

ปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานสงเคราะห์  
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่กรมประชาสงเคราะห์ทำ  
ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดประสิทธิผล  
: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนนทบุรี



นางดารพรรณ นาคฉัตรีย์

ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง  
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.  
ด้านนโยบายและแผน (แรงงานและสวัสดิการสังคม)  
ตำแหน่งเลขที่ 8

กรมประชาสงเคราะห์  
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



112.05.6  
ศ422ป  
2543

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม



05670

ปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงาน

## คำนำ

การจัดทำเอกสารฉบับนี้ เป็นการศึกษาเรื่องปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงาน สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล เกิดประสิทธิผล : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดนนทบุรี ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหนึ่งในกระทรวงนำร่อง ในเรื่องการทบทวนบทบาท ภารกิจ หน้าที่เพื่อถ่ายโอนงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้องค์กรท้องถิ่นไป ปฏิบัติแทน สำหรับการกำหนดประเด็นไปที่กิจกรรมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เนื่องจากมี ลักษณะเป็นภารกิจที่มีลักษณะเป็นงานบริการพื้นฐานที่ให้สวัสดิการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดูแลในพื้นที่ของตนเอง ประกอบกับผลการศึกษาของ ทรงธรรม สวนิยะ พบว่า งานที่จะถ่ายโอนและลำดับความสำคัญเร่งด่วนในการถ่ายโอน เมื่อจัดลำดับความสำคัญจากมากไปหาน้อย เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นกิจกรรมที่ถูกจัดอยู่ อันดับต้น ขณะเดียวกันในปีงบประมาณ 2544 รัฐได้ดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนให้้องค์การ บริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับกรมประชาสงเคราะห์ จะต้องถ่ายโอนงบประมาณตามโครงการ ถ่ายโอนกิจกรรมเกี่ยวกับการให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ จำนวน 1,440,000,000 ล้านบาท

ผลการศึกษาที่ได้ เป็นการชี้ให้เห็นถึงกระบวนการเคลื่อนอีกระดับหนึ่งของ กรมประชาสงเคราะห์ ในการดำเนินกิจกรรมการถ่ายโอน หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นการแสดงให้เห็นถึงการนำแนวคิดมาแปรเป็นการปฏิบัติที่เป็นจริง โดยดูถึงปัจจัยที่จะก่อให้เกิด ประสิทธิภาพในการดำเนินการ

ความสำเร็จของการศึกษาในครั้งนี้ ได้รับความร่วมมือด้วยดีจากกรมการปกครอง องค์การบริหารส่วนตำบลทุกระดับของจังหวัดนนทบุรีในด้านข้อมูลและข้อเสนอแนะ ตลอดจนผู้บริหารของกรมประชาสงเคราะห์ทุกท่านที่ได้ให้การสนับสนุนและชี้แนะในทุก ๆ ด้าน ซึ่งผู้ศึกษาขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้.

นางดารพรรณ นาคจัดรี

กันยายน 2543

## บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล เกิดประสิทธิผล : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนนทบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพความเป็นจริง ในการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขององค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดประสิทธิผล โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบกับประสบการณ์ของผู้ศึกษาเอง สำหรับในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้นำสถิติ ค่าร้อยละ และค่าฐานนิยม มาประกอบการพิจารณาผลการศึกษา ปรากฏดังนี้

1. การดำเนินงานตามกรอบแนวคิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

1.1 การบริการสาธารณะ ครอบคลุมอย่างทั่วถึง ทั้งในเมืองและชนบท โดยมีการดำเนินงานทั่วประเทศ และมีการจัดสรรงบประมาณในปี 2544 กรมฯ ได้มีการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษไปทั่วประเทศ เป็นเงิน 1,440,000,000 ล้านบาท

1.2 การส่งเสริมให้มีองค์กรหลัก เจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้านผู้สูงอายุที่เป็นเอกภาพ และผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างสมศักดิ์ศรี ซึ่งเป็นลักษณะของ Nomalization คือ การจัดให้บุคคลที่มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ได้มีโอกาสอาศัยอยู่ในสังคม ได้เยี่ยงสามัญชนทั่ว ๆ ไป ซึ่งการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ถือเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะเป็นองค์กรที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่

1.3 การปรับปรุงการประสานงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชน ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยกรมประชาสงเคราะห์ ได้ทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ทราบมติ ก.พ. ที่เห็นชอบในหลักการในการถ่ายโอนงาน ของกรมประชาสงเคราะห์และกรมประชาสงเคราะห์ได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรม และประชาสงเคราะห์จังหวัดทุกจังหวัดเป็นผู้ประสานความเข้าใจในภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของกรมฯ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบ

2. การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย - อำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็น

ไปตามหลักการกระจายอำนาจสวัสดิการสังคม ด้านสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส โดยในทางปฏิบัติให้องค์กรเบียดกรมประชาสงเคราะห์ว่า ด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543

3. การวิเคราะห์ปัจจัย ปัจจัยที่ผู้ศึกษากำหนดให้เป็นตัวแปรอิสระ อันจะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงาน และมีค่าการศึกษาเกินร้อยละ 50 ประกอบด้วย

- 3.1 การรับทราบนโยบายการถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์
- 3.2 การรับทราบนโยบายการจัดสรรงบประมาณปี 2544
- 3.3 ความเหมาะสมของกิจกรรม
- 3.4 การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับปัจจัยที่มีค่าความถี่ เกินครึ่งหนึ่ง ได้แก่

