

การพัฒนากรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐ “ชราธิปไตย” : บทสำรวจสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุไทย

A Development of the Conceptual Framework for The Public management “Gerontocracy” : Exploring of Thai Elderly Public Welfare

วันที่รับบทความ: 10 กุมภาพันธ์ 2565

วันที่แก้ไขบทความ: 30 มีนาคม 2565

วันที่ตอบรับบทความ: 31 มีนาคม 2565

วรวิทย์ พิสิฐชนกุล¹

ชยุต ภาวนานันท์กุล²

บทคัดย่อ

ในยุคปัจจุบันแนวคิดชราธิปไตยเป็นหนึ่งในความท้าทายของการจัดการภาครัฐในการสนับสนุนและผลักดันบทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุด้านประชาสังคมในการพัฒนาคุณภาพของผู้สูงอายุในมุมมองสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุ บทความปริทัศน์นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวางโครงสร้างแก่นการวิเคราะห์ทางการจัดการภาครัฐสร้างสรรค์ แนวคิดชราธิปไตยเพื่อความมั่นคงทางสังคมสู่ธรรมาภิบาลท้องถิ่น นำมาเป็นศูนย์กลางความท้าทายกับแนวคิดการจัดการภาครัฐเพื่อสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย สุดท้ายนำการวิเคราะห์จุดเด่น จุดต้องพัฒนา โอกาสและภัยคุกคาม มาเป็นการพิจารณาการรับมือเพื่อพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดของบทความปริทัศน์นี้ที่ให้เห็นการสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่เปิดใช้ฐานแนวคิดชราธิปไตยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุสู่การปฏิรูปธรรมาภิบาลท้องถิ่นในยุคโรคระบาดโควิด-19 ของประเทศไทย ซึ่งจะเป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่ให้ต่อยอดเป็นบทความวิจัยได้ต่อไปตามสถานภาพศาสตร์ประยุกต์ภาครัฐทำการปฏิรูปธรรมาภิบาลท้องถิ่นเป็นหลายระดับ

คำสำคัญ: ชราธิปไตย การจัดการภาครัฐสร้างสรรค์ สวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุ ธรรมาภิบาลท้องถิ่น

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
e-mail: business.vintage@gmail.com

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

A Development of the Conceptual Framework for The Public management “Gerontocracy” : Exploring of Thai Elderly Public Welfare

Received: February 10, 2022

Revised: March 30, 2022

Accepted: March 31, 2022

Worawee Pisitthanakul ¹

Shayut Pavapanunkul ²

Abstract

Currently, the gerontocracy concept is one of the public policy Challenges of to support and push the roles and participations of the elders of civil society in the quality of the elders's life in terms of the elders public welfare as welfare state. Therefore, this review article has focused on outline the contours of the core analytical themes of the creative public management, the gerontocracy for social security led to local governance. These are central to the challenges concept Thai elders public welfare as welfare state. Finally, to be pursued with SWOT analysis of local governance to developed into a guideline for the conceptual framework of this review article. As stated, to pointed out trying to building public administrative capacities to enable gerontocracy for Thai elders public welfare as welfare state led to reform local governance in Corona virus (COVID-19) era. Consequently, the knowledge of this previous reasons can generate the creation of new continuous research article to applied science of public sector, reforms in multi-level governance (MLG).

Keywords: gerontocracy, creative public management, the elders public welfare, local governance

¹ Master's degree student, Master of Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, SuanSunandha Rajabhat University
e-mail: business.vintage@gmail.com

² Asst.Prof.Dr., Master of Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, SuanSunandha Rajabhat University

บทนำ

แนวคิดประชาธิปไตย (gerontocracy) เป็นแนวคิดจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคมของผู้สูงอายุเพื่อสร้างความมั่นคงทางธรรมาภิบาลท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุทุกช่วงวัยเข้ามามีส่วนร่วมทางการจัดการสวัสดิการแห่งรัฐสำหรับผู้สูงอายุ (Martin, 2000, p. 15) หรือกล่าวสรุปได้โดยง่ายคือ การมีส่วนร่วมบริหารจัดการโดยผู้สูงอายุเพื่อจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุ (administration for community living: ACL, 2017, pp. 1-6) เป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐสร้างสรรค์จากประเทศอารยธรรมอย่างสหรัฐอเมริกา จากการคาดการณ์ของสำนักสำมะโนประชากรสหรัฐอเมริกา คาดการณ์ว่าในปี.ศ. 2030 คนรุ่นสุดท้ายของประชากรกลุ่มเจนเนเรชั่นเอ็กซ์ (baby boomers) จะมีอายุ 65 ปี ถึง 1 ใน 5 ของประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาจะเข้าสู่วัยเกษียณ เช่นเดียวกับอิตาลีก็มีธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ที่แสดงการยอมรับผู้สูงอายุว่ายังมีอิทธิพล และบทบาททางการมีส่วนร่วมการเมืองการปกครองท้องถิ่นทางสวัสดิการแห่งรัฐสำหรับผู้สูงอายุ

การส่งเสริมให้มีกิจกรรมของผู้สูงอายุ โดยให้มีองค์กรผู้สูงอายุซึ่งมีผู้สูงอายุเป็นสมาชิกและมีบทบาทเป็นองค์กรภาคประชาสังคม (civil society organization) เป็นการสร้างความมั่นคงทางสังคมท้องถิ่นและมีผลต่อทางธรรมาภิบาลท้องถิ่นอีกด้วย ในการจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ โดยอ้างอิงความสอดคล้องจากระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 3/2563 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2563 มีเป้าประสงค์และวิธีดำเนินการตามแนวทางแก้จนและลดความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่ โดยใช้ระบบบริหารจัดการข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า (Thai people Map and Analytics Platform: TPMAP) ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) อาทิ การสร้างความอยู่ดีมีสุข สร้างความมั่นคงทางสังคม ส่งผลให้เกิดธรรมาภิบาลให้กับการปกครองท้องถิ่น พัฒนา กระจายรายได้ จนถึงความมั่งคั่งสู่ท้องถิ่น เพื่อฟื้นคืนเศรษฐกิจจากวิกฤติโรคระบาดโควิด-19 ให้พื้นที่สู่ภาวะปกติ และการพร้อมรับ (cope) การปรับตัว (adapt) และการเปลี่ยนแปลงเพื่อเติบโตอย่างยั่งยืน (transform)

