

การนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติ

กรณีศึกษา : สำนักงานเขตบางกอกน้อย*

สุนทร มณีรัตนศักดิ์**

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติของสำนักงานเขตบางกอกน้อย ปัญหาและอุปสรรค และแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติของสำนักงานเขตบางกอกน้อย โดยใช้วิธีวิจัยเอกสารและวิจัยสนาม ในส่วนของการวิจัยสนาม เก็บรวบรวมโดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 8 คน ผลการวิจัย พบว่า การนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติของสำนักงานเขตบางกอกน้อย มีการประสานความร่วมมือเป็นอย่างดีภายในสำนักงานเขต ได้แก่ ฝ่ายทะเบียน ที่เกี่ยวข้องในการรับแจ้งตายและออกใบมรณบัตรให้แก่ผู้สูงอายุที่เสียชีวิต และฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ที่มีหน้าที่เป็นหน่วยรับเรื่อง ตรวจสอบและพิจารณาคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอค่าจัดการศพผู้สูงอายุ รวมทั้งความร่วมมือกับประธานกรรมการชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับการรับรองผู้รับผิดชอบในการจัดการศพผู้สูงอายุ รวมทั้งรับรองว่าผู้สูงอายุที่เสียชีวิตอยู่ในครัวเรือนยากจนจริง ส่งผลให้การดำเนินนโยบายเป็นไปได้อย่างดี แต่ปัญหาและอุปสรรคที่พบ คือ ปัญหาด้านการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในการรับเงินช่วยเหลือค่าจัดการศพผู้สูงอายุ ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาครัวเรือนยากจนของผู้สูงอายุ และขั้นตอนในการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบและพิจารณาคุณสมบัติ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการความช่วยเหลือได้อย่างทันทั่วถึง ดังนั้น ภาครัฐควรเน้นการประชาสัมพันธ์เชิงรุก เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้สิทธิและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับนโยบาย รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์คำนวณครัวเรือนยากจนที่มีความชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติ พิจารณาความเหมาะสมในการปรับเพิ่มเพดานของครัวเรือนยากจน และการเพิ่มเงินช่วยเหลือให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน รวมทั้งเร่งดำเนินการให้มีระบบฐานข้อมูลสวัสดิการสังคมมาใช้ตรวจสอบคุณสมบัติ เพื่อให้สวัสดิการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย และสามารถให้บริการที่สะดวกและรวดเร็วขึ้น

คำสำคัญ : นโยบาย, การจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี

บทนำ

องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้แบ่งระดับของสังคมผู้สูงอายุ โดยให้นิยามว่า ประเทศใดมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 หรืออายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ ถือว่าประเทศนั้นได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) เมื่อมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นร้อยละ 20 หรืออายุ 65 ปีขึ้นไปเพิ่มเป็นร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ ข้อมูลจากกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ระบุว่า ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมาตั้งแต่ปี 2548 และกำลังจะก้าวสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในปี 2564 หมายถึง สังคมที่มี

*บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง การนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติ กรณีศึกษา : สำนักงานเขตบางกอกน้อย

**นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด โดยคาดการณ์ว่าในปี 2574 ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด คือ มีผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด (กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2561, หน้า 1)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรดังกล่าว ทำให้รัฐต้องกำหนดนโยบายเพื่อรองรับสังคมที่มีระดับการสูงวัยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งการดำเนินการที่สำคัญ คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงสิทธิผู้สูงอายุภายใต้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ตามมาตรา 11 และกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และท้องถิ่นต่าง ๆ มีหน้าที่จัดบริการให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายฉบับนี้

สิทธิในการรับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณีของผู้สูงอายุ เป็นสิทธิของผู้สูงอายุประการหนึ่งที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (12) ซึ่งตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2547 ได้มอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินงานให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิดังกล่าว

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ออกประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี เป็นระเบียบปฏิบัติในการสงเคราะห์ค่าจัดการศพ ผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิต้องมีฐานะยากจน ไม่มีญาติ หรือมีญาติแต่ไม่สามารถจัดการศพได้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีนโยบายจ่ายค่าจัดการศพให้แก่ผู้สูงอายุทุกคน เพื่อเป็นสวัสดิการและได้ออกประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี พ.ศ. 2552 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณีไว้ว่า เป็นผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย ผู้สูงอายุทุกคนที่ถึงแก่กรรม จึงได้รับสิทธิตามประกาศฉบับนี้ ตั้งแต่วันที่ 7 สิงหาคม 2552 เป็นต้นไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ มีมติเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2553 มอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ศึกษา ปรับปรุงแนวทางการจ่ายเงินค่าจัดการศพผู้สูงอายุเพื่ออำนวยความสะดวก โดยหารือแนวทางร่วมกับกรมบัญชีกลาง และกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้เกิดการพัฒนาแบบการจ่ายค่าจัดการศพผู้สูงอายุให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางมารับบริการของประชาชน โดยการเพิ่มที่ว่าการอำเภอและสำนักงานเขต สังกัดกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยรับคำร้องและจ่ายค่าจัดการศพผู้สูงอายุ นอกเหนือจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดและศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพชุมชน สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งเป็นความร่วมมือของ 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร หลังจากการแก้ไขประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี พ.ศ. 2552 และ ปี พ.ศ. 2553 ที่ให้ช่วยเหลือผู้สูงอายุทุกคนที่เสียชีวิต จึงทำให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประสบปัญหาเรื่องงบประมาณในการช่วยเหลือให้กับผู้สูงอายุที่เสียชีวิตทุกคน ส่งผลให้ทำให้มียอดค้างจ่ายจำนวนมาก สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) จึงต้องดำเนินการขอรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี ทุกปี ในปี 2557 สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส

และผู้สูงอายุ ได้ประสบปัญหาและอุปสรรคของการสงเคราะห์ค่าจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีที่มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อผู้มาขึ้นขอสงเคราะห์ค่าจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี ดังนั้น สำนักส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ จึงได้แก้ไขประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี พ.ศ. 2557 ที่ให้การช่วยเหลือค่าจัดการศพผู้สูงอายุทุกคนมาเป็นให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ยากจน ใช้เป็นระเบียบปฏิบัติ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2557, หน้า 2-3)

