



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
EXECUTIVE SUMMARY

โครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒

(พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๖๔)

ระยะที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๕๐-๒๕๕๔)

The Project on Monitoring and Evaluation of the Second National Plan
for Older Persons (2002-2021)
Round 2 (2007-2011)



แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๖๔)
ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ ๑ พ.ศ.๒๕๕๒

วิทยาลัยประชากรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ
กระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์

รายงานการศึกษา
โครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตาม
แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2
(พ.ศ. 2545 - 2564)
ระยะที่ 2 (พ.ศ.2550-2554)

คณะผู้วิจัย

วิพรรณ ประจวบเหมาะ
นภาพร ชโยวรรณ
มาลินี วงษ์สิทธิ์
ศิริวรรณ ศิริบุญ
วรเวศม์ สุวรรณระดา
วิราภรณ์ โพธิศิริ
บุศริน บางแก้ว
ชนนต์ดี มลิินทางกูร

วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การผลิตและลอกเลียนหนังสือเล่มนี้ไม่ว่าแบบใดทั้งสิ้น
ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากหน่วยงานเจ้าของลิขสิทธิ์

เอกสารหมายเลข 310

พิมพ์ครั้งที่ 1 จำนวน 2,000 เล่ม กุมภาพันธ์ 2556

จัดพิมพ์โดย :

วิทยาลัยประชากรศาสตร์

อาคารวิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท กรุงเทพฯ 10330

โทร. 0-2218-7340

โทรสาร. 0-2255-1469

URL: <http://www.cps.chula.ac.th>

คำนำ

รายงานการศึกษาฉบับนี้เป็นการนำเสนอผลการประเมินเป็นรายดัชนีทั้ง 60 ดัชนี และผลการประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ.2552 ซึ่งเป็นผลจากการวิจัยในโครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564) ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2550-2554) ดำเนินงานโดยคณะทำงานของวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยการสนับสนุนของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โครงการนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2550-2554) ตามดัชนี ที่กำหนดไว้ในมาตรการภายใต้ยุทธศาสตร์ของแผนผู้สูงอายุฯ ฉบับปรับปรุง และแสดงแนวโน้มของดัชนีต่างๆที่ปรากฏในแผนผู้สูงอายุฯ ฉบับเดิม (2) เพื่อประเมินกระบวนการทำงานด้านผู้สูงอายุ โดยเน้นด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้สูงอายุตามยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 3 (การส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ และระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ) ของแผนผู้สูงอายุฯ ฉบับปรับปรุง กรอบระยะเวลาในการติดตามประเมินผลครั้งนี้ คือ ช่วงห้าปีที่ 2 ของแผน หรือระหว่าง ปีพ.ศ.2550-2554

คณะทำงานใคร่ขอขอบคุณคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ คณะอนุกรรมการติดตามการดำเนินการตามนโยบายและแผนผู้สูงอายุ

แห่งชาติ ศาสตราจารย์นายแพทย์ สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล และ รองศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ เทพวัลย์ ที่ปรึกษาของโครงการที่ให้คำแนะนำและสนับสนุนการดำเนินงานครั้งนี้เป็นอย่างดียิ่ง นอกจากนี้ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.มัทนา พนานิรามัย และนายแพทย์ นันทศักดิ์ ธรรมานวัตร์ ผู้ทบทวนรายงานการวิจัย คณะกรรมการตรวจรับผลงาน และผู้เข้าร่วมประชุมระดมความคิดและวิพากษ์รายงานการศึกษาวิจัย ที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ต่อการปรับปรุงร่างรายงาน ทำให้รายงานชุดนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณสำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่ให้ความร่วมมืออย่างดี ในการสำรวจ เก็บข้อมูลที่นำมาใช้ในการสร้างดัชนีต่างๆ สำหรับการประเมินแผนผู้สูงอายุฯ ครั้งนี้ ขอขอบคุณ สุนทรี พัวเวส ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ คุณโอภาส พิมลวิชชา กิจ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านผู้สูงอายุ และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564) ระยะที่ 2 (พ.ศ.2550-2554) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุตามดัชนีที่กำหนดไว้ในมาตรการภายใต้ยุทธศาสตร์ของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 และแสดงแนวโน้มของดัชนีต่างๆที่ปรากฏในแผนผู้สูงอายุฯ ฉบับเดิมรวมทั้งเพื่อประเมินกระบวนการทำงานด้านผู้สูงอายุ โดยเน้นด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้สูงอายุตามยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 3 (การส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ และระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ)

การศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลจากทั้งแหล่งปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมินั้นใช้ทั้งการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามดัชนีที่กำหนดไว้ในแผนผู้สูงอายุฯ และการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อติดตามและประเมินกระบวนการดำเนินงานอันนำไปสู่สัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ต่างๆ ของแผนผู้สูงอายุฯ ฉบับปรับปรุง ส่วนแหล่งทุติยภูมิได้มาจากข้อมูลที่หน่วยงานหลักด้านผู้สูงอายุ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้จัดเก็บเป็นสถิติหรือรายงานผลการดำเนินงานไว้แล้วมาใช้ประกอบการประเมินดัชนี

การวิจัยเชิงปริมาณ ประกอบด้วยข้อมูลระดับจุลภาคและมหภาค ซึ่งข้อมูลระดับจุลภาคใช้เพื่อสร้างตัวชี้วัดตามที่กำหนดไว้

ในแผนผู้สูงอายุฉบับปรับปรุง สำหรับ 3 กลุ่มประชากรเป้าหมาย คือ ผู้ที่จะเป็นผู้สูงอายุในอนาคต หรือ ประชากรอายุ 18-59 ปี ผู้ที่เป็นผู้สูงอายุในปัจจุบันหรือประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป และกลุ่มผู้ดูแลผู้สูงอายุ โดยดำเนินการสำรวจระดับประเทศ 2 ชุดด้วยกัน ได้แก่ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (อายุ 18-59 ปี) เกี่ยวกับความรู้และทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุ พ.ศ. 2554 ซึ่งมีจำนวนตัวอย่างประชากรอายุ 18-59 ปีที่สัมภาษณ์ได้ 9,000 ราย และการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2554 ซึ่งมีจำนวนตัวอย่างประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปที่สัมภาษณ์ได้ทั้งสิ้น 34,173 ราย และมีผู้ดูแลที่ตกเป็นตัวอย่าง 5,632 ราย และสัมภาษณ์ได้เพียง 2,490 ราย ส่วนข้อมูลในระดับมหภาคนั้น ประกอบไปด้วยการสำรวจหมู่บ้าน/ชุมชน การสำรวจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสำรวจอำเภอ การสำรวจหน่วยงานหลักภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ การสำรวจองค์กรทางศาสนา การสำรวจองค์กรเอกชนและองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ทำงานด้านผู้สูงอายุ และการสำรวจสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุในที่สาธารณะต่างๆ

สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพนั้น ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงหรือผู้กำหนดนโยบายของหน่วยงานหลักด้านผู้สูงอายุ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ส่วนการสนทนากลุ่มเป็นการประชุมระดมความคิดเห็นผู้ปฏิบัติงานใน

หน่วยงานหลักด้านผู้สูงอายุ ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มการวิจัย กลุ่มการศึกษา กลุ่มสร้างหลักประกันรายได้ยามสูงอายุ กลุ่มส่งเสริมการทำงาน กลุ่มสุขภาพ กลุ่มสวัสดิการและคุ้มครองทางสังคม กลุ่มสังคมและวัฒนธรรม และกลุ่มองค์กรเอกชนไม่แสวงหาผลกำไร และองค์กรระหว่างประเทศ

1. ผลการติดตามและประเมินการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุตามดัชนีชี้วัดในแผนผู้สูงอายุฯ ฉบับปรับปรุง ในช่วงปีพ.ศ. 2550-2554

ในภาพรวม มีดัชนีที่ผ่านการประเมินเพียง 26 ดัชนี จากดัชนีที่สามารถประเมินได้ 51 ดัชนี หรือคิดเป็นร้อยละ 51.0 ที่ผ่านการประเมิน กล่าวได้ว่าการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในช่วง 5 ปีที่สองของแผนผู้สูงอายุฯ ฉบับปรับปรุงยังผ่านในระดับที่ค่อนข้างต่ำ และต้องปรับปรุง ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการปรับเป้าหมายของดัชนีบางดัชนีเพิ่มขึ้นหลังจากที่มีการปรับแผนผู้สูงอายุฯ ในปีพ.ศ. 2552 โดยใช้ผลจากการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุฯ ในช่วง 5 ปีแรกเป็นฐานในการปรับเป้าหมาย การที่เกณฑ์สูงขึ้น รวมทั้งมีดัชนีใหม่เพิ่มขึ้น จึงนำทำให้มาตรฐานการประเมินสำหรับบางดัชนีสูงกว่ารอบก่อน