ดังนั้น เพื่อรองรับการเป็นสังคมของผู้สูงอายุและการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับผู้สูงอายุ จึงมีการพิจารณาจุดที่ต้องมีการพัฒนาทางด้านการจัดการภาครัฐทางสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งได้พบว่ามีแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เอื้อต่อนโยบายรัฐบาลที่เห็นได้ชัดเท่าที่ผ่านมามักให้ความสนใจกับเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและมีการจัดสวัสดิการตามช่วงอายุของผู้สูงอายุ 3 วัย คือ วัยเริ่มต้น วัยกลาง และวัยปลายของความเป็นผู้สูงอายุก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงงานบริการสาธารณะเสมือนงานประจำ ยังไม่สามารถสร้างคุณภาพชีวิตและหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นของการสร้างภาคประชาสังคมตามแนวคิดประชาธิปไตยหรือองค์กรผู้สูงอายุได้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงานส่งเสริมสนับสนุนวิชาการ 3 (2558, หน้า 134-138) และเข้าหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นของ รุนยา, กิคุย และเหว่ย (Runya, Qigui & Wei, 2015) ข้างต้น และหลักประชาธิปไตยของเกียร์รี่ และกิลคริสต์ (Gearey & Gilchrist, 2019, pp. 1-14) อีกด้วย

บทความนี้จึงประสงค์จะแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้จะมีจุดแข็งข้างต้นแต่ยังมีอีกหลายลักษณะงานการจัดการภาครัฐของการจัดสวัสดิการแห่งรัฐสำหรับผู้สูงอายุอื่น ซึ่งมีผลต่อการสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่

ยังไม่เด่นชัดนักกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐธรรมาภิบาลไทยที่จะสร้างความสำคัญของภาคประชาสังคมให้ผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริงและการจัดการสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุตามหลักมาตรฐานสากลในการนำไปใช้ประโยชน์ได้แท้จริง ซึ่งถือเป็นพันธกิจสำคัญและเร่งด่วน เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นสร้างประโยชน์ชุมชนมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดการสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อผู้สูงอายุ

จากที่กล่าวมาข้างต้น บทความปริทัศน์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการทบทวนวรรณกรรมสากลเป็นหลักเพื่อชี้ให้เห็นพัฒนาการขององค์ความรู้ที่สำคัญ ซึ่งแสดงความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับแนวคิดการจัดการภาครัฐธรรมาภิบาลไทยกับการจัดการสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุ โดยเน้นถึงความสำคัญของการจัดการภาครัฐที่ต้องให้ความสนใจกับการจัดการสาธารณสร้างสรรค์ ซึ่งแนวคิดนี้จะนำไปสู่แนวคิดการจัดการภาครัฐธรรมาภิบาลไทยที่ให้ความสำคัญต่อความมั่นคงทางสังคมสู่การสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นได้ต่อไป จากนั้นก็จะนำการทบทวนรูปแบบการจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุของไทย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับต้องสนองตอบนโยบายดังกล่าวนี้ เพื่อนำไปพิจารณาโดยใช้แนวคิดของแลมซาล (Lamsal, 2016) ทางการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค (SWOT Analysis) ซึ่งนำไปพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐธรรมาภิบาลไทยทางสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุ ซึ่งจะนำไปพิจารณากับรูปแบบสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย

ดังนั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจะปรากฏรายละเอียดของการแบ่งในท้ายที่สุดเนื้อหาได้ปรากฏในส่วนต่อไป

แนวคิดการจัดการภาครัฐสร้างสรรค์

ชวนะ ภวภานันท์ (2555, หน้า 1-20) ผู้นำเข้าแนวคิดการจัดการสาธารณสร้างสรรค์ หรือ Creative Public Management เป็นคนแรกในประเทศไทยโดยเรียกว่า การจัดการมหาชนสร้างสรรค์ ซึ่งนำมาใช้สร้างหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตและดุษฎีบัณฑิตให้กับวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ โดยการประยุกต์กับการบริการสาธารณชนภาครัฐ มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการประชาชนทุกชั้นวัยมาตั้งแต่ยุคมหานครกรุงโรมโบราณ โดยเฉพาะคำว่า Res Publica หรือ Responsibility of the Stage ในความหมายหนึ่ง นอกจากคำว่า การรับผิดชอบต่อประชาชนแล้ว (Li, Young & Tang, 2012, pp. 367-385) นอกจากนี้ยังแนวคิดของยุคแห่งการปกครองที่รัฐบาลหรือการจัดการภาครัฐต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนและความอยู่ดีมีสุขของชนทุกชั้นวัยในรัฐ ซึ่งเทียบเคียงได้กับการบริการแห่งรัฐทางสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อให้รัฐเป็นรัฐแห่งสวัสดิการตามแนวคิดนี้ การสร้างสรรค์เพื่อการจัดการสาธารณะให้เกิดประโยชน์แท้จริงแก่สาธารณชนนั้น กล่าวโดยง่ายคือ ให้สาธารณชน หรือประชาชนภายในประเทศ หรือรัฐนั้น อยู่ดีกินดีพอสมควรและมีความจำเป็นอย่างยิ่ง (พัฒนาแนวคิดโดยเสนอโครงการวิจัยจากนิคแลสสันและแฮนเซน) (Niklasson & Hansen, 2010, pp. 1-85) นอกจากนี้ การจะทำความเข้าใจการจัดการสาธารณสร้างสรรค์ หรือที่ ชวนะ ภวภานันท์ (2555, หน้า 1-20) เรียกว่าการจัดการมหาชนสร้างสรรค์นั้นได้ประยุกต์แนวคิดของฮูต, พอลลิทท์และบ็อคเคิร์ท, ลี หยิง, ถัง ฎูตแมน ซอร์เยอร์ และกิฟฟิน, โรบินสัน

