

นโยบาย กลไก ในการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดพะเยา

POLICY AND MECHANISM IN ELDERS WELLNESS ENHANCEMENT OF  
PHAYAO LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

พระครูพิศาลสรกิจ (สุทิน สุทิน)<sup>\*</sup> คนอง ว่างฝายแก้ว<sup>\*</sup>  
Phrakhruhphisansorakit (Suthin Sutino), Kanong Wangfaikaew

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง นโยบาย กลไก ในการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดพะเยา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบาย กลไก และ กระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ วิเคราะห์การสร้างนโยบาย กลไก ในการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ และศึกษาปัญหาอุปสรรค ในการดูแลสุขภาวะผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองจังหวัดพะเยาประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญการสัมภาษณ์กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (In-Depth Interview)

ผู้บริหาร 3 คนประกอบด้วย นายกองการบริหารส่วนจังหวัดพะเยา ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา และผู้ดูแลโครงการ กิจกรรม งานผู้สูงอายุ นายกเทศมนตรีตำบลแม่กา นายกองการบริหารส่วนตำบลดอกคำใต้ โดยคัดเลือกแบบเจาะจงเฉพาะองค์การบริหารจังหวัดพะเยา เทศบาลตำบลแม่กาและองค์การบริหารส่วนตำบลดอกคำใต้ ที่มีโรงเรียนผู้สูงอายุ และประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ผู้วิจัยได้กำหนดผู้เชี่ยวชาญโดยคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) จำนวน 15 รูป/คน แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน กลุ่มพระภิกษุสงฆ์ จำนวน 3 รูป กลุ่มผู้สูงอายุ จำนวน 3 คน และกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนผู้สูงอายุ เช่น ครูผู้สอน และผู้บริหารโรงเรียนผู้สูงอายุ จำนวน 6 คน

ผลการวิจัย พบว่า

1. นโยบาย กลไก และกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา พบว่า นโยบายองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่กำหนดจะ

<sup>\*</sup> Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Phayao Campus.

<sup>\*</sup> Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Phayao Campus.

ประกาศไว้อย่างกว้างๆ และสอดคล้องเชื่อมโยงกับกฎหมายรัฐธรรมนูญจนถึงแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับพันธกิจ (Mission) มีการกำหนดเป้าประสงค์ (Goal) หรือจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา สำหรับรายละเอียด การดำเนินงานที่เกี่ยวกับสุขภาวะผู้สูงอายุจะกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ โดยมีระบบคือแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา และแผนพัฒนา 3 ปี เป็นระบบในการบริหารจัดการองค์กร และมีกลไก คือ หน่วยงานหลัก ที่รับผิดชอบ มีคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ มีกองทุน งบประมาณ และมีโครงการที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ในส่วนของกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ เป็นการดำเนินงานอยู่ 3 ลักษณะ คือ กระบวนการดำเนินงานตามโครงการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกภาคส่วนของเทศบาลตำบลแม่กา โดยมีทรัพยากรในการบริหารจัดการแบบ 4 M และกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะของเทศบาลตำบลบ้านต๋อม มุ่งให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งพิงตนเอง และร่วมกันดำเนินกิจกรรมในรูปของชมรมผู้สูงอายุ การจัดกองทุนสวัสดิการให้และจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาวะผู้สูงอายุ และการสร้างองค์ความรู้โดยการจัดอบรมให้ความรู้และส่งเสริมสุขภาพในกลุ่มผู้สูงอายุ

2. การสร้างนโยบาย กลไก และกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา พบว่า การสร้างนโยบาย กลไก และกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบายระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น โดยมีวัดจึงเป็นศูนย์กลางของการฝึกปฏิบัติ การเรียนรู้ และการพึ่งพิงทางจิตใจมากกว่าองค์กรอื่นๆ มีพระสงฆ์เป็นหลักในการดำเนินการ ได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัด และคณะสงฆ์ ให้ความอนุเคราะห์ด้านงบประมาณดำเนินการ มีพระสงฆ์ ปราชญ์ท้องถิ่น ครู อาจารย์ ในพื้นที่ เจ้าหน้าที่จากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขของค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เป็นวิทยากรจิตอาสา