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจำแนกตามยุทธศาสตร์จะเห็นว่ายุทธศาสตร์ยังไม่ผ่านและต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมาก คือยุทธศาสตร์แรก “การเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่

มีคุณภาพ” (ผ่านเพียงแค่ร้อยละ 28.6) ซึ่งยุทธศาสตร์นี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของแผนผู้สูงอายุฯ ฉบับปรับปรุงเพราะถูกกำหนดไว้เป็นลำดับแรก ทั้งนี้เพื่อเตรียมความพร้อมของประชากรที่จะเป็นผู้สูงอายุในอนาคตให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถพึ่งตนเองได้นานที่สุดและเป็นการกำลังในการพัฒนาสังคมได้ตั้งแต่วัยหนุ่มสาวไปจนถึงบั้นปลายของชีวิต ยุทธศาสตร์ที่ 3 “ระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ” เป็นอีกยุทธศาสตร์หนึ่งที่ไม่ผ่านการประเมินตามเกณฑ์ (ผ่านเพียงแค่ร้อยละ 33.3) ซึ่งประมาณครึ่งหนึ่งของดัชนีในมาตรการด้านการคุ้มครองรายได้ ด้านครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง ยังไม่ผ่านการประเมิน และดัชนีเกือบทั้งหมดของมาตรการหลักประกันด้านสุขภาพยังไม่บรรลุเป้าหมายตามเกณฑ์ที่กำหนด

ส่วนยุทธศาสตร์ที่มีจำนวนดัชนีที่ได้รับการประเมินผ่านในสัดส่วนที่สูงที่สุด ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 5 (การประมวล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตาม ประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ) ตามด้วยยุทธศาสตร์ที่ 4 (การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ) และยุทธศาสตร์ที่ 2 (การส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ) ผลการประเมินคิดเป็นร้อยละ 100 ร้อยละ 85.7 และร้อยละ 53.3 ตามลำดับ สำหรับยุทธศาสตร์ที่ 2 ดัชนีที่ยังไม่ผ่านการประเมินเกี่ยวกับ การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและดูแลตนเอง เบื้องต้น การส่งเสริมการอยู่ร่วมกัน และการสร้างความเข้มแข็งของชมรมผู้สูงอายุ การส่งเสริมสนับสนุนสื่อเพื่อผู้สูงอายุ และการส่งเสริม

สนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมปลอดภัย

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการประเมินครั้งนี้ตัวชี้วัดหลายตัวในแผนผู้สูงอายุฯ ฉบับปรับปรุงซึ่งเป็นเชิงปริมาณวัดแค่ว่ามีหรือไม่มี การดำเนินงานในเรื่องนั้นๆ มีแนวโน้มที่จะผ่านการประเมิน แต่หากพิจารณาในมิติคุณภาพของการดำเนินงานจะพบว่าไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อาทิเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมาก กว่าร้อยละ 90 มีแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมด้านผู้สูงอายุ แต่กิจกรรมส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมตามประเพณี ตามเทศกาล ไม่ได้ส่งเสริมคุณภาพชีวิตหรือพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ และเมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของงบประมาณสำหรับโครงการหรือกิจกรรมด้านผู้สูงอายุที่ไม่รวมการสนับสนุนด้านเบี้ยยังชีพ จะพบว่า มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ ไม่ถึงร้อยละ 10 ของงบประมาณทั้งหมด หรือการที่สัดส่วนของตำบลที่มีบริการด้านการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุมีถึงร้อยละ 60 แต่เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะทุพพลภาพที่ได้รับการเยี่ยมบ้านอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง มีเพียงร้อยละ 38.7 เป็นต้น

ตารางสรุปผลการประเมินดัชนีตาม 5 ยุทธศาสตร์ของแผนผู้สูงอายุฉบับปรับปรุง

ลำดับที่ยุทธศาสตร์	จำนวนดัชนี	จำนวนดัชนี			% ผ่าน	% ผ่าน (ไม่นับที่ประเมินไม่ได้)
		ผ่าน	ไม่ผ่าน	ไม่สามารถประเมินได้ / ไม่ประเมิน		
1. การเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ (ดัชนีที่ 1 – 7)	7	2	5	0	28.6%	28.6%
2. การส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ (ดัชนีที่ 8 – 22)	15	8	7	0	53.3%	53.3%
3. ระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ (ดัชนีที่ 23 – 44)	22	6	12	4	27.3%	33.3%
4. การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ (ดัชนีที่ 45 - 52)	8	6	1	1	75.0%	85.7%
5. การประมวลพัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ (ดัชนีที่ 53 - 56)	4	4	0	0	100%	100%
รวม	56	26	25	5	46.4	51.0%

