

การนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

The policy implementation of cash allowance for the elderly

บุญมี โทท่า, ภัคดี โพธิ์สิงห์*, ชญานิน กฤติยะโชติ**

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

บทคัดย่อ

บทความนี้มีความมุ่งหมาย เพื่อนำเสนอกระบวนการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ โดยยึดตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์และแวน ฮอร์นที่ชื่อตัวแบบว่า “A model of the Policy Implementation Process” ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรทั้งสิ้น 6 ตัวแปร ประกอบด้วย 1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ได้แก่ ลักษณะนโยบายที่มีแนวทางของวัตถุประสงค์ชัดเจน เฉพาะเจาะจง และสอดคล้องกับความเป็นจริง 2. ทรัพยากร ได้แก่ จำนวนบุคลากร ระยะเวลาในการดำเนินงาน และงบประมาณที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีอย่างเพียงพอและเหมาะสม 3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ความสามารถในการสื่อข้อความได้ชัดเจน ถูกต้อง ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจในทิศทางที่ตรงกัน 4. ลักษณะขององค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ลักษณะของหน่วยงานที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายปฏิบัติ 5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง หมายถึง การที่กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน หรือบุคคลสำคัญในท้องถิ่น เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย โดยแสดงออกด้วยการสนับสนุน หรือคัดค้านนโยบายในสภาวะช่วงเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองนั้น 6. ทศนคติของผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง แนวความคิด ความรู้สึก และพฤติกรรมของบุคคลที่มีต่อนโยบายเบี้ยยังชีพ ซึ่งกระบวนการดังกล่าว เมื่อวิเคราะห์แล้วสามารถนำไปสู่ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์คือคุณภาพชีวิตและการดำรงอยู่ในชุมชนของผู้สูงวัยอย่างเหมาะสม

คำสำคัญ: เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ABSTRACT

This article aims to present the process of the policy implementation of cash allowance for the elderly by adhering to the theoretical model, the policy implementation of Van Meter and van Horn model of the policy implementation process, consists of six variables: 1. Policy standards and objectives, policies with clear are specific, and objective policy objectives. 2. Resources include the number of personnel, operating hours, and operating budgets that are adequate and appropriate. 3. The policy implementation activities include the ability to communicate clearly and accurately, enabling the operator to have a clear understanding of the direction. 4. The nature of the organization to implement the policy is the nature of the agency that affects the organization. 5. Economic conditions, Social and political is a group of people, people or local people agree or disagrees who showing

*ที่ปรึกษาหลัก

**ที่ปรึกษาร่วม

support or oppose policies in economic conditions. 6. The attitude of the worker means the concept, feeling and behavior of the person towards the allowance policy. This process, when analyzed, can lead to the effect of implementing the policy, namely the success and failure of the elderly living allowance policy to pursue the objectives of quality of life and the existence in the community of the elderly.

บทนำ

การจัดตั้งโครงการกองทุนส่งเสริมกิจการผู้สูงอายุได้ถูกตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2527 โดยกรมประชาสงเคราะห์ โดยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการคือ 1. ส่งเสริมการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับผู้สูงอายุ 2. การจัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมเพื่อให้บริการต่างๆ แก่ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับครอบครัว 3. การสมทบเป็นค่าใช้จ่ายก่อสร้างสถานสงเคราะห์เพื่อให้การอุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่ไม่มีบุตรหลานอุปการะเลี้ยงดู และ 4. ดำเนินการจัดกิจกรรมอื่นๆ ที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมอบหมายให้ดำเนินการ ผลการดำเนินการของกองทุนส่งเสริมกิจการผู้สูงอายุพบว่า มีกิจกรรมค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถที่จะกระจายบริการให้ครอบคลุมกับผู้สูงอายุในชุมชนได้เท่าที่ควร กรมประชาสงเคราะห์จึงพิจารณาที่จะให้กองทุนฯ นั้นเอื้อประโยชน์สำหรับผู้สูงอายุที่ประสบกับปัญหาและช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างเหมาะสม ประธานสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ ได้ขอให้รัฐบาลมีนโยบายให้สวัสดิการผู้สูงอายุยากจนหรือถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ในลักษณะเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพรายเดือนเป็นรายๆ ไป รายละ 200 บาท โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มกราคม ปี พ.ศ. 2535 และได้มีการมอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินโครงการการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ในปีงบประมาณ 2536-2540 โดยผ่านกลไกของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านจำนวน 62,373 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 3-5 คน (ระพีพรธณ คำหอม; และคนอื่นๆ. 2547: 34)