และเฟอริ (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2004; Li, Young, & Tang, 2012, pp. 367-385; Woodman, Sawyer & Griffin, 1993, pp. 293-321; Robinson, 2015; Ferlie, 2018) โดยต้องทำความเข้าใจกับเส้นทางแนวคิดการจัดการสาธารณสุขสร้างสรรค์นี้อย่างถ่องแท้เสียก่อน อนึ่ง ชวนะ ภาวนันท์ ยังย้ำให้เห็นว่า คำว่าจัดการสาธารณสุขที่ไม่มีสระอะมิได้เขียนผิดแต่ใช้ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานปี พ.ศ. 2542 ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 1 (2546, หน้า 1174) ซึ่งมีความหมายว่า เพื่อประชาชนทั่วไป หรือมหาชน แต่ป้องกันการสับสนเลยใช้คำว่าสาธารณสุข (ไม่มีสระอะ) แทนในความหมายเดียวกันเช่นกัน ดังนั้น จากการพิจารณาแบบกลุ่มลึกของแนวคิดดังกล่าวนี้ ชวนะ ภาวนันท์ รวบรวมเส้นทางแนวคิดของการจัดการสาธารณสุขสร้างสรรค์หรือการจัดการภาครัฐสร้างสรรค์ทางบริการสาธารณสุขไว้ 3 เส้นทางแนวคิด (Steiner, 1965; Bowden, 1979; Woodman, Sawyer & Griffin, 1993; Porter, 2019; Bloch & Bugge, 2013, pp. 133-145; Nelson & Winter, 1977, pp. 36-76; Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2006, pp. 467-494; Osborne, 2010; Docherty, 2017, pp. 719-724) และส่งผลให้เกิดผลสัมฤทธิ์ถึงในอนาคตต่อไปด้วย (ประยุกต์จาก OECD, 2014; Gault, 2017) ดังต่อไปนี้

1. เส้นทางเดินแนวคิดแรก (first story line concept) คือ การนำกระบวนทัศน์ของการจัดการ (paradigms of management) เข้ามาใช้ใน แนวคิดการบริหารภาครัฐ (public administration) หรือที่แวดวงวิชาการของไทยเรียกกันว่า “รัฐศาสตร์” ทำนองเดียวกัน กระบวนทัศน์ของการจัดการดังกล่าวนำมาใช้ในแนวคิดการบริหารธุรกิจหรือภาคเอกชนด้วยเช่นกัน (business administration) ซึ่งสามารถประยุกต์กับการทบทวนวรรณกรรมในส่วนงานประจำแบบเดิมของการบริการสาธารณสุขสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุแบบเดิม

2. เส้นทางเดินแนวคิดที่สอง (second story line concept) คือ การเข้ามาเกี่ยวข้องของ กระบวนทัศน์ความทันสมัยที่รัฐต้องให้ความสนใจ (public modernization interest) ส่งผลประโยชน์ สาธารณชน หรือผลประโยชน์มหาชน (public interest) สามารถประยุกต์ได้กับการสร้างภาคประชาสังคมให้กับผู้สูงอายุ หรือนำแนวคิดประชาธิปไตยมาใช้ในการจัดการภาครัฐให้เกิดความสร้างสรรค์

3. เส้นทางเดินแนวคิดที่สาม (third story line concept) คือ แนวคิดกระบวนทัศน์การสร้างคุณค่าการจัดการรัฐ (stage, governmental and public value management) สู่การจัดการคุณค่าสาธารณสุขภาครัฐและเอกชนในความหมายเดิมให้เกิดการคิดทบทวนใหม่ (review) ในแนวคิดการจัดการสาธารณสุขในแนวคิดสร้างสรรค์ด้วยเหตุผลของการต้องเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางสังคมสู่การสร้าง ธรรมนูญท้องถิ่นและระดับชาติซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้อีกต่อไป โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยเฉพาะ ความสัมพันธ์กับสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับงานวิจัย เรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งแนวคิดของการจัดการภาครัฐสร้างสรรค์นี้ เมื่อนำการทบทวนวรรณกรรมใน แนวคิดต่อไปก็จะเห็นความสำคัญมากยิ่งขึ้นอีก

แนวคิดชราธิปไตย (gerontocracy) เพื่อความมั่นคงทางสังคมสู่ธรรมาภิบาลท้องถิ่น

แนวคิดนี้เป็นการบูรณาการแนวคิดการจัดการภาครัฐ ให้ประยุกต์ได้กับการจัดการภาครัฐ สร้างสรรค์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะแนวคิดนี้คือหัวใจที่จะได้ปัจจัยพึงประสงค์ ซึ่งแนวคิดเริ่มแรกเพื่อ ดูแลผู้สูงอายุนั้นก็ถูกนำไปขยายเป็นเรื่องของแรงงาน โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศและนำไปใช้ เชิงเศรษฐกิจการเมือง (a political-economy) โดยการแสดงถึงความมั่นคงทางสังคมและความสำเร็จ หรือมีธรรมาภิบาลทางการเมือง คือ การใช้ชราธิปไตยคู่ไปด้วยกันเป็นแนวทางที่ถือได้ว่าเป็นแบบอย่าง แห่งการเจริญเติบโตและนำไปสู่ความยั่งยืน คือ โครงการเงินบำนาญของกองทัพ (army pension programs) อีกทั้งการประสบความสำเร็จทางชราธิปไตยนั้นต้องพิจารณาอำนาจอิทธิพลทั้งทางการเมือง และการจัดการภาครัฐด้วย ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มของการพิจารณาธรรมาภิบาลกับความมั่นคงทางสังคมโดย แสดงให้เห็นธรรมาภิบาลทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง ทั้งทางศีลธรรม โครงการจัดสรร ประโยชน์ และแนวคิดชราธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุในการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคม ชมรม กลุ่มตามช่วงวัย ในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง ด้วยการให้คุณค่าผู้สูงอายุ ในเชิงมากประสบการณ์ ความชำนาญจนชำนาญ การยังอยู่ในสังคมและทำประโยชน์ทั้งทางแรงงาน สังคม การเมือง และการ จัดการภาครัฐ ควรพิจารณาความเป็นชราธิปไตยและให้ค่านิยามมากกว่าที่เป็นอยู่เดิม (ประยุกต์จาก Tape & Vanhuysse, 2016; Dunlop, Ongaro & Baker, 2020; Martin, 2000) ซึ่งสามารถเชื่อมโยง ชราธิปไตยกับความมั่นคงทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Martin, 2000; Roberto & Wacker, 2010; Whittington, 2012, pp. 428-433) ได้แก่ การจัดการภาครัฐให้มีสวัสดิการรายได้ ต่อเนื่อง ความมั่นคงทางสังคมต้องมาจากการจัดการภาครัฐ แสดงความเป็นธรรมาภิบาลการให้ มิใช่เพียง สร้างหลักประกันทางการเมืองมีชีวิตอยู่ต่อไปได้ในสังคมอย่างพอเพียงตามแต่ละช่วงวัย แต่ต้องมีการ คัดการณ์สวัสดิการผู้สูงอายุตามช่วงวัยที่จะขาดรายได้ตามสุขภาพกายและสุขภาพจิต ด้วยการมี สวัสดิการสัญญาที่เคาะประตูบ้าน ดูแล และมีความชอบธรรม คุณธรรม ตามหลักธรรมาภิบาลได้อย่างดี รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้มีการปกครองแบบชราธิปไตย ในความหมายเชิงผู้สูงอายุดูแลกันเอง (gerontosociety) โดยให้ความสำคัญในฐานะองค์กรภาคประชาสังคม

การทำความเข้าใจถึงการที่แสดงให้เห็นความเป็นธรรมาภิบาลแนวใหม่กับการจัดการสาธารณะ ของรัฐ นำมาปรับใช้กับแนวคิดของชราธิปไตยกับธรรมาภิบาลท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคม เสมือนปู พื้นฐานความเข้าใจไว้ได้เป็นอย่างดี ดังแสดงจากภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 ประยุกต์แนวคิดชราธิปไตยกับธรรมาภบาสทองถนเพอความมั่นคงทางสังคม
ที่มา: ประยุกต์จาก Szarfenberg (2015); Bambra (2004); Evers & Svetlik (1993);
Van Voorhis (2002).

จากการทบทวนวรรณกรรมสากลมาข้างต้น ได้ให้ภาพของการจัดการภาครัฐชราธิปไตยกับความสำคัญต่อความมั่นคงทางสังคม สู่การเกิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นได้อย่างดีและเพื่อนำสู่การเทียบเคียงกับทางประเทศไทย เพื่อการนำไปสังเคราะห์สู่การพัฒนากรอบแนวคิดของบทความปริทัศน์ต่อไป จึงขอนำแนวคิดการจัดการภาครัฐเพื่อผู้สูงอายุของไทย มานำเสนอในส่วนต่อไป

แนวคิดการจัดการภาครัฐเพื่อสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย

การดำเนินงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย เริ่มในปี พ.ศ.2496 เมื่อ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้มีแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมและประชาสงเคราะห์ ได้กำหนดนโยบายที่สำคัญหลายประการในการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน มีความเป็นอยู่ที่ดีมีคุณภาพและดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างสงบสุข ได้มอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแคขึ้นเป็นครั้งแรก วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คือ เพื่อให้การสงเคราะห์คนชราที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้หรือประสบปัญหาความทุกข์ยาก เดือดร้อนยากจนไม่มีที่อยู่อาศัย หรือไม่สามารถอาศัยอยู่กับครอบครัวได้ ต้องการบริการสงเคราะห์บางอย่าง เช่น การรักษาพยาบาล กายภาพบำบัด นันทนาการ เพื่อแบ่งเบาภาระของครอบครัวที่มีรายได้น้อยหรือยากจน ที่ไม่สามารถอุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุไว้ในครอบครัวได้ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันเกี่ยวกับผู้สูงอายุไม่ให้เร่ร่อนทำความเดือดร้อนแก่สังคมและให้สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างผาสุกเหมาะสมกับอัตภาพ พ.ศ. 2525 การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุมีความก้าวหน้าขึ้น เนื่องจากสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้มีมติรับรองแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นมาตรการระหว่างประเทศฉบับแรกที่ได้มีการวางแนวคิด หลักนโยบาย และโครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้อย่างเป็นรูปธรรม และในปีเดียวกัน ที่ประชุมสมัชชาโลกเกี่ยวกับผู้สูงอายุได้มีมติรับรองแผนดังกล่าว ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย จึงเรียกแผนนี้ว่า Vienna plan โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในศักยภาพของรัฐและสังคมในด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค และระหว่างประเทศในการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับผู้สูงอายุในประเด็นต่าง ๆ คือ สุขภาพและโภชนาการ การคุ้มครองผู้บริโภคที่สูงอายุ ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม ครอบครัว สวัสดิการสังคม การประกันรายได้ การจ้างงาน และการศึกษา ซึ่งมาตรฐานและยุทธวิธีเหล่านี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิอธิปไตย และความรับผิดชอบของแต่ละรัฐหลังจากการประชุมสมัชชาผู้สูงอายุโลก ได้มีองค์กรดำเนินงานด้านผู้สูงอายุเกิดขึ้นหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย สมาคมคลังปัญญาผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาผู้ประกอบการผู้สูงอายุ และองค์กรเอกชนอีกมากมาย มีการจัดทำแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525-2544 เป็นแผนแม่บทให้หน่วยงานต่าง ๆ มีนโยบายและแผนที่ชัดเจน มีการดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายมากขึ้น ทั้งองค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุระหว่างประเทศและองค์กรภาครัฐ เช่น กรมอนามัยมีนโยบายในการสนับสนุนเครือข่ายการทำงานด้านผู้สูงอายุ นอกจากนี้ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีตัวแทนจากกระทรวงต่าง ๆ ร่วมเป็นคณะกรรมการ เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ

มีนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นประธานแผนงานต่าง ๆ จึงได้รับการรับรองและมีผลในการปฏิบัติ พ.ศ. 2542 เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ มีการเรียกร้องและแสวงหาการบริการมากขึ้นจากองค์กรเอกชน มีผลทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงการมีผลงานวิจัยด้านผู้สูงอายุเป็นจำนวนมาก และที่สำคัญ คือ การสนับสนุนจากพรรคการเมือง 9 พรรคทำให้ปัญญาผู้สูงอายุปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมหลังจากใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน ปัญญาดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ (สุตารัตน์ สุดสมบูรณ์, 2557, หน้า 73-82)

1. ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและละเมิดสิทธิโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้และรวมถึงผู้พิการที่สูงอายุ

2. ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัวโดยได้รับความเคารพ รัก ความเข้าใจ ความเอื้ออาทรการดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่กันอย่างมีความสุข

3. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา เรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้านเพื่อสามารถปรับตัวของตนให้สมวัย

4. ผู้สูงอายุควรได้รับการถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์จากสังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจ และเห็นชีวิตมีคุณค่า

5. ผู้สูงอายุควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง

6. ผู้สูงอายุควรมีบทบาท และมีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชน และสังคม

อย่างไรก็ตาม จากทั้ง 6 ข้อข้างต้นดังกล่าวนี้ มีลักษณะที่ยังเป็นแบบเบื่องบนบันดาล คือ รัฐมุ่งให้การบริการสาธารณะแบบเสมือนงานประจำ แต่ทว่าในข้อที่ 7 ต่อไปจนถึงข้อที่ 9 พิจารณากับแนวคิดประชาธิปไตยแล้วสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ดังรายละเอียดต่อไปนี้

7. รัฐต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

8. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิ คุ้มครอง สวัสดิภาพ และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

9. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมไทย ที่เน้นความกตัญญูตเวทีและความเอื้ออาทรต่อกัน พ.ศ. 2545 มีการประกาศใช้แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ซึ่งได้กำหนดให้แผนฉบับนี้เป็นแผนยุทธศาสตร์ แบ่งเป็น 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

- 1) ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ

- 2) ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ

3) ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

4) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

5) ยุทธศาสตร์การประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผล การดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 งานด้านผู้สูงอายุประสบความสำเร็จอีกครั้งเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บราการการณ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ เป็นผลให้มีการออกกฎหมาย ประกาศระเบียบในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ อย่างกว้างขวางซึ่งประเทศไทยมีรูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุดังต่อไปนี้

รูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย

1. การประกันสังคม (social insurance) เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตและคุ้มครองลูกจ้าง ปัญหาการขาดรายได้เมื่อเกษียณอายุการทำงาน สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ผู้สูงอายุได้รับการเกื้อหนุนจากครอบครัวน้อยลง ปัญหาสุขภาพที่เรื้อรังส่งผลให้ตัวเลขค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553) ระบบประกันสังคมในประเทศไทย ประกอบด้วย กองทุนต่าง ๆ ดังนี้ (สุदारัตน์ สุดสมบูรณ์, 2557, หน้า 73-82) 1) กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ เป็นการส่งเสริมการออมสำหรับกลุ่มแรงงานที่เป็นลูกจ้างในภาคเอกชนของกระทรวงแรงงาน 2) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นการออมภาคบังคับสำหรับกลุ่มข้าราชการ 3) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการซึ่งจดทะเบียน (กสจ.) ผลประโยชน์ที่ได้รับ คือ เงินบำเหน็จลูกจ้างและเงินที่สมาชิกส่งสมทบเข้ากองทุน 4) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นจุดเริ่มต้นของการส่งเสริมการออมแบบสมัครใจ 5) กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ เป็นการออมแบบสมัครใจ สำหรับกลุ่มประชาชนทั่วไปที่มีกำลังการออมมาก 6) กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งขึ้นเป็นการออมภาคบังคับ 7) กองทุนทวีสุข เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรออมเงินไว้ใช้เป็นสวัสดิการแก่ตนเองและครอบครัว 8) กองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นการส่งเสริมการออมในระดับชุมชน เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และ 9) กองทุนการออมชราภาพ (กอช.) กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดตั้งกองทุนเป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพขั้นพื้นฐานแบบสมัครใจ

2. การช่วยเหลือสาธารณะ (public assistance) เป็นการสงเคราะห์แบบให้เปล่าสำหรับผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ เนื่องจากช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ด้อยโอกาสทางสังคม และไร้ที่พึ่งรูปแบบของสวัสดิการที่มีอยู่ คือ 1) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการจ่ายเงินแบบให้เปล่าตามมติของคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 การกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ โดยผู้ที่มีอายุ 60-69 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 600 บาทต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 70-79 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 700 บาทต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 80-89 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 800 บาท

ต่อเดือน และผู้ที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 1,000 บาทต่อเดือน ทั้งนี้ ตั้งแต่งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นต้นไป (สำนักงานรัฐมนตรี, 2554) 2) กองทุนดูแลผู้สูงอายุที่ขาดที่พึ่งโดยสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุกรณีเดือดร้อนจากการทารุณกรรมถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายและถูกทอดทิ้ง การสนับสนุนการจัดการงานศพผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน และการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่ม 3) การได้รับคำปรึกษาในทางคดี การช่วยเหลือจากการทารุณกรรมและถูกทอดทิ้ง โดยกระทรวงยุติธรรมให้คำแนะนำปรึกษาที่เกี่ยวข้องในทางคดีสำหรับผู้สูงอายุ 4) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ โดยกระทรวงคมนาคมและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ค่าเข้าชมฟรี และ 5) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม โดยกระทรวงคมนาคมให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ ใช้บริการรถไฟ รถไฟฟ้า รถ บขส. ขสมก. ลดค่าโดยสารครึ่งราคาและการบินไทยลดค่าโดยสารภายในประเทศ ร้อยละ 15

3. การบริการสังคม (social service) เป็นระบบบริการที่ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนประกอบด้วยบริการด้านต่าง ๆ 5 ด้าน คือ 1) ด้านสุขภาพอนามัย 2) ด้านการศึกษา 3) ด้านที่อยู่อาศัย 4) ด้านการมีงานทำและการมีรายได้ และ 5) ด้านบริการสังคมและนันทนาการ

