาจัดลำดับการช่วยเหลือ และปิดประกาศเพื่อป้องกันกรณีคัดค้าน ซึ่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาตั้งงบประมาณของตนเองหรือขอรับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการช่วยเหลือตามระเบียบของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งหลังจากนั้นเมื่อแล้วเสร็จพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายจะต้องรายงานผลให้สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดทราบ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยยังได้กำหนดหน้าที่ไว้สำหรับเจ้าหน้าที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดที่จะต้องคอยตรวจสอบการดำเนินการจ่ายเบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามระเบียบหรือไม่อย่างไร และจะต้องตรวจสอบหลักฐานในการใช้จ่ายเงินสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องติดตามการรายงานการตั้งงบประมาณเพื่อขอรับการสนับสนุนเงินสงเคราะห์ในปีต่อ ๆ ไป (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท.0891.3/ว3449 )

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของผู้สูงอายุเขตพื้นที่เทศบาลตำบลขามใหญ่ว่า

“ อสม. ประจำหมู่บ้าน ถูกเรียกไปช่วยหาเสียงกับทีมงานของเพื่อไทย มีคนไปรวมเยอะมาก จนไม่มีที่นั่ง เขาจัดอยู่ทุ่งศรีเมือง ส่วนใหญ่ผู้แทนที่บ้านเราเขาก็ช่วยดูแลคนที่ไปด้วยกัน เขา (พรรคเพื่อไทย) ก็อยากให้เรารวมพลังกันเยอะ ๆ จะได้มีนโยบายช่วยผู้สูงอายุกัน” (นางอุบลรัตน์ ยานารมณ, 2564)

เช่นเดียวกับข้อมูลการสัมภาษณ์ของผู้สูงอายุเขตพื้นที่ตำบลดอนมดแดงว่า

“ ทีมงานสมาชิก (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนมดแดง) ที่รู้จักกันกับสส. เขาพาไปร่วมงานที่รวมกันทั้งจังหวัด ไปฟังผู้แทนแต่ละคนพูดหาเสียง อยู่那儿บรรยากาศคึกคักมากคนก็เยอะ มีขายอาหารและพวกขายลูกชิ้น ไปนั้นขายก็ไม่ค่อยได้इनหรือออก แต่มันก็มีพวกแผ่นกระดาษหาเสียงที่เขาเรื่องช่วยคนแก่ไว้อยู่นะ” (นางเพ็ง วงษา, 2564)

“ แต่ก่อนตอนหาเสียง ยายเคยเห็นทีมงานนายกฯ (นายกรัฐมนตรี) มาหาเสียงอยู่อุบล เขาก็มากับห้วคณะเนนหมู่บ้าน เดินมาบอกจะแจกเงิน แล้วก็บอกว่าถ้าเบอร์เขาได้เป็น เขาก็จะเพิ่มเงินให้ทุกเดือน ” (นางดาราร แก่นลา, 2564)

ซึ่งสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของนายสุรไกร โคตรบุรี รองประธานชมรมนักพัฒนาชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย ประจำจังหวัดอุบลราชธานี ให้สัมภาษณ์ว่า

“ เบี้ยยังชีพเกิดในสมัยรัฐบาลทักษิณ มันถูกคิดค้นเพื่อทำโครงการประชานิยม โดยรัฐบาลทักษิณใช้กรมประชาสงเคราะห์มาดูแลเงินเบี้ยผู้สูงอายุ แล้วส่งให้เทศบาลกับจังหวัดมาช่วยกันทำ แต่ตอนนั้นเทศบาลเจอปัญหาเยอะ กรมฯ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ก็เลยออกระเบียบให้ท้องถิ่นทำทั้งหมด ซึ่งเดี๋ยวนี้อีกดีขึ้นหน่อย กรมฯ (กรมบัญชีกลาง) โอนจ่ายผ่านบัญชีธนาคารเองแล้ว เวลาเราตั้งเบิกเองตั้งงบกลางเองมันก็เลยทำง่ายขึ้น ” (นายสุรไกร โคตรบุรี, 2564)

ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ นโยบายผู้สูงอายุส่วนใหญ่ก็รับแนวทางมาจากกระทรวงทั้งนั้น พอเปลี่ยนชุดรัฐบาลมันต้องจะต้องทำให้สอดคล้องกันไป อย่างช่วงปรับเงินช่วยเบี้ยเป็นขั้นบันได ก็เกิดปัญหาเรื่องการจัดการงบของท้องถิ่นเองอยู่เยอะนะ เพราะว่ามันต้องคำนวณฐานการเบิกจ่ายแบบใหม่ ” (นายยงยุทธ โสมจันทร์, 2564)

และเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานผู้สูงอายุของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานีให้สัมภาษณ์ว่า

“ รัฐบาลให้ความสำคัญกับเรื่องผู้สูงอายุตั้งแต่ปี 46 แล้ว มันช่วยเติมเต็มภารกิจการช่วยเหลือของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้มันครอบคลุมกับทุกพื้นที่ แล้วก็ใช้ฐานการช่วยเหลือจากในพื้นที่เสนอขึ้นมา ” (นางจันทร์เพ็ญ ศิริกรมเสถียร, 2564)

ข้อมูลการสัมภาษณ์นางสาวต้อยติ่ง (นามสมมุติ) เจ้าหน้าที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ให้สัมภาษณ์ว่า

“ ที่ผ่านมาระทรวงฯ (กระทรวงมหาดไทย) ก็ทำนโยบายเบี้ยจากกรม (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) แล้วให้ผู้สูงอายุยากจนมาลงทะเบียนเอาเงินกับผู้ใหญ่บ้าน แต่เขาก็แจกไม่ค่อยครบ ต่อมาเหมือนเขาปรับให้เอาข้อมูลจาก อบต. ที่ผู้สูงอายุไปลงทะเบียนไว้ แล้วให้ทางสำนักงาน (ท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี) รวบรวมไปส่งกรมฯ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) แล้วให้ของบลงมาให้ชาวบ้านอีกที ” (นางสาวต้อยติ่ง (นามสมมุติ), 2564)

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า แต่เดิมนายกรัฐมนตรีจัดทำนโยบายเบี้ยยังชีพเพื่อมอบให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจน ซึ่งหลังจากนั้นก็ปรับเปลี่ยนอัตราการช่วยเหลือเบี้ยยังชีพให้เพิ่มมากขึ้น โดยให้ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเข้าเกณฑ์ไปลงทะเบียนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ หลังจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะของบประมาณเงินอุดหนุนเพื่อจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ โดยสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีจะรวบรวมข้อมูลการลงทะเบียนและส่งต่อไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้พิจารณาอนุมัติงบประมาณเงินอุดหนุนดังกล่าว เมื่อผู้บริหารกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นอนุมัติงบประมาณแล้วเสร็จก็จะทำหนังสือแจ้งจัดสรรไปยังสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี โดยผ่านหนังสือราชการให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีทราบ ซึ่งหลังจากนั้นสำนักงานจังหวัดก็จะแจ้งหนังสือราชการต่อไปยังสำนักงานอำเภอโดยผ่านนายอำเภอ เพื่อให้แจ้งหนังสือดังกล่าวไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่นายอำเภอรับผิดชอบ ต่อมาเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบการอนุมัติงบประมาณเบิกจ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกวิธีการเบิกจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุในพื้นที่ด้วยวิธีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เกิดปัญหาทางการเมืองเรื่องความไม่ไว้วางใจในนโยบายจากกลุ่มคัดค้านและต่อต้าน จนทำให้เกิดการชุมนุมขับไล่ให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นผลทำให้นายทักษิณ ชินวัตร ตัดสินใจยุบสภาเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 แต่ถึงอย่างนั้นก็ไม่ทำให้ปัญหาความ

ขัดแย้งลดน้อยลง จนกระทั่งเกิดคณะรัฐประหารในชื่อ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ คปค. ภายใต้การนำของ พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก (ผบ.ทบ.) ในวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งในเวลาต่อมา นั่น ก็ได้เกิดรัฐธรรมนูญ 2550 ที่แก้ไขเพิ่มจากรัฐธรรมนูญเดิมในปี 2540 โดยเน้นหนักในเรื่องของบทบาทบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพ สวัสดิการขั้นพื้นฐาน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส ผู้มีรายได้น้อย และการสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชน และการช่วยเหลือจากรัฐ

หลังจากนั้นจึงเกิดการจัดการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ซึ่งมีผลทำให้นายสมัคร สุนทรเวช ได้รับตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี และมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่อมามีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้นายสมัคร สุนทรเวช พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กรณีขัดรัฐธรรมนูญมาตรา 267 ทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งศาลมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน ก็ทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ พ้นจากตำแหน่งเช่นกัน และหลังจากนั้นจึงทำให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อมา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ออกระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 โดยมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้เป็นไปตามความเห็นที่ประชุมของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ซึ่งมีรายละเอียดในเรื่องการมอบอำนาจต่อการปฏิบัติหน้าที่ และการให้อำนาจการกำหนดเอกสารต่าง ๆ แก่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา ซึ่งได้ให้รายละเอียดในการช่วยเหลือเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุตามระเบียบดังกล่าว ในอัตราเดือนละ 500 บาท และให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพิจารณาให้เงินช่วยเหลือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มเติม ต่อมาในวันที่ 21 ตุลาคม 2552 นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ได้ออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการจ่ายเบี้ยยังชีพ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552) โดยเป็นการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมให้สอดคล้องให้กับมติคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวงมหาดไทยในการกำหนดแนวทางให้เป็นไปตามระเบียบ ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจจะมอบอำนาจให้แก่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ซึ่งในรายละเอียดของระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขั้นตอนการยื่นคำขอที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบและจัดทำทะเบียนประวัติจากกระทรวงมหาดไทย กำหนด ไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้แก่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอรวบรวมข้อมูลเพื่อการตั้งอัตรารับงบประมาณ การใช้จ่ายเงินเบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี และการให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาตัดสินสิทธิการขอรับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ให้สัมภาษณ์ว่า

“ เวลาออกไปแจกเบี้ย อบต. เขาก็ช่วยกันเอาไปแจกตามศาลาวัด หรือตามที่จัดประชาคม แล้วมันส่งผลดีกับ อบต. ทำให้เขาได้รู้จักชาวบ้านเยอะขึ้น ซึ่งถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับจ่ายเบี้ย ประธานชมรมฯ (ชมรมนักพัฒนาชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย จังหวัดอุบลราชธานี) เขาก็เข้ามาปรึกษาที่จังหวัด (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี) เองนะ ” (นางสาวต้อยติง (นามสมมุติ), 2564)

“ แต่ก่อนเทศบาลเป็นอบต. เราทำอบต.เคลื่อนที่กันก็จะไปออกหน่วยแต่ละหมู่บ้าน นายกา ปลัด ก็จะทำให้ทุกส่วนราชการไปจัดกิจกรรมร่วมกันในการลงพื้นที่แต่ละครั้ง อย่างของงานพี่ ก็มีเครือข่าย กลุ่มอาชีพ กลุ่มนวดไปนั่งรับบริการ แล้วก็มีเงินผู้สูงอายุบางคนที่ยังไม่ได้รับเงิน ก็จะมีนัดหมายกันมาเอาวันนั้นเลย ” (นางสาววรรณ อึ้งสกุล, 2564)

“ ท้องถิ่นทำงานกับชาวบ้านมาก เวลาเป็นนโยบายใหม่ๆ เราก็เข้าพื้นที่หรือไม่มีเจ้าหน้าที่ ส่งต่อเรื่องผ่านคณะกรรมการหมู่บ้านช่วยดูแล อย่างงานเบี้ยยังชีพแต่ก่อนนี้ก็ช่วยกันทำเอกสารกันหมด ทั้งสำนักงานเลย เพราะมันมีข้อมูลชาวบ้านเยอะมาก แล้วก็ต้องเร่งทำในแต่ละรอบให้ทัน ไหนจะพวกตกหล่นอีก มันต้องคอยถามกับทางพื้นที่ตลอด ” (นางสุจิตรา นามพิทักษ์, 2564)

เช่นเดียวกับนางดาราร แก่นลา ผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลขามใหญ่ ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ ตอนลงทะเบียนช่วงแรกๆ ผู้ใหญ่บ้านเขาก็มาประกาศให้ไปลงอยู่อบต. (ปัจจุบันยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล) พอถึงตอนสิ้นเดือน ผู้ใหญ่บ้านก็จะพากันเหมารถไปเอาเงินอยู่ที่ อบต.” (นางดาราร แก่นลา, 2564)

ขณะที่อาสาสมัครประจำหมู่บ้านที่และเป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุในเขตพื้นที่เทศบาลนครอุบลราชธานีให้สัมภาษณ์ว่า

“ อยู่เขตเมือง สท. เขาบริการดี ถ้ามีเงินช่วยเหลืออันไหนเขาก็จะมาให้เราสำรวจช่วยกัน เหมือนแต่ก่อนที่พากันสำรวจผู้สูงอายุที่ยังไม่ได้เงิน ก็จะไปเอกสารขอเงินเบี้ย หรือไม่อย่างนั้นก็คณะกรรมการหมู่บ้านก็จะแจ้งประชาสัมพันธ์ในแต่ละคุ้มให้มาลงกันเอง ” (นางสุภาวดี ศุภสุข, 2564)

ผู้ใหญ่บ้านและเป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ตำบลดอนมดแดงให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ สมัยก่อนมันมีเงินช่วยเหลือสงเคราะห์ที่อำเภอพากันสำรวจหัวละ 2-3 ร้อยบาท กลุ่มผู้นำ (ผู้ใหญ่บ้าน) ก็พากันส่งชื่อเข้าไปให้นายอำเภอเลือก แต่ปัญหามันก็เยอะเพราะชาวบ้านที่บางแห่งเขาไม่ถูกกัน เขาก็อยากให้อายุช่วยเหลือคนของเขานั้นแหละ ” (นางนวลจันทร์ ผลาพร, 2564)

“ ก่อนมีอบต. เขาก็มีเงินช่วยเหลืออยู่หรืออก แต่มันไม่ถึงคุ้มในบ้าน ส่วนใหญ่ก็เป็นกลุ่มทางญาติผู้นำเขาได้ก่อน แต่เขาก็จะช่วยกันดูแลอยู่หรืออก เป็นหูเป็นตาช่วยกัน เพราะหากบ้านไหนจนจริงๆ เขาก็อยากจะช่วยหมดคือกัน ” (นางเพ็ญ วงษา, 2564)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2547 เรื่องการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบงานตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.

2546 โดยได้กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุ ในด้านต่าง ๆ ขึ้นใหม่ โดยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ด้านข้อมูลการให้ข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม การพัฒนาผู้สูงอายุและ การจัดกิจกรรมทางสังคมเพื่อการรวมกลุ่มในชุมชน การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ การช่วยเหลือผู้สูงอายุ ที่ได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง และการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ในระหว่างนั้นเหตุการณ์ชุมนุมของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ยังคงดำเนินต่อไปและได้สร้างข้อเรียกร้องในการเข้าเสนอขอให้ทางรัฐบาลยุบสภาเนื่องจากความขัดแย้ง ทางการเมือง ประกอบกับปัญหาด้านเศรษฐกิจและปัญหาอุทกภัยในประเทศ จนกระทั่งมีแถลงการณ์สำนัก นายกรัฐมนตรี เรื่องยุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดการเลือกตั้งในลำดับต่อไป

ซึ่งต่อมาในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทยพยายามเสนอการแก้ปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนเป็นหลัก และเน้นเสนอนโยบายที่ให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และการสร้างโอกาส ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและการสร้างตลาดให้แก่ประชาชน อาทิเช่น นโยบาย OTOP และการเพิ่มเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อนำเงินเข้าคลังกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งในทางตรงข้ามนั้นพรรคประชาธิปัตย์ ก็ได้เสนอ นโยบายหาเสียงในขณะลงพื้นที่อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี นำโดยนายชวน หลีกภัย และ นายสุทัศน์ เงินหมื่น ซึ่งได้ชูนโยบายเบี้ยยังชีพว่าเป็นรัฐบาลที่คิดและริเริ่มโครงการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ ซึ่งต่อมาผลการเลือกตั้งในวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2554 มีผลทำให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และต่อมาก็ได้แถลงนโยบายตามที่ตนได้หาเสียงเอาไว้ ซึ่งทำให้ ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำหนังสือราชการแจ้งแนวทางการจัดสรร เงินตามโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุหรือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถึงองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการปรับจำนวนเงินเบี้ยยังชีพเป็นลักษณะขั้นบันได (หนังสือกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด มท 0891.3/ว2429) ซึ่งมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเริ่มปรับ อัตราการช่วยเหลือในปีงบประมาณ 2555 เป็นต้นไป

หลังจากนั้นต่อมาในปี พ.ศ. 2556 เกิดเหตุการณ์ชุมนุมคัดค้านพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม นำโดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ และอีกฝ่ายยังมีกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ร่วมชุมนุม ทำให้เกิดการประท้วงต่อต้านรัฐบาล จนมีผลทำให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ประกาศยุบสภา ในที่สุด หลังจากนั้น จึงเกิดเหตุการณ์รัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะฯ และได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งหลังจากนั้น นายประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แต่งตั้งรัฐมนตรี (ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี 31 สิงหาคม 2557) โดยมีพลตำรวจเอก อดุลย์ แสงสิงแก้ว เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งในเดือนกันยายน พ.ศ. 2557 พลตำรวจเอก อดุลย์ แสงสิงแก้ว ได้ออกประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ

มนุษย์ เรื่องการสนับสนุนการสงเคราะห์การจัดการศพตามประเพณีให้แก่ผู้สูงอายุ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ได้รับการช่วยเหลือตามเกณฑ์ครอบครัวยากจนของกรมพัฒนาชุมชน หรือหากบุคคลนั้นไม่ได้รับการสำรวจก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกหนังสือรับรองให้ โดยประกาศฉบับนี้ยังมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการรับคำขอการช่วยเหลือเงินดังกล่าว และส่งให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณา ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุในเรื่องของสิทธิความเท่าเทียมและเสรีภาพ และให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ (มาตรา 27 และมาตรา 71) ซึ่งในปีเดียวกันนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลังก็ได้จัดทำโครงการสวัสดิการแห่งรัฐในปี พ.ศ. 2560 โดยมีนายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นคณะผู้จัดทำโครงการขึ้น โดยได้จัดทำข้อตกลงร่วมกับหน่วยงานอื่น ได้แก่ ธนาคารแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรุงเทพมหานคร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ซึ่งโครงการดังกล่าวมีลักษณะเป็นโครงการที่ช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุและประชาชนทั่วไป ได้เข้าไปลงทะเบียนในระบบออนไลน์ เพื่อการออกบัตรสวัสดิการรัฐ (บัตรคนจน) โดยที่โครงการดังกล่าวจะโอนเงินสวัสดิการของรัฐให้แก่ผู้มีบัตรเป็นประจำทุกเดือน ซึ่งถ้าหากผู้สูงอายุรายใดได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ก็ยังคงได้รับเบี้ยยังชีพและสวัสดิการของรัฐต่อไป

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของนายวิศิษฐ์ ผลตก พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ให้สัมภาษณ์ว่า

“ กรมบัญชีกลาง เขาขอใช้ข้อมูลคนพิการของพมจ. ไปเป็นเกณฑ์ช่วยเหลือในการออกบัตร (บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ) ซึ่งปลัดกระทรวงฯ (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) ก็ให้ทางกรมบัญชีกลางเชื่อมเข้าฐานข้อมูลจากเว็บไซต์พมจ. และทางกรมบัญชีกลางก็เอาไปดำเนินการ ส่วนถ้ามีคนตกหล่น อย่างพวกวันเดือนปีเกิดไม่ตรง หรือบัตรหมดอายุ เขาก็จะทำหนังสือแจ้งให้เราตรวจสอบ ” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

“ งานบัตรสวัสดิการ ส่วนตัวที่ว่าค่อนข้างดีเลยแหละ ที่เอาหน่วยงานรัฐกับพวกธนาคารมาช่วยกัน เพราะมันถึงข้อมูลมาถึงกันหมด แล้วอีกอย่างมันก็ง่ายสำหรับชาวบ้านในการมาลงข้อมูลตามธนาคารใกล้บ้าน แต่พวกปัญหาล่าช้าและตกหล่นจริงๆ มันก็เกิดขึ้นได้หมดกับทุกงานทุกภารกิจของหน่วยงานรัฐหมด ” (นางจันทร์เพ็ญ ศิริกมลเสถียร, 2564)

จากการสัมภาษณ์นายสุรไกร โคตรบุรี ผู้แทนชมรมนักพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย จังหวัดอุบลราชธานี ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ มันจะมีช่วงแรกที่บัตรคนจน (บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ) คนได้ไปเยอะมาก แล้วมันก็มีกลุ่มที่ยังไม่ได้อีก จนมีคนอยากได้กันเยอะขึ้น มันเลยเกิดการสวมสิทธิ์ หรือไม่ได้จนจริง หรือบางรายก็ซ้ำซ้อนกัน

หรือบางรายผู้ใหญ่บ้านกับนายอำเภอก็ไม่รับรองให้ ซึ่งถ้าเขา (กรมบัญชีกลาง) อยากตรวจสอบก็จะโยนรายชื่อมาให้เราไปลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ทั้งหมดนั้นก็น่าจะมีปัญหาที่ระบบและก้นที่กำหนดเงื่อนไขไม่ชัดเจน ” (นายสุรไกร โคตรบุรี, 2564)

เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม เทศบาลนครอุบลราชธานี ให้สัมภาษณ์ว่า

“ เรื่องบัตรคนจน มันมีเวทีที่ประชุมจังหวัดร่วมกันหาแนวทางช่วยเหลือผู้ที่ตกหล่นอยู่ด้วยนะ เพราะแต่ละหน่วยงานเขามีผู้แทนเข้าร่วมเพื่อหารือแนวทางการช่วยเหลือที่เป็นลำดับขั้นตอนการพิจารณาเอาไว้ เพราะหากการช่วยเหลือไม่แล้วเสร็จ ก็ยากที่เราจะสามารถรายงานข้อมูลให้ผู้บริหารเราทราบ ” (นางสุจิตรา นามพิทักษ์, 2564)

“ ตอนแรกบัตรคนจน เขาให้ไปลงเอาเองที่ธนาคาร แต่สักพักเขาก็ให้แบบฟอร์มมาที่อำเภอ ส่วนกับท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เขาคงดึงข้อมูลที่เคยใช้จ่ายเบี้ยไปใช้พิจารณาเงินช่วยเหลือ ถ้าส่วนรายไหนที่มีปัญหา ทางนายอำเภอเขาก็จะลงไปดูเอง ” (นางสาวต้อยติ่ง (นามสมมุติ), 2564)

สำหรับวิธีการช่วยเหลือของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ผู้สูงอายุจะต้องไปลงทะเบียนที่ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน และที่กรมบัญชีกลางกำหนด โดยจะต้องกรอกข้อมูลเพื่อตรวจสอบรายได้ ตามเกณฑ์ยากจน หากมีปัญหาผู้สูงอายุจะต้องยื่นเรื่องเพื่อให้ นายอำเภอรับรองข้อมูลความเป็นอยู่ ซึ่งหลังจากนั้นกระทรวงฯ จะอนุมัติออกบัตรสวัสดิการรัฐให้แก่ผู้สูงอายุ โดยจะมีอัตราการช่วยเหลือตามมติที่กรมบัญชีกลางได้อนุมัติ

#### ตารางที่ 4.1 คณะกรรมการบัตรสวัสดิการผู้สูงอายุ

คณะรัฐมนตรีมอบหมาย	หน่วยงานรับผิดชอบ
สำนักนายกรัฐมนตรี	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงบประมาณ
กระทรวงการคลัง	กรมบัญชีกลาง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

ที่มา : คณะกรรมการจัดการจัดพระราชบัญญัติสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม (2561)

ผู้สูงอายุในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลขามใหญ่ ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ รัฐบาลประยุทธ์ให้เงินในบัตรทุกเดือน เขาให้คนไปลงทะเบียนอยู่กรุงเทพฯ แล้วก็ไปยื่นยันตัวคนที่อำเภอ รอบแรกคนไม่ได้ก็เยอะแต่หลวง (ภาครัฐ) เขาก็ให้ลงอีก เวลาจะใช้เงิน ก็ไปใช้ที่ร้านธงฟ้า (ร้านค้าธงฟ้าประชารัฐ) เอาไปรูดพวกของใช้ หรือบางคนก็รูดเอาเงินสดกับร้าน แต่เขา (ร้านค้าธงฟ้าประชารัฐ)

รัฐ) ก็หักร้อยละ5 ร้อยละ10 แทน มีบัตรมันก็ช่วยค่าใช้จ่ายได้เยอะ เพราะมันมีเงินเข้าตลอด ” (นางคารา แก่นลา, 2564)