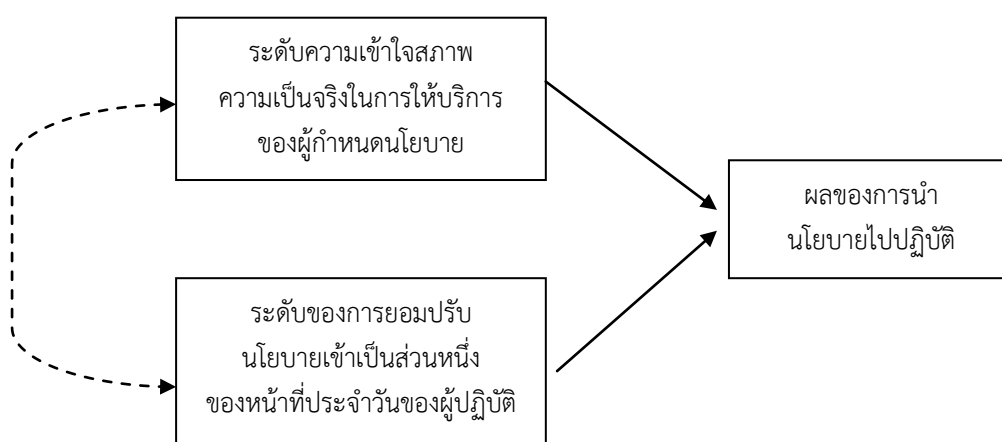
กล่าวโดยสรุป คือ ภาครัฐ มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้เงินช่วยเหลือค่าจัดการศพผู้สูงอายุโดยเปลี่ยนกลับไปกลับมา ตั้งแต่เริ่มต้นนโยบาย เป็นการให้เงินช่วยเหลือตามกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจง (targeting) เฉพาะผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน จนกระทั่งมีการเปลี่ยนเป็นการช่วยเหลือในลักษณะถ้วนหน้า (universal) ในปี พ.ศ. 2552 และเปลี่ยนกลับมาใช้รูปแบบเดิม โดยให้เงินช่วยเหลือแบบกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบเฉพาะเจาะจง เฉพาะผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2557 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ราณี หัสสรังสี (2557, หน้า 57) ได้เปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสีย ระหว่างการกำหนดนโยบาย โดยให้เงินอุดหนุนลักษณะถ้วนหน้า และแบบกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจง ไว้ว่า การจัดสวัสดิการตามกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจง (targeting) ให้เหตุผลข้อดี 2 ประการคือ ช่วยให้มีมาตรการบรรเทาความยากจนมีประสิทธิภาพมากขึ้น และ ขณะเดียวกันก็รักษาระดับค่าใช้จ่ายของสังคมในการแก้ปัญหาความยากจนให้อยู่ในระดับต่ำ แต่มีข้อโต้แย้งจากงานวิจัยหลาย ๆ ชิ้น ที่ชี้ให้เห็นว่า แม้ระดับค่าใช้จ่ายของการให้สวัสดิการแบบเฉพาะกลุ่มมีค่าใช้จ่ายต่ำ แต่ต้นทุนการบริหารจัดการและการสารสนเทศที่สูง เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร ทำให้กลไกที่จะแบ่งคนจนและไม่จนนั้นไม่ชัดเจนและปฏิบัติยาก ในที่สุดแล้วทำให้เกิดช่องว่างให้ผู้ปฏิบัติใช้ดุลยพินิจของตนเองในการตัดสินใจ ใครควรอยู่ในกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ จึงอาจเกิดความผิดพลาดของการจัดสรรสวัสดิการ 2 ประการ คือความผิดพลาดขั้นที่ 1 สวัสดิการไม่ถูกจัดสรรให้ผู้ที่ควรได้รับ และความผิดพลาดขั้นที่ 2 สวัสดิการถูกจัดสรรให้คนที่ไม่ควรจะได้รับ การให้สวัสดิการที่มีความผิดพลาดกลับทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมมากขึ้น แทนที่จะลดความไม่เป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม สิ่งที่สำคัญของแนวคิดการจัดสวัสดิการตามกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจง (targeting) คือ มักมองคนจนว่าเป็นตัวปัญหา (ที่ต้องการรับผลประโยชน์) มากกว่าจะเห็นเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ขาดความเชื่อมโยงระหว่างการให้ความคุ้มครองทางสังคมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดสวัสดิการแบบเจาะจงตามกลุ่มเป้าหมายมักจะขาดเสียงที่มีอำนาจต่อรองในการดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง และรักษาคุณภาพของการบริการไว้ได้ หลายประเทศพบว่า หากให้เฉพาะคนจน คนชั้นกลางที่ไม่ได้รับ จะไม่สนับสนุน ในขณะที่การจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (universal) มองว่า เมื่อคนทุกคนในสังคมมีความมั่นคงทางสังคม ก็จะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่มั่นคงด้วย สังคมส่วนใหญ่อาจสนับสนุนแบบถ้วนหน้า (universal) เพราะจำนวนผู้ที่ได้ประโยชน์มีมากกว่าแบบเจาะจง และเห็นว่ามีคุณธรรมกว่าแบบเจาะจง เพราะไม่มีผู้หลุดจากระบบ นอกจากนั้น การให้แบบถ้วนหน้าจะได้พันธมิตรชนชั้นกลางมาสนับสนุนนโยบายสวัสดิการนี้ ทำให้มีความยั่งยืน

ผู้วิจัยซึ่งเป็นบุคลากรสังกัดฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักงานเขตบางกอกน้อย ซึ่งเป็นส่วนราชการของสำนักงานเขต ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี โดยทำหน้าที่รับเรื่อง ตรวจสอบคุณสมบัติ และเบิกจ่ายเงินให้กับผู้ยื่นคำขอ จึงมีความสนใจที่จะวิจัยนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายมาปฏิบัติ และนำผลการศึกษาไปใช้ปรับปรุงและพัฒนาการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติของสำนักงานเขตบางกอกน้อยต่อไป

ตัวแบบที่ใช้ในการวิจัย

วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 137) อธิบายตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ว่าพัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์กร ที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (social reality) ในองค์กร ตัวแบบนี้เชื่อว่า สมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชน (street-level bureaucrats) โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การยึดเหนี่ยวนโยบายใหม่ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านั้นมักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันเอง

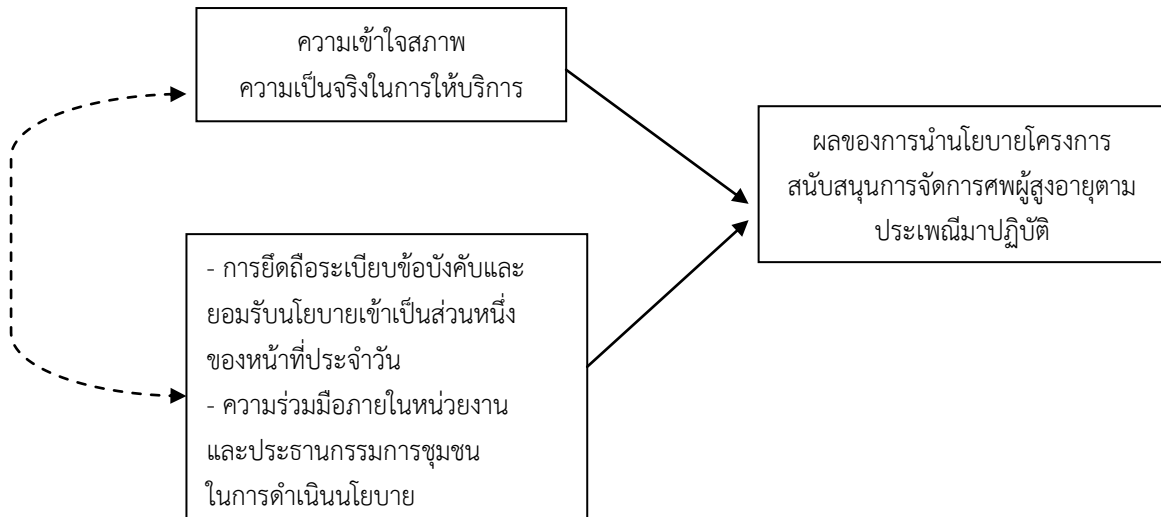


ภาพ 1 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ

ที่มา. จาก *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (หน้า 138), โดย วรเดช จันทรศร, 2554, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค.

วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 46) ระบุว่า ข้าราชการในระดับล่างที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงาน ถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติ ที่จะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้จะมีอิสระในการใช้วิจารณ์ญาณ (discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (interpret) นโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา หรือในกรณีที่นโยบายหรือโครงการนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันของ ข้าราชการเหล่านี้ อาจทำให้ข้าราชการไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายนั้นเสียใหม่ก็ได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในระยะหลังจึงได้หันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างและปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวมากขึ้น

ผู้วิจัยได้ใช้แผนภาพตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการของ วรเดช จันทรร (2554, หน้า 138) กำหนดเป็น
ตัวแบบที่ใช้ในการวิจัย ตามแผนภาพได้ดังนี้



ภาพ 2 ตัวแบบที่ใช้ในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มีวิธีการวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ คู่มือการปฏิบัติงาน ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติ
2. การวิจัยสนาม (Field research) โดยผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างด้วยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Structured interview or Formal interview)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการวิจัยครั้งนี้ มีประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1. ประชากร (Population) ได้แก่ บุคลากร ข้าราชการของสำนักงานเขตบางกอกน้อย และประธานกรรมการชุมชนในพื้นที่เขตบางกอกน้อย ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติของสำนักงานเขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร
2. กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) เพื่อเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) เป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวนทั้งสิ้น 8 คน โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้
 - 1) กลุ่มตัวอย่างบุคลากร ข้าราชการของสำนักงานเขตบางกอกน้อย ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติ โดยเจาะจงเลือกเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการดำเนินโครงการ และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีรวมจำนวน 3 คน ได้แก่

- เจ้าพนักงานปกครอง/พนักงานปกครอง สังกัดฝ่ายทะเบียน ซึ่งเกี่ยวข้องในการออกใบมรณบัตรให้แก่ผู้สูงอายุ จำนวน 1 คน

- นักพัฒนาสังคม สังกัดฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม จำนวน 1 คน

- หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม จำนวน 1 คน

2) กลุ่มตัวอย่างประธานกรรมการชุมชนในพื้นที่เขตบางกอกน้อย ที่เกี่ยวข้องกับการรับรองผู้รับผิดชอบในการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี และ/หรือรับรองว่าผู้สูงอายุที่เสียชีวิตอยู่ในครัวเรือนยากจนจริง ซึ่งเลือกจากตัวแทนของประธานกรรมการชุมชนในแต่ละแขวง จำนวน 5 คน จาก 5 แขวงของพื้นที่เขตบางกอกน้อย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยกรณีศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Structured interview or Formal interview) ลักษณะของการสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์ที่มีคำถาม และข้อกำหนดแน่นอนตายตัว จะสัมภาษณ์ผู้ใดก็ใช้คำถามเดียวกัน (สุภางศ์จันทวานิช, 2559, หน้า 75) และทำการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล ก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้กำหนดวันนัดหมายวันสัมภาษณ์ โดยได้แจ้งให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทราบก่อนล่วงหน้า ในการสัมภาษณ์ผู้สัมภาษณ์จะทำการจดบันทึกและบันทึกเสียง โดยขออนุญาตผู้ถูกสัมภาษณ์ในการจดบันทึกการสนทนาก่อนทุกครั้ง

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) เป็นวิธีการศึกษาค้นคว้าเก็บรวบรวมข้อมูลทั่วไปโดยการรวบรวมเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลที่มีการบันทึกไว้แล้วโดยผู้อื่น ได้แก่

1.1 หนังสืออ้างอิง ได้แก่ ตำรา คู่มือ เอกสารประกอบการบรรยายของโครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง รวมถึงเอกสารทางวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ เป็นต้น

1.2 หนังสืออ้างอิง ได้แก่ สารานุกรม พจนานุกรม เป็นต้น

1.3 งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เป็นงานที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนั้นๆอย่างละเอียด

1.4 เอกสารของทางราชการ เป็นเอกสารที่ส่วนราชการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน เช่น นโยบาย กฎระเบียบ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ คู่มือการปฏิบัติงาน ประกาศ คำสั่ง เป็นต้น

2. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม (Field research) ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ โดยที่ผู้วิจัยเลือกวิธีการสัมภาษณ์ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ซึ่งใช้วิธีสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview) โดยที่ผู้วิจัยต้องทำการสัมภาษณ์ไปตามคำถามที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยจะสัมภาษณ์ตามหัวข้อคำถามที่กำหนดไว้เท่านั้น และผู้วิจัยจะใช้แบบสัมภาษณ์ซึ่งเป็นคำถามในการสัมภาษณ์ และจดบันทึกข้อมูลและบันทึกเสียงตามคำบอกของผู้ถูกสัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการทำการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยมีขั้นตอนในการวิเคราะห์ ดังนี้

1. ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นตามแต่ละประเด็น
2. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นคำถาม แล้วนำมาเปรียบเทียบความเหมือนหรือความแตกต่างของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคน ก่อนจะนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์
3. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นคำถาม แล้วนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี มาปฏิบัติ เพื่อจะได้ทราบถึงลักษณะที่มีความคล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันของข้อมูล ก่อนจะนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์
4. นำข้อมูลที่ได้จากการเปรียบเทียบมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน เพื่อสรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะแนวทางการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี มาปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตบางกอกน้อย โดยใช้การนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบพรรณนา

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยเอกสารและการวิจัยสนาม พบว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อนโยบายหนึ่ง ๆ ถูกมอบหมายไปยังองค์การต่าง ๆ หลายองค์การที่เป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ปัจจัยนำออก (output) ที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยองค์การหนึ่ง ก็จะเป็นปัจจัยนำเข้า (input) ขององค์การอื่นที่ได้รับมอบหมายให้นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติในลำดับถัดไป เช่นเดียวกับ นโยบายช่วยเหลือค่าจัดการศพผู้สูงอายุ ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกรมกิจการผู้สูงอายุ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการ ได้แปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติในรูปแบบของโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี และมอบให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทางดำเนินการดำเนินงานโครงการ ซึ่งคือผลของการแปลงนโยบายนำไปปฏิบัติต่อไป สำหรับกรุงเทพมหานคร ในฐานะหน่วยงานระดับท้องถิ่นก็ได้รับมอบอำนาจและจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการช่วยเหลือเงินค่าจัดการศพผู้สูงอายุในพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร โดยให้สำนักงานเขตเป็นหน่วยรับคำขอและจ่ายเงินสงเคราะห์ในการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี

นโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี ได้นำกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชน มาช่วยตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอ โดยกำหนดให้ประธานกรรมการชุมชน สามารถเป็นผู้ให้การรับรองผู้รับผิดชอบในการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี และเป็นผู้รับรองว่าผู้สูงอายุที่เสียชีวิตอาศัยอยู่ในครัวเรือนยากจน และมีรายได้ในครัวเรือนเฉลี่ยต่อปี ต่ำกว่าเกณฑ์รายได้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน หรือ จปฐ. ในปีที่ตายจริง (ปัจจุบันเกณฑ์รายได้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน กำหนดรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยที่เกณฑ์ 38,000 บาทต่อปี โดยคำนวณจากรายได้ทั้งหมดในรอบปีของทุกคนในครัวเรือนมารวมกันแล้วหารด้วยจำนวนสมาชิกทั้งหมดในครัวเรือน) ดังนั้น การนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีไปปฏิบัติ ประธานกรรมการชุมชน จึงมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในฐานะผู้ปฏิบัติ เช่นเดียวกับข้าราชการที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงาน โดยการศึกษาวินิจฉัยครั้งนี้ ผู้ดำเนินการวิจัยได้สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ประสงค์ในการศึกษา ดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษาการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติของสำนักงานเขตบางกอกน้อย

จากการวิจัยพบว่า นโยบายช่วยเหลือค่าจัดการศพผู้สูงอายุ ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกรมกิจการผู้สูงอายุ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการ ได้แปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติในรูปแบบของโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี และมอบให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นดำเนินการ โดยกรุงเทพมหานคร ได้รับมอบอำนาจและจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการช่วยเหลือเงินค่าจัดการศพผู้สูงอายุในพื้นที่ โดยกำหนดให้สำนักงานเขตทุกเขตเป็นหน่วยงานที่รับเรื่อง ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร และคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่เสียชีวิต และดำเนินการจ่ายเงินสงเคราะห์

ผู้ให้สัมภาษณ์ ได้ให้ข้อมูลว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดย กรมกิจการผู้สูงอายุ ได้จัดทำคู่มือปฏิบัติงานประจำปี เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานโครงการ โดยกำหนดขั้นตอนแบ่งออกเป็น

1) ขั้นตอนการยื่นเรื่อง โดยมีแบบคำขอยื่นจำนวน 2 แบบ ได้แก่ แบบคำขอรับเงินสงเคราะห์และรับรองผู้รับผิดชอบในการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี (แบบ ศผส.01) และแบบรับรองการจัดการศพผู้สูงอายุ กรณีไม่ได้รับการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ในปีที่ตาย และผู้สูงอายุอยู่ในครัวเรือนยากจนตามเกณฑ์ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) (แบบ ศผส.02) ซึ่งปัจจุบันกำหนดเกณฑ์รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยของผู้สูงอายุที่ 38,000 บาทต่อปี สำหรับผู้ให้การรับรองในแบบคำขอ แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีผู้สูงอายุที่เสียชีวิตอยู่ในชุมชน ให้รับรองโดย ประธานกรรมการชุมชน และกรณีที่ผู้สูงอายุไม่ได้อยู่ในชุมชน หรือไม่มีประธานกรรมการชุมชน ให้รับรองโดย ผู้อำนวยการเขต แต่ในการปฏิบัติงานจริงของสำนักงานเขตบางกอกน้อย ได้เพิ่มเติมเอกสารประกอบการยื่นเรื่อง นอกเหนือจากแบบคำขอยื่นตามแบบ ศผส.01 และ แบบ ศผส.02 คือ เพิ่มบันทึกขอให้อภัยค่า หรือ แบบ ปค.17 โดยกำหนดให้มีผู้ให้อภัยค่าในบันทึก ได้แก่ ผู้ยื่นขอค่าจัดการศพผู้สูงอายุ และพยานซึ่งมีความสัมพันธ์กับผู้สูงอายุที่เสียชีวิต อีก 2 ราย รวมจำนวน 3 ราย เพื่อให้เกิดความรัดกุมและป้องกันการแอบอ้างมาดำเนินการแทนเพื่อรับเงินสงเคราะห์

2) ขั้นตอนการตรวจสอบและให้การช่วยเหลือ ผู้ให้สัมภาษณ์ ได้ให้ข้อมูลว่า ในคู่มือการดำเนินการของกรมกิจการผู้สูงอายุ ระบุขั้นตอนการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบเอกสารหลักฐานตามแบบคำขอรับเงินสงเคราะห์ และรับรองผู้รับผิดชอบในการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี (แบบ ศผส.01) และแบบรับรองการจัดการศพผู้สูงอายุ กรณีไม่ได้รับการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ในปีที่ตาย และผู้สูงอายุอยู่ในครัวเรือนยากจนตามเกณฑ์ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) (แบบ ศผส.02) เท่านั้น แต่ในการปฏิบัติงานจริงของสำนักงานเขตบางกอกน้อย ได้เพิ่มขั้นตอนในการตรวจสอบคุณสมบัติเพิ่มเติม ได้แก่ การตรวจสอบบันทึกขอให้อภัยค่า (แบบ ปค.17) ของผู้ยื่นขอค่าจัดการศพผู้สูงอายุ และพยานซึ่งมีความสัมพันธ์กับผู้สูงอายุที่เสียชีวิต รวมทั้งการลงพื้นที่จริงในครัวเรือนของผู้สูงอายุที่เสียชีวิต เพื่อตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ และภาระในการเลี้ยงดูของคนในครอบครัว พร้อมถ่ายรูปบ้านประกอบการพิจารณา ก่อนเสนอให้ผู้ว่าการเขตพิจารณาอนุมัติและเบิกจ่ายเงินสงเคราะห์จำนวนรายละ 2,000 บาท โดยเบิกจ่ายเป็นเงินสด และติดต่อให้ผู้ยื่นคำขอมารับเงินด้วยตนเอง

วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติของสำนักงานเขตบางกอกน้อย

จากการวิจัยพบว่า ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตาม ประเพณีมาปฏิบัติ มีดังนี้

- 1) ปัญหาด้านการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในการรับเงินช่วยเหลือค่าจัดการศพผู้สูงอายุ เช่น ไม่ทราบว่ามีนโยบายดังกล่าว หรือทราบแต่มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับนโยบาย โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ตาม คุณสมบัติที่ระบุว่า ผู้สูงอายุที่เสียชีวิตต้องอยู่ในครัวเรือนยากจน
- 2) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาครัวเรือนยากจนของผู้สูงอายุที่เสียชีวิต มีความคลุมเครือ นำไปปฏิบัติได้ยาก ผู้ปฏิบัติต้องใช้ดุลยพินิจ จนอาจเกิดความผิดพลาดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 3) ขั้นตอนตรวจสอบและพิจารณาคุณสมบัติที่ต้องใช้ระยะเวลา และปัญหาด้านจำนวนเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือค่าจัดการศพผู้สูงอายุ เป็นภาระแก่ ผู้รับผิดชอบจัดการศพ ต้องสำรองจ่ายเงินในการจัดงานศพไปก่อน
- 4) เงินช่วยเหลือรายละ 2,000 บาท ไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่ใช้จัดงานศพจริงในสภาพปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการ ศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติของสำนักงานเขตบางกอกน้อย

จากการวิจัยพบว่า แนวทางการปรับปรุงและพัฒนาการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพ ผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติ มีดังนี้

- 1) ส่งเสริมให้มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้สิทธิเกี่ยวกับค่าจัดการศพผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้น
- 2) สร้างความเข้าใจในหลักเกณฑ์ของนโยบายแก่ประธานกรรมการชุมชน เพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม นโยบายได้อย่างถูกต้อง และสามารถเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องให้กับคนในชุมชน
- 3) มีกลไกในการตรวจสอบและพิจารณาคุณสมบัติครัวเรือนยากจนของผู้สูงอายุที่เสียชีวิตเพื่อให้สวัสดิการ เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างถูกต้อง
- 4) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการรวมกลุ่มสวัสดิการชุมชน อาทิ กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือค่าจัดการศพภายในกลุ่มหรือชุมชนของตนเอง

อภิปรายผล

ผู้วิจัยได้นำตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการของ วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 137-139) กำหนดเป็นตัวแบบที่ใช้ในการวิจัยเพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุ ตามประเพณีมาปฏิบัติ โดยสามารถอภิปรายผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. การนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติของสำนักงานเขต บางกอกน้อย มีประเด็นที่นำมาอภิปราย ดังนี้

1.1 ความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการ

ผู้ให้ข้อมูลได้แสดงความคิดเห็นว่า ในฐานะประธานกรรมการชุมชน ได้ประชาสัมพันธ์นโยบาย ดังกล่าวให้ชุมชนทราบ และยินดีช่วยเหลือในการรับรองครัวเรือนยากจนและรับรองว่าเป็นผู้รับผิดชอบค่าจัดการศพ ผู้สูงอายุให้กับคนในชุมชน เป็นการสร้างความช่วยเหลือกลมเกลียวกันภายในชุมชน และทำให้คนในชุมชนเข้าถึง สิทธิที่พึงได้รับ หลายครอบครัวในชุมชนไม่มีรายได้แน่นอน ต้องดูแลทั้งเด็กและผู้สูงอายุ นโยบายโครงการสนับสนุน การจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีถือว่านโยบายที่ดี สำหรับช่วยเหลือผู้ยากไร้ในการจัดการศพให้แก่ผู้สูงอายุ

สอดคล้องกับงานวิจัยของ เกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล จุฑาธิป ศิลบุตริ จิราพร ชมพิกุล กวินารัตน์ สุทธิสุนันท์ และ สมชาย วิริภิมย์กุล (2559) ได้ศึกษา *ปัจจัยที่ส่งผลต่อความยากลำบากของครอบครัวผู้สูงอายุไทย* อธิบายว่า ความยากลำบากของครอบครัวผู้สูงอายุนั้น มาจากเหตุผลหลายประการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ทั้งจิตใจ ปัจจัยสี่ สัมพันธภาพครอบครัว ชุมชนและสังคม การเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ สภาพแวดล้อมในชุมชน การได้รับ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต และการประสพภัยพิบัติต่างๆ และสอดคล้องกับรายงาน *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย ประจำปี พ.ศ. 2559* ของมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (2560) ซึ่งระบุว่า มีผู้สูงอายุจำนวนมากที่อาจจัดอยู่ในภาวะเปราะบาง หนึ่งในสามของผู้สูงอายุมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน บุตร ซึ่งเคยเป็นแหล่งรายได้สำคัญของผู้สูงอายุมีสัดส่วนลดลง ร้อยละของผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังคนเดียวหรือตามลำพัง กับผู้สูงอายุด้วยกันมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จำนวนผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง ประมาณ 4 แสนคน และผู้สูงอายุที่เป็น โรคสมองเสื่อมประมาณ 6 แสนคนในปี 2559 และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอีกมาก

1.2 การยึดถือระเบียบข้อบังคับและยอมรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวัน

จากการวิจัย ผู้ให้ข้อมูลได้แสดงความคิดเห็นว่า นโยบายนี้เป็นภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมอบให้กรุงเทพมหานครดำเนินการ โดยมีการยอมรับนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี เป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน เช่น ภารกิจลงพื้นที่ในแต่ละชุมชน หรือการประชุมคณะกรรมการชุมชนของฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ก็มีการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีไปเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในฝ่ายลงพื้นที่ทำความเข้าใจเรื่องนโยบายกับชุมชน เป็นไปตามแนวคิดของ วรเดช จันทรร (2554, หน้า 36-37) ที่กล่าวว่า การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จ การยอมรับอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลโดยอ้อม อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ ข้าราชการระดับล่าง

ผู้ให้ข้อมูลได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนและยอมรับนโยบายเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของข้าราชการ ผู้ปฏิบัติ โดยให้ข้อมูลว่าได้มีการเพิ่มเอกสารให้อัยการรับรองของผู้ยื่นคำขอและพยานที่มีความสัมพันธ์กับผู้สูงอายุที่เสียชีวิต รวมถึงขั้นตอนในการลงพื้นที่ตรวจสอบ ถ่ายรูปบ้าน ในกรณีที่ผู้สูงอายุที่เสียชีวิตไม่ได้ อยู่ในชุมชน หรือไม่มีประธานกรรมการชุมชน ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวไม่ได้ระบุไว้ในแนวทางตามคู่มือการดำเนินการของ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่เป็นแนวทางที่ข้าราชการที่รับผิดชอบนโยบายดังกล่าวถือปฏิบัติต่อเนื่องกันมา เพื่อเพิ่มกระบวนการในการตรวจสอบคุณสมบัติให้มีความถูกต้อง และรัดกุมมากยิ่งขึ้น เป็นไปตามแนวคิดตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ของ วรเดช จันทรร (2554, หน้า 137) ที่อธิบายว่า สมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชน การยึดยึดนโยบายใหม่ ๆ ที่จะเข้าไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติ จะยอมรับหรือปรับนโยบายแนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันเอง

1.3 ความร่วมมือภายในหน่วยงานและประธานกรรมการชุมชนในการดำเนินนโยบาย

จากการวิจัย ผู้ให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นว่า มีการประสานความร่วมมือกันเป็นอย่างดีจาก ส่วนราชการภายในสำนักงานเขต ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย ได้แก่ ฝ่ายทะเบียน ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการ

รับแจ้งตายและออกใบมรณบัตรให้แก่ผู้สูงอายุที่เสียชีวิต และฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ที่มีหน้าที่เป็นหน่วยรับเรื่อง ตรวจสอบและพิจารณาคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอ โดยฝ่ายทะเบียนจะให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายแก่ญาติของผู้สูงอายุที่มาแจ้งตาย และแนะนำให้ขึ้นมาติดต่อกับฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม เพื่อสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการยื่นขอค่าจัดการศพผู้สูงอายุ รวมถึงมีความร่วมมือกันเป็นอย่างไรระหว่างสำนักงานเขตและประธานกรรมการชุมชนที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ให้การรับรองผู้รับผิดชอบในการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี และเป็นผู้รับรองครัวเรือนยากจนของผู้สูงอายุที่เสียชีวิต สอดคล้องกับงานวิจัยของระพีพรรณ ผ่องใส (2559) ศึกษาเรื่อง *การนำนโยบายโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดไปปฏิบัติของบุคลากร และผู้นำชุมชน: กรณีศึกษาตำบลสองสลึง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง* พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดไปปฏิบัติ คือ โครงสร้างของหน่วยงานที่มีลำดับขั้นตอนที่ชัดเจน บุคลากรทุกคนมีความสามารถในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นระบบและมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และเป็นไปตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ ของวิโรจน์ ก่อสกุล (2561, หน้า 83) ได้กล่าวว่า ปัจจัยสำคัญหนึ่งในการปฏิรูประบบราชการ คือ กระบวนการสานสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมและเพื่อให้การพัฒนา นโยบายและบริการสาธารณะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น

