

IMPLEMENTATION OF ELDERLY ALLOWANCE POLICY IN URBAN COMMUNITIES: A CASE STUDY OF BANG KHAE DISTRICT, BANGKOK

Siripa CHAIYACUPT¹

1 Faculty of Political Science, Public Administration Program, Thammasat University, Thailand

ABSTRACT

This qualitative research aimed to analyze operational obstacles, area-specific context influences, and improvement guidelines for the elderly allowance policy implementation in Bang Khae District. Data were collected via in-depth interviews with eight key informants across four groups alongside document analysis. The findings revealed three main challenges: 1) Policy and Legal: The transitional 2023 regulation lacks clarity, limiting officials' discretion and causing inconsistent interpretations. 2) Management: Managing high workloads relies heavily on supplementary resources, while the e-Social Welfare system's inability to verify temporary government workers leads to overlapping rights. 3) Area-Specific Context: Complexities involve cross-agency coordination with the elderly home, access disparities between organized and non-organized communities, and the digital divide. Macro-level recommendations include clearly defining "insufficient income" criteria, integrating comprehensive inter-agency databases, and adjusting allowance rates. Local-level recommendations suggest clarifying BMA guidelines, securing staff employment, expanding outreach to non-organized areas, and promoting inter-district learning for standardized practices.

Keywords: Policy Implementation, Elderly Allowance, Bang Khae District, Urban Aging, Street-level Bureaucracy

CITATION INFORMATION: Chaiyacupt, S. (2026). Implementation of Elderly Allowance Policy in Urban Communities: A Case Study of Bang Khae District, Bangkok. *Procedia of Multidisciplinary Research*, 4(7), 31.

การนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติในชุมชนเมือง กรณีศึกษาเขต บางแค กรุงเทพมหานคร

ศิริภา ไชยคุปต์¹

¹ สาขาวิชาการบริการธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงคุณภาพนี้มุ่งวิเคราะห์ปัญหา อิทธิพลของบริบทพื้นที่ และเสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเขตบางแค โดยสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 4 กลุ่ม จำนวน 8 ท่าน ควบคู่กับการวิเคราะห์เอกสาร ผลการศึกษาพบอุปสรรค 3 มิติ คือ 1) ด้านนโยบายและกฎหมาย: ระเบียบอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน ทำให้ขาดความชัดเจนในการตีความและจำกัดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ 2) ด้านบริหารจัดการ: การรองรับภาระงานต้องอาศัยทรัพยากรเสริม ขณะที่ระบบ e-Social Welfare มีช่องโหว่การตรวจสอบสิทธิซ้ำซ้อนของกลุ่มลูกจ้างชั่วคราว 3) ด้านบริบทพื้นที่: มีความซับซ้อนในการประสานงานกับสถานสงเคราะห์ และเกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิระหว่างชุมชนเข้มแข็งกับชุมชนนอกระบบ รวมถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะระดับมหภาค ได้แก่ รัฐควรเร่งกำหนดเกณฑ์ "รายได้ไม่เพียงพอ" บูรณาการฐานข้อมูลทุกหน่วยงาน และปรับอัตราเบี้ยให้สอดคล้องกับสังคมเมือง ระดับพื้นที่ ได้แก่ กทม. ควรปรับปรุงเอกสารแนวปฏิบัติให้ชัดเจน เพิ่มความมั่นคงด้านอัตราจ้าง ขยายการเข้าถึงชุมชนนอกระบบ และส่งเสริมการเรียนรู้ระหว่างเขตเพื่อสร้างมาตรฐานเดียวกัน

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ, เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, เขตบางแค, สังคมผู้สูงอายุในเมือง, ระบบราชการระดับปฏิบัติการ

ข้อมูลการอ้างอิง: ศิริภา ไชยคุปต์. (2569). การนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติในชุมชนเมือง กรณีศึกษาเขตบางแค กรุงเทพมหานคร. *Procedia of Multidisciplinary Research*, 4(7), 31.

