

การจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของ อปท.

จากโครงสร้างประชากรไทยในปัจจุบันประมาณ 66 ล้านคน และเป็นประเทศที่จัดว่าได้อยู่ในช่วงของสังคมผู้สูงอายุด้วยเงื่อนไขมีประชากรผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 10 โดยนับตั้งแต่ปี 2548 สถิติผู้สูงอายุมีประมาณร้อยละ 10.5 และที่เป็นเช่นนี้เพราะอัตราการเกิดของประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง และจากการคาดประมาณประชากรโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าจำนวนและสัดส่วนของประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป หรือประชากรวัยสูงอายุในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรวัยสูงอายุประมาณ 7.3 ล้านคน หรือร้อยละ 11.0 ของประชากรทั้งหมด โดยปี พ.ศ.2573 คาดว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 17.7 ล้านคน หรือร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมด

ดังนั้น การก้าวขึ้นสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วของสังคมไทย และย่อมส่งผลให้วิถีชีวิตและพฤติกรรมของผู้คนในสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วไม่น้อย ทำให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเตรียมมาตรการการออกมารองรับอย่างทันทั่วทั้งที่พร้อมที่จะก้าวทันสถานการณ์ของผู้สูงอายุและปรับกระบวนการทัศน์เดิมจากที่มองผู้สูงอายุว่าเป็นภาระของสังคมทำให้เป็นผู้ใช้ประโยชน์ที่สะสมมายาวนานให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นองค์กรที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชน รวมทั้งภารกิจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก สตรี ผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาส ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะไว้หลายด้าน โดยเฉพาะด้านการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ไว้ในหมวด 2 มาตรา 16(10) ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส และมาตรา 17(27) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการสังคมสงเคราะห์ และพัฒนาคุณภาพชีวิตเช่นเดียวกับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามพระราชบัญญัติข้างต้น จึงได้กำหนดให้จัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยให้มี

การถ่ายโอนภารกิจ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแผนดังกล่าวกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต และเรื่องการส่งเสริมอาชีพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การนันทนาการ การส่งเสริมกีฬา หรือการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การศึกษาทั้งในและนอกระบบ รวมถึงการสาธารณสุข เช่น การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นว่าในปัจจุบันการจัดบริการสาธารณะในด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ได้มีการดำเนินการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรบางส่วนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 เพื่อกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า รัฐต้องให้ความสำคัญ อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลประชาชนในท้องถิ่น และได้บัญญัติเกี่ยวกับเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุไว้ ดังนี้ คือ มาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 80 (1) โดยสรุปคือ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ได้แก่ คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัยส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

จากภารกิจที่รับการถ่ายโอนและกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นย่อมจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น และภารกิจหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญ คือ งานสวัสดิการสังคม งานสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มของปัญหาเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งตามโครงสร้างของประชากร ในอีก 10 -20 ปี ข้างหน้าประเทศไทยจะมีประชากรกลุ่มนี้ไม่น้อยกว่า 11 ล้านคน จนอาจเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการจัดสวัสดิการสังคมและมาตรการในการรองรับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม ทั้งในด้านความรู้การ

จัดการทรัพยากรและบริการทางสังคม รวมทั้งการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่กำลังพิจารณากันในสภานั้นได้มีการพิจารณาใน **มาตรา 9 (5)** อำนาจหน้าที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยกำหนดให้มีอำนาจในการกำหนดระเบียบการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุ และใน **มาตรา 22 (2)** อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุน โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่การอนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อคุ้มครองการส่งเสริม การสนับสนุนและการอนุมัติ การจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุ และใน **มาตรา 11 (11)** เดิมเป็นข้อความว่า “การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” นั้นให้แก้ไขว่า “การจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 53 ที่บัญญัติไว้ว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

อีกนัยหนึ่ง กระบวนการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุนั้น โดยใช้ผู้สูงอายุในชุมชนเป็นฐานโดยผ่านการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนได้แก่ องค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ภาคเอกชน องค์กรสาธารณะประโยชน์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทางด้านบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการ เมื่อรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน (เบี้ยยังชีพ) พ.ศ. 2536 เพื่อให้เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน เดือนละ 200 บาท นับเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของ อปท.

ส่วนเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมประชาสงเคราะห์เดิม และ อปท. ได้ยึดถือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 คุณสมบัติพื้นฐานของผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคือ ประการแรก คือ มีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สองคือ มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนกว่าหรือผู้ที่มีปัญหาซับซ้อนหรือผู้ที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐ เป็นผู้ได้รับการพิจารณาก่อน ต่อมาจากมติคณะรัฐมนตรีการปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุอนุมัติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 นั้น ได้ปรับ

เพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุเป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน อีกทั้งในทางปฏิบัติ
อปท. ที่มีศักยภาพทางการคลังสามารถเพิ่มจำนวนเงินต่อเดือน แต่รวมแล้วไม่เกิน 1,000
บาท เพื่อให้เพียงพอต่อสภาวะการดำรงชีพในปัจจุบัน หรืออาจเพิ่มจำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพ
ได้โดยใช้งบประมาณของ อปท.เอง

การจัดบริการและการดูแลผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีนั้น การมีส่วนร่วมของ
ประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นเรื่องสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องให้ความ
ร่วมมือ ประชาชนและผู้สูงอายุต้องเป็นผู้สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการของตน ส่วน
ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นฝ่ายสนับสนุนให้เกิดการแก้ไขปัญหาและการ
จัดบริการ ดำเนินงานต่างๆที่มุ่งเสริมสร้างคุณภาพชีวิตดังกล่าว บทบาทของชุมชนและ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากชุมชนและองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นมีปัจจัยความพร้อมด้านทรัพยากรและทุนทางสังคมมากมาย ดังนั้น การพัฒนา
บทบาทท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุในอนาคตนั้น

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่กำลังพิจารณาในสภาอยู่
นั้น เน้นให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติและ
คณะกรรมการกองทุน และวิธีการจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุเป็นรายเดือนเท่านั้น หรือ แต่
กระบวนการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆในระดับจังหวัด หรือระดับท้องถิ่น ก็เป็น
สิ่งสำคัญ และกระบวนการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพตามคำ
นิยามที่ว่า ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ นั้น อปท. ควรมีกระบวนการทำประชาคมโดย
ให้ผู้สูงอายุและประชาชนในชุมชนได้เสนอความคิดเห็น พร้อมทั้งกระบวนการกรั่นกรองจาก
คณะกรรมการอีกครั้งหนึ่งและเสนอให้ออกเป็นระเบียบร่วมกันหรือเป็นข้อตกลงร่วมกัน หรือ
ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อถือปฏิบัติร่วมกันในชุมชน จึงถือว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลและ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง อปท. ต้องให้ความสำคัญและร่วมกันหาแนวทางพัฒนาและ
เสริมสร้างการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุต่อไป