

บทที่ 6

ทัศนะของผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีต่อการดำเนินงานของ อผส. และบทบาทของ อปท. ต่อการดำเนินงานของ อผส.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันเป็นที่ปรากฏชัดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้รับการคาดหวังให้มีบทบาทในการให้การดูแลและเกื้อหนุนผู้สูงอายุมากขึ้นเป็นลำดับเพราะเหตุผลสำคัญ 3 ประการคือ ประการแรก-แนวโน้มของการขยายตัวของประชากรสูงอายุและความต้องการการเกื้อกูลสนับสนุนเพิ่มสูงขึ้น (นภาพร ชัยวรรณ, 2542) ทั้งนี้เห็นได้จากข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะที่แสดงว่า สัดส่วนของผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มจากร้อยละ 4.6 (หรือ 1.2 ล้านคน) ในปี พ.ศ.2503 เป็นร้อยละ 13.2 (หรือ 8.5 ล้านคน) ในปี พ.ศ. 2553 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2503; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553) ประการที่สอง-ความไม่มั่นคงหรือความไม่เพียงพอของการเกื้อกูลสนับสนุนภายในครัวเรือนอาจเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบของครัวเรือนจากครัวเรือนขยายเป็นครัวเรือนเดี่ยว จำนวนบุตรและจำนวนผู้ที่อาศัยอยู่ร่วมกันในครัวเรือนลดลง แรงกดดันในสังคมที่ทำให้ลักษณะของแรงงานในครัวเรือนลดลงเพราะผู้หญิงต้องทำงานนอกบ้านมากขึ้น การขยายตัวของเขตเมืองและการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีพอย่างอิสระของผู้สูงอายุ ตลอดจนวัฒนธรรม ทักษะคติ รูปแบบการใช้ชีวิตของคนรุ่นใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลง (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2550; John Knodel and Napaporn Chayovan, 2008) ประการที่สาม-แนวทางของนโยบายหลักระดับชาติที่กำหนดชัดเจนว่า อปท. ต้องมีบทบาทในการส่งเสริมและเกื้อหนุนให้ผู้สูงอายุดำรงอยู่ในชุมชนและครอบครัว (พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546. แผนผู้สูงอายุฉบับที่ 2 (2545-2564))

บทบาทของ อปท. ในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน (เบี้ยยังชีพ) พ.ศ. 2536 เพื่อให้เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนเดือนละ 200 บาท (บรรลุ ศิริพานิช, 2542) เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 และมาตรา 30 กำหนดให้มีการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น ทำให้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ท้องถิ่นได้เข้าไปมีบทบาทในการเกื้อหนุนผู้สูงอายุอย่างชัดเจน โดย อปท. ได้กำหนดแผนงานสวัสดิการผู้สูงอายุไว้ 4 แผน (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2550) ได้แก่

- 1) แผนงานให้บริการด้านสุขภาพอนามัย
- 2) แผนงานส่งเสริมการอยู่ร่วมกันและการสร้างความเข้มแข็งด้านองค์กรผู้สูงอายุ
- 3) แผนงานส่งเสริมอาชีพหรือรายได้ของผู้สูงอายุและคนพิการ
- 4) การจัดให้มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) และผู้พิการ

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ได้กำหนดไว้ว่า อปท. มีภาระงานในการจัดให้มีโครงการบริการเพื่อผู้สูงอายุในชุมชน โดยโครงการต่างๆ ประกอบด้วย 1) การมีศูนย์เอนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุ 2) การมีศูนย์ดูแลผู้สูงอายุเวลากลางวัน 3) การบริการเยี่ยมผู้สูงอายุที่บ้าน 4) การบริการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้าน 5) การมีหน่วยบริการเคลื่อนที่สำหรับผู้สูงอายุในชุมชน 6) การส่งเสริมการจัดระบบดูแลผู้สูงอายุ 7) การมีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ 8) การส่งผู้ดูแลหรืออาสาสมัครออกไปบริการอบรมเรื่องการดูแลผู้สูงอายุ และ 9) การมีหน่วยงาน/บุคคลภายนอกเข้ามาให้การอบรมแก่ผู้ดูแล/อาสาสมัครเรื่องการดูแล

ผู้สูงอายุในหมู่บ้าน (แผนผู้สูงอายุฉบับที่ 2 (2545-2564)) ซึ่งผลการศึกษาของวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในการติดตามและประเมินผลแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 ในรอบปี พ.ศ. 2549 พบว่า มีบริการเพียง 3 ประเภทเท่านั้นที่บรรลุเป้าหมายของการบริการต่างๆ ในระดับตำบลที่ตั้งไว้ที่ร้อยละ 50 ได้แก่ บริการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้าน (ร้อยละ 61) หน่วยบริการเคลื่อนที่สำหรับผู้สูงอายุ (ร้อยละ 53) และบริการเยี่ยมผู้สูงอายุที่บ้าน (ร้อยละ 52) (วิพรรณ ประจวบเหมาะ และ คณะ, 2551)

อาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) เป็นโครงการนำร่องที่ริเริ่มโดยสำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบงานอาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ โดยใช้ชุมชนเป็นกลไกในการดูแลช่วยเหลือ ค้ำครองผู้สูงอายุ รวมถึงการเฝ้าระวัง เตือนภัย ส่งเสริมสิทธิต่างๆ ของผู้สูงอายุโดยมีอาสาสมัครซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนที่มีจิตอาสาและได้รับการฝึกอบรมทักษะและเสริมสร้างทัศนคติให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้การดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาในชุมชนของตนเองได้ โดยทาง สทส. จัดฝึกอบรมความรู้ ทักษะ และทัศนคติ รวมทั้งส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ประชาชนในชุมชนที่สนใจและต้องการเป็นอาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ และเมื่อผ่านการอบรมแล้วก็สามารถทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ โดยทาง พม. ช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายให้แก่อาสาสมัครในการเข้าเยี่ยมผู้สูงอายุตามบ้านเป็นรายเดือน เดือนละ 300 บาทและจะให้เงินอุดหนุนดังกล่าวเป็นเวลา 2 ปี จากนั้นจะได้ส่งมอบหรือโอนภารกิจดังกล่าวให้ อบต. รับไปดำเนินการต่อไป

โครงการอาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2546-2547 ได้ทดลองนำร่องใน 4 ภาคๆ ละ 2 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 8 จังหวัด คือ เชียงใหม่ พิษณุโลก เพชรบุรี สุพรรณบุรี ขอนแก่น ร้อยเอ็ด สงขลา และ สุราษฎร์ธานี กำหนดให้ดำเนินการจังหวัดละ 1 ตำบล เริ่มแรกมีเป้าหมายให้มีอาสาสมัครพื้นที่ละ 40 คน และมีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2549 มีการขยายการดำเนินงานจนครอบคลุมทั้ง 75 จังหวัด และมีตำบลที่ร่วมในโครงการทั้งหมด 95 ตำบล มีอาสาสมัครจำนวน 5,000 คน ผู้สูงอายุได้รับการดูแลจำนวน 30,340 คน (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.), 2551) และต่อมาได้ขยายผลโดยมติคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ (กสผ.) ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2547 ให้ดำเนินการขยายผลในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ (นาถ พันธุมนาวิน และ คณะ, 2549) ต่อมาคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2550 เร่งนโยบายด้านการคุ้มครองสถานภาพผู้สูงอายุ โดยขยายผลการดำเนินงานโครงการอาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) นั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในท้องถิ่น และมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงาน สนับสนุนด้านวิชาการ ในปี พ.ศ. 2556 โครงการ อผส. โดยการดำเนินงานของ สทส. สามารถขยายผลครอบคลุมครบทุกเขต อปท. ทั่วประเทศ ทั้งนี้ โดยมี อปท. ที่จัดให้มี อผส. ในพื้นที่รวมทั้งสิ้น 7,602 อปท. มี อผส. รวมทั้งสิ้น 51,854 คน และผู้สูงอายุได้รับการดูแลรวมทั้งสิ้น 787,957 คน (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2557)

เนื่องจากโครงการอาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) เป็นโครงการที่ อปท. ได้รับมอบหมายจาก คณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการดำเนินงาน ดังนั้น เพื่อศึกษาสภาพการณ์ของการดำเนินงานโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อปท. และเพื่อศึกษาทัศนคติของ อปท. ในประเด็นที่เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ อผส. รายงานผลการวิจัยเชิงปริมาณในบทนี้จึงประกอบด้วย ประเด็นการศึกษารวมทั้งสิ้น 5 ประเด็นดังนี้

- 6.1 ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นตัวอย่างของการศึกษา
- 6.2 อปท. กับการรับรู้บทบาท เป้าหมายของการทำงาน และการให้บริการ/ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุของ อผส.

- 6.2.1 การรับรู้บทบาทหน้าที่ของ อผส.
- 6.2.2 การรับรู้เป้าหมายการทำงานของ อผส.
- 6.2.3 การรับรู้การทำหน้าที่ให้บริการ/ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุของ อผส.
- 6.3 การประเมินผลการทำงานของ อผส. โดย อปท.
 - 6.3.1 ความครบถ้วนและความถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงาน
 - 6.3.2 ความครอบคลุมและเพียงพอของการให้บริการ/ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ
 - 6.3.3 ความครอบคลุมในการจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุและความชัดเจนในสถิติที่ทำ
 - 6.3.4 การเป็นที่ยอมรับและได้รับการสนับสนุนจากผู้สูงอายุและครอบครัว
 - 6.3.5 ความพึงพอใจโดยรวมต่อการทำงานของ อผส.
- 6.4 บทบาทของ อปท. ในการสนับสนุนงานของ อผส.
- 6.5 ความเห็นของ อปท. ต่อปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยอุปสรรคในการทำงานของ อผส.

6.1 ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ประเภทองค์กร ภาค จำนวนผู้สูงอายุและจำนวน อผส.)

การศึกษาทัศนคติของผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการดำเนินงานของ อผส. และบทบาทของ อปท. ต่อการดำเนินงานของ อผส. ในบทนี้ใช้ข้อมูลที่รวบรวมจากระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณที่เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสำรวจโดยการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ โดยสถิติจากตารางที่ 6.1.1 แสดงว่ามี อปท. ที่ส่งแบบสอบถามกลับรวมทั้งสิ้น 497 อปท. มีแบบสอบถามที่ได้รับคืนจาก อบต. เป็นสัดส่วนที่สูงที่สุด คือ ร้อยละ 69.2 รองลงมาคือ เทศบาลตำบล (ร้อยละ 27.6) และเทศบาลเมือง (ร้อยละ 3.2) ตามลำดับ ทั้งนี้โดยแบบสอบถามที่ได้รับคืนมาเป็นสัดส่วนกับจำนวนทั้งหมดของ อปท. แต่ละประเภท (Proportional to size) กล่าวคือ อปท. ที่มีฐานะเป็น อบต. มีจำนวนมากที่สุด จึงได้รับแบบสอบถามคืนมา มากที่สุด และ อปท. ที่มีฐานะเป็นเทศบาลเมืองมีน้อยที่สุดจึงได้รับแบบสอบถามคืนมาน้อยที่สุดเช่นกัน ในทำนองเดียวกัน แบบสอบถามที่ได้รับจาก อปท. ตามภาคต่างๆ ก็มีทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมี อปท. มากที่สุดส่งแบบสอบถามกลับมามากที่สุด โดยคิดเป็นร้อยละ 36.4 รองลงมา คือ ภาคกลาง (ร้อยละ 27.8) ภาคเหนือ (ร้อยละ 23.3) และภาคใต้ (ร้อยละ 12.5) ตามลำดับ

ตารางที่ 6.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบกลับแบบสอบถาม จำแนกตามประเภทขององค์กรและภาค

	จำนวน	ร้อยละ
ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
เทศบาลนคร/เมือง	16	3.2
เทศบาลตำบล	137	27.6
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	344	69.2
รวม	497	100.0

ตารางที่ 6.1.1(ต่อ)

	จำนวน	ร้อยละ
ภาค		
เหนือ	116	23.3
ตะวันออกเฉียงเหนือ	181	36.4
กลาง	138	27.8
ใต้	62	12.5
รวม	497	100.0