บทนำ

การเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2565 และแนวโน้มสังคมสูงวัยระดับสุดยอดในปี พ.ศ. 2574 ส่งผลกระทบเชิงโครงสร้างอย่างกว้างขวาง ทั้งการขาดแคลนแรงงาน ภาวะขาดดุลงบประมาณเชิงโครงสร้าง การเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุที่อยู่ลำพัง และการงานที่ล้นมือของภาครัฐ รัฐจึงขับเคลื่อน "นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ" จากระบบคัดเลือกสู่ระบบถ้วนหน้า (พ.ศ. 2552) และปรับเป็นอัตราขั้นบันได (พ.ศ. 2555) เพื่อเป็นตาข่ายรองรับทางสังคมขั้นพื้นฐาน ทว่าการนำไปปฏิบัติเขตเมือง เช่น กรุงเทพมหานคร ที่มีความซับซ้อนสูง เนื่องจากความหนาแน่นของประชากร รูปแบบที่อยู่อาศัยที่หลากหลาย (เช่น ชุมชนแออัด อาคารชุด) ปัญหาประชากรแฝงที่ไม่ได้ย้ายทะเบียนบ้าน และความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลในการเข้าถึงข้อมูลสิทธิ เขตบางแค กรุงเทพมหานคร จึงมีความสำคัญยิ่งในฐานะกรณีศึกษา เนื่องจากมีจำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพสะสมสูงที่สุดในกรุงเทพฯ (42,989 คน) และมีสถิติจดทะเบียนรายใหม่สูงสุด อีกทั้งมีความซับซ้อนในการตรวจสอบสิทธิร่วมกับสถานสงเคราะห์บ้านบางแค 2 เพื่อป้องกันการรับสิทธิซ้ำซ้อน ท่ามกลางบริบทพื้นที่รอยต่อกึ่งชานเมืองที่มีทั้งชุมชนแออัดและประชากรแฝงหนาแน่น การศึกษาพื้นที่นี้จึงสะท้อนข้อจำกัดเชิงปฏิบัติการของกลไกรัฐด้านหน้าได้อย่างชัดเจนที่สุดเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสวัสดิการผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติในระดับปฏิบัติการของเขตบางแค 2) ศึกษาอิทธิพลของบริบทเชิงพื้นที่ ได้แก่ ความหนาแน่นของประชากรสูงอายุและความซับซ้อนของเชิงสถาบันของสถานสงเคราะห์บ้านบางแค ที่ส่งผลต่อกระบวนการดำเนินนโยบาย และ 3) เสนอแนะแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การทบทวนวรรณกรรม

1) แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

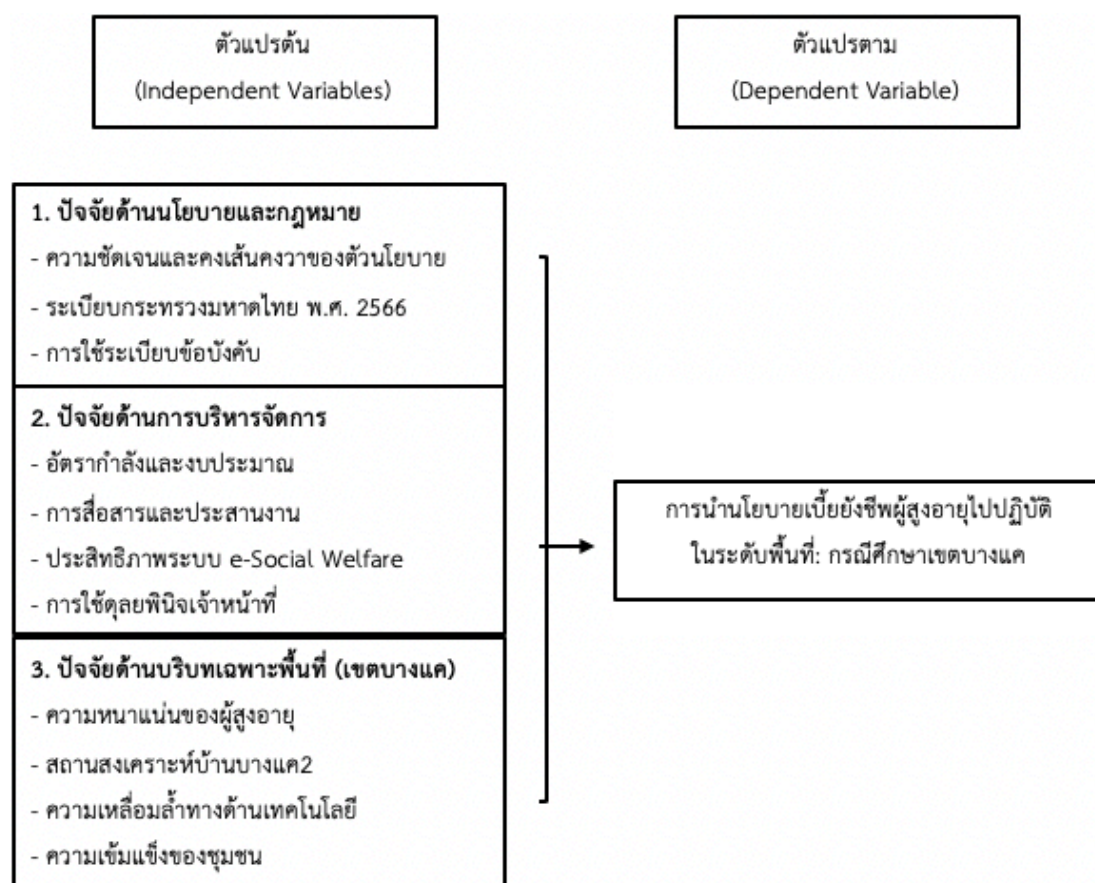
- **แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ของ Van Meter & Van Horn (1975):** อธิบายว่าความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยกำหนด 6 ตัวแปร ได้แก่ (1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) ทรัพยากรนโยบาย (3) การสื่อสารระหว่างหน่วยงานและกิจกรรมการบังคับใช้ (4) ลักษณะของหน่วยงานผู้ปฏิบัติ (5) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และ (6) ทักษะคติของผู้ปฏิบัติงาน (Van Meter & Van Horn, 1975) ซึ่งกลไกเหล่านี้จะส่งอิทธิพลต่อทิศทางและผลลัพธ์ของนโยบายในระดับพื้นที่
- **แนวคิดข้าราชการระดับปฏิบัติการ (Street-level Bureaucracy) ของ Lipsky (2010):** ชี้ว่าเจ้าหน้าที่ด้านหน้า (Street-level bureaucrats) เป็นกลไกสำคัญที่มีดุลยพินิจ (Discretion) สูงในการตีความและแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติจริง ท่ามกลางอุปสรรคเชิงโครงสร้าง เช่น ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ความคลุมเครือของกฎระเบียบ และภาระงานที่ล้นมือ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิและการเข้าถึงสวัสดิการของประชาชนโดยตรง แนวคิดนี้สะท้อนบริบทของพื้นที่เขตบางแคได้อย่างเด่นชัด เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ต้องแบกรับภาระงานดูแลประชากรสูงอายุสะสมสูงที่สุดในกรุงเทพมหานคร

2) พัฒนาการและข้อจำกัดเชิงสถาบันของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไทย

ประเทศไทยปรับเปลี่ยนระบบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากระบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมายผู้ยากไร้ (Means-tested) สู่ระบบถ้วนหน้า (Universal Coverage) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 และปรับเป็นอัตราขั้นบันไดตามช่วงอายุในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นเมื่อมีการบังคับใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 (มีผลบังคับใช้ 12 สิงหาคม 2566) ซึ่งเป็นการสิ้นสุดระบบถ้วนหน้าที่ดำเนินมานานกว่า 14 ปี โดยเพิ่มเงื่อนไขว่าผู้มีสิทธิรายใหม่ต้องเป็น "ผู้ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ" (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ, 2566) แม้จะมีบทเฉพาะกาลคุ้มครองผู้รับสิทธิรายเดิม และใช้เกณฑ์เชิงสถานะของระเบียบ พ.ศ. 2552 เป็นกรอบในการตัดสินใจ จนกว่าคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติจะออกหลักเกณฑ์เรื่องรายได้ที่เป็นรูปธรรม ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างเจตนารมณ์ของระเบียบฉบับใหม่กับการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องทำงานภายใต้สถานะที่ระเบียบยังไม่มีคามนิ่ง

กรอบแนวคิดการวิจัย

งานวิจัยนี้สังเคราะห์กรอบแนวคิดจากแบบจำลองการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter & Van Horn (1975) ที่เสนอตัวแปร 6 ด้าน ได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ ทรัพยากร ลักษณะหน่วยงาน การสื่อสาร สภาพเศรษฐกิจสังคม และทัศนคติผู้ปฏิบัติ ผสานกับแนวคิด Street-level Bureaucracy ของ Lipsky (2010) ที่อธิบายว่าเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการมีดุลยพินิจสูงภายใต้ทรัพยากรจำกัด โดยกำหนดตัวแปรต้น 3 มิติ ได้แก่ ด้านนโยบายและกฎหมาย ด้านการบริหารจัดการ และด้านบริบทเชิงพื้นที่ มีผลต่อตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพการนำนโยบายไปยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติในเขตบางแค



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยมุ่งเน้นบุคคลที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการนำนโยบายไปยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติในพื้นที่เขตบางแค กรุงเทพมหานคร รวมจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกทั้งสิ้น 8 ท่าน นักพัฒนาสังคม ปฏิบัติการ ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักงานเขตบางแค 1 ท่าน เจ้าหน้าที่ลงทะเบียน ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักงานเขตบางแค 1 ท่าน ผู้ปกครอง สถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค 2 1 ท่าน นักสังคมสงเคราะห์ สถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค 2 1 ท่าน เลขานุการและกรรมการชุมชนศิริเกษมพัฒนา/อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม. และ อสม.) 1 ท่าน ผู้อำนวยการสำนักงานสวัสดิการ สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร 1 ท่าน นักสังคมสงเคราะห์ ชำนาญการ สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร 1 ท่าน และ นักสังคมสงเคราะห์ ปฏิบัติการ สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร 1 ท่าน

เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured In-depth Interview) วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เชิงประเด็น (Thematic Analysis) ตรวจสอบความน่าเชื่อถือด้วยเทคนิคสามเส้า (Triangulation) ทั้งด้านแหล่งข้อมูลและวิธีการ

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง "การนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติในชุมชนเมือง: กรณีศึกษาเขตบางแค กรุงเทพมหานคร" เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพในรูปแบบกรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่ ที่ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจาก 4 กลุ่มจำนวน 8 ท่าน ควบคู่กับการวิเคราะห์เอกสารทางการ ภายใต้กรอบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter และ Van Horn (1975) และแนวคิดข้าราชการระดับปฏิบัติของ Lipsky (1980)

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติในเขตบางแคแบ่งเป็นสามมิติหลัก ในมิติของนโยบายและกฎหมาย ระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2566 อยู่ในสภาวะเปลี่ยนผ่านเชิงระเบียบที่ยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากบทเฉพาะกาลในข้อ 18 กำหนดให้ใช้เกณฑ์เดิมตามระเบียบ พ.ศ. 2552 ไปพลางก่อน ในระหว่างที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ "รายได้ไม่เพียงพอ" ตามข้อ 6 (4) นอกจากนี้ ยังพบความไม่สม่ำเสมอของการตีความระเบียบระหว่างเขตในกรณีของอาสาสมัครและลูกจ้างชั่วคราว อันเป็นผลของเงื่อนไขเชิงคุณค่าที่ขาดเกณฑ์ปฏิบัติให้พิสูจน์ ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิของผู้สูงอายุที่อยู่ในสภาพคล้ายคลึงกัน อีกทั้งยังพบ ความซับซ้อนด้านจังหวะเวลาของการมีสิทธิ การรับสิทธิไม่ได้พิจารณาแค่อายุครบ 60 ปี แต่ผูกติดกับสถานะการรับเงินจากรัฐด้วย เช่น พนักงานรัฐวิสาหกิจต้องรอให้เกษียณอายุการทำงานจริงก่อนจึงจะลงทะเบียนได้ เจ้าหน้าที่จึงต้องตรวจสอบเงื่อนไขอย่างรอบคอบเป็นรายกรณี