“ คนที่เขาลงช่วงแรกคนมันเยอะไม่เยอะ ยังพากันกลัวๆกลัวๆ ที่จะไปลงเอาเงินเลย แต่พอคนเขาไปกันเยอะ ก็ไปตามเขากัน ลุงป้าบางคนยังไม่ได้ก็พากันออกไปรออยู่อำเภอแต่เข้าหน่อย ยิ่งงเขาที่ช่วยทำให้หมคนั้นแหละ ถ้าว่าได้เข้าไปขอเขาแล้ว ” (นางเพ็ง วงษา, 2564)

จากข้อมูลที่ได้สัมภาษณ์พบว่า กรมบัญชีกลางเป็นเจ้าภาพในการจัดทำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยทำข้อตกลงความร่วมมือกับหลายองค์กร และมอบหมายให้สำนักงานคลังจังหวัดอุบลราชธานี ทำหนังสือประชาสัมพันธ์นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานีและสำนักงานอำเภอรับทราบ ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือเกณฑ์ช่วยเหลือผู้สูงอายุ สำนักงานคลังจังหวัดอุบลราชธานีก็จะส่งเรื่องไปยังสำนักงานอำเภอ เพื่อให้สำนักงานอำเภอขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยกันตรวจสอบข้อเท็จจริง และเมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ กรมบัญชีกลางก็จะทำหนังสือถึงสำนักงานคลังจังหวัดอุบลราชธานีให้ทราบ ซึ่งในความเป็นจริงการเปิดให้ลงทะเบียนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐรอบแรกก็ได้เกิดปัญหา เพราะผู้สูงอายุบางรายไม่ผ่านเกณฑ์รายได้ยากจนหรือในบางรายไม่สามารถเข้าถึงการลงทะเบียนได้ กรมบัญชีกลางจึงได้ทำหนังสือขอความร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ช่วยกันตรวจสอบข้อมูลผู้สูงอายุที่ตกหล่นจากการช่วยเหลือของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งในปี พ.ศ. 2561 อธิบดีกรมกิจการผู้สูงอายุก็ได้จัดทำหนังสือคำสั่งเกี่ยวกับการมอบอำนาจการพิจารณาขออนุญาตช่วยเหลือผู้สูงอายุให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติการใช้จ่ายเงินการช่วยเหลือของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และยังได้ทำข้อตกลงร่วมกับอธิบดีกรมบัญชีกลางในการจ่ายเงินให้แก่ผู้สูงอายุผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ที่กำหนดเกณฑ์การช่วยเหลือและขั้นตอนการลงข้อมูลการช่วยเหลือผู้สูงอายุร่วมกัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2562 ได้เกิดการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น ซึ่งนับเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกหลังเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 ซึ่งนโยบายหาเสียงเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถือเป็นกลยุทธ์หนึ่งในการหาเสียงของทุกพรรคการเมือง โดยพรรคพลังประชารัฐมีนโยบายที่จะปรับเงินเบี้ยยังชีพเป็น 1,000 บาทต่อคนต่อเดือนทุกช่วงอายุ เช่นเดียวกับพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย พรรคอนาคตใหม่มีนโยบายปรับเงินเบี้ยยังชีพเป็น 1,800 ต่อคนต่อเดือนทุกช่วงอายุ พรรคชาติพัฒนา มีนโยบายปรับเงินเบี้ยยังชีพเป็น 2,000 ต่อคนต่อเดือนทุกช่วงอายุ และพรรคประชาชาติมีนโยบายปรับเงินเบี้ยยังชีพเป็น 3,000 ต่อคนต่อเดือนทุกช่วงอายุ ซึ่งผลการเลือกตั้ง ปรากฏว่านายประยุทธ์ จันทร์โอชา พรรคพลังประชารัฐได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งหลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง นายจุติ ไกรฤกษ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งในเวลาต่อมานายจุติ ไกรฤกษ์ ได้จัดทำระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ และออกประกาศกระทรวงพัฒนาสังคม



และความมั่นคงของมนุษย์ เรื่องหลักเกณฑ์การช่วยเหลือสนับสนุนการส่งเสริมการจัดการศพผู้สูงอายุเพิ่มเติม โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือจะต้องบุคคลที่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ อีกทั้งการกำหนดสถานที่ในการขอรับการส่งเสริมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้มีสิทธิ์นั้น และยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดในการใช้อำนาจพิจารณาอนุมัติการช่วยเหลือดังกล่าว

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์นายวิศิษฐ์ ผลตก พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ให้สัมภาษณ์ว่า

“ ทางกรมฯ (กรมกิจการผู้สูงอายุ) ส่งหนังสือมอบหมายให้พี่ (พมจ. อุบลฯ) เข้าร่วมประชุมร่วมกับหัวหน้าส่วนจังหวัดอื่น เพื่อรับฟังแนวโน้มนโยบายผู้บริหาร เมื่อเสร็จประชุม กรมฯ ก็จัดเวทีร่วมกับคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ แล้วก็สรุปออกมาเป็นนโยบาย โดยได้มอบหน้าที่ให้จังหวัด (พมจ. อุบลฯ) เป็นหุ้นส่วนที่ช่วยงานกรมฯ ซึ่งทาง พมจ. อุบลฯ เองก็ได้ประชาสัมพันธ์ไปให้อำเภอรับรู้ด้วย โดยแต่ละปีพมจ. จังหวัดอุบลฯ ก็จะมีจัดเวทีถอดบทเรียน โดยได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับอพม. อสม. ศพค. ศพอส. ในจังหวัดอุบลฯ เราเข้าร่วมกิจกรรม ” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

ขณะที่เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดอุบลราชธานี ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ งบประมาณที่รายงานจังหวัดผ่านท่านผู้ว่าฯ เราก็มาจากหลายหน่วยงานในศาลากลางนะ เพราะว่าการทำชุดข้อมูลตัวเลขรายงานเรื่องการบัญชี มันถือเป็นเรื่องทีละเล็กละน้อย การตรวจสอบความถูกต้องจากฐานข้อมูลกรมบัญชีกลาง เราก็ต้องมาประมวลผลอีกรอบนึงอยู่ดี เพราะการรายงานไม่ค่อยมี มีการเคลื่อนไหวตามการผิดพลาดของหน่วยงานที่ทำกิจกรรมอยู่ ” (นางสาวชุตติกาภรณ์ รุ่งสูง, 2564)

#### ตารางที่ 4.2 คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

ตำแหน่งคณะกรรมการฯ	รายละเอียดผู้ดำรงตำแหน่ง
ประธานกรรมการ	นายกรัฐมนตรี
รองประธานคนที่ 1	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
รองประธานคนที่ 2	ประธานสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย
กรรมการ (กรรมการโดยตำแหน่ง)	ปลัดกระทรวงฯ (กระทรวงการคลัง กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กรุงเทพมหานคร)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	ผู้แทนองค์กรเอกชน (รัฐมนตรีแต่งตั้ง)
เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ	ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพฯ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ตารางที่ 4.3 คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี

ตำแหน่งคณะกรรมการฯ	รายละเอียดผู้ดำรงตำแหน่ง
ที่ปรึกษา	ผู้ว่าราชการจังหวัด
ที่ปรึกษา	ผู้อำนวยการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเขตจังหวัดอุบลราชธานี
ประธานกรรมการ	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
รองประธานกรรมการ	ผู้อำนวยการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จังหวัดอุบลราชธานี
กรรมการ	ท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี
กรรมการ	พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี
กรรมการ	ผู้ทรงคุณวุฒิ
กรรมการ	ผู้แทนชมรมคนพิการจังหวัดอุบลราชธานี
กรรมการ	นักกายภาพบำบัด โรงพยาบาลสรรพสิทธิประสงค์
กรรมการ	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
กรรมการ	นายกเทศมนตรี
กรรมการและเลขานุการ	ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (กองสวัสดิการสังคม)
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ	เจ้าหน้าที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจังหวัดอุบลราชธานี

ตารางที่ 4.4 คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนของเทศบาล

ตำแหน่งคณะกรรมการฯ	รายละเอียดผู้ดำรงตำแหน่ง
ประธานกรรมการ	นายกเทศมนตรี
กรรมการ	ข้าราชการสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี
กรรมการ	ผู้แทนส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี 2 คน
กรรมการ	ผู้แทนประชาคม (นายกเทศมนตรีคัดเลือก) 3 คน
กรรมการและเลขานุการ	ปลัดเทศบาล
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ	หัวหน้าส่วนราชการภายในเทศบาล 2 คน

ตารางที่ 4.5 คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตำแหน่งคณะกรรมการฯ	รายละเอียดผู้ดำรงตำแหน่ง
ประธานกรรมการ	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
กรรมการ	ข้าราชการสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี
กรรมการ	ผู้แทนส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ 2 คน
กรรมการ	ผู้แทนประชาคม (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือก) 3 คน
กรรมการและเลขานุการ	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ	หัวหน้าส่วนราชการภายใน องค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน

จากข้อมูลตารางจะพบว่า คณะกรรมการระดับชาติประกอบด้วยคณะทำงานจากหลายหน่วยงานในการช่วยหรือแนวทางของประเด็นผู้สูงอายุ ซึ่งในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีจะยึดชุดคณะกรรมการตามรูปแบบของกฎหมายกำหนดไว้ให้ โดยมีสัดส่วนคณะกรรมการตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีก็จะมีประธานคณะทำงานคือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะมีผู้แทนจากส่วนราชการในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เข้าร่วมพิจารณาแนวทางการช่วยเหลือที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีเสนอแนะแนวทางในแต่ละวาระ

สำหรับการสัมภาษณ์ นางสาวต้อยติง (นามสมมุติ) ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ สำนักงาน (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี) ได้รับหนังสือเชิญเข้าร่วมประชุมกับสำนักงานจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี) ซึ่งทางจังหวัดได้กำหนดวาระประชุมมา เพื่อหารือกับท้องถิ่น (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด) ส่วนมากก็เรื่องสอบถามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี) เพื่อให้ได้ช่วยงานแผนจังหวัด ซึ่งตัวแผนจังหวัดเองมันก็จะสอดคล้องกับระเบียบกรมฯ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ซึ่งกรมฯ ก็ต้องทำงานผ่านปกครอง (งานปกครองอำเภอ) โดยให้ปกครองช่วยทำงานจนสำเร็จ” (นางสาวต้อยติง (นามสมมุติ), 2564)

ซึ่งข้อมูลดังกล่าวยังสอดคล้องกับความเห็นของนายวิศิษฐ์ ผลตก พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ที่มีส่วนร่วมในการทำแผนจังหวัดด้านผู้สูงอายุ ให้สัมภาษณ์ว่า

“ จังหวัดอุบลฯ เราทำแผนผู้สูงอายุอยู่นะ พี่เข้าร่วมเป็นเลขฯ ที่ประชุม มีท่านผู้ว่าฯ (ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี) เป็นประธาน แล้วก็เชิญคณะอื่นๆ มาตั้งเยอะ ซึ่งที่ประชุมก็หารือการใช้งบร่วมกันนะ และก็ให้ความสำคัญของผู้สูงอายุในจังหวัด ” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดอุบลราชธานี ให้สัมภาษณ์ว่า

“ คณะกรรมการระดับจังหวัดส่วนใหญ่ จะมีชุดคณะทำงานที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทำหน้าที่อยู่แล้ว โดยส่วนของภารกิจคลังจังหวัด ก็อาจจะมีโอกาสได้เข้าร่วมรับฟังแนวทางไปบ้าง เพราะบางที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเขาต้องการให้ความสำคัญกับหัวหน้าส่วนราชการของจังหวัดฯ ให้ได้พบปะและก็มีส่วนร่วมร่วมกันทั้งหมด ” (นางสาวชุตติกาญจน์ รีสุง, 2564)

ในขณะที่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ คณะกรรมการฟื้นฟูชุดนี้ เพิ่งกลับมาเริ่มทำอีกครั้งตอนปี 64 เพราะเพิ่งมีนโยบายผู้บริหารออกมา งานของอบจ.ส่วนมากที่ทำก็จะให้กองพี (กองสวัสดิการสังคม) กับกองสาธารณสุข เข้าเสนองานเพื่อนำเรียนที่ประชุมพิจารณา ส่วนการช่วยเหลือส่วนใหญ่ก็มีเจ้าหน้าที่ของเราที่รับผิดชอบ ส่วนถ้าตัวไหนที่ตกหล่นหรือไม่สามารถจัดการได้ ก็จะให้ทาง สสจ. (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี) เป็นผู้จัดเรื่องต่อให้ ” (จำเริญจิระพงษ์ ราชอน, 2565)

ต่อมาในเรื่องของการช่วยเหลือเงินสงเคราะห์ในการจัดการศพของผู้สูงอายุจากการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลขามใหญ่ ที่มีได้เข้าไปขอความช่วยเหลือจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ เงินค่าทำศพ มันเป็นเงินช่วยเหลือในการจัดงานศพเวลาผู้สูงอายุตาย บางคนเขา (ผู้ส่งคำร้องกับผมจ.) ไม่ได้เอา ก็จะไปเอาจากกองทุนหมู่บ้านหรือที่ชาวบ้านเรียกไรกัน ซึ่งบางครั้งจังหวัดก็มีมามอบให้เองตามบ้านเรือน พอจะได้เอามาช่วยเจ้าภาพค่าจัดงานศพ ส่วนเทศบาลฯ เราก็ขอความอนุเคราะห์พวกเดินที่กับเครื่องเสียงมาช่วยงาน ” (นางดารุ แก่นลา, 2564)

สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์นายวิศิษฐ์ ผลตก พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ในเรื่องการช่วยเหลือจากหน่วยงานของ โดยได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ การคัดเลือกผู้สูงอายุ ที่จะให้การช่วยเหลือ ต้องตกเกณฑ์จปฐ. และก็ต้องให้ทางท่านนายอำเภอรับรองก่อน ส่วนใหญ่ญาติก็มายื่นเรื่องที่สำนักงาน บางเคสมันก็ช่วยได้ โดยเอาเข้าไปผ่านคณะกรรมการพิจารณา ก่อน แล้วก็เบิกจ่ายให้กับผู้ยื่นเรื่อง แต่บางทีงบมันก็ไม่มาทันรอบจ่าย ก็มีปัญหาเหมือนกัน อย่างที่สำนักงานก็เคยโดน สตง. ปชช. เข้าตรวจเรื่องเบิกจ่ายนี้แหละ ” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

ในขณะเดียวกัน อาสาสมัครประจำหมู่บ้านและเป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุในเขตพื้นที่เทศบาลนครอุบลราชธานี กลับมองถึงประเด็นการช่วยเหลือที่แตกต่างออกไป โดยให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุที่เสียชีวิต มันก็มีกองทุนฌาปนกิจหมู่บ้านอยู่หรือ แต่ส่วนใหญ่คนเสียชีวิตเขาทำประกันหรือมีพวกประกันช่วยหลาย ๆ อันอยู่ พวกญาติพี่น้องที่เขาเข้ามาจัดการงานศพก็จะมาเคลียพวกเงินสิทธิทั้งหมดเขาเอง ส่วนพวกช่วยจากกาชาดจากผู้ว่าฯ ก็น่าจะเป็นพวกที่เขาอยากจนจริง ๆ แหะ หรือไม่ก็พวกที่มีคุณสมบัติครบเขาถึงเบิกเงินช่วยได้ ” (นางสุภาวดี ศุภสุข, 2564)

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดทำนโยบายการสงเคราะห์เงินค่าจัดการศพผู้สูงอายุร่วมกับผู้เชี่ยวชาญด้านผู้สูงอายุของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยจะช่วยพิจารณาเกณฑ์การช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ เพื่อออกเป็นระเบียบนโยบายการสงเคราะห์เงินค่าจัดการศพผู้สูงอายุ โดยได้จัดประชุมให้หัวหน้าส่วนราชการ (พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้อำนวยการ หัวหน้าส่วนราชการ) แต่ละจังหวัดเข้าร่วมรับฟังแนวทางการปฏิบัติ ซึ่งกรมกิจการผู้สูงอายุในฐานะเจ้าของนโยบาย ได้จัดทำหนังสือมอบอำนาจให้แก่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณและพิจารณาการช่วยเหลือ ซึ่งทางสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ได้แจ้งขั้นตอนและวิธีการขอรับการช่วยเหลือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ผ่านหนังสือประชาสัมพันธ์ให้กับทางสำนักงานอำเภอทราบ ซึ่งเมื่อท้องถิ่นอำเภอรับหนังสือไปแล้ว ก็อาจจะส่งต่อหนังสือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอ ซึ่งวิธีการขอรับการช่วยเหลือเงินค่าจัดการศพผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือญาติผู้เสียชีวิต จะไปเขียนคำร้องที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของจังหวัดอุบลราชธานี ให้รับเรื่องเพื่อพิจารณาช่วยเหลือ โดยสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานีก็จะมีขั้นตอนในการพิจารณาช่วยเหลือประจำรอบเดือน ตามรูปแบบที่ทางกรมกิจการผู้สูงอายุกำหนดและผู้ตรวจราชการกระทรวงฯ ได้คำแนะนำไว้

นั่นก็ทำให้เห็นว่านโยบายของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานีถูกคิดรูปแบบขึ้นจากที่กรมกำหนดไว้ให้ ซึ่งแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีที่ได้จัดทำนโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของตน ผ่านแผนงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ตามข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมาจากการทำประชาคมหมู่บ้านจนกระทั่งเกิดแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยหลังจากนั้นเมื่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศใช้ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าส่วนราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องก็จะมีหน้าที่โดยตรงตามความรับผิดชอบงานด้านผู้สูงอายุไปดำเนินการ

งานด้านส่งเสริมอาชีพ ถือเป็นหนึ่งในภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำกิจกรรมภายในพื้นที่ของตนอยู่เสมอ โดยมีเจ้าหน้าที่กองสวัสดิการสังคมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบงานตั้งแต่การเขียนร่างโครงการ เสนอโครงการเพื่อขออนุมัติกับผู้บริหารท้องถิ่น ประสานงานและดำเนินกิจกรรมสรุปและรายงานผลการดำเนินงานกิจกรรม และสรุปการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลสัมภาษณ์ของผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม องค์การบริหารส่วนตำบลคำไฮใหญ่ ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ นโยบายนายกฯ ส่วนใหญ่ต้องทำเรื่องโครงสร้างพื้นฐานก่อน ส่วนงานส่งเสริมอาชีพและพวกสงเคราะห์ก็จะเป็นอีกรูปแบบหนึ่ง ส่วนใหญ่ที่อบต. ฝึกอาชีพกันเอง ไม่ได้ใช้งบประมาณ หรือถ้ามี

หน่วยงานที่เป็นเครือข่ายกันอยู่แล้ว เขาก็จัดวิทยากรกระบวนการมาให้ พวกอาหารเที่ยงก็พากันห่อมากินเอง สนุกดีออก มันได้คุยกับชาวบ้านไปด้วยกัน ” (นางปัทมาภา พิมพ์พันธ์, 2564)

เช่นเดียวกับข้อมูลการสัมภาษณ์ของผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม เทศบาลนคร อุบลราชธานี ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ พอนายกฯ ประกาศใช้แผน มันก็จะขึ้นตอนในการจัดกิจกรรมของมันอยู่แล้ว ทัว ๆ ไป เรา จะเริ่มการทำงานในไตรมาส 2 กัน เพราะช่วงเริ่มต้นมันจะต้องไปวางแผนการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของเรา ก่อน” (นางสุจิตรา นามพิทักษ์, 2564)

สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลขามใหญ่ ที่มีส่วนในการดำเนิน กิจกรรมภายใต้การบริหารงานของนายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่ ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“โรงเรียนผู้สูงอายุ เป็นนโยบายที่พวกเราเจ้าหน้าที่พากันริเริ่มทำกัน โดยก็เริ่มจากกลุ่ม ชมรมผู้สูงอายุก่อน และก็จะมีศพอส.เดิมอยู่แล้วที่เป็นแกนนำ เราก้ใช้ประโยชน์ตรงนี้ในการ ขับเคลื่อนงาน คือพอจัดกิจกรรมผู้สูงอายุเขามีความสุขมาก ทั้ง ๆ ที่เนื้อหาที่สอนมันก็เรื่องง่าย ๆ ทั่วไป” (นางสาววรรณษา อึ้งสกุล, 2564)

เช่นเดียวกับภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ที่ริเริ่มขึ้นตามแนวทาง นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ตัวค่าใช้จ่ายช่วยเหลือเดินทางไปโรงพยาบาล ทางกองพี่ก็เพิ่งได้เริ่มทำเอง (กองสวัสดิการ สังคม) เพราะทำตามคำสั่งผู้บริหารใหม่เขา มันค่อนข้างกว้างนะด้วยพื้นที่ที่ดูแลทั้งหมดจังหวัด พอที่ประชาสัมพันธ์ไปเสร็จ พี่ก็ต้องรวบรวมข้อมูลไปเช็คกับพมจ. (สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี) พอได้ข้อมูลมาพี่ก็จะทำเรื่องเบิกจ่ายเงินให้เสร็จ พอเสร็จก็ต้องนำเรียน ผู้บริหารหรือสจ. (สมาชิกสภาจังหวัดอุบลราชธานี) เขตนั้นเข้าไปมอบเงินช่วยเหลือตรงนี้ มันก็ถือว่างาน มันค่อนข้างใหม่เพราะหลังจากมีผู้บริหารมาก็ลุยงานเต็มที่ แต่พวกเรื่องช่วยเหลือเก่าๆ ผู้บริหารชุดเก่าเขา เคยทำมารับส่งช่วยเหลือคนป่วยมาก่อนแล้วนะ แต่เกิดปัญหาเลยได้หยุด” (จำเริญพงษ์ ราชอ่อน, 2565)

ซึ่งจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี จัดทำกิจกรรมภายใต้นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ โดยมีประเด็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการ ช่วยเหลือสงเคราะห์ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีทุกรูปแบบจะจัดกิจกรรมที่เป็น ลักษณะการฝึกอาชีพ การส่งเสริมอาชีพ และการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้วยงบประมาณของตนหรือขอรับการ สนับสนุนจากแหล่งทุนอื่นในทุกปี โดยจะต้องผ่านอำนาจผู้บริหารท้องถิ่นเห็นชอบให้ดำเนินการ และใน ส่วนของเทศบาลนครอุบลราชธานีและองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ก็จะมีโอกาสในการเป็น คณะทำงานระดับจังหวัดที่สามารถเข้าถึงโอกาสของการใช้งบประมาณในการจัดกิจกรรมและการ ช่วยเหลือกับพื้นที่อีกมาก

ในส่วนของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องข้องในการจัดกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“อยู่ อบต. หัวหน้าเขาจะจัดฝึกอาชีพบ่อย บางช่วงก็มาอาทิตย์ละ 2 ครั้ง ชาวบ้านก็ต้องแบ่งกันมาบ้าง เพราะว่าถ้าจัดที่ อบต. ก็จะมีแต่ผู้สูงอายุแต่ละหมู่บ้านเข้ารวมกัน แต่ถ้างานไหนที่มาจัดที่วัด ชาวบ้านแถวนั้นก็พากันมาร่วมกันเยอะมาก ” (นางนวลจันทร์ ผลพร, 2564)

“เขามาทำเทศบาลเคลื่อนที่ใกล้บ้านมาก พวกค้ำจ่ายเสียภาษี แม่ก็ว่างได้เข้าไปจ่าย ถ้าหากกิจกรรมของเทศบาลส่วนมากก็รู้จากอสม. แถวบ้านทั้งนั้นแหละ พวกเงินสงเคราะห์ เงินทุน อบรมอาชีพ ก็ต้องคุยกับเขาก่อน เดี่ยวเขาจะไปคุยกับทีมงานเขาให้” (นางสุจิตรา สืบพรหม, 2564)

“ไม่เคยคิดว่าจะร่วมกิจกรรมโรงเรียนผู้สูงอายุเลย เห็นว่าทำตั้งแต่ปี 2563 ยายก็เพิ่งได้เข้ามาเป็นรุ่นที่ 2 ถัดมา คนมาสมัครเรียนเยอะเลย กิจกรรมที่ศูนย์ก็ดี มีวันที่เขาสอนภาษาอังกฤษด้วย นักเรียนผู้สูงอายุบางคนเคยไปอยู่ต่างประเทศมา ก็มาแลกเปลี่ยนคุยกันเยอะมาก หรือบางอาทิตย์ก็ทำใส่กรอกกัน จนมีคนเอาไปทำขายต่อจนตอนนี้เขาเปิดร้านแล้ว” (นางอุบลรัตน์ ยานารมณ, 2564)

“อบต. จัดงานบ่อยอยู่นะ วันพระหรือมีงานอำเภอก็มีจัดงานร่วมกันตลอด แต่ว่าบ้านเราติดธุระทำนาทำสวนกัน บางคนเขาอยากไปร่วมช่วงเช้าๆ แล้วบ้ายๆก็พากันกลับไปดูวัวดูสวนที่เขา แต่ถ้าพูดถึงงานที่อบต. เขาทำดีเลย เพราะได้หาคนเก่งๆมาสอนความรู้ตั้งเยอะตั้งแยะ” (นางเพ็ง วงษา, 2564)

