

ผลการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษา เทศบาลนครระยอง

Elderly Allowance Policy Implementation: A Case Study of Nakornrayong Municipality

พิมพ์ทักษอร แสงทองไชย

Pimtucksa-on Sangthongchai

อาจารย์ประจำ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพสุวรรณภูมิ

ถนนประชาพัฒนา แขวงทับยาว เขตลาดกระบัง กรุงเทพฯ 10570

Lecturer in Bachelor of Public Administration of Political Science Faculty, Bangkok Suvarnabhumi University, Prachapattana Rd.,

Tamyao, Latkrabang, Thailand 10570

E-mail: pimtucksa-on@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัย เรื่อง การนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสู่ปฏิบัติ กรณีศึกษา เทศบาลนครระยอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา กระบวนการนำนโยบายเบี้ยยังชีพไปปฏิบัติของเทศบาลนครระยอง เพื่อศึกษาผลของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนครระยอง เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค ข้อเสนอแนะ ในการดำเนินงานนโยบายโดยการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งทำการศึกษาวิจัยจากเอกสาร และการศึกษาวิจัยภาคสนาม เป็นการรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ประชากรกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ของรัฐบาล ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้างแน่นอน ผลการวิจัยพบว่า ผู้ให้ข้อมูลได้ให้ข้อมูลในทางเดียวกันหมดในทุกๆ ประเด็นข้อคำถามเกี่ยวกับการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมาปฏิบัติ เช่น กระบวนการ งบประมาณ ระเบียบ และการจ่ายเงินแบบขั้นบันได

คำสำคัญ : นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

Abstract

This research aimed at studying the allowance policy implementation of the elderly at Rayong municipality. The study determined the processing, results, problems and finding the ways to solve of the elderly allowance implementation. This was a qualitative research which gathered data from documentary and field researches. It was also used a standardized or structured interview through in-depth interview of the samplings who were related to the National Elderly Allowance Act. The results of this study showed that the information from the samplings were unidirectional in Elderly Allowance Policy implementation.

Keywords: elderly allowance policy implementation

1. บทนำ

โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 500 บาท เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่เดือน เมษายน 2552 เรื่อยมา และโครงการนี้ยังเป็นหนึ่งในโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลชุดนี้ ซึ่งเป็นนโยบายที่เน้นให้เงินไหลลงสู่เงินประชาชนมากที่สุด เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการซื้อ ส่งผลให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ดำเนินการภายใต้หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเกี่ยวข้องตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ต่อมานโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้พัฒนาและปรับปรุงตามความเหมาะสมจากนโยบายเดิม รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีการจัดให้จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แก่คนที่อายุ 60 ปีขึ้นไป ในอัตรา 500 บาทต่อคน ต่อมารัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีนโยบายยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยจัดให้มีเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 อนุมัติให้กำหนดอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยผู้สูงอายุจะได้รับเบี้ยยังชีพ ดังนี้

ผู้สูงอายุ 60 - 69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพ 600 บาท

ผู้สูงอายุ 70 - 79 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพ 700 บาท

ผู้สูงอายุ 80 - 89 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพ 800 บาท

ผู้สูงอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพ 1,000 บาท

ทั้งนี้ ตั้งแต่งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นไป ฉะนั้น ผู้สูงอายุผู้ใดที่มีอายุดังกล่าว ก็ต้องได้รับจำนวนเงินตามที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการแจกจ่ายให้

ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ สามารถพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือขั้นตอนในระดับมหภาค (acro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค

(micro) โดยสามารถสรุปได้ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2540)

1) ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค แบ่งย่อยออกได้เป็นสองขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการแล้วแต่กรณี ขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

2) ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค แบ่งย่อยออกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นการระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในสองกิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนในนโยบายจากท้องถิ่น ขั้นตอนที่สองเป็นขั้นการปฏิบัติซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ขั้นตอนที่สาม ได้แก่ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่องครอบคลุมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้นโยบายนั้นถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติกล่าวอีกนัยหนึ่ง ขั้นตอนนี้เป็น การหาทางทำให้นโยบายนั้นได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2554) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (factors influencing policy implementation) จะทำให้ทราบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ความสำเร็จ (success) หรือความล้มเหลว (failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของแผนงาน (programs) และโครงการ (Projects) มีความสัมพันธ์กับความสามารถ

ของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์กร ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และความสำเร็จที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ในขณะที่ความล้มเหลวของแผนงานและโครงการ เป็นผลมาจากความเอือมระอาของผู้นำและผู้ปฏิบัติ การขาดความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุน แผนงานและโครงการ การขาดความพยายามที่เพียงพอ การขาดการสนับสนุนจากผู้นำ การขาดเงินทุนที่เพียงพอสำหรับการดำเนินงาน และการขาดผู้นำที่มุ่งมั่นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

สมบัติ ชำรงฉัตร (2554) จึงได้สรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้องค์การที่มีความซับซ้อนสูง หรือมีสายการบังคับบัญชายาวเกินไป และมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไปเพราะลักษณะต่างๆดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายให้หน่วยงานที่เป็นเอกภาพและไม่มี ความซับซ้อนในการบริหารงานมาก จะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ยูซิน บาร์แคช (อ้างถึงในปิยะนุช เงินคล้าย, ม.ป.ป) ได้อธิบายความหมายเรื่องกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึงกระบวนการทำงานทางปฏิสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งอาจจะ สอดคล้องหรือไม่ สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายก็ได้

Williams (อ้างถึงใน เสกสรรค์ นิสัยกล้า, 2550) เป็นผู้ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายไปปฏิบัติ

ยุคต้นๆ ได้ให้ทัศนะว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงความสามารถขององค์กรในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์กรให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งต้องมีการจัดหา ทรัพยากร วิธีการทั้งหลายเพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่งจนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายไปยังชีพไปปฏิบัติของเทศบาลนครระยอง

2.2 เพื่อศึกษานโยบายไปยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลนครระยอง

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค ข้อเสนอแนะ ในการนำนโยบายไปยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติของเทศบาลนครระยอง

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปยังชีพผู้สูงอายุสู่ปฏิบัติ กรณีศึกษา เทศบาลนครระยอง ในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้ศึกษาจะนำเสนอ วิธีการดำเนินการเพื่อศึกษาให้ครอบคลุมหัวข้อต่างๆ โดยการเก็บรวมข้อมูลไว้ 2 วิธี ดังนี้

3.1 การศึกษาวิจัยจากเอกสาร เป็นการศึกษาค้นคว้าเอกสารทางวิชาการ เอกสารทางราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายไปยังชีพผู้สูงอายุ จากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ ได้แก่ บทความทางวิชาการ หรือบทความวิจัยที่พิมพ์ลงวารสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนข้อมูลแนวคิด ทฤษฎีและ

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยจัดทำหมวดหมู่เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการวิเคราะห์ความถูกต้องของข้อมูล

3.2 การศึกษาวิจัยภาคสนาม เป็นการรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คือ ผู้สูงอายุ ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้างแน่นอน คือ เป็นการสัมภาษณ์ตามแบบสัมภาษณ์ที่ได้สร้างขึ้นไว้เรียบร้อยแล้วล่วงหน้า

3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ การศึกษานี้จะศึกษาเฉพาะภายในพื้นที่เขตเทศบาลนครระยอง อำเภอเมือง จังหวัดระยอง

3.4 ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษามุ่งศึกษากระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผลของนโยบาย ตลอดจนปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ของเทศบาลนครระยอง

3.5 ขอบเขตด้านระยะเวลา ระยะเวลาในการศึกษา ระหว่างเดือน พฤศจิกายน 2555 ถึง มกราคม 2557

4. ผลการวิจัยและข้อวิจารณ์

ผลการวิจัย พบว่าปัญหา และอุปสรรคของการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสู่ปฏิบัติ กรณีศึกษาเทศบาลนครระยอง ดังต่อไปนี้

4.1 ด้านงบประมาณ การโอนงบประมาณจากส่วนกลาง มีความล่าช้าไม่ตรงตามกำหนดในแต่ละช่วงเดือน หรือโอนเงินไม่ตรงกับยอดผู้สูงอายุ ทำให้การจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุเกิดความล่าช้า โดยการ