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ได้กำหนดเงื่อนไขการดำเนินงานของ อพส. ไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ที่เป็น อพส. ต้องเป็นคนภายในชุมชนที่ได้รับการฝึกอบรม ฝึกทักษะ เสริมสร้างทัศนคติ ให้มีความสามารถปฏิบัติหน้าที่พื้นที่ละ 40 คน (กลุ่มการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, มปด) ดังนั้น การศึกษานี้จึงได้สอบถาม อพท. แต่ละแห่งเกี่ยวกับจำนวนเฉลี่ยของ อพส. ซึ่งสถิติจากรายงานที่ 6.1.2 แสดงว่า จำนวนเฉลี่ยของ อพส. ที่ อพท. แต่ละแห่งมียังต่ำกว่าเป้าหมาย โดยภาพรวม อพท. แต่ละแห่งมีจำนวนเฉลี่ย อพส. เพียงแห่งละประมาณ 10 คน และถึงแม้เทศบาลตำบลจะรายงานว่ามีจำนวนเฉลี่ยของ อพส. มากที่สุด คือ ประมาณ 12 คน แต่ก็แทบไม่ต่างจาก อบต. ซึ่งเป็นพื้นที่ที่รายงานว่ามีจำนวนเฉลี่ย อพส. น้อยที่สุดคือ ประมาณ 9 คน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ถึงแม้เทศบาลนคร/เทศบาลเมืองจะรายงานจำนวนเฉลี่ย อพส. ใกล้เคียงกับเทศบาลตำบลที่มีจำนวนเฉลี่ย อพส. มากที่สุด แต่เมื่อศึกษาสัดส่วนของพื้นที่ที่ไม่มี อพส. พบว่า เทศบาลนคร/เทศบาลเมืองถึงร้อยละ 19 หรือประมาณหนึ่งในห้าของเทศบาลนคร/เทศบาลเมืองที่ตอบแบบสอบถามรายงานว่าในพื้นที่ไม่มี อพส. ซึ่งสถิติจากจำนวนเฉลี่ย อพส. และสัดส่วนของ อพท. ที่มี อพส. ชี้แนะว่า เขตเทศบาลนคร/เทศบาลเมืองครอบคลุมพื้นที่ที่ใหญ่กว่าเทศบาลตำบลและ อบต. ดังนั้น ในพื้นที่เทศบาลนคร/เทศบาลเมืองที่มี อพส. จึงมีจำนวน อพส. มากกว่า เพราะมีประชากรมากกว่าและมีผู้สูงอายุมากกว่า แต่การที่สัดส่วนของเทศบาลนคร/เทศบาลเมืองที่ไม่มี อพส. ในระดับที่สูงกว่า อพท. แห่งอื่นนั้น นับเป็นสัญญาณที่บ่งชี้ว่ายังมีเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองถึงเกือบหนึ่งในห้าที่ยังไม่มี อพส. ปฏิบัติหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่

ตารางที่ 6.1.2 จำนวนและจำนวนเฉลี่ยของ อผส. จำแนกตามประเภทของ อปท.

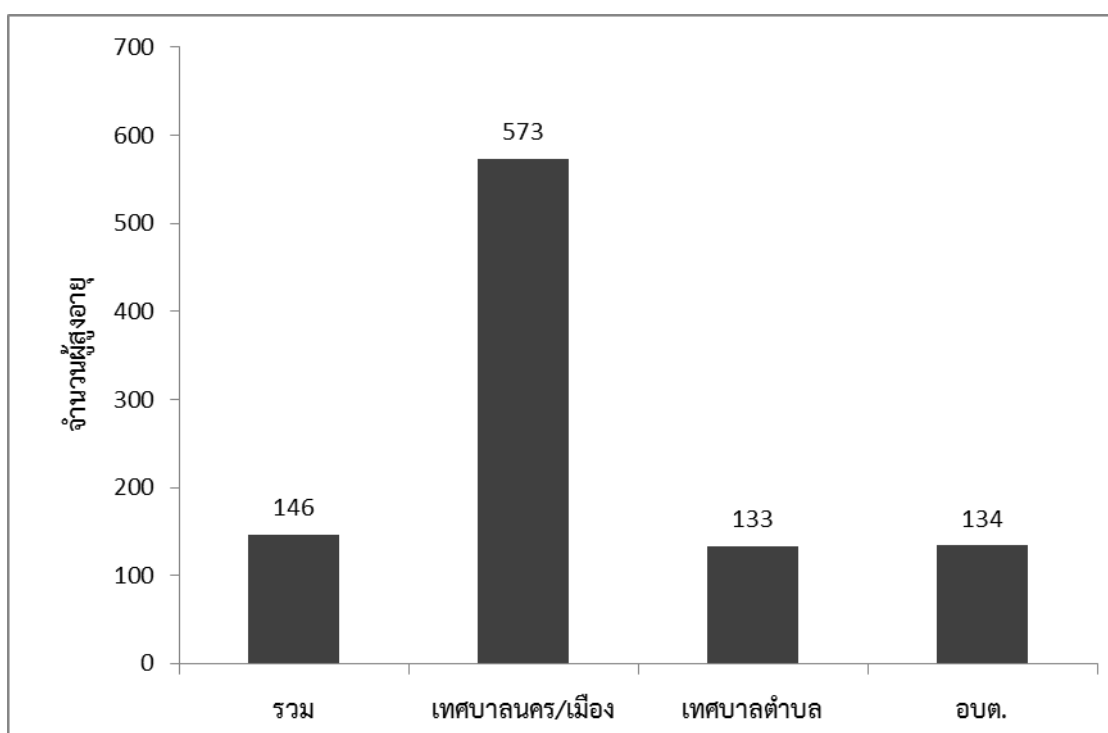
จำนวน อผส.(คน)	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/เมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
0	6.8 (34)	18.8 (3)	8.8 (12)	5.5 (19)
1 – 4	4.6 (23)	6.3 (1)	5.1 (7)	4.4 (15)
5 – 9	71.2 (354)	50.0 (8)	59.9 (82)	76.7 (264)
10 คนหรือมากกว่า	17.3 (86)	25.0 (4)	26.3 (36)	13.4 (46)
รวม	100.0 (497)	100.0 (16)	100.0 (137)	100.0 (344)
เฉลี่ย	9.8	11.4	11.6	9.1
น้อยที่สุด	0	0	0	0
มากที่สุด	248	67	115	248

เนื่องจากขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองใหญ่กว่า อปท. แห่งอื่น ดังนั้นจึงพบว่า เทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีจำนวนเฉลี่ยของผู้สูงอายุในพื้นที่มากที่สุดและสูงกว่า อปท. แห่งอื่นหลายเท่าตัว สถิติจากตารางที่ 6.1.3 แสดงว่า จำนวนเฉลี่ยของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีถึง 3,433 คน หรือคิดเป็นเกือบ 50 เท่าของจำนวนเฉลี่ยของผู้สูงอายุในเขต อบต. ที่เป็น อปท. ที่มีจำนวนเฉลี่ยของผู้สูงอายุน้อยที่สุดคือ 728 คน และถึงแม้สถิติจากตารางที่ 6.1.2 จะบ่งชี้ว่า จำนวนเฉลี่ยของ อผส. ในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีสูงสุด แต่เมื่อกำหนดอัตราส่วนผู้สูงอายุต่อ อผส. 1 คน ดังตัวเลขที่นำเสนอในภาพที่ 6.1.1 พบว่า ในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมือง อผส. 1 คนต้องรับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุถึง 573 คน ซึ่งนับเป็นภาระที่ค่อนข้างหนักของ อผส. ในขณะที่ อผส. ในเขตเทศบาลตำบล 1 คนดูแลผู้สูงอายุ 133 คน อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็น อปท. ประเภทใด อัตราส่วนผู้สูงอายุต่อ อผส. 1 คน ก็อยู่ในระดับที่สูงมาก และสูงเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ สทส. กำหนด เพราะในคู่มือการปฏิบัติงานของ อผส. ได้กำหนดไว้ว่า อผส. มีหน้าที่ดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุทุกคนในชุมชนโดยแบ่งผู้สูงอายุเป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มสีแดง หมายถึง ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทุกข์ยากเดือดร้อน 7 ประเภทได้แก่ ผู้สูงอายุที่ขาดผู้ดูแล ถูกทอดทิ้ง ถูกทิ้งให้อยู่ตามลำพัง ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ถูกทะเลาะเบาะแว้ง เคยได้รับการดูแลไม่ถูกต้อง ยาจน และกลุ่มสีเขียว ซึ่งหมายถึงผู้สูงอายุอื่นในชุมชน ทั้งนี้โดยกำหนดอัตราส่วนการดูแลผู้สูงอายุของ อผส. 1 คนว่าดูแลผู้สูงอายุกลุ่มสีแดงไม่น้อยกว่า 5 คน และดูแลสอดส่องผู้สูงอายุกลุ่มสีเขียวไม่น้อยกว่า 15 คน (กลุ่มการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, มปด)

ตารางที่ 6.1.3 จำนวนและจำนวนเฉลี่ยของผู้สูงอายุ จำแนกตามประเภทของ อปท.

จำนวนผู้สูงอายุ(คน)	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/เมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
น้อยกว่า 500	22.5 (112)	0.0 (0)	15.3 (21)	26.5 (91)
500 – 999	50.3 (250)	0.0 (0)	48.9 (67)	53.2 (183)
1,000 – 1,499	18.3 (91)	6.3 (1)	24.1 (33)	16.6 (57)
มากกว่าหรือเท่ากับ 1,500	8.0 (40)	93.8 (15)	10.9 (15)	2.9 (10)
ไม่ทราบจำนวน	0.8 (4)	0.0 (0)	0.7 (1)	0.8 (3)
รวม	100.0 (497)	100.0 (16)	100.0 (137)	100.0 (344)
เฉลี่ย	871	3,433	929	728
น้อยที่สุด	15	1,061	75	15
มากที่สุด	10,703	10,703	3,272	2,074

ภาพที่ 6.1.1 อัตราส่วนผู้สูงอายุต่อ อพส. 1 คน จำแนกตามประเภทของ อปท. (n=460)



6.2 อปท. กับการรับรู้บทบาท เป้าหมายของการทำงาน และการให้บริการ/ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ ของ อพส.

การให้การดูแลผู้สูงอายุในชุมชนตามโครงการที่ริเริ่มโดย สทส. นั้น ไม่ได้จำกัดขอบเขตของการมี อพส. เพื่อการเยี่ยมเยียนผู้สูงอายุที่บ้านและดูแลผู้สูงอายุทั่วไปเท่านั้น แต่ สทส. ได้ดำเนินการนำร่องโครงการ สนับสนุนการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในชุมชนด้วย ทั้งนี้โดยมุ่งหมายให้เกิดการสร้างฐานชุมชนในการ

ดูแลช่วยเหลือคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิแก่ผู้สูงอายุในชุมชน โดยมีหน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำชุมชน เป็นหุ้นส่วนร่วมกันในการดูแลช่วยเหลือ เฝ้าระวังและเตือนภัย และจัดบริการและสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนของชุมชนให้ได้รับสิทธิทุกด้าน ทั้งนี้โดยได้กำหนดกิจกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของ อผส. ไว้อย่างชัดเจนว่า อผส. ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีจุดมุ่งหมาย (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, 2550) โดยมีสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงอย่างควบรวมกัน 3 ประการคือ

1.1 ความครอบคลุมต่อลักษณะงาน คือ

- (1) การดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุ
- (2) การเฝ้าระวังและเตือนภัย
- (3) การจัดบริการและสวัสดิการ

1.2 ความคุ้มครองต่อผู้สูงอายุทุกคน คือ

- (1) ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน
- (2) ผู้สูงอายุอื่นในชุมชน

1.3 ความครอบคลุมต่อสิทธิผู้สูงอายุ คือ

- (1) สิทธิการมีอายุยืน
- (2) สิทธิการคุ้มครอง
- (3) สิทธิการส่งเสริม
- (4) สิทธิการมีส่วนร่วม

สำหรับกิจกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของ อผส. นั้น สทส. ได้กำหนดไว้ว่า ผู้สูงอายุอาจได้รับการดูแลช่วยเหลือ คุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิในกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

- (1) เยี่ยมเยียนดูแลทุกข์สุข
- (2) ดูแลอาหารการกิน
- (3) ดูแลเรื่องยา
- (4) ช่วยเรื่องการออกกำลังกาย
- (5) พาออกไปพบแพทย์
- (6) พาแพทย์มาตรวจรักษาที่บ้าน
- (7) พาไปร่วมงานในชุมชน
- (8) พาไปพักผ่อนนอกบ้าน
- (9) พาไปร่วมกิจกรรมทางศาสนา
- (10) ช่วยปรับสภาพที่อยู่ในบ้านให้เหมาะสม
- (11) รวมกลุ่มผู้สูงอายุทำกิจกรรม
- (12) ให้ความรู้แก่ผู้สูงอายุและครอบครัว
- (13) ให้คำปรึกษาแก่ผู้สูงอายุเมื่อเกิดปัญหา
- (14) ให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและการเข้าถึงสิทธิต่างๆ
- (15) ให้ข้อมูลบริการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ
- (16) ประสานหน่วยงานให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ
- (17) เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ

- (18) เฝ้าระวังปัญหาแก่ผู้สูงอายุ
- (19) พาไปติดต่อทำกิจธุระหรือทำแทนผู้สูงอายุ
- (20) จัดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ

ดังนั้น การศึกษานี้ได้ให้ความสำคัญกับการที่ อปท. รับรู้บทบาท เป้าหมายของการทำงาน และการให้บริการ/ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุของ อผส. ซึ่งการนำเสนอผลการศึกษาดังกล่าวเป็นประเด็นต่างๆ 3 ประเด็น ซึ่งแต่ละประเด็นมีสาระสำคัญพอสรุปดังนี้

- 6.2.1 การรับรู้บทบาทหน้าที่ของ อผส.
- 6.2.2 การรับรู้เป้าหมายการทำงานของ อผส.
- 6.2.3 การรับรู้การทำหน้าที่ให้บริการ/ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุของ อผส.