1.4 ผลของการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติ

จากการวิจัย ผู้ให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นว่า นโยบายนี้ถือว่าประสบความสำเร็จ เพราะผู้สูงอายุที่เสียชีวิตและมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ ก็จะได้รับเงินค่าจัดการงานศพครบทุกราย ตามกำหนดเวลาที่ทางสำนักงานเขตได้ประสานแจ้งผู้ยื่นคำขอไว้ก่อนว่า เงินช่วยเหลือนี้ต้องใช้ระยะเวลาและขั้นตอนในการเบิกจ่ายเงิน ซึ่งอาจได้รับภายหลังจากจัดงานศพผ่านพ้นไปแล้ว เป็นไปตามแนวคิดของ Bardach (อ้างถึงใน วรรณเดช จันทรศร, 2554, หน้า 104) กล่าวว่า การวัดความล้มเหลวของนโยบายนั้นมองได้ 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ 1) ความไม่สามารถในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล่าช้า และ 3) การใช้งบประมาณในการดำเนินงานเกินกว่าที่กำหนด

2. ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติของสำนักงานเขตบางกอกน้อย

จากการวิจัย ผู้ให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นในประเด็นปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติของสำนักงานเขตบางกอกน้อย ดังนี้

1) ปัญหาด้านการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในการรับเงินช่วยเหลือค่าจัดการศพผู้สูงอายุ ผู้ให้ข้อมูลได้แสดงความคิดเห็นว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับนโยบายช่วยเหลือค่าจัดการศพส่วนคนที่ทราบและรับรู้สิทธิก็เป็นกลุ่มคนที่มีฐานะและมีความรู้ ซึ่งไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายที่จะให้ความช่วยเหลือ สอดคล้องกับงานวิจัยของ อุไรวรรณ รุ่งไธรัญ (2559) ศึกษาเรื่อง *ทัศนคติของผู้สูงอายุที่มีต่อสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในการร่วมกิจกรรม ณ สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร* ผลการศึกษาพบว่า เกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุมิมีความรู้ด้านการได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี เพียงร้อยละ 23.90 และผู้ให้ข้อมูลได้แสดงความคิดเห็นว่า ผู้ยื่นคำขอรับค่าจัดการศพผู้สูงอายุบางส่วนไม่เข้าใจในหลักเกณฑ์ โดยเฉพาะเงื่อนไขที่ต้องอยู่ในครัวเรือนยากจน รวมทั้งประธานกรรมการชุมชนซึ่งเป็นผู้รับรองผู้รับผิดชอบในการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี และเป็นผู้รับรองว่าผู้สูงอายุที่เสียชีวิตอาศัยอยู่ในครัวเรือน

ยากจนจริงนั้น ประชานกรรมการชุมชนบางท่านอาจไม่เข้าใจในหลักเกณฑ์ของนโยบายอย่างแท้จริง โดยอาจไม่ได้ตรวจสอบก่อนให้การรับรอง เพราะอยากช่วยเหลือคนในชุมชนของตนเอง เป็นไปตามแนวคิดของ วรเดช จันทรร (2554, หน้า 46) ที่อธิบายว่า หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา หรือในกรณีที่นโยบายหรือโครงการนั้น ๆ ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวัน อาจทำให้ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายนั้นเสียใหม่ก็ได้

2) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาครัวเรือนยากจนของผู้สูงอายุที่เสียชีวิต มีความคลุมเครือ นำไปปฏิบัติได้ยาก ผู้ปฏิบัติต้องใช้ดุลยพินิจ จนอาจเกิดความผิดพลาดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ให้ข้อมูลได้แสดงความคิดเห็นว่าการกำหนดเกณฑ์รับรองความยากจน ซึ่งพิจารณาจากรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 38,000 บาทต่อคน โดยคำนวณจากรายได้ของทุกคนในครัวเรือนตลอดปีแล้วหารด้วยจำนวนสมาชิกในครัวเรือน มีขั้นตอนการพิจารณาที่ค่อนข้างซับซ้อน ยากต่อการวินิจฉัย ควรมีหลักเกณฑ์ที่ทำให้พิจารณาได้ง่ายขึ้นกว่านี้ เป็นไปตามแนวคิดของ ราณี หัสสรังสี (2557, หน้า 57) ที่อธิบายถึงข้อเสียของการจัดสวัสดิการตามกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจง (targeting) โดยชี้ว่า ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร ทำให้กลไกที่จะแบ่งคนจนและไม่จนนั้นไม่ชัดเจนและปฏิบัติยาก ในที่สุดแล้วทำให้เกิดช่องว่างให้ผู้ปฏิบัติใช้ดุลยพินิจของตนเองในการตัดสินใจว่าใครควรอยู่ในกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ จึงอาจเกิดความผิดพลาดของการจัดสรรสวัสดิการ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ ระพีพรรณ ผ่องใส (2559) ศึกษาเรื่อง *การนำนโยบายโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดไปปฏิบัติของบุคลากร และผู้นำชุมชน: กรณีศึกษาตำบลสองสลึง อำเภอกงหรา จังหวัดระยอง* พบว่า นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีมาตรฐานในการปฏิบัติงานเป็นแนวทางเดียวกัน แต่มีความไม่ชัดเจนตรงคุณสมบัติของผู้ได้รับสิทธิ ทำให้เด็กและครอบครัวที่จะได้รับเงินอุดหนุนบางรายถูกตัดสิทธิไป ทั้งที่ครอบครัวยากจน

3) ขั้นตอนตรวจสอบและพิจารณาคุณสมบัติที่ต้องใช้ระยะเวลา และปัญหาด้านจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือค่าจัดการศพผู้สูงอายุ เป็นภาระแก่ผู้รับผิดชอบจัดการศพ ต้องสำรองจ่ายเงินในการจัดงานศพไปก่อน โดยบางรายต้องไปกู้ยืมเงินมาเพื่อจัดงานศพ สอดคล้องกับงานวิจัยของ พนิดา ภูงามดี (2561) ได้ศึกษาเรื่อง *การพัฒนาการบริการสาธารณสุขเพื่อคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในช่วงปี พ.ศ. 2560-2564* พบว่า ความล่าช้าของการพิจารณาและตัดสินใจ เกิดจากการทำงานที่ต้องยึดติดอยู่กับสายการบังคับบัญชาแบบระบบราชการดั้งเดิม ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาหลายชั้น ทำให้การผลักดันให้เกิดบริการสาธารณสุขในแต่ละเรื่องต้องใช้เวลานาน ซึ่งไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในเวลาที่เหมาะสมและทันกาล