ในมิติของการบริหารจัดการ สำนักงานเขตบางแคสามารถรองรับภาระงานได้ในระดับที่เพียงพอ ผ่านกลไกหลายช่องทาง ทั้งการจัดสรรช่องทางการลงทะเบียนสามช่องทาง การระดมทรัพยากรเสริมจากโครงการจ้างงานคนพิการของกรุงเทพมหานคร และการพัฒนากลไกการสื่อสารระหว่างหน่วยงานในระดับมหานคร อย่างไรก็ตาม ความเพียงพอดังกล่าวมีลักษณะ "เชิงปฏิบัติ" (functional adequacy) มากกว่า "เชิงโครงสร้าง" (structural adequacy) เพราะอาศัยการระดมทรัพยากรเสริมและความเสียสละของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานนอกเวลา ในขณะที่ระบบสารสนเทศ e-Social Welfare แม้จะเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับหน่วยงานหลักได้ แต่ยังคงขาดความสามารถในการตรวจสอบสิทธิทับซ้อนของลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างเหมาบริการ หรืออาสาสมัครในหน่วยงานของรัฐ นำไปสู่ปัญหาการจ่ายสิทธิซ้ำซ้อนและต้องเรียกเงินคืนในภายหลัง ดังเช่นกรณีของครูพี่เลี้ยงศูนย์เด็กเล็กในเขตจำนวน 3 ราย ที่ระบบไม่แจ้งเตือนจนเกิดการรับสิทธิซ้ำซ้อน และต้องมีการเรียกเงินคืนย้อนหลังยอดกว่า 30,000 บาท

ในมิติของบริบทเฉพาะพื้นที่ เขตบางแคมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากเขตอื่น ทั้งการเป็นเขตที่มีจำนวนผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพสูงที่สุดในกรุงเทพมหานคร และการเป็นที่ตั้งของสถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค 2 ภายใต้กระทรวง พม. ส่งผลให้เกิดเงื่อนไขเฉพาะของการประสานงานข้ามสังกัดกระทรวง ที่ได้รับการแก้ไขผ่านพัฒนาการของกลไกเอกสาร ในปี พ.ศ. 2569 นอกจากนี้ งานวิจัยยังค้นพบข้อจำกัดของการเข้าถึงสิทธิอันเนื่องมาจากความหลากหลายของรูปแบบการอยู่อาศัยในเขตเมือง (Urban Settlement) กล่าวคือ ในชุมชนดั้งเดิมที่ได้รับการจัดตั้งและมีโครงสร้างอาสาสมัคร (อสส./อสม.) เข้มแข็ง ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงข่าวสารและสิทธิเบี้ยยังชีพได้อย่างครอบคลุมผ่านทุนทางสังคม ในขณะที่ผู้สูงอายุซึ่งอาศัยในพื้นที่นอกระบบการจัดตั้ง เช่น หมู่บ้านจัดสรร คอนโดมิเนียม หรืออาคารพาณิชย์ ซึ่งขาดกลไกการรวมตัวของชุมชน มักประสบความท้าทายในการเข้าถึงสิทธิและเสี่ยงต่อการตกหล่น ยิ่งไปกว่านั้น แม้ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล (Digital Divide) จะยังไม่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อนโยบายเบี้ยยังชีพพื้นฐานที่มีช่องทางทางเลือกหลากหลาย แต่ได้เริ่มส่งผลกระทบให้เห็นชัดเจนในโครงการสวัสดิการแห่งรัฐรูปแบบใหม่ที่พึ่งพาการลงทะเบียนผ่านสมาร์ทโฟน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าความเสมอภาคของการรับสวัสดิการในพื้นที่เดียวกัน ยังคงผูกติดอยู่กับความเข้มแข็งของกลไกชุมชนและความสามารถในการเข้าถึงเทคโนโลยีของผู้สูงอายุแต่ละกลุ่ม

