

## การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี\*

สุพิศรา สุวรรตน์\*\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร และวิธีวิจัยสนทนัม เก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกลุ่มตัวอย่างจำนวน 5 คน ผลการวิจัยพบว่าการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลนครปากเกร็ดมีวิธีการกระบวนการ และกลยุทธ์ในการบริการสาธารณะด้านการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ โดยแบ่งงานออกเป็น 2 ประเภท คือ งานสังคมสงเคราะห์ และงานสวัสดิการสังคม เพื่อดำเนินงานในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ โดยยึดความต้องการของผู้สูงอายุโดยผ่านชมรมผู้สูงอายุในพื้นที่เขตเทศบาลนครปากเกร็ดในการจัดกิจกรรมและโครงการเพื่อผู้สูงอายุเป็นหลัก

คำสำคัญ: การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ

### บทนำ

ประเทศไทยมีแนวโน้มผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และอายุยืนยาวมากขึ้นเมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา อาจมาจากการสาธารณสุขเจริญขึ้น ประชาชนเข้าถึงแหล่งข้อมูลทางสาธารณสุขได้เร็ว และแม่นยำมากขึ้น การคมนาคมสะดวกแก่การเคลื่อนย้ายผู้ป่วยรวดเร็วขึ้น จึงมีกลุ่มผู้สูงอายุเพิ่มจำนวนมากขึ้น ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมพัฒนาเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ บังคับให้มีการบริการแก่กลุ่มอายุเหล่านี้ในรูปแบบที่รับกับสภาพของกลุ่มอายุ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุต้องได้รับบริการเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้

\*บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

\*\*นักศึกษาลัทธิสุตธรรมรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มีบทบาทหน้าที่ที่กำหนดสิทธิเกี่ยวกับสิทธิได้รับสวัสดิการของผู้สูงอายุ ซึ่งระบุว่า "บุคคลซึ่งมีอายุเกิดหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ"

ในทางประชากรศาสตร์ได้แบ่งกลุ่มประชากรในประเทศต่างๆ ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ตามช่วงอายุ คือ ประชากรวัยเด็ก หมายถึงผู้ที่มีอายุตั้งแต่แรกเกิด - 4 ปี ประชากรวัยทำงาน หมายถึงผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 14-49 ปี และกลุ่มสุดท้าย คือ ประชากรวัยสูงอายุ หมายถึงผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป ฉะนั้น คำนิยามของผู้สูงอายุ คือ คนที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปนั่นเอง การแบ่งประชากรออกเป็น 3 กลุ่มวัย มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เห็นลักษณะโครงสร้างของประชากร จำแนกตามช่วงอายุ ซึ่งจะมีผลต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม กล่าวคือ ถ้าประเทศใดมีประชากรวัยเด็กเป็นสัดส่วนที่สูง ก็แสดงว่าประเทศนั้นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการเลี้ยงดู และการให้การศึกษาแก่ประชากรวัยเด็กที่ยังไม่สามารถทำงานให้เกิดผลผลิตแก่ประเทศได้ ผิดกับประเทศที่มีประชากรวัยทำงานเป็นสัดส่วนที่สูง ย่อมก่อให้เกิดผลผลิตจากการใช้แรงงานของตนได้เป็นจำนวนมาก และเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ในกรณีของประเทศที่มีประชากรวัยสูงอายุเป็นสัดส่วนที่สูงก็จะมีผลกระทบคล้ายๆ กับประเทศที่มีประชากรวัยเด็กเป็นสัดส่วนที่สูงเช่นเดียวกัน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
3. เพื่อศึกษาถึงข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะพื้นที่เขตความรับผิดชอบของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
2. ขอบเขตด้านระยะเวลา ดำเนินการศึกษาตั้งแต่เดือนธันวาคม 2555 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2556

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
3. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

## การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สำหรับนโยบายสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุ Bose (อ้างถึงใน มัตถนา จริยรัตน์ไพศาล และอรอนงค์ แจ่มผล, 2551, หน้า 24-25) กล่าวว่า ความต้องการด้านสวัสดิการของผู้สูงอายุเกิดจากการที่ผู้สูงอายุไม่สามารถดูแลตนเอง และสมาชิกในครอบครัวมีปัญหาไม่สามารถให้การดูแลผู้สูงอายุได้ การตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุในด้านสวัสดิการในยุคแรกตั้งอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาว่า ครอบครัวมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุ ดังนั้นรัฐหรือหน่วยงานและองค์กรที่ให้การสงเคราะห์จะเข้ามาดำเนินการในกรณีที่ผู้สูงอายุไม่มีสมาชิกในครอบครัวให้การดูแล ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างของสังคม ซึ่งทำให้รัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนต้องจัดโครงการบริการด้านสวัสดิการ โดยมีจุดมุ่งหมายให้ครอบคลุมมิใช่แต่เพียงผู้สูงอายุที่ไม่มีสมาชิกในครอบครัวดูแลเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงผู้สูงอายุทั้งหมด และยังมีนโยบายที่จะทำให้ผู้สูงอายุสามารถดูแลตนเองได้ และทำให้สมาชิกในครอบครัวสามารถดูแลผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คุ่มทุน ผู้ให้บริการที่สำคัญคือรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งให้บริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือคิดค่าใช้จ่ายโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ แต่ตลาดการค้าบริการพวกนี้ได้ขยายตัวขึ้น และภาคเอกชนสามารถประกอบธุรกิจด้านนี้ได้ เพราะมีอุปสงค์เพิ่มขึ้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้ประชาชนมีความมั่งคั่งและต้องการการบริการที่ดีขึ้น ประกอบกับสมาชิกในครอบครัวไม่สามารถให้เวลาในการดูแลผู้สูงอายุได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นการบริการด้านสวัสดิการในปัจจุบัน จึงมิใช่การมอบการบริการให้ตามความจำเป็นเท่านั้น เพราะผู้รับบริการมิใช่ชนชั้นยากจนในสังคมอีกต่อไป นอกจากนี้จำนวนของผู้สูงอายุที่ต้องการได้รับการบริการได้เพิ่มขึ้น และมีความคาดหวังที่จะมีชีวิตอยู่อย่างยืนยาวมากขึ้น จึงทำให้มีผู้สูงอายุจำนวนมากมีอายุยืนยาวและเจ็บป่วยเรื้อรังยาวนานขึ้น

กัมพล กล่ำสีทอง (2555) ศึกษาเรื่อง การศึกษาความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลสีเกา อำเภอสีเกา จังหวัดตรัง พบว่าผู้สูงอายุเห็นด้วยต่อการให้

บริการสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ณ เขตเทศบาลตำบลลิเกา ในด้านกระบวนการขั้นตอนมากที่สุด รองลงมาคือด้านสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการน้อยที่สุด อย่างไรก็ตามโดยภาพรวมระดับความต้องการต่อการให้บริการสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ณ เขตเทศบาลตำบลอยู่ในระดับมาก

ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิน (2554) ศึกษาการนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 16 แห่ง พบว่าการนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 16 แห่ง ส่วนใหญ่มีความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลได้สื่อความหมายข่าวสารนโยบายให้แก่ผู้ปฏิบัติทราบชัดเจน ทำให้ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย และกำหนดแผนงาน โครงการ กิจกรรม ที่เหมาะสมกับบริบททางวัฒนธรรมของท้องถิ่น รวมถึงผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่บิดเบือนแนวทางการบริการที่บรรลุเป้าหมายที่เกิดประสิทธิผล

ณัฐธยาน์ ระโส (2554) ศึกษาประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: กรณีศึกษา จังหวัดนครสวรรค์ พบว่าการแบ่งงานให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แบ่งจากความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน อธิบายได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแบ่งนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติ โดยแบ่งจากความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ เพื่อให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การประชุมทบทวนบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบฯ อยู่เสมอ

### วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัย 2 วิธี คือ วิธีวิจัยเอกสาร และวิธีวิจัยสนาม ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. วิธีวิจัยเอกสาร เป็นการค้นคว้าเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารราชการและเอกสารทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. วิธีวิจัยสนาม เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ "ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ" ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่เลือกมาโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive) (เฉลิมพล ศรีหงษ์, 2555, หน้า 13) คือเลือกเฉพาะผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ตรงกับเรื่องที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาเป็นสำคัญ จำนวน 5 คน คือ ซึ่งประกอบด้วย

- 1) ข้าราชการระดับผู้บริหาร สังกัดกองสวัสดิการสังคม เทศบาลนครปากเกร็ด
- 2) ข้าราชการระดับปฏิบัติการ สังกัดกองสวัสดิการสังคม เทศบาลนครปากเกร็ด

ก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูลในช่วงเดือนมกราคม 2556 ผู้วิจัยได้กำหนดนัดหมายวันสัมภาษณ์ โดยได้แจ้งผู้ให้สัมภาษณ์ทราบก่อนล่วงหน้า และขออนุญาตผู้ให้สัมภาษณ์ในการจัดบันทึกการสนทนาทุกครั้ง

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างมาเปรียบเทียบกัน และเปรียบเทียบกับข้อมูลทางเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดจำแนกข้อมูลในแต่ละประเด็นตามความคล้ายคลึงกันและแตกต่างกันออกเป็นกลุ่มๆ จากนั้นจึงวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการ "ตีความ" ตามหลักการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

### ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี คือ เทศบาลนครปากเกร็ดมีการแบ่งงานออกเป็น 2 ประเภท คือ งานสังคมสงเคราะห์ และงานสวัสดิการสังคม โดยในส่วนงานทั้ง 2 ประเภท มีการออกคำสั่งแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำงานอย่างชัดเจน และจัดตั้งศูนย์ประสานงานชมรมผู้สูงอายุเทศบาลนครปากเกร็ด เพื่อให้ชมรมผู้สูงอายุในพื้นที่เขตเทศบาลนครปากเกร็ด ได้เสนอกิจกรรมและโครงการในการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุเพื่อให้เทศบาลนครปากเกร็ด ดำเนินงานตามความต้องการต่อไป ดังเช่น ข้าราชการกองสวัสดิการสังคมรายหนึ่งได้ให้สัมภาษณ์ว่า

"การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมเราเน้นเอาความต้องการของผู้สูงอายุในพื้นที่เป็นหลัก เพื่อจะได้ตรงตามความต้องการของผู้สูงอายุ โดยเทศบาลนครปากเกร็ดได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานชมรมผู้สูงอายุเทศบาลนครปากเกร็ด เพื่อเป็นเวทีในการรับฟังปัญหาอุปสรรคและความต้องการของผู้สูงอายุ"

นอกจากนี้ นโยบายของผู้บริหารเทศบาลนครปากเกร็ดในส่วนของการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุให้ยึดความต้องการของผู้สูงอายุเป็นที่ตั้งและนำมาทำเป็นแผนงานในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ โดยจัดทำตามแนวทางของกฎหมายที่สามารถให้เทศบาลนครปากเกร็ดดำเนินการได้

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลนครปากเกร็ดของผู้สูงอายุ มีวิธีการ กระบวนการในการบริหารงานอย่างเป็นระบบ สามารถทำได้ครอบคลุมในพื้นที่ความ

รับผิดชอบ โดยเฉพาะในส่วนของค่าใช้จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสามารถจ่ายได้ 100 เปอร์เซ็นต์ ตามที่ผู้สูงอายุลงทะเบียนขอรับ โดยใช้งบประมาณจากเทศบาลนครปากเกร็ด และรัฐบาล อุดหนุนเฉพาะกิจ ส่วนของกิจกรรมและโครงการในส่วนของการจัดสวัสดิการสังคม กลุ่มเป้าหมาย ที่ใช้บริการส่วนใหญ่จะเป็นผู้สูงอายุที่เป็นสมาชิกชมรมผู้สูงอายุในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด

ข้อเสนอแนะในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของเทศบาลนครปากเกร็ด คือ เทศบาลนครปากเกร็ดจะต้องปรับโครงสร้างการบริหารงานของกองสวัสดิการสังคม โดยมีการ เพิ่มฝ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุ และกำหนดอัตรากำลังของฝ่ายให้เพียงพอ เพื่อรองรับการทำงาน ที่มีการขยายตัวในส่วนของ การจัดสวัสดิการสังคม และเพิ่มศักยภาพเจ้าหน้าที่โดยการส่งเข้ารับการอบรมในหลักสูตรการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องมีการ บูรณาการจัดสวัสดิการสังคมกับอำเภอปากเกร็ด อบจ.นนทบุรี ของสำนักงานพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนนทบุรี เพื่อให้เกิดการทำงานที่เป็นระบบ ซึ่งในเรื่องการจัดสรร ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ ร่วมต้องสร้างกระบวนการลดขั้นตอนการทำงานบริการแก่ผู้สูง อายุ เพื่อความสะดวกสบายให้แก่ผู้สูงอายุและรัฐบาลควรมีการสนับสนุนงบประมาณในการจัด สวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุแบบไม่เจาะจง เพื่อสามารถดำเนินงานในการบริการสาธารณะได้ ตามความต้องการของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลนครปากเกร็ดต่อไป

### บรรณานุกรม

- กัมพล กล่ำสีทอง. (2555). การศึกษาความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในเขตเทศบาล ตำบลสีเกา อำเภอสีเกา จังหวัดตรัง. ค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- เฉลิมพล ศรีหงษ์. (2555). เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการเปรียบเทียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.
- ณัฐชยานี ระโส. (2554). การศึกษาประสิทธิผลขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในการจัดการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาจังหวัดนครสวรรค์. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ. (2554). การนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 16 แห่ง. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มัทนา จริยไพศาล และอรอนงค์ แจ่มผล. (2551). รายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาปัญหาและความต้องการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในจังหวัดกำแพงเพชร. กำแพงเพชร: มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.