

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประชากรวัยสูงอายุของประเทศไทยได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายการวางแผนครอบครัวที่ประสบผลสำเร็จเกินความคาดหมายในอดีต และความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์ยุคปัจจุบัน ที่ทำให้อัตราการตายของประชากรลดลง อายุขัยเฉลี่ยของประชากรสูงขึ้น โครงสร้างประชากรของประเทศไทยจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มีการคาดการณ์ไว้ว่าประชากรวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ในปี 2560 จะมีจำนวน 10,691,000 คน และในปี 2570 จะมีจำนวนถึง 16,055,000 คน (ชุตินาฏ วงศ์สุบรรณ และคณะ, 2551: 46)

องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้นิยามว่า ประเทศใดมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เป็นสัดส่วนเกิน 10% หรืออายุ 65 ปีขึ้นไป เกิน 7% ของประชากรทั้งประเทศ ถือว่าประเทศนั้นได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) เมื่อสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นเป็น 20% และอายุ 65 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นเป็น 14% โดยประเทศไทย ได้นิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” ไว้ใน พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ว่า หมายถึง “ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป” (สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553: 1)

และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับ “สังคมผู้สูงอายุ” และ “สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์”ไว้ดังนี้

สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกัน ในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป หรือมีประชากรอายุ 65 ปี ขึ้นไปที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกัน ในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 7 ขึ้นไป

สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกัน ในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 20 ขึ้นไป หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกัน ในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 14 ขึ้นไป

ทั้งนี้ มีสถิติที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเพิ่มจำนวนของประชากรวัยสูงอายุของประเทศไทย ในช่วง พ.ศ. 2542 – 2552 ดังนี้

ตาราง 1 สถิติประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปของประเทศไทย พ.ศ. 2542 – 2552 (คน)

พ.ศ.	กลุ่มอายุ (ปี)			ผู้สูงอายุรวม (1)	ประชากรรวม (2)	% ของ (1)/(2)
	60 -< 65	65 -< 70	70 +			
เกณฑ์สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society)						≥ 10
เกณฑ์สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society)						≥ 20
2542	1,775,104	1,381,475	2,112,359	5,268,938	58,570,453	9.00
2543	1,802,902	1,418,505	2,200,592	5,421,999	58,875,950	9.21
2544	1,815,101	1,491,784	2,307,507	5,614,392	59,362,288	9.46
2545	1,872,448	1,523,598	2,449,643	5,845,689	59,887,912	9.76
2546	1,885,785	1,580,908	2,568,440	6,005,133	60,204,071	9.97
2547	1,879,491	1,613,819	2,667,862	6,161,172	60,549,324	10.18
2548	1,898,284	1,646,587	2,791,117	6,335,988	60,991,109	10.39
2549	1,952,959	1,654,158	2,926,353	6,533,470	61,395,496	10.64
2550	1,994,092	1,687,828	3,023,141	6,705,061	61,540,020	10.90
2551	2,109,501	1,661,719	3,133,378	6,904,598	61,828,099	11.17
2552	2,238,770	1,689,966	3,248,083	7,176,819	62,194,581	11.54

ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เอกสารสถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทย 2552 (2553: 3)