จากข้อมูลที่ได้พบว่า เจ้าหน้าที่กองสวัสดิการสังคมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในงานภายใต้นโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ โดยจะมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมกับประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด องค์การบริหารส่วนตำบลตอนดแดงและองค์การบริหารส่วนตำบลคำไฮใหญ่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ลักษณะหน้าที่ในการคิด วิเคราะห์และจัดกิจกรรมจะขึ้นอยู่กับความสามารถของเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะต้องทำหน้าที่ในการเสนอโครงการและคิดหาแหล่งเงินทุนที่สามารถส่งเสริมนโยบายสวัสดิการให้เกิดขึ้นในพื้นที่ ในขณะที่เทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลนครอุบลราชธานี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีมีลักษณะโครงสร้างองค์กรที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่ ทำให้นโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ จึงเกิดขึ้นจากความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ โดยจะต้องยึดถือระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้

## 2. การใช้อำนาจของราชการส่วนกลางในการกำหนดแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลวิจัยพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี และหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเครื่องมือที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีนำนโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

## 2.1 หนังสือราชการ

หนังสือราชการของแต่ละหน่วยงาน โดยส่วนมากจะใช้หนังสือบันทึกข้อความ ภายใน คำสั่งราชการ ระเบียบกระทรวง ประกาศกระทรวง และหนังสือรับรอง โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มักจะเลือกใช้ระเบียบกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และประกาศของกระทรวง ในการกำหนดรายละเอียดนโยบายการช่วยเหลือผู้สูงอายุ กฎเกณฑ์ คุณสมบัติและยังกำหนดหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับผิดชอบงานของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น การกำหนดสถานที่รับลงทะเบียน (คู่มือการดำเนินโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้กำหนดแบบฟอร์มการขอรับลงทะเบียน โดยมีรายละเอียดการรับรองข้อมูลบุคคลจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับรองข้อมูลบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความรับผิดชอบงานตามนโยบายดังกล่าว หรือแม้กระทั่งหนังสือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด มท 0810.6/ว845) ยังได้ออกหนังสือราชการที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามแนวทางของการตรวจสอบการเข้าช้อนและการหาหรือคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และยังมีหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0810.3/ว1200) ที่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสนับสนุนในโครงการการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกรมพัฒนาชุมชน ทั้งในเรื่องของบุคลากรจัดเก็บข้อมูลและการรับรองข้อมูลจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า ความต้องการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมกิจการผู้สูงอายุ และหน่วยงานราชการระดับจังหวัด อยากให้มีการจัดทำกิจกรรมร่วมกันทุกองค์กรเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาด้านคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ โดยได้กำหนดหน้าที่ไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ได้ดำเนินงานภายใต้ข้อกฎหมาย และระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ นางสาวต้อยติง (นามสมมุติ) ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“พี่ว่าสมัยนี้ ที่ต่างประเทศเขาสนใจเรื่องความเหลื่อมล้ำแล้วนะ ซึ่งที่บ้านเราเขาน่าจะเริ่มมาให้ความสำคัญกับพวกคนด้อยโอกาส และคนยากจน แล้วเวลาทำงานพี่มองว่าหน่วยงานเดียวมันก็ไม่ไหวหรอก อีกอย่างกระทรวงมหาดไทยเองก็มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขด้วย ซึ่งถ้าพูด



กันจริงๆ บางอบต. ยังไม่เห็นทำงานตามระเบียบฯ เลย มันส่งผลเสียต่อระบบราชการด้วย งานพวกนี้มันก็เลยน่าจะออกกฎหมายให้เป็นวาระแห่งชาติไปเลย ” (นางสาวต้อยติง (นามสมมุติ), 2564)

“ สำนักงานจังหวัด มีคณะทำงานที่ทำภารกิจร่วมกับหลายองค์กร เวลาที่มีเวทีแลกเปลี่ยนระดับจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการเชิญเข้าร่วมเป็นปกติ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ในสำนักงานก็จะโดนเรียกให้ช่วยงานช่วยของจังหวัดอยู่เสมอ ” (นางสาวชุตติกาญจน์ รีสูง, 2564)

เช่นเดียวกับการให้สัมภาษณ์นายสุรไกร โคตรบุรี ผู้แทนชมรมนักพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ในมุมมองนี้ แต่ละกระทรวงฯ เขาคิดพวกนโยบาย คิดแผน เวลาจะเอาไปใช้จริง เขาก็เข้าใจปัญหาของเจ้าหน้าที่ในเทศบาลฯ อยู่นะ อย่างเรื่องที่เขาช่วยเอาข้อมูลจากทุกกระทรวงฯ มารวมกัน เพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบ และมันก็ช่วยลดเวลาในส่วนตรงนี้ไปได้มีเวลาทำงานใหม่ ๆ ” (นายสุรไกร โคตรบุรี, 2564)

สำหรับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ได้พยายามทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านภาคีเครือข่ายภายใต้สังกัดสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี อาทิ อพม. (อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) ศพค. (ศูนย์พัฒนาครอบครัว) และศพอส. (ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ) ซึ่งการทำงานด้านผู้สูงอายุของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี จะสอดคล้องกับบทบาทและหน้าที่ของนักพัฒนาชุมชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งทั้งสองหน่วยงานนั้นจะปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุเช่นเดียวกัน และอีกในมุมหนึ่งสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีก็มีลักษณะการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ตามหน้าที่ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ให้รับผิดชอบ

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของนายวิศิษฐ์ ผลตก พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ให้สัมภาษณ์ว่า

“พมจ. (สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อุบลราชธานี) เรามี อพม. อสม. ศพค. ศพอส. ช่วยทำงานให้อยู่นะ เพราะเวลาที่มีเคสช่วยเหลือ สหวิชาชีพกลุ่มนี้แหละทำหน้าที่ได้อย่างดี แต่บางคนก็ว่าไม่ได้เขาจะหาสมทบหลายไป<sup>14</sup> บางทีงานมันก็ไม่ค่อยเดิน ซึ่งก็ให้น้องในสำนักงานไปช่วยตามเคสอีกทีนี่ ” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

<sup>14</sup> หมวกหลายใบในความหมายของผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ บุคคลนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบงานมากกว่า 1 งาน

เช่นเดียวกับข้อมูลสัมภาษณ์ของ นายยงยุทธ โสมจันทร์ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด อุบลราชธานี ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ระเบียบผู้สูงอายุมันสอดคล้องกันไปหมดทุกหน่วยงานทุกกระทรวง เพราะเรื่องผู้สูงอายุสำคัญสุดเลยนะ ถือเป็นกลุ่มคนกลุ่มใหญ่ที่มีบทบาทในทุกหน่วยงาน มันมีสิทธิที่ควรได้ตั้ง 16 – 20 ข้อ เพราะฉะนั้นทุกหน่วยงานเลยต้องช่วยกันจัดการภารกิจให้ตรงกับแนวทางของระเบียบราชการ ” (นายยงยุทธ โสมจันทร์, 2564)

“มหาดไทยเขาให้เรากำกับดูแลท้องถิ่นนะ เพราะว่าบางทีนาย (นายอำเภอ) เขาออกหนังสือมาและท้องถิ่นก็ไม่ได้ทำ แต่ก็ยังต้องไปตามงาน อย่างงานศูนย์ดำรงธรรมฯ ที่สำนักนายกฯ เขาก็ส่งหนังสือเข้าหาท้องถิ่น ให้ช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาเบื้องต้นตามหน้าที่ ซึ่งพอท้องถิ่นทำแล้ว เขาก็ไม่รายงานกลับคืนมา มันก็เลยไม่รู้ว่ามีผลเป็นอย่างไร” (นางสาวต้อยติง (นามสมมุติ), 2564)

ส่วนในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักพัฒนาชุมชนจะเลือกปฏิบัติหน้าที่ตามหนังสือราชการของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดแนวทางเอาไว้ เช่น การรับลงทะเบียนผู้สูงอายุ การสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุได้รับสวัสดิการซ้ำซ้อน หรือประกาศของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เกี่ยวกับขั้นตอนการรับเรื่องการสงเคราะห์ค่าทำศพ รวมถึงหนังสือสั่งการและหนังสือราชการที่แจ้งแนวทางการปฏิบัติจากหน่วยงานอื่น ๆ ก่อนเสมอ

ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการช่วยเหลือผู้สูงอายุตามระเบียบหรือแนวทางที่กรมฯ กำหนดไว้ จากการสัมภาษณ์ นางสุจิตรา นามพิทักษ์ เทศบาลนครอุบลราชธานี ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“หากมีผู้สูงอายุที่ต้องได้รับการช่วยเหลือ แล้วทางผู้บริหารทราบ ทางเราจะต้องเข้าไปรายงานข้อมูลให้ผู้ใหญ่ทราบก่อน ซึ่งส่วนมากเมื่อมีคนขอความช่วยเหลือมา ทางเราก็จะจัดเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่เพื่อสำรวจข้อเท็จจริง แล้วจึงหาแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งในบางครั้งต้องให้ทาง พมจ. มาร่วมหาทางออกกันด้วย” (นางสุจิตรา นามพิทักษ์ เทศบาลนครอุบลราชธานี , 2564)

สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของนางสาววิไล น้อยวงศ์ เจ้าหน้าที่กองสวัสดิการสังคม องค์การบริหารส่วนตำบลดอนมดแดง ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“พวกเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุมีหลายหน่วยงานนะ เช่น กาชาด พมจ. สสส. (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ) อย่างบางทีมีเคสด่วนมาก หรือเคสแปลก ๆ ที่ต้องช่วย เราไม่รู้จะช่วยยังไง เราก็ปรึกษากับหน่วยงานพวกนี้ให้เขาช่วยดีกว่า เพราะเราไม่มีอำนาจตรงนั้น อีกร้อยเดียว สตง. เข้ามาตรวจสอบเอาผิดอีก เพราะงั้นอบต. เราก็เลยได้ทำตามเฉพาะหนังสือกรมสั่งไว้เท่านั้นแหละ” (นางสาววิไล น้อยวงศ์, 2564)

เช่นเดียวกับข้อมูลการสัมภาษณ์ของ นางปัทมาภา พิมพ์พันธ์ องค์การบริหารส่วนตำบลคำไฮใหญ่ ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ อบท.เราขนาดเล็ก มันไม่ได้มีทั้งเจ้าหน้าที่ ไม่มีทั้งงบประมาณ เวลาลงเคสช่วยเหลือก็ต้องหาแนวทางที่ชาวบ้านสามารถช่วยเหลือกันต่อได้ ส่วนพวกสิ่งของช่วยเหลืออย่างอบต. เราก็มีเครือข่ายที่บริจาคไว้อยู่แล้ว ก็จะทำตรงนั้นมาแบ่งปันให้กับเคสที่ต้องการช่วยเหลือเร่งด่วน ” (นางปัทมาภา พิมพ์พันธ์, 2564)

ต่อมาหากเกิดกรณีการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่เกินขอบเขตของกฎหมาย นักพัฒนาชุมชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้ดุลพินิจของตนในการแก้ไขปัญหา และอาจจะขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในสำนักงานท้องถิ่นอำเภอ เจ้าหน้าที่ในสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี หรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้ช่วยพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ นางสาววรรณ อึ้งสกุล เทศบาลตำบลขามใหญ่ ให้สัมภาษณ์ว่า

“ปัญหาชาวบ้านในชุมชนเมือง มันซับซ้อนขึ้นมาก แล้วยิ่งคนที่อยู่รอบข้างเป็นหมู่บ้านจัดสรร หรือเป็นสถานประกอบการแล้ว การช่วยเหลือแบบหน่วยงานรัฐก็ต้องลงพื้นที่เพื่อหาข้อเท็จจริงก่อนแล้วถึงจะทำเรื่องพิจารณาการช่วยเหลือ เพราะถ้าช่วยมากเกินไปหรือน้อยเกินไปชาวบ้านที่รอบข้างก็จะร้องเรียนไปที่สำนักงาน” (นางสาววรรณ อึ้งสกุล, 2564)

สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของนักพัฒนาชุมชนที่จะเลือกวิธีการช่วยเหลือตามลักษณะเดิมที่เคยปฏิบัติ โดยมีหลักการและขั้นตอนการช่วยเหลือที่หน่วยงานอื่นได้ให้ข้อเสนอแนะเอาไว้

“เมื่อเรารับเคสมาแล้ว ก็ต้องเก็บเอกสารประจำตัวเขามาด้วย เพราะเมื่อเวลาเอาไปส่งจังหวัดเขาจะตีกลับ และบางครั้งเขาก็ลงเคสเองไม่ผ่านเทศบาล และเขาโอนเงินช่วยเหลือเลย มันเลยทำให้เทศบาลไม่มีข้อมูลการช่วยเหลือพวกนี้เลย ” (นายสุรไกร โคตรบุรี, 2564)

“ส่วนใหญ่ ที่เทศบาลฯ จะมีรายชื่อผู้ตกสำรวจมาให้เป็นข้อมูลในมือ ไปเดินสำรวจในพื้นที่ตามความเป็นจริงเลย บางคนก็เป็นคนที่อยู่ต่างประเทศแต่รายชื่อยังอยู่ที่นี้ หรือบางรายก็เป็นคนที่ไม่ใช่ข้อมูลการช่วยเหลือที่น่าจะเกิดจากการตกหล่นของหน่วยงานรัฐ เราต้องไปสำรวจและก็รับรองข้อมูลพื้นที่ให้ เพื่อรักษาสีที่ผู้สูงอายุรายนั้นควรจะได้ ” (นางสุภาวดี ศุภสุข, 2564)

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์นางดารา แก่นลา ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ มันมีบางคนทีเทศบาลเขาไม่ได้ช่วย จนชาวบ้านเขาไปร้องเรียนที่จังหวัด พอหลังจากนั้นก็ถึงจะมีเจ้าหน้าที่เยี่ยมบ้าน แล้วก็ให้การช่วยเหลือ ” (นางดารา แก่นลา, 2564)

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า แผนงานของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมกิจการผู้สูงอายุ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี และหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวกับผู้สูงอายุ มีความสอดคล้องกันในเรื่องการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้สูงอายุเป็นหลัก โดยได้ใช้หนังสือราชการ ระเบียบ และข้อ

กฎหมาย เพื่อมอบแนวทางการปฏิบัติให้กับนักพัฒนาชุมชนเพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ทั้งนี้ นักพัฒนาชุมชนและหัวหน้าส่วนราชการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเลือกปฏิบัติตามคู่มือหรือแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นถือปฏิบัติ เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน และป้องกันการถูกตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและผู้ตรวจการประจำกระทรวงฯ

## 2.2 งบประมาณ

งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีที่เกี่ยวกับงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคมหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคิดคำนวณและคาดการณ์ค่าใช้จ่าย โดยให้เป็นไปตามหนังสือราชการเกี่ยวกับเรื่องแนวทางซักซ้อมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในแต่ละปี ซึ่งจะคำนวณจากอัตราเฉลี่ยการเพิ่มขึ้นของฐานข้อมูลผู้สูงอายุ 3 ปีย้อนหลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด มท 0810.6/ว2927) อีกทั้งในส่วนแผนงานอื่นๆ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะพิจารณาและเสนอผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่แผนข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในทางตรงกันข้าม กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานระดับจังหวัดจะสามารถคิดและเขียนแผนงานกิจกรรม เพื่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยจะยื่นให้แก่สำนักงบประมาณในการพิจารณาขอรับงบประมาณในการดำเนิน

ตารางที่ 4.6 แสดงงบประมาณประจำปี กรมกิจการผู้สูงอายุ

ประจำปีงบประมาณ	จำนวนงบประมาณประจำปี
ปีงบประมาณ 2560	งบประมาณ 540 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2561	งบประมาณ 967 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2562	งบประมาณ 505 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2563	งบประมาณ 737 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2564	งบประมาณ 624 ล้านบาท

ที่มา: กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ปีที่พิมพ์ 2565, หน้า 2)

ตารางที่ 4.7 แสดงงบประมาณประจำปี องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี

ประจำปีงบประมาณ	จำนวนงบประมาณประจำปี
ปีงบประมาณ 2560	งบประมาณ 1,200 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2561	งบประมาณ 1,460 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2562	งบประมาณ 1,500 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2563	งบประมาณ 1,700 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2564	งบประมาณ 1,800 ล้านบาท

ตารางที่ 4.8 แสดงงบประมาณประจำปี เทศบาลนครอุบลราชธานี

ประจำปีงบประมาณ	จำนวนงบประมาณประจำปี
ปีงบประมาณ 2560	งบประมาณ 641 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2561	งบประมาณ 651 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2562	งบประมาณ 676 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2563	งบประมาณ 799 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2564	งบประมาณ 799 ล้านบาท

ตารางที่ 4.9 แสดงงบประมาณประจำปี เทศบาลตำบลขามใหญ่

ประจำปีงบประมาณ	จำนวนงบประมาณประจำปี
ปีงบประมาณ 2560	งบประมาณ 202 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2561	งบประมาณ 205 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2562	งบประมาณ 215 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2563	งบประมาณ 218 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2564	งบประมาณ 219 ล้านบาท

ตารางที่ 4.10 แสดงงบประมาณประจำปี องค์การบริหารส่วนตำบลดอนมดแดง

ประจำปีงบประมาณ	จำนวนงบประมาณประจำปี
ปีงบประมาณ 2560	งบประมาณ 50 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2561	งบประมาณ 51 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2562	งบประมาณ 53 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2563	งบประมาณ 54 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2564	งบประมาณ 51 ล้านบาท

ตารางที่ 4.11 แสดงงบประมาณประจำปี องค์การบริหารส่วนตำบลคำไฮใหญ่

ประจำปีงบประมาณ	จำนวนงบประมาณประจำปี
ปีงบประมาณ 2560	งบประมาณ 34 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2561	งบประมาณ 34 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2562	งบประมาณ 35 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2563	งบประมาณ 35 ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2564	งบประมาณ 36 ล้านบาท

จากตารางจะเห็นได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงของงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี มีทิศทางเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดในทุกปี เนื่องจากการเพิ่มเติมภารกิจรับผิดชอบจากหน่วยงานของตนเองและหน่วยงานอื่น อีกทั้งเรื่องของปัจจัยการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจหลักของตน และเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงเรื่องของผู้สูงอายุจากงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ซึ่งตรงกันข้ามกับหน่วยงานระดับกรมมีลักษณะของงบประมาณที่เพิ่มลดแตกต่างกันไปในแต่ละปี นั่นก็จะทำให้ลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับ เป็นผลทำให้หน่วยงานนั้นเลือกที่จะลดภารกิจหากมีเงินงบประมาณไม่เพียงพอหรือเพิ่มภารกิจหากมีเงินงบประมาณมากพอ เพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้เสนอขอเข้าไป

ซึ่งการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี เกิดขึ้นจากนักพัฒนาชุมชนได้ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน รวมถึงการขอรับงบประมาณเพิ่มเติมจากสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด สำนักงานพัฒนา

สังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี และหน่วยงานอื่น เพื่อให้ได้จัดทำกิจกรรม เกี่ยวข้องกับเรื่องผู้สูงอายุและสวัสดิการผู้สูงอายุ

ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลสัมภาษณ์ของ นางปัทมาภา พิมพ์พันธ์ องค์กรบริหารส่วนตำบล คำไฮใหญ่ ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“พอเป็นพื้นที่ต้นแบบเรื่องผู้สูงอายุ เขาก็จะมีคณะทำงานระดับจังหวัดมาช่วยปรับ รายละเอียดในการเขียนโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบ ถือเป็นวิธีการที่มันจะทำให้สามารถได้ใช้ งบประมาณอย่างรวดเร็ว ทำให้สามารถต่องานเดิมที่เราทำอยู่แล้ว ได้ขับเคลื่อนไปเป็นรูปธรรม” (นางปัทมาภา พิมพ์พันธ์, 2564)

ในขณะเดียวกัน นางสาววรรณ อึ้งสกุล เทศบาลตำบลขามใหญ่ มีมุมมองเรื่องการจัดทำกิจกรรมผู้สูงอายุจากอำนาจผู้บริหารท้องถิ่นเพียงเท่านั้น โดยให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“บางทีไม่ได้มีโอกาสเขียนของงบประมาณจากองค์กรอื่น เพราะจะต้องผ่านคณะผู้บริหาร ก่อน เพราะหากไม่เข้าใจในงานที่เราทำ ก็จะเป็นไปในแบบที่ว่าเราเอางานของหน่วยงานอื่นมาทำ มันเลยจะต้องให้อำนาจกับผู้บริหารของเรา เพราะเขาเองก็มียกงบประมาณเพียงพอที่จะใช้จ่ายสำหรับ เรื่องผู้สูงอายุนี้” (นางสาววรรณ อึ้งสกุล, 2564)

เช่นเดียวกับข้อมูลการสัมภาษณ์ของนางสุจิตรา นามพิทักษ์ เทศบาลนครอุบลราชธานี ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“งบทศบาลก็มีการจัดสรรแต่ละส่วนไว้อยู่แล้ว การนำมาใช้ส่วนใหญ่ก็ต้องเป็นเรื่องที่เรา เคยทำมาก่อนแล้ว ส่วนถ้าจะคิดลักษณะการช่วยเหลือใหม่หรือจัดกิจกรรมแบบใหม่ ๆ อาจจะต้องใช้ เวลาในการศึกษาประเด็น ซึ่งตัวงานของเทศบาลมันมีลักษณะที่ค่อนข้างกว้าง เพราะฉะนั้นบางทีการทำงานเฉพาะเรื่องผู้สูงอายุ อาจจะต้องไปมีส่วนเกี่ยวข้องที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบกับงานอื่น ๆ ของ สำนักงานอยู่บ้าง” (นางสุจิตรา นามพิทักษ์, 2564)

ซึ่งมุมมองของนายวิศิษฐ์ ผลตก พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด อุบลราชธานี เรื่องการจัดทำกิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ข้อมูล สัมภาษณ์ว่า

“พวกชมรมผู้สูงอายุ ศพค. และก็ ศพอส. ทุกที่เขาขับเคลื่อนงานกับนักพัฒนาชุมชน และกลุ่มเจ้าหน้าที่ อสม. อพม. เพราะว่ามันจะมีพวกเอกสารเบิกจ่ายมันเป็นเอกสารสำคัญทาง ราชการ ซึ่งมันต้องให้เจ้าหน้าที่รัฐเขาตรวจสอบด้วย แล้วไหนจะเรื่องเขียนโครงการของบฯ ผู้สูงอายุ เขาไม่สามารถเขียนเองได้หรอก” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์นางสาวต้อยติง (นามสมมติ) ให้สัมภาษณ์ว่า

“การลงสำรวจบ้านเรือน บางทีอปท. เขาก็ตั้งเรื่องเบิกจ่ายจากงบเขาเองไว้ หรือถ้า อปท. ไหนที่ไม่ตั้งพวกโครงการนี้ตามแผนไว้ ก็มีมาเขียนขอยกเว้นกับผู้ว่าฯ เรา (สำนักงานท้องถิ่น

จังหวัด) ก็ต้องช่วยอำนวยความสะดวกให้นายกฯ เชนะ เพราะเดี่ยวไม่ได้งบไปใช้ แต่ส่วนมากพวกที่  
ร่างหนังสือให้นายกฯเซ็นมามันไม่ค่อยถูกระเบียบ ซึ่งเราก็ตึงเขาแล้วก็เอากลับไปแก้” (นางสาว  
ต้อยติง, 2564)

เมื่อนักพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการรับผิดชอบงาน  
สวัสดิการผู้สูงอายุ ทำให้นักพัฒนาชุมชนจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องข้องในการบูรณาการงานร่วมกับองค์กรที่  
เกี่ยวข้องอื่น ๆ อยู่เสมอ ทั้งในเรื่องการขอความอนุเคราะห์งบประมาณ การขอรับการสนับสนุน  
บุคลากร หรือการสนับสนุนด้านอื่น ๆ

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์นายวิศิษฐ์ ผลตก ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ทาง ศพค. วารินชำราบ จะชอบเชิญพี่ไปพูดเป็นวิทยากร และก็จัดกระบวนการกลุ่มให้  
ซึ่งเวลาไปที่นั่นก็จะเอน้องในสำนักงานไปช่วยกัน ถือว่าได้หลายงานเลยนะเพราะได้ไปลงพื้นที่ ได้ไป  
พูดคุยนายกฯ และก็ไปเยี่ยม อพม. ในพื้นที่” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์นายสุรไกร โคตรบุรี ให้สัมภาษณ์ว่า

“ประธานชมรมผู้สูงอายุในเมือง เขาเก่งนะ เขามีเครือข่ายเยอะ เวลามีงานอะไรเขาก็  
เชิญเราตลอด แล้วกลุ่มผู้สูงอายุเขาก็เข้าร่วมกันเยอะ เพราะในเมืองมีกลุ่มติดสังคมเยอะ ส่วนมากก็  
คนวัยเกษียณ หรือไม่ก็ คนมีเงินแต่ไม่มีอะไรทำอยู่ที่บ้าน” (นายสุรไกร โคตรบุรี, 2564)

