

นวัตกรรมการนโยบายผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : โครงการและวิธีการ

ปิยากร หวังมหาพร,* ร.ด.

จำนวนผู้สูงอายุของไทยที่กำลังทวีมากขึ้น เพราะการสาธารณสุขที่เจริญก้าวหน้า ทำให้คนมีอายุยืนมากขึ้น ประเทศไทยตระหนักถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ จึงได้กำหนดพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้น โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุที่พึงได้รับจากรัฐในด้านต่าง ๆ ประกอบกับการที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้งานในหลาย ๆ ส่วนซึ่งเคยเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางให้ถ่ายโอนอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น

ผู้ดำเนินงานจัดบริการสาธารณะดังเช่น นโยบายผู้สูงอายุ นับจากที่ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุเป็นเวลานานไม่น้อยกว่า ๔ ปี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดทำนโยบายหรือโครงการด้านผู้สูงอายุอะไรบ้าง และมีวิธีการดำเนินการอย่างไร บทความนี้จะจึงเป็นความพยายามในการนำเสนอวัตกรรมการโครงการและวิธีการดำเนินการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น ๔ ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ๑. ความหมายของนวัตกรรม ๒. นวัตกรรมโครงการด้านผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ๓. นวัตกรรมวิธีการดำเนินการ และ ๔. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

* อาจารย์สำนักวิจัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม Email : piyakorn.wh@spu.ac.th

๑. ความหมายของนวัตกรรม

คำว่า “นวัตกรรม” มีรากศัพท์เดิมมาจากภาษาบาลี คือ นว+อตต+กรรม กล่าวคือ นว แปลว่า ใหม่ อตต แปลว่า ตัวเอง และกรรม แปลว่า การกระทำ เมื่อรวมคำ นว มาสนธิกับ อตต จึงเป็น นวัตกรรม และ เมื่อรวมคำ นวัตกรรม มาสมาส กับ กรรม จึงเป็นคำว่า นวัตกรรม แปลตามรากศัพท์เดิมว่า การกระทำที่ใหม่ของตนเอง หรือ การกระทำของตนเองที่ใหม่ ส่วนคำว่า นวัตกรรม ที่มีการใช้มาแต่เดิม มีรากศัพท์เดิมมาจากคำว่า นว แปลว่า ใหม่ กรรม แปลว่า การกระทำ จึงแปลตามรากศัพท์เดิมว่าเป็นการปฏิบัติหรือการกระทำใหม่ ๆ ([03] (IP), ม.ป.ป.)

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า นวัตกรรม ไว้ดังต่อไปนี้

กรีนฮาลล์ (Greenhalgh, n.d. cited in Magnabosco, 2007) ได้ให้ความหมายของคำว่า นวัตกรรมว่า หมายถึง ชุดของพฤติกรรม งานประจำ และวิธีการทำงานที่ใหม่ ที่ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาผลผลิต ประสิทธิภาพการบริหาร ประสิทธิภาพของต้นทุนหรือประสพการณ์ของผู้ใช้ที่ถูกวางแผนและประสานงาน กิจกรรมหรือกลยุทธ์ที่จะเป็นนวัตกรรมได้ ต้องถูกพัฒนาขึ้นเพื่อการนำไปปฏิบัติหรือวางแผนเพื่อความยั่งยืน โดยขั้นตอนของการนำนวัตกรรมในการปฏิบัติงานมีด้วยกัน ๓ ขั้นตอน คือ ๑. ขั้นตอนการเตรียมพร้อมสำหรับการนำไปปฏิบัติ (Pre-implementation) เช่น การสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กิจกรรมการสื่อสาร การสร้างกิจกรรมในระดับมหภาค เช่น การใช้อิทธิพลของผู้บริหารต่อผู้ปฏิบัติ นโยบาย ๒. ขั้น

การริเริ่ม (Initial implementation) เช่น การมีกิจกรรมด้านการเงิน ทรัพยากร รวมทั้งการมีกลยุทธ์เพื่อการสนับสนุนกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงองค์การ การฝึกอบรม การกำกับและติดตาม การพัฒนากลยุทธ์ในการหาแหล่งทุน การพัฒนากระบวนการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ในขั้นตอนนี้การสื่อสารและการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้วยการประชุมประจำเดือน การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง การมีกิจกรรมการจัดการคุณภาพ เช่น การมีโครงการฝึกอบรม และ ๓. ขั้นการวางแผนเพื่อความยั่งยืน (Sustainability planning) ได้แก่ การคาดการณ์เกี่ยวกับทรัพยากรด้านการเงิน และบุคลากรเพื่อความยั่งยืนของโครงการ