3. ปัญหาอุปสรรคในการดูแลสุขภาวะผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา พบว่า ระดับนโยบาย : การกำหนดนโยบายในการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ มีการกำหนดนโยบายไว้กว้าง ไม่ชัดเจน ไม่เด่นชัด ส่งผลให้การนำไปสู่ภาคปฏิบัติเป็นไปได้อย่างขึ้น ในทุกมิติ ระดับองค์กร : การดำเนินการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุยังไม่เป็นระบบ และไม่ต่อเนื่อง รวมทั้งขาดการเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านสุขภาวะผู้สูงอายุกับการพัฒนาทางปัญญา ซึ่งจะส่งผลต่อการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุในทุกมิติ ระดับบุคคล : ขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับการดูแลรักษาสุขภาวะทั้ง 4 มิติ ส่งผลต่อการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุทำได้ไม่เต็มที่และต่อเนื่อง

2. การสร้างนโยบาย กลไก และกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา พบว่า การสร้างนโยบาย กลไก และกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ นำไปสู่การดำเนินงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สู่การดำเนินงานของกระทรวงสาธารณสุข กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาจังหวัดพะเยา แผนพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดพะเยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดพะเยา

3. ปัญหาอุปสรรคในการดูแลสุขภาวะผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา พบว่า 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา สภาพปัญหาอุปสรรคในการดูแลสุขภาวะผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา เป็นสภาพปัญหาในระดับจังหวัด การแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดำเนินการแก้ไขและให้ความช่วยเหลือเป็นรายกรณีไป 2) เทศบาลตำบลแม่กา บ้านต๋อม-สภาพปัญหาอุปสรรคในการดูแลสุขภาวะผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา มีสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับสุขภาวะทั้ง 4 ด้าน คือ สุขภาวะทางกาย ได้แก่ ปัญหาสุขภาพทางกาย ที่อยู่อาศัยไม่เหมาะสม สุขภาวะทางสังคม ได้แก่ ปัญหาสังคมผู้สูงอายุ การสร้างความเข้าใจ เข้าถึง และเข้าร่วม ด้านนโยบาย เป็นต้น สุขภาวะทางจิตใจ ได้แก่ ปัญหาสุขภาพทางจิต การเกิดความเครียด และสุขภาวะทางปัญญา ได้แก่ ขาดการจัดการเรียนรู้ ขาดการจัดการความรู้ และขาดการบูรณาการ

**คำสำคัญ:** นโยบายและกลไก, การเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ

**ABSTRACT**

The study entitled “policy and mechanism in elders’ wellness enhancement of Phayao local administrative organization” aimed at studying policy, mechanism and process in elders’ wellness promotion, to analyze the process how to make policy and mechanism for elders’ well-being enhancement, and to investigate problems and obstacles in taking care of seniors in the local administration organization in Amphue Muang, Phayao.

Population that were important informants in an in-depth interview were 3 three chief executives consisting of the chief executive, the chief administrator of the Phayao provincial administrative organization, The caregiver of the elderly health promotion program, the chief executives of the Maeka sub-district administrative organization, Ban Tom sub-district administrative organization with purpose sampling , specifically, Phayao provincial administrative organization, Maeka sub-district municipality, and Ban Tom sub-district administration organization and key informants in focus group discussion with 15 purposive sampling of experts, divided into 4 groups, namely three administrators of local government organizations, 3 Buddhist monks, 3 seniors and a group involved with older school, such as teachers and 6 high school administrators.

Research tools in the study include an in-depth interview and focus group discussion. Data analysis was carried out based on two types of research techniques: in-depth interview data employing content analysis, using 6c technique for content synthesis, and dialectic process (dp) for content analysis consisting of 4 aspects and all of which were analyzed and synthesized, along with a summary of the research and a descriptive discussion.