3.5 ความโปร่งใสในการดำเนินงาน

- สามารถตรวจสอบรายชื่อผู้สูงอายุได้
- ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการ

3.6 บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน
- ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่
- ส่งเสริมพัฒนาให้ประชาชนในพื้นที่ มีความสะดวกสบาย  
เพิ่มพูนคุณภาพชีวิตที่ดี
- ราชการมีส่วนร่วมกับประชาชนในการพัฒนา

ภาพรวมของการศึกษา แสดงให้เห็นว่า ในการถ่ายโอนงานเบียดยังชีพผู้สูงอายุของกรมประชาสงเคราะห์ ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับแนวคิด ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และกรอบแนวคิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนปัจจัยที่กระทบต่อประสิทธิผลของงาน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีจุดอ่อนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใสในการดำเนินงาน และผลงานที่เป็นรูปธรรม และเพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิผล ผู้ศึกษาได้นำเสนอแนวทาง ดังนี้

1. ระดับนโยบาย เห็นควรให้มีการพัฒนาบุคลากรทุกระดับที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านแนวคิด/การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับการถ่ายโอนงานและด้านความรู้ในการ

ปฏิบัติงาน การจัดทำแผนการถ่ายโอนงานควรดำเนินการแบบประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม  
ในลักษณะล่างสู่บน โดยพิจารณาความพร้อมของแต่ละท้องถิ่นประกอบด้วย และควร  
กำหนดเป็นนโยบายให้มีการจัดทำแผนระดับจังหวัด โดยบรรจุเอางานด้านสวัสดิการสังคม  
เข้าไว้ในแผน เพื่อการปรับปรุงโครงสร้าง และบุคลากรให้เหมาะสมกับภารกิจ รวมทั้งการ  
กำหนดระบบตรวจสอบ ติดตามผลที่โปร่งใส และเป็นธรรม

2. ระดับปฏิบัติ เนื่องจากการให้บริการด้านสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งแก่ผู้ด้อยโอกาส เป็นงานที่ละเอียดอ่อน และต้องปฏิบัติอย่างมีหลักวิชาการด้าน  
สังคมสงเคราะห์ ด้วยจิตสำนึกและความมีเมตตาธรรม จึงมีความสำคัญที่จะต้องให้ผู้ปฏิบัติ  
เข้าใจถึงหลักการนี้ สมควรที่จะประสานกับกรมการปกครอง จังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
เพื่อบรรจุความรู้เรื่องการจัดสวัสดิการ โดยหลักการสังคมสงเคราะห์ ไว้ในหลักสูตรการอบรม  
เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับ รวมทั้งการอบรมอาสาสมัคร -  
ประชาสงเคราะห์ และการรณรงค์ให้ประชาชนเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตนเอง และของ  
องค์กรระดับท้องถิ่น

3. ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ ควรมีการเตรียมทีมงาน  
พร้อมอุปกรณ์เผยแพร่ สื่อรูปแบบต่าง ๆ ในการให้ความรู้ เตรียมความพร้อมแก่บุคลากร  
ขององค์กรระดับท้องถิ่น และการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อประสิทธิภาพในการ  
ให้บริการแก่ประชาชน.

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำ	
บทคัดย่อ	
บทที่ 1	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตในการศึกษา	5
1.4 นิยามความหมาย	5
1.5 วิธีการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2	
แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8	9
2.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542	13
2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	23
บทที่ 3	
การถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
3.1 การถ่ายโอนงานให้องค์การบริหารส่วนตำบล	27
3.2 การถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์	29
3.3 ความเป็นมาของการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	35
บทที่ 4	
อภิปรายผลการศึกษา	
4.1 กรอบความคิดของการดำเนินการในภาครัฐที่ผ่านมาและอุปสรรค	37
4.2 ผลการศึกษา	40

เรื่อง	หน้า
4.3 การวิเคราะห์ปัจจัย	
- นโยบาย	48
- การจัดสรรงบประมาณ	49
- ความเหมาะสมกับกิจกรรม	50
- การสนับสนุนจากกรมประชาสัมพันธ์	51
- บริการตอบสนองความต้องการของชุมชน	52
- ความโปร่งใสในการดำเนินงาน	53
- บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	54
- การมีส่วนร่วม	55
- ผลงานที่เป็นรูปธรรม	57
 บทที่ 5   สรุปและข้อเสนอแนะ	 60
 บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 การรับทราบนโยบายในการโอนงานสงเคราะห์- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	48
ตารางที่ 2 การรับทราบการจัดสรรงบประมาณปี 2544	49
ตารางที่ 3 ความเหมาะสมของกิจกรรม	50
ตารางที่ 4 การต้องการได้รับการสนับสนุนจากกรมประชาสงเคราะห์	51
ตารางที่ 5 บริการตอบสนองความต้องการของชุมชน	52
ตารางที่ 6 ความโปร่งใสในการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	53
ตารางที่ 7 บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	54
ตารางที่ 8 การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของคณะกรรมการ องค์การบริหารส่วนตำบล	55
ตารางที่ 9 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมสงเคราะห์- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	56
ตารางที่ 10 ผลงานที่เป็นรูปธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล	57