ฮิวส์ (Thomas Hughes) อธิบายว่า นวัตกรรม เป็นการนำวิธีการใหม่ ๆ มาปฏิบัติ หลังจากได้ผ่านการทดลองหรือได้รับการพัฒนามาเป็นขั้น ๆ แล้ว โดยมีขั้นตอนดังนี้ ๑. การคิดค้น ๒. การพัฒนา และ ๓. การนำไปปฏิบัติจริง ซึ่งมีความแตกต่างจากการปฏิบัติเดิมที่เคยปฏิบัติมา

เอเวอร์เรท โรเจอร์ (Everette M. Rogers) กล่าวว่า นวัตกรรมคือ ความคิด การกระทำ หรือวัตถุใหม่ ๆ ซึ่งรับรู้ว่าเป็นสิ่งใหม่ ด้วยตัวบุคคลแต่ละคนหรือสังคม การพิจารณาว่าสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นนวัตกรรมนั้นขึ้นอยู่กับ การรับรู้ของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลว่าเป็นสิ่งใหม่สำหรับเขา ดังนั้นนวัตกรรมของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอาจไม่ใช่ นวัตกรรมของบุคคลกลุ่ม

อื่น ๆ ก็ได้ ขึ้นอยู่กับการรับรู้ของบุคคลนั้นว่า เป็นสิ่งใหม่สำหรับเขาหรือไม่ อีกประการหนึ่ง ความใหม่อาจขึ้นอยู่กับระยะเวลาด้วย สิ่งใหม่ ๆ ตามความหมายของนวัตกรรมไม่จำเป็นจะต้อง ใหม่จริง ๆ แต่อาจหมายถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เป็น ความคิดหรือการปฏิบัติที่เคยทำกันมาแล้วแต่ได้ หยุดไประยะเวลาหนึ่ง ต่อมาได้มีการรื้อฟื้นขึ้นมาทำกันใหม่เนื่องจากเห็นว่าสามารถช่วยแก้ปัญหาในสภาพการณ์ใหม่นั้นได้ ซึ่งก็นับว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งใหม่ได้ ดังนั้น นวัตกรรมอาจหมายถึง สิ่งใหม่ ๆ ดังต่อไปนี้ ๑. สิ่งใหม่ที่ไม่เคยมีผู้ใด เคยทำมาก่อน ๒. สิ่งใหม่ที่เคยทำมาแล้วในอดีต แต่ได้มีการรื้อฟื้นขึ้นมาใหม่ และ ๓. สิ่งใหม่ที่มีการพัฒนามาจากของเก่าที่มีอยู่เดิม

ปีเตอร์ ดักเกอร์ (Peter F. Drucker, n.d. อ้างถึงในทรศนะ บุญขวัญ, ม.ป.ป.) ได้ให้ความหมายของนวัตกรรมว่า หมายถึง กระบวนการของการทำใหม่ การพัฒนาความสามารถหรือเพิ่ม ประโยชน์การใช้

โจเซฟ ชุมปีเตอร์ (Joseph Schumpeter, n.d. อ้างถึงในทรศนะ บุญขวัญ, ม.ป.ป.) กล่าวถึง นวัตกรรมว่าประกอบด้วย ๕ ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ใหม่ วิธีการผลิตใหม่ แหล่งทรัพยากรใหม่ การสำรวจตลาดใหม่ และวิธีการใหม่ในการดำเนินธุรกิจ

ปีเตอร์ ดอยล์ (Peter Doyle, 2007) กล่าวว่า สำหรับในภาคธุรกิจ นวัตกรรมจะหมายถึง การพัฒนา การสร้างสรรค์สิ่งใหม่หรือ ปรับปรุงสินค้าหรือบริการ

มุลแกนและอัลเบอร์รี่ (Mulgan, & Albury, 2005) ให้ความหมายของนวัตกรรมว่า

หมายถึง นวัตกรรมที่ประสบความสำเร็จ คือ การสร้างสรรค์และการนำกระบวนการ ผลิตผล บริการ และวิธีการในการให้บริการไปปฏิบัติ โดยผลก็คือ การพัฒนาประสิทธิภาพประสิทธิผล หรือคุณภาพ

สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติของไทย (๒๕๕๐) ให้ความหมายคำว่านวัตกรรมว่า หมายถึงสิ่งใหม่ที่เกิดจากการใช้ความรู้และความ คิดสร้างสรรค์ที่มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม

เมื่อพิจารณาความหมายของนวัตกรรม ข้างต้น สามารถวิเคราะห์ความหมายของนวัตกรรมได้หลายประการ ดังนี้

- จุดประสงค์ของนวัตกรรม จะพบว่า บางความหมายมุ่งไปที่กระบวนการ นวัตกรรมทางเทคโนโลยี นวัตกรรมสินค้าและบริการ โดยทั่วไปจะพบว่า จุดประสงค์ของนวัตกรรมจะ เน้นไปที่สินค้าหรือบริการ กลยุทธ์ เช่นความหมายของชุมปีเตอร์

