

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษารูปแบบและการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในครอบครัวขยายและชุมชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้แนวคิด ทฤษฎีเพื่อนำมาใช้ในการกำหนดกรอบการวิจัยดังนี้

แนวคิดด้านสิทธิของผู้สูงอายุ

จากความปรารถนาที่มุ่งเห็นผู้สูงอายุดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีคุณค่า และคุณภาพชีวิตที่ดี รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบาย แผน และบัญญัติกฎหมายเพื่อให้การบริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุเป็นไปในทิศทางเดียวกันไว้ โดยลำดับดังนี้

พ.ศ. 2542 ได้มีการจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทยขึ้นอันเป็นภารกิจที่สังคมและรัฐพึงมีต่อผู้สูงอายุ ในการเคารพสิทธิและเปิดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุ โดยกำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้

1. ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง และละเมิดสิทธิโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และผู้พิการที่สูงอายุ
2. ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัวโดยได้รับความเคารพ รัก ความเข้าใจ ความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับ บทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่ร่วมกัน อย่างเป็นสุข
3. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษาเรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้าน เพื่อสามารถ ปรับบทบาทของตนให้สมวัย
4. ผู้สูงอายุควรได้ถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยและตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า
5. ผู้สูงอายุควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง ต้องมีหลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการด้าน สุขภาพอนามัยอย่างครบวงจรโดยเท่าเทียมกัน รวมทั้งได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบ ตามคตินิยม
6. ผู้สูงอายุส่วนใหญ่พึ่งพาตนเองได้ สามารถช่วยเหลือครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วมในสังคม เป็นแหล่งภูมิปัญญาของคนรุ่นหลัง มีการเข้าสังคม มีนันทนาการที่ดี และมีเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชน
7. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมต้องกำหนดนโยบาย และแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

8. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมต้องตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและการบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิ ค้ำครองสวัสดิภาพ และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

9. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมไทยที่เน้นความกตัญญูตักเตือนและเอื้ออาทรต่อกัน

ต่อมา พ.ศ. 2545 มีการจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 - 2564) ซึ่งเป็นแผนที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดพื้นฐาน เพื่อต้องการสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุอันเป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคม ดังนั้นในแผนดังกล่าวจึงระบุถึงสิทธิที่ผู้สูงอายุพึงได้รับ พอสรุปได้ดังนี้

1. สิทธิการได้รับการศึกษาตลอดชีวิต
2. สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและปลอดภัย
3. สิทธิได้รับการคุ้มครองทางสังคม (รายได้ การดูแลจากครอบครัว ระบบบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน)

และในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (มีผลบังคับใช้ 1 มกราคม 2547) ได้กำหนดสิทธิที่ผู้สูงอายุควรได้รับการช่วยเหลือจากรัฐซึ่งมีปรากฏใน 3 มาตราดังนี้

มาตรา 11: ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นพิเศษ
2. การศึกษา ศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
3. การประกอบอาชีพ หรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมการพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
4. การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น ๆ
5. การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
6. การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
7. การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง
8. การให้คำแนะนำปรึกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว
9. การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง
10. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
11. การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

มาตรา 16 : ผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กองทุนมีสิทธินำไปลดหย่อนการคำนวณภาษีเงินได้ หรือได้รับการยกเว้นภาษีสำหรับทรัพย์สินที่บริจาคแล้วแต่กรณีทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

มาตรา 17 : ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ผู้นั้นมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

กล่าวได้ว่า การจัดบริการทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุเริ่มเป็นจริงจังเมื่อปี พ.ศ. 2525 เมื่อรัฐบาลได้มีการจัดทำแผนผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ.2525 - 2544) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับภารกิจของรัฐแก่ผู้สูงอายุ ซึ่งต่อมาก็ได้มีการกำหนดนโยบาย แผนงานและโครงการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุ และได้มีการตรากฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันให้ผู้สูงอายุได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้มีคุณค่า และศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปในสังคม

แนวความคิดของการจัดบริการสังคมแบบกลุ่มพึ่งพา (Group Home)

แนวคิดนี้เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาในช่วงต้น ค.ศ.1970 เพราะว่าจำนวนผู้สูงอายุได้เพิ่มจำนวนสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว (ปัจจุบันมีประชากรผู้สูงอายุประมาณ 47 ล้านคน หรือ ร้อยละ 16 ของประชากรทั้งหมด) ทำให้บริการทางสังคมที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึง บริการสังคมแบบกลุ่มพึ่งพา (Group Home) จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้สูงอายุที่โดดเดี่ยว ต้องการสังคม เพื่อน และความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ โดยลักษณะสำคัญของแนวคิดการจัดบริการสังคมแบบกลุ่มพืงพานั้นจะให้ความสำคัญกับคุณค่าและศักดิ์ศรี รวมทั้งความเหมาะสมและสอดคล้องของบริการสังคมที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ดังนั้นลักษณะการจัดบริการสังคมของแนวคิดนี้ จะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ดังนี้ (กรรณิกา : 2550)

สำนักผู้สูงอายุของรัฐแมริแลนด์ (Maryland Department of Aging) ได้ดำเนินงานโครงการช่วยเหลือผู้สูงอายุแบบกลุ่มพึ่งพา (Senior Assisted Group Home Subsidy Program) ได้อธิบายลักษณะของโครงการว่า เป็นโครงการที่ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและปานกลาง โดยการจัดหาที่พักอาศัยให้เข้าไปอยู่ในบ้านที่ออกใบอนุญาตให้โดยสำนักอนามัย (Department of Health and Mental Hygiene) โดยมีสมาชิกที่อยู่ร่วมกันระหว่าง 4 - 16 คน รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพให้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด ได้แก่ ค่าอาหาร การดูแลส่วนบุคคล และการให้การดูแลตลอด 24 ชั่วโมง สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ทั้งนี้สำนักผู้สูงอายุจะเป็นผู้ติดตามประเมินผลการดำเนินงานโครงการดังกล่าว สำหรับผู้ที่ได้รับสิทธิในการรับบริการดังกล่าวจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ ดังนี้ มีอายุอย่างน้อย 62 ปี มีปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพทางร่างกายหรือจิตใจ และมีความจำเป็นหรือต้องการความช่วยเหลือ รวมทั้งเป็นผู้ที่มีรายได้ตามที่กำหนดและมีสิทธิได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่น

สำนักงานสาธารณสุขรัฐอิลลินอยส์ (Illinois Department of Public Health) ได้อธิบายลักษณะของกลุ่มพึ่งพาไว้ว่าเป็นบ้านสำหรับผู้สูงอายุ ที่มีลักษณะการจัดเตรียมห้องพักไว้บริการไม่เกิน 16 คน มีการจัดอาหารให้อย่างน้อยหนึ่งมื้อ มีบริการดูแลทำความสะอาดที่พัก และมีห้องรวม (Community