4) จำนวนเงินช่วยเหลือรายละ 2,000 บาท ไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่ใช้จัดงานศพจริงในสภาพปัจจุบัน สอดคล้องกับ *ผลการศึกษามบสมบูรณ โครงการศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของประเทศไทย* ของส่วนงานสำนักงานวิจัยเพื่อพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (2559) ซึ่งศึกษาการปรับเปลี่ยนเบี้ยยังชีพชราภาพ โดยใช้แบบจำลองเชิงสถิติ ภายใต้สถานการณ์ คือ การให้เบี้ยยังชีพชราภาพปรับตามเงินเฟ้อ และการให้เบี้ยยังชีพชราภาพปรับตามเส้นความยากจน ผลการวิเคราะห์เชิงสถิติซึ่งใช้วิธีการวิเคราะห์ประสิทธิผลของต้นทุน (Cost Effectiveness Analysis) พบว่า มีผลทางบวกต่อการบริโภคครัวเรือน ผลกระทบทรัพยากรมนุษย์ และการผลิตโดยรวมในภาคเอกชน ผลต่อการกระจายและสภาวะความยากจน โดยเปรียบเทียบผลประโยชน์ทางสังคมในกรณีฐาน พบว่า นโยบายนี้จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ในการกระจายรายได้ และลดความยากจน

3. แนวทางการปรับปรุงและพัฒนาการนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตาม ประเพณีมาปฏิบัติของสำนักงานเขตบางกอกน้อย

จากการวิจัย ผู้ให้ข้อมูลแสดงความเห็นในประเด็นแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาการนำนโยบาย โครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติของสำนักงานเขตบางกอกน้อย ดังนี้

1) ส่งเสริมให้มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้สิทธิเกี่ยวกับค่าจัดการศพผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้น โดยประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโซเชียลมีเดียของหน่วยงาน แจกใบที่ประชุมคณะกรรมการชุมชน หรือการประชุมภายใน หน่วยงาน รวมถึงการประชาสัมพันธ์เชิงรุก โดยการลงพื้นที่แจกแผ่นพับประชาสัมพันธ์ตามชุมชนต่าง ๆ สอดคล้อง กับงานวิจัยของ อุไรวรรณ รุ่งไธรัญ (2559) ศึกษาเรื่อง *ทัศนคติของผู้สูงอายุที่มีต่อสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในการร่วมกิจกรรม ณ สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร* ผลการศึกษา มีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อช่องทางต่าง ๆ ให้มากขึ้น เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุให้ ผู้สูงอายุได้รับทราบ เพราะผู้สูงอายุยังมีความรู้เกี่ยวกับสิทธิตามพระราชบัญญัติอยู่ในเกณฑ์ต่ำ และควรมีช่องทาง ที่เป็นเชิงรุกมากขึ้นในการเผยแพร่ข้อมูล

2) สร้างความเข้าใจในหลักเกณฑ์ของนโยบายแก่ประธานกรรมการชุมชน เพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม นโยบายได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากประธานกรรมการชุมชนเป็นผู้ให้การรับรองผู้รับผิดชอบในการจัดการศพผู้สูงอายุ ตามประเพณี และเป็นผู้รับรองว่าผู้สูงอายุที่เสียชีวิตอาศัยอยู่ในครัวเรือนยากจนจริง จึงเกี่ยวข้องโดยตรงในฐานะ ผู้ปฏิบัติ เช่นเดียวกับข้าราชการที่เป็นผู้ให้บริการ ซึ่งหากประธานกรรมการชุมชนมีความเข้าใจในนโยบายแล้ว ก็จะสามารถเผยแพร่ข้อมูลต่อให้กับคนในชุมชนได้อย่างถูกต้อง สอดคล้องกับงานวิจัยของ กิตติยา ศรีเลิศฟ้า (2558) ศึกษาเรื่อง *กรุงเทพมหานคร “มหานครแห่งความสุขของผู้สูงอายุ” : ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายผู้สูงอายุไป ปฏิบัติ* พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย การบังคับใช้ กฎหมาย การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ปัจจัยทางการเมือง การจัดสรรทรัพยากร การกำหนดหน่วยงาน รับผิดชอบ คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร การสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติ และการ กระจายอำนาจ

3) มีกลไกในการตรวจสอบและพิจารณาคุณสมบัติครัวเรือนยากจนของผู้สูงอายุที่เสียชีวิตเพื่อให้สวัสดิการ เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งสำนักงานเขตบางกอกน้อยได้ดำเนินการโดยเพิ่มเอกสารให้ถ้อยคำรับรอง ของผู้ยื่นคำขอและพยานที่มีความสัมพันธ์กับผู้สูงอายุที่เสียชีวิต รวมถึงขั้นตอนในการลงพื้นที่ตรวจสอบ ถ่ายรูปบ้าน ในกรณีที่ผู้สูงอายุที่เสียชีวิตไม่ได้อยู่ในชุมชน หรือไม่มีประธานกรรมการชุมชน เป็นการเพิ่มกลไกในการตรวจสอบ คุณสมบัติให้มีความถูกต้อง และรัดกุมมากยิ่งขึ้น และในอนาคตอันใกล้ จะสามารถดำเนินการผ่านระบบออนไลน์ และเชื่อมต่อบริการเข้ากับฐานข้อมูลของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยสามารถกรอกหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน และตรวจสอบข้อมูลความยากจนของผู้สูงอายุได้ทันที ซึ่งจะทำให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินงาน และสามารถ ให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับ *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาประเด็นเชิง นโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้* ของ สมชัย จิตสุธน และจิราพร แผลงประพันธ์ (2556) ซึ่งเสนอ แนวทางแก้ปัญหาคนจนเมืองในสังคมไทยว่า การแก้ปัญหาคนจนทั้งระบบในระยะยาว รัฐบาลไทยควรลงทุนในการ สร้างระบบฐานข้อมูลคนจนที่น่าเชื่อถือ เพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาคนจนได้อย่างเป็นระบบ โดย ฐานข้อมูลนั้นควรมีองค์ประกอบที่จะตอบสนองการแก้ปัญหาคนจนทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยระยะสั้น หมายถึง การมีฐานข้อมูลที่แสดงถึงการเข้าถึงสวัสดิการของคนจนเมือง ส่วนระยะยาวคือฐานข้อมูลที่จะช่วยให้สามารถกำหนด แนวทางในการสร้างศักยภาพและโอกาสในการหลุดพ้นความยากจนด้วยตนเอง เช่น ด้านการศึกษา อาชีพ ทักษะ