จากการสัมภาษณ์นางสาววิไล น้อยวงศ์ ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“เดี๋ยวนี้ ศพอส. เรามีตัวแทนผู้สูงอายุกับตัวแทนอำเภอแต่ไม่กี่คน ถ้าเทียบกับเมื่อก่อน  
เพราะสมัยนั้นเรารวมผู้สูงอายุให้ครบ เพื่อไปของบมาสร้างอาคารศูนย์ฯ (ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและ  
ส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ) แล้วพอสร้างเสร็จ มันก็สามารถของบพวกวัสดุสำนักงานได้ทุกปี ๆ” (นางสาว  
วิไล น้อยวงศ์, 2564)

หลังจากนั้นหากการจัดกิจกรรมดังกล่าวของนักพัฒนาชุมชน มีการใช้งบประมาณจาก  
หน่วยงานอื่น นักพัฒนาชุมชนก็ต้องมีหน้าที่ในการรายงานผลการปฏิบัติงานให้ทางหน่วยงานที่  
สนับสนุนงบประมาณดังกล่าวให้ทราบ อีกทั้งยังจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานให้แก่ผู้บริหาร  
ท้องถิ่นทราบอีกด้วยในฐานะหัวหน้างานของตนเอง

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์นายสุรไกร โคตรบุรี ให้สัมภาษณ์ว่า

“ส่วนใหญ่งานของเรา จะถูกกองคลังกับพัสดุตรวจตามหน้าที่อยู่แล้ว แต่ส่วนมากที่เรา  
ปัญหาที่พวกเอกสารเบิกจ่ายจากที่อื่นมากกว่า เพราะมันมีแบบฟอร์มไม่เหมือนกัน” (นายสุรไกร  
โคตรบุรี, 2564)

ในขณะที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานีก็จะจัด  
กิจกรรมด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของตน ในลักษณะเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลกันภายในจังหวัด  
อุบลราชธานี โดยจะเชิญหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกันเข้าร่วมเวทีกิจกรรมดังกล่าว



ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์นายวิศิษฐ์ ผลตก ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ทุกปีงบประมาณ ทางพมจ. เราก็จะประกวดศูนย์ยอดเยี่ยมมะ ส่วนมากก็ดูพื้นที่ที่เขาขับเคลื่อนงานกับเราบ่อยๆ แล้วก็ช่วยกันตัดสินใจในทีมพมจ. พอจัดลำดับเสร็จ ก็เสนอทางผู้ว่าเป็นผู้มอบรางวัลให้ศูนย์ฯ ส่วนใหญ่ก็มอบรางวัลกับงานพิธีสำคัญของทางจังหวัดอยู่แล้ว เพราะมันก็เป็นเกียรติภูมิเขาด้วยนะ ได้รับรางวัลกับผู้ว่าฯ และอปท. เองเขาก็ได้ใช้ผลงานประเมินด้วย” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

เช่นเดียวกับข้อมูลการสัมภาษณ์ของ นางจันทร์เพ็ญ ศิริกมลเสถียร สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ตามนโยบายของกรม เรามีหน้าที่ต้องรวบรวมข้อมูลการจัดทำโครงการผู้สูงอายุของหน่วยงานร่วมอยู่แล้ว ซึ่งเราเปิดพื้นที่ในการรับทราบข้อมูลร่วมกับภาคีข้างนอกให้เขาได้แลกเปลี่ยนวิธีการและรับรู้ปัญหาของพื้นที่อีกด้วย” (นางจันทร์เพ็ญ ศิริกมลเสถียร, 2564)

จากการสัมภาษณ์ของนางสาววิไล น้อยวงศ์ ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ตอนตรวจ LPA (การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เขา (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ) ก็จะมีหัวข้อแจ้งมาก่อน ซึ่งมันเยอะมาก หลายเรื่องมาก บางทีงานในอบต. ก็ไม่พอตรวจหรอก ก็ดีหน่อยที่พอได้ไปร่วมกับพมจ. สสส. และ รพสต. (โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล) พอจะได้มีกิจกรรมไปตรวจ LPA” (นางสาววิไล น้อยวงศ์, 2564)

ดังนั้นภารกิจเรื่องสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของแต่ละหน่วยงาน จึงต้องถูกคิดและพิจารณาให้นำไปสู่ความต่อเนื่องในแต่ละปีต่อมา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดงานตามแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของนายวิศิษฐ์ ผลตก ให้สัมภาษณ์ว่า

“กรมกิจการผู้สูงอายุกับสำนักงานปลัดฯ เขาโอนงบประมาณตามแผนที่เราตั้งไว้ ซึ่งเรามีหน้าที่ทำตามแผนให้ครบถ้วน และก็ต้องรายงานกลับเข้าไป เพื่อเสนอของบปีงบประมาณใหม่” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์นางสาววิไล น้อยวงศ์ ให้สัมภาษณ์ว่า

“งานผู้สูงอายุมันมีหลายส่วนนะ ตั้งแต่งานเบี้ย งานฝึกอาชีพ งานซ่อมบ้าน งานสงเคราะห์ แต่บางปีปลัดกับนายกฯ ก็ตัดงบไปทำอย่างอื่น ทำให้ไม่ได้จัดกิจกรรมและงบมันก็ไม่พอ บางทีก็ยังมีงานนอกอีก ก็ต้องหาวิธีเอาไม่นั้นก็ไม่มีไว้ตรวจ LPA” (นางสาววิไล น้อยวงศ์, 2564)

จากการสัมภาษณ์นายสุรไกร โคตรบุรี ให้สัมภาษณ์ว่า

“พอนายกฯ ประกาศใช้แผน แต่ละกองเขาก็ต้องทำตามหน้าที่ ซึ่งงานส่วนมากมันเกี่ยวข้องกันหมด อย่างถ้ามีงานที่ด่วนมาก ๆ นายกฯ เขาก็ให้ทุกกองช่วยกันทำ” (นายสุรไกร โคตรบุรี, 2564)

เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์ จำเริญระพงษ์ ราชอน องค์การบริหารส่วนจังหวัด อุบลราชธานี ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“อบจ. เราแบ่งฝ่ายแบ่งกองกันค่อนข้างชัดเจน หน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบจึงเป็นของใครของมัน เพราะเราดูภาพรวมทั้งจังหวัด งบประมาณจากหน่วยงานนอกจึงไม่มีส่วนร่วมกันเลย เพราะถือว่าเป็นนโยบายที่คิดค้นมาจากอบจ. เอง มันก็เลยทำให้เราจะต้องบริหารงบประมาณของตนให้ดีเยี่ยม ไม่งั้นก็ส่งผลเสียต่อองค์กรนี้ได้” (จำเริญระพงษ์ ราชอน, 2565)

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า การจัดกิจกรรมเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคม เพื่อผู้สูงอายุของนักพัฒนาชุมชนและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี สามารถใช้งบประมาณของตนเอง และขอรับการสนับสนุนกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พมจ. สสส. รพสต. โดยจะต้องเขียนโครงการขึ้นเพื่อของบประมาณสนับสนุน และต้องขอจัดกิจกรรมผ่านนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือนายกเทศมนตรี ซึ่งการจัดกิจกรรมดังกล่าวจะต้องทำตามแผนที่ได้เขียนกำหนดการเอาไว้ โดยต้องมีเนื้อหาสำคัญที่เจ้าของงบเห็นด้วยและ อนุมัติให้จัดทำกิจกรรม และเมื่อจัดทำกิจกรรมเสร็จนักพัฒนาชุมชนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรวบรวมเอกสารโครงการและเอกสารการใช้จ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่การเงินของกองคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบ ซึ่งก็จะมีลักษณะการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเช่นเดียวกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ที่มีกฎเกณฑ์การตรวจสอบจากคำแนะนำวิธีการปฏิบัติของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการกระทรวงฯ ได้ให้คำแนะนำไว้ ซึ่งในส่วนของการจัดกิจกรรมจากทางสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ก็จะจัดกิจกรรมเพิ่มเติมเกี่ยวกับงานผู้สูงอายุด้วยตนเองอีก และสำหรับการจัดกิจกรรมในปีถัดไปเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ก็สามารถเลือกเขียนแผนงานเพื่อขอรับกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานีและหน่วยงานเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ได้

### 2.3 บุคลากร

ในปี พ.ศ. 2560 นายประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 8/2560 เรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการ และได้กำหนดกรณีโอนย้ายกรณีเหตุจำเป็นและเรื่องความขัดแย้งในองค์กร โดยได้กำหนดอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการรายงานผลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในปี พ.ศ. 2562 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายอนุพงษ์ เผ่าจินดา ในนามประธานกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานกรรมการพนักงานเทศบาล และประธานพนักงานส่วนตำบล ยังได้ออกประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการแต่งตั้ง

การโอน และการรับโอน โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับโอนและการรับโอนข้าราชการประเภทอื่น นอกเหนือจากข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยสามารถรับโอนข้าราชการประเภทอื่นที่มีลักษณะงาน เทียบเคียงมาดำรงตำแหน่งนักบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งในขณะเดียวกันกรมกิจการผู้สูงอายุ กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ได้จัดทำประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและ แต่งตั้งบุคลากรเข้ารับราชการในแต่ละปีงบประมาณ โดยหน่วยงานของตนเองจะทำหน้าที่ ตรวจสอบข้อเท็จจริงและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งเพื่อเข้ารับการบรรจุแต่งตั้ง อีกทั้งหน่วยงาน สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ก็ยังได้เปิดรับสมัครบุคคลเพื่อ เข้ารับการบรรจุเป็นพนักงานราชการและลูกจ้างประจำ ตามความต้องการของผู้บริหารหน่วยงานใน แต่ละรอบการบริหารงาน

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์นายวิศิษฐ์ ผลตก พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดอุบลราชธานี ให้สัมภาษณ์ว่า

“ส่วนกลางเขากำหนดแผนยุทธศาสตร์ไว้แล้ว ของจังหวัดเองก็ต้องล็อกกันมาทำตาม ซึ่งมันก็เป็นตามสายบังคับบัญชาอยู่แล้ว ซึ่งถ้าแผนฯ ไม่เหมือนกัน งานของกระทรวงก็ไม่คืบหน้า” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์นางสาวต้อยติง (นามสมมุติ) ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“อธิบดีกรมฯ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เขาต้องการร่วมงานกับหลายหน่วยงาน เพราะเขาต้องการพัฒนาระบบราชการของเรา ซึ่งเขาเองก็ได้คิดเผื่อไว้ให้ท้องถิ่น (องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น) ด้วย” (นางสาวต้อยติง (นามสมมุติ), 2564)



ตารางที่ 4.12 เปรียบเทียบจำนวนบุคลากร

รายละเอียด	จำนวนข้าราชการ
กรมการพัฒนาชุมชน (สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดอุบลราชธานี)	149 คน
กรมกิจการผู้สูงอายุ	139 คน
สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี (กลุ่มการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ)	2 คน
องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี (กองสวัสดิการสังคม)	9 คน
เทศบาลนครอุบลราชธานี (กองสวัสดิการสังคม)	12 คน
เทศบาลตำบลขามใหญ่ (สำนักงานปลัดฯ)	4 คน
องค์การบริหารส่วนตำบลคำไฮใหญ่ (กองสวัสดิการสังคม)	2 คน
องค์การบริหารส่วนตำบลดอนมดแดง (กองสวัสดิการสังคม)	1 คน

ตารางที่ 4.13 ข้อมูลจำนวนประชากรจังหวัดอุบลราชธานี

ประจำปี	จำนวนผู้สูงอายุ	จำนวนประชากรทั้งหมด
2555	2.05 แสนคน	1.82 ล้านคน
2556	2.18 แสนคน	1.83 ล้านคน
2557	2.26 แสนคน	1.84 ล้านคน
2558	2.35 แสนคน	1.85 ล้านคน
2559	2.44 แสนคน	1.86 ล้านคน
2560	2.54 แสนคน	1.86 ล้านคน
2561	2.64 แสนคน	1.87 ล้านคน
2562	2.76 แสนคน	1.87 ล้านคน
2563	2.89 แสนคน	1.86 ล้านคน
2564	3.03 แสนคน	1.86 ล้านคน

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2564) และกรมกิจการผู้สูงอายุ (2564)

จากตารางข้อมูลจำนวนบุคลากรของหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่และมีภารกิจรับผิดชอบเรื่องผู้สูงอายุพบว่า จำนวนบุคลากรของหน่วยงานระดับจังหวัดและส่วนกลางคือ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดอุบลราชธานี สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด

อุบลราชธานี และกรมกิจการผู้สูงอายุ มีจำนวนสัดส่วนต่อจำนวนประชากรจังหวัดอุบลราชธานีที่ไม่ได้สอดคล้องกัน เมื่อเทียบกับจำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีที่มีต่อพื้นที่ที่รับผิดชอบโดยตรง และที่มาของจำนวนบุคลากรดังกล่าวข้างต้นก็มาจากการบรรจุแต่งตั้งตามวาระของการบริหารงานบุคลากรในแต่ละช่วงของหน่วยงานนั้น ซึ่งในอีกด้านหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากมีความต้องการที่ปรับกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เพิ่มมากขึ้น ก็จะทำจัดทำเอกสารในการเขียนถึงแผนงาน ขอบเขตงาน ที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ เพื่อเสนอเข้าสู่คณะกรรมการกลางในแต่ละรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับข้อมูลเรื่องขอบเขตงานด้านผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์นางสาววิไล น้อยวงศ์ ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“บางหน่วยงานก็เขียนหน้าที่ให้ท้องถิ่น โดยไม่เห็นผ่านกรมฯ เราเลย บางที่เราเองยังไม่รู้เลยว่าจะต้องทำยังไง เคยไปถามท้องถิ่นจังหวัดก็ไม่มีคำตอบให้ ส่วนใหญ่ก็คิดต้องเอาเอง แล้วไหนจะกรมฯ ที่ส่งหนังสือมาสอบถามปัญหาของงานอีก เราก็ไม่กล้าตอบกลับไป เพราะส่วนใหญ่คนในชมรมก็พูดคุยกันอยู่” (นางสาววิไล น้อยวงศ์, 2564)

เช่นเดียวกับข้อมูลการสัมภาษณ์ นางสุจิตรา นามพิทักษ์ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม เทศบาลนครอุบลราชธานี ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชนในเทศบาล มันมีจำนวนเจ้าหน้าที่เยอะก็จริง แต่ว่าทุกคนทุกตำแหน่งเขามีงานประจำในหน้าที่ของเขาอยู่แล้ว อย่างพวกงานเบี้ยยังชีพก็หนึ่งคน งานกองทุนก็อีกหนึ่งคน งานอบรมอาชีพก็อีกหนึ่งคน หรืองานอื่นที่มอบหมายก็ต้องมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติหน้าที่ไว้” (นางสุจิตรา นามพิทักษ์, 2564)

“อบต.ส่วนใหญ่ก็จะมีตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน 1 คน และก็มีผู้อำนวยการอีก 1 คน ถ้าที่ไหนไม่มีหรือเพิ่งโอนย้ายออกไปแล้ว จะค่อนข้างยากในการสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ส่วนอื่นมาก เพราะว่าการกิจช่วยเหลือเบี้ยยังชีพ มันจะส่งต่อประสานข้อมูลแต่ละพื้นที่กัน ถ้าที่ไหนยังไม่เจ้าหน้าที่ทำเรื่องนี่ก็จะลำบากหน่อย แล้วอีกอย่างตำแหน่งนี้ค่อนข้างทำงานหลายมิติมาก บางที่ยังวิ่งไปช่วยงานป้องกัน บางที่ทำงานสาธารณสุขกับอบสม. หรือบางที่ก็ไปช่วยทำงานส่วนอื่นตามคำสั่ง” (นายสุรไกร โคตรบุรี, 2564)

นักพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีโอกาสในการมีส่วนร่วมภารกิจเรื่องผู้สูงอายุในระดับจังหวัด โดยผ่านการมอบหมายงานตามรูปแบบของคำสั่งจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องกันกับหน่วยงานที่ทำภารกิจผู้สูงอายุ เช่น นักวิชาการพัฒนาชุมชน (กรมพัฒนาชุมชน) นักพัฒนาสังคม (สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี)

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์นายวิศิษฐ์ ผลตก ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ความภาคภูมิใจของศูนย์ผู้สูงอายุต้นแบบของอุบลเรา ได้รับรางวัลกับท่านจตุติ (จตุติ ไกรฤกษ์) และก็ได้เป็นตัวอย่างให้กับจังหวัดอื่นได้ทำตามด้วย โดยความร่วมมือของนักพัฒนาชุมชน และก๊อทม. อสม. และก็ต้องถิ่นในพื้นที่ต้นแบบที่ช่วยทำมันได้จนสำเร็จ” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์นางสาวต้อยติง (นามสมมุติ) เจ้าหน้าที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ตอนกรมฯ เร่งให้รายงานเกี่ยวกับkestokหล่นบัตรคนจน เราก็รีบส่งให้ท้องถิ่นอำเภอตามงานกับอบต. เอง แต่พอมันเลยกำหนดเราก็เลยได้ไปติดตามเอง” (นางสาวต้อยติง (นามสมมุติ), 2564)

เช่นเดียวกันในฐานะตัวแทนผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ประธานชมรมนักพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย ก็จะมีโอกาสในการเข้ามีส่วนร่วมหรือแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานระดับกรมและระดับจังหวัด

ซึ่งจากการสัมภาษณ์นายสุรไกร โคตรบุรี รองประธานชมรมนักพัฒนาชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย จังหวัดอุบลราชธานี ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“มันมีช่วงที่บูรณาการงานเบี่ยนะ กรมฯ เปิดให้ลงทะเบียน โดยให้ User ใช้เว็บกรมบัญชีกลางได้เลย ซึ่งเขาให้แค่ที่ละคน และมันมีประโยชน์กับเรามากนะที่ได้ไปตรวจสอบสวัสดิการอื่นๆ ได้เลย” (นายสุรไกร โคตรบุรี, 2564)

“หน่วยงานส่วนกลางเขามีอำนาจในการรวบรวมข้อมูลเข้าด้วยกัน มันก็ช่วยทำให้งานของนักพัฒนาชุมชนง่ายขึ้นมาก เป็นระบบที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้อย่างดี ทำให้อย่างน้อย ๆ นักพัฒนาชุมชนก็มีโอกาสในการไปทำภารกิจเพิ่มขึ้น เช่น ช่วยเหลือน้ำท่วม ไปเป็นวิทยากรไปฝึกอบรม” (นางสาววรรษนา อึ้งสกุล, 2564)

จากการสัมภาษณ์นางสาววิไล น้อยวงศ์ ให้สัมภาษณ์ว่า

“พอรวมระบบสารสนเทศเข้าด้วยกัน มันก็ช่วยทำให้ทำงานง่ายขึ้น สามารถเรียกดูยอดการโอนเงิน รายละเอียดเงินช่วยเหลือโควิด - 19 ได้ แต่อยากให้เพิ่มช่องรายละเอียดบัตรสวัสดิการรัฐไปด้วย เพราะชาวบ้านมาสอบถามกันเยอะ” (นางสาววิไล น้อยวงศ์, 2564)

ซึ่งเมื่อนักพัฒนาชุมชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจเรื่องผู้สูงอายุที่ชัดเจนและต่อเนื่องก็จะสามารถขยายผลต่อได้ โดยการขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะสามารถช่วยเหลืองานด้านผู้สูงอายุได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งหากนักพัฒนาชุมชนเคยปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่องค์กรอื่นหรือมีความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่นั้นแล้ว ก็จะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ง่ายและคล่องตัวเพิ่มมากขึ้น

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์นายวิศิษฐ์ ผลตก ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“จริง ๆ พี่ก็ไม่ได้รู้จักทุกคน. หรอก เพราะบางที่ยังไม่เคยได้ร่วมงานกันเลย แต่มันก็เป็นแผนของพมจ. นะ ที่จะขยายเรื่องศูนย์บริการและที่เจ้าหน้าที่พม. ให้มันเยอะขึ้น” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

เช่นเดียวกับข้อมูลการสัมภาษณ์ของ นางจันทร์เพ็ญ ศิริกมลเสถียร สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ตอนที่เราเขียนของบเข้าไปที่กรม ส่วนใหญ่ก็ต้องอิงจากฐานข้อมูลเดิมก่อน เพื่อให้ทันรอบการพิจารณาของกรม แล้วเมื่อพมจ. ประมาณเข้ามาที่จังหวัดแล้ว เราก็จะรีเช็คอีกรอบหนึ่งว่ามีศูนย์ไหนต้องการรับการสนับสนุนก่อน ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะมีคณะทำงานที่เก่ง ๆ เขาตอบรับไว้ก่อนแล้ว” (นางจันทร์เพ็ญ ศิริกมลเสถียร, 2564)

เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์นางสาวต้อยติ่ง (นามสมมติ) ได้ข้อมูลให้สัมภาษณ์ว่า

“แต่ละ อบต. กับเทศบาลแตกต่างกันมาก บางที่คนข้างในยังไม่ถูกกันเลย เราก็ไม่รู้หรือกว่าเวลาท้องถิ่นอำเภอส่งหนังสือเข้าไป เขาให้ธุรการรับเรื่องเองหรือเปล่า” (นางสาวต้อยติ่ง (นามสมมติ), 2564)

ในขณะที่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี กลับมองถึงสภาพความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด จากการสัมภาษณ์ จำเอกจิระพงษ์ ราช้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ที่อบจ. เราจะได้ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นมาก ส่วนมากภารกิจจะเกิดขึ้นจากเรื่องของสำนักงานเอง แล้วจึงเข้าประสานไปกับผู้เชี่ยวชาญแต่ละเรื่องนั้นเลย แต่ที่สำคัญเลยผู้บริหารจะให้นโยบายที่ช่วยเหลือจากท้องถิ่นก่อน แล้วเจ้าหน้าที่ที่จะต้องช่วยให้บริการอย่างเต็มที่ เพราะว่ามันต้องพึ่งพาอาศัยกัน เวลาเราลงพื้นที่หรือเวลาที่มีเจ้าหน้าที่สลับเปลี่ยนกัน ยังไงมันก็มีโอกาสเจอกันอยู่แล้ว” (จำเอกจิระพงษ์ ราช้องค์, 2565)

ท้ายที่สุดแล้ว นักพัฒนาชุมชนก็ต้องปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับเรื่องผู้สูงอายุ โดยจะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่น รวมไปถึงหัวหน้างานของตนเอง เพราะหากองค์กรอื่นมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมกับนักพัฒนาชุมชน ก็จะต้องแจ้งความประสงค์ไว้กับผู้บริหารท้องถิ่นในการพิจารณา

ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์นายสุรไกร โคตรบุรี ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“นายกา เขามีอิสระในการทำงานให้พี่น้องประชาชนเขานะ เขามีทั้งเงิน มีทั้งลูกน้อง และก็ทีมงานเขาช่วยกันทำงาน ถ้าชาวบ้านมาร้องทุกข์เดือดร้อน นายกา เขาก็มีเทคนิคบริหารจัดการช่วยเหลือของเขาเอง” (นายสุรไกร โคตรบุรี, 2564)

ในขณะที่นายวิศิษฐ์ ผลตก พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี มีมุมมองในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของงานผู้สูงอายุ ในระดับจังหวัด โดยได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“แผนของอุบลเรามีแผนจังหวัดเรื่องผู้สูงอายุ ผู้ว่าทำคำสั่งไว้ให้ผมจ. คูแล และก็มีหลายๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเป็นคณะทำงานด้วยกัน” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า นักพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในงานด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน และมีโอกาสในการรับผิดชอบงานสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุจากการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุภายใต้สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งจะได้ร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ทำให้อาจจะนำไปสู่โอกาสของความสัมพันธในการพัฒนากิจกรรมผู้สูงอายุในปีต่อมา ซึ่งในขณะเดียวกันนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของนักพัฒนาชุมชนเรื่องดังกล่าวนี้จะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองอีกด้วย

ดังนั้นจากการศึกษาพบว่า จำนวนประชากรผู้สูงอายุมีการเพิ่มขึ้นในทุกปี ซึ่งสวนทางกับข้อมูลจำนวนประชากรทั้งหมดที่มีการผกผันจากการเกิดใหม่ของเด็กทารก ทำให้เห็นได้ว่าภารกิจของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มมากขึ้นจากการเพิ่มจำนวนผู้สูงอายุในจังหวัดอุบลราชธานี แต่ในขณะเดียวกันจำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับยังคงมีลักษณะเท่าเดิม จนเป็นสาเหตุทำให้การทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการปริมาณงานตามการเปลี่ยนแปลงผู้สูงอายุ

### 3. แนวทางการกระจายอำนาจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ

จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ สามารถจำแนกแนวทางการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังต่อไปนี้

#### 3.1 การกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการเปลี่ยนแปลงด้านจำนวนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ทำให้หน่วยงานราชการส่วนกลางให้ความสนใจในการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งอาจจะมาในรูปแบบของการกำหนดหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบงานโดยตรง ทำให้ทุกหน่วยงานจะต้องพยายามทำความเข้าใจบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานให้ชัดเจนเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งหน่วยงานจะต้องวางแนวทางและหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนในการช่วยเหลือ และกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่สามารถตอบโจทย์ของนโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในหน่วยงานตนเองนั้นได้

ซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี จะมีประสบการณ์และความสามารถในการเข้าช่วยเหลือผู้สูงอายุในพื้นที่ของตน ด้วยดุลยพินิจของคณะทำงานระดับพื้นที่นั้น ในบางครั้งก็เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้สูงอายุจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ในลักษณะเช่นเดียวกัน



ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์นางสาววิไล น้อยวงศ์ ให้สัมภาษณ์ว่า

“งานกองสวัสดิการสังคมมีเยอะแยะเลยนะ มันมีงานกรมนอื่นมาด้วย บางทีนักพัฒนาชุมชน ก็ต้องเข้าไปร่วมทุกงาน ซึ่งบางทีเราก็ไม่รู้รายละเอียดอะไรของงาน มันก็เลยลำบาก ตอนไปลงพื้นที่ ชาวบ้านเขาไม่รู้ว่าใครเป็นใคร เขาก็เรียกหัวหน้าหมดทุกคนนั่นแหละ ซึ่งถ้าเรารู้ข้อมูลช่วยเขาได้ก็ดี” (นางสาววิไล น้อยวงศ์, 2564)

เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์นางดาราร แก่นลา ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“งานไม่ว่าของใคร ชาวบ้านก็ได้ประโยชน์ทั้งนั้น ถ้าข้าราชการช่วยอำนวยความสะดวกให้ มันก็ยิ่งทำให้ผู้สูงอายุได้ประโยชน์” (นางดาราร แก่นลา, 2564)

สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ นางนวลจันทร์ ผลาพร ผู้ใหญ่บ้านและผู้ดูแลผู้สูงอายุ เขตพื้นที่ตำบลดอนมดแดง ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“เราจำได้ไม่หมดหรือเงินช่วยเหลือของรัฐมันมีมาเยอะมาก บางตัวก็ปรับเปลี่ยนวิธีการช่วยเหลือ บางตัวก็ต้องให้ผู้รับรอง ซึ่งถ้ามีโอกาสเข้าถึงข้อมูลช่วยเหลือพวกนี้กับอบต. มันก็จะทำได้ง่ายกว่าการที่ต้องเข้าไปยุ่งยากที่จังหวัด หรือไม่นั้นก็ยากให้มันฝากเรื่องทุกอย่างไว้ที่อบต. ไปหมดเลย จะได้ทำงานง่าย ๆ และก็สะดวกขึ้น” (นางนวลจันทร์ ผลาพร, 2564)

ต่างจากความเห็นของนายวิศิษฐ์ ผลตก ที่มีความเห็นเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ ตามที่ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“จริง ๆ งานพวกสวัสดิการผู้สูงอายุ มันก็ลดความเหลื่อมของคนในเมืองกับชนบท เพราะบางคนรวยแล้วยังอยากจน หรือบางคนจนมาก ๆ ไม่มีใครสนใจ แล้วอีกอย่างก็ต้องให้ความสำคัญกับมาตรฐานของงานด้วย เพราะเดี๋ยวก็มีปัญหาเจ้าหน้าที่โกงเงินหรือเงินตกหล่น อย่างที่สำนักงานฯ ต้องให้ความสำคัญกับพวกเอกสารการเงินให้ถูกต้องตามระเบียบ” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

เมื่อปัญหาด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุระดับพื้นที่ได้รับการแก้ไข จากทั้งในชุมชนเองและองค์กรอื่น ๆ ร่วมแก้ปัญหา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะทำงานด้วยความชัดเจนที่เพิ่มมากขึ้น โดยจะมีแนวทางที่สามารถปฏิบัติและเลือกปฏิบัติได้ ซึ่งอยู่ในขอบเขตข้อระเบียบกฎหมายที่เหมาะสม

ซึ่งสอดคล้องกับการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์นางดาราร แก่นลา ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“เทศบาลฯ มันใหญ่มาก ตอนไปติดต่องานมันก็เลยยาก เพราะถ้าไม่รู้จักใคร หรือไม่มีใครพาไปด้วยก็ไม่รู้จะทำยังไง แต่นี่ก็ดีที่รู้จัก พช. ที่นี่ อยู่ติดหน้าด้านล่าง ก็เลยแวะเข้าไปหาบ่อยอยู่เหมือนกัน” (นางดาราร แก่นลา, 2564)

สำหรับการสัมภาษณ์นายสุรไกร โคตรบุรี ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“อยู่ที่เทศบาลนครฯ คนเยอะกว่าพมจ. อีก แล้วตัวงานของกองสวัสดิการสังคม มันก็คล้าย ๆ กับเขา (พมจ.อุบลราชธานี) เวลาลงพื้นที่พี่ก็จะเชิญเขามาร่วมด้วยนะ เพราะเขามีระเบียบที่จ่ายเงินช่วยเหลือได้ ซึ่งถ้าเรามีมันก็ยิ่งดี เพราะอย่างถ้าเขาช่วยเหลือเคสซ้ำ พี่ก็หาวิธีเอาเอง หรือไม่พี่ก็เปิดรับบริจาคกับคนในสำนักงานนี้แหละ เอาไปช่วยเหลือเคสเลย” (นายสุรไกร โคตรบุรี, 2564)

เช่นเดียวกับข้อมูลการสัมภาษณ์ของ นางปัทมาภา พิมพ์พันธ์ องค์กรบริหารส่วนตำบลคำไฮใหญ่ ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ ด้วยความที่เราเป็นคนพื้นที่อยู่แล้ว ยิ่งไปปัญหามันก็อยู่รอบตัวเสมอ เพราะฉะนั้นมันก็ง่ายเวลาที่เราจะไปเข้าถึงข้อมูลการช่วยเหลือแต่ละคน อีกอย่างถือเป็นข้อดีที่เขาก็ได้รู้จักเกรงใจเราในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ” (นางปัทมาภา พิมพ์พันธ์, 2564)

ตารางที่ 4.14 เปรียบเทียบโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านผู้สูงอายุ

สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดอุบลราชธานี	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุบลราชธานี
แผนงานกลุ่มการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	กองสวัสดิการสังคม
- จัดกิจกรรมการของหน่วยงานในกระทรวง	- งานสังคมสงเคราะห์
- ส่งเสริมงานกับเครือข่ายจังหวัดอุบลฯ	- งานพัฒนาชุมชน
- ช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคม	- ส่งเสริมสวัสดิการสังคม
- สนับสนุนการเฝ้าระวังการถูกระทำผู้สูงอายุ	
- วิเคราะห์ และรวบรวมปัญหา จัดทำสารสนเทศ	
- ศูนย์ช่วยเหลือตามนโยบายกรมฯ	
- งานตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ	
- กองทุนสวัสดิการจัดสวัสดิการสังคม	
- งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการ	

จากตารางเปรียบเทียบโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านผู้สูงอายุพบว่า หน่วยงานในระดับจังหวัดและหน่วยงานระดับกรม ทำหน้าที่รับผิดชอบในการคิดค้นหลักการ แนวทาง ข้อกำหนด และวิธีการปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ รวมไปถึงการเข้าช่วยเหลือผู้สูงอายุในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นงานที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกันในเชิงพื้นที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

ทางด้านนายวิศิษฐ์ ผลตก ได้ให้ความเห็นงานด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในจังหวัดอุบลราชธานี โดยให้สัมภาษณ์ว่า

“มุมมองพี่ว่า บทบาทของผู้ว่าฯ ถ้าเป็นแบบกรุงเทพฯ หรือจัดการตัวเองได้ มันก็จะดีมาก เพราะคณะกรรมการจังหวัดสามารถตัดสินใจได้ง่าย และอีกอย่างก็ให้หัวหน้าหน่วยงานเขารับผิดชอบเรื่องเฉพาะของเขาไปดูแลเลย งานทั้งหมดของจังหวัดมันก็จะคล่องขึ้น” (นายวิศิษฐ์ ผลตก, 2564)

ขณะเดียวกับ นางสาววรรณ อึ้งสกุล เทศบาลตำบลขามใหญ่ ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า “งานช่วยเหลือมันซ้อนกันไปหมด บางเคสเป็นนักร้อง (เรียน) ชอบส่งเรื่องขอความช่วยเหลือไปทุกกระทรวง ชอบร้องไปตั้งแต่ศูนย์ดำรงธรรมฯ พมจ. สำนักนายกฯ มันก็มั่วกันไปหมด เพราะสุดท้ายเขาก็ส่งข้อมูลมาให้พื้นที่ลงตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกรอบ” (นางสาววรรณ อึ้งสกุล, 2564)

จากข้อมูลที่ได้พบว่า การกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหนึ่งในแผนการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นกลไกการทำงานที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเริ่มชัดเจนขึ้นตามบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบที่ได้รับจากหน่วยงานระดับจังหวัด และกรมที่เกี่ยวข้องเรื่องสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ทำให้หน่วยงานระดับจังหวัดและระดับกรม เห็นศักยภาพและความสำคัญในการช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในระดับตำบล ซึ่งในมุมมองของหน่วยงานระดับจังหวัดและหน่วยงานระดับกรม ยังมีความต้องการที่จะช่วยเหลืองานในระดับตำบลให้ครอบคลุม ด้วยการเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือจากหน่วยงานของตนเองด้วยเลย ทำให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีเลือกที่จะบูรณาการภารกิจด้านผู้สูงอายุเข้าด้วยกันทั้งหมด

### 3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจที่ยังไม่ได้รับการถ่ายโอน

ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลขามใหญ่และเทศบาลนครอุบลราชธานี เกิดขึ้นจากการคิดและวิเคราะห์ของคณะผู้บริหารที่มีอำนาจในการทำงานเพื่อประชาชน โดยได้ยึดหลักการช่วยเหลือที่รวดเร็ว และเข้าถึงประชาชนในพื้นที่อย่างเหมาะสม

ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ นางสาววรรณ อึ้งสกุล เทศบาลตำบลขามใหญ่ ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ตอนที่เรাজัดทำถุงยังชีพ ทีมงานเราช่วยกันคิดกันหมดเลยนะ ว่ามันจะถูกต้องตามระเบียบไหม จะต้องใส่อะไรลงไปบ้าง หรือต้องทำอะไรให้นายกฯ รับทราบ เพราะว่าถ้าเราทำผิดระเบียบก็จะเกิดปัญหาจากตัวเจ้าหน้าที่และทั้งสำนักงาน แต่ถ้าไม่ยอมทำสักที ก็เกิดข้อครหา กับชาวบ้านที่จะเข้ามาต่อว่ากันไปหมด” (นางสาววรรณ อึ้งสกุล, 2564)

เช่นเดียวกับข้อมูลการสัมภาษณ์ของ นางสุจิตรา นามพิทักษ์ เทศบาลนครอุบลราชธานี ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“ตอนที่จัดทำโครงการช่วยเหลือใหญ่ของจังหวัด ทางคณะผู้บริหารก็ให้สมาชิกทุกคนเป็นคนรวบรวมข้อมูลในการช่วยเหลือ โดยส่วนใหญ่ก็จะผ่านตัวแทน อสม. หรือผู้นำในพื้นที่ ช่วยกันพิจารณาเสนอต่อกันมา มันก็ช่วยให้สมาชิกได้ทำหน้าที่ของตนเองโดยสมบูรณ์” (นางสุจิตรา นามพิทักษ์, 2564)

จากข้อมูลการสัมภาษณ์การช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุจากเทศบาลในจังหวัดอุบลราชธานีทั้งสองพบว่า ผู้บริหารของเทศบาลมีหน้าที่ในความรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ของตนอย่างเร่งด่วนและเหมาะสม ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี องค์การบริหารส่วนตำบลคำไฮใหญ่ และองค์การบริหารส่วนตำบลดอนมดแดง จะพิจารณาการช่วยเหลือที่มาจาก การเขียนคำขอรับการช่วยเหลือ โดยจะต้องผ่านเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบข้อมูลการช่วยเหลือเดิมก่อน และพิจารณาหาแหล่งช่วยเหลือของหน่วยงานที่จะสามารถส่งต่อและให้การช่วยเหลือแก่คนในพื้นที่ได้

ซึ่งสอดคล้องข้อมูลการสัมภาษณ์ จำเอกจิระพงษ์ ราชอน องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“อจ. ไม่ได้มีให้เขียนขอความช่วยเหลือหรอก เพราะพื้นที่มันทับซ้อนกับเทศบาลนครอุบลราชธานี แล้วบางกรณีที่จะเข้าไปช่วยเหลือก็อาจจะเป็นเรื่องที่กำลังจะได้รับการช่วยเหลือของ พมจ. อุบลราชธานีอยู่ก่อนแล้ว แต่ก็พอมีมาบ้างที่เข้ามาสำนักงานขอความช่วยเหลือ เพราะเขาไม่รู้ว่า จะพึ่งใคร เราก็อาจจะต้องหน้าทีตรงนี้ให้ดีที่สุด” (จำเอกจิระพงษ์ ราชอน, 2565)

เช่นเดียวกับความคิดเห็นของผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“เงินช่วยเหลือของอบต. มันไม่ได้มีได้มีเยอะขนาดนั้น ไหนจะพวกเงินสะสมอีกมันไม่เหลือให้พอที่จะทำถุงยังชีพ หรือมอบเงินได้หรอก แล้วอีกอย่างก็ไม่ว่าถูกระเบียบหรือเปล่า มันก็เลยไม่คุ้มที่จะเข้าไปทำเรื่องพวกนี้ ถ้าแย่มากหน่อยก็ต้องเขียนขอสนับสนุนเข้าไปที่ พมจ.” (นางปัทมาภา พิมพ์พันธ์, 2564)

หลังจากนั้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะดำเนินการภารกิจสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่อาจจะมี ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ความสามารถในการช่วยเหลือ ให้อยู่ในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ตามระเบียบข้อกฎหมายของตน ซึ่งหากเกิดข้อสงสัยในแนวทางการช่วยเหลือดังกล่าว นักพัฒนาชุมชนก็จะปรึกษากลุ่มชมรมนักพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทยจังหวัดอุบลราชธานี หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการหารือข้อเสนอแนะการจัดทำโครงการช่วยเหลือรูปแบบอื่น ที่จะต้องเหมาะสมต่อการถูกการร้องเรียนและการตรวจสอบจากหน่วยงานผู้ตรวจสอบ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี และเทศบาลตำบลขามใหญ่ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณและจำนวนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม ทำให้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมการคิดหาแนวทางที่เหมาะสมจากการช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุตามรูปแบบของตนผ่านเวทีที่ประชุมระดับจังหวัด ซึ่งขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลดอนมดแดง และองค์การบริหารส่วนตำบลคำไฮใหญ่ จะมีงบประมาณและบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ต้องคอยปรึกษาแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ อยู่เสมอ เพื่อให้ทันกับการแก้ไขปัญหาด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานระดับอำเภอก็จะเข้ามากำกับดูแล เพื่อเป็นตัวแทนในฐานะผู้ตรวจสอบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ของนางปัทมาภา พิมพ์พันธ์ ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“จริง ๆ ให้ที่อำเภอมาช่วยคิดวิธีการที่จะทำในงานผู้สูงอายุมันจะดี แล้วก็ลองตัวมากขึ้น เพราะไม่ต้องมารอจับผิด หรือกำกับไปหมดทุกอย่าง แต่อยากให้มาแนะนำหรือหาแนวทางช่วยเหลือจริง ๆ ที่เป็นฐานะตัวแทนของเราที่จะไปทำหน้าที่ตรงที่พื้นที่อีกรอบหนึ่ง” (นางปัทมาภา พิมพ์พันธ์, 2564)

เช่นเดียวกับข้อมูลการสัมภาษณ์ นางสาววรรณ อึ้งสกุล เทศบาลตำบลขามใหญ่ ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“โชคดีที่ปลัดเทศบาลรู้จักกับทางสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด มันก็เลยทำให้งานของเทศบาลได้รับคำแนะนำที่ดีอยู่เสมอ เพราะภารกิจของเทศบาลมันเพิ่มขึ้นตลอด ๆ แล้วบางตัวเราก็ไม่เคยจ้างงานนี้มาก่อน ถ้ามีคนโกตให้มันก็ดีขึ้นมาหน่อย” (นางสาววรรณ อึ้งสกุล, 2564)

ซึ่งสอดคล้องกับการช่วยเหลือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์ นางนวลจันทร์ ผลาพร ผู้ใหญ่บ้านและผู้ดูแลผู้สูงอายุเขตพื้นที่ตำบลดอนมดแดง ได้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า

“เข้าใจนายกฯ เขาอยู่นะ บางทีชาวบ้านอยากได้ของแบบตำบลอื่น หรือเงินช่วยแบบที่อื่น แต่มันก็ทำไม่ได้ง่าย ๆ หรือ เพราะนายกฯ เขาดูบที่มีอยู่และตรวจสอบข้อมูลอีก และไหนก็กลุ่มที่มีแต่อยากได้ของอีกที่จนไม่จริง อย่างนั้นมันก็จะทำให้มีแต่ปัญหาตามมา” (นางนวลจันทร์ ผลาพร, 2564)

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีที่มีขนาดใหญ่ทั้งในเรื่องงบประมาณและจำนวนบุคลากรเจ้าหน้าที่ มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการช่วยเหลืองานด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ทั้งในเรื่องของงบประมาณและจำนวนบุคลากร ทำให้คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคิดหาแนวทางการจัดทำกิจกรรมภายใต้ภารกิจที่ยังไม่ได้มีขอบเขตอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้ เพื่อให้สามารถช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุตามบริบทของพื้นที่ได้ อีกทั้งจะต้องไม่ถูกเรียกตรวจสอบจากหน่วยงานภายในที่เป็นผู้ตรวจสอบ



## บทที่ 5

### สรุปการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาคลังรัฐส่วนกลางในการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี เป็นการศึกษาเพื่อทราบพัฒนาการและแนวทางการปฏิบัตินโยบาย การใช้อำนาจของราชการส่วนกลาง และแนวทางการกระจายอำนาจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi structured interview) และข้อมูลเอกสาร (Documentary Research)

#### 1. สรุปการศึกษา

การศึกษาคลังรัฐส่วนกลางในการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี จากการศึกษาและวิเคราะห์พัฒนาการการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบาย จากข้อมูลที่ได้สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1.1 พัฒนาการการกำหนดและการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษา จังหวัดอุบลราชธานี พบว่ามีนโยบายสวัสดิการสังคมดังต่อไปนี้

##### 1.1.1 นโยบายของรัฐที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้อง

###### 1) นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นตามการหาเสียงเลือกตั้งสมัยรัฐบาลปี พ.ศ. 2548 โดยนายกรัฐมนตรียได้มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดทำสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดแนวทางวิธีการปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

###### 2) นโยบายการสงเคราะห์เงินค่าจัดการศพผู้สูงอายุ

นโยบายการสงเคราะห์เงินค่าจัดการศพผู้สูงอายุ เกิดขึ้นจากคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ผู้เชี่ยวชาญด้านผู้สูงอายุและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดประชุมหารือในการเตรียมความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยนำเรื่องความต้องการของผู้สูงอายุและหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ด้านการช่วยเหลือผู้สูงอายุ เพื่อจัดทำนโยบายการสงเคราะห์เงินค่าจัดการศพผู้สูงอายุ โดยได้มอบอำนาจการอนุมัติงบประมาณและการพิจารณาการช่วยเหลือแก่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด

อุบลราชธานีได้ประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการขอรับการช่วยเหลือให้แก่สำนักงานอำเภอ โดยสำนักงานอำเภอก็จะมอบหมายท้องถิ่นอำเภอนำไปแจ้งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีวิธีการช่วยเหลือคือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี จะยื่นเรื่องแทนญาติผู้สูงอายุที่เสียชีวิตให้ทางสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี และทางสำนักงานฯ ก็จะพิจารณาให้การช่วยเหลือตามรอบการพิจารณาช่วยเหลือผู้สูงอายุประจำเดือนจากคณะกรรมการฯ ในสำนักงาน

### 3) นโยบายบัตรสวัสดิการผู้สูงอายุ

กรมบัญชีกลางได้จัดทำนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมการช่วยเหลือด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ ซึ่งกรมบัญชีกลางได้แจ้งแนวทางของนโยบายฯ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีรับทราบ และให้สำนักงานคลังจังหวัดประชาสัมพันธ์เรื่องการตรวจสอบข้อมูลผู้สูงอายุให้กับสำนักงานอำเภอ โดยนายอำเภอจะทำการลงพื้นที่ตรวจสอบรายบุคคลร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งวิธีการลงทะเบียนบัตรสวัสดิการผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุจะต้องลงทะเบียนด้วยตนเองตามสถานที่ที่กรมบัญชีกลางกำหนดไว้

#### 1.1.2 นโยบายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น

##### 1) นโยบายการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

นโยบายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีที่ได้จัดทำขึ้น โดยมีลักษณะเป็นการส่งเสริมอาชีพ การฝึกอาชีพ และการต่อยอดกลุ่มอาชีพในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### 2) นโยบายการสังคมสงเคราะห์

นโยบายการสังคมสงเคราะห์ เป็นรูปแบบการช่วยเหลือจากปัญหาของผู้สูงอายุในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถบริหารจัดการแนวทางการช่วยเหลือในรูปแบบของตนเอง อีกทั้งยังสามารถจัดตั้งคณะกรรมการการช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่นตามอำนาจและหน้าที่

#### 1.2 การใช้อำนาจของราชการส่วนกลางในการกำหนดแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การใช้อำนาจของราชการส่วนกลางในการกำหนดแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี มีเครื่องมือที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดังนี้



### 1.2.1 หนังสือราชการ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมกิจการผู้สูงอายุและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความต้องการจัดทำกิจกรรมด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยได้กำหนดหน้าที่ไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อให้ได้ถือปฏิบัติภายใต้ระเบียบและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยนักพัฒนาชุมชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว เพื่อป้องกันการเกิดความผิดพลาดจากการปฏิบัติหน้าที่ ที่อาจจะส่งผลต่อการถูกตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและผู้ตรวจการกระทรวงฯ

### 1.2.2 งบประมาณ

นักพัฒนาชุมชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีสามารถจัดทำกิจกรรมเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ภายใต้แผนการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองได้ โดยนักพัฒนาชุมชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีจะพิจารณาการช่วยเหลือตามดุลพินิจของตนเอง ซึ่งหากเกิดกรณีการช่วยเหลือที่เกินความสามารถหรือเกินขอบเขตหน้าที่การช่วยเหลือ นักพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะขอความอนุเคราะห์ความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น

### 1.2.3 บุคลากร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมกิจการผู้สูงอายุและหน่วยงานอื่นได้พยายามกำหนดแผนงานสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุกับหน่วยงานอื่น ซึ่งจากสถานภาพสังคมผู้สูงอายุที่มีจำนวนผู้สูงอายุในพื้นที่ก็เพิ่มขึ้น ก็ทำให้ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยนักพัฒนาชุมชนมีความรับผิดชอบที่เพิ่มเติมมากขึ้น ดังนั้นจึงส่งผลต่ออัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1.3 แนวทางการกระจายอำนาจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ

แนวทางการกระจายอำนาจในการปฏิบัตินโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า มีลักษณะการปฏิบัตินโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุดังนี้

### 1.3.1 การกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากที่การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น หน่วยงานระดับจังหวัดและระดับกรม ได้พยายามกระจายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ให้ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำภารกิจเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของหน่วยงานของตน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีถือเป็นองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่มีความสำคัญในการช่วยเหลือสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุหลากหลายประเภทในระดับจังหวัด ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ก็ได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุตามบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ตำบล

### 1.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจที่ยังไม่ได้รับการถ่ายโอน

ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีที่มีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณและบุคลากร จะส่งผลทำให้นักพัฒนาชุมชนและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคิดค้นและหาแนวทางในการจัดทำภารกิจสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในรูปแบบใหม่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับระเบียบข้อกฎหมายของหน่วยงานอื่น โดยจะต้องให้ความสำคัญกับประชาชนผู้สูงอายุในพื้นที่เป็นหลัก ทั้งนี้ก็เพื่อปกป้องประโยชน์ของประชาชนและป้องกันการผิดพลาดจากการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบ

## 2. อภิปรายผล

การศึกษาภาคไกรัฐส่วนกลางในการกำหนดแนวทางการปฏิบัตินโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ผู้วิจัยจะกล่าวถึงประเด็นสำคัญและอภิปรายผลจากการสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้ในการศึกษาวิจัย ดังต่อไปนี้

นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุของหน่วยงานระดับจังหวัดและหน่วยงานระดับกรม จะดำเนินการโดยการกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ไว้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะได้นำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องนโยบายของพัชรี สีโรรส (2558) อธิบายนโยบายในความหมายคือ ผลที่เกิดขึ้นจากการเลือกของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งผู้มีอำนาจจะเลือกสิ่งที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสาธารณะเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย โดยจะเป็นสิ่งที่ภาครัฐใช้อำนาจการบริหารจัดการ เพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน ลดอัตราการแข่งขันทางการตลาด ลดภาระของสังคมและสร้างความเสมอภาคให้ประชาชนทุกคน โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดสวัสดิการให้กับประชาชนโดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหาผลกำไรร่วมกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งขณะเดียวกันนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ ก็สามารถเกิดขึ้นได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีเป็นผู้คิดและจัดทำเอง โดยผ่านความเห็นชอบของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาอนุมัติการจัดทำกิจกรรมดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของวุฒิสสาร ต้นไชย (2557) สำหรับการจัดกิจกรรมตามวิธีการของตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาการรวมศูนย์อำนาจปกครองของราชการส่วนกลาง โดยจะกระจายอำนาจในการกำหนดแนวทางปฏิบัติ

นโยบายตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจและให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง เพื่อให้  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำนโยบายสาธารณะของรัฐให้แก่ประชาชน และสามารถบริหาร  
จัดการทรัพยากรของตนเองได้

## 2.1 พัฒนาการการกำหนดและการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ

ผลจากการศึกษาพัฒนาการการกำหนดและการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อ  
ผู้สูงอายุ จังหวัดอุบลราชธานี สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

### 2.1.1 นโยบายของรัฐที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้อง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมกิจการผู้สูงอายุ สำนักงานพัฒนา  
สังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้ให้ความสำคัญ  
ในการจัดทำภารกิจสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ โดยได้ไปกำหนดหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี  
ส่วนร่วมในการรับผิดชอบการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสมคิด เลิศไพฑูรย์  
(2552) ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง มีรูปแบบ  
ความสัมพันธ์แบบรัฐนิยมคือ ราชการส่วนกลางมีบทบาทในการกำหนดนโยบายอยู่เสมอ โดย  
ปราศจากความคิดเห็นหรือความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งราชการส่วนกลางมีอิสระ  
ในการให้ความสำคัญกับการกำหนดแนวทางนโยบายสาธารณะของตนขึ้น และสอดคล้องกับแนวคิด  
ของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นแบบมีระบบผู้แทนของรัฐประจำพื้นที่ เป็นลักษณะการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้แทน  
ของรัฐ ซึ่งมีเอกภาพในการใช้อำนาจเพียงผู้เดียว โดยมีสายงานการบังคับบัญชาเพื่อรับผิดชอบต่อ  
อำนาจและหน้าที่โดยตรง และเป็นเจ้าภาพในการบริหารราชการภายในพื้นที่

### 2.1.2 นโยบายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี จะจัดทำภารกิจ  
สวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของตนเอง โดยให้ความสำคัญในเรื่องของการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการ  
สังคมสงเคราะห์ โดยจะมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องใช้ความสามารถในการทำหน้าที่เพื่อให้สอดคล้องกับ  
บริบทพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวคิดของอุบล นิวัติชัย (2527) เป็นแนวคิด  
ที่ว่าด้วยการช่วยเหลือบุคคลอื่นที่อยู่ร่วมกันในสังคม ซึ่งมีกลุ่มที่เกี่ยวข้องกันดังนี้ 1) กลุ่มบุคคลใน  
ครอบครัวหรือคนใกล้ชิด 2) องค์กรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ 3) กลุ่มผู้มีความเชี่ยวชาญที่จะช่วยป้องกัน  
การเกิดปัญหา และยังสอดคล้องกับแนวคิดของวุฒิสาร ตันไชย (2557) ที่มองเห็นการที่จะแก้ไข  
ปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจปกครอง เกิดขึ้นจากการลดบทบาทรัฐส่วนกลางและส่งเสริมการ  
กระจายอำนาจตามการกำหนดแนวทางนโยบายให้ครอบคลุม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี  
อำนาจตัดสินใจตามหลักการปกครองตนเอง เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และในฐานะที่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลที่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองได้

## 2.2 การใช้อำนาจของราชการส่วนกลางในการกำหนดแนวทางปฏิบัตินโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.2.1 หนังสือราชการ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมกิจการผู้สูงอายุและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีจัดทำภารกิจสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในพื้นที่ของตนเอง ตามรูปแบบแนวทางที่หน่วยงานระดับจังหวัดและระดับกรมกำหนดให้ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและป้องกันการตรวจสอบจากหน่วยงานผู้ตรวจสอบราชการ สอดคล้องกับแนวคิดของชำนาญ จันทร์เรือง (2561) ได้เสนอแนวความคิดการควบคุมการบริหารงานในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การวางกฎหมาย ข้อบังคับ และการสั่งการผ่านหนังสือราชการ โดยการวางขอบเขตอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับแนวคิดของทิพาวิดี เมฆสุวรรณ (2540) เสนอประเด็นกลไกการติดตามและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การติดตามและการกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง ซึ่งก็จะทำให้มีผลต่อการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.2.2 งบประมาณ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีมีความแตกต่างกันในแต่ละบริบทของพื้นที่ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ จึงมีความลักษณะสภาพคล่องทางงบประมาณในการจัดทำภารกิจสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ เช่นเดียวกับเทศบาลนครอุบลราชธานีและเทศบาลตำบลขามใหญ่ แต่ในขณะเดียวกันองค์กรบริหารส่วนตำบลคำไฮใหญ่และองค์กรบริหารส่วนตำบลดอนมดแดง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กทั้งในเรื่องของงบประมาณรายจ่าย ทำให้เจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งทุนอื่น เพื่อให้สามารถจัดบริการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองได้ สอดคล้องกับแนวคิดของทิพาวิดี เมฆสุวรรณ (2540) ได้เสนอแนวคิดกลไกการประสานความร่วมมือในการบริหารภารกิจ เป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นจากกระบวนการประสานการทำงานซึ่งกันและกัน รวมไปถึงการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน

### 2.2.3 บุคลากร

จำนวนประชากรผู้สูงอายุในจังหวัดอุบลราชธานี มีสัดส่วนการเพิ่มขึ้นต่อจำนวนประชากรทั้งหมดในจังหวัด ทำให้เกิดแผนแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัดและระดับกรม ซึ่งก็ทำให้แผนงานดังกล่าว เชื่อมโยงกับการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแต่เดิม

เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุเป็นประจำอยู่แล้ว แต่หลังจากสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุ ทำให้ภารกิจสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุทั้งหมดตกมาอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ แต่ขณะเดียวกันจำนวนบุคลากรมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินการภารกิจ สอดคล้องกับแนวคิดของวสันต์ เหลืองประภัสร์ (2560) ได้เสนอแนวคิดปัญหาการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ความต้องการจัดสรรอำนาจการปกครองตนเองจากการรวมศูนย์อำนาจ ที่มีการบริหารจัดการรูปแบบนโยบายรัฐตามมาตรฐานเดียวกันทุกพื้นที่ โดยยังมีลำดับชั้นบังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน

### 2.3 แนวทางการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ

#### 2.3.1 การกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรผู้สูงอายุในจังหวัดอุบลราชธานี หน่วยงานระดับจังหวัดและระดับกรมก็ได้ทบทวนภารกิจสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่รับผิดชอบ โดยให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีในการทำหน้าที่นโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ เพื่อให้ประโยชน์แก่ผู้สูงอายุท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวคิดของวาสนา ยี่รงค์ (2563) การถ่ายโอนภารกิจเป็นหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องมีหลักสำคัญคือ 1) ภารกิจต้องถ่ายโอนจากทุกส่วนราชการ 2) การแบ่งสรรงบประมาณที่เหมาะสม 3) การปรับปรุงข้อกฎหมายให้สอดคล้อง 4) การถ่ายโอนบุคลากร

#### 2.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจที่ยังไม่ได้รับการถ่ายโอน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ โดยเมื่อเกิดปัญหาผู้สูงอายุในพื้นที่ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาการช่วยเหลือให้เหมาะสมกับบริบทพื้นที่ ซึ่งจะต้องใช้องค์ความรู้และความสามารถแก้ไขปัญหาสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งหากมีข้อจำกัดเรื่องขอบเขตอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ให้ปฏิบัติ ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็จะพิจารณาการช่วยเหลือในรูปแบบอื่นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่ สอดคล้องกับแนวคิดของภุชญา วัฒนรุ่ง ได้เสนอแนวคิดการกระจายอำนาจตามกฎหมายที่สร้างขึ้นเองของประชาชนในท้องถิ่น โดยเป็นการลงมติของประชาชนในพื้นที่ตามบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็จะส่งผลต่อรูปแบบการสร้างข้อกำหนดระดับชาติ

### 3. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาคลังรัฐส่วนกลางในการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

**3.1 การกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากราชการส่วนกลางกำหนดแนวทางนโยบายฯ** ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้ถือปฏิบัติ เพื่อเป็นการให้ความสำคัญเรื่องความเท่าเทียมจากความแตกต่างของประชาชนในท้องถิ่น ควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของท้องถิ่น และต้องให้องค์กรเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติ นโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุให้เกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด

**3.2 ราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ** ต้องทบทวนโครงสร้างภายในองค์กรและแผนงาน ที่มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม โดยจะต้องลดบทบาทการกำหนดนโยบายฯที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ท้องถิ่น แต่ยังใช้อำนาจในการบริหารจัดการเพื่อให้สวัสดิการสังคมผู้สูงอายุครอบคลุมทุกคน และที่สำคัญคือราชการส่วนกลางจะต้องให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมออกแบบการกำหนดแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจนโยบายและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งหมด

**3.3 คณะกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องงานผู้สูงอายุ** จะต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความต้องการของผู้สูงอายุที่หลากหลาย จากการพัฒนาระบบฐานข้อมูล การวิจัยแนวโน้มผู้สูงอายุ และการถอดบทเรียนจากนโยบายเดิม เพื่อเป็นตัวแทนผู้สูงอายุในฐานะเจ้าของนโยบายให้นำไปสู่การช่วยเหลือสวัสดิการผู้สูงอายุ



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

## บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2538). ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538.
- กระทรวงมหาดไทย (2548). ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548.
- กระทรวงมหาดไทย (2559). หนังสือเลขที่ มท 0891.3/03962 เรื่องการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ.
- กระทรวงมหาดไทย (2563). หนังสือเลขที่ มท 0810.6/ว5752 เรื่องซักซ้อมแนวทางการรับลงทะเบียนผู้มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2558). แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545 - 2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552.
- กรมบัญชีกลาง (2561). หนังสือด่วนที่สุดเลขที่ กค 0402.2/021421 เรื่องขอทำความตกลงการจ่ายเงินอุดหนุนโครงการให้บริการสงเคราะห์ผู้สูงอายุในภาวะยากลำบากและโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี ผ่านระบบ KTB Corporate Online.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550). หนังสือเลขที่ มท 0891.3/ว1983 เรื่องแจ้งหลักเกณฑ์แนวทาง “การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุและคนพิการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น”.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2561). หนังสือเลขที่ มท 0810.6/ว845 เรื่อง ทหารี่คุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2561). มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2559). หนังสือด่วนที่สุดเลขที่ มท 0891.3/ว46 เรื่องการจัดทำโครงการมอบเป็นของขวัญให้แก่ประชาชน “มหาดไทยห่วงใย ใส่ใจผู้สูงอายุ”.
- กรมกิจการผู้สูงอายุ (2563). คู่มือการดำเนินโครงการการปรับสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกของผู้สูงอายุให้เหมาะสมและปลอดภัย ประจำปีงบประมาณ 2564.
- กรมกิจการผู้สูงอายุ (2560). คู่มือโรงเรียนผู้สูงอายุ. กรุงเทพมหานคร: กองส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ.



- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2556). *ประวัติความเป็นมาของการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศไทยปี 15 ปีที่ผ่านมา*. สืบค้นจาก [http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2013/1/2039\\_5175.pdf](http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2013/1/2039_5175.pdf)
- กองส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ (2562) *แนวทางการดำเนินงานโครงการ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) กองส่งเสริมศักยภาพ*. กรุงเทพมหานคร: กองส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ.
- โกวิท พวงงาม (2561). *รัฐบาลไทยนิยมรวมศูนย์อำนาจ*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สยามรัฐ.
- กิตติ ปานแก้ว (2554). *บทบาทนักพัฒนาชุมชน (พัฒนากร) ในจังหวัดยะลาที่ผู้นำชุมชนคาดหวัง*. (สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา.
- กิตติ วิสารกาญจน (2552). *การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย*. การประชุมวิชาการบัณฑิตศึกษาศิลปการระดับชาติ ครั้งที่ 1. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปทุมธานี.
- จารุวรรณ ดวงวิชัยวิทยากร (2547). *บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ เรื่องแนวทางการเป็นรัฐสวัสดิการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย*. [บทความ] สืบค้นจาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=147](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=147).
- จักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย (2553). *ทบทวนการปฏิรูประบบราชการไทย*. สืบค้นจาก <https://conference.kku.ac.th/colaimg/files/articles/235ef-o-112-.pdf>
- ฐิติพงศ์ วิชัยสาร และวนิดา สุวรรณนิพนธ์ (2561). *ความสำเร็จในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างยั่งยืน*. สืบค้นจาก <https://so01.tcithaijo.org/index.php/EAUHJSocSci/article/download/131175/104011/>.
- ธาริกา ศักดิ์เศรษฐ (2561). *การนำนโยบายด้านการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. การประชุมวิชาการระดับชาติ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประชาไท (2562). *เปิดนโยบายรัฐสวัสดิการ 5 พรรค เน้นลดเหลื่อมล้ำ ปรับตัวรับเทคโนโลยีใหม่เข้าแทนที่คน*. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2019/01/80772>
- ประชาไท. (2562). *เปิดนโยบายรัฐสวัสดิการ 7 พรรค ‘บำนาญถ้วนหน้า’ 3 พันต่อเดือนเป็นจริงได้หรือไม่*. สืบค้นจาก <http://www.prachatai.com/journal/2019/01/80463>.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องรัฐมนตรีลาออก เล่มที่ 136 ตอนพิเศษ 118 ง วันที่ 10 พฤษภาคม 2562

ประยูร กาญจนกุล (2538). *คำบรรยายกฎหมายการปกครอง*.

ปรัชญา เวชชารัชช์ (2542) *การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร:สำนักงาน ก.พ.

พัชรี สีโรรส และพรทิพย์ แก้วมูลคำ (2560). *การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: ตัวแบบและกรณีศึกษาสู่ความสำเร็จ*. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน. สืบค้นจาก

<https://so03.tcithaijo.org/index.php/ppmjournal/article/download/107679/85208/>.-

พัชรี สีโรรส และธีรพัฒน์ อังศุขवाल (2557). *พลวัตนโยบายสาธารณะ : จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน* .

พัชรี สีโรรส และธีรพัฒน์ อังศุขवाल (2559). *เปิดกล่องนโยบายศึกษา (Unpacking Policy Studies) ว่าด้วยที่มา ที่เป็น และที่ไปของการศึกษานโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปทุมธานี

พัชรี สีโรรส (2559). *ประชาธิปไตยแบบसानเสวนา ความเชื่อ ความฝันและความเป็นได้ในสังคมไทย*. วารสารวิทยาการจัดการ. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปทุมธานี.

พัชรี สีโรรส (2559). *การจัดการปกครองและนโยบายสาธารณะ*. วารสารการเมืองการปกครอง. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง (2550). *หลักกฎหมายมหาชน บทที่ 9 การจัดระเบียบการบริหารราชการภายในรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภิรมย์พร ไชยยนต์ (2557). *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารบัณฑิต ไม้ได้ตีพิมพ์). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

ชนินทร เพ็ญสูตร (2560) *ประเทศไทย 4.0 บริบททางเศรษฐกิจ และการเมือง*. วารสาร รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่8 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560): 67-99. สืบค้นจาก <https://so05.tcithaijo.org/index.php/polscicmujournal/article/download/91314/71730/>.

มติกา อารยะภักดี (2562). “การประเมินผลโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ : กรณีศึกษาชุมชนก้านน้มนั้น เขตบางบอน กรุงเทพมหานคร” .(วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารบัณฑิต ไม้ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.

ยุวเรศ หลุดพา (2560). *ความสำเร็จของนโยบายสาธารณสุขสู่ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นไทย.*

วารสารวิชาการแพรววาทศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน 2560. สืบค้นจาก [https://so05.tci-thaijo.org/index.php/Praewawarwathasathasat\\_Journal/article/download/91426/71809/](https://so05.tci-thaijo.org/index.php/Praewawarwathasathasat_Journal/article/download/91426/71809/).

ฐานเศรษฐกิจ (2559). *ระเบิดเวลา"สังคมผู้สูงอายุ" กระทั่งรัฐจัดเป็น วาระแห่งชาติ.* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2562). ในประมวลสาระชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการปกครองท้องถิ่น (หน่วยที่ 2, น. 65-69). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วรวลัญช์ อีสรานุกพงศ์ (2557). *ประเทศไทยกับการกระจายอำนาจ.* [บทความ]. สืบค้นจาก [http://61.19.241.96/w3c/senate/pictures/content/file\\_1410924826.PDF](http://61.19.241.96/w3c/senate/pictures/content/file_1410924826.PDF).

ศิริชัย ทรัพย์ศิริ (2552) *รัฐบาลให้ค่าทำศพผู้สูงอายุ 2,000 บาท เริ่มใช้ 9 สิงหาคม 52 นี้.* [กระทู้ถาม]. สืบค้นจาก [http://www.apdi2002.com/index.php?lay=boardshow&ac=webboard\\_show&WBntype=1&No=1264992](http://www.apdi2002.com/index.php?lay=boardshow&ac=webboard_show&WBntype=1&No=1264992).

ศักดิ์สิทธิ์ ชมารเลิศ และอลงกต สารกาล (2560). *ว่าด้วยแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ.* สำนักงานวารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์. คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด.

สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2544). *บำบัดทุกข์ บำรุงสุข.* วารสารดำรงราชานุภาพ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย. น. 5-8

สุदारัตน์ สุตสมบูรณ์ (2557). *สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย.* วารสารเทคโนโลยีภาคใต้ ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2557. สืบค้นจาก [https://so04.tci-thaijo.org/index.php/journal\\_sct/article/download/83475/66426/](https://so04.tci-thaijo.org/index.php/journal_sct/article/download/83475/66426/).

สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ ประเทศญี่ปุ่น (2562). *วิวัฒนาการระบบประกันสังคมผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น.* สืบค้นจาก [https://www.ditp.go.th/contents\\_attach/502424/502424.pdf](https://www.ditp.go.th/contents_attach/502424/502424.pdf).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564.*

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2560). *คู่มือการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2560.*

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ (2557). *สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการปกครองท้องถิ่น.* น. 18-22

สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี (2557). *โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย.*

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สืบค้นจาก

<https://peaceresourcecollaborative.org/theories/political-structure-government/monitordecentralisation#>.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558) *วาระปฏิรูปที่ 30 : การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัย.* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2557). *สวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประเทศไทย.*

สถาบันพระปกเกล้า (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย.*

กรุงเทพมหานคร:สถาบันพระปกเกล้า. น. 83-85

สุดจิต นิमितกุล (2554). *การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ.* [นำเสนอ] สืบค้นจาก

[http://km.moi.go.th/km/11\\_sudjit/sudjit90.pdf](http://km.moi.go.th/km/11_sudjit/sudjit90.pdf)

ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์. (2563) *สังคมสูงวัย...ความท้าทายประเทศไทย.* กรุงเทพมหานคร: กรม

กิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

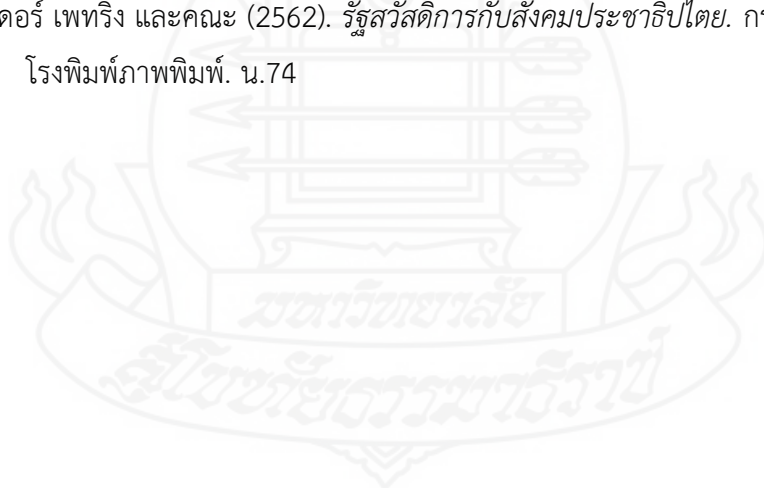
อนรรฆ อีสเฮาะ. (2562). *คุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสะกอม อำเภอก*

*เทพา จังหวัดสงขลา.* สารนิพนธ์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

อเล็กซานเดอร์ เพทริง และคณะ (2562). *รัฐสวัสดิการกับสังคมประชาธิปไตย.* กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์ภาพพิมพ์. น.74





ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สกลนคร

ภาคผนวก ก  
หนังสือราชการและเอกสารที่เกี่ยวข้อง



ตารางลำดับเหตุการณ์เกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

ช่วงเวลาการดำเนินนโยบาย	รายละเอียดการดำเนินการ
พ.ศ. 2546	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ออกพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ
พ.ศ. 2548	นายสมชาย สุนทรวัฒน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2552 (24 กุมภาพันธ์ 2552)	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี (ประธานคณะกรรมการ) ออกระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ)
พ.ศ. 2552 (21 ตุลาคม 2552)	นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2553	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546
พ.ศ. 2554	นายวีระยุทธ เอี่ยมอำภา อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ออกหนังสือปรับการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันได
พ.ศ. 2557	พลตำรวจเอก อดุลย์ แสงสิงแก้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ออกประกาศกำหนดเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือการสงเคราะห์การจัดการศพผู้สูงอายุ
พ.ศ. 2560	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ออกคู่มือการลงทะเบียนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
พ.ศ. 2561	นางสาวนิภา ลำเจียกเทศ รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง รักษาการแทนอธิบดีกรมบัญชีกลาง ทำข้อตกลงร่วมกับกรมกิจการผู้สูงอายุ เรื่องการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุในการบริการสงเคราะห์ผู้สูงอายุในภาวะยากลำบาก
พ.ศ. 2563	นายจตุ ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ออกประกาศสนับสนุนการสงเคราะห์การจัดการศพผู้สูงอายุ

## ข้อมูลจังหวัดอุบลราชธานี

### ลักษณะทางภูมิศาสตร์

ตามข้อมูลของสำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี ปี พ.ศ. 2564 จังหวัดอุบลราชธานี เป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	ติดกับจังหวัดอำนาจเจริญ และประเทศลาว
ทิศตะวันออก	ติดกับประเทศลาว
ทิศใต้	ติดกับประเทศกัมพูชา
ทิศตะวันตก	ติดกับจังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดยโสธร

### โครงสร้างส่วนราชการในจังหวัด

จังหวัดอุบลราชธานี มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

1. ที่ทำการปลัดจังหวัด
2. สำนักงานจังหวัด
3. ที่ดินจังหวัด
4. พัฒนาชุมชนจังหวัด
5. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด
6. สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด
7. สำนักงานคลังจังหวัด
8. สำนักงานขนส่งจังหวัด
9. สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
10. สำนักงานสถิติจังหวัด
11. สำนักงานแรงงาน
12. สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด
13. สำนักงานจัดหางานจังหวัด
14. สำนักงานประกันสังคม
15. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด
16. สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
17. สำนักงานนายแพทย์สาธารณสุข
18. โรงพยาบาลสรรพสิทธิประสงค์
19. สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด
20. สำนักงานเกษตรจังหวัด



21. สำนักงานสหกรณ์จังหวัด
22. สำนักงานประมงจังหวัด
23. สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด
24. สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด
25. สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
26. สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด
27. สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด
28. สำนักงานป้องกันและบรรเทาภัยจังหวัด
29. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
30. สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด
31. สำนักงานบังคับคดีจังหวัด
32. สำนักงานคลังจังหวัด
33. สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด

#### หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ตามข้อมูลการแบ่งส่วนราชการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ตามกฎหมายการแบ่งกระทรวง สามารถแบ่งหน่วยงานภายในจังหวัดอุบลราชธานี ได้ดังนี้

1. สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี
2. ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดอุบลราชธานี
3. สถานสงเคราะห์คนพิการจังหวัดอุบลราชธานี
4. สถานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
5. ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการบ้านทองพูน - ฝ่าพนัส
6. บ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดอุบลราชธานี
7. นิคมสร้างตนเองลำโดมใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี
8. นิคมสร้างตนเองลำโดมน้อย จังหวัดอุบลราชธานี
9. สำนักงานเคหะชุมชนอุบลราชธานี

#### ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามข้อมูลกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2563 พบว่าจังหวัดอุบลราชธานีมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็นดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1 แห่ง
เทศบาลนคร	1 แห่ง
เทศบาลเมือง	4 แห่ง