Room) สำหรับการทำกิจกรรมร่วมกันโดยผู้สูงอายุจะรับผิดชอบในการดูแลตนเอง รวมทั้งด้านการรับประทานอาหาร นอกจากนี้ยังมีบริการการดูแลเฉพาะบุคคล อาทิ การช่วยเหลืออาบน้ำ หรือการดูแลเรื่องการรักษาพยาบาล ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาต (Licensed) ตามกฎหมายเท่านั้น

Evans (1988) อธิบาย การบริการทางสังคมแบบกลุ่มพึ่งพาของ Dexter House ซึ่งดำเนินงานโดยองค์กรเอกชน ในรัฐนิวเจอร์ซีย์ว่า มีลักษณะเป็นบ้านสองชั้น แต่ละชั้นประกอบด้วย ห้องน้ำ ห้องครัว ห้องรับประทานอาหาร และห้องส่วนตัว ผู้อาศัยเป็นผู้สูงอายุทั้งหมด มีผู้ชาย 4 คนจะพักอยู่ชั้นล่าง และผู้หญิง 3 คนจะพักอยู่ชั้นบน ทุกคนล้วนเป็นคนแปลกหน้าที่มาอาศัยอยู่ในบ้านร่วมกัน ราคาห้องพักก็ไม่แพงมากนัก และผู้สูงอายุสามารถจ่ายได้ แต่จะต้องรับผิดชอบตัวเองในด้านการทำอาหาร และการทำความสะอาด ผู้สูงอายุจะต้องมีหนังสือรับรองว่ามีสุขภาพแข็งแรงสมบูรณ์ ผู้สูงอายุจะอยู่ร่วมกันในลักษณะของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อาทิการทำอาหารรับประทานร่วมกัน การฝากกันซื้อข้าวของ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ชีวิตร่วมกัน หรือแม้แต่การถกเถียงการเมืองร่วมกัน เนื่องจากว่าผู้หญิงกับผู้ชายจะพักอยู่ในบ้านหลังเดียวกัน ปัญหาเรื่องอารมณ์และเพศสัมพันธ์เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ทางบ้านก็ไม่ได้มีข้อห้ามในเรื่องนี้แต่อย่างใด เนื่องจากเห็นว่าผู้สูงอายุเหล่านี้มีประสบการณ์และมีความรู้เป็นอย่างดี

บริการสังคมแบบกลุ่มพึ่งพาในประเทศสวีเดน เป็นบริการด้านที่อยู่อาศัยมีลักษณะเป็นอพาทเมนต์ขนาดเล็กที่ประกอบไปด้วย ห้องครัว ห้องอาหาร ห้องนั่งเล่นและใช้ร่วมกัน มีเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือตลอด 24 ชั่วโมง ส่วนใหญ่จะจัดไว้สำหรับผู้สูงอายุที่มีอาการของโรคความจำเสื่อม

ส่วนในประเทศญี่ปุ่น (Japan Ministry of Foreign Affairs, 2006) อธิบายบริการสังคมแบบกลุ่มพึ่งพาว่า เป็นบริการให้เช่าที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่มีอาการของโรคความจำเสื่อม ซึ่งมีลักษณะเป็นอพาทเมนต์ แต่ละชั้นประกอบไปด้วย 8 หน่วย ผู้สูงอายุจะประกอบอาหารเข้า กลางวันด้วยตัวเอง และรับประทานอาหารด้วยกัน โดยการช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ ห้องครัวและห้องอาหารจะใช้ร่วมกัน ผู้สูงอายุจะต้องรับผิดชอบในการทำความสะดวกสบายบริเวณที่พักของตนเองและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดขึ้นเท่าที่สามารถจะทำได้ โดยการดูแลของเจ้าหน้าที่ ผู้สูงอายุสามารถนำเฟอร์นิเจอร์มาใช้ได้เท่าที่พื้นที่มีให้ในแต่ละหน่วย ห้องนอนจะเป็นห้องสไตล์ญี่ปุ่นและมีห้องน้ำส่วนตัว

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปลักษณะสำคัญของบริการทางสังคมแบบกลุ่มพึ่งพาได้ดังนี้ เป็นบริการทางเลือกสำหรับการดูแลผู้สูงอายุที่ขาดผู้ดูแล ช่วยให้ผู้สูงอายุที่โดดเดี่ยวได้อยู่ร่วมกับผู้อื่น มีสังคม เพื่อน และมีบริการด้านที่พักอาศัยสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุเป็นกลุ่มขนาดเล็กตั้งแต่ 4 - 16 คน โดยผู้สูงอายุจะต้องมีสุขภาพสมบูรณ์ และสามารถดูแลตนเองได้ แต่ในกรณีที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ทั้งหมด ก็จะมีบริการเฉพาะบุคคล โดยการดูแลอย่างใกล้ชิดจากเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรม เน้นให้กลุ่มผู้สูงอายุ ดูแลและช่วยเหลือตนเอง รวมทั้งพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ตามความสามารถของแต่ละคน เป็นบริการทางเลือกที่มีค่าใช้จ่ายถูกกว่าและมีบริการเฉพาะเท่าที่จำเป็นต่อความต้องการ ที่สำคัญสามารถกระจายการให้บริการได้อย่างกว้างขวาง แม้แต่ในชุมชนที่มีขนาดเล็ก และอยู่ห่างไกล เนื่องจากต้นทุนในการดำเนินงานค่อนข้างถูกและสามารถดำเนินการได้โดย รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กร

สาธารณสุขประโยชน์ โบสถ์ ภาคธุรกิจ และองค์กรภาคประชาชนในชุมชน แต่ต้องมีหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมาตรฐาน

แนวความคิดของการจัดบริการสังคมแบบบริการดูแลที่บ้าน (Home Care)

แนวความคิดการจัดบริการและฟื้นฟูสมรรถภาพโดยชุมชน (Community Based Rehabilitation-CBR) การฟื้นฟูสมรรถภาพเป็นกลยุทธ์ หรือวิธีการในการเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญาและสังคม ซึ่งมีเป้าหมายให้ได้รับการฟื้นฟูในด้านต่าง ๆ อาทิ การรักษาพยาบาล การศึกษา การฝึกงาน อาชีพ มีงานทำ สามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมทั่วไปได้ การจัดทำบริการต่าง ๆ โดยมีบุคคล 3 ส่วนด้วยกันประกอบด้วย (วริยาภรณ์ : 2544, 22 - 27)ได้แก่

1. กลุ่มเป้าหมาย
2. ชุมชน ครอบครัว เพื่อนบ้าน กลุ่ม
3. เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ

บุคคลทั้ง 3 จะต้องมีความพร้อมในการรับข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรม การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม การกระตุ้นให้กลุ่มเป้าหมายมีกำลังใจ ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสให้กลุ่มเป้าหมายเท่าเทียมคนปกติ สร้างแหล่งทรัพยากรในชุมชน

