

แนวทางการบริหารสวัสดิการผู้สูงอายุในสังคมไทย

ดร.ศิริลักษณ์ เทียงธรรม¹

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุ สถานการณ์ของประชากรผู้สูงอายุ นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ รูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ การบริหารจัดการ แล้วจึงนำไปสู่การนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน คือ 1) การสนับสนุนจากรัฐบาล และราชการส่วนกลางต่าง ๆ อย่างจริงจัง 2) การสร้างความเข้มแข็งและการบริหารจัดการที่ดีสำหรับการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ 3) การกระตุ้นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง 4) การส่งเสริมทัศนคติที่ดีต่อตนเองและความรู้ความเข้าใจที่สำคัญแก่ผู้สูงอายุ 5) การส่งเสริมทัศนคติที่ดีและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผู้สูงอายุให้แก่ผู้ที่อยู่ในวัยเด็กและวัยแรงงาน

คำสำคัญ: สวัสดิการผู้สูงอายุ/ การบริหารสวัสดิการผู้สูงอายุ/ ผู้สูงอายุ

¹ นักวิชาการอิสระ, อีเมล: sirilak_t5@hotmail.com

The Guidelines for Social Welfare Administration for the Elderly in Thai Society

Dr.Sirilak Thiangtham¹

ABSTRACT

The purpose of this article was to present the elderly concept, the elderly demographic situation, the social welfare policy for the elderly, type of social welfare for the elderly, administration, and the guidelines for elderly social welfare administration. They were as follows: 1) the seriously support of the government and the central official sections for social welfare administration for the elderly 2) the strengthening of performance and good governance of the national savings fund 3) to encourage and promote the local administrative organization working with the local community as a strong partnership 4) promoting a good attitude and essential understanding for elderly living 5) promoting a good attitude towards elderly persons and the important understanding of the elderly for young age and workforce age.

¹ Independent Scholar, E-mail: sirilak_t5@hotmail.com

KEYWORDS: Social Welfare for the Elderly/ Social Welfare
Provision for the Elderly/ The Elderly

บทนำ

แนวโน้มของโลกในศตวรรษที่ 21 เป็นศตวรรษของผู้สูงอายุ โดยสถานการณ์ของประชากรผู้สูงอายุในอีก 50 ปีข้างหน้าจะเพิ่มขึ้น 4 เท่าของปัจจุบัน โครงสร้างประชากรของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปโดยอัตราการเพิ่มของประชากรผู้สูงอายุที่เป็นไปอย่างรวดเร็วดังกล่าวจะมีผลกระทบอย่างรุนแรงในทุกระดับ ในทุกมิติ ทั้งมิติสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และจิตวิทยา ก่อให้เกิดปัญหาที่แตกต่างกันตามภูมิภาค โดยประเทศที่พัฒนาแล้วจะเกิดปัญหาการจ้างงาน ระบบสวัสดิการสังคม และภาคบริการสำหรับผู้สูงอายุ (สิริลักษณ์ เทียงธรรม, 2555, หน้า 1) ดังนั้น แต่ละประเทศจะต้องเตรียมการและมีแผนการรองรับที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทและปัญหา เพื่อให้สังคมโลกในระยะต่อไปเป็นสังคมสำหรับการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของทุกกลุ่มประชากร (A Society for All Ages)

สวัสดิการสังคมเป็นระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ ภาระบวการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ (พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546) ดังนั้น สวัสดิการสังคมจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลในสังคมทุกคน ตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งตายซึ่งเป็นวัฏจักรชีวิต โดยที่บุคคลต้องได้รับบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อ

การดำรงชีวิต เช่น บริการด้านสุขภาพอนามัย บริการด้านการศึกษา บริการด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น (สุदारัตน์ สุตสมบุรณ์, 2557, หน้า 75)

การจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุเป็นระบบการจัดสรรและจัดการบริการสังคมในลักษณะของโครงการหรือบริการต่าง ๆ ให้กับผู้สูงอายุทุกคนในสังคม โดยเน้นสิทธิความเท่าเทียมกันที่จะได้รับบริการอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุในสังคมการพัฒนาสังคมโดยรวม รวมทั้งระบบความมั่นคงทางสังคมของผู้สูงอายุทุกคนในสังคม (ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2549, หน้า 31) ซึ่งจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของสังคมทั้งในระดับประเทศ และสังคมโลกได้นำไปสู่การปรับตัวขององค์การต่าง ๆ ภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในการบริหารจัดการภาครัฐได้มีการปฏิรูประบบราชการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนา การบริหารจัดการทั้งด้านระบบโครงสร้างองค์การและบุคลากรภาครัฐ ตลอดจนวัฒนธรรมและค่านิยมเพื่อให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูงในการเป็นกลไกให้ประเทศมีคุณภาพ มีคุณธรรมสามารถแข่งขันได้โดยการนำระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ (New Public Management) ที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับบริบทของการเปลี่ยนแปลง เช่น ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Scorecard) กลยุทธ์การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management) เป็นวิธีการที่สำคัญ โดยเน้นการจัดการเชิงกลยุทธ์ สามารถวัดผลลัพธ์ได้อย่างชัดเจน โดยประชาชนผู้รับบริการในฐานะเป็นลูกค้าเป้าหมายที่ต้องได้รับการเอาใจใส่ดูแลอย่างดีที่สุด ดังเช่นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดให้การบริหารจัดการที่ดีเป็นเครื่องมือพัฒนาขีด

ความสามารถขององค์กรโดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมติดตามและตรวจสอบให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างโปร่งใสมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ตลอดจนการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อผู้มีส่วนได้เสียและมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนชุมชนท้องถิ่นสังคมและประเทศโดยรวมอย่างเห็นได้ชัด