2. ผลการประเมินกระบวนการทำงานด้านผู้สูงอายุ เน้น การส่งเสริมและคุ้มครองผู้สูงอายุ

การวิจัยเชิงคุณภาพถูกใช้เพื่อประเมินกระบวนการทำงานด้านผู้สูงอายุและให้ภาพที่สอดคล้องกันว่า งานด้านผู้สูงอายุยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แม้ว่าสังคมไทยและหน่วยงานหลักด้านผู้สูงอายุจะให้ความสนใจกับประเด็นด้านผู้สูงอายุมากกว่าในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา แต่การดำเนินงานยังเป็นไปอย่างล่าช้า เป็นเชิงรับ ยังขาดการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม งานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้สูงอายุที่มีการผลักดันอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา คือ เบี้ยยังชีพ ที่เปลี่ยนจากรูปแบบจากการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุที่ยากไร้และขาดผู้ดูแลเป็นการให้หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับผู้ที่ไม่มียาได้จากรัฐในรูปแบบอื่น งานที่เริ่มขึ้นแต่ยังไม่ขยายผลเท่าที่ควร ได้แก่ กองทุนการออมแห่งชาติ ระบบการดูแลระยะยาว ระบบป้องกัน ช่วยเหลือและฟื้นฟูให้แก่ผู้สูงอายุในยามเกิดภัยพิบัติ

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานด้านผู้สูงอายุ คือ การทำงานด้านผู้สูงอายุยังขึ้นกับผู้นำประเทศ “หัวไม่ให้ความสนใจ หางก็ไม่เดิน” ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง การทำงานด้านผู้สูงอายุไม่มีงบประมาณสนับสนุนโดยตรง “เป็นงานฝาก” หากไม่ตรงกับพันธกิจของหน่วยงานมักถูกตัดทอนงบประมาณ ประกอบกับชมรมผู้สูงอายุไม่เข้มแข็ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดทั้งในด้านกำลังคน และระเบียบข้อบังคับในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่องานด้านผู้สูงอายุ

กล่าวโดยสรุป สังคมไทยยังคงก้าวสู่สังคมสูงวัยอย่างรวดเร็ว ในปัจจุบันประเด็นเรื่องผู้สูงอายุได้รับความสนใจมากขึ้น มีการพัฒนาโยบาย แผน และระบบต่างๆ ที่จะมารองรับประเด็นท้าทายในสังคมสูงวัย และประเด็นท้าทายต่อคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตามการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ยังไปได้ไม่รวดเร็วนักเมื่อเทียบกับอัตราการเร็วของการสูงวัยทางประชากรของประเทศ การดำเนินงานขึ้นอยู่กับนโยบายหรือความสนใจของผู้นำประเทศเป็นหลัก ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง หรือล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุยังคงเป็นเชิงรับมากกว่าเชิงรุก ขาดการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ผลจากการติดตามประเมินผลในครั้งนี้นำไปสู่ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุทั้งระยะสั้นและระยะยาวดังนี้

ระยะสั้น

1. ควรกำหนดให้เรื่องสังคมสูงวัยเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับความสนใจและดำเนินการอย่างต่อเนื่องไม่เปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปตามรัฐบาลจากข้อมูลเชิงประจักษ์ต่างก็ยืนยันถึงการเปลี่ยนเป็นสังคมสูงวัยในอัตราที่เร็วมาก เรื่องผู้สูงอายุจึงเป็นเรื่องด่วนและสำคัญ ไม่อาจรั้งรอได้ รัฐบาลจึงควรมีนโยบายในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างจริงจัง นโยบายและแผนควรเน้นการให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งตนเองได้ สามารถเป็นผู้ให้

สามารถทำประโยชน์ให้แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมไม่ใช่เป็นเพียงผู้รับ

2. การเร่งดำเนินการเรื่องการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจในสังคมสูงวัยด้วยการส่งเสริมการออมก่อนวัยสูงอายุ และเพิ่มโอกาสของผู้สูงอายุในการมีงานทำจากข้อมูลทางประชากรชี้ชัดว่าประชากรสูงอายุจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งจำนวนและสัดส่วน ด้วยข้อจำกัดทางด้านการเงินการคลังของประเทศ การที่จะให้หลักประกันทางเศรษฐกิจโดยให้รัฐรับภาระแต่ฝ่ายเดียวคงเป็นไปได้ยาก ดังนั้นเพื่อให้ผู้สูงอายุไทยในอนาคตมีหลักประกันทางเศรษฐกิจที่มั่นคงควรต้องมีการเตรียมการในหลากหลายรูปแบบ ซึ่งการออมเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่ง ที่ผ่านมารัฐได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ และจัดตั้งสำนักงานไปแล้ว เพื่อให้เกิดผลอย่างจริงจังจึงควรเร่งดำเนินงานให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมรวดเร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศนอกจากนี้ควรมีการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่ต้องการทำงานมีโอกาสในการทำงานเชิงเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับวัย

3. รัฐบาลควรผลักดันให้เกิดการแปลงแผนผู้สูงอายุแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการจัดสรรงบประมาณรองรับ แม้ประเทศไทยจะมีแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 ซึ่งเป็นแผนระยะยาวและค่อนข้างครอบคลุมทุกมิติของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรสูงอายุ และการเตรียมการเพื่อรองรับสังคมสูงวัย

แต่ปัญหาที่พบคือ การขาดการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากการทำงานด้านผู้สูงอายุต้องอาศัยการบูรณาการระหว่างหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ และหลายหน่วยงานไม่ได้มีพันธกิจด้านผู้สูงอายุโดยตรงจึงยากที่จะได้รับงบประมาณสนับสนุน เพื่อให้งานด้านผู้สูงอายุสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐบาลควรผลักดันให้หน่วยงานต่างๆ นำแผนผู้สูงอายุไปปฏิบัติให้เกิดผล โดยการจัดสรรงบประมาณเฉพาะสำหรับด้านผู้สูงอายุ ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้งบประมาณในส่วนนี้ได้โดยไม่ต้องไปใช้งบประมาณของหน่วยงานตน

4. ควรผลักดันและสนับสนุนให้ท้องถิ่นเพิ่มบทบาทในการดูแลส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในชุมชนของตนให้มากยิ่งขึ้น ชุมชนและท้องถิ่นให้ความสนใจกับประเด็นเรื่องผู้สูงอายุมากขึ้นกว่าในอดีต แต่ยังคงขาดข้อมูลที่เป็นระบบเกี่ยวกับผู้สูงอายุในด้านศักยภาพ ปัญหาและความต้องการขาดกำลังคนที่มีความรู้ความเข้าใจในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และการใช้งบประมาณทำได้ในวงจำกัดเนื่องจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย เพื่อเพิ่มบทบาทดังกล่าว จึงควรมีการปรับแก้กฎหมายเพื่อลดอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งควรมีหน่วยงานที่คอยเป็นที่เลี้ยงเพื่อแนะนำและส่งเสริมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานด้านผู้สูงอายุ

ระยะยาว

1. การเร่งรัดให้คนรุ่นใหม่เตรียมความพร้อมเพื่อที่จะเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณค่าและอยู่ดีมีสุข ปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพดูเหมือนจะทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงวัยสูงอายุ ซึ่งส่วนหนึ่งสามารถหลีกเลี่ยง ชะลอหรือบรรเทาความรุนแรงของปัญหาได้ด้วยการเตรียมการล่วงหน้าตั้งแต่วัยเด็กและวัยรุ่นสาว รัฐจึงควรรณรงค์ให้คนรุ่นหนุ่มสาวตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมตัวของตัวเองเพื่อยามสูงอายุ โดยผ่านระบบการศึกษาและสื่อต่างๆ

2. การรณรงค์ให้คนไทยตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุ จากข้อมูลเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่าคนไทยรุ่นหลังเริ่มมีทัศนคติในทางลบต่อผู้สูงอายุมากขึ้นสะท้อนถึงกระแส โลกาภิวัตน์และกระแสบริโภคนิยมที่เน้นความสำเร็จเชิงเศรษฐกิจ หรือความสำเร็จเชิงวัตถุ ส่งผลให้คุณค่าของผู้สูงอายุลดลงจากในอดีต การมองผู้สูงอายุในเชิงลบจะยิ่งทำให้การดึงพลังหรือภูมิปัญญาและประสบการณ์ของผู้สูงอายุมาใช้ในการพัฒนาสังคมเป็นไปได้ยากขึ้น นอกจากนี้ อาจทำให้ การทำงานเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุทำได้ยากขึ้น และอาจส่งผลให้เกิดอคติหรือเกิดการกีดกันไม่ให้ผู้สูงอายุเข้ามามีบทบาทในทางสังคม

3. เร่งขยายระบบดูแลระยะยาวให้ครอบคลุมมากขึ้น ในช่วงที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะพัฒนาต้นแบบของระบบการดูแลระยะยาวโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน แต่ก็ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น