เทศบาลตำบล 54 แห่ง  
องค์การบริหารส่วนตำบล 179 แห่ง





ที่ มท ๐๘๙๓.๗/๒๕๕๖

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๙๓.๗/ว ๑๘๘๗ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง รายชื่อสถานสงเคราะห์ของรัฐ  
ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ จำนวน ๑ ฉบับ

ตามที่ได้นำหนังสือขอความร่วมมือแจ้งรายชื่อสถานสงเคราะห์ในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับอุปการะเลี้ยงดูคนพิการ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงาน พร้อมทั้งรายงานให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบ เพื่อรวบรวมและแจ้งรายชื่อสถานสงเคราะห์ให้สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ เพื่อเสนอปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาออกประกาศกำหนดต่อไป รายละเอียดตามอ้างถึง นั้น

บัดนี้ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ลงนามในประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง รายชื่อสถานสงเคราะห์ของรัฐแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามความในข้อ ๕ (๔) แห่งระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ตั้งนั้น เพื่อให้การดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการทางสังคมให้แก่คนพิการหรือทุพพลภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความในข้อ ๖(๔) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยความพิการให้คนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๓ มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงขอให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และถือปฏิบัติต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายวีระวัฒน์ ชื่นวาริน)

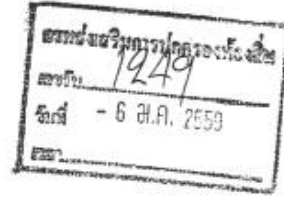
รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ปฏิบัติราชการแทน  
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสำนักส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการมีส่วนร่วม  
ส่วนส่งเสริมการจัดการด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม  
โทร.๐-๒๒๕๓-๙๐๐๐ ต่อ ๔๓๓๕ / โทรสาร. ต่อ ๔๑๐๓

"ดำรงธรรมนำไทยใสสะอาด"

หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่องประกาศรายชื่อสถานสงเคราะห์ของรัฐ โดย  
กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในวันที่ 8 มีนาคม 2554



**ด่วนมาก**  
ที่ ทผ ๐๐๑๖/ ๓๑๐๕



สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง การตรวจสอบการดำเนินงานโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ  
เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

152

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ จำนวน ๑ เล่ม

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการดำเนินงานโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย แล้วเสร็จแล้ว ผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

การบริหารจัดการโครงการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่เสียชีวิตแล้ว จำนวน ๕๒ แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๓.๘๗ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุ่มตรวจสอบ จำนวน ๖๒ แห่ง โดยจ่ายให้กับผู้สูงอายุที่เสียชีวิตแล้วรวมจำนวน ๑,๓๑๓ ราย เป็นจำนวนเงิน ๒,๔๗๐,๗๔๕.๐๐ บาท ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดความสูญเปล่า

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ย้ายภูมิลำเนา จำนวน ๒๓ แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๖.๐๐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุ่มตรวจสอบ จำนวน ๕๐ แห่ง ในพื้นที่ ๓๐ จังหวัด โดยจ่ายให้กับผู้สูงอายุที่ย้ายภูมิลำเนาแล้วรวมจำนวน ๑๖๓ ราย เป็นจำนวนเงิน ๑,๒๑๔,๖๐๐.๐๐ บาท

๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสวัสดิการอื่นจากรัฐ จำนวน ๒๖ แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๑.๙๔ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุ่มตรวจสอบ จำนวน ๖๒ แห่ง โดยจ่ายให้กับผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสวัสดิการอื่นจากรัฐรวมจำนวน ๖๒ ราย เป็นจำนวนเงิน ๔๐๗,๓๐๐.๐๐ บาท ทำให้การใช้จ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีการจ่ายเงินรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุเป็นรายเดือนอยู่แล้ว และทำให้รัฐเสียโอกาสในการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศด้านอื่น

๔. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุล่าช้ากว่าที่หลักเกณฑ์กำหนด จำนวน ๒๘ แห่ง ซึ่งจ่ายเงินให้ผู้สูงอายุล่าช้าเกินกว่าวันที่กำหนดเป็นเวลามากที่สุด ๗๗ วัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนเดือนที่มีการจ่ายล่าช้ามากที่สุดคือ ๒๘ เดือน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพล่าช้าในช่วงเดือนตุลาคมมากที่สุด ทำให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีเงินรายได้จากการประกอบอาชีพเกิดความเดือดร้อนในการดำเนินชีวิต และไม่มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการอย่างแท้จริง

สสส.
เลขรับ 24
วันที่ ๖ ธ.ค. ๒๕๕๘
เวลา

๕. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ส่งคืนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๖ เป็นจำนวนเงินรวมไม่น้อยกว่า ๓๕๗,๘๑๗,๒๒๕.๐๐ บาท จากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งข้อมูลให้ตรวจสอบ จำนวน ๖๑ แห่ง มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ส่งคืนเงินเหลือจ่ายให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน ๒๗ แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๔.๒๖ เป็นจำนวนเงิน ๒๘,๑๑๘,๓๓๕.๐๐ บาท และจากการรวบรวมข้อมูลของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด จำนวน ๑๒ จังหวัด มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ส่งคืนเงินเหลือจ่าย จำนวน ๕๖๐ แห่ง เป็นจำนวนเงิน ๑๒๗,๖๗๗,๐๗๐.๐๐ บาท ทำให้เงินงบประมาณเหลือจ่ายดังกล่าวไม่ได้นำไปปรับเกื้อหนุนแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอในแต่ละเดือน จึงไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้สูงอายุและภาครัฐต้องเสียโอกาสในการนำเงินเหลือจ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณมาใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ อีกด้วย

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการประชุมครั้งที่ ๕๙/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการตามข้อสั่งการของปลัดกระทรวงมหาดไทยตามข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

๑. กำหนดแนวทางปฏิบัติให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สูงอายุให้ชัดเจนและครอบคลุม ในเรื่องต่อไปนี้

๑.๑ ตรวจสอบสถานะการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุที่มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพเงินประจำทุกเดือน ก่อนการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยวิธีการตรวจสอบข้อมูลจากหลักฐานที่ออกโดยหน่วยงานราชการ

๑.๒ ตรวจสอบข้อมูลการย้ายภูมิลำเนาของผู้สูงอายุจากฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรก่อนการรายงานข้อมูลไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป

๑.๓ กำหนดวิธีการตรวจสอบข้อมูลผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสวัสดิการอื่นจากรัฐให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ และระบุรายละเอียดของเงินสวัสดิการอื่นจากรัฐอย่างชัดเจนเพื่อมิให้เกิดความสับสนในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

๒. ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐทั้งในระดับกระทรวง กรม จังหวัด และอำเภอ เพื่อให้แจ้งข้อมูลหรือตรวจสอบรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสวัสดิการจากหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ผู้รับบำนาญ เบี้ยหวัด บำนาญพิเศษ เงินนิตยภัต เพื่อให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประกอบการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่ลงทะเบียนขอรับเงินเบี้ยยังชีพ ก่อนรายงานข้อมูลเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ พร้อมทั้งระบุลงในใบคำขอลงทะเบียนรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้ชัดเจนว่าผู้ได้รับเงินสวัสดิการอื่นจากรัฐ ประกอบด้วยประเภทใดบ้าง รวมถึงกำหนดบทลงโทษต่อผู้สูงอายุที่รับรองตนเองแต่ไม่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์

๓. สั่งการให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดทุกจังหวัดกำกับดูแลและติดตามการรายงานผลการดำเนินงานและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้แก่

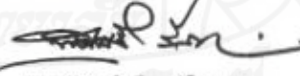
ผู้สูงอายุรวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดรวบรวมรายงานผลการดำเนินงานให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างค่อเนื่องและเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาในการดำเนินงาน รวมทั้งการวางแผนในการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและสอดคล้องกับความเป็นจริง

๔. สั่งการให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดทุกจังหวัดสำรวจผลการใช้จ่ายงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๗ เพื่อให้ทราบข้อมูลจำนวนเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรร จำนวนเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ จำนวนเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการ จำนวนเงินงบประมาณเหลือจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งคืนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจำนวนเงินงบประมาณเหลือจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ส่งคืนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และดำเนินการสำรวจผลการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามคุณสมบัติหลักเกณฑ์กำหนดหากพบว่ามีกรณีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ขาดคุณสมบัติทั้งกรณีผู้สูงอายุเสียชีวิต ผู้สูงอายุย้ายภูมิลำเนา และผู้สูงอายุได้รับเงินสวัสดิการอื่นจากรัฐ ให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดดำเนินการเร่งรัดติดตามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งคืนเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการและเงินที่จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุที่ขาดคุณสมบัติให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งคืนเป็นเงินรายได้แผ่นดินต่อไป

๕. สั่งการให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดทุกจังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตรวจสอบสถานภาพและปรับปรุงข้อมูลผู้สูงอายุที่เสียชีวิตหรือย้ายภูมิลำเนา แล้วยืนยันจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดก่อนการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพจริง ไม่เกิดปัญหาเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการ และไม่เป็นการต่อเงินงบประมาณแผ่นดิน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการ และให้แจ้งผลการดำเนินการดังกล่าวไปให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบภายใน ๖๐ วัน ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๖

ขอแสดงความนับถือ



(นายทศิษฐ์ สิลาวชิโรภาส)

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักตรวจสอบการดำเนินงานที่ ๔

โทร. ๐ ๒๒๒๖ ๑๕๐๐ คือ ๙๔๑๑ ๙๔๑๒

โทรสาร ๐ ๒๒๒๙ ๙๐๕๘

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : pa๐4@oag.go.th

หนังสือราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แจ้งตรวจสอบการทำงานตามนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ 30 ธันวาคม 2558

ที่ พท ๐๐๓๗.๗/๑๔๓๖



คดีเลขที่ ๗๕๑๔ - ๙ ก.ย. ๒๕๕๔ ศาลากลางจังหวัดพิษณุโลก

๒ กันยายน ๒๕๕๔

คดีเลขที่ ๕๓๕๒๘ - ๙ ก.ย. ๒๕๕๔

เรื่อง ขอร้องการรับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

อ้างถึง หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๙๓.๗/๖ ๙๐๘ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสืออำเภอเมืองพิษณุโลก ที่ พท ๐๐๓๗.๖/๓๙๕๗ ลงวันที่ ๓๘ สิงหาคม ๒๕๕๔

ตามที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แจ้งการตอบข้อหารือ การขอรับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป กรณี นายเจริญ จันทร์ลอย เป็นผู้ได้รับบำนาญจากทางราชการซึ่งจ่ายให้ครั้งเดียว เป็นผู้มิสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพราะไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามข้อ ๖ (๔) เช่นเดียวกับกรณีลูกจ้างประจำที่ได้รับเงินบำนาญปกติ บำเหน็จพิเศษ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยบำนาญลูกจ้าง (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งจ่ายครั้งเดียว รายละเอียดตามอ้างถึง แล้วนั้น

จังหวัดได้รับข้อหารือจากอำเภอเมืองพิษณุโลก กรณี นางมารศรี ดิษบรรจง อายุ ๖๒ ปี อยู่บ้านเลขที่ ๓๔๔/๕ หมู่ที่ ๖ ตำบลหัวรอ อำเภอเมืองพิษณุโลก ซึ่งเป็นอดีตลูกจ้างประจำกองทัพอากาศ และได้ได้รับบำนาญจากรายเดือนจากทางราชการ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยอำเภอเมืองพิษณุโลก เห็นว่าเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวได้รับบำนาญจากรายเดือนจากราชการ ทั้งนี้ จังหวัดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นางมารศรี ดิษบรรจง ได้รับบำนาญรายเดือน ซึ่งจ่ายในวันเดียวกับการจ่ายบำนาญข้าราชการประจำเดือน จึงถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐจัดให้เป็นประจำอยู่แล้ว ซึ่งแตกต่างจากกรณีของนายเจริญ จันทร์ลอย ที่ได้รับบำนาญจากทางราชการซึ่งจ่ายให้ครั้งเดียว จึงเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของอำเภอเมืองพิษณุโลก

เนื่องจากกรณีนี้ มีระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วย บำนาญลูกจ้าง (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ข้อ ๑๐/๑ กำหนดให้ลูกจ้างประจำผู้มีสิทธิรับบำนาญปกติ และมีเวลาทำงานตั้งแต่ ๒๕ ปี บริบูรณ์ขึ้นไป สามารถแสดงความประสงค์ขอรับบำเหน็จรายเดือนแทนก็ได้ จังหวัดจึงขอหารือว่า ความเห็นข้างต้นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ เพื่อที่จะได้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

*(Signature)*

(นายองศ ธรรมธม)

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด รongผู้ว่าราชการจังหวัด ริกมราชากรแทน กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก โทร./โทรสาร ๐-๕๕๒๓-๒๕๙๐ ต่อ ๑๓

ต.ส.ต. เลขรับ 1949 วันที่ - ๙ ก.ย. ๒๕๕๔ เวลา

ประธานชมรมพัฒนาชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย (จังหวัดพิษณุโลก) ได้ทำหนังสือหารือไปยังอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยผ่านสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ในประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและระเบียบกระทรวงการคลัง

**ด่วนที่สุด**

ที่ มท ๐๘๑๐.๖/ว ๑๖๑

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ มกราคม ๒๕๖๔

เรื่อง สำรวจข้อมูลผู้สูงอายุที่ได้รับบำนาญจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๑๐.๖/ว ๘๗๑๒ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒  
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบรายงานสถานะการเรียกเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคืนจากผู้ไม่มีสิทธิ จำนวน ๑ ชุด

ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งข้อมูลผู้มีสิทธิที่ขึ้นทะเบียนรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและได้รับบำนาญจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กรมบัญชีกลางตรวจสอบ ในระบบสารสนเทศการจัดการฐานข้อมูลเบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากผู้มีสิทธิ และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบการดำเนินงานเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จึงขอให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบันทึกข้อมูลสถานะการดำเนินการของผู้สูงอายุที่ได้รับบำนาญจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแบบรายงานสถานะการเรียกเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคืนจากผู้ไม่มีสิทธิ โดยให้จังหวัดรวบรวมและรายงานให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ e-mail : odp.dla@gmail.com โดยด่วนที่สุด ภายในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๔ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(นายประยูร รัตนเสนีย์)

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น  
กลุ่มงานส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต  
โทร. ๐-๒๒๕๑-๕๐๐๐ ต่อ ๕๑๓๑ , ๕๑๓๒  
ผู้ประสานงาน นายพีรณัฐ ประทุมชาติภักดิ์

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบข้อมูล  
ผู้สูงอายุในพื้นที่ ที่ได้รับบำนาญจากหน่วยงานอื่น



**ความที่สุด**

ที่ มท ๐๘๑๐.๖/ว ๕๖๒๓

กระทรวงมหาดไทย  
ถนนรัชฎาภิเศก กทม. ๑๐๒๐๐

๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเบี้ยความพิการให้คนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามโครงการบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม (e-payment)

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

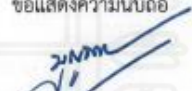
อ้างถึง ๑. หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ความที่สุด ที่ มท ๐๘๑๐.๖/ว ๕๖๒๐ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒  
๒. หนังสือกรมบัญชีกลาง ความที่สุด ที่ กค ๐๔๓๔.๓/ ๐๓๘๕๒๑ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ตามที่กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้แจ้งหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเบี้ยความพิการให้คนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบและถือปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากกรมบัญชีกลางว่า ในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเบี้ยความพิการให้คนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำเดือนสิงหาคม ๒๕๖๓ มีความจำเป็นต้องเลื่อนการจ่ายเงินจากเดิมวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๓ เป็นวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ กระทรวงมหาดไทยจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๕ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ และตามข้อ ๕ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยความพิการให้คนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๓ เลื่อนกำหนดวันจ่ายเงินดังกล่าวสำหรับกรณีผู้มีสิทธิรับเงินสดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เบิกจ่ายเงินรายได้ตามข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติไปดำเนินการจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อนได้ โดยให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเบี้ยความพิการทราบ

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการ

ขอแสดงความนับถือ

  
(นายบุญธรรม เลิศสุขีเกษม)  
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย  
หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและ  
ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น  
โทร. ๐-๒๒๕๓-๕๐๐๐ ต่อ ๕๑๓๑ , ๕๑๓๕ โทรสาร ต่อ ๕๑๐๓  
ผู้ประสานงาน นายพีรณัฐ ประทุมชาติภักดี

กรมบัญชีกลางทำหนังสือแจ้งการจ่ายเงินสวัสดิการผู้สูงอายุ ประจำเดือนสิงหาคม 2563 ไม่สามารถจ่ายได้ตามวันและเวลาที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ (หนังสือราชการออกวันศุกร์ที่ 7 สิงหาคม 2563)

## ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๘๑๐.๖/ว ๒๕๖๓



กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓

เรื่อง รายงานการขอรับการสนับสนุนงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกจ่ายเงินรายได้ ตามข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ไปพลางก่อน โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ และ โครงการสนับสนุนการเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ และโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่ไม่เพียงพอในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างถึง ๑. หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๑๐.๖/ว ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๓  
๒. หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๑๐.๖/ว ๑๕๘๙ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๓

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. แบบรายงานขอรับการสนับสนุนงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เบิกจ่ายเงินรายได้ตามข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ไปพลางก่อน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑ ชุด  
๒. แบบรายงานขอรับการสนับสนุนงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เบิกจ่ายเงินรายได้ตามข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ไปพลางก่อน ของจังหวัด จำนวน ๑ ชุด

ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แจ้งชักชวนแนวทางการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเบี้ยความพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามโครงการบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม (e-payment) เพิ่มเติม โดยแนวทางการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพฯ ข้อที่ ๔ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่นำเข้า ข้อมูลผู้มีสิทธิในระบบสารสนเทศการจัดการฐานข้อมูลเบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบันทึก เลขประจำตัวประชาชนผิด รวมถึงกรณีผู้สูงอายุและผู้พิการที่ย้ายภูมิลำเนาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งเก่าไม่จำหน่ายรายชื่อ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ไม่บันทึกข้อมูลผู้มีสิทธิในระบบสารสนเทศฯ ในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งกรณีในระบบสารสนเทศฯ ตรวจสอบพบว่าผู้สูงอายุเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ แต่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วมีคุณสมบัติในการรับเงินเบี้ยยังชีพครบทุกประการ โดยดำเนินการเบิกจ่ายเงินรายได้ตามข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ แล้วขอรับงบประมาณในส่วนที่ขาด ความละเอียด ตามอ้างถึง นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้การแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงขอให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เบิกจ่ายเงินรายได้ตามข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ไปพลางก่อน โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ โครงการสนับสนุนการเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และโครงการสนับสนุน การจัดสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ที่ไม่เพียงพอในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ รายงานขอรับ การสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติม ตามแบบรายงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้จังหวัดรวบรวม

/ แบบรายงาน ...

แบบรายงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วบันทึกข้อมูลตามแบบรายงานของจังหวัด โดยสามารถดาวน์โหลดแบบรายงานของจังหวัดและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่าน QR Code ท้ายหนังสือนี้ ทั้งนี้ ขอให้จังหวัดส่งแบบรายงานพร้อมเอกสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ หากไม่รายงานข้อมูลภายในกำหนดถือว่าไม่ประสงค์ขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติม ทั้งนี้ สามารถส่งข้อมูลผ่านการตรวจสอบและรับรองจากจังหวัดแล้วผ่านทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ odp.dla@gmail.com ก่อนได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการ

ขอแสดงความนับถือ



(นายประยูร รัตนเสนีย์)

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น  
 กลุ่มงานส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต  
 โทรศัพท์. ๐ - ๒๒๕๑-๕๐๐๐ ต่อ ๕๑๓๑ , ๕๑๓๒ /โทรสาร. ต่อ ๕๑๐๓  
 ผู้ประสานงาน นายพีรณัฐ ประทุมชาติภักดี  
 นายภิเชก มีทอง

หนังสืออธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประสานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายงานงบประมาณการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการผู้สูงอายุของตนเอง (เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

## คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๒๑/๒๕๖๐

เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ

สืบเนื่องจากรายงานผลการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของธนาคารโลก ซึ่งปรากฏว่าประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ ๔๖ จาก ๑๙๐ ประเทศ แม้ว่ารัฐบาลจะมีความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงแก้ไขปัญหาการเข้าถึงการประกอบธุรกิจนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดมาตรการเร่งรัดการดำเนินการ พัฒนาระบบการปฏิบัติงานและการบริการในภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรายงานผลของธนาคารโลกแล้วก็ตาม แต่ยังคงพบภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญอีกส่วนหนึ่งนั้น เป็นความยุ่งยากและซับซ้อนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข รวมทั้งขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ และระเบียบที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มีความสำคัญในกฎหมายบางฉบับอันจะช่วยส่งเสริมสนับสนุนและรองรับความสะดวกในการประกอบธุรกิจ ซึ่งจะส่งผลต่ออันดับที่ดีขึ้นของประเทศไทยในการประเมินของธนาคารโลกครั้งต่อไป รวมทั้งเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและเพิ่มโอกาสในการเป็นแหล่งลงทุนที่มีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๐๑๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๐๑๖ การจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท การแก้ไขข้อความที่ได้จดทะเบียนไว้ในภายหลัง และการจดทะเบียนอย่างอื่นตามที่ลักษณะ ๒๒ หุ้นส่วนและบริษัท กำหนดให้จดทะเบียน ให้จดทะเบียนต่อนายทะเบียน ณ สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงประกาศกำหนด”

ข้อ ๒ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๐๒๐/๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“มาตรา ๑๐๒๐/๑ ให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีอำนาจออกกฎกระทรวงลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมที่ออกตามมาตรา ๑๐๑๘ และมาตรา ๑๐๒๐”

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของมาตรา ๑๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑) ทำความตกลงตั้งข้อบังคับต่าง ๆ ของบริษัท ทั้งนี้ อาจกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดแย้งที่ไม่สามารถหาข้อยุติระหว่างกรรมการหรือผู้ถือหุ้นได้ด้วยก็ได้”

ข้อ ๔ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๑๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๑๒๘ ในใบหุ้นทุก ๆ ใบให้กรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนลงลายมือชื่อเป็นสำคัญ”

ข้อ ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสี่ของมาตรา ๑๒๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“การจ่ายเงินปันผลนั้นให้กระทำภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่หรือกรรมการลงมติแล้วแต่กรณี”

ข้อ ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๕) ของมาตรา ๑๒๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“(๕) เมื่อมีเหตุอื่นใดทำให้บริษัทนั้นเหลือวิสัยที่จะดำรงคงอยู่ต่อไปได้”

ข้อ ๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๐๘ ให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างรวมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป จัดให้มีข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานเป็นภาษาไทย และข้อบังคับนั้นอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับรายการ ดังต่อไปนี้

- (๑) วันทำงาน เวลาทำงานปกติ และเวลาพัก
- (๒) วันหยุดและหลักเกณฑ์การหยุด
- (๓) หลักเกณฑ์การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุด
- (๔) วันและสถานที่จ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด
- (๕) วันลาและหลักเกณฑ์การลา
- (๖) วินัยและโทษทางวินัย
- (๗) การร้องทุกข์
- (๘) การเลิกจ้าง ค่าชดเชย และค่าชดเชยพิเศษ

ให้นายจ้างประกาศใช้ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายจ้างมีลูกจ้างรวมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป และให้นายจ้างจัดเก็บสำเนาข้อบังคับนั้นไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการ หรือสำนักงานของนายจ้างตลอดเวลา

ให้นายจ้างเผยแพร่และเปิดเผยข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานโดยเปิดเผย ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างได้ทราบและดูได้โดยสะดวก”

ข้อ ๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๑๐ ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ให้นายจ้างประกาศข้อบังคับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในวันนับแต่วันที่ประกาศใช้ข้อบังคับที่แก้ไขเพิ่มเติม และให้นำมาตรา ๑๐๘ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อ ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๐๐ ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งมีหุ้นนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมด จะเข้าชื่อกันทำหนังสือขอให้คณะกรรมการเรียกประชุมผู้ถือหุ้นเป็นการประชุมวิสามัญเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องระบุเรื่องและเหตุผลในการที่ขอให้เรียกประชุมไว้ให้ชัดเจนในหนังสือดังกล่าวด้วย ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการต้องจัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากผู้ถือหุ้น

ในกรณีที่คณะกรรมการไม่จัดให้มีการประชุมภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ผู้ถือหุ้นทั้งหลายซึ่งเข้าชื่อกันหรือผู้ถือหุ้นคนอื่น ๆ รวมกันได้จำนวนหุ้นตามที่บังคับไว้จะเรียกประชุมเองก็ได้ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าเป็นการประชุมผู้ถือหุ้นที่คณะกรรมการเรียกประชุม โดยบริษัทต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอันจำเป็นที่เกิดจากการจัดให้มีการประชุมและอำนวยความสะดวกตามสมควร