6.2.1 การรับรู้บทบาทหน้าที่ของ อผส.

สถิติจากตารางที่ 6.2.1 บ่งชี้ให้เห็นว่า โดยภาพรวมแล้ว ลักษณะงานของ อผส. ที่ อปท. รับรู้เป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดคือหน้าที่ในเรื่องของการดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุในชุมชน โดย อปท. เกือบทั้งหมดรับรู้ในหน้าที่นี้ของ อผส. (ร้อยละ 99.0) บทบาทหน้าที่ของ อผส. ที่ อปท. รับรู้รองลงมาคือ การเฝ้าระวังและเตือนภัยผู้สูงอายุ (ร้อยละ 72.6) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ (ร้อยละ 59.0) การจัดบริการและสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ (ร้อยละ 51.5) ตามลำดับ สำหรับบทบาทหน้าที่ในเรื่องประสานงานหน่วยงานรัฐกับชุมชนนั้น นับเป็นบทบาทหน้าที่ที่แทบไม่มี อปท. ใดเลยรับรู้ว่ามี อผส. มีบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ส่วนบทบาทหน้าที่อื่นที่นอกเหนือจากหน้าที่ของ อผส. ที่พบ คือ การคัดกรองผู้ป่วยโรคเรื้อรังในชุมชน ซึ่งพบว่ามี อปท. 1 แห่ง (ร้อยละ 0.2) ที่ยังมีความเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของ อผส. ด้วยเช่นกัน

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าในบรรดาบทบาทหน้าที่ของ อผส. ที่ อปท. รับรู้ซึ่งได้แก่ 1) การดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุในชุมชน 2) การเฝ้าระวังและเตือนภัยผู้สูงอายุ 3) การจัดบริการและสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ และ 4) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ นั้น พบว่าเทศบาลนครและเทศบาลเมือง เป็น อปท. ที่รับรู้บทบาทหน้าที่ดังกล่าวของ อผส. ในระดับที่สูงที่สุด รองลงมาคือเทศบาลตำบล และ อบต. ตามลำดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สทส. ควรจัดกิจกรรมหรือการสื่อสารในเรื่องบทบาทหน้าที่ของ อผส. เพิ่มเติมให้แก่ อบต.

ตารางที่ 6.2.1 ร้อยละของ อปท. ตามการรับรู้ในบทบาทการทำงานของ อผส. ในด้านต่างๆ จำแนกตามประเภทของ อปท.

การรับรู้ในบทบาทการทำงานของ อผส.	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/ เมือง	เทศบาลตำบล	อปท.
ดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุในชุมชน	99.0 (492)	100.0 (16)	98.5 (135)	99.1 (341)
เฝ้าระวังและเตือนภัยผู้สูงอายุ	72.6 (361)	75.0 (12)	73.0 (100)	72.4 (249)
จัดบริการและสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ	51.5 (256)	62.5 (10)	51.1 (70)	51.2 (176)
สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงาน	59.0 (293)	75.0 (12)	68.6 (94)	54.4 (187)
ประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐกับ ชุมชน	0.4 (2)	0.0 (0)	0.7 (1)	0.3 (1)
อื่นๆ (คัดกรองผู้ป่วยโรคเรื้อรังในชุมชน)	0.2 (1)	0.0 (0)	0.0 (0)	0.3 (1)

6.2.2 การรับรู้เป้าหมายการทำงานของ อผส.

ถึงแม้ สทส. จะกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับ อผส. ไว้อย่างชัดเจนว่าการดำเนินกิจกรรมของ อผส. จะต้องคำนึงถึงความครอบคลุมต่อสิทธิผู้สูงอายุ 4 ประการคือ 1) สิทธิการมีอายุยืน 2) สิทธิการคุ้มครอง 3) สิทธิการส่งเสริม และ 4) สิทธิการมีส่วนร่วม แต่เนื่องจากความครอบคลุมดังกล่าวมีความเป็น “นามธรรม” ซึ่งติดตาม ประเมินผล และวัดได้ยากในทางปฏิบัติ ดังนั้น สทส. จึงได้แปลงเป้าหมายการทำงานของ อผส. ไว้อย่างเป็นทางการรวมทั้งสิ้น 6 ประการ คือ 1) สุขภาพกาย 2) สุขภาพจิต 3) การให้ความรู้ 4) เศรษฐกิจ 5) สังคม 6) สภาพแวดล้อมทางกายภาพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ ซึ่งผลการศึกษาจากตารางที่ 6.2.2 แสดงว่ามากกว่าร้อยละ 90 ของ อปท. ทั้งหมดรับรู้ว่าเป็นเป้าหมายในการทำงานของ อผส. คือการดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุทางด้านสุขภาพ ซึ่งรวมทั้งสุขภาพกาย (ร้อยละ 93.8) และสุขภาพจิต (ร้อยละ 92.0) รองลงมาคือการรับรู้เกี่ยวกับเป้าหมายการทำงานของ อผส. ในเรื่องการให้ความรู้ (ร้อยละ 81.1) และการจัดสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ (ร้อยละ 77.5) ตามลำดับ สำหรับเป้าหมายการทำงานของ อผส. ในประเด็นอื่นๆ นั้น การรับรู้อยู่ในระดับที่ต่ำ เพราะ อปท. ไม่ถึงครึ่งที่ทราบว่าเป้าหมายการทำงานของ อผส. เกี่ยวข้องกับงานทางด้านสังคม (ร้อยละ 47.1) และมี อปท. เพียงร้อยละ 16 เท่านั้นที่ทราบว่าการทำงานของ อผส. มีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ผู้สูงอายุด้วย ประเด็นที่พบเพิ่มเติมจากการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ การดูแลผู้สูงอายุทางด้านวัฒนธรรมและภูมิปัญญา ซึ่งพบว่ามี อปท. 1 แห่งเข้าใจว่าเป็นเป้าหมายการทำงานของ อผส. ด้วย นอกจากนี้ยังพบว่าเทศบาลนครและเทศบาลเมืองเป็น อปท. ที่รับรู้เป้าหมายของการทำงานของ อผส. ในทุกเป้าหมายในระดับที่สูงกว่า อปท. ประเภทอื่น รองลงมาคือ เทศบาลตำบล และ อปท. ที่รับรู้เป้าหมายของ อผส. ในระดับที่น้อยที่สุดคือ อปท.

ตารางที่ 6.2.2 ร้อยละของ อปท. ตามการรับรู้เป้าหมายในการทำงานของ อผส. จำแนกตามประเภทของ อปท.

เป้าหมายในการทำงานของ อผส. เพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุในด้านต่างๆ	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/เมือง	เทศบาลตำบล	อปท.
สุขภาพกาย	93.8 (466)	93.8 (15)	91.2 (125)	94.8 (326)
สุขภาพจิต	92.0 (457)	93.8 (15)	89.8 (123)	92.7 (319)
การให้ความรู้	81.1 (403)	93.8 (15)	83.2 (114)	79.7 (274)
เศรษฐกิจ	16.1 (80)	25.0 (4)	19.7 (27)	14.2 (49)
สังคม	47.1 (234)	62.5 (10)	53.3 (73)	43.9 (151)
สภาพแวดล้อมทางกายภาพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ	77.5 (385)	81.3 (13)	85.4 (117)	74.1 (255)
อื่นๆ (วัฒนธรรมและภูมิปัญญา)	0.2 (1)	0.0 (0)	0.0 (0)	0.3 (1)

6.2.3 การรับรู้การทำหน้าที่ให้บริการ/ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุของ อผส.

เมื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ อผส. ตามประเภทของกิจกรรมที่ อผส. ได้ปฏิบัติในช่วงเวลา 6 เดือนก่อนการสำรวจ โดยสอบถาม อปท. เกี่ยวกับกิจกรรมที่ อผส. ปฏิบัติรวมทั้งสิ้น 19 กิจกรรมดังสถิติในตารางที่ 6.2.3 และการจัดอันดับกิจกรรมที่ อผส. ปฏิบัติมากที่สุดและน้อยที่สุดในตารางที่ 6.2.4 พบว่า กิจกรรมที่ทำมากที่สุด 5 อันดับแรกคือ 1) การเยี่ยมเยียนดูแลทุกข์สุข (ร้อยละ 77.8) 2) การให้ความรู้ (ร้อยละ 68.9) 3) การประสานหน่วยงานให้ความช่วยเหลือ (ร้อยละ 64.4) 4) การให้คำปรึกษาเมื่อเกิดปัญหา (ร้อยละ 63.1) และ 5) การพาไปร่วมกิจกรรมในชุมชน (ร้อยละ 59.3)

สำหรับกิจกรรมที่ อผส. ปฏิบัติน้อยที่สุด 5 อันดับในช่วงเวลา 6 เดือนก่อนการสำรวจได้แก่ 1) พาผู้สูงอายุไปพักผ่อนนอกบ้าน (ร้อยละ 17.5) 2) ช่วยปรับสภาพบ้าน รอบบ้าน หรือซ่อมบ้านให้เหมาะสมกับการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ (ร้อยละ 30.9) 3) พาแพทย์มาตรวจรักษาผู้สูงอายุที่บ้าน (ร้อยละ 32.0) 4) พาผู้สูงอายุไปพบแพทย์ (ร้อยละ 33.9) และ 5) พาผู้สูงอายุไปติดต่อหรือทำกิจธุระแทนผู้สูงอายุ (ร้อยละ 37.1) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า กิจกรรมที่ อผส. ปฏิบัติค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมอื่นส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่ต้องพาผู้สูงอายุออกนอกบ้าน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไม่สามารถทำได้บ่อยนักเพราะผู้สูงอายุจำนวนมากไม่มีปัญหาในการเคลื่อนไหว และญาติของผู้สูงอายุมักไม่สะดวกใจหรือไม่ยินดีที่จะให้ผู้สูงอายุออกนอกบ้าน ด้วยเกรงว่าผู้สูงอายุอาจได้รับอันตรายจากการหกล้ม สำหรับกิจกรรมการพาผู้สูงอายุไปพบแพทย์หรือการพาแพทย์ไปที่บ้านผู้สูงอายุมักไม่เกิดบ่อยครั้งนัก เพราะในหลายชุมชนทางโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล หรือหน่วยอนามัยในชุมชนมักมีกิจกรรมการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุอยู่แล้วโดยที่ อผส. ไม่จำเป็นต้องพาบุคลากรทางการแพทย์ไปบ้านผู้สูงอายุ นอกจากนี้ผู้สูงอายุมักมีนัดที่จะพบแพทย์ซึ่งสมาชิกในครอบครัวมักจะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว สำหรับการปรับปรุงสภาพบ้านให้เหมาะสมกับการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุก็เป็นเรื่องที่ได้ลำบาก เพราะผู้สูงอายุพักอาศัยร่วมกับสมาชิกคนอื่นๆ ซึ่งคนในบ้านอาจไม่สะดวกใจ หรือรู้สึกว่าการดังกล่าวเป็นเรื่องภายในบ้านที่คนในบ้านสามารถทำได้ ไม่ต้องการให้บุคคลภายนอกเข้าไปยุ่งเกี่ยว

นอกจากนี้ การปรับปรุงหรือซ่อมแซมบ้านก็เป็นเรื่องที่ต้องใช้ทุนทรัพย์ ซึ่งผู้สูงอายุอาจมีข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าว และชุมชนท้องถิ่นก็มักจะมีข้อจำกัดในเรื่องการหาทุนทรัพย์มาปรับปรุงหรือซ่อมแซมบ้านของผู้สูงอายุด้วย

เมื่อคำนวณจำนวนของบริการความช่วยเหลือที่ อปท. รายงานว่า ผู้สูงอายุได้รับจาก อผส. ในช่วง 6 เดือนก่อนการสำรวจดังสถิติที่นำเสนอในตารางที่ 6.2.5 พบว่า เกือบหนึ่งในห้าของ อปท. (ร้อยละ 18.8) รายงานว่า ผู้สูงอายุไม่ได้รับบริการหรือความช่วยเหลือใดๆจาก อผส. เลยในช่วงเวลา 6 เดือนก่อนการสำรวจ ทั้งนี้โดย เทศบาลนครและเทศบาลเมืองรายงานประเด็นดังกล่าวเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุด (ร้อยละ 23.1) รองลงมาคือ อบต. (ร้อยละ 21.2) ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า มีเทศบาลตำบลเพียงประมาณร้อยละ 12 เท่านั้นที่ รายงานว่าผู้สูงอายุไม่ได้รับบริการหรือความช่วยเหลือจาก อผส. ในช่วง 6 เดือนก่อนการสำรวจ ในขณะที่ ประมาณหนึ่งในห้าของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลรายงานประเด็นดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม สำหรับ อปท. ที่รายงานว่ามีผู้สูงอายุในพื้นที่ได้รับบริการหรือความช่วยเหลือจาก อผส. ในช่วง 6 เดือนก่อนการสำรวจพบว่า จำนวนเฉลี่ยของบริการหรือความช่วยเหลือที่ผู้สูงอายุได้รับจาก อผส. อยู่ที่ประมาณ 10 กิจกรรม และในทุกพื้นที่ของ อปท. ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล หรือ อบต. แทบไม่มีความแตกต่างกันของจำนวนเฉลี่ยของบริการหรือความช่วยเหลือที่ผู้สูงอายุได้รับจาก อผส. ในช่วง 6 เดือนก่อนการสำรวจ

ตารางที่ 6.2.3 ร้อยละของ อปท. ที่รายงานว่า ในช่วงเวลา 6 เดือนก่อนการสำรวจ อผส. ได้ให้บริการหรือความช่วยเหลือในด้านต่างๆแก่ผู้สูงอายุ จำแนกตามประเภทของ อปท.