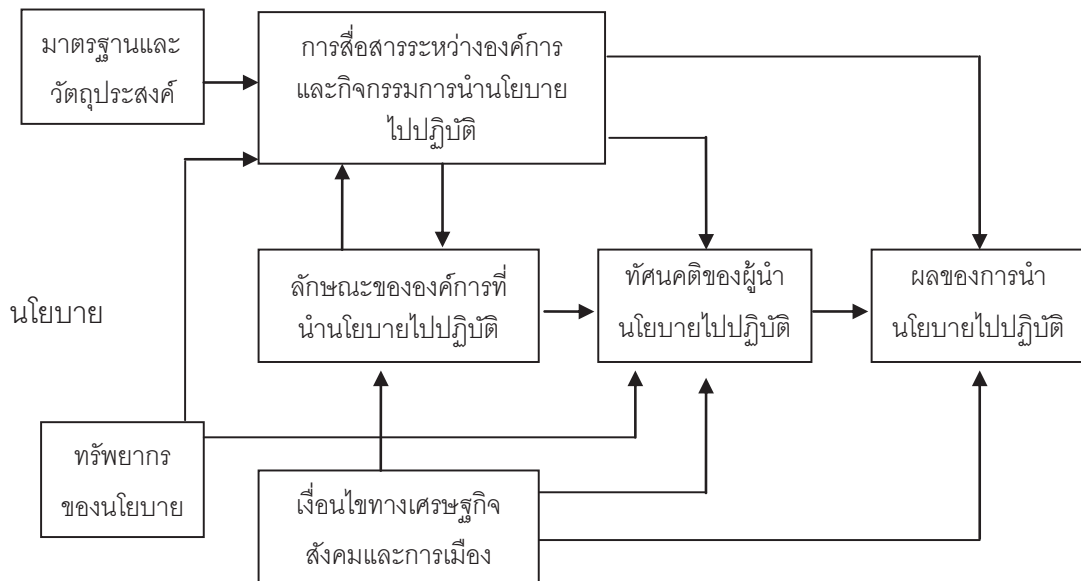
ในปี พ.ศ. 2536 เมื่อกรมประชาสงเคราะห์ได้มาร่วมอยู่กับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมประชาสงเคราะห์ที่ได้โอนงานบริการเบี้ยยังชีพไปให้กรมแรงงานและสวัสดิการเป็นผู้ดูแลและดำเนินงานแทน ประกอบกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 78 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 และส่งผลให้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2542” ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2542 กรมประชาสงเคราะห์ต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานครดำเนินการ ระยะแรกของการถ่ายโอน (ปี พ.ศ. 2545) ให้กรมประชาสงเคราะห์ใช้วิธีการเบิกจ่ายแทนกันให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน ในระหว่างที่มีการถ่ายโอนภารกิจนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ภายใต้กรอบระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม ปี พ.ศ. 2542 จึงได้มีการปรับกรมประชาสงเคราะห์ครั้งใหญ่ตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ไปสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ปี พ.ศ. 2545 ในปี พ.ศ. 2546 งบประมาณเบี้ยยังชีพอยู่ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ใช้ระเบียบเดิมของกรมประชาสงเคราะห์ โดยให้มีการประสานงานกับสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดไปก่อน แต่คงใช้ระเบียบเดิมของกรมประชาสงเคราะห์ ปี พ.ศ. 2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ปี พ.ศ. 2545 เช่นเดิม และจนถึงปัจจุบันหน่วยงานที่รับผิดชอบคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร

จากช่วงระยะเวลาที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นได้ว่า แนวนโยบายด้านการสงเคราะห์จัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้มีการเปลี่ยนผ่านมาหลายยุคหลายสมัยรัฐบาลและหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ประกอบด้วยระเบียบข้อบังคับที่มีการปรับแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้มีผลสะท้อนกลับในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อคุณภาพชีวิตและการดำรงอยู่ในชุมชนสังคมของผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากข้อมูลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทยปี 2558-2573 จะเห็นว่าภาพรวมประเทศไทยอยู่ในสถานการณ์ “สังคมสูงวัย” (aged society) และในอีก 10 ปี ข้างหน้าจะเริ่มเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (completed aged society) (สำนักปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 2557: 3) ซึ่งกลุ่มผู้สูงวัยจะกลายเป็นกลุ่มสังคมเป้าหมายที่ขยายเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ ดังนั้น ในกระบวนการดูแลสงเคราะห์ผู้สูงวัยซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและมีบทบาทสำคัญต่อการดำรงอยู่ของสถาบันสังคมที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เนื่องจากสภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวย ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ ไม่มีเงินเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันซึ่งส่งผลต่อคุณภาพชีวิตและการดำรงอยู่ในชุมชนของผู้สูงอายุโดยตรง