จากสภาพการณ์เช่นนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุหลายประการ เช่น อัตราการพึ่งพิงของสังคมเพิ่มสูงขึ้น เหตุเพราะผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้น แต่ประชากรวัยทำงานมีเท่าเดิมหรือลดลง สัดส่วนของคนวัยทำงานที่จะเป็นหลักพึ่งพิงของผู้สูงอายุจึงลดลง เมื่อประชากรวัยทำงานลดลง ย่อมทำให้ผลผลิตมวลรวมลดลง รัฐเก็บภาษีได้น้อย แต่ต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพให้แก่ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และหากรัฐบาลรับภาระเกี่ยวกับผู้สูงอายุไม่ไหว ก็จะส่งผลกระทบต่อด้านสังคมตามมาอีกมากมาย เช่น ปัญหาการผลักดันผู้ป่วยสูงอายุที่ยากจน ปัญหาขอทาน เป็นต้น ด้านผู้สูงอายุเองก็มักประสบปัญหาหลากหลาย เช่น ปัญหาด้านเศรษฐกิจ โดยที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่สามารถประกอบอาชีพทำให้ไม่มีรายได้เพื่อยังชีพ ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย เนื่องจากร่างกายของผู้สูงอายุทรุดโทรมไปตามกาลเวลา เกิดการเจ็บป่วยด้วยสารพัดโรคของคนชรา บางรายอาจประสบภาวะเจ็บป่วยเรื้อรังจนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ปัญหาด้านจิตใจ ผู้สูงอายุมักจะเกิดความเหงาว่าเหว่ เนื่องจากถูกทอดทิ้งให้อยู่ตามลำพัง ความรู้สึกที่ตัวเองหมดคุณค่า หรือบางรายลูกหลานอาจไม่ยอมรับไม่สนใจดูแล ก่อให้เกิดปัญหา

ด้านสุขภาพจิต และยิ่งถ้าหากผู้สูงอายุต้องสูญเสียวิถีชีวิตที่เคยร่วมทุกข์ร่วมสุขกันมา ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสภาพจิตใจมากยิ่งขึ้น

จากสภาพปัญหาดังที่ได้กล่าวมา จึงควรที่หน่วยงานทุกระดับที่เกี่ยวข้องต้องเตรียมการรับมือกับปัญหาที่จะเกิดในอนาคตอันใกล้ ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายที่สุด และมีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลด้านผู้สูงอายุโดยตรงควรที่จะมีการเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาให้มีประสิทธิภาพตั้งแต่บัดนี้ จากการศึกษาวิจัยเอกสารพบว่า ผู้สูงอายุกงานส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตชนบท ซึ่งแน่นอนว่าภาระในการรับผิดชอบดูแล การบริหารจัดการด้านผู้สูงอายุย่อมจะต้องตกเป็นภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชนบทอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จุดที่น่าสนใจจึงอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีแนวทางในการบริหารจัดการอย่างไร จึงจะทำให้การแก้ไขปัญหาด้านผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ควบคุมดูแลและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการและให้บริการแก่ผู้สูงอายุในพื้นที่รับผิดชอบให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล อันประกอบด้วยมาตรฐาน 6 ด้าน ได้แก่ มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล มาตรฐานด้านรายได้ มาตรฐานด้านที่พักอาศัย มาตรฐานด้านนันทนาการ มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง และมาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน

อย่างไรก็ตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นนั้น เป็นมาตรฐานกลางที่กำหนดใช้ร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบทุกขนาด ซึ่งหากพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว ศักยภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแต่ละขนาดย่อมแตกต่างกัน ทั้งนี้มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพในการบริหารงานหลายประการ อาทิเช่น ปัจจัยทางด้านงบประมาณ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละพื้นที่ นโยบายของผู้บริหาร และการให้ความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เล็กที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปทั้งหมด ในขณะที่เดียวกันก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดเช่นกัน ปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมีจำนวน 5,767 แห่ง ในขณะที่เทศบาลทุกระดับมีจำนวน 2,008 แห่ง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจำนวน 75 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 30 เดือนกันยายน 2553) (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป : ระบบออนไลน์)

และตามสภาพความเป็นจริงแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ที่เป็นเขตชนบท และมีทรัพยากรทางการบริหารน้อย แต่มีภารกิจที่สำคัญคือ การดูแลและใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่มากที่สุด เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ มากที่สุดปัญหาทุกปัญหาของท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีหน้าที่ในการดูแลรวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับผู้สูงอายุด้วย ดังนั้นจึงมีประเด็นที่น่าศึกษาว่า การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดไว้ จะมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างไรบ้าง