	บริการ/ความช่วยเหลือที่ผู้สูงอายุได้รับในช่วง 6 เดือนก่อนการสำรวจ	ไม่ได้รับ	ได้รับ	ได้รับจาก อผส.
1	เยี่ยมเยียนดูแลทุกข์สุข	11.9	88.1 (438)	77.8 (360)
2	ดูแลอาหารการกิน	42.8	57.2 (283)	49.9 (231)
3	ดูแลเรื่องยา	37	63.0 (313)	54.7 (252)
4	ช่วยเรื่องการออกกำลังกาย	42.7	57.3 (283)	51.5 (238)
5	พาไปพบหมอ	60.2	39.8 (198)	33.9 (157)
6	พาหมอมาตรวจรักษาที่บ้าน	67.9	32.1 (159)	32.0 (147)
7	พาไปร่วมกิจกรรมในชุมชน	32.4	67.6 (336)	59.3 (274)
8	พาไปร่วมกิจกรรมทางศาสนา	36.9	63.1 (313)	53.1 (246)
9	พาไปพักผ่อนนอกบ้าน	81.5	18.5 (92)	17.5 (81)
10	พาไปติดต่อหรือทำกิจธุระแทนผู้สูงอายุ	59.8	40.2 (200)	37.1 (172)

ตารางที่ 6.2.3 (ต่อ)

	บริการ/ความช่วยเหลือที่ผู้สูงอายุได้รับในช่วง 6 เดือนก่อนการสำรวจ	ไม่ได้รับ	ได้รับ	ได้รับจาก อพส.
11	รวมกลุ่มผู้สูงอายุทำกิจกรรม	31.6	68.4 (340)	57.5 (266)
12	จัดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ	26.6	73.4 (364)	59.0 (273)
13	ให้ความรู้	23.2	76.8 (381)	68.9 (319)
14	ให้คำปรึกษาเมื่อเกิดปัญหา	32.9	67.1 (333)	63.1 (292)
15	ให้ความรู้เรื่องสิทธิและการเข้าถึงสิทธิของผู้สูงอายุ	34.4	65.6 (326)	55.9 (259)
16	ให้ข้อมูลด้านบริการที่เป็นประโยชน์	30.6	69.4 (344)	59.0 (273)
17	ประสานหน่วยงานให้ความช่วยเหลือ	23.9	76.1 (378)	64.4 (298)
18	เฝ้าระวังปัญหาที่อาจเกิดกับผู้สูงอายุ	35.6	64.4 (318)	56.1 (259)
19	ช่วยปรับสภาพบ้าน รอบบ้าน หรือซ่อมบ้านให้เหมาะกับการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ	62.4	37.6 (187)	30.9 (142)

ตารางที่ 6.2.4 บริการหรือความช่วยเหลือที่ผู้สูงอายุได้รับจาก อพส. มากที่สุดและน้อยที่สุด 5 อันดับแรก

บริการหรือความช่วยเหลือที่ผู้สูงอายุได้รับมากที่สุด	บริการหรือความช่วยเหลือที่ผู้สูงอายุได้รับน้อยที่สุด
1. เยี่ยมเยียนดูแลทุกข์สุข	1. พาไปพักผ่อนนอกบ้าน
2. ให้ความรู้	2. ช่วยปรับสภาพบ้าน รอบบ้าน หรือซ่อมบ้านให้เหมาะกับการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ
3. ประสานหน่วยงานให้ความช่วยเหลือ	3. พาหมอมาตรวจรักษาที่บ้าน
4. ให้คำปรึกษาเมื่อเกิดปัญหา	4. พาไปพบหมอ
5. พาไปร่วมกิจกรรมในชุมชน	5. พาไปติดต่อหรือทำกิจธุระแทนผู้สูงอายุ

ตารางที่ 6.2.5 จำนวนและจำนวนเฉลี่ยของบริการ/ความช่วยเหลือที่ผู้สูงอายุได้รับจาก อผส. ในช่วงเวลา 6 เดือนก่อนการสำรวจ

จำนวนบริการ/ความช่วยเหลือที่ผู้สูงอายุได้รับจาก อผส.	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/เมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
0	18.8 (87)	23.1 (3)	12.0 (15)	21.2 (69)
1-5	7.1 (33)	0.0 (0)	8.0 (10)	7.1 (23)
6-10	22.5 (104)	15.4 (2)	21.6 (27)	23.1 (75)
11-15	30.7 (142)	30.8 (4)	35.2 (44)	28.9 (94)
มากกว่า 15 ขึ้นไป	21.0 (97)	30.8 (4)	23.2 (29)	19.7 (64)
รวม	100.0 (463)	100.0 (13)	100.0 (125)	100.0 (325)
จำนวนเฉลี่ย	9.8	10.8	10.6	9.4

6.3 การประเมินผลการทำงานของ อผส.

นอกจากการศึกษาการรับรู้ของ อปท. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของ อผส. เป้าหมายการทำงานของ อผส. และการรับรู้การทำหน้าที่ให้บริการหรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุของ อผส. แล้ว การศึกษาสภาพการณ์ การติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของ อผส. ยังได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของการทำงานของ อผส. ในพื้นที่ ซึ่งโดยทั่วไป ผลสัมฤทธิ์ (Results) จากการดำเนินงานโครงการจะมี 3 ลักษณะประกอบด้วย ผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ซึ่งนำไปสู่วิธีการประเมินที่เรียกว่าการประเมินประสิทธิภาพ (Efficiency) และการประเมินประสิทธิผล (Effectiveness) ของโครงการ โดยการประเมินประสิทธิภาพครอบคลุมการประเมินผลผลิต ในขณะที่การประเมินประสิทธิผลของโครงการครอบคลุมผลลัพธ์และผลกระทบ (ศิริชัย กาญจนวาสี, 2550; และสมคิด พรหมจ้อย, 2544) แต่เนื่องจากการจัดให้มี อผส. เพิ่งจะครอบคลุมการดำเนินงานของทั้งประเทศ ดังนั้น ระยะเวลาการดำเนินงานของ อผส. ยังไม่สามารถประเมินผลในรูปของการประเมินผลกระทบได้ ดังนั้น การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ อผส. ในโครงการนี้จึงจำกัดขอบเขตไว้เพียงการติดตามและประเมินผลในส่วนของผลผลิตและผลลัพธ์เท่านั้น

สำหรับการประเมินผลผลิต (Output) ของการดำเนินงานของ อผส. เป็นการประเมินสิ่งที่ได้จากการดำเนินโครงการ เป็นการติดตามผลการดำเนินงานในรูปของการให้บริการ (Service) และผลการดำเนินงานในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ (Management) ซึ่งครอบคลุมถึงประเด็นต่างๆ 3 ประเด็นคือ 1) ความครบถ้วนและความถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงาน 2) ความครอบคลุมและเพียงพอของการให้บริการ/ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ และ 3) ความครอบคลุมในการจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุและความชัดเจนในสถิติที่ทำ

สำหรับการประเมินผลลัพธ์ (Outcome) เป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับจากผลผลิต (Output) ของการดำเนินโครงการเพื่อศึกษาว่ากลุ่มเป้าหมายมีความพึงพอใจการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้โดยกลุ่มเป้าหมายของการศึกษานี้ประกอบด้วย อปท. ในพื้นที่ที่ อผส. ปฏิบัติงาน และผู้รับบริการอันได้แก่ผู้สูงอายุและครอบครัวของผู้สูงอายุ ดังนั้น การศึกษาในบทนี้ จึงสอบถามความเห็นของ อปท. เกี่ยวกับการที่

อผส. เป็นที่ยอมรับและได้รับการสนับสนุนจากผู้สูงอายุและครอบครัว รวมทั้งความพึงพอใจโดยรวมของ อปท. ที่มีต่อการทำงานของ อผส.

ด้วยเหตุนี้ประเด็นการประเมินในบทนี้จึงประกอบด้วยสาระสำคัญรวมทั้งสิ้น 5 ประเด็น ดังนี้

- 1) ความครบถ้วนและความถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงาน
- 2) ความครอบคลุมและเพียงพอของการให้บริการ/ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ
- 3) ความครอบคลุมในการจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุและความชัดเจนในสถิติที่ทำ
- 4) การเป็นที่ยอมรับและได้รับการสนับสนุนจากผู้สูงอายุและครอบครัว
- 5) ความพึงพอใจโดยรวมต่อการทำงานของ อผส.

6.3.1 ความครบถ้วนและความถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงาน

การประเมินความครบถ้วนของการปฏิบัติงานของ อผส. ได้กำหนดระดับของผลสัมฤทธิ์ไว้ 4 ระดับคือ 1) ครบถ้วนทุกครั้งที่ทำงาน 2) ส่วนใหญ่ทำได้ครบถ้วน 3) ทำครบถ้วนระดับปานกลาง และ 4) ส่วนใหญ่ทำไม่ครบถ้วน ผลการศึกษาที่นำเสนอในตารางที่ 6.3.1 แสดงว่า ในประเด็นที่เกี่ยวกับความครบถ้วนในการปฏิบัติหน้าที่ของ อผส. นั้น โดยภาพรวมแล้ว มี อปท. ที่ตกเป็นตัวอย่างเพียงร้อยละ 8.6 เท่านั้นที่มีความเห็นว่า ส่วนใหญ่ อผส. ยังไม่สามารถทำงานได้อย่างครบถ้วน ในขณะที่ร้อยละ 45.6 ประเมินว่า อผส. สามารถทำงานได้ครบถ้วนในระดับปานกลาง และ อปท. อีกร้อยละ 36.7 ให้ความเห็นว่า อผส. ทำงานได้ครบถ้วนเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ระดับของผลสัมฤทธิ์ของการทำงานของ อผส. ในเรื่องความครบถ้วนและความถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงานมีความแปรผันตามพื้นที่ โดยพบว่า เทศบาลนครและเทศบาลเมืองประเมินว่า ส่วนใหญ่ อผส. ทำงานได้ครบถ้วนเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดคือร้อยละ 53.8 รองลงมาคือ เทศบาลตำบล (ร้อยละ 40.8) และ อปท. (ร้อยละ 34.5) ตามลำดับ

ตารางที่ 6.3.1 ความครบถ้วนในการปฏิบัติหน้าที่ของ อผส. (n=463)

ความครบถ้วนในการปฏิบัติหน้าที่	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/ เมือง	เทศบาลตำบล	อปท.
ครบถ้วนทุกครั้งที่ทำงาน	6.5 (30)	7.7 (1)	8.0 (10)	5.8 (19)
ส่วนใหญ่ทำได้ครบถ้วน	36.7 (170)	53.8 (7)	40.8 (51)	34.5 (112)
ทำครบถ้วนระดับปานกลาง	45.6 (211)	23.1 (3)	44.0 (55)	47.1 (153)
ส่วนใหญ่ทำไม่ครบถ้วน	8.6 (40)	15.4 (2)	5.6 (7)	9.5 (31)
ไม่ทราบ/ไม่ตอบ	2.6 (12)	0.0 (0)	1.6 (2)	3.1 (10)
รวม	100.0 (463)	100.0 (13)	100.0 (125)	100.0 (325)