นโยบายของภาครัฐในปัจจุบันมีการบริการสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุในหลายรูปแบบ ได้แก่ การจัดสรรเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุ การสร้างหลักประกันสุขภาพผู้สูงอายุ การบริการสาธารณสุขเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้สูงอายุ และการจัดหาสถานที่เพื่อให้เป็นที่พักพิง และทำกิจกรรมของผู้สูงอายุ (ศูนย์ศึกษาบทบาทหญิงและชาย, 2554, หน้า 14) ดังนั้นบทความนี้ประสงค์ที่จะนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุ สถานการณ์ของประชากรผู้สูงอายุ นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ รูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ การบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่การนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุในสังคมไทยต่อไป

แนวความคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

สังคมไทยตระหนักและเห็นความสำคัญสำหรับผู้สูงอายุหลังจากประชุมสมัชชาโลกเกี่ยวกับผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติเมื่อปี พ.ศ. 2525 ซึ่งได้กำหนดยุทธวิธีในด้านการพัฒนา การให้การศึกษาแก่ผู้สูงอายุ อย่างเป็นรูปธรรม และในปีเดียวกันนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติให้วันที่ 13 เมษายน ของทุกปีเป็นวันผู้สูงอายุ ซึ่งอยู่ระหว่างเทศกาลสงกรานต์และคาบเกี่ยวกับวันครอบครัว คือ วันที่ 14 เมษายน เพื่อให้ลูกหลานที่จากบ้านไปทำงานที่อื่นได้มีโอกาสกลับบ้านเดิมเพื่อรดน้ำขอพรจากญาติผู้ใหญ่ แสดงความกตัญญูทดแทน

และผู้สูงอายุได้รับการเคารพนับถือจากลูกหลาน โดบได้กำหนดให้ “ดอก ลำดวน” เป็นสัญลักษณ์ของผู้สูงอายุไทย

ต้นลำดวน (*Melodorum Fruticosum*) เป็นพรรณไม้ที่ทรหดอดทน ขึ้นได้ทุกสภาพอากาศ ไม่ทิ้งใบ ใบเขียวสะพรั่งทุกฤดูกาล ให้ร่มเงาอยู่ ตลอดเวลา และมีชีวิตยืนยาวกว่าร้อยปี (สิริลักษณ์ เทียงธรรม, 2555, หน้า 27) เช่นเดียวกันกับผู้สูงอายุ ซึ่งเปรียบเทียบเป็นที่พึงที่ให้ความร่มเย็น แก่ลูกหลานตลอดกาล ส่วนดอกลำดวนนั้น มีสีเหลืองนวลเนียน มีกลีบ แข็งแรง มั่นคง ไม่ร่วงง่าย กลิ่นหอมอ่อนละมุนสม่าเสมอ เหมือนผู้สูงอายุที่คงไว้ ซึ่งความดี เป็นตัวอย่างแก่ลูกหลาน นอกจากนี้ในการศึกษาเพื่ออธิบายและ ทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการสูงอายุสรุปได้ว่าต้องศึกษาจากศาสตร์ทั้ง 3 ด้านคือ ศาสตร์ชีวภาพ (Biological View) ศาสตร์ด้านจิตวิทยา (Psychological View) และศาสตร์ด้านสังคมวิทยา (Sociological View) (ประนอม โอทกานนท์, 2554, หน้า 8-24) ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ทฤษฎีทางชีววิทยามองความสูงอายุ โดยพิจารณาสาเหตุของการ สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงในทางเสื่อมของโครงสร้างของอวัยวะต่าง ๆ ใน ร่างกาย ซึ่งอธิบายความสัมพันธ์ของปฏิกิริยาเคมีในร่างกายกับกระบวนการ สูงอายุและการนำไปประยุกต์ของทฤษฎีในศาสตร์นี้คือ การลดความเครียดที่ อยู่รอบตัวมนุษย์ อาทิ กรณีอากาศและสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษ หากมีการ ออกกำลังกายสม่าเสมอจะช่วยเสริมสร้างการไหลเวียนของโลหิตในร่างกาย สะท้อนได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายมีแนวโน้มในทางเสื่อมและเมื่อ ร่างกายไม่แข็งแรงย่อมส่งผลต่อความสุขของผู้สูงอายุเช่นกัน

2. ทฤษฎีทางจิตวิทยาสรุปได้ว่า ผู้สูงอายุจะมีพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลง ไปโดยพันธุกรรมและสิ่งแวดล้อมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงและการเปลี่ยนแปลง

พฤติกรรมเป็นเรื่องของปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของบุคคล ซึ่งปัจจัยภายในจะเป็นการพัฒนาและปรับตัวของความนึกคิดความรู้ ความเข้าใจ แรงจูงใจ ฯลฯ ส่วนการศึกษาปัจจัยภายนอกเป็นการเปลี่ยนแปลงของพันธกรรมของร่างกายกับปฏิสัมพันธ์ที่ร่างกายมีต่อสังคม และส่วนของสังคมคือ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และโครงสร้างสังคม ดังนั้นการที่ผู้สูงอายุจะมีความสุขนั้นขึ้นอยู่กับภูมิหลังและการพัฒนาทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุ เช่น การมีครอบครัวอบอุ่นจะทำให้มีสภาวะทางอารมณ์ที่มีความรักต่อผู้อื่น มีการค้นหาความรู้สม่ำเสมอ เป็นต้น

3. ทฤษฎีทางสังคมวิทยาเป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงบทบาทสัมพันธ์ภาพและการปรับตัวในสังคมของผู้สูงอายุรวมถึงสาเหตุที่ทำให้ผู้สูงอายุต้องมีสถานภาพทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งพยายามที่จะช่วยแนะนำให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข เช่น การเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ การเป็นอาสาสมัคร ซึ่งจะทำให้ผู้สูงอายุมีความพึงพอใจ และมีความสุขในชีวิตมากขึ้น ผู้สูงอายุจะมีการลดบทบาทของตนเองลง ยอมรับกับบทบาทใหม่ ๆ ได้ ทั้งนี้ ผู้สูงอายุที่มียุคสังคม วัฒนธรรม และเหตุการณ์ต่างกันย่อมมีประสบการณ์ต่างกัน