ในกรณีที่ปรากฏว่าการประชุมผู้ถือหุ้นที่เป็นการเรียกประชุมเพราะผู้ถือหุ้นตามวรรคสองครั้งใด จำนวนผู้ถือหุ้นซึ่งมาร่วมประชุมไม่ครบเป็นองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๓ ผู้ถือหุ้นตามวรรคสองต้องร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจัดให้มีการประชุมในครั้งนั้นให้แก่บริษัท”

ข้อ ๑๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒๘ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๒๘ ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งมีหุ้นนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมด จะเข้าชื่อกันทำคำขอเป็นหนังสือให้นายทะเบียนแต่งตั้งผู้ตรวจสอบเพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของบริษัท ตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการด้วยก็ได้

ในคำขอตามวรรคหนึ่ง ผู้ขอต้องระบุเหตุและประเด็นที่จะให้ตรวจสอบโดยแจ้งชัด พร้อมกับแจ้งชื่อและสถานที่อยู่ของผู้ถือหุ้นคนหนึ่งเป็นตัวแทนด้วย

ถ้านายทะเบียนเห็นว่าเหตุอันสมควร ให้นายทะเบียนมีคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ตรวจสอบ และในคำสั่งแต่งตั้งผู้ตรวจสอบ นายทะเบียนต้องระบุประเด็นที่จะให้ตรวจสอบโดยแจ้งชัด”

ข้อ ๑๑ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๘๔/๒ แห่งลักษณะ ๔ พนักงานเจ้าหน้าที่และการตรวจตราและควบคุม แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

“มาตรา ๘๔/๒ ในกรณีมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจขยายหรือเลื่อนกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๔ หรือมาตรา ๔๗ ออกไปได้ตามความเหมาะสมหรือจำเป็น”

ข้อ ๑๒ ให้ยกเลิกความใน (๖) ของวรรคหนึ่งในมาตรา ๙๐/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๖) ห้ามมิให้เจ้าหนี้มีประกันบังคับชำระหนี้เอาแก่ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันแล้วแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลที่รับคำร้องขอ หรือเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอ ระยะเวลาดังกล่าวศาลอาจขยายได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกเดือน”

ข้อ ๑๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๙๐/๑๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓

“มาตรา ๙๐/๑๔ ทวิ ในกรณีทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันมีสภาพเป็นของสละเสียได้หรือ หากหน่วยงานไว้จะเป็นการเสี่ยงต่อความเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาจะเกินส่วนกับค่าของทรัพย์สิน เจ้าหนี้มีประกันอาจจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าวแล้วเก็บเงินไว้แทน”

ข้อ ๑๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๙๐/๔๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๙๐/๔๖ มติยอมรับแผนต้องเป็นไปดังนี้

(๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๙๐/๔๖ ทวิ มีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามแห่งจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น หรือ

(๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๙๐/๔๖ ทวิ มีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามแห่งจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ในกลุ่มนั้น ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น”

ในการนับจำนวนหนี้ให้ถือว่าเจ้าหนี้ตามมาตรา ๙๐/๔๖ ทวิ ได้มาประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนในมติยอมรับแผนนั้นด้วย”

ข้อ ๑๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๔๘/๑ ของส่วนที่ ๒ อำนวยการหน้าที่ ในหมวด ๕ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓

“มาตรา ๑๔๘/๑ ในกรณีที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โฆษณาคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล หรือประกาศหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ในหนังสือพิมพ์รายวัน เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์อาจโฆษณาทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์สาธารณะอื่นใดแทน ตามที่อธิบดีกรมบังคับคดีประกาศกำหนดก็ได้”

ข้อ ๑๖ ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา ๑๗๓ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเมื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้โฆษณาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ในราชกิจจานุเบกษา และหนังสือพิมพ์รายวันหรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์สาธารณะอื่นใดแทนตามที่อธิบดีกรมบังคับคดีประกาศกำหนดแล้ว บุคคลทุกคนได้ทราบว่ามีคำสั่งนั้น”

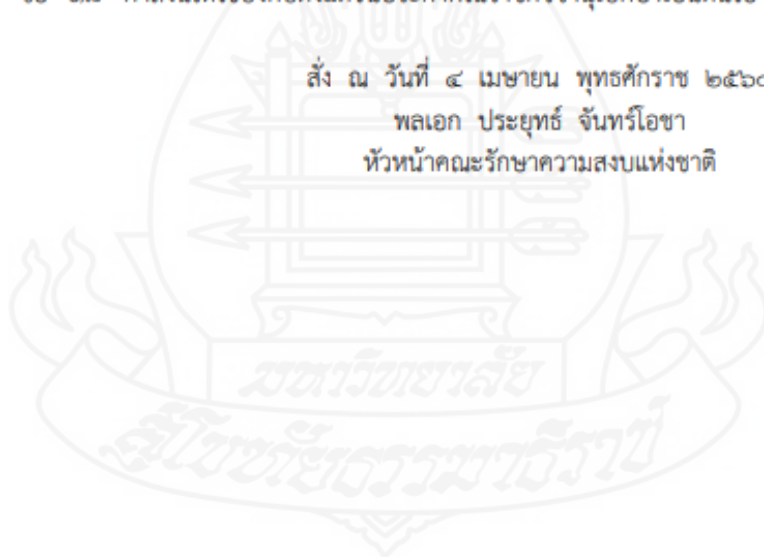
ข้อ ๑๗ ในกรณีที่กฎหมาย กฎ หรือระเบียบใดกำหนดให้ผู้ขอรับอนุมัติ อนุญาต หรือใบอนุญาต หรือผู้ยื่นขอจดทะเบียนหรือจดทะเบียน หรือผู้แจ้ง ต้องใช้เอกสารที่ทางราชการออกให้แก่ผู้นั้น เพื่อประกอบการพิจารณาหรือดำเนินการ ให้เป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต รับจดทะเบียน รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งนั้น ที่จะต้องดำเนินการให้หน่วยงานที่ออกเอกสารราชการเช่นนั้น ส่งข้อมูลหรือสำเนาเอกสารดังกล่าวมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือดำเนินการ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจดังกล่าว ประสงค์ได้สำเนาเอกสารนั้นจากผู้ขอรับอนุมัติ อนุญาต หรือใบอนุญาต หรือผู้ยื่นขอจดทะเบียนหรือจดทะเบียน หรือผู้แจ้ง ให้ผู้มีอำนาจนั้นเป็นผู้จัดทำสำเนาเอกสารดังกล่าวเอง เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ห้ามมิให้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการทำสำเนาดังกล่าวจากผู้ขอรับอนุมัติ อนุญาต หรือใบอนุญาต หรือผู้ยื่นขอจดทะเบียนหรือจดทะเบียน หรือผู้แจ้ง

ข้อ ๑๘ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๔ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ



พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ออกประกาศการปฏิบัติงานและการบริการภาคส่วนต่างๆ (ประเด็นการไม่เรียกสำเนาเอกสารทางราชการจากประชาชน)



# ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๓๘๔๒



กระทรวงมหาดไทย  
ถนนอัษฎางค์ กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๓

เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างถึง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑ ชุด
  ๒. แบบประกาศ เรื่อง รายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... จำนวน ๑ ฉบับ
  ๓. ปฏิทินงบประมาณ จำนวน ๑ ฉบับ

ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๒๓ กำหนดว่า ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เสนอต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ซึ่งเป็นการเร่งรัดเพื่อให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้ได้ทันในวันเริ่มต้นปีงบประมาณ นั้น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อความต้องการ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความสุข ความสงบและปลอดภัย รวมทั้งความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนตามแนวนโยบายของรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทย และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาท้องถิ่นได้ทันกำหนด ภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคม อาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

## ๑. การตั้งงบประมาณด้านรายรับและด้านรายจ่าย

การตั้งงบประมาณด้านรายรับจากรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีจัดสรร และเงินอุดหนุนทั่วไป และการตั้งงบประมาณด้านรายจ่าย ให้กระทำตามที่กฎหมาย ระเบียบกฎกระทรวง ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนด เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และการกักถ่ายโอน รวมทั้งแนวนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย โดยใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## ๒. การกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒.๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล และนายอำเภอกรณีองค์กรบริหารส่วนตำบล กำกับดูแลการปฏิบัติเพื่อให้การเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย

/วิธีการ...

วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๒๓ และข้อ ๒๔ กรณีผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ทันตามกำหนดเวลา และมีได้ขอขยายเวลาการเสนอร่างงบประมาณต่อสภาหรือขอขยายเวลาแล้วแต่สภาไม่อนุมัติ กรณี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ได้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นต่อประธานสภาก่อนวันที่ ๑๕ สิงหาคม กรณีเทศบาลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเหตุที่เสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ทัน หากพบว่า เป็นความบกพร่องของผู้ใดให้ดำเนินการตามควรแก่กรณี พร้อมทั้งเร่งรัดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายในกำหนดเวลาที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนสิ้นปีงบประมาณ

๒.๒ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแนะนำและชักจูงแนวทางปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการและติดตามผลการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจกระทำได้โดยวิธีการประชุมชี้แจงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดโดยใช้ปฏิทินงบประมาณเป็นแนวทางในการดำเนินการ และมอบหมายให้มีเจ้าหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะก่อนการจัดทำงบประมาณ

๒.๓ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการแก้ไขปัญหาค่าครองชีพของรัฐบาลให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม โครงการประเภทงานก่อสร้างให้จัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายโครงการ โดยแสดงราคากลางค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ ค่าแรงและราคาต่อหน่วย และให้จัดทำเป็นเอกสารแยกต่างหากจากร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี จัดส่งให้สภาท้องถิ่นพร้อมกับร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจัดส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ พร้อมกับร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้ว เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา สำหรับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

### ๓. การดำเนินการเมื่อประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และโปร่งใส ให้ดำเนินการ ดังนี้

๓.๑ ให้นำข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ประกาศโดยเปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเผยแพร่ในเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประชาสัมพันธ์ แผนงาน โครงการประเภทรายจ่ายเพื่อการลงทุน หรือโครงการสำคัญให้ประชาชนได้รับทราบ

๓.๒ การจัดหาพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

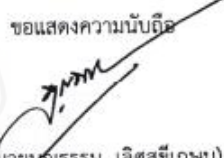
### ๔. การรายงาน

๔.๑ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งสำเนาข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน ๑ ชุด ไปยังจังหวัดหรืออำเภอ แล้วแต่กรณี ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๕ วัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศใช้โดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓๔

๔.๒ เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณให้ประชาชนทราบ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔๐

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และแจ้งให้นายอำเภอ ทุกอำเภอทราบ เพื่อแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

  
(นายบุญธรรม เลิศสุขีเกษม)  
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย  
หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและ  
ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น  
กลุ่มงานการจัดสรรเงินอุดหนุนและพัฒนาระบบงบประมาณ  
โทร. ๐-๒๒๕๓-๔๐๐๐ ต่อ ๑๕๒๘  
โทรสาร ๐-๒๒๕๓-๔๐๔๔  
ผู้ประสานงาน น.ส.พรทิพย์ พิชาติพงษ์ทิบูลย์  
โทร. ๐๖๒-๐๓๙-๔๕๒๘

หนังสือกระทรวงมหาดไทย แจ้งให้ผู้ว่ากำกับดูแล และแนะนำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล)

<b>ตำแหน่งประเภท</b>	วิชาการ
<b>ชื่อสายงาน</b>	พัฒนาชุมชน
<b>ชื่อตำแหน่งในสายงาน</b>	นักพัฒนาชุมชน
<b>ระดับตำแหน่ง</b>	ระดับปฏิบัติการ

#### **หน้าที่และความรับผิดชอบหลัก**

ปฏิบัติงานในฐานะผู้ปฏิบัติงานระดับต้น ที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถทางวิชาการในการ ทำงานปฏิบัติงานด้านวิชาการพัฒนาชุมชน ภายใต้การกำกับ แนะนำ ตรวจสอบ และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับ มอบหมาย

โดยมีลักษณะงานที่ปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ดังนี้

#### **๑. ด้านการปฏิบัติการ**

๑.๑ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยด้านพัฒนาชุมชน เพื่อจัดทำแผนงาน สนับสนุนการรวมกลุ่ม ของประชาชนในชุมชนประเภทต่าง ๆ รวมถึงแสวงหาและพัฒนาศักยภาพของผู้นำชุมชน กลุ่ม องค์กร และ เครือข่ายองค์กรประชาชน

๑.๒ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยด้านพัฒนาชุมชน เพื่อกำหนดมาตรการและกลไกในการ พัฒนาและส่งเสริมการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของ ชุมชนในการบริหารจัดการชุมชน ตลอดจนการพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็ง สมดุลและมั่นคงของเศรษฐกิจ ชุมชนระดับฐานราก รวมทั้งในการพัฒนารูปแบบ วิธีการพัฒนาชุมชนให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่

๑.๓ ศึกษา วิเคราะห์ ปัญหาสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในงานพัฒนาชุมชน เพื่อหา แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

๑.๔ ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำ และพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศในการพัฒนาชุมชน และระบบสารสนเทศชุมชน เพื่อกำหนดนโยบาย แผนงาน ตลอดจนกำหนดแนวทางหรือวางแผนการพัฒนาใน ทุกระดับ

๑.๕ เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจชุมชน เพื่อสร้างความสมดุลในการพัฒนาชุมชน และความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชนระดับฐานราก นำไปสู่ความ เข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน

๑.๖ กำหนดมาตรฐานและเกณฑ์ชี้วัดด้านพัฒนาชุมชน เพื่อให้มีเกณฑ์ชี้วัดด้านพัฒนา ชุมชนที่ถูกต้องเหมาะสม ได้มาตรฐาน

๑.๗ ส่งเสริมและดำเนินการด้านการจัดการความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน เพื่อสร้างและพัฒนาระบบการจัดการความรู้ของชุมชน

๑.๘ ส่งเสริม สนับสนุนกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบ ต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนในชุมชนสามารถจัดทำแผนชุมชน รวมทั้งวิเคราะห์ ตัดสินใจ และดำเนินการร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการของตนเอง และชุมชนได้ ตลอดจนเป็นที่ปรึกษาในการดำเนินงานพัฒนาชุมชน

๓.๙ ส่งเสริม สนับสนุนในการรวมกลุ่มและจัดตั้งกลุ่มองค์กรชุมชน กลุ่มแม่บ้านและเครือข่ายประชาชน เพื่อส่งเสริมประชาชนให้มีความสนใจ ความเข้าใจ และความคิดริเริ่มในการพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นของตน

๓.๑๐ คู่มือ ร่วมทำงานพัฒนากับประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ให้คำแนะนำและฝึกอบรมประชาชนในท้องถิ่นตามวิธีการและหลักการพัฒนาชุมชน เพื่อเพิ่มผลผลิตและเพิ่มรายได้ต่อครอบครัวในด้านเกษตรและอุตสาหกรรมในครัวเรือน

๓.๑๑ รวบรวมและลงทะเบียนผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ติดเชื้อเอชไอวี เพื่อดูแลและจัดสวัสดิการที่พึงได้เช่น เบี้ยยังชีพ เบี้ยสงเคราะห์ ในการช่วยเหลือและสงเคราะห์ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

๓.๑๒ ฝึกอบรม ส่งเสริมและสนับสนุนอาชีพที่เหมาะสมแก่ประชาชนในชุมชน เพื่อให้กลุ่มอาชีพสามารถเพิ่มผลผลิตและสร้างรายได้ให้กับชุมชน

๓.๑๓ จัดทำโครงการและงบประมาณ รวมถึงดำเนินการ โฆษณาและประชาสัมพันธ์และประเมินผลการจัดกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชน เช่นกิจกรรมส่งเสริมครอบครัว กิจกรรมแข่งกีฬา กิจกรรมที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน กิจกรรมเพื่อให้อ่างกลายเสพติด เป็นต้น เพื่อให้

๓.๑๔ สำรวจ และจัดเก็บข้อมูลในการพัฒนาชุมชนเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย สามารถนำมาวางแผนในการพัฒนาพื้นที่ซึ่งรับผิดชอบได้อย่างเหมาะสม

๓.๑๕ แสวงหา พัฒนา ส่งเสริม ประสานและสนับสนุนผู้นำชุมชนหรือกรรมการชุมชน เพื่อให้รู้ถึงบทบาทหน้าที่และเกิดการพัฒนาศักยภาพให้สามารถพัฒนาชุมชนของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

๓.๑๖ คู่มือและบริหารตลาดกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีตลาดจำหน่ายสินค้าที่เป็นธรรม

๓.๑๗ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดกองทุน หรือสมาคมในรูปแบบต่างๆ เช่นสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ เพื่อเกิดสวัสดิการซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในชุมชน

๓.๑๘ ศึกษา และติดตามเทคโนโลยีองค์ความรู้ใหม่ๆ กฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชุมชน เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

## ๒. ด้านการวางแผน

วางแผนการทำงานที่รับผิดชอบ ร่วมดำเนินการวางแผนการทำงานของหน่วยงานหรือโครงการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ที่กำหนด

## ๓. ด้านการประสานงาน

๓.๑ ประสานการทำงานร่วมกันทั้งภายในและภายนอกทีมงานหรือหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความร่วมมือและผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนด

๓.๒ ชี้แจงและให้รายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูล ข้อเท็จจริง แก่บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้าใจหรือความร่วมมือในการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมาย

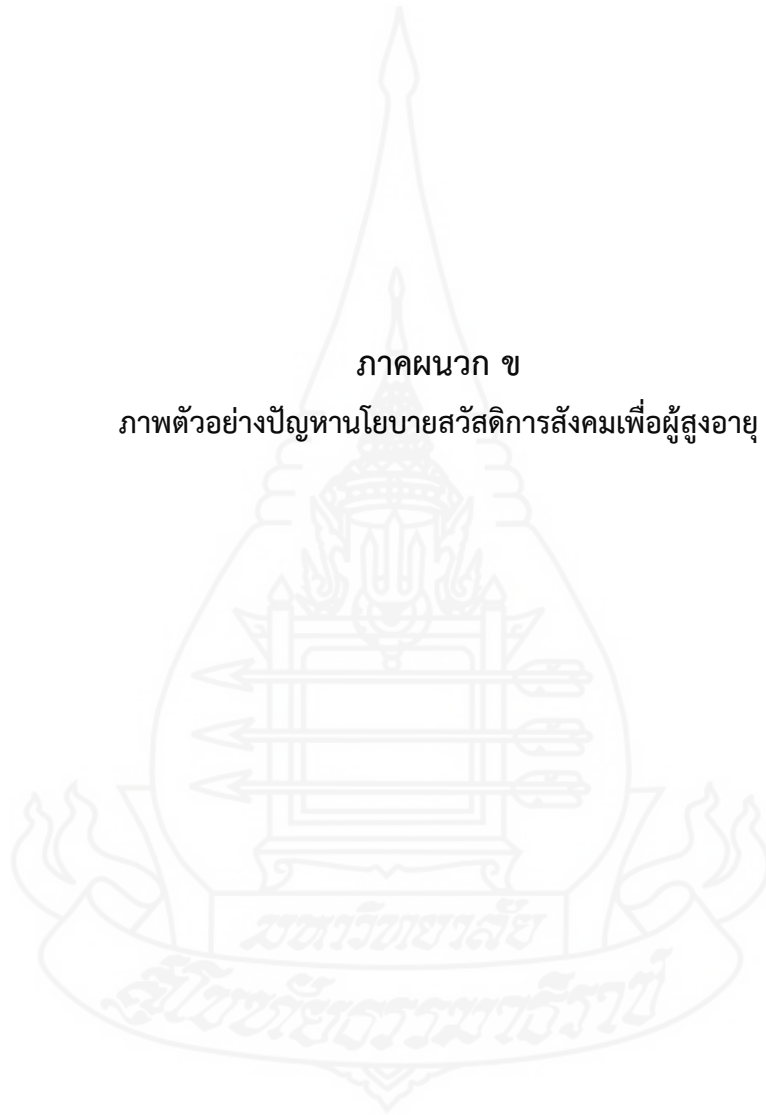
## ๔. ด้านการบริการ

๔.๑ ให้คำปรึกษาแนะนำด้านพัฒนาชุมชนแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลที่สนใจ เพื่อให้มีความรู้และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและส่วนรวม

๔.๒ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานพัฒนาชุมชนเพื่อให้บริการแก่หน่วยงานภาคีการพัฒนา ประชาชน ผู้นำชุมชน กลุ่ม องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชนและชุมชน

ภาคผนวก ข

ภาพตัวอย่างปัญหานโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ





ภาพข่าว เสนอการยุบสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด



ภาพข่าว ปัญหาบัตรสวัสดิการของรัฐ  
ที่มา : หนังสือพิมพ์ข่าวสดออนไลน์

ภาคผนวก ค  
แบบสัมภาษณ์งานวิจัย





## แบบสัมภาษณ์

กลไกรัฐส่วนกลางในการกำหนดแนวทางนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ  
กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี

แบบการสัมภาษณ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง กลไกรัฐส่วนกลางกับการกำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ของนักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ เอกการเมืองการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้จัดทำขึ้นเพื่อการรวบรวมข้อมูลในการจัดการตามกลไกภาครัฐและแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการนโยบายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ พร้อมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะและความคิดเห็นที่มีผลต่อกลไกภาครัฐในการจัดการนโยบายสวัสดิการสังคม

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ .....

ตำแหน่ง..... ประสพการณ์ทำงาน .....

สถานที่/หน่วยงาน .....

สัมภาษณ์ ณ..... วันที่..... เวลา .....

ผู้สัมภาษณ์ นายกฤตเมธ ปากหวาน

ส่วนที่ 2 ประเด็นปัญหา

2.1 ท่านคิดว่าการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเกิดขึ้นอย่างไร

.....

.....

2.2 ท่านมีความคิดเห็นต่อความสำเร็จของนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของหน่วยงานระดับกรมและกระทรวงเป็นอย่างไร

.....

.....

2.3 ท่านมีมุมมองถึงปัญหาของการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุจากหน่วยงานราชการเป็นอย่างไร

.....  
.....

2.4 ท่านหรือหน่วยงานของท่าน ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดหรือสร้างข้อเสนอแนะนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุต่อราชการส่วนกลาง อย่างไร

.....  
.....

2.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดำเนินการนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุตามรูปแบบของราชการส่วนกลางเป็นอย่างไร

.....  
.....

2.6 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเป็นอย่างไร

.....  
.....

2.7 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับการใช้อำนาจของราชการส่วนกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

.....  
.....

2.8 ท่านมีมุมมองต่อปัญหาการดำเนินการนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร

.....  
.....

2.9 ข้อเสนอแนะการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

.....  
.....

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

ข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นเพิ่มเติม

.....

.....



ภาคผนวก ง  
รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์



## ผู้ให้สัมภาษณ์

1. นายวิศิษฐ์ ผลตก พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี
2. นางสาวชุตติกาญจน์ ธีธุง เจ้าพนักงานการคลัง สำนักงานคลังจังหวัดอุบลราชธานี
3. นายยงยุทธ โสมจันทร์ เจ้าพนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี
4. นางจันทร์เพ็ญ ศิริกมลเสถียร เจ้าพนักงานพัฒนาสังคม สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี
5. นางสาวต้อยติง (นามสมมุติ) สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี
6. นายสุรไกร โคตรบุรี ผู้แทนชมรมนักพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย
7. จำเอกจิระพงษ์ ราชอ่อน เจ้าพนักงานธุรการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี
8. นางปัทมาภา พิมพ์พันธ์ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม องค์การบริหารส่วนตำบลคำไฮใหญ่
9. นางสุจิตรา นามพิทักษ์ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม เทศบาลนครอุบลราชธานี
10. นางสาววรรณษา อึ้งสกุล นักพัฒนาชุมชน เทศบาลตำบลขามใหญ่
11. นางสาววิไล น้อยวงศ์ ผู้ช่วยนักพัฒนาชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลดอนมดแดง
12. นางอุบลรัตน์ ยานารมณฺ์ อาสาสมัครประจำหมู่บ้านและผู้ดูแลผู้สูงอายุเขตพื้นที่เทศบาลตำบลขามใหญ่
13. นางสุภาวดี ศุภสุข อาสาสมัครประจำหมู่บ้านและผู้ดูแลผู้สูงอายุเขตพื้นที่เทศบาลนครอุบลราชธานี
14. นางสุจิตรา สืบพรหม ผู้สูงอายุในเขตพื้นที่เทศบาลนครอุบลราชธานี
15. นางนวลจันทร์ ผลาพร ผู้ใหญ่บ้านและผู้ดูแลผู้สูงอายุเขตพื้นที่ตำบลดอนมดแดง
16. นางเพ็ญ วงษา ผู้สูงอายุเขตพื้นที่ตำบลดอนมดแดง
17. นางดารา แก่นลา ผู้สูงอายุในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลขามใหญ่

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายกฤตเมธ ปากหวาน
วัน เดือน ปีเกิด	28 กุมภาพันธ์ 2535
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองศรีสะเกษ จังหวัดศรีสะเกษ
ประวัติการศึกษา	วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี 2557
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี
ตำแหน่ง	นักพัฒนาชุมชน