สำหรับความเห็นของ อปท. ในประเด็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของ อผส. ได้อย่างถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงานดังที่ปรากฏในตารางที่ 6.3.2 โดยจัดระดับการประเมินเป็น 4 ระดับคือ 1) ถูกต้องทุกครั้งที่ทำงาน 2) ส่วนใหญ่ทำได้ถูกต้อง 3) ทำถูกต้องระดับปานกลาง และ 4) ส่วนใหญ่ทำไม่ถูกต้อง แสดงให้เห็นว่า

แทบไม่มี อปท. ไตเลยที่ประเมินว่า อผส. ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงาน โดยภาพรวมแล้ว ร้อยละ 46.0 ของ อปท. ประเมินว่า อผส. ปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงานระดับปานกลาง และอีกร้อยละ 42.5 ประเมินว่า อผส. ส่วนใหญ่ปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงาน ทั้งนี้โดยผลการประเมินการปฏิบัติงานของ อผส. ในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงานมีระดับต่างกัน ใน อปท. แต่ละประเภทเพราะเทศบาลนครและเทศบาลเมืองประเมินว่า อผส. ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงาน (ร้อยละ 53.8) ในระดับที่สูงกว่าเทศบาลตำบล (ร้อยละ 46.4) และ อบต. (ร้อยละ 40.6) ตามลำดับ

เป็นที่น่าสังเกตว่าความครบถ้วนในการปฏิบัติหน้าที่ของ อผส. (ตารางที่ 6.3.1) และความถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงานของ อผส. (ตารางที่ 6.3.2) แปรผันตามระดับของความเป็นเมือง เพราะพบว่ายกระดับของความเป็นเมืองสูง อผส. ก็จะมีงานได้ครบถ้วนและถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่ และเนื่องจากระดับของความเป็นเมืองมีความสัมพันธ์กับระดับการศึกษา จึงอาจเป็นไปได้ว่า อผส. ในเขตเทศบาลนครและเขตเทศบาลเมืองน่าจะมีการศึกษาสูงกว่า อผส. ในเขตชนบท ดังนั้น อผส. ในเขตเมืองขนาดใหญ่จึงน่าจะมีความรู้ ความเข้าใจ และเข้าถึงความรู้ได้มากกว่า อผส. ในเขตเมืองขนาดเล็กเช่นเทศบาลตำบลหรือเขตชนบทของ อบต. จึงส่งผลต่อความครบถ้วนและความถูกต้องของการปฏิบัติหน้าที่ตามขั้นตอนการดำเนินงาน หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าระดับการศึกษาส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานของ อผส. ในพื้นที่

ตารางที่ 6.3.2 ความถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงานในการปฏิบัติหน้าที่ (n=463)

ความถูกต้องตามขั้นตอนการดำเนินงาน	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/เมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
ถูกต้องทุกครั้งที่ทำงาน	8.6 (40)	7.7 (1)	12.0 (15)	7.4 (24)
ส่วนใหญ่ทำได้ถูกต้อง	42.5 (197)	53.8 (7)	46.4 (58)	40.6 (132)
ทำถูกต้องระดับปานกลาง	46.0 (213)	38.5 (5)	40.5 (50)	48.6 (158)
ส่วนใหญ่ทำไม่ถูกต้อง	1.3 (6)	0.0 (0)	0.8 (1)	1.5 (5)
ไม่ทราบ	1.5 (7)	0.0 (0)	0.8 (1)	1.8 (6)
รวม	100.0 (463)	100.0 (13)	100.0 (125)	100.0 (325)

6.3.2 ความครอบคลุมและเพียงพอของการให้บริการ/ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ

การประเมินการทำงานของ อผส. ในเรื่องความครอบคลุมของการให้บริการหรือความช่วยเหลือ ได้จัดระดับของการประเมินเป็น 5 ระดับคือ 1) ไม่เคยทำเลย 2) ทำได้ทั่วถึงทุกครั้งที่ทำงาน 3) ส่วนใหญ่ทำได้ทั่วถึง 4) ทำได้อย่างทั่วถึงระดับปานกลาง และ 5) ส่วนใหญ่ไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง ผลการศึกษาจากตารางที่ 6.3.3 แสดงว่า ในภาพรวมแล้ว มี อปท. เพียงหนึ่งในสามหรือร้อยละ 32.8 เท่านั้นที่รายงานว่าบริการหรือความช่วยเหลือที่ อผส. ดำเนินการมีความครอบคลุม โดยจำแนกเป็น อผส. สามารถปฏิบัติได้ทั่วถึงทุกครั้งที่ทำงาน ร้อยละ 12.3 และ อผส. ส่วนใหญ่สามารถปฏิบัติงานได้ทั่วถึง นอกจากนี้ อปท. อีกร้อยละ

32.6 เท่านั้นที่มีความเห็นว่า อผส. สามารถทำงานได้อย่างทั่วถึงในระดับปานกลาง ในขณะที่อีกเกือบหนึ่งในสามของ อปท. (ร้อยละ 30.9) เห็นว่า อผส. ส่วนใหญ่ไม่สามารถให้บริการหรือความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึง

ระดับของความครอบคลุมของการให้บริการหรือความช่วยเหลือที่ อผส. ให้แก่ผู้สูงอายุมีความแปรผันตามประเภทของ อปท. เพราะพบว่า อปท. ในเขตชนบท อันได้แก่ อบต. และอปท. ในพื้นที่เขตเมืองขนาดเล็กหรือเทศบาลตำบล เป็นพื้นที่ที่ อผส. สามารถปฏิบัติงานได้ทั่วถึงทุกครั้งที่ทำงาน และส่วนใหญ่ทำงานได้ทั่วถึงเป็นสัดส่วนที่สูงกว่า อปท. ที่มีฐานะเป็นเทศบาลนครและเทศบาลเมือง โดยร้อยละ 40.8 ของเทศบาลตำบล และร้อยละ 29.8 ของ อบต. รายงานว่า อผส. ในพื้นที่สามารถปฏิบัติงานได้ทั่วถึงทุกครั้งที่ทำงานและส่วนใหญ่ทำงานได้ทั่วถึง เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 30.8 ของ อปท. ในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่รายงานประเด็นเดียวกัน ซึ่งผลการศึกษาน่าจะสะท้อนให้เห็นว่า พื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครและเทศบาลเมือง มีขนาดใหญ่กว่าพื้นที่ของเทศบาลตำบลและ อบต. ดังนั้น ความครอบคลุมของการให้บริการหรือความช่วยเหลือที่ อผส. ให้แก่ผู้สูงอายุจึงยังไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมหรือทั่วถึงทุกครั้งที่ทำงานเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลตำบลหรือ อบต. ที่มีพื้นที่รับผิดชอบงานเล็กกว่า

ตารางที่ 6.3.3 ความครอบคลุมของการให้บริการ/ความช่วยเหลือ (n=463)

ความครอบคลุมของการให้บริการ/ความช่วยเหลือ	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/เมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
ไม่เคยทำเลย	0.6 (3)	0.0 (0)	0.0 (0)	0.9 (3)
ทำได้ทั่วถึงทุกครั้งที่ทำงาน	12.3 (57)	15.4 (2)	11.2 (14)	12.6 (41)
ส่วนใหญ่ทำได้ทั่วถึง	20.5 (95)	15.4 (2)	29.6 (37)	17.2 (56)
ทำได้อย่างทั่วถึงระดับปานกลาง	32.6 (151)	38.5 (5)	30.4 (38)	33.2 (108)
ส่วนใหญ่ไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง	30.9 (143)	30.8 (4)	25.6 (32)	32.9 (107)
ไม่ทราบ/ไม่ตอบ	3.0 (14)	0.0 (0)	3.2 (4)	3.1 (10)
รวม	100.0 (463)	100.0 (13)	100.0 (125)	100.0 (325)

ในมุมมองของ อปท. ในประเด็นของความเพียงพอของการให้บริการหรือความช่วยเหลือที่ อผส. ให้แก่ผู้สูงอายุนั้น ผลการศึกษาจากตารางที่ 6.3.4 แสดงว่า อปท. ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 40.6) เห็นว่าทำได้เพียงพอในระดับปานกลางเท่านั้น ในขณะที่ร้อยละ 27.4 มีความเห็นว่าส่วนใหญ่ทำได้เพียงพอ และประมาณหนึ่งในห้าเห็นว่าส่วนใหญ่ อผส. ยังไม่สามารถให้บริการหรือความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุได้อย่างเพียงพอ มี อปท. เพียงร้อยละ 9.4 ของ อปท. ทั้งหมดที่ตอบแบบสอบถามเท่านั้นที่มีความเห็นว่า อผส. สามารถให้บริการหรือความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุได้เพียงพอทุกครั้ง

เมื่อศึกษาความคิดเห็นของ อปท. ที่มีต่อความเพียงพอของการให้บริการหรือความช่วยเหลือที่ อผส. ให้แก่ผู้สูงอายุจำแนกตามประเภทของ อปท. พบว่า เกือบครึ่งหนึ่งของเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง (ร้อยละ 46.2) มีความเห็นว่าส่วนใหญ่ อผส. สามารถให้บริการหรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุได้อย่างเพียงพอ

ในขณะที่มีเพียงหนึ่งในสามของเทศบาลตำบล (ร้อยละ 32.8) และเพียงหนึ่งในสี่ของ อบต. (ร้อยละ 24.6) ที่มีความเห็นดังกล่าว

ประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษานี้ก็คือ เมื่อสอบถามถึงความครอบคลุมของการให้บริการหรือความช่วยเหลือที่ อผส. ให้แก่ผู้สูงอายุ อบต. ที่มีฐานะเป็นเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองมีความเห็นว่าระดับของความครอบคลุมหรือความทั่วถึงของความช่วยเหลือหรือบริการที่ อผส. ให้แก่ผู้สูงอายุยังอยู่ในระดับที่ยังไม่น่าพอใจนักเมื่อเปรียบเทียบกับเขตเทศบาลตำบลและเขต อบต. ทั้งนี้อาจเป็นเพราะพื้นที่ความรับผิดชอบของ อผส. ในเขตเมืองมีขนาดใหญ่กว่าและมีประชาชนหนาแน่นกว่าเทศบาลตำบลและ อบต. มาก แต่เมื่อพิจารณาถึงความเพียงพอของบริการหรือความช่วยเหลือที่ อผส. ให้แก่ผู้สูงอายุพบว่า เทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีความเห็นว่าประเด็นดังกล่าวนี้ อผส. ในเขตเทศบาลนครและเขตเทศบาลเมืองทำได้ดีกว่า อผส. ในเขตเทศบาลตำบล และ เขตชนบทอย่าง อบต. ซึ่งประเด็นนี้อาจเกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณที่ใช้ในการให้บริการหรือความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุซึ่งเทศบาลนครและเทศบาลเมืองอาจมีงบประมาณจัดสรรเพื่อให้การสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนและของผู้สูงอายุได้มากกว่าเทศบาลตำบลและเขตชนบทของ อบต.

ตารางที่ 6.3.4 ความเพียงพอของการให้บริการ/ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ (n=463)

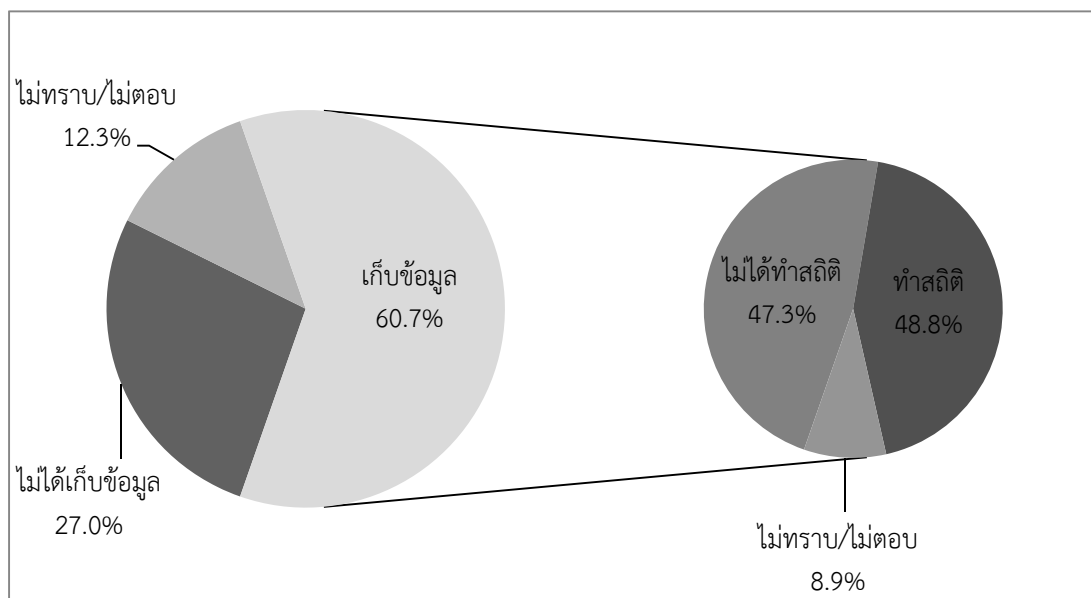
ความเพียงพอของการให้บริการ/ ความช่วยเหลือ	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/ เมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
ทำได้เพียงพอทุกครั้ง	9.4 (44)	0.0 (0)	11.2 (14)	9.2 (30)
ส่วนใหญ่ทำได้เพียงพอ	27.4(127)	46.2 (6)	32.8 (41)	24.6 (80)
ทำได้เพียงพอระดับปานกลาง	40.6(188)	30.8 (4)	32.8 (41)	44.0(143)
ส่วนใหญ่ไม่เพียงพอ	19.9 (92)	23.1 (3)	20.8 (26)	19.4 (63)
ไม่เคยทำเลย	0.6 (3)	0.0 (0)	0.8 (1)	0.6 (2)
ไม่ทราบ	1.9 (9)	0.0 (0)	1.6 (2)	2.2 (7)
รวม	100.0 (463)	100.0 (13)	100.0 (125)	100.0 (325)