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษานับสนุนข้อเสนอของ Van Meter และ Van Horn (1975) ที่ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ของตัวแปรหลายตัวพร้อมกัน อย่างไรก็ตาม กรณีศึกษาเขตบางแคขยายความข้อเสนอดังกล่าวในประเด็นสำคัญ คือ ตัวแปร "ทรัพยากร" (Resources) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง ควรพิจารณาในแง่ของ "โครงข่ายทรัพยากรทั้งหมด" (resource network) ที่หน่วยงานปฏิบัติสามารถระดมได้ มิใช่เพียงทรัพยากรที่จัดสรรอย่างเป็นทางการเท่านั้น

ในมิติของแนวคิดข้าราชการระดับปฏิบัติของ Lipsky (1980) ข้อค้นพบของการศึกษาขยายความวรรณกรรม Street-level Bureaucracy ในประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพของมาตรฐานในเอกสารทางการกับดุลยพินิจที่ใช้ได้จริงในระดับปฏิบัติ กรณีของเงื่อนไข "ความสุจริต" ในเอกสารแนวปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร และเงื่อนไข "รายได้ไม่เพียงพอ" ในระเบียบ พ.ศ. 2566 แสดงให้เห็นว่าเมื่อมาตรฐานในเอกสารทางการมีลักษณะเป็นเงื่อนไขเชิงคุณค่า (value-laden criteria) ที่ขาดเกณฑ์ปฏิบัติให้พิสูจน์ ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติย่อมถูกบีบให้เลือกแนวทางที่ลดความเสี่ยงเชิงราชการของตนเอง มากกว่าแนวทางที่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ปรากฏการณ์นี้บ่งชี้ว่าการให้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเป็นเงื่อนไขจำเป็น แต่มีเพียงพอ ต่อการตอบสนองที่เหมาะสม

นอกจากนี้ ข้อค้นพบเรื่องความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงสิทธิระหว่างชุมชนเข้มแข็งกับพื้นที่ที่อยู่นอกระบบการจัดตั้งขยายความข้อเสนอเรื่อง Differential Access to Service ของ Lipsky (1980) ในบริบทของชุมชนเมืองสมัยใหม่ ที่กลไกของรัฐต้องพึ่งพากลไกของอาสาสมัครชุมชนในการเข้าถึงประชาชน เมื่อรูปแบบการอยู่อาศัยของชุมชนเมืองหลากหลายขึ้น กลไกของอาสาสมัครชุมชนที่ออกแบบมาในยุคก่อนอาจไม่สามารถครอบคลุมพื้นที่ใหม่ ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นความท้าทายเชิงโครงสร้างของระบบสวัสดิการที่พึ่งพากลไกของชุมชนในการปฏิบัติ