สถานการณ์ประชากรผู้สูงอายุในสังคมไทย

ภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรไทยได้ลดต่ำลงอย่างมากและรวดเร็วตามหลักฐานการจดทะเบียนเกิดในแต่ละปี ซึ่งจากทะเบียนราษฎรของกระทรวงมหาดไทยในช่วง 20 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2506 ถึง 2526 มีเด็กเกิดปีละเกินกว่าล้านคน (ปราโมทย์ ประสาทกุล, ศุทธิดา ชวนวัน และกาญจนา เทียนลาย, 2555) มาตราวัดภาวะเจริญพันธุ์ที่นิยมอ้างอิงกันอยู่เสมออย่างหนึ่ง

คือ “อัตราเจริญพันธุ์รวม” (Total Fertility Rate: TFR) อัตรานี้หมายถึงจำนวนบุตรเฉลี่ยที่สตรีคนหนึ่ง (หรือ 100 หรือ 1,000 คน) จะมีตลอดวัยเจริญพันธุ์ของตนหากกล่าวถึงอัตราเจริญพันธุ์ที่มีค่าประมาณ 2 หมายถึงสตรีคนหนึ่งมีบุตรโดยเฉลี่ยตลอดวัยเจริญพันธุ์ประมาณ 2 คนซึ่งเป็นอัตราของภาวะเจริญพันธุ์ระดับทดแทนคือสตรีมีบุตร 2 คนเป็นจำนวนที่จะทดแทนพ่อและแม่ของตนพอดี ซึ่งอัตราเจริญพันธุ์รวมของประเทศไทยเมื่อ 40-50 ปีก่อน มีค่าสูงกว่า 6 แต่เมื่อภาวะเจริญพันธุ์ลดลงจำนวนบุตรเฉลี่ยต่อสตรีได้ลดลงอย่างรวดเร็วจนเหลือประมาณ 2 หรือเท่ากับภาวะเจริญพันธุ์ระดับทดแทนเมื่อราวปี พ.ศ. 2546

ในปี พ.ศ. 2553 อัตราเจริญพันธุ์รวมของประชากรไทยลดต่ำลงเหลือเพียง 1.6 เท่านั้น (ปราโมทย์ ประสาทกุล, ศุทธิดา ชนวนัน และกาญจนา เทียนลาย, 2555) ซึ่งสอดคล้องกับการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583 (ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์, 2557, หน้า 1) โดยใช้ข้อมูลจากสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553 เป็นฐานในการคาดประมาณประชากรไป 30 ปีข้างหน้า ซึ่งใช้สมมติฐานว่าภาวะเจริญพันธุ์จะลดลงตลอดช่วง 30 ปีพบว่าในปี 2553 ประเทศไทยมีประชากร 63.8 ล้านคนและจะเพิ่มขึ้นสูงสุดเป็น 66.4 ล้านคนในปี 2569 จากนั้นจะค่อย ๆ ลดลงเหลือ 63.9 ล้านคนในปี 2583 โดยพบว่าจำนวนและสัดส่วนประชากรวัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 1.7 ล้านคนหรือร้อยละ 4.9 ของจำนวนประชากรรวมในปี 2513 เป็น 8.4 ล้านคนหรือร้อยละ 13.2 ในปี 2553 และเพิ่มขึ้นเป็น 17.6 ล้านคนหรือร้อยละ 26.6 ในปี 2573 และ 20.5 ล้านคนหรือร้อยละ 32.1 ในปี 2583 อีกทั้งยังพบว่าในภูมิภาคอาเซียนจะมี

เพียงประเทศไทย และประเทศสิงคโปร์เท่านั้นที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุเกินร้อยละ 30 ในอีก 30 ปีข้างหน้า

ดังนั้นจะพิจารณาได้ว่าประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่สัดส่วนของประชากรวัยเด็กและวัยทำงานกลับมีทิศทางตรงกันข้ามสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ไม่สมดุล จึงทำให้ในอนาคตอันใกล้ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aged Society) ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2556) ในอีกไม่เกิน 5 ปีข้างหน้าหรือในปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) และคาดว่าในอีก 20 ปีหรือในปี พ.ศ. 2578 จะกลายเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super Aged Society) (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2559) ทั้งนี้ปรากฏการณ์ดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นกับประเทศไทยเพียงประเทศเดียวหากแต่ถือว่าเป็นปรากฏการณ์ระดับโลก (Global Phenomena) ที่เกือบทุกประเทศในโลกได้รับผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างประชากร (คณะอนุกรรมการจัดสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ, 2558)

นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

การดำเนินงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทยเริ่มในปี พ.ศ. 2496 เมื่อจอมพลป.พิบูลสงครามได้มีแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมและประชาสงเคราะห์ได้กำหนดนโยบายที่สำคัญหลายประการในการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี มีคุณภาพและดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างสงบสุข ได้มอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งสถานสงเคราะห์