6.3.3 ความครอบคลุมในการจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุและความชัดเจนในสถิติที่ทำ

การดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อการบริหารจัดการและเพื่อการพัฒนางาน มีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเป็นฐานในการกำหนดแผนงาน กิจกรรมเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นระบบ การปราศจากซึ่งข้อมูลจะส่งผลให้การดำเนินงานขาดทิศทางและมีความยากลำบากในการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานว่าประสบความสำเร็จหรือไม่ ในระดับใด ดังนั้น สทส. จึงกำหนดให้ อผส. มีภาระหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการจัดเก็บข้อมูล และการนำข้อมูลไปใช้เพื่อประโยชน์ในการวางแผนงานด้านการจัดกิจกรรม บริการ และการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ สถิติจากภาพที่ 6.3.1 บ่งชี้ว่าร้อยละ 12.3 ของ อบต. ไม่ทราบว่ามีการจัดเก็บข้อมูลและจัดทำสถิติผู้สูงอายุในรอบปีที่ผ่านมา ในขณะที่ ร้อยละ 27.0 รายงานว่า อผส. ไม่ได้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุหรือจัดทำสถิติผู้สูงอายุในรอบปีที่ผ่านมา

เมื่อศึกษาลงลึกไปถึง อปท. ที่รายงานว่ามี การเก็บรวบรวมข้อมูลผู้สูงอายุในรอบปีที่ผ่านมาซึ่งคิดเป็น ร้อยละ 60.7 ของ อปท. ที่ตกเป็นตัวอย่างทั้งหมด ผลการศึกษาพบว่า มีเพียงประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 48.8) ของ อปท. ที่มีการจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุเท่านั้นที่รายงานว่ามี การนำข้อมูลผู้สูงอายุที่มีการจัดเก็บไว้มา จัดทำเป็นสถิติ หรืออีกนัยหนึ่งคือ มีการนำข้อมูลที่จัดเก็บไว้แล้วมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการวางแผน และกำหนดกิจกรรมเพื่อ การให้บริการและการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังพบว่าเกือบครึ่งหนึ่ง ของ อปท. (ร้อยละ 47.3) ที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่ตกเป็นตัวอย่างของการศึกษาไม่ได้มีการใช้ข้อมูลเกี่ยวกับ ผู้สูงอายุในการวางแผนงานหรือกำหนดกิจกรรมการปฏิบัติงานเพื่อ การให้บริการหรือการช่วยเหลือผู้สูงอายุ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ข้อมูลที่เก็บมานั้นเป็นเพียง “ข้อมูลที่เก็บมาเพื่อโชว์ ไม่ได้เก็บมาเพื่อใช้” นั้นย่อมตีความ ได้ว่าการปฏิบัติงานของ อปท. ในพื้นที่เป็นการดำเนินงานที่เป็นการตอบสนองปัญหาหรือให้บริการเฉพาะหน้า หรือเฉพาะกรณีเท่านั้น ยังไม่ได้มีการจัดทำแผนงานการให้การดูแลที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ ของผู้สูงอายุแต่ละคนอย่างแท้จริง

ภาพที่ 6.3.1 การจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุและจัดทำสถิติผู้สูงอายุในรอบปีที่ผ่านมา (n=463)



เมื่อศึกษาคุณภาพของข้อมูลที่ อปท. จัดเก็บมาโดยใช้ดัชนีชี้วัดทางอ้อม 2 ดัชนีคือ ความครอบคลุมในการจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (ตารางที่ 6.3.5) และความชัดเจนของสถิติผู้สูงอายุ (ตารางที่ 6.3.6) ผลการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับความครอบคลุมในการจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุ ดังสถิติจากตารางที่ 6.3.5 แสดงว่า อปท. ที่มีการจัดเก็บข้อมูลเกือบครึ่ง (ร้อยละ 45.9) มีความเห็นว่า ข้อมูลที่ อปท. จัดเก็บมาสามารถ ครอบคลุมผู้สูงอายุได้ในระดับปานกลาง และ ประมาณหนึ่งในสี่มีความเห็นว่าส่วนใหญ่ไม่ครอบคลุม อย่างไรก็ตาม ประมาณหนึ่งในห้าของ อปท. ที่รายงานว่ามี การจัดเก็บข้อมูล มีความเชื่อมั่นว่าข้อมูลที่ อปท. เก็บ มานั้นส่วนใหญ่มีความครอบคลุม และ ประมาณร้อยละ 7.5 ให้ความเห็นว่า อปท. สามารถเก็บข้อมูลผู้สูงอายุ ได้ครอบคลุมทั้งหมด

ความเห็นของ อปท. เกี่ยวกับความครอบคลุมในการจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุที่ดำเนินการโดย อปท. มีความแตกต่างกันตามประเภทของ อปท. โดย อปท. ในเขตชนบท อันได้แก่ อบต. (ร้อยละ 27.1) และ อปท.

ในเขตเมืองเล็ก อันได้แก่ เทศบาลตำบล (ร้อยละ 25.9) มีความเห็นว่า ส่วนใหญ่ อผส. สามารถเก็บข้อมูลได้ครอบคลุมเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าเทศบาลนครและเทศบาลเมือง (ร้อยละ 12.5) อย่างชัดเจน ซึ่งการที่ข้อมูลผู้สูงอายุที่ อผส. เป็นผู้เก็บในเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีระดับของความครอบคลุมค่อนข้างต่ำนั้น นอกจากจะมีสาเหตุมาจากการที่พื้นที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีอาณาเขตใหญ่กว่าแล้ว การเข้าถึงผู้สูงอายุในเขตเมืองก็ทำได้ยากลำบากมากกว่า เพราะสังคมเมืองเป็นสังคมที่มีความหลากหลายและสัมพันธ์ภาพของคนในเขตเมืองมักจะเป็นการติดต่อกันอย่างเป็นทางการ หรือ มีความรู้สึกของการเป็น “คนแปลกหน้า” ต่อกัน ไม่ไว้ใจกัน ผู้สูงอายุ ลูกหลาน หรือสมาชิกในครัวเรือนจึงอาจไม่ยินยอมที่จะให้ข้อมูล เพราะเกรงจะเป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพของผู้สูงอายุและสมาชิกคนอื่นๆ ในครัวเรือน ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ได้รับการยืนยันจากข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากงานวิจัยเชิงคุณภาพของโครงการนี้ ซึ่ง อผส. ผู้นำชุมชน และผู้สูงอายุในพื้นที่ให้ข้อมูลว่า ในหลายกรณี อผส. ไม่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุได้ เพราะผู้สูงอายุและคนในบ้านไม่ไว้ใจ รวมทั้งยังไม่เชื่อมั่นว่าจะได้รับการหรือความช่วยเหลือที่มีคุณภาพ เพราะ อผส. ก็คือ ชาวบ้านธรรมดาๆ คนหนึ่งที่ไม่ได้มีความรู้ ความสามารถที่จะดูแลผู้สูงอายุได้ดีกว่าคนอื่นๆ ในชุมชน

ตารางที่ 6.3.5 ความครอบคลุมในการจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (n=281)

ความครอบคลุมในการจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุ	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/ เมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
ทำได้ครอบคลุมทั้งหมด	7.5 (21)	12.5 (1)	4.9 (4)	8.3 (16)
ส่วนใหญ่ทำได้ครอบคลุม	26.3 (74)	12.5 (1)	25.9 (21)	27.1 (52)
ครอบคลุมระดับปานกลาง	45.9 (129)	50.0 (4)	48.1 (39)	44.8 (86)
ส่วนใหญ่ไม่ครอบคลุม	20.3 (57)	25.0 (2)	21.0 (17)	19.8 (38)
รวม	100.0 (281)	100.0 (8)	100.0 (81)	100.0 (192)

เมื่อสอบถามความเห็นของ อบต. เกี่ยวกับความชัดเจนของสถิติผู้สูงอายุเพื่อใช้เป็นดัชนีชี้วัดทางอ้อมเกี่ยวกับคุณภาพของข้อมูล ผลการศึกษาจากตารางที่ 6.3.6 แสดงว่า แม้โดยภาพรวมจะพบว่า มี อบต. เพียงร้อยละ 17.1 เท่านั้นที่มีความเห็นว่าสถิติของผู้สูงอายุที่ อผส. จัดทำไว้ส่วนใหญ่ทำได้ไม่ชัดเจน แต่เมื่อศึกษาประเด็นดังกล่าวจำแนกตามประเภทของ อบต. กลับพบว่าหนึ่งในสี่ของบุคลากรในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมืองให้คำตอบว่า ส่วนใหญ่สถิติที่ อผส. จัดทำไว้ไม่มีความชัดเจน และไม่มีบุคลากรคนใดเลยของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่มีความเห็นว่าสถิติผู้สูงอายุที่ อผส. จัดทำไว้มีความชัดเจน ซึ่งต่างจากบุคลากรของเทศบาลตำบลและ อบต. ที่ร้อยละ 17.6 มีความเห็นว่าสถิติผู้สูงอายุที่ อผส. จัดทำไว้มีความชัดเจน

ตารางที่ 6.3.6 ความชัดเจนของสถิติผู้สูงอายุ (n=123)

ความชัดเจนของสถิติผู้สูงอายุ	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/ เมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
ชัดเจน	17.1 (21)	0.0 (0)	17.6 (6)	17.6 (15)
ส่วนใหญ่ชัดเจน	29.3 (36)	25.0 (1)	26.5 (9)	30.6 (26)
ชัดเจนระดับปานกลาง	35.8 (44)	50.0 (2)	44.1 (15)	31.8 (27)
ส่วนใหญ่ทำไม่ได้ไม่ชัดเจน	17.1 (21)	25.0 (1)	11.8 (4)	18.8 (16)
ไม่ทราบ	0.8 (1)	0.0 (0)	0.0 (0)	1.2 (1)
รวม	100.0 (123)	100.0 (4)	100.0 (34)	100.0 (85)

6.3.4 การเป็นที่ยอมรับและได้รับการสนับสนุนจากผู้สูงอายุและครอบครัว

การศึกษาการที่ อพส. เป็นที่ยอมรับและ อพส. ได้รับการสนับสนุนจากผู้สูงอายุและครอบครัว เป็นวิธีการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ อพส. ในรูปของการประเมินผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงการประเมินประสิทธิผล (Effectiveness) ของโครงการ เพื่อศึกษาว่ากลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้รับบริการจาก อพส. ทั้งทางตรงและทางอ้อมอันได้แก่ผู้สูงอายุและสมาชิกในครอบครัว มีความพึงพอใจในการดำเนินงานของ อพส. หรือไม่ ซึ่งการประเมินผลสัมฤทธิ์นี้ใช้การยอมรับและการให้การสนับสนุนจากผู้สูงอายุและสมาชิกในครอบครัวผู้สูงอายุเป็นดัชนีในการวัด

ผลการศึกษาจากตารางที่ 6.3.7 แสดงว่า มากกว่าครึ่งหนึ่งของ อบต. ที่ตกเป็นตัวอย่งของการศึกษา (ร้อยละ 51.6) มีความเห็นว่า อพส. ได้รับการยอมรับและสนับสนุน โดยร้อยละ 13.6 มีความเห็นว่า อพส. ได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากผู้สูงอายุและครอบครัวมากที่สุด และร้อยละ 38.0 มีความเห็นว่า อพส. ได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากผู้สูงอายุและครอบครัวค่อนข้างมาก และแทบไม่มี อบต. พื้นที่ไหนเลยที่ให้ความเห็นว่า อพส. ไม่ได้การยอมรับหรือสนับสนุนจากผู้สูงอายุและครอบครัวของผู้สูงอายุเลย