- กระบวนการของนวัตกรรม สำหรับ ความหมายของนวัตกรรมที่มุ่งเน้นด้าน กระบวนการ ชุดของกิจกรรม การเปลี่ยนแปลง ชุดของการดำเนินงาน เช่น ความหมายของฮาล์ อักส์และดักเกอร์

- ผลลัพธ์ของนวัตกรรม นิยามที่กล่าวถึงผลลัพธ์ของนวัตกรรมมีไม่มากนัก นิยามที่กล่าวถึงผลลัพธ์ของนวัตกรรมนิยามนั้นก็ จะกล่าวถึงเป้าหมายด้วย เช่น นิยามของคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งสหรัฐอเมริกา

นอกจากนั้น นวัตกรรมยังมีความแตกต่างจากคำว่าประดิษฐ์ (Invention) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการประดิษฐ์ให้เป็นนวัตกรรม

ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ทักษะและทรัพยากร และลักษณะที่สำคัญที่สุดของนวัตกรรมคือการมีกระบวนการที่ต่อเนื่อง นวัตกรรมอาจจะมีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสินค้าหรือบริการแบบขนานใหญ่หรือแบบค่อยเป็นค่อยไปก็ได้ และแหล่งที่มาของนวัตกรรมสามารถมาจากหลายแหล่งด้วยกัน เช่น นวัตกรรมอาจมาในรูปของสิ่งประดิษฐ์ การได้รับความคิดใหม่มาจากธุรกิจอื่นและนำมาปรับให้เหมาะสมกับธุรกิจของตน

มุลแกนและอัลเบอร์รี่ (Mulgan & Albury, 2005) ได้สร้างกรอบในการพิจารณากระบวนการนวัตกรรม โดยแบ่งออกเป็น ๔ ขั้นตอน ได้แก่

๑. ขั้นก่อตัว (Generating Possibilities) หมายถึง แนวคิด/ความคิดเกี่ยวกับนวัตกรรมเกิดขึ้นได้อย่างไร

๒. ขั้นการฟักตัว (Incubating and Prototyping) หมายถึง กลไกที่ใช้ในการพัฒนาความคิดและความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดการได้แก่อะไร

๓. ขั้นการถ่ายทอด (Replicating and Scaling) หมายถึง การสนับสนุนให้เกิดการขยายแนวคิดเรื่องความสำเร็จของนวัตกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

๔. ขั้นการวิเคราะห์และเรียนรู้ (Analyzing and Learning) หมายถึง การประเมินการทำงานเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้และการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

โดยสรุปนวัตกรรมจึงหมายถึง พฤติกรรมและวิธีการทำงานใหม่ที่น่าสนใจในการพัฒนา

โครงการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการ การนำระบบคุณภาพมาใช้ในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ พฤติกรรมและวิธีการทำงานใหม่นั้นมีขึ้นเพื่อนำไปปฏิบัติหรือวางแผนเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินโครงการ โครงการที่เป็นนวัตกรรม ได้แก่ โครงการริเริ่มใหม่ โครงการที่เคยทำในอดีตแต่ได้มีการรื้อฟื้นขึ้นมาใหม่ และโครงการที่มีการพัฒนามาจากโครงการเก่าที่มีอยู่เดิม โดยมีกระบวนการนวัตกรรมอยู่ ๔ ขั้นตอนคือ ขั้นการก่อตัว ขั้นการฟักตัว ขั้นการถ่ายทอด ขั้นการวิเคราะห์และเรียนรู้ สำหรับบทความฉบับนี้กำหนดให้กระบวนการนวัตกรรมมี ๕ ขั้นตอน นอกจากกระบวนการทั้งหมดของมุลแกนและอัลเบอร์รี่แล้ว กระบวนการนวัตกรรมควรประกอบด้วยขั้นการวางแผนเพื่อความยั่งยืนของโครงการด้วย

๒. นวัตกรรมโครงการด้านผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากความหมายของนวัตกรรมและกระบวนการนวัตกรรมจะพบว่า นวัตกรรมไม่จำเป็นต้องเป็นของใหม่ทั้งหมด โครงการหรือวิธีการที่เคยทำแล้วหยุดไป แต่ต่อมาได้นำมาจัดทำใหม่ก็ถือเป็นนวัตกรรม ในทำนองเดียวกับโครงการที่พัฒนาจากของเดิมที่มีอยู่ก็ถือเป็นนวัตกรรมเช่นเดียวกัน สำหรับโครงการผู้สูงอายุที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนมาดำเนินการ จากงานวิจัยของปิยากร หวังมหาพร เรื่องนวัตกรรมการนำ

นโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (๒๕๕๐) โดยได้การสำรวจนวัตกรรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้านผู้สูงอายุ ผลการสำรวจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๓๑๔ แห่ง ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การ

บริหารส่วนตำบล ในเขตปริมณฑล ซึ่งประกอบด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี นครปฐม และนนทบุรี โดยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความร่วมมือส่งข้อมูลการสำรวจกลับมาจำนวน ๒๖๒ แห่งหรือคิดเป็นร้อยละ ๘๓.๔๔

ตารางที่ ๑ แสดงจำนวนและร้อยละ ของโครงการผู้สูงอายุที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

ชื่อโครงการ	จำนวน	ร้อยละ
โครงการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ)	๑๗๘	๔๕.๑
โครงการคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ	๖๒	๑๕.๖
โครงการจัดกิจกรรมวันสงกรานต์ วันครอบครัว วันผู้สูงอายุ	๕๐	๑๒.๖
โครงการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ และพัฒนาคุณภาพผู้สูงอายุ	๔๑	๑๐.๔
โครงการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ	๓๓	๘.๓
โครงการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ	๑๘	๔.๕
โครงการสงเคราะห์ผู้สูงอายุยากจน	๑๓	๓.๓
รวม	๓๙๕	๑๐๐.๐

ตารางที่ ๒ แสดงจำนวน ร้อยละ ของลักษณะโครงการ

ชื่อโครงการ	จำนวน	ร้อยละ
โครงการที่เคยทำในอดีตแต่ได้รื้อฟื้นขึ้นมาใหม่	๑๒	๓.๐
โครงการริเริ่มใหม่	๑๒๖	๓๒.๒
โครงการที่มีการพัฒนามาจากโครงการเก่าที่มีอยู่เดิม	๒๒๒	๕๖.๕
ไม่ระบุ	๒๕	๖.๓๔
รวม	๓๘๕	๑๐๐.๐

จากตารางที่ ๑ และตารางที่ ๒ ผลการสำรวจปรากฏว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจำนวนดังกล่าวมีโครงการที่เป็นนวัตกรรมผู้สูงอายุจำนวน ๓๕๕ โครงการ โดยมีลักษณะโครงการเป็นโครงการประเภทที่พัฒนามาจากโครงการเก่าที่มีอยู่เดิมถึงร้อยละ ๕๗.๕ ในจำนวนโครงการทั้งหมดนี้เป็นโครงการที่ริเริ่มใหม่โดยในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่เคยทำมาก่อนคิดเป็นร้อยละ ๓๒.๒

ในจำนวนโครงการทั้งหมดร้อยละ ๔๕.๑ เป็นโครงการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพ สำหรับโครงการเบี้ยยังชีพนี้เป็นโครงการที่มีขึ้นในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ก่อนการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการเบี้ยยังชีพอยู่ความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต่อมาเมื่อโครงการถูกถ่ายโอนมายังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) โครงการดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย เมื่อโครงการถูกโอนมายังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกท้องถิ่นยังคงมีโครงการดังกล่าวและส่วนใหญ่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นจะพัฒนาวิธีการดำเนินการให้รวดเร็ว เข้าถึงผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้น เช่น การปรับปรุงกระบวนการทำงาน การประชาสัมพันธ์โครงการ การปรับระยะเวลาในการจ่ายเงินให้เหมาะสม เช่น การจ่ายทุก ๆ เดือน แทนที่จะเป็นทุก ๆ ๓ หรือ ๖ เดือน สำหรับโครงการอื่น ๆ ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ผู้สูงอายุ เช่น โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้แก่ โครงการตรวจสุขภาพผู้สูงอายุ การจัดกิจกรรม

เนื่องในวันสำคัญต่าง ๆ เช่น วันสงกรานต์ วันผู้สูงอายุ วันขึ้นปีใหม่ และการสนับสนุนให้เกิดชมรมผู้สูงอายุ ได้แก่ การสนับสนุนในรูปแบบของการให้งบประมาณสนับสนุน เช่น การพาผู้สูงอายุไปทัศนศึกษา