คนชราบ้านบางแคขึ้นเป็นครั้งแรก (สุตารัตน์ สุตสมบูรณ์, 2557, หน้า 75) หลังจากนั้นการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2525 มีความก้าวหน้าขึ้นเนื่องจากสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ ได้มีมติรับรองแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุซึ่งเป็น มาตรการระหว่างประเทศฉบับแรกที่ได้มีการวางแนวคิดหลักนโยบายและ โครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้อย่างเป็นรูปธรรม และในปี พ.ศ. 2542 เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุมีการเรียกร้องและแสวงหาการบริการมากขึ้นจาก องค์กรเอกชนมีผลทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงการ มีผลงานวิจัยด้านผู้สูงอายุเป็นจำนวนมากทำให้ปัญญาผู้สูงอายุปรากฏอย่าง เป็นรูปธรรม (กองสวัสดิการสงเคราะห์, 2542) จากนั้นในปี พ.ศ. 2546 มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในราชกิจจานุเบกษาตาม มาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้ปรากฏการณ์เป็น ส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับยังผลให้มีการ ออกกฎหมาย ประกาศระเบียบในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของกระทรวง และหน่วยงานต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ระบุในมาตรา 52 ว่า ด้วยสวัสดิการของภาครัฐที่มีต่อประชากรสูงอายุ และมีการออกปัญญา ผู้สูงอายุเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุ เป็นกระบวนการสร้างความ มั่นคงให้แก่สังคมผู้สูงอายุมีคุณค่า และศักยภาพสมควรได้รับการส่งเสริม สนับสนุนให้มีส่วนร่วมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม ผู้สูงอายุมีศักดิ์ศรี และ สมควรดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนของตนได้อย่างมีคุณภาพที่สมเหตุ สมผล และ สมวัย ซึ่งได้มีการกำหนดแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) โดยมีสาระสำคัญจัดแบ่งออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์ (คณะกรรมการส่งเสริมและ

ประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2545, หน้า 30-35) คือ (1) ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ (2) ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ (3) ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ (4) ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ และ (5) ยุทธศาสตร์ด้านการประมวลและพัฒนางานองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผล สอดคล้องกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่ได้ตระหนักถึงเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมจึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เรื่องการจัดสวัสดิการสังคมได้ถูกกำหนดเป็นเป้าหมายหนึ่งของสภาพัฒนาฯ แห่งชาติทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะทำให้สภาพัฒนาฯ แห่งชาติได้นำประเด็นดังกล่าวมาศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ภายใต้แนวคิด 4 ประการคือ (1) เป็นสวัสดิการที่ดูแลคนไทยตั้งแต่เกิดจนตาย (2) เป็นสวัสดิการที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในระยะยาวและเป็นระบบสวัสดิการที่นำไปสู่ความเป็นสังคมของระบบสวัสดิการ (3) มีการมองเป็นภาพรวมโดยยึดองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคมหรืออาจเรียกว่า “เสาหลักของระบบสวัสดิการสังคม” (Pillars of Welfare System) ได้แก่ 4 องค์ประกอบคือ การให้บริการสังคมระบบประกันสังคมระบบการช่วยเหลือสังคม และระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม และ (4) ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเงินและการบริหารจัดการว่าสังคมไทยต้องรับภาระและพร้อมใจกันในการจัดการโดยภาคส่วนต่าง ๆ ต้องเข้ามามีบทบาทไม่ว่าจะเป็นชุมชน ภาคธุรกิจ องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2557) ซึ่งสอดคล้องกับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1

พ.ศ. 2552 ที่ให้ความสำคัญต่อวงจรชีวิต และความสำคัญของคนในสังคมที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง และจะต้องเข้าสู่ระยะวัยสูงอายุตามวงจรชีวิตที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553, หน้า 29-30) โดยในแผนมีวิสัยทัศน์ว่าผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคมและสมควรส่งเสริมให้คงคุณค่าไว้ให้นานที่สุด แต่หากมีกรณีที่ต้องตกอยู่ในสถานะต้องพึ่งพิงผู้อื่น ครอบครัวและชุมชนจะต้องเป็นฐานแรกในการเกื้อกูลเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงอยู่ในชุมชนได้อย่างมีคุณภาพที่สมเหตุสมผลได้นานที่สุด โดยมีสวัสดิการจากรัฐเป็นระบบเสริม เพื่อให้เกิดหลักประกันในวัยสูงอายุและความมั่นคงของสังคม

รูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ

สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขปัญหาการพัฒนาและการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับและมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ (พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุในสังคม การพัฒนาสังคมโดยรวม รวมทั้งระบบความมั่นคงทางสังคมของผู้สูงอายุทุกคนในสังคม (ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2549, หน้า 31) รูปแบบสวัสดิการ

สังคมผู้สูงอายุ แบ่งได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ (สุदारัตน์ สุดสมบูรณ์, 2557, หน้า 77-80) ได้แก่

1. การประกันสังคม (Social Insurance) เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตและคุ้มครองลูกจ้างจากปัญหาการขาดรายได้เมื่อเกษียณอายุการทำงาน สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ผู้สูงอายุได้รับการเกื้อหนุนจากครอบครัวน้อยลง ปัญหาสุขภาพที่เรื้อรังส่งผลให้ตัวเลขค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553) ระบบประกันสังคมในประเทศไทยประกอบด้วยกองทุนต่าง ๆ ดังนี้ 1) กองทุนประกันสังคมกรณีสุขภาพเป็นการส่งเสริมการออมสำหรับกลุ่มแรงงานที่เป็นลูกจ้างในภาคเอกชนของกระทรวงแรงงาน 2) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นการออมภาคบังคับสำหรับกลุ่มข้าราชการ 3) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการที่จัดทะเบียนซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับคือ เงินบำเหน็จลูกจ้างและเงินที่สมาชิกส่งสทบเข้ากองทุน 4) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นจุดเริ่มต้นของการส่งเสริมการออมแบบสมัครใจ 5) กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ เป็นการออมแบบสมัครใจสำหรับกลุ่มประชาชนทั่วไปที่มีกำลังการออมมาก 6) กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งขึ้นเป็นการออมภาคบังคับ 7) กองทุนทวิสุขเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรออมเงินไว้ใช้เป็นสวัสดิการแก่ตนเองและครอบครัว 8) กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นการส่งเสริมการออมในระดับชุมชนเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การ