ในการดำเนินโครงการ CBR จำเป็นต้องปรับทัศนคติและพฤติกรรมของคนในชุมชนให้สามารถช่วยเหลือผู้สูงอายุได้ทั้งเรื่องการแพทย์ รายได้ ความมั่นคงในสังคม การศึกษา สิทธิทางกฎหมาย และการมีส่วนร่วมในสังคม โดยใช้ทรัพยากรชุมชนทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับชุมชน อำเภอหรือจังหวัด

โครงการ CBR แต่ละพื้นที่จะมีรูปแบบการดำเนินงานที่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับความต้องการเฉพาะของแต่ละพื้นที่และทรัพยากรที่มีอยู่ การดำเนินงาน CBR มีหลายรูปแบบ

รูปแบบการบริการฟื้นฟูสมรรถภาพ

1. การให้บริการในสถาบัน (Institutional Base Rehabilitation = IBR) เป็นการบริการในสถานสงเคราะห์ โรงพยาบาล เน้นที่บทบาทของผู้ให้บริการ โดยที่คนพิการจะได้รับการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพโดยผู้เชี่ยวชาญ
2. การให้บริการแบบจัดหน่วยเคลื่อนที่ (Outreach) จัดผู้เชี่ยวชาญไปให้บริการในชุมชน ยังคงเน้นบทบาทผู้ให้บริการ
3. การให้บริการโดยการจัดตั้งเป็นศูนย์บริการในชุมชน (Community Based Service = CBS) ส่วนใหญ่จะเป็นสาขาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายหรือสถานสงเคราะห์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขยายบริการให้แก่กลุ่มเป้าหมายในชุมชน
4. การให้บริการโดยใช้ครอบครัวเป็นฐาน(Family Based Rehabilitation = FBR) เป็นการบริการที่เน้นการทำงานกับกลุ่มเป้าหมายเป็นรายกรณีที่บ้าน

5. การให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยชุมชน(Community Based Rehabilitation = CBR) เน้นการเปิดโอกาสให้กลุ่มเป้าหมาย ครอบครัว ชุมชน มีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อให้ การบริการ และฟื้นฟูครบวงจร ทั้งการแพทย์ การศึกษา อาชีพ และสังคม

ตารางที่ 1.1 แสดงการเปรียบเทียบรูปแบบการให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพ 5 ประเด็น

ประเด็น	IBR	Outreach / CBS / FBR	CBR
1. การดำเนินการ	สถาบัน/นักวิชาชีพ	สถาบัน/นักวิชาชีพ	ชุมชน/ผู้นำชุมชน
2. รูปแบบ	ให้บริการ และฟื้นฟูสมรรถภาพ	ให้บริการ และฟื้นฟูสมรรถภาพ	ให้บริการ และฟื้นฟูสมรรถภาพ
3. สถานที่	ในสถาบัน	ในชุมชน	ใน/โดยชุมชน
4. อุปกรณ์	จำนวนมาก/แพง	จำนวนน้อย	ตามความจำเป็นแต่ละคนตามภูมิปัญญาชาวบ้าน
5. งบประมาณ	สถาบัน	สถาบัน	ชุมชน/สถาบันสนับสนุนบางส่วน โดยเฉพาะการเริ่มต้น
ข้อดี	ฟื้นฟูครบถ้วนตามหลักการ	ฟื้นฟูได้ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง	เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง บริการกว้างขวางทั่วถึง เน้นการฟื้นฟูทุกด้าน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม
ข้อเสีย	คนพิการต้องเดินทางไกล บริการได้จำกัด ไม่ได้ฝึกจากสิ่งแวดล้อมจริง	ค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูง บริการได้จำกัด	ใช้เวลาในการดำเนินการเห็นผล เนื่องจากต้องพึ่งการมีส่วนร่วมจากชุมชนและต้องฝึกอบรมทักษะทั้งชุมชน และกลุ่มเป้าหมาย

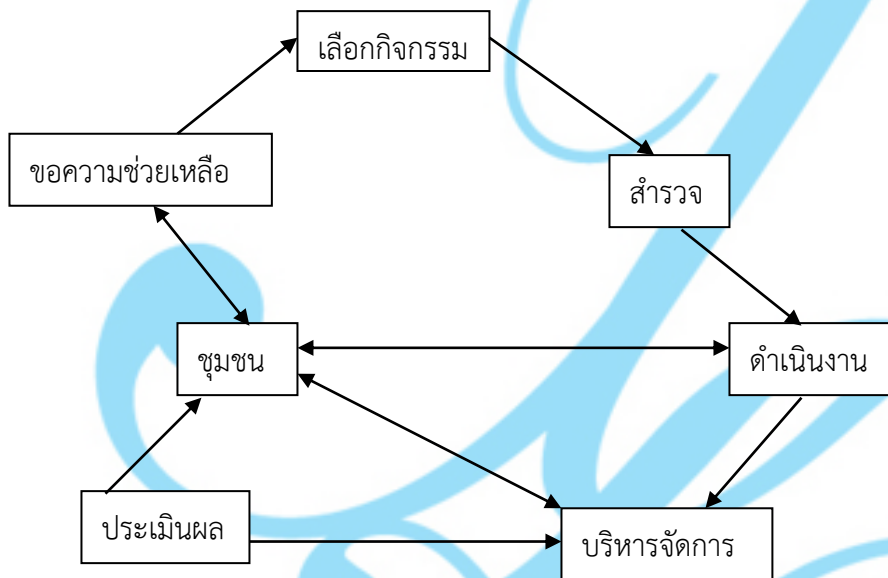
ที่มา: วริยาภรณ์ พรนภดล: 2544 น. 23-25

การดำเนินการจัดบริการและฟื้นฟูสมรรถภาพโดยชุมชนมี ดังนี้

1. กลุ่มเป้าหมายครอบครัวตลอดจนชุมชนต้องมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่
2. โครงการ / กิจกรรม ต้องเป็นไปตามปัญหาและความต้องการของชุมชน
3. ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน
4. ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม อาทิ ภูมิปัญญาชาวบ้าน

การดำเนินงานจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ต้องคำนึงถึงชุมชนเป็นศูนย์กลางกิจกรรม และมีขั้นตอนการดำเนินงานดังแผนภาพหน้าต่อไป