เบิกจ่ายงบประมาณในการเบิกจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุ มี 2 ส่วน คือ

4.1.1 งบประมาณจากเทศบาลนครระยอง

4.1.2 งบประมาณจากส่วนกลางจากรัฐบาลกลาง สำหรับกลุ่มที่ได้รับงบประมาณจากเทศบาลนครระยอง ได้รับเบี้ยยังชีพตรงเวลา และสม่ำเสมอทุกเดือน ส่วนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางจากรัฐบาลกลางบางเดือนอาจได้รับเบี้ยล่าช้า หรือไม่ครบทุกคน ทำให้ผู้สูงอายุคิดว่าเกิดจากเทศบาลนครระยองเลือกปฏิบัติ

4.2 ระเบียบและข้อบังคับ ผู้สูงอายุไม่เข้าใจในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เกี่ยวกับระยะเวลา และช่วงเวลาในการรับเบี้ยยังชีพ คิดว่าต้องได้รับทันทีที่ได้ลงทะเบียน ซึ่งตามระเบียบแล้วเมื่อขึ้นทะเบียนแล้วจะได้รับเบี้ยยังชีพในปีงบประมาณถัดไป

4.3 การรับข้อมูลข่าวสารไม่ชัดเจนรอบด้าน ดังนั้นเทศบาลนครระยอง จึงจำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้ประชาชนในเขตพื้นที่ได้รับทราบข้อมูล

5. การอภิปรายผล

ผลการวิจัยครั้งนี้สามารถสรุปได้ว่า การดำเนินการตามนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นนโยบายที่ดี มีประโยชน์ต่อผู้สูงอายุจริง แต่รัฐบาลต้องตระหนักถึงปัญหาเรื่องงบประมาณที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในทุกปี เนื่องจากมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และยังดำเนินการจ่ายเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดด้วย รัฐบาลจึงต้องให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการงบประมาณของประเทศด้านอื่นๆ ด้วย ซึ่งประเทศต้องแบกรับภาระด้านงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต

ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

5.1 การโอนเงินจากส่วนกลางค่อนข้างล่าช้าไม่เป็นไปตามกำหนด และไม่ตรงกับจำนวนผู้สูงอายุ ทำให้เทศบาลนครระยองต้องดำเนินการใช้จ่ายจากเงินสำรองของเทศบาลไปก่อน รัฐบาลควรดำเนินการให้ทันต่อเวลาของการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุตามกำหนด และไม่ผลัดการระงับหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 ควรมีการจ่ายเงินให้แก่ผู้สูงอายุเท่าเทียมกัน ซึ่งไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับการแจกเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันได ซึ่งในความเห็นสมควรให้ 1,000 บาท เท่ากันทุกคน

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้ เพื่อปรับปรุงระบบการทำงานของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล คือ ทุกท้องถิ่น หรือส่วนกลาง ควรจัดให้มีการสัมมนาหรืออบรมเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายนี้ และยังเป็นการเสริมความรู้ ความเข้าใจ ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกท้องถิ่น และส่วนเทศบาลนครระยองเอง ต้องมีการจัดการเรื่องระบบฐานข้อมูล ให้ถูกต้อง และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างรวดเร็ว ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนการพัฒนากระบวนการให้บริการให้เกิดความพึงพอใจ และสะดวกรวดเร็วให้กับประชาชนต่อไป

7. เอกสารอ้างอิง

ปิยะนุช เงินคล้าย. (ม.ป.ป.). นโยบายสาธารณะ

เอกสารหมายเลข 161.กรุงเทพมหานคร :

ศูนย์เอกสารทางวิชาการคณะรัฐศาสตร์,

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วรเดช จันทรศร. (2540). การนำนโยบายไปปฏิบัติ.

กรุงเทพมหานคร: บริษัทกราฟิฟอาร์ท (ไทยแลนด์) จำกัด.

เสกสรรค์ นิสัยกล้า. (2550). การนำนโยบาย หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร. คุยฉีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิตสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์,มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2554). นโยบายสาธารณะ:

แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมอธรรม.