

บทความวิจัย

การจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี*

State Social Welfare Management for an Aging Society of
Local Administration: A Case Study of Surat Thani
Municipality, Surat Thani Province

กันยารัตน์ จันท์สว่าง¹

Kanyarat Jansawang²

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี 272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี
จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Science,
Suratthani Rajabhat University 272 Moo 9, KhunThale Subdistrict, Suratthani
Muang District, Suratthani 84100

* Corresponding author E-mail: kanyarat.jan@gmail.com

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “การจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี” มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, พ.ศ. 2564

¹ อาจารย์กันยารัตน์ จันท์สว่าง อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

² MissKanyarat Jansawang Lecturer at Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Science, Suratthani Rajabhat University

วันที่รับบทความ : 20 ตุลาคม 2564 วันที่แก้ไขบทความ : 18 กุมภาพันธ์ 2565

วันที่ตอบรับ : 14 พฤษภาคม 2565 วันที่เผยแพร่ : 14 พฤษภาคม 2565

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ 2) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ และ 3) ศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยใช้การวิจัยเชิงผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ 1) ผู้สูงอายุในพื้นที่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จำนวน 392 คน เก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม และ 2) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่กองสวัสดิการสังคม เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จำนวน 5 คน เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ และการวิเคราะห์เนื้อหาสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัยพบว่า การจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X}$ = 3.12) โดยมีปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ 4 ด้าน ได้แก่ 1) นโยบายของรัฐและการสนับสนุนของภาครัฐ 2) การผลักดันนโยบายของผู้บริหารระดับท้องถิ่น 3) ทรัพยากรในการดำเนินงาน และ 4) การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ แนวทางการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรให้ความสำคัญในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับผู้สูงอายุให้มีความชัดเจนมากขึ้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านผู้สูงอายุที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานรัฐและเอกชนในพื้นที่ เพื่อการขับเคลื่อนงานด้านสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: สวัสดิการของรัฐ, ผู้สูงอายุ, เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

ABSTRACT

The research article aims to 1) study the government welfare provision to support the aging society, 2) inspect the factors affecting the government welfare provision to support the aging society, and 3) seek the guidelines for the government welfare provision to support the aging society of Surat Thani municipality in Surat Thani Province. This study adopted the mixed methods of quantitative and qualitative approaches. The sample group used in the study included 1) 392 elderly people in Surat Thani municipality with the data collection from questionnaires, and 2) 5 executives and officials of the Social Welfare Division, Surat Thani municipality with the data collection from in-depth interviews. The data analysis adopted the standard deviation for quantitative approach and the content analysis for qualitative method.

The results proved that the government welfare provision to support the aging society in Surat Thani municipality as a whole was at moderate level ($\bar{X} = 3.12$). The factors affecting the government welfare provision to support the aging society consisted of 4 aspects, namely 1) Government policy and support, 2) Policy advocacy of local administration, 3) Operational resources and 4) Participation of elderly in guidelines for the government welfare provision to support the aging society of Surat Thani municipality, Surat Thani Province.

The author suggests that the laws on welfare provision of local administrative organizations for the elderly should be clarified. The local government should follow an effective concrete strategy for the elderly and

promote the cooperation between local government and private agencies to strengthen the government welfare affair to support the aging society.

Keywords: Government Welfare, Elderly, Surat Thani Municipality

ความนำ

โครงสร้างทางประชากรของหลายประเทศทั่วโลกได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) และกำลังจะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) อันเนื่องมาจากอัตราเกิดที่ลดลงและผู้คนมีอายุยืนยาวขึ้น องค์การอนามัยโลก (WHO) มีการคาดการณ์ว่าจำนวนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 3 ต่อปี โดยในปี 2030 จะมีจำนวนประชากรสูงอายุมากถึง 1.4 พันล้านคน และจะเพิ่มขึ้นถึง 2 พันล้านคนในปี 2050³ การสำรวจข้อมูลในปี 2020 พบว่าประเทศที่มีอัตราผู้สูงอายุสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ ญี่ปุ่น (ร้อยละ 34) อิตาลี (ร้อยละ 30) และโปรตุเกส ฟินแลนด์ กรีซ (ร้อยละ 29) ในขณะที่ประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นปัจจุบันได้กลายเป็นสังคมสูงอายุแล้ว 6 ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ ไทย เวียดนาม มาเลเซีย อินโดนีเซีย และเมียนมา⁴ สำหรับประเทศไทยนั้น ข้อมูลของกรมกิจการผู้สูงอายุพบว่าปัจจุบันมีจำนวนผู้สูงอายุสูงถึง 12.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 18 ของประชากรทั้งหมด⁵ และกำลังจะกลายเป็น “สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์” ภายในปี 2565 นี้ เท่ากับว่าประเทศไทยใช้เวลาตั้งแต่เริ่มเป็น “สังคมสูงอายุ” ในปี 2548 เมื่ออัตราส่วนของประชากรอายุ 60

³ กรมสุขภาพจิต, “ก้าวอย่างของประเทศไทย สู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แบบ,” <https://www.dmh.go.th/news-dmh/view.asp?id=30476> (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2565).

⁴ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ, “รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย ปี 2563,” <https://thaitgri.org/?cat=12> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2565).

⁵ กรมกิจการผู้สูงอายุ, “สถิติผู้สูงอายุของประเทศไทย 77 จังหวัด” <https://www.dop.go.th/th/known/side/1/1/1099> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2565).

ปีขึ้นไปสูงขึ้นถึงร้อยละ 10 จนกลายเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี 2565 โดยใช้เวลาเพียง 17 ปีและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต⁶

การสูงวัยของประชากร (Population Ageing) เป็นปรากฏการณ์ทางประชากรที่เกิดขึ้นทุกระดับของสังคมไทย แม้กระทั่งในระดับชุมชนท้องถิ่นเองก็เช่นเดียวกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งกำลังเผชิญกับการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของผู้สูงอายุในพื้นที่ กลายเป็นความท้าทายต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อีกหนึ่งแห่งที่กำลังเผชิญกับการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนผู้สูงอายุในพื้นที่ ในปี พ.ศ.2565 เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีจำนวนผู้สูงอายุที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปสูงถึง 21,711 คน คิดเป็นร้อยละ 16.43 ของประชากรทั้งหมด โดยแบ่งเป็นเพศชาย 9,437 คน และเพศหญิง 12,274 คน⁷ ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าปัจจุบันเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานีก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และกำลังจะก้าวเข้าสู่การเป็น “สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society)” ในอนาคตอันใกล้

สิ่งที่น่ากังวลต่อมาสำหรับการเข้าสู่สังคมสูงอายุของประเทศไทย นั่นคือการบริหารจัดการสถานการณ์ดังกล่าวเพื่อให้สังคมผู้สูงอายุกลายเป็นสังคมที่มีคุณภาพและมีความพร้อมในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น สวัสดิการของรัฐ (State Welfare) สำหรับผู้สูงอายุจึงกลายเป็นสิ่งจำเป็นเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้สูงอายุจะได้รับการที่ตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุใน 4 รูปแบบ ได้แก่ การประกันสังคม การช่วยเหลือสาธารณะ การบริการสังคม และการช่วยเหลือ

⁶ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ, รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย ปี 2563

⁷ กรมการปกครอง, “จำนวนประชากรแยกอายุ,” https://stat.bora.dopa.go.th/new_stat/webPage/statByAge.php (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2565).

เกื้อกูลของภาคประชาชน แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวก็ยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคอย่างต่อเนื่อง เช่น การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและขาดความต่อเนื่อง การดำเนินงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุแยกส่วนระหว่างงานด้านสุขภาพกับงานด้านสังคม การขาดการนำนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง ความไม่พร้อมของงบประมาณและการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านผู้สูงอายุโดยตรง รวมถึงสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุที่ยังไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้สูงอายุ⁸

ดังนั้น เมื่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศเป็นสถานการณ์ที่หลีกเลี่ยงได้ยาก ในขณะที่ความพร้อมต่อการรับมือกับสังคมสูงวัยอย่างเต็มรูปแบบ (Complete Aged Society) ของประเทศไทยกลับวิ่งสวนทาง สวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายที่ทุกภาคส่วนของสังคมจะต้องให้ความสำคัญและร่วมมือกันขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กัน ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความใกล้ชิดและรับทราบถึงความต้องการของผู้สูงอายุในท้องถิ่นมากที่สุด และได้รับการถ่ายโอนภารกิจในด้านสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาสมาจากส่วนกลาง ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบจึงต้องมีการเตรียมมาตรการรองรับอย่างทันท่วงที พร้อมทั้งจะก้าวทันสถานการณ์ผู้สูงอายุของท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อเป็นการศึกษาการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ว่าเป็นไปตามมาตรฐานในการจัดบริการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัด

⁸ สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์, “สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย,” *วารสารเทคโนโลยีภาคใต้* 7, ฉ.1 (2557): 75.

สุราษฎร์ธานี รวมถึงศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุ

ภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับงานด้านผู้สูงอายุได้รับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะจากส่วนกลาง โดยลักษณะการถ่ายโอนมี 3 แบบ คือ 1) การกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ และ 3) การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ การกิจหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส”⁹ แต่ก็ยังเป็นเพียงการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐให้แก่ผู้สูงอายุในลักษณะที่เป็นหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น หากได้มีการกำหนดอำนาจในการอนุมัติกิจกรรมและอำนาจในการจัดสรรทางการเงินอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการที่จะทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐให้แก่ผู้สูงอายุเกิดประสิทธิภาพและเกิดความรวดเร็วในการดำเนินการ ซึ่งการกล่าวถึงเฉพาะอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐให้แก่ผู้สูงอายุไว้แต่เพียงกว้าง ๆ และขาดความชัดเจนนั้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ อันส่งผลเสียต่อผู้สูงอายุที่จะ

⁹ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542, มาตรา 16, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 124 ตอนที่ 2 ก (8 มกราคม 2550): 6.

ได้รับการจัดสวัสดิการของรัฐที่มีคุณภาพ นอกจากนี้ แม้แต่กฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรง คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ.2546 ก็มีเนื้อหาส่วนใหญ่ในเชิงการกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการกำหนดกลไกในการดำเนินการในทางปฏิบัติ ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐให้แก่ผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมแต่ประการใด จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการของรัฐให้แก่ผู้สูงอายุทุกฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ.2546 เอง กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ยังคงมีความไม่ชัดเจนในเนื้อหาและบทบัญญัติ อันอาจส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาได้ และจะเป็นอุปสรรคประการสำคัญสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการของรัฐให้แก่ผู้สูงอายุ¹⁰

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดมาตรฐานในการจัดบริการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานสอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และสอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการของผู้สูงอายุ โดยได้แบ่งเป็นประเภทมาตรฐานด้านต่าง ๆ รวม 6 ด้าน ได้แก่ 1) มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล เช่น การจัดตั้งศูนย์บริการสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุ การบริการตรวจสุขภาพที่บ้าน การให้ความรู้ แนะนำการดูแลสุขภาพ การบริการตรวจสุขภาพประจำปี 2) มาตรฐานด้านรายได้ เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน การช่วยเหลือค่าครองชีพประจำวัน 3) มาตรฐานด้านที่พักอาศัย เช่น บ้านพักคนชรา สถานพยาบาล การจัดที่พักอาศัยและเครื่องนุ่งห่มตามความจำเป็น 4) มาตรฐานด้านนันทนาการ เช่น การจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ

¹⁰ ญัตติกร ถวัลย์โพธิ์ และคณะ, การศึกษาวิเคราะห์และยกร่างกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้งบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2557), 19.

ศูนย์บริการผู้สูงอายุ สโมสรผู้สูงอายุ การจัดกิจกรรมนันทนาการสำหรับผู้สูงอายุ 5) มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง เช่น โอกาสในการศึกษาเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเอง การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือบริการสาธารณะอื่น ๆ การจัดฌาปนกิจสงเคราะห์ และ 6) มาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน เช่น ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุในเวลากลางวัน บริการเยี่ยมบ้าน การจัดให้มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุในชุมชน¹¹

การจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ผู้วิจัยได้ศึกษาการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยใช้การวิจัยเชิงผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ ด้วยการใช้แบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่มีรายชื่อในทะเบียนบ้านในเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 392 คน และการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่กองสวัสดิการสังคม เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จำนวน 5 คน เพื่อเป็นการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulate) ทำให้ได้ข้อมูลที่มีความแม่นยำ น่าเชื่อถือและป้องกันความผิดพลาด

ผลการวิจัยพบว่า การจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X}$ = 3.12) และเมื่อพิจารณารายละเอียดเป็นรายด้าน จะพบว่า การจัดสวัสดิการของภาครัฐสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในระดับมาก มี 3 ด้าน คือ ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล ด้านรายได้

¹¹ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ,” http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/stan16/p01_01.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2563).