มหาชน) และ 9) กองทุนการออมชราภาพ ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้จัดตั้ง กองทุน อันเป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพขั้นพื้นฐานแบบสมัครใจ

2. การช่วยเหลือสาธารณะ (Public Assistance) เป็นการสงเคราะห์ แบบให้เปล่าสำหรับผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเนื่องจากช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ด้วยโอกาสทางสังคมและไร้ที่พึ่ง รูปแบบของสวัสดิการที่มีอยู่คือ 1) เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุเป็นการจ่ายเงินแบบให้เปล่าตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 ให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเบี้ยยังชีพแบบ ขั้นบันไดให้กับผู้สูงอายุโดยผู้ที่มีอายุ 60-69 ปีได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 600 บาทต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 70-79 ปีได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 700 บาทต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 80-89 ปีได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 800 บาทต่อเดือน และผู้ที่มีอายุ 90 ปี ขึ้นไปได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 1,000 บาทต่อเดือน โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554 เป็นต้นไป 2) กองทุนดูแลผู้สูงอายุที่ขาดที่พึ่งโดยสำนัก ส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ เป็นการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุกรณีเดือดร้อน จากการทารุณกรรม ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายและ ถูกทอดทิ้ง การสนับสนุนการจัดการงานศพผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน และการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัยอาหาร และเครื่องนุ่งห่ม 3) การได้รับคำปรึกษาในทางคดี การช่วยเหลือจากการ ทารุณกรรมและถูกทอดทิ้ง โดยกระทรวงยุติธรรมให้คำแนะนำปรึกษาที่ เกี่ยวข้องในทางคดีสำหรับผู้สูงอายุ 4) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ โดยกระทรวงคมนาคมและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ผู้สูงอายุเข้าชม ฟรี 5) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม โดย กระทรวงคมนาคมให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุโดยรถไฟ รถไฟฟ้า/ รถ บขส./

ขสมก. จะทำการลดค่าโดยสารครึ่งราคาและการบินไทยลดค่าโดยสารภายในประเทศร้อยละ 15

3. การบริการสังคม (Social Service) เป็นระบบบริการที่ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน ประกอบด้วยบริการด้านต่าง ๆ 5 ด้าน คือ

3.1 ด้านสุขภาพอนามัยประกอบด้วย 1) หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนให้บริการครอบคลุมด้านการตรวจสุขภาพ การรักษาพยาบาล และการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคดำเนินงานโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ 2) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขจากพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ได้มีการจัดช่องทางเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุแยกจากผู้รับบริการทั่วไปในแผนกผู้ป่วยนอก 3) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลเป็นโครงการดูแลสุขภาพที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นบนพื้นฐานแนวคิด “หุ้นส่วนการดูแล” ประกอบด้วยประชาชนในพื้นที่สถานบริการสุขภาพและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) การดูแลที่บ้าน (Home Care) เป็นบริการสำหรับผู้สูงอายุอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งเหมาะกับผู้ป่วยผู้สูงอายุที่อาการไม่รุนแรงและไม่สะดวกในการเดินทางมารักษาที่โรงพยาบาลเป็นการลดค่าเดินทางของผู้ใช้บริการและผู้สูงอายุส่วนมากพึงพอใจที่จะรับการรักษาพยาบาลที่บ้าน (สุภาณี อ่อนชื่นจิตร และ ฤทัยพร ตรีตรง, 2549) 5) โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุเป็นโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุขาดผู้ดูแล ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ถูกทอดทิ้ง ถูกกล่ลเยเพิกเฉย และผู้สูงอายุที่ได้รับการดูแลไม่ถูกต้อง โดยอาศัยการสร้าง

อาสาสมัครจากอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านหรือประชาชนในชุมชนที่สมัครใจทำหน้าที่เป็นผู้ให้การดูแลช่วยเหลือฟื้นฟูผู้สูงอายุในชุมชน

3.2 ด้านการศึกษาประกอบด้วย 1) การศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ โดยศูนย์ส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียน กลุ่มเป้าหมายพิเศษได้พัฒนาแนวทางการจัดการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับผู้สูงอายุตามความต้องการและความสนใจของผู้สูงอายุ เช่น การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ การเสริมสร้างคุณค่าและการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับผู้สูงอายุ การเสริมสร้างความร่วมมือเพื่อความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ เป็นต้น 2) การศึกษาเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ เช่น “ชมรมการศึกษาเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (Old People Playing Young Club: OPPY)” เป็นชมรมที่มุ่งเผยแพร่ความรู้และทักษะในการใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตให้แก่ผู้สูงอายุโดยผู้สูงอายุจะต้องจ่ายค่าบริการเอง

3.3 ด้านที่อยู่อาศัยประกอบด้วย การสงเคราะห์ที่อยู่อาศัยและการดูแลเป็นบริการในสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุที่ครอบครัวอุปถัมภ์ความจำเป็นด้านปัจจัย 4 รวมทั้งบริการด้านการรักษาพยาบาล ภาวะสุขภาพบำบัด ศาสนกิจ งานอดิเรก นันทนาการ กิจกรรมส่งเสริมประเพณีและวัฒนธรรม ปัจจุบันมีสถานสงเคราะห์ของรัฐ 21 แห่ง

3.4 ด้านการมีงานทำและการมีรายได้ ประกอบด้วย กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จัดทำโครงการที่ยึดหลักการให้ผู้สูงอายุเป็นแกนนำในการกำหนดและตัดสินใจร่วมกันในการบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุกันเอง

3.5 ด้านบริการสังคมและนันทนาการ ประกอบด้วย 1) ชมรมผู้สูงอายุ เป็นรูปแบบบริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่มีการพัฒนาขึ้นอย่าง