องค์การบริหารส่วนตำบลแม่หอพระ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับผิดชอบการบริหารงานในเขตตำบลแม่หอพระเต็มทั้งพื้นที่ โดยมีเขตการปกครองจำนวน 9 หมู่บ้าน มีประชากรรวม 5,470 คน ในจำนวนนี้มีประชากรที่อยู่ในวัยผู้สูงอายุ 824 คน คิดเป็นร้อยละ 15.06 ของจำนวนประชากรทั้งหมด (ข้อมูลจาก ฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรสำนักทะเบียนอำเภอแม่แตง ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2553) และมีจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริงในพื้นที่จำนวน 4,481 คน มีประชากรที่อยู่ในวัยผู้สูงอายุ 643 คน คิดเป็นร้อยละ 14.35 ของจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริงทั้งหมด (ข้อมูลจากการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานตำบลแม่หอพระ (จปฐ.) ปี 2553) ซึ่ง ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่หอพระเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้วิจัยปฏิบัติหน้าที่อยู่ จึงมีความคุ้นเคยและชำนาญพื้นที่ ผลที่ได้จากการศึกษาสามารถนำมาใช้ประโยชน์แก่องค์กรได้ และประการสำคัญที่สุดหากคู่อัตราส่วนของผู้สูงอายุต่อจำนวนประชากรแล้วถือว่าตำบลแม่หอพระเป็นพื้นที่ที่เริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว จึงมีความน่าสนใจที่จะทำการ ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทในการบริหารจัดการด้านผู้สูงอายุตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ เพื่อก้าวเข้าสู่สภาวะแห่ง “สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์” ในอนาคตอันใกล้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ผู้สูงอายุในเขตตำบลแม่หอพระ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการด้านผู้สูงอายุตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่หอพระ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ คาดว่าจะได้รับประโยชน์ ดังต่อไปนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ รวมทั้งได้แนวทางในการแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทราบถึงปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุในพื้นที่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด
3. ประโยชน์ในเชิงวิชาการต่อผู้สนใจด้านการดูแลผู้สูงอายุ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ของการศึกษา
ดำเนินการศึกษาในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่หอพระ อำเภอ แม่แตง จังหวัดเชียงใหม่
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา
ศึกษาเฉพาะการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

นิยามศัพท์

การบริหารจัดการด้านผู้สูงอายุ หมายถึง สภาพการดำเนินการด้านผู้สูงอายุ อันได้แก่ การจัดให้บริการด้านต่าง ๆ การจัดกิจกรรมส่งเสริมและพัฒนา ตลอดจนการให้การสงเคราะห์

ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและอาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลแม่หอพระ

มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ หมายถึง เกณฑ์การจัดบริการและการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้น

สถานการณ์ผู้สูงอายุ หมายถึง สภาพการณ์ในปัจจุบันเกี่ยวกับการดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุ ได้แก่ การจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ การจัดกิจกรรมของชมรม ปัญหาอุปสรรคในการ

ดำเนินงาน ตลอดถึงสภาพการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่หอพระในปัจจุบัน

ความเป็นไปได้ หมายถึง ความสามารถที่จะดำเนินการได้ หรือความคาดหวังว่าจะสามารถดำเนินการได้

เกณฑ์การจัดบริการและการสงเคราะห์ หมายถึง การกำหนดระดับกิจกรรมที่ต้องจัดบริการหรือให้การสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุ

มาตรฐานตัวชี้วัด หมายถึง ลักษณะกิจกรรมด้านผู้สูงอายุที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้น เพื่อใช้เทียบเคียงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจที่ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพของผู้สูงอายุ เพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการหรือจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ

ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจที่มีการพัฒนายกระดับการให้บริการหรือสวัสดิการสูงขึ้น หรือก้าวหน้ามากกว่ามาตรฐานตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะกระทำ หรือเลือกทำตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