หรือระยะทดลอง ซึ่งอาจไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการการดูแลระยะยาวในกลุ่มผู้สูงอายุวัยปลาย ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาก ด้วยเหตุนี้จึงควรเร่งผลักดันให้มีการขยายต้นแบบที่ประสบความสำเร็จไปยังพื้นที่อื่นๆ

4. ควรเร่งกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุปัจจุบันภาคเอกชนให้ความสนใจเกี่ยวกับผู้สูงอายุในฐานะลูกค้ามากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นนวัตกรรมต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุ บริการดูแลด้านสุขภาพและการบริบาล หรือการออกผลิตภัณฑ์เพื่อการออมระยะยาว อย่างไรก็ตามเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองให้ได้รับบริการที่ดีควรมีการกำกับมาตรฐานของบริการต่างๆเหล่านี้ด้วย

5. ควรเร่งสร้างความเข้มแข็งให้กับชมรมผู้สูงอายุ ด้วยการส่งเสริมด้านงบประมาณ และพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจัดการ เพื่อให้ชมรมฯสามารถเป็นกระบอกเสียงอย่างแท้จริงให้แก่ผู้สูงอายุ และควรให้ชมรมฯเหล่านี้ผลักดันให้งานด้านผู้สูงอายุในมิติต่างๆ มีการขับเคลื่อนโดยผ่านกระบวนการสมัชชาผู้สูงอายุ

EXECUTIVE SUMMARY

The Project on Monitoring and Evaluation of the Second National Plan for Older Persons (2002-2021) Round 2 (2007-2011)

Research Team :

Vipan Prachuabmoh

Napaporn Chayovan

Malinee Wongsit

Siriwan Siriboon

Worawet Suwanrada

Wiraporn Pothisiri

Busarin Bangkaew

Chanettee Milintangul

Executive summary

The Project on Monitoring and Evaluation of the Second National Plan for Older Persons (2002-2021) has three primary objectives, which are to monitor and evaluate the performance of the execution of the Second National Plan according to the indicators as prescribed by various measures in the Strategies of Second National Plan of the Elderly (2003-2023), first revision 2009; to provide trends of the indices previously evaluated in the former National Plan; and to assess the process of work related to older persons focusing on the Promotion and Protection Measures in Strategy 2 and 3 (Promotion and development of older persons' well-being and Social protection for older persons)

The current study makes use of both primary and secondary data sources. The primary data were used in a quantitative analysis to evaluate the performance of the execution with respect to the indicators specified in the Second National plan, and in a qualitative analysis to monitor and evaluate the process of work related to the older persons. The secondary

data were obtained from reports and statistics, collected by key agencies involving on the elderly.

The quantitative research comprises two-tier data: micro and macro data. The micro data were used to construct the indicators as specified in the revised National Plan for Older Persons. Data were collected for 3 groups of target population— 1) population who will become older persons in the future or population aged 18-59 years, 2) the current older persons or population aged 60 years and above, and 3) the elderly caretakers. Two national surveys were carried out in order to obtain the information from the three target populations. The first survey was conducted with the population aged 18-59 in 2011 to assess their knowledge and attitudes towards the older persons with 9,000 interviews completed. With regards to the elderly and the caretakers groups, the data were obtained from the 2011 National Survey on Older Persons in Thailand, in which 34,173 older persons were successfully interviewed, whereas 5,632 caretakers were sampled and 2,490 were interviewed. In order to obtain the macro-level data, a number of surveys were conducted with villages/communities, local

administrations, city and tambon municipalities, key public and private agencies responsible for the elderly work, religious organizations, private organizations and non-profit organizations. The observational surveys on geriatric facilities and amenities in public areas were also conducted.

The qualitative data were obtained from the in-depth interviews and focus-group discussions. In-depth interviews were carried out with high-level executives or policy makers of key agencies in charge of the elderly work and executives of the local administrative offices, i.e. the provincial offices, municipal offices, Bangkok Metropolitan Authority office and Pattaya City. Focus group discussions were organized as brainstorming meetings of operators working in key agencies responsible for the elderly work. These also included the focus group discussions with key persons in academics, research, education, old-age income security, promotion of older persons' employment, health, welfare and social protection, social and cultural aspects, non-governmental organizations and international organizations.