4. การช่วยเหลือเกื้อกูลของภาคประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553) เป็นการจัดสวัสดิการสังคมโดยกลุ่มต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการหลัก เช่น การจัดสวัสดิการชุมชนที่ครอบคลุมการเกิด แก่ เจ็บ ตาย กลุ่มออมทรัพย์ ที่มีรูปธรรมก้าวหน้าชัดเจนทั้งเชิงองค์ความรู้ กลไก และพื้นที่ดำเนินการ ในอีกด้านหนึ่งภาคธุรกิจเอกชนที่เดิมมุ่งหวังผลประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันได้ปรับบทบาทเข้ามาช่วยเหลือร่วมรับผิดชอบปัญหาสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการจัดสวัสดิการโดยปัจเจกชน อาทิ การซื้อประกันชีวิตรูปแบบต่าง ๆ ผ่านกิจการประกันภัยของเอกชน ซึ่งเข้ามาช่วยเติมเต็ม หรือยกระดับสวัสดิการในภาพรวมให้สมบูรณ์มากขึ้นอย่างมาก ดังนั้นเมื่อรูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทยยังอยู่ในลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้พบความปรัทศน์นี้เห็นความสำคัญที่ต้องมีการพัฒนากรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐธรรมาธิปไตยทางสวัสดิการแห่งรัฐผู้สูงอายุอย่างใช้ประโยชน์ได้จริงในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ส่งผลให้เกิดความมั่นคงทางสังคมท้องถิ่นจนถึงระดับชาติไปสู่การทำให้เกิดธรรมาภิบาลได้ต่อไปอีกด้วย ดังนั้น จึงขอนำการวิเคราะห์ SWOT Analysis of Local Governance ของแลมเซล (Lamsal, 2016) มาประยุกต์ใช้ในส่วนต่อไป

แนวคิดการวิเคราะห์ SWOT Analysis of Local Governance

จากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐสร้างสรรค์พิจารณาพร้อมกับแนวคิดธรรมาธิปไตย (gerontocracy) เพื่อความมั่นคงทางสังคมสู่ธรรมาภิบาลท้องถิ่น สามารถนำมาวิเคราะห์ SWOT ตามแนวคิดของ แลมเซลดัง แสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐสร้างสรรค์พิจารณาพร้อมกับแนวคิดประชาธิปไตย

การเตรียมความพร้อมเพื่อสร้างความคุ้มค่า(จุดเด่น) 1. การเตรียมพร้อมทางด้านนิติรัฐ เพื่อบริหารประยุตต์ใช้กับการจัดการสวัสดิการแห่งรัฐ 2. การสร้างระบบการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคม	การประมวลผลพัฒนาในการปรับตัวเพื่อรองรับสวัสดิการแห่งรัฐ (จุดต้องพัฒนา/จุดอ่อน) 1. การปรับตัวทางการลดช่องว่างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการแห่งรัฐ 2. การพัฒนาที่ต้องลดการหย่อนยานมากกว่าสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายของสวัสดิการแห่งรัฐกับการพึ่งพิงตัวเองได้
การค้นพบ/แสวงหาปัจจัยที่ก่อประโยชน์ให้กับการจัดการสวัสดิการแห่งรัฐ (แนวทางพัฒนา/โอกาส) 1. การจัดการภาครัฐสร้างสรรค์แนวคิดสร้างการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง 2. การจัดการภาครัฐเพื่อบริการสวัสดิการแห่งรัฐสร้างความมั่นคงทางสังคมและทำให้ธรรมาภิบาลเกิดขึ้นในทุกระดับการจัดการปกครอง	การมีแผนสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อความมั่นคงทางสังคมอย่างแท้จริง ไม่เพียงนิติรัฐแต่ไปถึงนิติธรรม คือ ธรรมาภิบาล (ภัยคุกคาม) 1. การส่งเสริมคนทุกช่วงชั้นวัยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังอย่างแท้จริง 2. การให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน

จากตารางที่ 1 เมื่อนำมาพิจารณาประยุตต์ร่วมกับรูปแบบสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุประเทศไทย สามารถแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐสร้างสรรค์พิจารณาพร้อมกับแนวคิดประชาธิปไตยเพื่อความมั่นคงทางสังคมสู่ธรรมาภิบาลท้องถิ่นประยุตต์ร่วมกับรูปแบบการจัดการสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุประเทศไทย

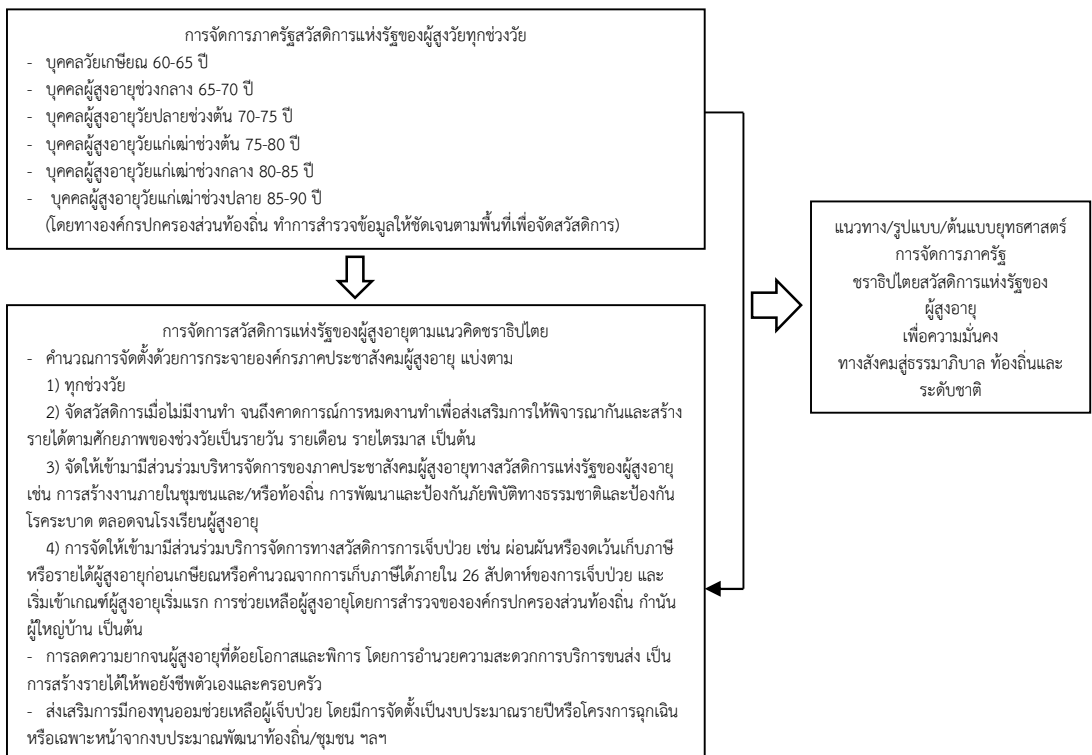
การเตรียมความพร้อมเพื่อสร้างความคุ้มค่า(จุดเด่น) 1. การสร้างการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน ร่วมกับแนวคิดประชาธิปไตย ด้วยการประกาศใช้แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 แบ่งเป็น 5 ยุทธศาสตร์ 1) ด้านเตรียมความพร้อมประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ 2) การส่งเสริมผู้สูงอายุ 3) ระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ 4) การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาด้านผู้สูงอายุระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ 5) การประมวลและพัฒนานโยบายความรู้ด้านผู้สูงอายุและติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ 2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ 3. ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ครั้งที่ 3/2563	การต้องปรับตัวเพื่อพัฒนาสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุที่ต้องพันการเวียนวนอยู่แบบเบื่องบนบันดล (จุดต้องพัฒนาและจุดอ่อน) 1. การประกันสังคม 2. การช่วยเหลือสาธารณะมุ่งแต่การยังชีพ 3. การบริการสังคม 5 ด้าน คือ 1) สุขภาพอนามัย 2) การศึกษา 3) ด้านที่อยู่อาศัย 4) การมีงานทำและรายได้ 5) บริการสังคมและนันทนาการ 4. การช่วยเหลือเกื้อกูลของภาคประชาชน ซึ่งเป็นแนวคิดสอดคล้องกับการจัดการภาครัฐประชาธิปไตยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุ ซึ่งก็ยังขาดอย่างมากในการทำให้เป็นรูปธรรม
---	---

ตารางที่ 2 การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐสร้างสรรค์พิจารณาร่วมกับแนวคิดประชาธิปไตยเพื่อความมั่นคงทางสังคมสู่ธรรมาภิบาลท้องถิ่นประยุกต์ร่วมกับรูปแบบการจัดการสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุประเทศไทย (ต่อ)

แนวทางพัฒนา (โอกาส)	ภัยคุกคาม
ปัจจัยที่ก่อประโยชน์ให้กับการจัดการสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุ ได้แก่ 1. มาตรฐานด้านรักษาทางสาธารณสุข สุขภาพกายและสุขภาพจิต 2. บริการตรวจสุขภาพประจำปี 3. การให้คำแนะนำสุขภาพและโรคภัยไข้เจ็บเป็นรายบุคคล 4. การจัดโครงการฝึกอบรมให้แก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุในครัวเรือน 5. การจัดตั้งศูนย์บริการทางสาธารณสุขและตรวจสุขภาพ สัญจร	คือ การจัดการภาครัฐสร้างสรรค์ประชาธิปไตยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุ 1. สวัสดิการมาตรฐานตามแนวคิดผู้สูงอายุทุกช่วงวัย 2. สวัสดิการเมื่อไม่มีงานทำ 3. สวัสดิการเจ็บป่วย 4. สวัสดิการภาคประชาสังคมของผู้สูงอายุ

การพัฒนารอบแนวคิดการจัดการภาครัฐประชาธิปไตยสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมสากลนำมาพิจารณาเทียบเคียงกับรูปแบบการจัดสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุประเทศไทยข้างต้นกับการจัดการภาครัฐสร้างสรรค์ประยุกต์กับสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุสามารถสร้างกรอบแนวคิดของบทความนี้ได้ ดังนี้



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐประชาธิปไตยสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุไทย

บทสรุป

จากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐสร้างสรรค์พิจารณาพร้อมกับแนวคิดประชาธิปไตยเพื่อความมั่นคงทางสังคมสู่ธรรมาภิบาลท้องถิ่น และแนวคิดการจัดการภาครัฐเพื่อสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทยแสดงให้เห็นว่า เมื่อสังคมทุกประเทศกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รวมถึงประเทศไทยด้วยนั้นรัฐบาลต้องมีการเตรียมพร้อมและดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อรองรับกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นอยู่ที่ดี ความเสมอภาคทางสังคม และลดความเหลื่อมล้ำในทุกพื้นที่ ด้วยการเปิดโอกาสให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ในความหมายเชิงผู้สูงอายุดูแลกันเอง (geronto society) โดยให้ความสำคัญในฐานะองค์กรภาคประชาสังคม มีการจัดตั้งกลุ่มดูแลกันเอง แบ่งตามช่วงชั้นวัย รวมไปถึงการจัดสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุทุกช่วงวัย ตั้งแต่วัยเกษียณจนถึงวัยแก่เฒ่าช่วงปลาย ไม่ว่าจะเป็นด้านสวัสดิการความมั่นคงทางสุขภาพ โดยการพัฒนากระบวนการให้ข้อมูล การส่งเสริมดูแลสุขภาพเชิงป้องกัน และการกระจายบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง ด้านการมีส่วนร่วมสร้างสวัสดิการผู้สูงอายุ แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมผู้สูงอายุ ด้านศักยภาพการจัดสวัสดิการหลักประกันสังคมโดยการเสริมสร้างความมั่นคงทางรายได้เพื่อช่วยเหลือเยียวยา และส่งเสริมการจัดสวัสดิการโดยชุมชนหรือท้องถิ่นแบบพึ่งตนเอง เพื่อเพิ่มสภาพคล่องในครัวเรือน นำไปสู่การพัฒนากรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐประชาธิปไตยสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุไทย เพื่อสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการในยุคโรคระบาดโควิด-19 ดังนั้น ธรรมาภิบาลรัฐบาลที่ดีกับความอยู่ดีมีสุข จึงต้องครอบคลุมความอยู่ดีมีสุขของผู้สูงอายุทุกช่วงวัยไม่แต่เพียงระดับชาติแต่ต้องเน้นในระดับท้องถิ่นด้วย