ต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนั้นต้องเป็นฐานข้อมูลที่บ่งบอกสภาพแวดล้อมคนจนเมือง ไม่ว่าจะเป็สภาพแวดล้อมในครอบครัวหรือในชุมชน เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างรอบด้าน สอดคล้องกับ *ผลการศึกษาระดับปริญญาโท* *โครงการศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของประเทศไทย* โดย ส่วนงานสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (2559) ที่มีความเห็นว่า จำเป็นต้องมีฐานข้อมูลระดับบุคคลสำหรับเรื่องสวัสดิการสังคม โดยบูรณาการการจัดทำฐานข้อมูลตั้งแต่ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานส่วนกลางระดับกรม ระดับกระทรวง และหน่วยงานวางแผนนโยบาย สอดคล้องกับ *มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ* ของ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2561) ที่มีความเห็นว่า ปัญหาการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่า การขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่เป็นการทำงานแบบแยกส่วน ขาดการบูรณาการ มีความซ้ำซ้อนทั้งในเชิงประเด็นและพื้นที่มีหลายหน่วยงานที่ดำเนินการด้านผู้สูงอายุ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ปัญหาของกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน และขาดฐานข้อมูลผู้สูงอายุ ตั้งแต่ข้อมูลประชากรสูงอายุ ผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการของภาครัฐ หรือความต้องการของผู้สูงอายุ จึงไม่สามารถแสดงให้เห็นผลการทำงานในภาพรวมของประเทศ ส่งผลต่อการประเมินสถานการณ์และการกำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ ดังนั้นทุกภาคส่วนจึงต้องทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการเพื่อนำนโยบาย ด้านผู้สูงอายุไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง และเป็นไปตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ ของ วิโรจน์ ก่อสกุล (2561, หน้า 81) ได้กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การปรับเปลี่ยนพื้นฐานของระบบราชการ หรือองค์การ โดยเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความสามารถในการปรับตัว และคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ

4) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการรวมกลุ่มสวัสดิการชุมชน อาทิ กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือค่าจัดการศพภายในกลุ่มหรือชุมชนของตนเอง สอดคล้องกับงานวิจัยของ บุญส่ง ชเลธาร (2557) ได้ศึกษาเรื่อง *สิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์* ผลการวิจัยสรุปว่า ควรส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนช่วยเหลือคนในชุมชน โดยส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนในชุมชน โดยสร้างกลไกการเงินการคลัง และการจัดตั้งกองทุนที่พัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน กระบวนการมอบอำนาจให้ชุมชนมีอำนาจและมีอิสระในการจัดการงบประมาณ จัดตั้งกองทุนหรือองค์กรการเงินในพื้นที่ของตน โดยผ่านการมีส่วนร่วมอย่างโปร่งใส เป็นธรรม จะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในด้านสำนึกและจิตวิญญาณโดยธรรมชาติ และสอดคล้องกับ *ผลการศึกษาระดับปริญญาโท* *โครงการศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของประเทศไทย* ของส่วนงานสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (2559) ที่ระบุว่า สวัสดิการสังคมนั้นจำเป็นเพราะมีผลต่อการเพิ่มผลิตภาพของประเทศ แต่ต้องใช้จ่ายในระดับที่เหมาะสม ไม่ให้เป็นภาระของประเทศมากเกินไป และต้องมีการดำเนินการทั้งในระดับที่รัฐต้องจัดการอย่างเป็นระบบ และส่วนที่ประชาชนและชุมชนดูแลกันเอง เช่น สวัสดิการชุมชน

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง การนำนโยบายโครงการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีมาปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตบางกอกน้อย มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

- 1) ควรเน้นการประชาสัมพันธ์เชิงรุกผ่านช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้สิทธิเกี่ยวกับค่าจัดการศพผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้น รวมถึงการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในหลักเกณฑ์ของนโยบายแก่ประธานกรรมการชุมชนทุกชุมชน เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามนโยบาย และเผยแพร่ข้อมูลต่อให้กับคนในชุมชนได้อย่างถูกต้อง
- 2) สนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อก่อตั้งกองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ของชุมชน เพื่อช่วยเหลือเรื่องค่าจัดการศพนอกเหนือจากการพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากภาครัฐ
- 3) ภาครัฐควรกำหนดเกณฑ์ในการคำนวณครัวเรือนยากจนที่มีความชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติ และเร่งดำเนินการให้มีระบบฐานข้อมูลสวัสดิการสังคมมาใช้ในการดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติผู้มีสิทธิ เพื่อให้สวัสดิการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย และสามารถให้บริการที่สะดวกและรวดเร็วขึ้น
- 4) ภาครัฐควรพิจารณาความเหมาะสมในการปรับเปลี่ยนเพดานของการกำหนดครัวเรือนยากจน และการเพิ่มเงินช่วยเหลือในการจัดการศพ เพื่อให้สอดคล้องกับค่าครองชีพและสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน รวมถึงพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือเงินสงเคราะห์ค่าจัดการศพ ระหว่างแบบถ้วนหน้า (universal) และแบบเฉพาะเจาะจง (targeting)

เอกสารอ้างอิง

- กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). *คู่มือการดำเนินโครงการการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี ประจำปีงบประมาณ 2561*. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.
- กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). *มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามลดา.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2557). *คู่มือการดำเนินงานการสงเคราะห์การจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี ตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2557*. จาก http://www.tak.m-society.go.th/?wpfb_dl=34, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2561.
- กิตติยา ศรีเลิศฟ้า. (2558). กรุงเทพมหานคร “มหานครแห่งความสุขของผู้สูงอายุ” : ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล จุฑาธิป ศิลบุตร จิราพร ชมพิบูล กวินรัตน์ สุทธิสุนันท์ และ สมชาย วิริภิมย์กุล. (2559). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อความยากลำบากของครอบครัวผู้สูงอายุไทย* จาก <http://www.kb.hsri.or.th/dspace/handle/11228/4628>, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2561.
- บุญส่ง ขลธาร. (2557). *สิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*. วิทยานิพนธ์โครงการ “การศึกษารวิจัย”, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2560). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2559*. นครปฐม : บริษัท ฟรินเทอร์ จำกัด.
- ระพีพรรณ ฝ่องใส. (2559). *การนำนโยบายโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดไปปฏิบัติของบุคลากรและผู้นำชุมชน: กรณีศึกษาดำบลสองสลึง อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดระยอง*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.

- ราณี หัสสร้างสี (2557). *เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร: เครื่องมือเพื่อสร้างความเป็นธรรมในระบบสวัสดิการ*.
จาก <http://www.cusri.chula.ac.th/backup/download/cluster7.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่
22 กันยายน 2561.
- วรเดช จันทรศร. (2554). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
พริกหวานกราฟฟิค.
- วิโรจน์ ก่อสกุล. (2561). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการวิจัยเชิงวิวิธวิธีทางรัฐประศาสนศาสตร์*.
กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต.
- สมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์. (2556). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบาย
ด้านความยากจนและการกระจายรายได้*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
(ทีดีอาร์ไอ).
- ส่วนงานสำนักงานวิจัยเพื่อพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (2559).
ผลการศึกษาระดับสมบูรณ์ โครงการศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของประเทศไทย.
กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- สุภางค์ จันทรวานิช. (2559). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 23). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุไรวรรณ รุ่งไธรัญ. (2559). *ทัศนคติของผู้สูงอายุเกี่ยวกับสิทธิตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในการ
ร่วมกิจกรรม ณ สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร*. วารสารปัญญาภิวัฒน์, 8(1), 122-136.