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่ไหนเพียงใด (Williams 1971, 1975 ; Van meter and Van Horn, 1997) (อ้างในวรเดช จันทรศร 2559: 25) ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการเน้นที่การแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process) เพื่อที่จะสามารถพัฒนาเป็นแนวทางและกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ ซึ่งสอดคล้องกับภักดี โพธิ์สิงห์ (2554: 40) ที่ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการนำนโยบายพื้นฐานทั่วไป กฎหมาย คำสั่งของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือคำพิพากษาของศาลไปดำเนินการ การกระทำหรือปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลตามที่ระบุไว้ในนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้ ในการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้มีตัวแบบที่นำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะมีหลายตัวแบบทางทฤษฎีที่นักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ศึกษาค้นคว้าและพัฒนาขึ้น แต่ในการศึกษาการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัตินี้ ผู้ศึกษามีความสนใจและได้ใช้ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์นที่เจ้าตัวได้พัฒนาขึ้นเพื่อต้องการที่จะอธิบายถึงสิ่งที่เรียกว่า “สมรรถนะของโครงการ” (performance) และวินิจฉัยกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อต้องการแสวงหารูปแบบแนวคิดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเสนอตัวแบบที่สามารถใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติที่อยู่ภายใต้กรอบขององค์การใดองค์การหนึ่ง หรือภายใต้กรอบของความสัมพันธ์ระหว่างหลายๆ องค์การ ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการต่างๆ ที่เกิดขึ้นและเป็นไปว่ามีลักษณะเช่นไร และเพื่อสร้างความเข้าใจเชิงทฤษฎีและการประยุกต์ใช้ ผู้ศึกษาจึงใช้ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น ในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ดังต่อไปนี้

ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น

แวน มิเตอร์และแวน ฮอร์นตั้ง ชื่อตัวแบบว่า “A model of the Policy Implementation Process” ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแปรทั้งหมด 6 ตัวแปร คือ 1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Standards and Objectives) 2. ทรัพยากร (Policy Resources) 3. การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Inter-organizational Communication and Enforcement Activities) 4. ลักษณะขององค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Characteristics of the Implementation Agencies) 5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Economic, Social, and Political Conditions) 6. ทิศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (The Disposition of Implementers) ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพประกอบ 1 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น

ที่มา: Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975. February). The Policy Implementation Process: A conceptual Framework. Administration and Society. 6(4): 463.

ตัวแปรในตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้ (Van Meter & Van Horn. 1975: 462-484)

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Standards and Objectives) แวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น ให้ความสำคัญต่อมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบายเป็นอย่างมาก เพราะเป็นปัจจัยที่ใช้ในการวิเคราะห์และการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น โดยให้ความคิดเห็นว่า ความคลุมเครือและความขัดแย้งกันเองของมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบายมีผลกระทบต่อเป้าหมายเป็นอย่างมาก ในส่วนของนโยบายเบี่ยงชีฟสำหรับผู้สูงอายุ ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้ว่าเพื่อส่งเสริมผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ให้สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถใช้ชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณค่าภายในชุมชนได้อย่างมีความสุข และมีมาตรฐานของนโยบายเป็นการระบุรายละเอียดว่าจะให้เป้าหมายในนโยบายนั้นได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างไร โดยทั่วไปมาตรฐานจะถูกบรรจุไว้ในกฎหมายและกฎระเบียบของแผนงาน ซึ่งในที่นี้ได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าทั้งมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ส่งเสริมผู้สูงอายุในเรื่องของรายได้เป็นการเฉพาะ โดยมีเป้าหมายคือคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและสามารถใช้ชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณค่าในชุมชนอย่างมีความสุข ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวเป็นการวัดในเรื่องของคุณภาพชีวิตและคุณค่า ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม มีความหมายที่กว้าง องค์การยูเนสโก (UNESCO, 1993) ได้นิยามถึงคุณภาพชีวิตว่าเป็นระดับความเป็นอยู่ที่ดีของสังคม และระดับความพึงพอใจในความต้องการส่วนหนึ่งของมนุษย์ ดังนั้นคุณภาพชีวิตจึงเป็นระดับของการมีชีวิตที่ดี มีความสุข ความพึงพอใจในชีวิตและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ในการดำเนินชีวิตของผู้สูงวัยในสังคม จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการแยกแยะให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายเป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนเป็นกรอบกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานต่างๆ และวัตถุประสงค์ยังเป็นส่วน

ขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้นอีกด้วย เพราะเมื่อมีความชัดเจนก็ย่อมทำให้เกิดความเข้าใจแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดความง่ายในกระบวนการและสามารถที่จะพลิกแพลงปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงของแต่ละบริบทชุมชนได้เมื่อนำนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติ

2. ทรัพยากร (Policy Resources)

นอกจากวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายที่กำหนดในตัวแบบให้เห็นความสำคัญอย่างชัดเจนแล้ว ยังต้องมีทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรในที่นี้หมายถึง ทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้ต่างๆ และงบประมาณ ซึ่งเป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังรวมถึงความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณอีกด้วย เพราะบางครั้งมีงบประมาณเพียงพอ แต่กลับประสบปัญหาความล่าช้าในการเบิกจ่าย ไม่สามารถนำงบประมาณออกมาใช้ได้ทันทั่วถึง เป็นผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ครอบคลุม มีความพร้อมในการให้บริการและใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายที่สุด โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงการคลัง ซึ่งมีช่องทางในการเบิกจ่ายตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 โดยให้จ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพหรือผู้สูงอายุ หรือจ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น เมื่อพิจารณาในเรื่องความพร้อมด้านทรัพยากรของนโยบายแล้วถือได้ว่าเป็นนโยบายที่มีทรัพยากรพร้อมที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลได้ซึ่งสอดคล้องกับ เอดเวิร์ด (G.C. Edward. 1980: 51) กล่าวว่า นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งทางด้านการเงิน และกำลังคนอย่างเต็มที่ มิฉะนั้นนโยบายนั้นจะปรากฏอยู่บนหน้ากระดาษเท่านั้นเอง

3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Inter-organizational Communication and Enforcement Activities)

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดประสิทธิผล สิ่งสำคัญอีกตัวหนึ่งคือการสื่อสารที่แม่นยำจะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติงาน การสื่อสารภายในและภายนอกองค์กรเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน ซึ่งผู้ติดต่อสื่อสารอาจผิดพลาดได้ไม่ว่าจะตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วประสบความสำเร็จนั้นจำเป็นต้องมีกลไกและวิธีการเพื่อให้ผู้บังคับบัญชา (superiors) และผู้ใต้บังคับบัญชา (subordinates) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยวิธีการที่สอดคล้องกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ สามารถสื่อสารได้ทั้งแบบบนสู่ล่าง (Top to Down) หรือแบบล่างสู่บน (Down to Top)

นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้รับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลาหลายปี ถือว่าเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ยิ่งในปัจจุบันช่องทางการสื่อสารนั้นมากมายหลายรูปแบบทั้งแบบวิทยุกระจายเสียง ป้ายประกาศ หรือพัฒนาชุมชนลงพื้นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโซเชียลมีเดียชนิดต่างๆ ที่สามารถปรับข้อมูลอยู่ตลอดเวลาและสามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วทันทั่วถึง ทำให้การติดต่อสื่อสารหรือการที่จะนำกิจกรรมต่างๆ ไปใช้ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลนั้นเป็นไปได้โดยง่าย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ วรเดช จันทรศร (2559: 123) ว่า การสื่อสารที่สร้างให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความชัดเจน (clarity) ความเที่ยงตรง (accuracy) และสม่ำเสมอ (consistency) ในระหว่างกระบวนการสื่อสาร

4. ลักษณะขององค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มีปัจจัยหลายประการอันมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ความสามารถและจำนวนบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ ระดับของการควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานต่างๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบและกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน เช่น การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ความสำคัญของหน่วยงาน ระดับของการสื่อสารแบบเปิด ได้แก่ โครงการติดต่อสื่อสารทั้งในระดับแนวนอน และระดับแนวตั้ง การมีอิสระในการติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์การ การเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้กำหนดนโยบายกับการบังคับใช้ให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่ง ชูยามิน กฤติยะโชติ (2558: 41) ได้ศึกษาว่า บุคคลในกลุ่มซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ควบคุมหรือประสานงานกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกิจของกลุ่ม โดยบุคคลที่ถูกเลือกหรือได้รับการแต่งตั้งให้นำกลุ่มและมีอิทธิพลต่อกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มเพื่อการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มและเพื่อทำหน้าที่หัวหน้าของกลุ่ม