สำหรับโครงการที่เป็นโครงการริเริ่มใหม่จริง ๆ ได้แก่ โครงการเยี่ยมผู้สูงอายุที่บ้าน โดยใช้ระบบอาสาสมัคร โครงการดังกล่าวเป็นโครงการในลักษณะให้ชุมชนดูแลกันเอง โดยรัฐสนับสนุนเงินค่าตอบแทนแก่อาสาสมัคร (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็ไม่ได้รับงบประมาณในส่วนนี้ เช่น ตำบลบางเมือง จังหวัดสมุทรปราการ) อาสาสมัครจะทำหน้าที่เยี่ยมเยียนผู้สูงอายุที่บ้าน จัดบันทึกรายงานการเยี่ยมเยียนเพื่อแจ้งแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาสาสมัครเหล่านั้นจะเป็นคนในชุมชนที่รู้จักผู้สูงอายุดี นอกจากโครงการเยี่ยมผู้สูงอายุที่บ้านโดยใช้ระบบอาสาสมัครแล้ว โครงการเงินออมวันละบาท ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ จังหวัดนครปฐม ก็นับว่าเป็นโครงการใหม่ที่ริเริ่มโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการนี้เปิดโอกาสให้สมาชิกในตำบลเป็นสมาชิกโดยไม่จำกัดอายุ แต่ส่วนใหญ่ผู้ที่เข้าเป็นสมาชิกโครงการจะเป็นผู้สูงอายุ สำหรับหลักเกณฑ์ของโครงการ เมื่อสมาชิกออมครบ ๖ เดือน ทางโครงการจะสวัสดิการคืนละ ๑๐๐ บาท ปีหนึ่งไม่เกิน ๑๐ คืนแก่สมาชิกที่เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล หากพ้น ๖ เดือนไปแล้วเสียชีวิต โครงการจะมอบเงินจำนวน ๕,๐๐๐ บาท หากสมาชิกมีอายุการออมเพิ่มขึ้นในกรณีออมมาแล้ว ๑ ปีขึ้นไป จะมอบเงิน

จำนวน ๑๐,๐๐๐ บาทเมื่อเสียชีวิต ๒ ปีขึ้นไป
มอบเงินจำนวน ๑๕,๐๐๐ บาท และ ๘ ปีขึ้นไป
มอบเงินจำนวน ๒๕,๐๐๐ บาท (ปิยากร หวังมหาพร
๒๕๕๐, หน้า ๑๕๘)

๓. นวัตกรรมวิธีการดำเนินการ

จากโครงการที่เป็นนวัตกรรมทั้งวัด
ที่หมายถึง โครงการริเริ่มใหม่ โครงการที่เคยทำ
ในอดีตแต่ได้มีการรื้อฟื้นขึ้นมาใหม่ และ
โครงการที่มีการพัฒนามาจากโครงการเก่าที่มี
อยู่เดิม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการ
ริเริ่มและ/หรือปรับปรุงวิธีการดำเนินการใน
หลายรูปแบบ เพื่อผลักดันให้โครงการเหล่านั้น
บรรลุผลสำเร็จหรือที่เรียกว่านวัตกรรมด้านวิธีการ
การศึกษานวัตกรรมด้านวิธีการได้ศึกษาโดย
สำรวจถึงวิธีการดำเนินการขององค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ในแต่ละขั้นตอนนับตั้งแต่ขั้นการ
เตรียมพร้อม ขั้นการก่อตัว ขั้นการพิชิตตัว ขั้น
การถ่ายทอด ขั้นการวิเคราะห์และเรียนรู้และขั้น
การสร้างควมยั่งยืน ผลปรากฏว่าองค์การ
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการที่หลากหลายใน
การดำเนินการในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้โครงการ
ผู้สูงอายุประสบความสำเร็จ ดังนี้ (ปิยากร
หวังมหาพร, ๒๕๕๐)

ขั้นการเตรียมพร้อม

๑. การสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมาย

ก่อนเริ่มโครงการ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
โครงการจะมีหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ
การสื่อสารสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมาย
โดยการประชาสัมพันธ์ในหลากหลายวิธี ซึ่งวิธี
การประชาสัมพันธ์ที่ใช้มากที่สุด คือ ให้สมาชิก

สภา/กรรมการชุมชน/ผู้นำชาวบ้านบอกต่อ ๆ
กัน โดยมีการดำเนินการมากกว่า ๑ ครั้ง วิธีการ
ประชาสัมพันธ์ที่ใช้รองลงมาได้แก่ การประชุม
ทำเวทีชาวบ้าน การประชาสัมพันธ์โครงการที่
สามารถดำเนินการได้อย่างง่าย ๆ แต่มีการใช้
น้อยมาก ได้แก่ การประชาสัมพันธ์โดยการเคาะ
ประตูบ้าน

๒. การสื่อสารกับผู้ปฏิบัติงาน

สำหรับการสร้างความสัมพันธ์กับ
ผู้ปฏิบัติงาน ก่อนเริ่มโครงการผู้รับผิดชอบ
โครงการ จะมีการสร้างความสัมพันธ์กับผู้
ปฏิบัติงานอย่างน้อยหนึ่งทาง ซึ่งส่วนใหญ่จะ
เป็นการจัดประชุม โดยมีการจัดประชุม ๑ ครั้ง
รองลงมาเป็นการแถลงนโยบายของผู้นำองค์การ
ปกครองส่วนท้องถิ่น มีการติดประกาศนโยบาย
มากกว่า ๑ ครั้ง ต่อโครงการ ส่วนการสร้าง
ความสัมพันธ์โดยส่งจดหมายข่าวและจดหมาย
ข่าวอิเล็กทรอนิกส์มีการดำเนินการน้อยมาก