บรรณานุกรม

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. **แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ**. สืบค้นจาก <https://www.dop.go.th/th/laws/1/28/828>
- คณะกรรมการศึกษาวิจัยและวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุในคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. **แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525-2544**. กรุงเทพฯ: กองวิชาการกรมการแพทย์. ชวนะ ภวานันท์. (2555). การจัดการมหาชนสร้างสรรค์สู่เศรษฐกิจสร้างสรรค์: ทักษะการคิดใหม่เพื่อการศึกษายุคประเทศไทยสร้างสรรค์. **วารสารนวัตกรรมการบริหารและการจัดการมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์**, 2(2), หน้า 1-20.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.
- สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์. (2557). สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย. **วารสารเทคโนโลยีภาคใต้**, 7(1), หน้า 73-82.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2553). **รายงานการวิจัย กรอบทิศทางการจัดสวัสดิการทางสังคมอย่างยั่งยืน ในช่วงแผนฯ 11**. กรุงเทพฯ: สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม.
- สำนักงานรัฐมนตรี. (2554). **มติคณะรัฐมนตรี**. กรุงเทพฯ: สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง.
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2563, 9 พฤศจิกายน). **ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 3/2563**. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 3. (2558). **รายงานวิจัย การจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในแต่ละช่วงวัย กรณีศึกษาพื้นที่: เมืองพัทยา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี องค์การบริหารส่วนตำบลด่านชุมพล อำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด** (เอกสารวิชาการที่ 10/2558). สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 3 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ. (2553). **พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546**. กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.).
- Administration for Community Living (ACL). (2017). **Administration on Aging**. Retrieved from <https://acl.gov/about-acl/administration-aging>
- Bambra, C.(2004). Weathering the Storm: Convergence, Divergence and the Robustness of the “World of Welfare”. **The Social Policy Journal**, 3(3), pp. 3-23.
- Bloch, C. & Bugge, M. (2013). Public Sector Innovation-From Theory to Measurement. **Structural Change and Economic Dynamics**, Elsevier 27(C), pp. 133-145.

- Bowden, P. (1979). Structure and Creativity: A Civil Service Hypothesis. **Public Administration**, 57(3), pp. 287-308.
- Dunlop, C.A., Ongaro, E. & Baker, K. (2020). Researching COVID-19: A Research Agenda for Public Policy and Administration Scholars. **Public Policy and Administration**, 35(4), pp. 365-383.
- Docherty, C. (2017). Perspectives on Design Thinking for Social Innovation. **The Design Journal**, 20(6), pp. 719-724.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). **Digital Era Governance-IT Corporations, the State and e-Government**. New York: Oxford University Press.
- Evers, A. & Svetlik, I. (1993). **Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly**. Hampshire: Avebury.
- Ferlie, E. (2018). **The New Public Management and Public Management Studies**. New York: Oxford University Press.
- Gault, F. (2017). **Measuring Public-Sector Innovation and Social Progress**. Washington, DC: National Academy of Science.
- Gearey, M. & Gilchrist, P. (2019). **Reframing Rural Governance: Gerontocratic Expression of Socio-ecological Resilience**. Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales. Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, pp. 103-127.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, 69, pp. 3-19.
- Lamsal, E. (2016). **SWOT Analysis of Local eGovernance in Nepal**. Retrieved from <https://ekendraonline.com/ict/swot-analysis-local-egovernance-nepal/>
- Li, J., Young, M.N., & Tang, G. (2012). The Development of Entrepreneurship in Chinese Communities: An Organizational Symbiosis Perspective. **Asia Pacific Journal of Management**, 2(2012), pp. 367-385.
- Martín, X.S.I. (2000). **Gerontocracy and Social Security**. Barcelona: The Center for Research in International Economics (CREI). Retrieved from https://www.crei.cat/wp-content/uploads/opuscles/090429181911_ENG_op6ang.pdf
- Nelson, R.R. & Winter, S.G. (1977). In Search of Useful Theory of Innovation. **ScienceDirect**, 6(1), pp. 36-76.
- Niklasson, B. & Hansen, M.B. (2010). New Public Management and Creativity A Comparative Analysis. **The COST Conference at Cluj**, (May), pp. 1-85.

- OECD. (2014). **Tourism and Creative Economy: OECD Studies on Tourism**. OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207875-en>
- Osborne, S.P. (2010). **The New Public Governance**. London: Routledge.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, M.E. (2019). **The Strategy to Transform Health Care and Role of Outcome**. Paris, France: OECD Policy Forum People at the Center: The Future of Health.
- Roberto, K.A., & Wacker, R.R. (2010). **Aging Social Policies: An International Perspective**. California: Sage Publications.
- Robinson, M. (2015). **From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries**. Singapore: UNDP Global Center Public Service Excellence.
- Runya, X., Qigui, S. & Wei, S. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. **Canadian Social Science**, 11(7), pp. 11-21.
- Steiner, G.A. (1965). **The Creative Organization**. London: The University of Chicago Press.
- Stephen, P.O. (2006). **The New Public Governance**. *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387.
- Szarfenberg, R. (2015). **Theory and Practice of the Welfare State in Europe**. Sessions 5 and 6, Institute of Social Policy. Retrieved from http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/sessions05_06.pdf
- Tape, M. & Vanhuysse, P. (2016). Are Aging OECD Welfare States on the Path to Gerontocracy? Evidence from 18 Democracies, 1980-2002. **Journal of Public Policy**, 29(1), pp. 1-28.
- Van Voorhis, R.A. (2002). Different Types of Welfare States? A Methodological Deconstruction of Comparative Research. **The Journal of Sociology & Social Welfare, Western Michigan University**, 29(4), pp. 2-18.
- Whittington, F.J. (2012). Old Age in the Welfare State. **The Gerontologist**, 52(3), pp. 428-433.
- Woodman, R.W., Sawyer, J.E., & Griffin, R.W. (1993). Toward a Theory of Organizational Creativity. **Academy of Management Review**, 18, pp. 293-321.