**The research findings were as follows:**

1) Mechanism and process of enhancing elders’ health of local administrative organizations in Muang district, Phayao: (i) policy: the determined policy is broadly announced and consistent with and linked to the constitutional law to the development plan of the local government organization, also in

accordance with the mission, goal or purpose for development. for details on the operations related to the elders' wellness, they are formulated in the strategies. (ii) mechanism: the three developmental mechanisms in three institutions have developed a three-year strategic development plan with a mechanism, a main responsible department consisting of a committee or a subcommittee, funds and projects related for enhancing the well-being of the elders. (iii) the process of enhancing the health of the seniors: in the process of enhancing the health of the elders, there are 3 types of actuations, namely, the process of implementing the project with participation if the community in all sectors of Maeka municipality based on the resources with 4m management and the process of enhancing the health of ban tom municipality emphasizing self-reliance of the elderly group, carrying out activities in the form of an elderly club, a welfare provision, a provision of an environment ideal for the well-being of the elderly people, and a building up knowledge by providing knowledge training and health promotion among elderly people.

2) A creation of mechanisms, policies and processes to enhance the well-being of the seniors in the local administrative organizations, in Muang district, Phayao: creating mechanisms, policies, and processes to enhance the well-being of the elderly group of the local administrative organization in Muang district, Phayao, is consistent with and linked to the constitutional law and the state's policies on the elders' wellness that leads to the implementation of the national economic and social development plan, to the ministry of public health, department of local administration, Phayao provincial development plan, local development plan, local government organizations in Phayao.

3) p\Problems and obstacles in elderly care in local administrative organizations in Muang district, Phayao: (i) Phayao provincial administration organization: the problems and obstacles in elderly care in Phayao provincial administration organization are the provincial level ones. most of the problems will be solved jointly with the local government in the area of implementation with a solution of case-by-case assistance. (ii) Maeka municipality, and Ban Tom



municipality: with regard to the barriers for taking care of the seniors in the local administrative organizations. in the district of Muang Phayao province, there are four types of health problems, including physical health with residence of ill condition, social well-being with social problem in elderly society, building an understanding, accessing and participating in policy etc., mental well-being with mental health issues and stress, and intellectual well-being i.e. lacking of learning management, knowledge management, and deficiency of integration.

**Keywords:** policy and mechanism, elders wellness enhancement



## 1. บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชน รวมทั้งภารกิจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะไว้หลายด้าน โดยเฉพาะด้านการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาสไว้ในหมวด 2 มาตรา 16 (10) ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส และมาตรา 17 (27) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่นเดียวกับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามพระราชบัญญัติข้างต้น จึงได้กำหนดให้จัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต และเรื่องการส่งเสริมอาชีพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การสังคมสงเคราะห์ และ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การนันทนาการ การส่งเสริมกีฬา หรือการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การศึกษาทั้งในและนอกระบบ รวมถึงการสาธารณสุข เช่น การรักษาพยาบาลการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นว่า ในปัจจุบัน การจัดบริการสาธารณะในด้านการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ได้มีการดำเนินการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรบางส่วน จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไปให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ ตั้งแต่มาตรา 281 ถึง มาตรา 290 เพื่อกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญว่า รัฐต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลัก แห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ในพื้นที่ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลประชาชนในท้องถิ่น และได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุไว้ ดังนี้ คือ มาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี บริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ มาตรา 80 (1) โดยสรุป คือ รัฐ

ต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ได้แก่  
 คุ่มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริม  
 ความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและ  
 ชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และ จัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และ  
 ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

จากภารกิจที่รับการถ่ายโอนและกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมจะส่งผลให้องค์กร  
 ปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจเพิ่มมากขึ้น และภารกิจหนึ่งที่ควรให้ความสำคัญ คือ งานสวัสดิการ  
 สังคม สังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะที่  
 เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มของปัญหาเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งตามโครงสร้างของประชากร ในอีก  
 10-20 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีประชากรกลุ่มนี้ไม่น้อยกว่า 11 ล้านคน จนอาจเป็นปัญหาที่  
 ส่งผลกระทบต่อการจัดสวัสดิการสังคม และมาตรการในการรองรับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของ  
 ผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม ทั้งในด้านความรู้ การจัดการทรัพยากร และบริการทางสังคม รวมทั้งการ  
 เตรียมความพร้อมในการรับมือกับจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น ในอนาคตขององค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยเห็นความสำคัญในการพัฒนาและ  
 เสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา โดยศึกษาจากองค์การบริหารส่วน  
 จังหวัดพะเยา เทศบาลตำบลแม่กา และเทศบาลตำบลบ้านต๋อม ในด้านนโยบาย กลไก และ  
 กระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัด  
 พะเยา เพื่อนำมาใช้ในการเสริมสร้างสุขภาวะของผู้สูงอายุ โดยนำรูปแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการ  
 อย่างมีส่วนร่วมมาใช้ในการศึกษาคั้งนี้ โดยการนำผู้สูงอายุ องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มาร่วมคิด  
 วิเคราะห์ปัญหาและวางแผนการดำเนินการ และสรุปบทเรียนที่ได้ โดยผู้วิจัยเชื่อว่า  
 กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมจะสามารถพัฒนางานการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ  
 ให้มีคุณค่าในตนเอง ลดภาระทางด้านการศึกษา โดยใช้นโยบายของรัฐ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของ  
 ผู้สูงอายุต่อไป



## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษานโยบาย กลไก และ กระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

2.2 เพื่อวิเคราะห์การสร้างนโยบาย กลไก ในการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดูแลสุขภาวะผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

## 3. ขอบเขตของการวิจัย

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาเนื้อหาจากเอกสาร ตำราทางวิชาการ โดยมุ่งประเด็นที่จะศึกษา ดังนี้

1) ศึกษานโยบาย กลไก และ กระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

2) วิเคราะห์การสร้างนโยบาย กลไก ในการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

3) ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดูแลสุขภาวะผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

### 3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่และประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

1) ขอบเขตด้านพื้นที่ ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุในเขตอำเภอเมือง โดยกำหนดเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

2) ขอบเขตด้านประชากร ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตผู้ให้ข้อมูล โดยศึกษาจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น นโยบาย กลไก และกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาปัญหา อุปสรรค ในการดูแลสุขภาวะผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) จากกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้สูงอายุในเขตอำเภอเมืองจังหวัดพะเยา 3 แห่ง ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดพะเยา เทศบาลตำบลแม่กา และเทศบาลตำบลบ้านต๋อม

## 4. บทสรุป

### 4.1 นโยบาย กลไก และกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

1) **นโยบาย** การกำหนดนโยบายจะเป็นไปตามนโยบายที่ได้นำเสนอในช่วงหาเสียงเลือกตั้งและนำเสนอในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา และเทศบาลทั้ง 2 หน่วยงาน ดังนั้นนโยบายที่กำหนดจะประกาศอย่างกว้าง ๆ สอดคล้องกับพันธกิจ (Mission) มีการกำหนดเป้าประสงค์ (Goal) หรือจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา สำหรับรายละเอียดการดำเนินงานที่เกี่ยวกับสุขภาวะผู้สูงอายุจะกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ ซึ่งยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกันทั้ง 2 หน่วยงานและกำหนดพัฒนาไว้ในแนวทางการพัฒนาสังคม การศึกษาและวัฒนธรรม

2) **กลไก** กลไกพัฒนาทั้ง 3 หน่วยงาน ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนา 3 ปี เป็นระบบในการบริหารจัดการองค์กร โดยมีกลไก คือหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบประกอบด้วย สำนักปลัด และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ มีกองทุน และมีโครงการที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ทั้ง 3 หน่วยงาน ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา มีกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพที่จำเป็นต่อสุขภาพจังหวัดพะเยา และมีการจัดตั้งโครงการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพจังหวัดพะเยา ส่วนเทศบาลทั้ง 2 หน่วยงาน มีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์การดำเนินงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) โดยมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนผู้สูงอายุ การเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ โครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ โครงการสนับสนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพ (สปสช.) โครงการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง ตำบลบ้านต๋อม เป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ

3) **กระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ** ในส่วนของกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ เป็นการดำเนินงานอยู่ 3 ลักษณะ คือกระบวนการดำเนินงานตามโครงการตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจนถึงการรายงานผลการดำเนินงานโครงการและการดำเนินงานโครงการอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกภาคส่วนของเทศบาลตำบลแม่กา โดยมีทรัพยากรในการบริหารจัดการแบบ 4 M ประกอบด้วยทรัพยากรบุคคล (Man) งบประมาณ (Money) การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (Management) และวัสดุอุปกรณ์ (Material) และกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะของเทศบาลตำบลบ้านต๋อม มุ่งให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งพิงตนเอง และร่วมกันดำเนินกิจกรรมในรูปของชมรมผู้สูงอายุ การจัดกองทุนสวัสดิการให้และจัดสภาพแวดล้อมที่