1. Results of monitoring and assessment of the works and activities relating to older person with respect to the indicators specified in the revised National Plan for Older Person, 2007-2011

Overall, 26 out of 51 indices that could be assessed (or 51 per cent) have passed the evaluation. This indicates that the geriatric work during the second phase of the revised National Plan has passed at a relatively low level and is needed to be improved. This may partly be because the targets of some of the indices have been raised upon the revision of the Plan in 2009 based on the results from the monitoring and evaluation of the elderly work in the first five year. As a result of the target adjustment, as well as the introduction of some new indices, the passing levels for certain indices are higher than the ones used in the previous evaluation.

It is apparent that the first Strategy, “Preparation for quality ageing”, has considerably low numbers of passing indicators (only 28.6 per cent have met the targets). This Strategy is regarded as the most important strategy in the revised National Plan for the Older Persons because it is addressed as

the first measure to prepare the population that will become older persons in the future to have good quality of life, to be able to rely on themselves for the longest period and to maintain their contribution to the society since young ages until the end of their lifetime. Strategy 3, “Social protection system for older persons”, is another strategy that does not pass the performance evaluation (only 33.3 per cent has met the set targets). In particular, half of the indicators under income security, family, caretaker and protection measures and nearly all of the indicators under health security measures do not meet the targets as specified in the Plan.

Strategy 5 (Compilation and development of geriatric knowledge and monitoring and assessment of the National Plan for Older Persons) has the highest number of passing indices. This is followed by Strategy 4 (Management system for development of geriatric works at the national level and geriatric personnel development) and Strategy 2 (Promotion of older persons’ well-being). The evaluation results are 100 per cent, 85.7 per cent and 53.3 per cent, respectively. For Strategy 2, the indices that failed to meet the targets involve health promotion,

primary self care and protection, promotion of co-residence, strengthening of the elderly's clubs, promotion of media for the elderly and promotion of safe living environment for the elderly.

It is observed that several indicators in the revised Plan that were quantitatively measured only whether or not there was any execution on the matter of interest are more likely to pass the evaluation. The results are inconsistent with the qualitative results. For example, the vast majority of local administrative organizations with more than 90 per cent had action plans, programs or activities related to the elderly. Those activities, however, are traditional-related and occasional. They did not promote the well-being or develop the potential of the elderly. In addition, it is found that the proportion of budget allocated for projects or activities involving the elderly besides the monthly allowances is substantially low at less than 10 per cent of the total budget. Moreover, it is apparent that while 60 per cent of tambons reported to have long-term care services for the elderly, the proportion of the elderly with disability receiving a home visit at least once a month is only 38.7 per cent.

Summary of evaluation results according to the five strategies of the revised Plan

Strategy	Number of indicators	Number of indicators			% passed	% passed (excluding those unable to be evaluated)
		Passed	Failed	Unable to be evaluated/ not evaluated		
1. Preparation for quality ageing (Indicator 1 – 7)	7	2	5	0	28.6%	28.6%
2. Promotion of older persons' well-being (Indicator 8 – 22)	15	8	7	0	53.3%	53.3%
3. Social protection system for older persons (Indicator 23 – 44)	22	6	12	4	27.3%	33.3%
4. Management system for development of geriatric works at the national level and geriatric personnel development (Indicator 45 - 52)	8	6	1	1	75.0%	85.7%
5. Compilation and development of geriatric knowledge and monitoring and evaluation of the National Plan for Older Persons (Indicator 53 - 56)	4	4	0	0	100%	100%
Total	56	26	25	5	46.4	51.0%

2. Results of the evaluation of the geriatric work process, focusing on promotion and protection for the elderly

Qualitative data were utilized to evaluate the process of works regarding older persons. They yield consistent results that the works related to older persons are not successful. Even though the society and the key agencies responsible for the elderly work have paid more attention on elderly issues than the previous five years, the execution of work is rather slow and passive, lacking the translation of policies into concrete practices. The work regarding the promotion and protection for the elderly that has mostly been pushed forward in the past five years is the monthly allowances that were modified from welfare for the elderly who are indigent and have no caretaker to the basic minimum security for the elderly who do not receive any other forms of income from the government. The works that have been initiated but not adequately implemented are the National Saving Fund, the long-term care system and the system for preventing, assisting and recovering the elderly during disaster.

Several factors are found to impede the progress of work on older persons. They are the execution of work that is greatly influenced by the government leader—“once the head lacks interest, the tail would not move”, the inconsistency of policy as a result of frequent changes of government and the shortage of direct budget support which causes the elderly work to receive subsidiary interest and is often subject to budget cut when the work does not match with the primary missions of the agencies. Other obstacles include the senior citizen clubs’ lack of strength and several limitations in terms of manpower and budgetary regulations faced by the local administrative organizations.