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาจำแนกตามประเภทของ อบต. ชี้แนะให้เห็นว่า ร้อยละ 30.8 ของบุคลากรของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองให้ความเห็นว่า อพส. ในพื้นที่ได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากผู้สูงอายุและครอบครัวค่อนข้างน้อย ซึ่งความเห็นดังกล่าวนี้พบเป็นสัดส่วนที่น้อยมากในเขตเทศบาลตำบล (ร้อยละ 12.8) และ อบต. (ร้อยละ 12.9) ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะรูปแบบของความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของผู้ที่พักอาศัยในเขตเมืองขนาดใหญ่ หรือในเขตเทศบาลนครเป็นความสัมพันธ์แบบไม่สนิทชิดเชื้อ ต่างจากในเขตเมืองเล็ก หรือเขตชนบทที่ผู้ที่พักอาศัยในชุมชนมักมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องเป็นเครือญาติกัน เป็นเพื่อนที่เติบโตมาด้วยกัน หรือเป็นเพื่อนบ้านที่มีความสนิทสนมคุ้นเคยกันมาเป็นเวลานาน สมาชิกของชุมชนจะมีกิจกรรมของชุมชนร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นงานบุญ หรืองานพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน จึงมีความรู้จักและคุ้นเคยกัน และ อพส. ก็คือคนในชุมชนที่มีสัมพันธ์ภาพอันดีกับสมาชิกอื่นๆในชุมชน ดังนั้น อพส. ในเขตเมืองขนาดเล็กและเขตชนบทอันได้แก่ เทศบาลตำบล และ อบต. จึงได้รับการยอมรับและการสนับสนุนจากผู้สูงอายุและสมาชิกในครอบครัวของผู้สูงอายุมากกว่า อพส. ที่ปฏิบัติงานในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมือง

ตารางที่ 6.3.7 การเป็นที่ยอมรับและได้รับการสนับสนุนจากผู้สูงอายุและครอบครัว (n=463)

การเป็นที่ยอมรับและได้รับการสนับสนุน	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/ เมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
ยอมรับและสนับสนุนมากที่สุด	13.6 (63)	38.5 (5)	13.6 (17)	12.6 (41)
ยอมรับและสนับสนุนค่อนข้างมาก	38.0 (176)	7.7 (1)	39.2 (49)	38.8 (126)
ยอมรับและสนับสนุนปานกลาง	32.6 (151)	23.1 (3)	31.2 (39)	33.5 (109)
ยอมรับและสนับสนุนค่อนข้างน้อย	13.4 (62)	30.8 (4)	12.8 (16)	12.9 (42)
ไม่ยอมรับและไม่สนับสนุนเลย	0.4 (2)	0.0 (0)	0.8 (1)	0.3 (1)
ไม่ตอบ	1.9 (9)	0.0 (0)	2.4 (3)	1.8 (6)
รวม	100.0 (463)	100.0 (13)	100.0 (125)	100.0 (325)

6.3.5 ความพึงพอใจโดยรวมต่อการทำงานของ อผส.

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการทำงานของ อผส. ในรูปของผลลัพธ์ (Outcome) อีกรูปแบบหนึ่งคือ การประเมินความพึงพอใจที่ อบต. มีต่อการทำงานของ อผส. ทั้งนี้เพราะ อบต. นับเป็นประชากรกลุ่มเป้าหมายอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความใกล้ชิดกับ อผส. เพราะ อบต. ได้รับมอบหมายภารกิจอย่างเป็นทางการจากคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในท้องถิ่น

การศึกษาความพึงพอใจของ อบต. ที่มีต่อการทำงานของ อผส. ในภาพรวมได้กำหนดระดับความพึงพอใจไว้ 5 ระดับคือ 1) พอใจมากที่สุด 2) พอใจมาก 3) พอใจระดับปานกลาง 4) พอใจน้อย และ 5) พอใจน้อยที่สุด ซึ่งผลการศึกษาจากตารางที่ 6.3.8 แสดงว่ามี อบต. เพียงร้อยละ 11.0 ของ อบต. ที่ตอบแบบสอบถามเท่านั้นที่รายงานว่าพอใจน้อยถึงพอใจน้อยที่สุดต่อการดำเนินงานของ อผส. ทั้งนี้โดย อบต. ที่พอใจต่อการปฏิบัติงานของ อผส. น้อยจนถึงน้อยที่สุดคือ เทศบาลนครและเทศบาลเมือง โดยคิดเป็นร้อยละ 23.1 (จำแนกเป็นพอใจน้อยร้อยละ 15.4 และพอใจน้อยที่สุดร้อยละ 7.7) เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 8.8 ของเทศบาลตำบล และ ร้อยละ 11.4 ของ อบต. ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาในกลุ่มที่พอใจการปฏิบัติงานของ อผส. ในระดับมากและมากที่สุด ก็ยังคงพบว่า เทศบาลนครและเทศบาลเมืองถึงร้อยละ 46.2 พอใจการปฏิบัติงานของ อผส. ในระดับพอใจมาก และพอใจมากที่สุดเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลตำบลและ อบต. ซึ่งผลการศึกษาที่น่าจะสะท้อนให้เห็นถึงระดับของความสำเร็จของการปฏิบัติงานของ อผส. ในเขตเมืองว่าไม่ได้มีแบบแผนเดียวกัน ทั้งนี้เพราะบางพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จ อผส. ก็ทำงานได้ในระดับที่ดีมาก ในขณะที่พื้นที่ที่ยังไม่ประสบความสำเร็จ อผส. ก็ได้รับความไว้วางใจหรือความพึงพอใจในระดับที่ค่อนข้างต่ำ

ตารางที่ 6.3.8 ความพึงพอใจต่อการทำงานของ อผส. (n=463)

ความพึงพอใจต่อการทำงานของ อผส.	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/ เมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
พอใจมากที่สุด	5.2 (24)	30.8 (4)	8.8 (11)	2.8 (9)
พอใจมาก	31.7 (147)	15.4 (2)	28.0 (35)	33.8 (110)
พอใจระดับปานกลาง	50.1 (232)	30.8 (4)	52.0 (65)	50.2 (163)
พอใจน้อย	6.9 (32)	15.4 (2)	6.4 (8)	6.8 (22)
พอใจน้อยที่สุด	4.1 (19)	7.7 (1)	2.4 (3)	4.6 (15)
ไม่ตอบ	1.9 (9)	0.0 (0)	2.4 (3)	1.8 (6)
รวม	100.0 (463)	100.0 (13)	100.0 (125)	100.0 (325)

6.4 บทบาทของ อบท. ในการสนับสนุนงานของ อผส.

เนื่องจาก อบท. ได้รับมอบภารกิจให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการดำเนินงาน อผส. ในพื้นที่ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่า อบท. มีบทบาท หน้าที่ หรือปฏิบัติการอย่างไรที่จะส่งผลให้การดำเนินงานของ อผส. ในพื้นที่ประสบความสำเร็จสามารถให้บริการหรือให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ดังนั้น การศึกษานี้จึงได้สอบถาม อบท. ถึงบทบาทหน้าที่ของ อบท. ในภารกิจต่างๆ รวม 8 ประเด็นคือ

- 1) ตั้งงบประมาณสนับสนุนงานของ อผส. จากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง
- 2) อำนวยความสะดวก/ให้เงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายการปฏิบัติงานของ อผส. เช่น ค่าน้ำมันรถ
- 3) ประสานหน่วยงานต่างๆ /จัดอบรมส่งเสริมความรู้ให้แก่ อผส.
- 4) เข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานต่างๆ/จัดสัมมนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ให้ อผส.
- 5) จัดให้ อผส. ศึกษาดูงาน/เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติงาน
- 6) ออกเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ/จัดประชุมเป็นระยะเพื่อติดตามการทำงานของ อผส.
- 7) จัดกิจกรรม เช่น ทอดผ้าป่า กล่องรับบริจาคเพื่อสมทบทุนเข้ากองทุน อผส. กิจกรรมตามเทศกาล
- 8) ให้คำปรึกษา แก้ไขปัญหาและแนะนำแนวทางการดำเนินงาน

ผลการศึกษาเกี่ยวกับภารกิจหรือกิจกรรมที่ อบท. รายงานว่าได้ดำเนินการจัดทำเพื่อการสนับสนุนงานของ อผส. ดังรายละเอียดในตารางที่ 6.4.1 แสดงว่า โดยภาพรวมแล้ว กิจกรรมที่ อบท. ที่ตกเป็นตัวอย่าง ดำเนินการมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่

- อันดับที่ 1 การประสานหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งการจัดอบรมส่งเสริมความรู้ให้ อผส. (ร้อยละ 38.8)
- อันดับที่ 2 การออกเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ และจัดประชุมเป็นระยะเพื่อติดตามการทำงานของ อผส. (ร้อยละ 32.0)

อันดับที่ 3 การเข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานต่างๆ และการจัดสัมมนาเพื่อการแลกเปลี่ยน
ประสบการณ์ให้แก่ อผส. (ร้อยละ 24.5)

สำหรับกิจกรรมอื่นๆ ที่เหลืออีก 5 กิจกรรม เป็นกิจกรรมที่ อปท. ดำเนินงานเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ เพราะมีการดำเนินงานเป็นสัดส่วนที่ต่ำกว่าร้อยละ 20 เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรม 2 กิจกรรม คือ 1) จัดกิจกรรม เช่น ทอดผ้าป่า กล่องรับบริจาคเพื่อสมทบทุนเข้ากองทุน อผส. กิจกรรมตามเทศกาล และ 2) การให้คำปรึกษา แก้ไขปัญหาและแนะนำแนวทางการดำเนินงานให้แก่ อผส. เป็นกิจกรรมที่แทบไม่มี อปท. ที่ตกเป็นตัวอย่างจัดให้มีเลย

เมื่อศึกษากิจกรรมที่ อปท. รายงานว่าได้ดำเนินการจัดทำเพื่อสนับสนุนงานของ อผส. โดยจำแนกตามประเภทของ อปท. พบว่า แบบแผนของกิจกรรมที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองจัดมีความแตกต่างไปจากกิจกรรมที่เทศบาลตำบลและ อบต. จัด โดยกิจกรรมที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองจัดมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ อันดับที่ 1 คือ การออกเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ และจัดประชุมเป็นระยะเพื่อติดตามการทำงานของ อผส. โดยคิดเป็นร้อยละ 43.8 อันดับที่ 2 คือ การประสานหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งการจัดอบรมส่งเสริมความรู้ให้ อผส. คิดเป็นร้อยละ 25.0 และอันดับที่ 3 คิดเป็นร้อยละ 18.8 มี 3 กิจกรรมที่มีการดำเนินงานโดยเทศบาลนครและเทศบาลเมืองด้วยสัดส่วนที่เท่ากันคือ 1) ตั้งงบประมาณสนับสนุนงานของ อผส. จากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง 2) เข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานต่างๆ/จัดสัมมนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ให้ อผส. และ 3) อำนวยความสะดวก/ให้เงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายการปฏิบัติงานของ อผส. เช่น ค่าน้ำมันรถ

สำหรับกิจกรรมที่เทศบาลตำบลและ อบต. จัดสูงสุด 3 อันดับแรกมีแบบแผนเดียวกัน แม้ว่าจะระดับจะต่างกัน ได้แก่ อันดับที่ 1 ประสานหน่วยงานต่างๆ/จัดอบรมส่งเสริมความรู้ให้แก่ อผส. อันดับที่ 2 คือ ออกเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ/จัดประชุมเป็นระยะเพื่อติดตามการทำงานของ อผส. และ อันดับที่ 3 คือ เข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานต่างๆ/จัดสัมมนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ให้ อผส. ตามลำดับ

หากเปรียบเทียบกิจกรรมที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองจัด กับกิจกรรมที่เทศบาลตำบลและ อบต. จัดทำเพื่อสนับสนุนงานของ อผส. พบประเด็นที่น่าสนใจคือ เทศบาลนครและเทศบาลเมือง ซึ่งมักจะมีรายได้ค่อนข้างมากมักจะจัดกิจกรรมที่เกี่ยวกับการให้การสนับสนุนงบประมาณหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของ อผส. อาทิเช่น การตั้งงบประมาณสนับสนุนงานของ อผส. จากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และการให้เงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายการปฏิบัติงานของ อผส. เช่น ค่าน้ำมันรถ ในขณะที่กิจกรรมที่เทศบาลตำบลและ อบต. จัดมักจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในเรื่องการประสานงาน การจัดการอบรม การออกเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ และการประชุมหรือการสัมมนาเพื่อการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เป็นต้น

ตารางที่ 6.4.1 กิจกรรมที่ อปท. รายงานว่าได้ดำเนินการจัดทำเพื่อสนับสนุนงานของ อผส.