ขั้นการก่อตัว

๑. การศึกษาดูงานและการฝึกอบรม

ก่อนเริ่มโครงการองค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่นมีการส่งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเข้า
ศึกษาดูงานที่อื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ
ส่วนใหญ่จะเป็นการไปดูงานองค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่นที่มีโครงการผู้สูงอายุเพื่อศึกษาเป็น
ตัวอย่าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่ง
เจ้าหน้าที่ไปศึกษาดูงานนั้น จะเป็นการศึกษาดู
งานเพียงครั้งเดียว ระยะเวลาในการศึกษาดูงาน
เพียง ๑ วัน โดยกำหนดหน่วยงานที่จัดโครงการ
เกี่ยวกับผู้สูงอายุ มักจะเป็นสำนักงานสาธารณสุข
ชมรมผู้สูงอายุ และองค์การบริหารส่วนตำบล

แห่งอื่น ๆ ไม่มีสถานที่ใดที่เป็นแหล่งต้นแบบในการศึกษาดูงานด้านผู้สูงอายุ

นอกจากดูงานแล้วยังมีการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่โดยการฝึกอบรม ไปดูงานโดยการเชิญวิทยากรมาฝึกอบรม ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้เวลามากกว่า ๑ วัน ส่วนการเตรียมความพร้อมด้านอื่น ๆ ได้แก่ การประชุมเตรียมความพร้อม ศึกษาระเบียบที่เกี่ยวข้อง ศึกษาข้อมูลผู้สูงอายุและประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้น

๒. การจัดแบ่งเวลาการทำงาน

ก่อนการเริ่มโครงการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการแบ่งเวลาในการทำงานของเจ้าหน้าที่ และมีการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมการทำงาน เช่น การวางหลักเกณฑ์ในการดำเนินโครงการ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์เพื่อใช้ในการดำเนินการและการประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ขั้นการพักรักตัว

๑. การสร้างเครือข่ายการทำงาน

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีกลยุทธ์ในการสนับสนุนส่งเสริมให้โครงการผู้สูงอายุสามารถดำเนินการได้และวิธีการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นคิดว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุด คือ การทำงานในลักษณะเครือข่ายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การหาผู้สนับสนุนโครงการด้านงบประมาณ และการใช้อาสาสมัครช่วยทำงาน โดยเฉพาะแหล่งเงินสนับสนุนโครงการ โดยงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากสองส่วนด้วยกัน ได้แก่ งบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางเฉลี่ย ๖๑๘,๗๐๒ บาทต่อโครงการและงบ

ประมาณของท้องถิ่นเองเฉลี่ย ๔๕๖,๘๗๒ บาทต่อโครงการ สำหรับการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์มีไม่มากนัก จากผลการสำรวจพบว่าวัสดุอุปกรณ์ส่วนใหญ่จะเป็นเครื่องนุ่งห่มเครื่องอุปโภคบริโภคและอุปกรณ์ทางการแพทย์

๒. การติดตามระหว่างดำเนินโครงการ

ในขณะที่โครงการกำลังดำเนินการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการติดตามโครงการระหว่างดำเนินการโดยวิธีการให้เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำกับดูแล ระยะเวลาในการติดตามโครงการมากกว่า ๑ ครั้งต่อสัปดาห์ โดยใช้วิธีการพบปะประชาชนโดยตรง นอกจากนั้นยังมีการติดตามงาน โดยการจัดประชุมเจ้าหน้าที่ภายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การติดตามโครงการผ่านผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาตำบล คณะกรรมการชุมชน และประธานหรือกรรมการชมรมผู้สูงอายุ

๓. การปรับปรุงกระบวนการทำงาน

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทำงาน เช่น การปรับปรุงงานงบประมาณ ได้แก่ การกำหนดวันเวลาการรับเงินสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพ การปรับเปลี่ยนระบบการจ่ายเงินให้ผู้สูงอายุ เช่น การจ่ายให้กับผู้สูงอายุโดยตรง มาเป็นการจ่ายผ่านธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ กำหนดเวลาการจ่ายเป็นทุก ๆ ๓ เดือน และ ๖ เดือน สำหรับการปรับปรุงกระบวนการทำงาน ส่วนใหญ่จะเป็นการจัดเพิ่มประวัติผู้สูงอายุ การเพิ่มบทบาทให้ตัวแทนชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อแบ่งเบาภาระของ

เจ้าหน้าที่ การทำงานเชิงรุก การจัดทำข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์