ในส่วนของนโยบายเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุนับตั้งแต่มีนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล ภารกิจเรื่องนี้จึงถูกถ่ายโอนไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรที่มีลักษณะกระจายครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย มีความรู้และความเข้าใจในภารกิจเป็นอย่างดีในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของฉวีวรรณ ไร่โส (2554: 150) ได้ศึกษาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเบี่ยงชีฟสำหรับผู้สูงอายุในจังหวัดนครสวรรค์ ว่า ในด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการติดต่อประสานงานทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน การติดต่อกับประชาคมหมู่บ้านและติดต่อกับผู้สูงอายุและประชาชนในพื้นที่โดยตรงเพื่อการของความร่วมมือและแจ้งข้อมูลข่าวสาร ประชาสัมพันธ์ข้อมูลด้านเบี่ยงชีฟให้ทราบถึงระเบียบการ และเพื่อรับทราบความต้องการของประชาชน ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้รับผิดชอบเบี่ยงชีฟเสนอความคิดเห็นอย่างเต็มที่ มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชามอบหมายงานให้บุคลากรรับผิดชอบ บุคลากรเป็นผู้ปฏิบัติงานจะรับทราบถึงสภาพปัญหาจึงนำมาเสนอแนวทางแก้ไข ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการทำงาน เมื่อผู้บังคับบัญชารับฟังความคิดเห็นจึงร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งในส่วนของปัญหานั้นเป็นปัญหาที่เกิดจากภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายต้องกระจายความรับผิดชอบ ดูแลสุขทุกข์ของประชาชนในท้องถิ่นหลายๆ เรื่อง จำนวนบุคลากรอาจไม่เพียงพอต่อการทำภารกิจได้อย่างทั่วถึง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของศิริพร เจียวไสว (2550: 58) ได้ศึกษาการนำนโยบายเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลวังยาง จังหวัดสุพรรณบุรี ว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นมีภาระงานมาก แต่มีจำนวนบุคลากรน้อย และงบประมาณที่จำกัด ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานเกิดอุปสรรค ถึงแม้ว่าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะให้ความสำคัญต่อโครงการฯ และร่วมมือผลักดันให้โครงการประสบผลสำเร็จเพียงใด โครงการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (เบี่ยงชีฟ) สำหรับผู้สูงอายุก็ยังไม่สามารถเอื้อประโยชน์ให้ผู้สูงอายุได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึงอย่างแท้จริง

แต่ถึงกระนั้นเหตุผลและสภาพปัญหาดังกล่าว วรเดช จันทรร (2559: 45) กล่าวว่าในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติหน่วยงานรัฐในระบบราชการมีความสำคัญมากเพราะมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือการปราศจากคู่แข่งที่หลากหลาย และปัญหาการขาดทุนไม่ได้เป็นปัญหามาก เพราะมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือการปราศจากคู่แข่งที่หลากหลาย และปัญหาการขาดทุนไม่ได้เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยราชการเหมือนกับหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐ นอกเหนือจากอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ยากจะควบคุมได้และแนวโน้มของหน่วยงานของรัฐที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่องค์การของตนเองแล้ว ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยงานราชการด้วยกันเองก็เป็นปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ต้องอาศัยความ

ร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงานนโยบายนั้น มักจะมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ เพราะถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายเพียงใด แต่แนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งในวิธีบรรลุเป้าหมายก็มีมากเนื่องจากทัศนภาพ ผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์หลักของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2549: 424) ว่า การวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กรย่อมมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยที่นักวิเคราะห์นโยบายไม่อาจจะมองข้ามเรื่องพฤติกรรมองค์กรไปได้ ไม่ว่าในกรณีใด เมื่อต้องพิจารณากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Economic, Social, and Political Conditions)

เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นเงื่อนไขและปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญมีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายสาธารณะ รวมทั้งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรอีกด้วย แวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น ซึ่งเป็นเจ้าของแนวคิดของตัวแบบนี้ได้ตั้งคำถามเพื่อชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังต่อไปนี้ว่า ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในพื้นที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นๆ เพียงพอสำหรับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ สถานะทางเศรษฐกิจ และสังคมส่งผลกระทบต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ ความเห็นของประชาชนที่มีต่อนโยบายเป็นอย่างไรบ้าง ผู้นำต่างๆ เห็นด้วย หรือคัดค้านต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไรบ้าง ในหน่วยงานมีการสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายอย่างไร กลุ่มผลประโยชน์มีการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุน หรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่

การนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติได้ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลตามระเบียบหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติ โดยเฉพาะตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ซึ่งถือว่ามีความหมายรองรับอย่างชัดเจน และแนวโน้มจำนวนผู้ที่เพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี โดยในปี 2553-2563 เนื่องจากอัตราการเกิดที่ลดลงอย่างรวดเร็วจนถึงระดับทดแทนและอายุขัยเฉลี่ยของประชากรที่สูงขึ้น มีผลทำให้กลุ่มผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทั้งสัดส่วนและจำนวน ดังนั้น อัตราการเป็นภาระในวัยเด็กจึงลดลง ในขณะที่การเป็นภาระในวัยชรามีอัตราเพิ่มขึ้น และในระหว่างปี พ.ศ. 2563-2564 เป็นช่วงเวลาที่ดัชนีผู้สูงอายุเท่ากับ 100 หมายความว่า ในช่วงเวลานี้ประเทศไทยมีประชากรวัยเด็กเท่ากับกับผู้สูงอายุ หลังจากปี พ.ศ. 2564 ไปแล้วประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุมากกว่าเด็กต่อไปเรื่อยๆ และปรากฏการณ์ที่มีผู้สูงอายุมากกว่าเด็กเช่นนี้ จะไม่สามารถย้อนกลับมาได้อีกเลย (ปีทมา ว่าพัฒนาสังคม, ปราโมทย์ ประสาทกุล 2560: 4) ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเต็มตัว มีผู้สูงอายุกว่า 14 ล้านคน มีผู้สูงอายุกว่า 1 ล้านคนที่สุขภาพไม่ดี นอนติดเตียง ต้องพึ่งคนอื่นดูแล แนวโน้มจะมีผู้สูงอายุอยู่ลำพังไร้ลูกหลานดูแลเพิ่มขึ้น (สำนักสารนิเทศ กระทรวงสาธารณสุข (ออนไลน์: สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560) การมีจำนวนและสัดส่วนประชากรสูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หมายถึงว่า ประเทศมีระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้น ในการเตรียมรองรับการดูแลผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี เพราะการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุ ยังมีผลกระทบต่อสุขภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและการบริหารประเทศอีกด้วย การจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ มีการดำเนินการมาโดยตลอดและที่ต้องมีการปรับในอัตราที่สูงขึ้นเรื่อยๆ โดยรัฐได้จัดสรรเพื่อเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเมื่อไล่เรียงจากอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้จัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในทุกจังหวัด หมู่บ้านละ 3-5 คน คนละ 200 บาท/เดือน ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรี ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้พิจารณาปรับเพิ่มจำนวนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากเดิมคนละ 200 บาท/เดือน เป็นคนละ 300 บาท/เดือน ในปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ อนุมัติเพิ่มจำนวนเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นคนละ 500 บาท/เดือน แต่ไม่เกิน 1,000 บาท/เดือน ซึ่งแล้วแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะกำหนด ในปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้อนุมัติเพิ่มจำนวนเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นคนละ 600 บาท/เดือน จากนั้นในรัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ปรับเป็นขั้นบันได คือ อายุ 60–69 ปี ได้รับ 600 บาท/คน/เดือน อายุ 70–79 ปีได้รับ 700 บาท/คน/เดือน อายุ 80–89 ปี จะได้รับ 800 บาท/คน/เดือน อายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับ 1,000 บาท/คน/เดือน จากลักษณะการจ่ายเบี้ยยังชีพดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐได้ให้การสนับสนุนดูแลเอาใจใส่สังคมผู้สูงอายุ และมีการสานต่อนโยบายที่สืบเนื่องกันมาโดยตลอด คงจะมีฐานคิดจากการที่ต้องการให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ซึ่งสอดคล้องกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น และมีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถที่จะดำรงตนอยู่ในชุมชนได้อย่างมีคุณค่า ถึงแม้สภาพเศรษฐกิจจะสวนทางกับสภาพการเติบโตของสังคมผู้สูงวัยที่นับวันจะเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งรัฐต้องแบกรับภาระเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพและหามาตรการในการรองรับเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองแล้วนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังคงเป็นนโยบายที่รัฐต้องให้การสนับสนุนและนำไปปฏิบัติต่อไป

6. ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (The Disposition of Implementers)