กิจกรรม	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/ เมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
1. ตั้งงบประมาณสนับสนุนงานของ อผส. จากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง	17.1 (85)	18.8 (3)	21.2 (29)	15.4 (53)
2. อำนวยความสะดวก/ให้เงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายการปฏิบัติงานของ อผส. เช่น ค่าน้ำมันรถ	15.5 (77)	18.8 (3)	16.1 (22)	15.1 (52)
3. ประสานหน่วยงานต่างๆ /จัดอบรม ส่งเสริมความรู้ให้แก่ อผส.	38.8 (193)	25.0 (4)	44.5 (61)	37.2 (128)
4. เข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานต่างๆ/จัดสัมมนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ให้ อผส.	24.5 (122)	18.8 (3)	30.7 (42)	22.4 (77)
5. จัดให้ อผส. ศึกษาดูงาน/เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติงาน	12.5 (62)	12.5 (2)	14.6 (20)	11.6 (40)
6. ออกเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ/จัดประชุมเป็นระยะเพื่อติดตามการทำงานของ อผส.	32.0 (159)	43.8 (7)	38.0 (52)	29.1 (100)
7. จัดกิจกรรม เช่น ทอดผ้าป่า, กล่องรับบริจาคเพื่อสมทบทุนเข้ากองทุน อผส. , กิจกรรมตามเทศกาล	1.0 (5)	0.0 (0)	2.2 (3)	0.6 (2)
8. ให้คำปรึกษา แก้ไขปัญหาและแนะนำแนวทางการดำเนินงาน	0.64 (3)	6.3 (1)	0.7 (1)	0.3 (1)

นอกจากการให้ อปท. ประเมินการดำเนินงานของ อผส. ในฐานะที่ อปท. เป็นองค์กรที่ตั้งอยู่ในชุมชนที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่แล้ว การศึกษานี้ยังขอให้ อปท. ประเมินตนเองว่า อปท. ได้ให้การยอมรับและสนับสนุนการทำงานของ อผส. มาก-น้อยเพียงใด ดังสถิติที่แสดงไว้ในตารางที่ 6.4.2 พบว่า แทบไม่มี อปท. ใดเลยที่ไม่ยอมรับและไม่สนับสนุนการทำงานของ อผส. และมีไม่ถึงร้อยละ 10 ที่รายงานว่ายอมรับและสนับสนุน อผส. ค่อนข้างน้อย ซึ่งเมื่อศึกษาการให้การยอมรับและสนับสนุนการทำงานของ อผส. จำแนกตามประเภทของ อปท. พบว่า อบต. เป็นพื้นที่ที่ยอมรับและสนับสนุนการทำงานของ อผส. ค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 10.5) เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลนครและเทศบาลเมือง (ร้อยละ 7.7) และเทศบาลตำบล (ร้อยละ 7.2) ตามลำดับ สำหรับ อปท. ที่รายงานว่าให้การยอมรับและสนับสนุนการทำงานของ อผส. มากที่สุด คือ เทศบาลนครและเทศบาลเมือง (ร้อยละ 46.2) รองลงมาคือ เทศบาลตำบล (ร้อยละ 32.0) และ อบต. (ร้อยละ 22.5) ตามลำดับ

ตารางที่ 6.4.2 การประเมินตนเองของ อปท. ว่าได้ให้การยอมรับและสนับสนุนการทำงานของ อผส. มาก-น้อยเพียงใด

การให้การยอมรับและการสนับสนุนแก่ อผส.	รวม	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		เทศบาลนคร/ เมือง	เทศบาลตำบล	อปท.
ยอมรับและสนับสนุนมากที่สุด	25.7 (119)	46.2 (6)	32.0 (40)	22.5 (73)
ยอมรับและสนับสนุนค่อนข้างมาก	36.5 (169)	30.8 (4)	34.4 (43)	37.5 (122)
ยอมรับและสนับสนุนปานกลาง	25.3 (117)	15.4 (2)	22.4 (28)	26.8 (87)
ยอมรับและสนับสนุนค่อนข้างน้อย	9.5 (44)	7.7 (1)	7.2 (9)	10.5 (34)
ไม่ยอมรับและไม่สนับสนุนเลย	1.1 (5)	0.0 (0)	1.6 (2)	0.9 (3)
ไม่ตอบ	1.9 (9)	0.0 (0)	2.4 (3)	1.8 (6)
รวม	100.0 (463)	100.0 (13)	100.0 (125)	100.0 (325)

6.5 ความเห็นของ อปท. ต่อปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยอุปสรรคในการทำงานของ อผส.

การศึกษานี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยที่จะมีผลต่อการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนของ อผส. ต่อไปในอนาคต จึงได้สอบถามบุคลากรของ อปท. เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของ อผส. ผลการศึกษาดังสถิติที่นำเสนอในภาพที่ 6.5.1 และภาพที่ 6.5.2 แสดงให้เห็นว่า อปท. ที่ตกเป็นตัวอย่างไม่ได้ระบุปัจจัยต่างๆ หลายปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนในการทำงานของ อผส. และเมื่อจัดหมวดหมู่ของปัจจัยต่างๆ ทั้งที่เป็นปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของ อผส. พบว่า คำตอบที่ได้จากปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคมีลักษณะเหมือนการมองเหรียญคนละด้าน ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วปัจจัยเหล่านั้นก็คือปัจจัยเดียวกัน แต่สามารถส่งผลกระทบได้ในทิศทางที่ตรงกันข้าม

สำหรับปัจจัยที่ อปท. ระบุว่าเป็นปัจจัยส่งเสริมการทำงานของ อผส. หากเรียงลำดับตามสัดส่วนที่ทาง อปท. รายงานมาจะพบว่า ปัจจัยที่มีการรายงานมากที่สุด 5 อันดับแรกคือ

- อันดับที่ 1 การมีงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติงานของ อผส. (ร้อยละ 46.5)
- อันดับที่ 2 อผส. ต้องเป็นผู้มีจิตสาธารณะ เสียสละ (ร้อยละ 34.8)
- อันดับที่ 3 การอบรม จัดสัมมนาเพื่อพัฒนาศักยภาพของ อผส. (ร้อยละ 34.5)
- อันดับที่ 4 การมีค่าตอบแทนและสวัสดิการต่างๆ ให้แก่ อผส. (ร้อยละ 30.2)
- อันดับที่ 5 การได้รับความร่วมมือจากผู้สูงอายุและคนในชุมชน (ร้อยละ 13.2)

ปัจจัยที่ อปท. ระบุว่าเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของ อผส. ที่มีการรายงานมากที่สุด 5 อันดับแรกคือ

- อันดับที่ 1 งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนไม่ต่อเนื่องและไม่เพียงพอ (ร้อยละ 40.9)
- อันดับที่ 2 ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิ่งอำนวยความสะดวกไม่ต่อเนื่องและไม่เพียงพอ (ร้อยละ 21.3)

อันดับที่ 3 สัดส่วนของ อผส. ในพื้นที่มีน้อยกว่าจำนวนผู้สูงอายุทำให้ดูแลได้ไม่ครอบคลุมทั่วถึง (ร้อยละ 21.0)

อันดับที่ 4 ขาดการส่งเสริมและพัฒนาความรู้และศักยภาพของ อผส. (ร้อยละ 18.9)

อันดับที่ 5 นโยบายขาดความต่อเนื่องและไม่มีหน่วยงานกำกับ และประเมินผลการปฏิบัติงาน (ร้อยละ 18.6)

หากศึกษาและจัดหมวดหมู่ของคำตอบทั้งที่เป็นปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของ อผส. โดยภาพรวมแล้ว สามารถจำแนกหมวดหมู่ของปัจจัยได้เป็น 3 หมวด ภายใต้อักษรย่อที่เรียกว่า “3M’s” ซึ่งประกอบด้วยคำสำคัญ 3 คำ คือ Man, Money และ Management ซึ่งแต่ละหมวดประกอบด้วย ปัจจัยทั้งที่เป็นปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของ อผส. ดังนี้

หมวดที่ 1 Man ประกอบด้วยปัจจัยที่ อปท. ระบุไว้ทั้งในจำนวนคน และในเชิงคุณภาพของคนที่จะเป็น อผส. ดังนี้

1. สัดส่วนของ อผส. ในพื้นที่น้อยกว่าผู้สูงอายุ
2. จำนวน อผส. มีเพียงพอต่อการดูแลผู้สูงอายุ
3. อผส. มีความเสียสละ มีจิตอาสา
4. อผส. ขาดความเป็นจิตอาสา ขาดความเสียสละ
5. ขาดการส่งเสริมพัฒนาความรู้และศักยภาพของ อผส.
6. ผู้สูงอายุและคนในชุมชนให้ความร่วมมือ
7. ผู้สูงอายุและบุคคลในครอบครัวมีความรู้

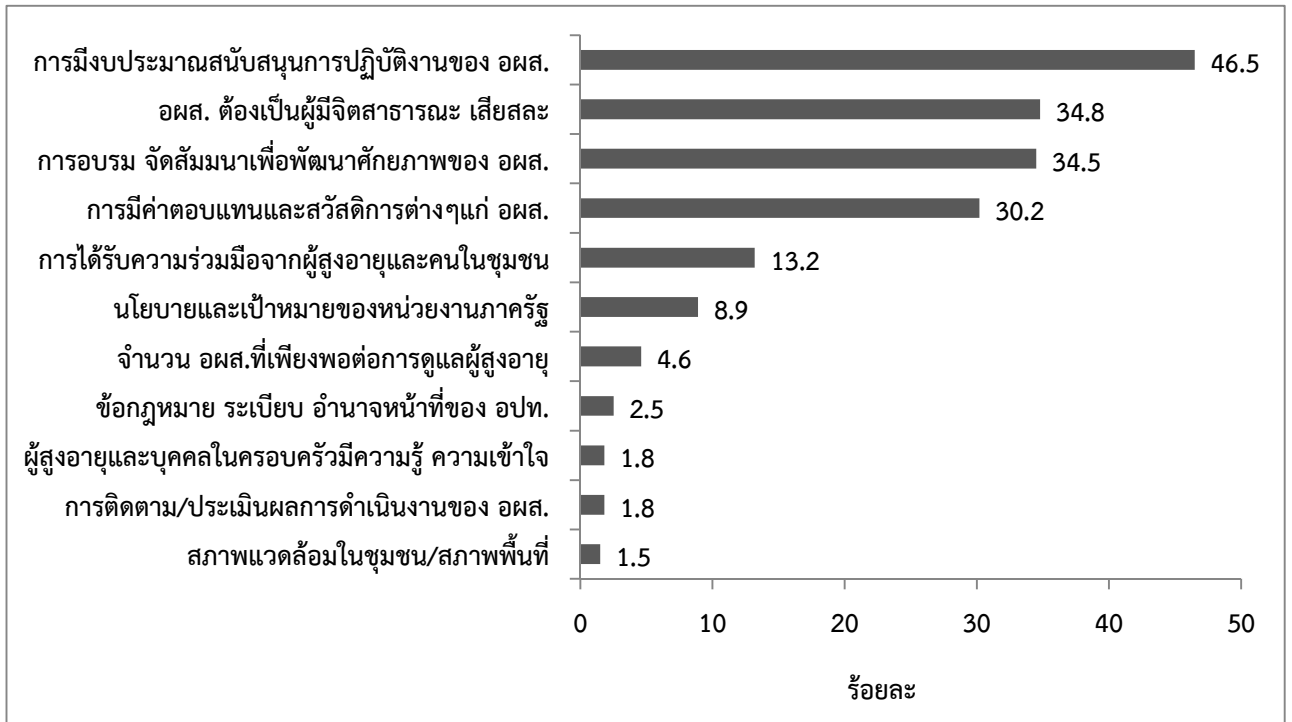
หมวดที่ 2 Money มีปัจจัยที่ อปท. ระบุไว้เกี่ยวกับเรื่องงบประมาณ การเงิน ทั้งที่เป็นปัจจัยส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของ อผส. ดังนี้

1. มีงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติงานของ อผส.
2. งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนไม่ต่อเนื่องและไม่เพียงพอ
3. มีค่าตอบแทนหรือสวัสดิการต่างๆ ให้ อผส.
4. ไม่มีค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิ่งอำนวยความสะดวก

หมวดที่ 3 Management ประกอบด้วยปัจจัยทั้งที่เป็นปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการดังนี้

1. อปท. และรัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการ อผส.
2. นโยบายไม่ต่อเนื่อง ไม่มีหน่วยงานกำกับ
3. ข้อกฎหมาย ระเบียบ การกำหนดอำนาจ
4. ข้อระเบียบ กฎหมาย บทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานของ อผส. ไม่ชัดเจน และซ้ำซ้อนกับ อสม.
5. มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ อผส.
6. ขาดการประชาสัมพันธ์ทำให้ผู้สูงอายุและชุมชนขาดความเชื่อมั่นและความร่วมมือ

ภาพที่ 6.5.1 ปัจจัยส่งเสริมการทำงานของ อผส.



ภาพที่ 6.5.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของ อผส.