เวลาที่ใช้ในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร
ประมาณ ๑ วัน

๔. การประชาสัมพันธ์

ในขณะดำเนินโครงการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีกิจกรรมการสร้างความสัมพันธ์หรือสื่อสารกับผู้สูงอายุ เช่น การสื่อสารโดยวิธีการประชุมทำเวทีชาวบ้านมากกว่า ๑ ครั้งต่อสัปดาห์ การประชาสัมพันธ์ผ่านวิทยุเสียงตามสายและการบอกต่อโดยผู้สูงอายุด้วยกันเอง

๕. การประสานงาน

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อเร่งรัดงบประมาณการเบิกจ่ายจากส่วนกลาง จำนวนการเร่งรัดมากกว่า ๑ ครั้งต่อสัปดาห์ รวมทั้งการขอความร่วมมือสนับสนุนทรัพยากรในการจัดกิจกรรมร่วมกับหน่วยงานอื่นในการแก้ปัญหา และมีการขอความร่วมมือสนับสนุนด้านวิชาการจากราชการส่วนกลาง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สาธารณสุขจังหวัด และสถานีอนามัย

๖. การพัฒนาสมรรถนะบุคลากร

การพัฒนาทักษะเจ้าหน้าที่ในระหว่างดำเนินโครงการ ส่วนมากทักษะที่ส่งเสริมให้กับเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานผู้สูงอายุ ได้แก่ การพัฒนาทักษะการทำงานแบบมีส่วนร่วม การสร้างทัศนคติที่ดีในการทำงาน การส่งเสริมการอบรมดูงาน และการสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการทำงาน ระยะ

ขั้นการถ่ายทอด

๑. การสร้างแรงจูงใจ

เพื่อให้โครงการที่ดำเนินมาดำเนินต่อไปได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังใช้แรงจูงใจในการทำงานในระดับบุคคลหรือระดับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน แรงจูงใจที่ใช้บ่อยมากที่สุด คือ ผู้บริหารให้ความใส่ใจและให้ความสำคัญต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การให้ผลตอบแทนพิเศษ สวัสดิการอาหารกลางวัน การให้วุฒิบัตรเพื่อเป็นการยกย่องความดีจากการทำงาน นอกจากนั้นยังมีการสร้างความเข้าใจในการทำหน้าที่ การประชุมชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจ การลงมือทำงานเองของผู้บริหารร่วมคิดร่วมทำ ร่วมแก้ไข สำหรับแรงจูงใจในระดับทีม/องค์การ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการจัดสัมมนาประจำปี และการให้เงินรางวัลพิเศษประจำปี การศึกษาดูงาน การแสดงความชื่นชมเพื่อสร้างความภาคภูมิใจ

ขั้นการวิเคราะห์และเรียนรู้

๑. การวัดและประเมินผล

ในขั้นการวิเคราะห์และเรียนรู้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวัดผลและประเมินผลโครงการอย่างสม่ำเสมอทั้งก่อนเริ่มโครงการ ระหว่างดำเนินงานและหลังโครงการเสร็จสิ้น วิธีการที่ใช้ คือ การพบปะเยี่ยมเยียนพูดคุยเพื่อสอบถาม การสำรวจความคิดเห็นของผู้สูงอายุ และการสำรวจคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

๒. การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อก่อให้เกิดการปรับปรุงการดำเนินโครงการ วิธีการใช้มากที่สุด คือ การให้ผู้นำชุมชนเป็นผู้นำเครือข่าย เพื่อนำข้อมูลจากชาวบ้านมาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงาน การจัดประชาคมหมู่บ้านและการใช้ชมรมผู้สูงอายุเป็นเครือข่ายในการเรียนรู้

๓. การถ่ายทอดความรู้

การถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับโครงการให้หน่วยงานอื่น กิจกรรมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้มากที่สุด คือ การประชาสัมพันธ์โครงการให้หน่วยงานต่าง ๆ ทราบ การเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่สนใจมาศึกษาดูงาน และการส่งตัวแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปเป็นวิทยากรให้กับหน่วยงานต่าง ๆ

ขั้นการสร้างคามยั่งยืน

๑. การวางแผนด้านการเงิน

เพื่อให้การดำเนินโครงการเกิดความยั่งยืน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการวางแผนด้านทรัพยากรทางการเงินที่จะนำมาใช้ในโครงการในอนาคต องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะวางแผนเพื่อของบประมาณจากส่วนกลางเป็นหลัก การจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ การวางแผนขอรับเงินสนับสนุนจากหน่วยงานเอกชนและจัดกิจกรรมหาทุนเพื่อใช้ในโครงการ

๒. การวางแผนด้านบุคลากร

นอกจากการวางแผนทางการเงินแล้วการวางแผนด้านเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีกิจกรรมเพื่อพัฒนาบุคลากร อย่างเช่น การวางแผนฝึก