ภาพที่ 1.1 ขั้นตอนดำเนินงาน



แนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community-Based Approach) การใช้ชุมชนเป็นฐานเป็นการนำชุมชนมาเป็นหลักในการปฏิบัติงาน โดยสร้างให้ประชากรกลุ่มเป้าหมายเกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม คิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติและร่วมประเมินผล จนเกิดอุดมการณ์ร่วมกันว่าชุมชนเป็นของตน ทำงานเพื่อชุมชน และโดยชุมชน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ชุมชนในที่นี้ไม่ได้หมายถึงเขตแดนทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่หมายถึงความสัมพันธ์ของผู้คนในรูปแบบการดำเนินชีวิต (Way of life) ซึ่งความผูกพัน ความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชนดังกล่าวแสดงออกในรูปของกิจกรรมด้านต่างๆ ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม และกิจกรรมในด้านต่างๆ เหล่านี้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นพฤติกรรมของคนในชุมชนที่แสดงออกถึงความผูกพัน เยื่อใยทางด้านความรู้สึกนึกคิด และจิตใจที่มีร่วมกัน ครอบครัวเป็นหน่วยสังคมหน่วยหนึ่งที่เป็นส่วนประกอบของชุมชน ในขณะที่ครอบครัวแต่ละครอบครัวมีการเปลี่ยนแปลงไปตามวงจรชีวิตของครอบครัว และในบางครั้งบางครอบครัวก็อาจต้องเผชิญกับปัญหาที่รุนแรง ซึ่งความอยู่รอดของแต่ละครอบครัวที่เผชิญปัญหาก็ค้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวของแต่ละครอบครัวที่มีความแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามบทบาทของชุมชนที่เข้ามามีส่วนต่อความมั่นคงของครอบครัวนั้นก็ได้อาศัยการสร้างเครือข่ายของครอบครัวในชุมชนซึ่งมีความสัมพันธ์ มีความผูกพันในความรู้สึกนึกคิดและจิตใจต่อกันมีการให้ชุมชนพลังทางปัญญาของชุมชนและทรัพยากรต่างๆที่มีในชุมชนมาช่วยกันแก้ไขปัญหา ครอบครัวแต่ละครอบครัวที่เผชิญกับปัญหาจึงไม่ได้

เผชิญปัญหาโดยลำพังแต่มีครอบครัวอื่นในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งทำให้ครอบครัวที่เผชิญปัญหาสามารถปรับตัวและแก้ไขปัญหาได้ดีขึ้น (วรวิฑูรี : 2534, 91 - 97)

J. Kirk Horton (1989) การใช้ชุมชนเป็นฐานเมื่อพิจารณาในแง่ของต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับ แล้วการประยุกต์แนวความคิดการใช้ชุมชนเป็นฐานเพื่อช่วยเหลือประชาชนนั้นจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์คนพิการ แทนการใช้รูปแบบการรับเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ ทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้คนพิการได้อยู่กับครอบครัวของตนเอง สามารถช่วยเหลือและพึ่งตนเองได้ อย่างไรก็ตามการใช้ชุมชนเป็นฐานจะประสบผลสำเร็จได้จำเป็นต้องมีกระบวนการฝึกอบรมที่เหมาะสมแก่ผู้พิการ ครอบครัวและผู้ที่เกี่ยวข้อง

Wickwar (1970) การใช้ชุมชนเป็นฐานจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆหลายฝ่ายทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน อาสาสมัคร ประชาชนในการจัดบริการสวัสดิการสังคม ลักษณะการช่วยเหลือที่พิจารณาว่าเป็นรูปแบบของการใช้ชุมชนเป็นฐาน ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การให้ข้อมูลข่าวสาร การสร้างความใกล้ชิด เชื่อมโยงติดต่อกัน ระหว่างกลุ่มอาสาสมัครต่างๆ ทั้งหน่วยงานเอกชน หรือหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร และดำเนินกิจกรรมในลักษณะที่ประชาชนในชุมชนเคยช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

องค์ประกอบของการใช้ชุมชนเป็นฐาน (ทัศนีย์ : 2539, 1 - 9)

1. การสร้างองค์กรประชาชน (Local People's Organization) โดยการรวมกลุ่มประชาชนในชุมชนเป็นแบบทางการหรือไม่เป็นทางการการสร้างองค์กรประชาชนเป็นการจัดตั้งกลุ่มประชาชนให้มีส่วนร่วมในการระดมพลังความคิดเห็น ร่วมกันตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติตามมติของกลุ่มผู้นำ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
2. การสร้างเครือข่ายในการติดต่อสื่อสารกันระหว่างบุคคลที่อยู่ในชุมชนนั้น (Social Network) การเสริมสร้างเครือข่ายทางสังคมเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหา ฟันฟู และพัฒนาศักยภาพ การจะเสริมสร้างเครือข่ายทางสังคม ควรเริ่มจากส่วนที่เป็นเครือข่ายหลัก (Intimate Network) ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดที่สุด ได้แก่ สมาชิกในครอบครัว เครือญาติ และเมื่อเกิดภาวะวิกฤต ส่วนเพื่อน เพื่อนบ้าน องค์กรชาวบ้านและผู้นำชุมชน ซึ่งจัดอยู่ในเครือข่ายรอง (Effective Network) จะมีส่วนสำคัญในการให้การช่วยเหลือเกื้อกูลแก่บุคคลในกรณีที่ไม่มีเครือข่ายหรือญาติ และสุดท้ายเครือข่ายขยาย (Ego's Extended Network) จะเข้ามาช่วยสนับสนุนในกรณีที่ผู้เดือดร้อนไม่มีทั้งเครือข่ายหลักและรอง
3. จัดการฝึกอบรมให้องค์กรประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถในการทำงานเฉพาะด้าน (Specific Training)

4. การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน (Set up Committee) โดยให้ประชาชนในชุมชนเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกตามระบอบประชาธิปไตยและกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ

5. กำหนดกรอบกิจกรรม หรือกิจกรรมเฉพาะ (Specific Activities) ในการดำเนินกิจกรรมเฉพาะสำหรับกลุ่มเป้าหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ให้เกิดความพึงพอใจ ไม่ควรใช้เวลานานเกินไป และสามารถสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้เป็นอย่างดี ที่สำคัญควรเน้นกิจกรรมที่จะช่วยทำให้กลุ่มเป้าหมายอยู่ในครอบครัว และชุมชนของตนได้อย่างมีความสุข ได้แก่ กิจกรรมด้านสุขภาพ การศึกษา นันทนาการ วัฒนธรรม ศาสนา การเผยแพร่ความรู้ พัฒนาสังคม และฝึกหัดอาชีพ

6. การติดต่อประสานงาน และร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Coordination and Cooperation) การประสานงานควรมีทุกระดับตั้งแต่องค์กรประชาชนไปจนถึงการกำหนดนโยบาย ที่สำคัญต้องประสานให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ได้ จึงจะทำให้งานโครงการนั้นประสบผลสำเร็จ

7. การติดตามประเมินผล (Monitoring and Evaluation) เพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน และเมื่อการดำเนินงานนั้นเสร็จสิ้นลง รวมทั้งทราบผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อ กลุ่มเป้าหมาย ครอบครัว ชุมชน และสภาพแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ตามแนวคิดและปรัชญาในกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้รัฐต้องควบคุมและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งรัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้และส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาและองค์กรอื่นใดเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมในทุกระดับ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ : 2546, 3 - 12)

มาตรา 5 ในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคมค้ำึงถึงเรื่อง

1. สาขาต่างๆที่ดำเนินการตามความจำเป็น อาทิ บริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพ นันทนาการ และกระบวนการยุติธรรม
2. ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ อาทิ การพัฒนาการสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกันแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู

โดยให้มีการสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัวชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบัน ศาสนาและองค์กรอื่นได้มีส่วนร่วมด้วย

มาตรการที่ 20 กำหนดให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดรับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตพื้นที่จังหวัดนั้น อาทิ จัดทำแผนการจัดสวัสดิการสังคมเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดรวบรวมข้อมูล สถิติ แผนงาน และโครงการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม เป็นศูนย์กลาง ประสานงาน เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ร่วมมือและประสานงานกับทุกภาคส่วน ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงานตามแผนการจัดสวัสดิการสังคม ส่งเสริมและสนับสนุน กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์ จัดทำทะเบียนเกี่ยวกับองค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัครและผู้รับบริการสวัสดิการสังคม

ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมจะเห็นได้ว่าสิทธิ หรือการให้บริการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุ แบ่งเป็น 5 ด้านใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ด้านสุขภาพอนามัยจัดให้มีบริการให้ความรู้เพื่อให้ผู้สูงอายุช่วยเหลือตนเองได้และให้บริการทางการแพทย์ที่สะดวกรวดเร็ว สามารถเข้าถึงบริการได้ง่าย รวมทั้งได้รับกายอุปกรณ์ที่เหมาะสม
2. ด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตจัดให้มีการพิทักษ์ปกป้องให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง โดยการจัดหาที่พัก อาหาร เครื่องนุ่งห่ม รวมทั้งการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัย
3. ด้านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมให้มีโอกาสถ่ายทอดประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสทำงานได้เหมาะสมกับวัยและความสมัครใจโดยได้รับค่าตอบแทน มีโอกาสศึกษาเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างรอบด้าน มีเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชน รวมทั้งสิทธิในการได้รับเบี้ยยังชีพ
4. ด้านองค์กรที่จัดบริการสวัสดิการสังคมควรดำเนินการภายใต้ นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุเพื่อเป็นหลักประกันและบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิคุ้มครองสวัสดิภาพและจัดสวัสดิการ โดยการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ด้านสิ่งแวดล้อม จัดการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารสถานที่พัก รวมทั้งบริการสาธารณะอื่น ๆ

กล่าวได้ว่ารูปแบบการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ ควรเป็นการดูแลระยะยาวที่เป็นการจัดบริการทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อทดแทนความต้องการพื้นฐานที่จะช่วยบุคคลที่สูญเสียหรือเสื่อมความสามารถ สามารถกระทำหน้าที่ทางสังคม มีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคม เป็นลักษณะการดูแลอย่างต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันระหว่างการดูแลในครอบครัว สถาบัน และชุมชน ที่มี

มิติเป็นไปตามลักษณะวัฒนธรรมและค่านิยมทางสังคมไทยให้คุณค่าของความเป็นมนุษย์ การเอื้ออาทรช่วยเหลือเกื้อกูลกันของสมาชิกในครอบครัว และชุมชน

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้จำนวนมากส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะแตกต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อยซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

Robson (1953 : 574) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึงหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

Clark (1957 : 87 - 89) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึงหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

Holloway (1959 : 101 - 103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึงองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้มีอำนาจการปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Wit (1967: 101 - 103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันนี้ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

Mongtagu (1984: 574) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อ เลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2524:15) นิยามว่าการปกครอง

ท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนี่ยังจะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ ประหยัดห้วงศ์ทองคำ (ม.ป.ป.) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตนเองกล่าวโดยสรุปการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ยึดหลักการกระจายอำนาจ เพื่อประโยชน์ของรัฐและท้องถิ่นเน้นผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรงให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

1.2 โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 มาตรา 70 ได้แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 4 รูปแบบได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) ต่อมาในปี 2537 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก 1 รูปแบบคือองค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากนั้นได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลใน พ.ศ. 2542

ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมี 4 รูปแบบคือ

- 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) เทศบาล
- 3) การปกครองรูปแบบพิเศษได้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดเพื่อทำกิจการส่วนจังหวัดที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมเขตจังหวัดและเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทั้งสองส่วนมาจากการ

เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในส่วนอำนาจหน้าที่ด้านการศึกษาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 มาตรา 45 (8) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการหรือใช้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำทั้งนี้ “การจัดการศึกษา” เป็นกิจการหนึ่งที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเห็นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำให้และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยในมาตรา 17 (6) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา

2) เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 โดยมาตรา 9 ถึงมาตรา 11 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งเทศบาลไว้ดังนี้

2.1) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยในพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งหลักเกณฑ์การเป็นเทศบาลตำบลว่าพื้นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป และอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร

2.2) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไปและมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล

2.3) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปและมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลโครงสร้างของเทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลมีหน้าที่พิจารณาร่างข้อบัญญัติเทศบาลและกำกับดูแลการบริหารเทศบาลของคณะเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า ทั้งนี้ในแต่ละเทศบาลจะมีการแบ่งส่วนราชการแตกต่างกันตามความเหมาะสมตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนดและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดสำหรับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนดมี 2 ส่วน คือ หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติทั้งเทศบาลตำบลเทศบาลเมืองและเทศบาลนครจะต้องดำเนินการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมและหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติได้เฉพาะเทศบาลเมืองและเทศบาลนครคือสามารถจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษาได้จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษาได้ ส่วนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

เฉพาะอื่น ๆ กำหนดในส่วนของการศึกษาคืออำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16 (9) ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาเทศบาลส่วนใหญ่จึงกำหนดให้มี “กองการศึกษา” เพื่อรับผิดชอบงานที่เกี่ยวกับการบริการการศึกษาการบริหารวิชาการและงานโรงเรียนเป็นต้น จากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในปี 2548 (ข้อมูล ณ 8 ก.ย. 48) มีจำนวนเทศบาลรวมทั้งสิ้น 1,156 แห่ง (รวมเทศบาลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล) จำแนกเป็นเทศบาลนคร 22 แห่งเทศบาลเมือง 113 แห่งและเทศบาลตำบล 1,021 แห่ง

3) การปกครองรูปแบบพิเศษ

การปกครองรูปแบบพิเศษมี 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ดังนี้

3.1) กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวงและให้แบ่งพื้นที่การบริหารเป็นเขตและแขวงมีโครงสร้างประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 คน สภากรุงเทพมหานครและสภาเขต