การส่งต่อนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จนั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 3 ประการที่ช่วยตอบสนองต่อความสำเร็จคือ 1) การรับรู้และเข้าใจนโยบาย 2) การตัดสินใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ยินดี, เป็นกลาง, ต่อต้าน) และ 3) ความกระตือรือร้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สิ่งสำคัญคือ ความเข้าใจในมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากผู้ปฏิบัติงานขาดความตั้งใจและไม่เต็มใจในการทำงาน ดังนั้นผู้ปฏิบัติต้องมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย ตลอดจนการติดต่อสื่อสารสอดคล้องและเที่ยงตรง

นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่รับผิดชอบภารกิจโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแบ่งนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติ โดยแบ่งจากความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เพื่อให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การประชุมทบทวนบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบฯ เสมอ สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงทัศนคติของผู้นำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ณัฐธยาน์ ระใส (2554: 151) ได้ศึกษาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในจังหวัดนครสวรรค์ พบว่า บุคลากรมีความคิดเห็นในการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในระดับเห็นด้วยมาก คือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานเป็นอย่างดี กล่าวคือผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้บุคลากรที่ปฏิบัติงาน สามารถที่จะตัดสินใจและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันที่ เพราะบางปัญหาต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ถ้ามีการตัดสินใจช้าและไม่รีบดำเนินการแก้ไข จะส่งผลกระทบต่อการทำงานในระยะยาว ในการปฏิบัติงานตามนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดแผนการดำเนินงานอย่างชัดเจน มีการทบทวนบทบาทหน้าที่ของบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่เสมอ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสามารถปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ได้อย่างถูกต้อง

ดังนั้น การมีทัศนคติต่อการปฏิบัติงานในทางบวก มีความกระตือรือร้น มีความมุ่งมั่น มีความคิดสร้างสรรค์ มีขวัญและกำลังใจที่ดีต่องานที่ปฏิบัติ ส่งผลให้งานที่ได้รับมอบหมายประสบผลสำเร็จและมีคุณภาพอย่างสูงสุดตรงตามเป้าหมายขององค์กรที่ตั้งไว้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของกิตติภา ขาวอ่อน (2547: 19–20) ได้กล่าวถึงความสำคัญของความพึงพอใจในการปฏิบัติงานไว้ว่า กระบวนการในการทำงานบุคลากรขององค์กรจะมีประสิทธิภาพเพียงใดและช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายได้เพียงใดนั้น ผู้บริหารองค์กรต้องสามารถเข้าใจความต้องการของบุคลากรในองค์กรและผสมผสานความต้องการนั้นให้เข้ากับจุดมุ่งหมายขององค์กรในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้เกิดความกระตือรือร้นและปรารถนาที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ความพึงพอใจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนทำงานสำเร็จ คนที่มีความพึงพอใจจะส่งผลให้งานนั้น ประสบผลสำเร็จและได้ผลดีกว่า คนที่ไม่มีความพึงพอใจในการทำงาน ไม่ว่าจะปัจจัยนั้น จะมาจากสาเหตุใด ความพึงพอใจจะก่อให้เกิดความร่วมมือ เกิดศรัทธาและเชื่อมั่นใน

องค์การ พร้อมทั้งจะทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดด้วยความเต็มใจ และมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การที่จะต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงาน นอกจากนี้ความพึงพอใจจะเกื้อหนุนให้สมาชิกขององค์การเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในกิจกรรมต่างๆ ขององค์การ ความสำคัญของความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในองค์การหรือหน่วยงานใด หากสามารถจัดบริการต่างๆ เพื่อสนองความต้องการของผู้ปฏิบัติงานได้ จะเกิดความพึงพอใจในการทำงาน รักงานและปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าไม่สามารถจัดสนองความต้องการได้ ผลงานย่อมตกต่ำผู้ปฏิบัติงานจะเกิดความเบื่อหน่าย ทำให้งานขาดความมีประสิทธิภาพลงได้ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ความพึงพอใจเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการปฏิบัติงาน ซึ่งมักพบเห็นอยู่เสมอว่าผู้ปฏิบัติงานที่มีความพึงพอใจในงาน จะคิดปรับปรุงการปฏิบัติงานของตนให้ดีขึ้นเสมอ เป็นต้นว่า ผู้ปฏิบัติงานที่มีความพึงพอใจในงาน จะคิดปรับปรุงการปฏิบัติงานของตนให้ดีขึ้นเสมอ เป็นต้นว่า ผู้ปฏิบัติงานจะปฏิบัติงานด้วยความขยันขันแข็ง ทำงานด้วยความสนุกสนาน งานจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น จะมีเวลาปฏิบัติงานมากขึ้น ตั้งใจทำงานด้วยความกระตือรือร้นแสดงถึงความอดทน อดทน อดทน ในการทำงานไปอีกระยะหนึ่ง ทั้งหมดจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