เอื้อต่อสุขภาวะผู้สูงอายุ และการสร้างองค์ความรู้โดยการจัดอบรมให้ความรู้และส่งเสริมสุขภาพในกลุ่มผู้สูงอายุ

#### 4.2 การสร้างนโยบาย กลไก และกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

การสร้างนโยบาย กลไก และกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับกฎหมาย รัฐธรรมนูญ และนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ นำไปสู่การดำเนินงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สู่การดำเนินงานของกระทรวงสาธารณสุข กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาจังหวัดพะเยา แผนพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดพะเยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดพะเยา

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา ได้กำหนดการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม โดยมีแนวทางพัฒนา 2 แนวทาง ได้แก่ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้พิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเด็ก สตรี เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และประชาชน โดยมีกลไก ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ได้แก่ กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพที่จำเป็นต่อสุขภาพจังหวัดพะเยา และโครงการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพชุมชนด้านการพัฒนาศักยภาพ คนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ที่อยู่ในระยะจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพจังหวัดพะเยา เป็นตัวขับเคลื่อนกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพที่จำเป็นต่อสุขภาพจังหวัดพะเยา เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

แผนพัฒนาเทศบาลตำบลแม่กา ได้กำหนดการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุไว้ในยุทธศาสตร์ ที่ 2 การพัฒนาสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม โดยมีแนวทางพัฒนา 3 แนวทาง ได้แก่ การส่งเสริมและสร้างองค์ความรู้ องค์กรชุมชนหรือภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการจัดสวัสดิการประชาชน กลุ่มเป้าหมาย เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคง โดยมีกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โครงการโรงเรียนผู้สูงอายุวัดห้วยเคียนเหนือ โครงการโรงเรียนผู้สูงอายุ วัดแม่กาโทกหวาก และโครงการจ่ายเบี้ยยังชีพ จะเห็นได้ว่า กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นไปตามแผนพัฒนาสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำหรับโครงการโรงเรียนผู้สูงอายุทั้ง 2 โครงการเป็นการดำเนินการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุตามยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา ส่วนโครงการจ่ายเบี้ย

ยังชีพ เป็นการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ นโยบายของรัฐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านต้อม ได้กำหนดการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม โดยมีแนวทางพัฒนา 1 แนวทาง ได้แก่ การส่งเสริมให้ประชาชน ตระหนักถึงอัตลักษณ์และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ชุมชนเข้มแข็ง เพิ่มทักษะและสมรรถนะ พร้อมสู่ประชาคมอาเซียน โดยมีกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ ได้แก่ โครงการสนับสนุนกองทุนหลักประสุขภาพแห่งชาติ โครงการโรงเรียนผู้สูงอายุวัดร่องห้า โครงการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งตำบลบ้านต้อม และโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่า โครงการสนับสนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นไปตามแผนพัฒนาสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำหรับโครงการโรงเรียนผู้สูงอายุวัดร่องห้า เป็นการดำเนินการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุตามยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา ส่วนโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ นโยบายของรัฐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

#### 4.3 ปัญหาอุปสรรคในการดูแลสุขภาวะผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา สภาพปัญหาอุปสรรคในการดูแลสุขภาวะผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา เป็นสภาพปัญหาในระดับจังหวัด การแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดำเนินการแก้ไขและให้ความช่วยเหลือเป็นรายการณีไป

2) เทศบาลตำบลแม่กา บ้านต้อม-สภาพปัญหาอุปสรรคในการดูแลสุขภาวะผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา มีสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับสุขภาวะทั้ง 4 ด้าน คือ สุขภาวะทางกาย ได้แก่ ปัญหาสุขภาพทางกาย ที่อยู่อาศัยไม่เหมาะสม สุขภาวะทางสังคม ได้แก่ ปัญหาสังคมผู้สูงอายุ การสร้างความเข้าใจ เข้าถึง และเข้าร่วมด้านนโยบาย เป็นต้น สุขภาวะทางจิตใจ ได้แก่ ปัญหาสุขภาพทางจิต การเกิดความเครียด และสุขภาวะทางปัญญา ได้แก่ ขาดการจัดการเรียนรู้ ขาดการจัดการความรู้ และขาดการบูรณาการ

## 5 ข้อเสนอแนะ .

**5.1 ด้านนโยบายการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ** การกำหนดนโยบายการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพะเยา เป็นการกำหนดนโยบายไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้เจาะจงเฉพาะการเสริมสร้างสุขภาวะของผู้สูงอายุ และไม่ครอบคลุมสุขภาวะทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ สุขภาวะทางกาย สุขภาวะทางสังคม สุขภาวะทางจิตใจ และสุขภาวะทางปัญญา ส่วนใหญ่มุ่งเน้นสุขภาวะทางกาย เช่น การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การดูแลรักษาสุขภาพ และการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น เป็นด้านหลัก รวมทั้งไม่ได้กำหนดนโยบายเชิงรุก นั่นคือ การกำหนดนโยบายการเสริมสร้างและพัฒนาสุขภาวะผู้สูงอายุที่มีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในอนาคต

**5.2 ด้านกลไกการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพะเยา ควรกำหนดกลไกให้ครอบคลุมทั้ง 4 M ได้แก่ การบริหารจัดการ (Management) หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบและบุคลากรในรูปของคณะกรรมการหรือคณะทำงาน (Man) งบประมาณดำเนินงาน (Money) และวัสดุอุปกรณ์ (Material) เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**5.3 ด้านกระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ** กระบวนการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพะเยา ยังไม่ชัดเจน ส่วนใหญ่ดำเนินงานตามกิจกรรมที่กำหนดไว้ในโครงการเป็นด้านหลัก ดังนั้น อาจจะมีการกำหนดนโยบายแบบแนวคิดเชิงระบบ

Input	Process	Output	Outcome
บุคลากร- ผู้สูงอายุ- งบประมาณ- อาคารสถานที่- วัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ	-การบริหารจัดการ -ยุทธศาสตร์การ เสริมสร้างสุขภาวะ ผู้สูงอายุ เช่น วงจร คุณภาพ (Damming)	ผลสัมฤทธิ์ของการ- เสริมสร้างสุขภาวะ ด้าน ๔ ผู้สูงอายุทั้ง	วิถีชีวิตความเป็นอยู่- ของผู้สูงอายุดีขึ้น

## References

- Beckingham, A. & Dugas, B. (1993). *Promoting Healthy Aging : A Nursing and Community Perspective*. Toronto : C.V. Mosby Company,.
- Ebersole, P., & Hess, P. (1985). *Toward Health Aging Human Needs and Nursing Response*. St. Louis : C. V. Mosby.
- Edelman, C., & Mandle, C. L. (1994). *Health Promotion Throughout The Lifespan*. St. Louis, MO : Mosby - Year Book,
- Kossuth, P.M. And Bengtson. V. (1988). *Sociological Theories of Ageing : Current Perspectives and Future Directions*. in Birren, J.E. And Bengtson, V.L. Eds. *Emergent Theories of Ageing*. New York : Springer Publishing Company.
- Miller, D. C. (1991). *Handbook of Research Design and Social Measurement*. 5<sup>th</sup> ed. Newbury Park, CA : Sage Publications.
- Pender, N. J. (1996). *Health Promotion in Nursing Practice*. 3<sup>rd</sup> Ed. Newyork : Appleton & Lange.
- Walker, A. (1997). *Ageing and Welfare Change In Europe*. Tokyo : Minerva.
- Heidrich, S.M. (1998). "Health Promotion in Old Age", *Annual Review of Nursing Research*, 16, 173 - 195.
- Jones, M. And Nies, M. A. (1996). "The Relationship of Perceived Benefits of and Barriers To Reported Exercise in Older African American Women", *Public Health Nursing*, 13, 151 – 158.
- Lin, T.Y., Viswanathan, S., Wood, C., Wilson, P.G., Wolf, N., Fuller, M.T. (1996). "Coordinate Developmental Control Of The Meiotic Cell Cycle and Spermatid Differentiation in Drosophila Males", *Development*, 122(4), 1331-1341.
- Nelson, D. B. (1991). "Conditional Heteroskedasticity in Asset Returns: A New Approach", *Econometrica*, 59, 347- 370.