3.2) เมืองพัทยา เมืองพัทยาเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 การจัดโครงสร้างภายในของเมืองพัทยาดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจำนวน 9 คน ส่วนประเภทที่สองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจำนวน 8 คน สภาเมืองพัทยาทำหน้าที่วางนโยบายและอนุมัติแผนการบริหารเมืองพิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติเมืองต่างๆแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสามัญและวิสามัญรวมทั้งควบคุมการทำงานของปลัดเมืองพัทยา ส่วนปลัดเมืองพัทยาจะเป็นฝ่ายบริหาร โดยการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพัทยาร่างแผน/ข้อบัญญัติ งบประมาณและข้อบัญญัติอื่น รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยาพร้อมข้อเสนอแนะและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา ฯลฯ ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฉบับใหม่ โดยมีโครงสร้างแบ่งเป็น 2 ฝ่ายคือสภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตามพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 (14) ซึ่งกำหนดว่าเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ดังนั้นเมืองพัทยาจึงมีหน้าที่ให้ราษฎรได้รับการศึกษาเช่นเดียวกับเทศบาลคือ มาตรา 50 (6) และมาตรา 54 (8) ตามพระราชบัญญัติเทศบาลและตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16 (9) ให้เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา (โกวิท, 2544)

4) องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและอยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งอบต. คือ การกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้ได้มากที่สุดและสามารถพัฒนา อบต. ไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยองค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วนคือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2540 มีการจัดตั้งอบต. รวมทั้งสิ้น 6,397 แห่งซึ่งในจำนวนนี้เป็นอบต. ที่มีรายได้ต่ำกว่า 3 ล้านบาทเป็นจำนวน 5,788 แห่ง (ร้อยละ 90.48) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 จึงมีบทบัญญัติให้ยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

1) อบต. ที่มีเขตติดต่อกันสามารถรวมกันได้หากเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในตำบลนั้น

2) อบต. อาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในตำบลนั้น

3) อบต. ที่มีประชากรไม่ถึง 2,000 คนต้องยุบรวมกับอบต. อื่นที่มีอาณาเขตติดต่อกันและอยู่ภายในอำเภอเดียวกันตามเจตนารมณ์ของประชาชนในตำบลนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวมีผลทำให้จำนวนของอบต. มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและมีแนวโน้มลดลงทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนอบต. ทั้งสิ้น 6,622 แห่ง ทั้งนี้อบต. ส่วนใหญ่ยังคงเป็นอบต. ขนาดเล็กและเป็นอบต. ที่มีรายได้ต่ำกว่า 10 ล้านบาท สำหรับอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (5) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (9) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา

1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่3) พ.ศ. 2546 ในหมวดที่ 4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังนี้ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, 2546) **มาตรา 45** องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

(1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) คຸ້ມครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) จัดทำกิจกรรมใดๆอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.3.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่12) พ.ศ. 2546 ในส่วนที่ 3 หน้าที่ของเทศบาลได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลดังนี้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, 2546)

1) บทที่ 1 เทศบาลตำบล

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- ฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 - (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
 - (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 - (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 - (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
 - (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็กเยาวชนผู้สูงอายุและผู้พิการ
 - (8) บำรุงศิลปจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ดังต่อไปนี้

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลอาจจัดกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

2) บทที่ 2 เทศบาลเมือง

ดังต่อไปนี้

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

ดังต่อไปนี้

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองอาจทำกิจการใดๆในเขตเทศบาล

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุขการ
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

3) บทที่ 3 เทศบาลนคร

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล
ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหารโรงมหรสพและ
สถานบริการอื่น

- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือท่าข้ามและที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

มาตรา 57 เทศบาลนครอาจจัดทำกิจกรรมอื่นๆตามมาตรา 54 ได้

1.3.3 อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง
พัทยา พ.ศ. 2542 ในหมวดที่ 4 อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาดังนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
เมืองพัทยา พ.ศ. 2542, 2542)

มาตรา 62 ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายเมืองพัทยามีหน้าที่ดำเนินการใน
เขตเมืองพัทยาดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพยากรสินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

- (8) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาดท่าเทียบเรือและที่จอดรถ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหารโรงแรมหรสหและสถานบริการอื่น
- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

1.3.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่5) พ.ศ. 2546 ในส่วนที่ 3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537,2546)

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็กเยาวชนผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 67 (8) ถูกแก้ไขและเพิ่มเติม (9) โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่3) พ.ศ. 2542 ตามลำดับ

1.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2)

พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ. 2545 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษากว่าไว้ 6 หมวดคือหมวด 1 หมวด 2 หมวด 3 หมวด 4 หมวด 5 และหมวด8 (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, 2545)

1) **หมวด 1 บททั่วไปความมุ่งหมายและหลักการ** ในหมวดนี้มีมาตราที่กล่าวถึงการจัดการศึกษา 1 มาตราดังนี้

มาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

- (1) มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
- (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาสถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา
- (4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- (5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆมาใช้ในการจัดการศึกษา
- (6) การมีส่วนร่วมของบุคคลครอบครัวชุมชนองค์กรชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอกชนองค์กรเอกชนองค์กรวิชาชีพสถาบันศาสนาสถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น

2) **หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา** ในหมวดนี้มีมาตราที่กล่าวถึงการจัดการศึกษามาตราดังนี้

มาตรา 12 นอกเหนือจากรัฐเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บุคคลครอบครัวองค์กรชุมชนองค์กรเอกชนองค์กรวิชาชีพสถาบันศาสนาสถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3) **หมวด 3 ระบบการศึกษา** ในหมวดนี้มีมาตราที่กล่าวถึงการจัดการศึกษา 1 มาตรา ดังนี้

มาตรา 18 การจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษาดังต่อไปนี้

- (1) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัยได้แก่ศูนย์เด็กเล็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็กศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนาศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษหรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น
- (2) โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่น

(3) ศูนย์การเรียนรู้ได้แก่สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคลครอบครัวชุมชนองค์กรชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรเอกชนองค์กรวิชาชีพสถาบันศาสนา สถานประกอบการโรงพยาบาลสถาบันทางการแพทย์สถานสงเคราะห์และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด

4) หมวด 4 แนวการจัดการศึกษา ในหมวดนี้มีมาตราที่กล่าวถึงการจัดการศึกษา 1 มาตราดังนี้

มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคลครอบครัวชุมชนองค์กรชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอกชนองค์กรเอกชนองค์กรวิชาชีพสถาบันศาสนาสถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษา อบรมมีการแสวงหาความรู้ข้อมูลข่าวสารและรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนา ชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยน ประสบการณ์การพัฒนา ระหว่างชุมชน

5) หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษาส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหมวดนี้มีมาตราที่กล่าวถึงการจัดการศึกษา 2 มาตราดังนี้

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมความเหมาะสมและ ความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ มีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษารวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ในหมวดนี้มีมาตราที่กล่าวถึงการจัดการศึกษา 1 มาตราดังนี้

มาตรา 58 มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้วยงบประมาณการเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบุคคลครอบครัวชุมชนองค์กรชุมชนเอกชนองค์กรเอกชนองค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาสถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นและต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา ดังนี้

(1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากร เพื่อการศึกษาโดย อาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสมทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ให้บุคคลครอบครัวชุมชนองค์กรชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอกชน องค์กรเอกชนองค์กรวิชาชีพสถาบันศาสนาสถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นระดมทรัพยากร เพื่อ การศึกษาโดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาบริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่ สถานศึกษาและมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและ ความจำเป็นทั้งนี้ให้รัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุน

การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็นทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

1.4.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษากว่าไว้ 2 หมวดคือหมวด 2 และหมวด 3 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป.)

1) หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะในหมวดนี้มีมาตราที่กล่าวถึงการจัดการศึกษา 2 มาตราดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเอง
- (2) การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ
- (3) การจัดการศึกษา
- (4) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กกสตรึคนชราและ
- (5) การบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ผู้ด้อยโอกาส

ของท้องถิ่น

- (6) การส่งเสริมกีฬา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

ส่วนท้องถิ่นอื่น

ท้องถิ่นอื่น

- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

สิ่งแวดล้อม

- (5) การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ที่ดัดแปลงธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

2) หมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรในหมวดนี้มีมาตราที่กล่าวถึงการจัดการศึกษา 2 มาตราดังนี้

มาตรา 23 เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

มาตรา 24 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

การทบทวนวรรณกรรม/สารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

อิสระ และ เบญจ (2553) ได้ศึกษาเรื่อง “รูปแบบบริการสาธารณสุขผู้สูงอายุที่พึงประสงค์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการให้บริการสาธารณสุขแก่ผู้สูงอายุ นโยบายสาธารณสุขและการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว แบบอย่างที่ดีในต่างประเทศ และแบบอย่างที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการศึกษารูปแบบการให้บริการสาธารณสุขแก่ผู้สูงอายุที่พึงประสงค์ ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการให้บริการสาธารณสุขของต่างประเทศและในประเทศมีความหลากหลาย ทั้งในเชิงของการพัฒนาคุณภาพการช่วยเหลือการเงิน สวัสดิการที่พิกออาศัย การดูแลทางการแพทย์และสังคม การรักษาสิทธิและการพิทักษ์ผลประโยชน์ผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังพบว่า บริการสาธารณสุขของไทยไม่แตกต่างจากของต่างประเทศ เพียงแต่ไม่ได้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย แผนและนโยบายอย่างจริงจัง งบประมาณที่รัฐจัดให้บริการด้านนี้น้อยมาก เมื่อเทียบกับการดูแลด้านเด็กและเยาวชน หน่วยงานของรัฐขาดการประสานงานและทำงานอย่างบูรณาการระหว่างส่วนกลางด้วยกัน ส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่น ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ขาดทิศทางและวิสัยทัศน์ร่วมเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ ไม่เคยมีการกำหนดนโยบายและแผนบูรณาการที่มุ่งสัมฤทธิ์เชิงยุทธศาสตร์ ขาดรูปแบบการบริหารจัดการที่ชัดเจนที่มี

ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้วิจัยเสนอว่าควรมีการศึกษาแนวทางการพัฒนารูปแบบการให้บริการดูแลผู้สูงอายุที่ตรงกับความต้องการของแต่ละกลุ่มแต่ละพื้นที่ และเสนอเป็นแนวนโยบายในระดับชาติ

ณัฐรุจุมิ (2550) ศึกษาวิจัยการดำเนินงานด้านสุขภาพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดชลบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินงานด้านสุขภาพผู้สูงอายุของ อบต. และศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการดำเนินงานด้านสุขภาพผู้สูงอายุของอบต. ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานด้านสุขภาพผู้สูงอายุของ อบต. โดยภาพรวมมีการดำเนินงานด้านสุขภาพผู้สูงอายุอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายประเด็นใน 3 ประเด็น คือ ด้านส่งเสริมสุขภาพ ด้านการป้องกันโรค ด้านการฟื้นฟูสุขภาพ พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานด้านสุขภาพของ อบต. พบว่า อบต. ส่วนใหญ่มีรายได้น้อยอยู่ระหว่าง 10,000,000 - 20,000,000 บาท มีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาผู้สูงอายุอยู่ในระดับปานกลาง มีประสบการณ์ทางการแพทย์และสาธารณสุขอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาประเด็นย่อยใน 6 ประเด็น คือ การสำรวจข้อมูลทั่วไปของผู้สูงอายุ การบรรจุแผนและโครงการพัฒนาผู้สูงอายุไว้ในแผนพัฒนาตำบลพบว่าอยู่ในระดับมาก ในขณะที่การจัดทำฐานข้อมูลผู้สูงอายุในชุมชนและการจัดทำแผนและโครงการพัฒนาผู้สูงอายุอยู่ในระดับปานกลาง ในส่วนของการได้รับการสนับสนุนจากบุคคลและหน่วยงานอื่นอยู่ในระดับปานกลางและการประสานความร่วมมือกับบุคคลและหน่วยงานอื่นอยู่ในระดับปานกลาง

ศศิพัฒน์ (2549) ได้ศึกษาโครงการระบบการดูแลระยะยาวในครอบครัวสำหรับผู้สูงอายุมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวและชุมชน นำเสนอระบบการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวในครอบครัวสำหรับผู้สูงอายุในอนาคต ผลการศึกษาพบว่า แต่ละครอบครัวมีผู้ทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ เป็นผู้ดูแลหลัก เครือข่ายที่ให้ความช่วยเหลือในการดูแลมากที่สุดคือ ญาติ ครอบครัวทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุในการดำเนินชีวิตทุกอย่าง ปัญหาสำคัญในการดูแลผู้สูงอายุคือ ปัญหารายได้ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวได้แก่ ความสามารถในการปฏิบัติกิจวัตรประจำวันของผู้สูงอายุ บทบาทของผู้ดูแล ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ส่วนการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนนั้น พบว่า ครอบครัวยังคงต้องมียุทธศาสตร์สำคัญ ชุมชนควรมีจัดบริการให้ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุ ควรเพิ่มบริการให้ทั่วถึงและเป็นรูปแบบที่เน้นการสงเคราะห์แบบให้เปล่า นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการอยู่อาศัยในครอบครัวมี 3 กลุ่ม คือ ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในครอบครัวยากจน ผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ และกลุ่มที่เป็นผู้ดูแลที่อายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีปัญหาทางการเงินมากที่สุด ผู้วิจัยเสนอว่า การพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวในครอบครัวสำหรับผู้สูงอายุ ควรมีการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของสถาบันและองค์กรระดับต่าง ๆ ให้ชัดเจน มีระบบการสร้างความมั่นคงทางรายได้ ระบบบริการที่เพิ่มศักยภาพของผู้สูงอายุและครอบครัว ระบบบริการในสถาบันที่ขยายครอบคลุมปัญหาผู้สูงอายุ การมีผู้นำที่มีจิตสำนึกด้านสวัสดิการ และระบบอาสาสมัครที่เข้มแข็ง

เล็ก (2549) ได้ศึกษาโครงการภาวะการดูแลผู้สูงอายุของครอบครัวในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยในการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว ศึกษาบทบาทและความสามารถของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ และศึกษาปัญหาและความต้องการของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ ผลการศึกษาพบว่า