ในด้านประสิทธิผลของนโยบาย กรณีศึกษาเขตบางแคแสดงให้เห็นช่องว่างระหว่างประสิทธิผลเชิงกระบวนการ (process effectiveness) กับประสิทธิผลเชิงสาระสำคัญ (substantive effectiveness) กล่าวคือ ระบบเบี้ยยังชีพสามารถจัดส่งเงินถึงผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอในระดับกระบวนการ แต่จำนวนเงินที่ผู้สูงอายุได้รับยังไม่สอดคล้องกับบทบาทของ "ตาข่ายความคุ้มครองทางสังคม" ในสังคมเมือง ข้อค้นพบนี้สะท้อนว่าการประเมินประสิทธิผลของนโยบายควรพิจารณาทั้งในมิติของการดำเนินการสำเร็จและผลลัพธ์ที่บรรลุเจตนารมณ์ของนโยบายควบคู่กัน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับหลัก ได้แก่ **ระดับมหภาค** รัฐควรเร่งกำหนดเกณฑ์ "รายได้ไม่เพียงพอ" ให้ชัดเจนเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางได้อย่างแท้จริง พร้อมทั้งพัฒนาระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูลข้ามหน่วยงานให้ครอบคลุมถึงสถานะลูกจ้างชั่วคราว อาสาสมัคร และสวัสดิการดิจิทัลอื่นๆ เพื่ออุดช่องโหว่การรับสิทธิซ้ำซ้อนและลดภาระการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ และควรทบทวนอัตราเบี้ยยังชีพให้สอดคล้องกับค่าครองชีพในสังคมเมือง สำหรับ **ระดับการบริหารจัดการในพื้นที่** ควรปรับปรุงเอกสารแนวปฏิบัติของ กทม. ให้มีเกณฑ์การตีความที่ชัดเจนเพื่อลดความสับสนของเจ้าหน้าที่ เพิ่มความมั่นคงด้านอัตราจ้างและค่าล่วงเวลาแก่ผู้ปฏิบัติงาน ขยายกลไกการเข้าถึงผู้สูงอายุในพื้นที่นอกระบบชุมชน (เช่น หมู่บ้านจัดสรร หรือคอนโดมิเนียม) ตลอดจนส่งเสริมการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเขต เพื่อสร้างมาตรฐานการทำงานและการตีความระเบียบให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากข้อค้นพบและข้อจำกัดของการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอทิศทางการวิจัยในอนาคต 4 ประการ ประการแรก การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างเขตต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร เพื่อตรวจสอบความแตกต่างของการตีความระเบียบและการบริหารจัดการระหว่างเขตที่มีบริบทแตกต่างกัน ประการที่สอง การศึกษามุมมองของผู้สูงอายุในฐานะผู้รับบริการโดยตรง โดยเฉพาะในประเด็นของประสิทธิผลเชิงสาระสำคัญของนโยบายและความเพียงพอของจำนวนเงิน ประการที่สาม การศึกษาผลกระทบของระบบสวัสดิการดิจิทัลที่กำลังขยายตัวต่อระบบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีมาก่อน รวมถึงความท้าทายของการรับสิทธิซ้ำซ้อนและความเหลื่อมล้ำเชิงดิจิทัล และประการที่สี่ การติดตามผลกระทบของ

ระเบียบ พ.ศ. 2566 หลังจากที่ได้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ "รายได้ไม่เพียงพอ" ตามข้อ 6 (4) แล้ว เพื่อประเมินว่าระเบียบฉบับใหม่ส่งผลต่อความครอบคลุมของผู้สูงอายุกลุ่มเปราะบางอย่างไรในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552) (2552, 21 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 126 ตอนพิเศษ 156 ง, หน้า 5-9.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561) (2561, 3 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 101 ง, หน้า 1-2.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566) (2566, 11 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 140 ตอนพิเศษ 192 ง, หน้า 3-7.
- สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร. (2569). รายงานสถิติผู้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567-2569.
- สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร. (ม.ป.ป.). หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุผ่านระบบบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม (*e-Social Welfare*).
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1), 59-82.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.

Data Availability Statement: The raw data supporting the conclusions of this article will be made available by the authors, without undue reservation.

Conflicts of Interest: The authors declare that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

Publisher's Note: All claims expressed in this article are solely those of the authors and do not necessarily represent those of their affiliated organizations, or those of the publisher, the editors and the reviewers. Any product that may be evaluated in this article, or claim that may be made by its manufacturer, is not guaranteed or endorsed by the publisher.



Copyright: © 2026 by the authors. This is a fully open-access article distributed under the terms of the Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0).