It can be concluded that Thailand has still moved rapidly towards an aging society. Issues regarding the older persons have received more attention. Several policies, plans and systems have been developed in response to various challenges relating to aging population and quality of life of the elderly. However, the progress of the elderly work is relatively slow, compared to population aging. Since the execution of elderly work is greatly influenced by policies or interests of the

government leader, the progress of work has been disrupted and delayed. Furthermore, the work regarding the older persons is rather passive than active, lacking translation of plans into practices. The findings from the current monitoring and assessment have led to several suggestions to improve the geriatric works, both in short and long terms, as follows:

Short-term

1. The issue of aging society should be addressed as the national agenda in order to receive more attention and to maintain continuation in execution, independent of the changing governments. Evidence from different sources has consistently shown a rapid transition of Thailand into an aging society. Issues regarding older persons are therefore crucial and urgent. The government should seriously initiate policies to promote the older persons' well-being. Such policies and plans must focus on self-reliance, enabling the elderly to make contribution to their family, community and society, **as opposed to only being the recipient.**

2. The establishment of economic security should be expedited by promoting saving before old-age and

enhancing the employment and working opportunities for the elderly. Demographic data clearly indicate that the older population will increase rapidly in terms of size and share. Given the country's financial and fiscal limitations, it seems very unlikely that the government would be able to take a sole responsibility in creating the economic security. Several forms of preparation must be therefore initiated in order for the future Thai older persons to achieve stable economic security. Saving is one of the most crucial issues. The government has declared the National Saving Fund Act and set up the office. The execution of work should be therefore pushed forward to generate effective and concrete outcomes to enhance the elderly's quality of life and the country's sustainable development. In addition, there should be promotion of employment and proper jobs for the elderly who desire to work.

3. The government should encourage the translation of the National Plan for Older Persons into concrete practices through allocation of supporting budget. Even though Thailand has enacted the Second National Plan for Older Persons which is a long-term plan that covers nearly all

dimensions of the elderly's quality of life improvement and the preparation for aging society, the challenge encountered is the lack of translation into practices. This is because the work regarding older persons needs integration and coordination between agencies. Each agency is faced with budgetary limitations. The primary missing of many of them is not directly related to the elderly. It is therefore difficult for them to receive the supporting budget. In order for the work on older persons to be executed more efficiently and effectively, the government should encourage these agencies to implement the Plans through allocation of specific budget to support the elderly work without interfering their own budget.

4. The local agencies should be encouraged to increase their role in promoting the elderly's well-being within the community. Communities and local agencies have paid more attention on the elderly issues than in the past. However, a systematic database of older persons' potentials, problems and needs, as well as manpower with knowledge and understanding on the improvement of the elderly's quality of life, are still needed. In addition, the budget utilization is still

limited due to legal constraints. In order to enhance their role and to remove those barriers, related laws and regulations should be amended. Moreover, a mentoring agency to assist and promote the elderly work of the local administrations should be set up.

Long-term

1. To encourage the young generations to prepare for becoming older persons with worthiness and well-being. Economic, health and social problems tend to become more severe during the old ages. The problems can be avoided, deterred or lessened in advance by proper preparation since childhood or young ages. The government should therefore promote the significance of self-preparation for old ages through education system and various media.

2. To promote the awareness of Thai people on the worthiness of older persons. Evidence suggests that the younger generations of Thai people have more negative view towards older persons, reflecting the globalization and consumerism that place more value on materialistic success, diminishing the worthiness of older persons than in the past. The

negative view towards the elderly is likely to discourage the extraction of power, wisdom and experience of older persons in social development. Furthermore, the promotion of the quality of life of older persons can be more difficult and they may face bias or discrimination from social participation.

3. The coverage of long-term care system should be expanded immediately. There has been an attempt to develop a protocol for long-term care system by incorporating the community participation. This, however, is still in the initial or trial phase, which is unable to respond to the need of long-term care among the oldest-old population that increases rapidly in number. As such, the expansion of successful prototypes should be encouraged to other areas.

4. The standards for providing services in relation to older persons should be urgently established. At present, private sector is more interested in the aging population as potential customer, as evident from various innovations to facilitate the elderly's daily living, healthcare services and long-term saving products. Nevertheless, in order to ensure that good

services are provided to older persons, the standard of these services should be monitored.

5. To strengthen the senior citizen clubs by allocating supporting budget and improving management potential so that the senior citizen clubs can truly serve as the mouthpiece for older persons. Besides, the senior citizen clubs should drive the elderly work in various dimensions through the mechanism of the National Assembly on the Older Persons.