บทสรุป

การศึกษาวិเคราะห์การนำนโยบายไปยังชีพของผู้สูงอายุไปปฏิบัติ โดยผ่านตัวแบบของแวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น เป็นการแสดงให้เห็นถึงการกำหนดแนวทางและความสำคัญของตัวแปรไปสู่ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยผ่าน มาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Standards and Objectives) ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้เป็นการเฉพาะและชัดเจนว่าเพื่อส่งเสริมผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ สามารถใช้ชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณภาพในชุมชนได้อย่างมีความสุข มีทรัพยากร (Policy Resources) คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ครอบคลุม มีความพร้อมในการให้บริการและใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงการคลัง มีการสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Inter organizational Communication and Enforcement Activities) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้การติดต่อสื่อสารหรือการที่จะนำกิจกรรมต่างๆ ไปใช้ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลนั้นเป็นไปได้โดยง่าย ลักษณะขององค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภารกิจเรื่องนี้ได้ถูกถ่ายโอนไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และกรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรที่มีลักษณะกระจาย ครอบคลุมยังกลุ่มเป้าหมาย มีความรู้ ความเข้าใจในภารกิจเป็นอย่างดีในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในส่วนเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Economic, Social, and Political Conditions) เมื่อพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองแล้วนโยบายไปยังชีพผู้สูงอายุ ยังคงเป็นนโยบายที่รัฐต้องให้การสนับสนุนและนำไปปฏิบัติอย่างยิ่ง ในด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (The Disposition of Implementers) บุคลากรที่ได้รับมอบหมายมีความกระตือรือร้น มีความมุ่งมั่น มีความคิดสร้างสรรค์ มีขวัญและกำลังใจที่ต่องานที่ปฏิบัติ สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นกระบวนการนำนโยบายไปยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการอธิบาย (explanations) เหตุการณ์ผ่านตัวแปรปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปรับปรุงระบบการส่งต่อบริการของรัฐไปสู่ประชาชนคือผู้สูงอายุให้สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีคุณค่าในชุมชนได้อย่างมีศักดิ์ศรี

เอกสารอ้างอิง

- จิตติภา ขาวอ่อน. (2547). ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี.
- ชญาสินี กฤติยะโชติ. (2558). กลยุทธ์การเสริมสร้างวิถีชีวิตประชาธิปไตยของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาในจังหวัด ศรีสะเกษ. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ. ศรีสะเกษ: มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ.
- ณัฐธยาน์ ระโส. (2554). การศึกษาประสิทธิผลขององค์การปกครองท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ : กรณีศึกษาจังหวัดนครสวรรค์ ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ปัทมา ว่าพัฒนางค์, ปราโมทย์ ประสาทกุล. (2560) ประชากรไทยในอนาคต. (ออนไลน์) สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2560 จาก <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/IPSR/AnnualConference/Conferencell/Article/Download/Article02.pdf>
- ภักดี โพธิ์สิงห์. (2554) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายเรื่องดื่มแอลกอฮอล์ไปปฏิบัติ. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น. 8 (2): 40
- ราชกิจจานุเบกษา. (2552) ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เล่ม 126 ตอนพิเศษ 30 ง หน้า 1.
- ระพีพรรณ คำหอม; และคนอื่นๆ. (2547). รายงานวิจัยเรื่องโครงการการประเมินผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการ ยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ: บางกอกบล็อก.
- วรงค์ จันทศร (2559). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ พิมพ์และปรับปรุงครั้งที่ 7 พรึกหวานกราฟฟิค จำกัด กรุงเทพฯ.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2549). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2557) ประชากรสูงอายุไทย : ปัจจุบันและอนาคต เอกสารประมวลสถิติด้านสังคม พิมพ์ครั้งที่ 1 ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.
- ศิริพร เขียวไสว. (2550) การนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลวังยาง จังหวัดสุพรรณบุรี ปริญญาวิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ 2550.
- Edward, G.C. (1980) Implementing Public Policy. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Van Meter, Donald S.; & Van Horn, Carl E. (1975. February). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. Administration and Society. 6(4): 445-487.