อบรมและพัฒนาทักษะ การสนับสนุนส่งเสริมให้ไปศึกษาดูงานหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จและการวางแผนเพื่อรับอาสาสมัครเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

๔. สรุปและข้อเสนอแนะ

นวัตกรรมการบริหารนโยบายผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินโครงการผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ ของไทยยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นเท่านั้น โครงการส่วนใหญ่ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการยังคงเป็นโครงการที่พัฒนามาจากของเดิม ซึ่งก็คือโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพ ในขณะที่โครงการที่เป็นนวัตกรรมจริง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการส่งเสริม สนับสนุนกิจกรรมเนื่องในวันสำคัญต่าง ๆ เท่านั้น โครงการอื่น ๆ ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ เช่น การฝึกอาชีพที่มีน้อยมากหรือแทบไม่มีเลย (ปิยากร หวังมหาพร ๒๕๕๐, หน้า ๑๒๑-๑๓๕) ทั้ง ๆ ที่แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๖๔) มีปรัชญาที่ว่า ผู้สูงอายุมีคุณค่าและศักยภาพสมควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุน ผู้สูงอายุมีศักดิ์ศรี ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีใช้บุคคลด้อยโอกาสหรือเป็นภาระต่อสังคม และการที่จะทำให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันต้องประกอบด้วย การช่วยเหลือตนเอง ครอบครัวเกี่ยวหนุน ชุมชนช่วยเหลือ และสังคม รัฐเกี่ยวหนุน ดังนั้นจึงทำให้การส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุในสังคมยังคงเป็นการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ และ

ขาดการพัฒนาให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งพาตนเองได้เพื่อให้เกิดความสมดุล การสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นกับโครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งโครงการในลักษณะให้สวัสดิการกับโครงการส่งเสริมการช่วยตนเองได้ จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นเพื่อมิให้ผู้สูงอายุถูกมองว่าเป็นภาระต่อสังคม นอกจากนั้นการพัฒนาการบริหารโครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพก็เป็นสิ่งจำเป็นเช่นกัน เช่น การลงพื้นที่เข้าพบประชาชนอย่าง

สม่ำเสมอ ซึ่งทำให้ทราบปัญหาของประชาชน การสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุอย่างสม่ำเสมอ การพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ การเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการดำเนินโครงการ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อช่วยในการบริหารที่สำคัญคือ การทำงานในลักษณะเครือข่าย และการที่ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อโครงการผู้สูงอายุ จะเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความยั่งยืนของโครงการผู้สูงอายุ

บรรณานุกรม

- [3] (IP). (ม.ป.ป.) นวัตกรรมการศึกษาและเทคโนโลยีทางการศึกษา. ข้อความส่งไปยัง <http://www.pantown.com/board.php?id=1819&area=3&name=board8&topic=11&action=view>.
- ทรศนะ บุญขวัญ. (ม.ป.ป.). ความสำเร็จของผู้ประกอบการสามารถเกิดได้ทุกหนแห่ง. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑, จาก <http://www.utcc.ac.th/schoollofbusiness/file2/t9.doc>.
- ปิยากร หวังมหาพร. (๒๕๕๐). โครงการวิจัยเรื่องนวัตกรรมหรือนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการวิจัย; สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.
- สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติของไทย. (๒๕๕๐). ความหมายนวัตกรรม. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๐, จาก <http://www.nia.or.th>.
- Cerami, J.R. *Innovation in policy analysis*. Retrieved January 25 2009, from <http://www.innovation.c/discussion-papers/innovation-policy-analysis.htm>.
- Cohen, S., & Eimicky, W. *Understanding and applying innovation strategies in the public sector*. Retrieved January 22, 2007, from <http://www.columbia.edu/sc32/aspa96fml.html>.
- Doyle, P. (2007). *Innovation in marketing*. Retrieved April 10, 2008, from <http://www.amazon.ca/Innovation-Marketing-Peter-Doyle/dp/0750641215>.
- London, R. (1996). *Innovation in local government: Identifying factors contributing to innovation efforts from six comparative case studies*. (Doctoral dissertation, Washington State University, 1995). *Dissertation Abstracts International*, 57(01), 447A. Retrieved April 10, 2008, from <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=74270213&sid=1&fmt=2&clientId=61835&RQT=309&VName=PQD>.
- Magnabosco, J.L. (2006). *Innovation in mental health services implementation : A report on state-level data from the U.S. evidence-based practices project*. Retrieved April 10, 2008, from <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=1562440>.
- _____. (2007). *Innovation defination comparative assessment*. Retrieved January 29, 2007, from http://www.interecho.com/smith/daniel/resources/paper_innovation.pdf.

สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยบูรพา

วารสารใช้ภายในหอสมุด.....

16 มิ.ย 2551