มาก ในปัจจุบันชมรมผู้สูงอายุเป็นการรวมกลุ่มกันทางสังคมของผู้สูงอายุที่มีความสนใจและมีอุดมการณ์ร่วมกันในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการสร้างคุณภาพทั้งทางกาย จิต และสังคม เพื่อให้ชีวิตมีคุณค่าและมีคุณภาพชีวิตที่ตนเองครอบครัวยุและสังคม โดยมีสภาผู้สูงอายุและกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ แต่ผู้บริหารจัดการและดำเนินการหลักคือ กลุ่มผู้สูงอายุเอง ซึ่งมีการดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุในลักษณะเครือข่ายทำให้งานด้านผู้สูงอายุเข้มแข็งมากขึ้น 2) ศูนย์อเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุ (ศคิพัฒน์ ยอดเพชร, 2550, หน้า 25) เป็นสถานที่ที่เป็นศูนย์รวมขององค์การชุมชนผู้สูงอายุเพื่อจัดกิจกรรมด้านสุขภาพ สังคม จิต และปัญญา โดยมีแนวคิดพื้นฐานคือการใช้ชุมชนเป็นฐานในการให้บริการการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุและการจัดบริการแบบองค์รวม 3) ศูนย์ชุมชนสำหรับผู้สูงอายุให้บริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายจากผู้สูงอายุการบริการที่จัดให้ เช่น กายภาพบำบัด อาชีวบำบัด ออกกำลังกาย ศาสนกิจ กิจกรรมนันทนาการ ตลอดจนกิจกรรมในวันสำคัญต่าง ๆ 4) ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดเป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนของตนเอง โดยมีวัดหรือสถาบันทางศาสนาเป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรม และ 5) กองทุนผู้สูงอายุเพื่อสนับสนุนอุดหนุนโครงการสำหรับองค์กรของผู้สูงอายุหรือองค์กรที่ทำงานด้านผู้สูงอายุเพื่อคุ้มครองส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีศักยภาพมีความมั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

4. การช่วยเหลือเกื้อกูลของภาคประชาชน โดยชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกที่มีความสามารถในการบริหารจัดการ มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิต และเชื่อมโยงกันเป็นสังคมสวัสดิการ เป็นพลังหลักในการพัฒนาฐานราก

ของประเทศให้มั่นคง ชุมชนพึ่งตนเองสามารถบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550, หน้า 36-37) เป็นการจัดสวัสดิการสังคมโดยกลุ่มต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการหลัก เช่น การจัดสวัสดิการชุมชนที่ครอบคลุมการเกิดแก่เจ็บตาย กลุ่มออมทรัพย์ที่มีรูปแบบก้าวหน้าชัดเจนทั้งเชิงองค์ความรู้ กลไก และพื้นที่ดำเนินการ ในอีกด้านหนึ่งภาคธุรกิจเอกชนที่เดิมมุ่งหวังผลประโยชน์ขององค์กรเป็นหลักแต่ในปัจจุบันได้ปรับบทบาทเข้ามาช่วยเหลือร่วมรับผิดชอบปัญหาสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการจัดสวัสดิการโดยปัจเจกชน อาทิ การซื้อประกันชีวิต รูปแบบต่าง ๆ ผ่านกิจการประกันภัยของเอกชนซึ่งเข้ามาช่วยเติมเต็มหรือยกระดับสวัสดิการในภาพรวมให้สมบูรณ์มากขึ้นอย่างมาก

การบริหารและการจัดการ

การบริหารเป็นศาสตร์และศิลป์ที่มีการพัฒนาการมายาวนาน ครอบคลุมความต้องการของมนุษย์กับทรัพยากรที่มีจำกัด จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการ บางครั้งมีแยกค้ำระหว่างการบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) บางครั้งใช้บริหารจัดการรวมกันไป การจะทำงานได้ดีเพียงใด นั้น จะต้องประกอบด้วยความรู้ทางทฤษฎีหรือทางแนวคิด และความรู้เชิงปฏิบัติ (Knowledge & Know How) (สิริลักษณ์ เทียงธรรม, 2555, หน้า 11) หากพิจารณาทรัพยากรการจัดการเดิมนั้น โดยทั่วไปประกอบด้วย คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ โดยย่อว่า 4 M's (Man Money Material Management) ต่อมา มีการเพิ่มทรัพยากรบริหาร ซึ่งอาจเป็นเทคนิควิธี (Method) ข้อมูลข่าวสาร (Information) ตลอดจนเวลา (Time) ซึ่งเวลาเป็น

ทรัพยากรที่เป็นตัวจำกัดสำหรับการดำเนินการความรวดเร็วทางการจัดการ ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสให้ประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น (สุเทพ เชาวลิต, 2548, หน้า 2) นอกจากนี้ ถ้าขยายความการจัดการออกไปอีก จะครอบคลุมความหมายถึง การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดสรรคนให้ตรงกับงาน (Staffing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting)

การบริหารจัดการโดยเฉพาะภาครัฐจะคลุมถึงความพยายามของกลุ่มคน ที่จะร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติงานในหน่วยงาน เป็นการร่วมแรงร่วมใจระหว่างภาครัฐ เอกชน และหน่วยงานที่ไม่หวังผลกำไรในอันที่จะจัดหาสินค้าและบริการแก่ลูกค้าหรือประชาชน ดังที่ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (2544, หน้า 32) กล่าวว่า การจัดการเป็นศาสตร์ ศิลปะ ประสบการณ์ เทคโนโลยี กิจกรรม และพฤติกรรมที่เอื้อต่อการวางแผน อำนวยการ ประสานงาน และกำกับดูแลให้ผู้อื่นปฏิบัติตามนโยบาย กลยุทธ์ของหน่วยงาน โดยใช้ทรัพยากรของการบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามเป้าหมายไว้ล่วงหน้า โดยคุณลักษณะสำคัญของกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย (Boston, 1996, p. 106) 1) การบริหารงานมีลักษณะของความเป็นสากล โดยไม่มีความแตกต่างระหว่างการบริหารงานของภาครัฐธุรกิจเอกชนและการบริหารงานภาครัฐ 2) ปรับเปลี่ยนการให้ความสำคัญที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้า) และกฎระเบียบเป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์ หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (Process Accountability) ไปสู่ภาระ รับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for Results) 3) ให้ความสำคัญต่อเรื่องของทักษะ การบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย 4) ถ่ายโอนอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง

(Devolution of Centralized Power) เพื่อให้อิสระ และความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน 5) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กกลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์ และไม่เชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแลควบคุม) ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด 6) เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้ง การประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้าง และการแข่งขันประมูลงาน (Competitive Tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ 7) ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้น และกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้ 8) เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว/ เฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate Image) 9) มีการสร้างแรงจูงใจ และให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary Incentives) มากขึ้น และ 10) สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่าย และเพิ่มผลผลิต ทั้งนี้ Ferlie (1996, p. 14) ได้แบ่งประเภทของกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ออกเป็น 4 แนวทาง คือ การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive) การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization) การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In Search of Excellence) และการให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (Public Service Orientation)

แนวทางการบริหารสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

การดำเนินงานภายใต้แนวทางต่าง ๆ เหล่านี้ มีหลายฝ่ายตั้งคำถามว่ามีความเหมาะสม และใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพการดำเนินงานต่าง ๆ เกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่ เพียงใด ผู้สูงอายุในทุก ๆ พื้นที่ที่สามารถเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมที่จัดขึ้นได้อย่างเท่าเทียมกัน หรือว่ามีผู้สูงอายุเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานที่ผ่านมาซึ่งทำให้การบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุจึงเป็นประเด็นที่ท้าทายต่อการบริหารจัดการที่ย่อมมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งนักวิชาการต่าง ๆ ได้เสนอแนะแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การสนับสนุนจากรัฐบาล และส่วนราชการกลางต่าง ๆ อย่างจริงจัง ซึ่งถือได้ว่าเป็นฟันเฟืองหลักที่สำคัญในการผลักดันให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างแท้จริง เพื่อให้เห็นผลในเชิงรูปธรรมอย่างชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้การสนับสนุนในทุกด้านอย่างต่อเนื่อง ทั้งส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น รวมทั้งภาคชุมชนและประชาชน เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานจากทุกภาคส่วนและบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

2. การสร้างความเข้มแข็งและการบริหารจัดการที่ดีสำหรับการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ มุ่งพัฒนาระบบบำนาญให้ครอบคลุมผู้สูงอายุอย่างถ้วนหน้ารวมทั้งปรับปรุงระบบเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ รัฐควรมีการพัฒนาทางเลือกในหลายรูปแบบเพื่อการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในวัยสูงอายุนั้น โดยการนำพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติไปดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด ถึงแม้ว่าจะมีระบบเบี้ยยังชีพมาเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานแล้วแต่มิได้หมายความว่าเพียงแค่พอและเป็น

หลักประกันที่มั่นคง รวมทั้งระบบที่รัฐให้แต่ฝ่ายเดียวนั้นคงยากที่จะรองรับปริมาณประชากรสูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาก ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการเงินการคลังของประเทศในอนาคตและยากที่จะทำให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดังนั้น ควรเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบตนเองด้วยโดยส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และวางแผนการออมเงินและใช้จ่ายอย่างประหยัดเพื่อเป็นเงินออมไว้ใช้จ่ายยามชราภาพ

3. การกระตุ้นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง โดยให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการคิดและการร่วมรับผิดชอบในสังคมร่วมกัน ประกอบกับการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีส่วนในการส่งเสริมพัฒนาศักยภาพและคุ้มครองผู้สูงอายุในชุมชนของตนอย่างเป็นระบบซึ่งจากบทเรียนที่ผ่านมาของโครงการต้นแบบต่าง ๆ จะเห็นได้ชัดว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจจะสามารถเข้าใจเข้าถึง และพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย มีงบประมาณ และสามารถเป็นแกนในการดึงพลังสมาชิกในชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ร่วมผนึกกำลังกันทำงานได้ ทั้งนี้ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐในการเพิ่มศักยภาพของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนให้เข้มแข็ง เพื่อให้มีความพร้อมในการเข้าไปมีส่วนร่วมเนื่องจากบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเป็นฐานสำคัญของการบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุ

4. การส่งเสริมทัศนคติที่ดีต่อตนเองและความรู้ความเข้าใจที่สำคัญแก่ผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเข้าใจในสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 รวมทั้งข้อมูลที่สำคัญในการดูแลรักษา

ตนเองด้านสุขภาพของผู้สูงอายุ เพื่อการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ผู้สูงอายุด้วยตนเอง รวมทั้งช่วยส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมใหม่เกี่ยวกับนิยามผู้สูงอายุ เพื่อให้สังคมเห็นว่าผู้สูงอายุยังมีพลังและมีศักยภาพเป็นผู้ผลิตในตลาดแรงงานได้

5. การส่งเสริมทัศนคติที่ดีและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผู้สูงอายุให้แก่ผู้ที่อยู่ในวัยเด็กและวัยแรงงานหรือผู้ที่จะเป็นผู้สูงอายุในอนาคตเข้าใจและตระหนักเกี่ยวกับผู้สูงอายุ การเรียนรู้ที่จะอยู่ในสังคมที่ประกอบด้วยคนหลายวัยและการเตรียมความพร้อมเมื่อใกล้วัยสูงอายุทั้งในด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม เพื่อลดผลกระทบทางลบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในช่วงปลายของชีวิตและเปลี่ยนแปลงทัศนคติของสังคมที่มีต่อผู้สูงอายุให้เป็นเชิงบวกมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกฝังค่านิยมของสังคมไทยในเรื่อง “ความกตัญญู กตเวทิต่อบุพการี” ถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาาระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุในชุมชน ขณะเดียวกันผู้สูงอายุส่วนใหญ่ก็ประสงค์จะอาศัยอยู่และได้รับการดูแลจากลูกหลานมากกว่าไปอาศัยในสถานบริบาล ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาจึงควรส่งเสริมให้ครอบครัวเป็นแกนหลักในการดูแลแต่ต้องพัฒนาระบบสนับสนุนในชุมชนเพื่อให้ครอบครัวสามารถทำบทบาทดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม

บทสรุป

การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุจะเป็นกลไกที่จะนำนโยบายและมาตรการเพื่อผู้สูงอายุไปสู่รูปธรรมของการจัดบริการทางสังคม เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการผู้สูงอายุ เพื่อพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุให้สามารถช่วยตนเองได้ ส่งเสริมการมีส่วนร่วม และสร้างความเข้มแข็งให้แก่

ผู้สูงอายุ อันนำไปสู่เป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในสังคม อีกทั้งยังต้องมีการบูรณาการความรู้ในมิติต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ รวมทั้งการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนที่ต้องสอดประสานร่วมกัน การประสานแผนงานให้สอดคล้องกัน และการบูรณาการระบบฐานข้อมูลให้สามารถใช้ร่วมกันได้ อาจถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกัน โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ซึ่งมีรัฐเป็นแกนกลางหลักในการสนับสนุนการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ดังนั้น การนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับพิจารณาทางเลือกในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุได้ต่อไป เพื่อให้เป็นประเด็นของทางเลือกเชิงนโยบายและสังคมของการบริหารจัดการสามารถนำนโยบายแผนมาตรการหลักไปสู่การปฏิบัติได้อย่างดี เพื่อที่จะสนองความต้องการของผู้สูงอายุและส่งผลต่อการปรับตัวอยู่เป็นสังคมสำหรับการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของทุกกลุ่มทุกวัย

เอกสารอ้างอิง

กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและ

สวัสดิการสังคม. (2542). *ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย*. กรุงเทพฯ:

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2553). *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2*

(พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552. กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์เทพเทียนวนิสย์.

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2545).

สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

- คณะอนุกรรมการจัดสัมมนาผู้สูงอายุระดับชาติ. (2558). *สังคมผู้สูงอายุ จะสร้างพลังอย่างไรในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ดิน ปรัชญพฤทธิ์. (2544). *การบริหารการพัฒนา: ความหมายเนื้อหา แนวทาง และปัญหา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประนอม โอทกานนท์. (2554). *ชีวิตที่สุขสมบูรณ์ของผู้สูงอายุไทย หลักการทำงานวิจัยและบทเรียนจากประสบการณ์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล และปัทมา ว่าพัฒนางศ์. (2548). สถานการณ์ ประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2548. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล และ ปราโมทย์ ประสาทกุล (บรรณาธิการ). *ประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2548* (หน้า 14-31). นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล, ศุทธิดา ชวนวัน และกาญจนา เทียนลาย. (2555). ผู้สูงอายุ: คนวงในที่จะถูกผลักให้ไปอยู่ชายขอบ. ใน *เอกสารการประชุมวิชาการประชากรและสังคม ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย ครั้งที่ 8* (หน้า 105-124). ม.ป.ท.
- พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 130 ก วันที่ 31 ธันวาคม 2546.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2556). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.
- _____. (2557). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.

_____ . (2558). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.

_____ . (2559). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ. (2549). *ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการสวัสดิการของผู้สูงอายุในชนบท*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิริลักษณ์ เทียงธรรม. (2555). *แนวทางการบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนเขตพื้นที่จังหวัดชัยภูมิ*. ดุษฎีนิพนธ์, นโยบายและการบริหารสังคม, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.

สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์. (2557). *สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย*. *วารสารเทคโนโลยีภาคใต้*, 7 (1), หน้า 73-82.

สุเทพ เชาวลิต. (2548). *นักบริหารทันสมัย*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สุภาณี อ่อนชื่นจิตร และฤทัยพร ตรีตรง. (2549). *การบริการสุขภาพที่บ้าน*. สงขลา: ชานเมืองการพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2550). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10*. เข้าถึงได้จาก http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=5748&filename=develop_issue.

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. (2550). *ศูนย์อเนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุในชุมชน: กลไกการดำเนินงานเพื่อความยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: บริษัท มิสเตอร์ ก๊อปปี้ (ประเทศไทย) จำกัด.

วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง
ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (2559)

ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์. (2557). *ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อรองรับสังคม
สูงอายุของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและ
ความมั่นคงของมนุษย์.

ศุภย์ศึกษาบทบาทหญิงและชาย. (2554). *ความเสมอภาคหญิง-ชาย*.

พิษณุโลก: ศุภย์ศึกษาบทบาทหญิงและชาย มหาวิทยาลัยนเรศวร.

Boston, Jonathan. (1996). *Public Management: The New Zealand
Model*. Auckland: Oxford University.

Ferlie, Ewan. (1996). Managing Through Networks: Some Issues
and Implications for the NHS. *British Journal of
Management*, 7 (1), pp. 81-99.

Masa Filipovic Hrast, Anja Kopac Mrak, & Tatjana Rakar. (2013).
Social exclusion of elderly in Central and Eastern Europe.
International Journal of Social Economics, 40 (11),
pp. 971-989. Retrieved from
<http://dx.doi.org/10.1108/IJSE-05-2012-0082>