ครอบครัวและผู้สูงอายุกำลังประสบสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อครอบครัวอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ สิ่งที่ครอบครัวและผู้สูงอายุปฏิบัติต่อกันคือ การรักษาสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกันภายในครอบครัว โดยยึดถือประเพณีและความกตัญญูที่เคยปฏิบัติต่อกันมา นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความช่วยเหลือจากปัจจัยภายนอก อาทิ หน่วยงานรัฐบาล เอกชน กลุ่มเพื่อนบ้าน ผู้นำชุมชน และศาสนาที่ช่วยแบ่งเบาภาระที่เกินความสามารถของครอบครัว ครอบครัวส่วนใหญ่ยืนยันว่ายังคงมีความสามารถในการดูแลผู้สูงอายุ และบริหารจัดการระหว่างสมาชิกครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ และที่สำคัญผู้สูงอายุส่วนใหญ่ก็ยังมีความมั่นใจว่าจะได้รับการดูแลจากครอบครัวโดยเฉพาะในยามที่เจ็บป่วยและไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้

ศศิพัฒน์ (2548) ได้ศึกษาโครงการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ ภาวะอารมณ์จิตใจ ปัญหาและความต้องการของผู้ดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว รวมทั้งข้อคิดเห็นต่างๆ เกี่ยวกับระบบบริการผู้สูงอายุ ผลการศึกษาพบว่า การรับบทบาทเป็นผู้ดูแลเกิดจากการอยู่บ้านเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างบุตรที่ไม่ได้แยกครอบครัว มีหน้าที่หลักในการดูแลเรื่องทั่ว ๆ ไป การดำเนินชีวิตประจำวัน และช่วยเหลือในกรณีที่ผู้สูงอายุไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ระดับความสามารถในการดูแลผู้สูงอายุขึ้นอยู่กับ สถานภาพของผู้ดูแลในครอบครัว ความรู้ของผู้ดูแล เครือข่ายทางสังคม และการทำหน้าที่ในการดูแล ที่สำคัญคุณภาพของการดูแลขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจ และความรู้เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังพบว่า แม้ว่าการดูแลผู้สูงอายุเป็นภารกิจหนัก แต่ผู้ดูแลส่วนใหญ่จะไม่มี ความเครียด แต่มีความกังวลด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากผู้ดูแลต้องมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดูแล

วิชุดา (2549) ได้ศึกษาการพัฒนาบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของศูนย์บริการผู้สูงอายุ ดินแดง สังกัดกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงการให้บริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ความคิดเห็นของผู้สูงอายุต่อการพัฒนาบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อนำไปสู่การพัฒนาบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ผลการศึกษาการให้บริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุพบว่าการให้บริการน้อยทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ บริการด้านการแพทย์และสุขภาพในด้านการออกกำลังกาย บริการด้านสังคมสงเคราะห์ในด้านการสงเคราะห์ปัจจัย 4 ด้านนั้น ทนทานในการใช้บริการจัดงานรื่นเริงในวันนักขัตฤกษ์ ด้านศาสนกิจในการร่วมกิจกรรมทำบุญบำเพ็ญกุศลในวันสำคัญทางพุทธศาสนา ส่วนด้านบ้านพักฉุกเฉินกรณีแยกจากครอบครัวชั่วคราวมีการใช้บริการน้อยที่สุด สำหรับความคิดเห็นต่อการพัฒนาบริการสังคม ผลการศึกษาพบว่า ผู้สูงอายุมีความคิดเห็นต่อการพัฒนาบริการสังคมอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร มีความคิดเห็นว่าคุณครูควรมีแพทย์ในการตรวจรักษาโรคเกี่ยวกับกระดูกและข้อ และจัดสรรด้านงบประมาณเพิ่มในการจัดกิจกรรมด้านนั้น ทนทานการและด้านวัสดุเท่าที่ด้านวิธีการดำเนินงานซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ พบว่าการดำเนินงานด้านบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของศูนย์บริการผู้สูงอายุ ดินแดงมีการจัดบริการสังคมดีในระดับหนึ่ง แต่ควรจัดบริการสังคมให้มียุทธศาสตร์ ด้านและมีปัญหาอุปสรรคด้านโครงสร้างของศูนย์ฯ เกี่ยวกับอัตรากำลังด้านบุคลากรที่มีสัดส่วนไม่เพียงพอกับจำนวนผู้สูงอายุที่มาใช้บริการสังคม แนวทางการพัฒนาบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในอนาคตจึงควรมีบริการสังคมที่หลากหลาย

เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีโอกาสเลือกที่จะใช้บริการสังคมตามความต้องการและความเหมาะสม และขยายบริการเหล่านี้ให้ครอบคลุมทั่วทั้งกรุงเทพมหานคร

สุดา (2548) ได้ศึกษาการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลในจังหวัดนนทบุรีมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาประเภทของการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุและความพร้อมในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลจังหวัดนนทบุรี ผลการศึกษาพบว่าประเภทของการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลในจังหวัดนนทบุรีที่จัดได้มากที่สุดได้แก่ สวัสดิการด้านนันทนาการและด้านรายได้ ส่วนภาพรวมของระดับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลในจังหวัดนนทบุรี พบว่าอยู่ในระดับน้อย เทศบาลมีการจัดสวัสดิการด้านนันทนาการและสวัสดิการด้านรายได้อยู่ในระดับปานกลาง และมีการสวัสดิการด้านต่างๆอยู่ในระดับน้อย ผลการศึกษาความพร้อมในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาล พบว่าความพร้อมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาความพร้อมด้านการกำหนดนโยบายและแผน ด้านงบประมาณ ด้านการปฏิบัติงานพบว่าเทศบาลมีความพร้อมอยู่ในระดับมาก ข้อเสนอแนะพบว่าเทศบาลในจังหวัดนนทบุรีความพร้อมด้านบุคลากรอยู่ในระดับน้อยที่สุด

นอกจากนี้ยังพบว่าเทศบาลมีปัญหาทั้งในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการดังนี้

1. ด้านนโยบายผู้บริหารของเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนดังนั้นความต่อเนื่องของนโยบายต่าง ๆ จึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งหากเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่นนโยบายเดิมอาจจะถูกยุติไป
2. ด้านการบริหารเทศบาลไม่ได้มีการวางแผนในการรองรับภารกิจจึงยังไม่มีโครงการที่ชัดเจนในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุโดยตรงเป็นเพียงแผนงานโครงการภาพรวม
3. ด้านบุคลากรเทศบาลไม่มีบุคลากรที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านผู้สูงอายุดังนั้นการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุจึงเป็นไปตามประสบการณ์ของผู้จัดสวัสดิการเองบุคลากรของเทศบาลยังไม่มีความรู้ความเข้าใจงานด้านสังคมสงเคราะห์ที่ชัดเจน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