และด้านนันทนาการ ส่วนการจัดสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง และด้านการสร้างบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน ในขณะที่การจัดสวัสดิการของภาครัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งยังคงมีอยู่น้อย คือ ด้านที่พักอาศัย

ผลการวิจัยดังกล่าว ถูกใช้เป็นฐานในการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานเกี่ยวกับสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีในปัจจุบันนั้น โดยส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปที่สวัสดิการด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล ด้านรายได้ และด้านนันทนาการเป็นหลัก ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการวิจัยในเชิงปริมาณที่ได้กล่าวถึงในข้างต้น ผ่านข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ดังนี้

การจัดสวัสดิการของรัฐด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาลนั้น เป็นหน้าที่ของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีที่ต้องดูแลให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จะไม่ได้ทำการรักษาแต่จะดูแลเกี่ยวกับสุขภาพให้แข็งแรง มีกิจกรรมต่าง ๆ ให้ทำ โดยมุ่งเน้นเรื่องของการบริโภคและการออกกำลังกาย มีการตั้งชมรมผู้สูงอายุกว่า 20 ชมรม ซึ่งแต่ละชมรมก็จะมีกิจกรรมที่แตกต่างกันออกไปและมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น ในโรงเรียนเทศบาล 1 เน้นสร้างความเข้มแข็งระหว่างชุมชน และมีการตั้งศูนย์บริการสาธารณสุขทั้งหมด 4 ศูนย์ ได้แก่ ศูนย์ตาปี (01) ศูนย์บริการบางไปไม้ (02) ศูนย์บริการสวนหลวง (03) และศูนย์บริการบึงขุนทะเล (04)¹²

การจัดสวัสดิการของรัฐด้านรายได้นั้น ปกติโดยที่ทราบกันนั้นผู้สูงอายุจะมีเงินช่วยเหลือจากทางรัฐอยู่แล้ว โดยการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามอัตราขั้นบันได ได้แก่ ช่วงอายุ 60-69 ปี 600 บาท ช่วงอายุ 70-79 ปี 700 บาท ช่วงอายุ 80-89 ปี 800 บาท และช่วงอายุ 90 ปีขึ้นไป 1,000 บาท ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเบี้ยยัง

¹² ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, สัมภาษณ์โดย กันยารัตน์ จันทร์สว่าง, ม.ป.ท, 5 พฤศจิกายน 2563.

ชีพผู้สูงอายุ พ.ศ.2552 แต่ถ้าผู้สูงอายุที่มีร่างกายพิการก็มีสิทธิรับสวัสดิการเบี้ยยังชีพทั้งสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและสวัสดิการเบี้ยยังชีพสำหรับผู้พิการ เป็นต้น นอกจากนี้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้จัดให้มีการส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ ณ ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ โดยจัดให้มีหลักสูตร เช่น การตัดเย็บกระเป๋า การพับถุงกระดาษ การปลูกผัก การทำผลิตภัณฑ์น่ายาล้างจาน เป็นต้น¹³

การจัดสวัสดิการของรัฐด้านนันทนาการนั้น เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้ดำเนินกิจกรรมนันทนาการเพื่อสร้างความผ่อนคลายทั้งร่างกายและจิตใจให้ผู้สูงอายุในหลายส่วน ไม่ว่าจะเป็นการจัดกิจกรรมวันผู้สูงอายุแห่งชาติ การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุในเขตของเทศบาล จำนวน 20 ชมรม การจัดให้มีศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จำนวน 1 แห่ง เพื่อรองรับการจัดกิจกรรมของผู้สูงอายุ ทุกวันจันทร์-ศุกร์ ตลอดจนการจัดทัศนศึกษาสำหรับผู้สูงอายุ ปีละ 1 ครั้ง¹⁴

ขณะที่การดำเนินงานเกี่ยวกับสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีในด้านอื่น ๆ ได้แก่ ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง ด้านการสร้างบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน และด้านที่พักอาศัยนั้น พบว่าบทบาทของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีโดยส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะของการประสานข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่มีความต้องการได้รับการช่วยเหลือเกี่ยวกับสวัสดิการของรัฐในด้านต่าง ๆ กับหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นหลัก ผ่านข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ดังนี้

การจัดสวัสดิการของรัฐด้านที่พักอาศัยนั้น เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจะดำเนินการในลักษณะการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสุราษฎร์ธานี (พมจ. สุราษฎร์ธานี) เหล่า

¹³ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4, สัมภาษณ์โดย กันยารัตน์ จันทร์สว่าง, ม.ป.ท, 5 พฤศจิกายน 2563.

¹⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4, สัมภาษณ์โดย กันยารัตน์ จันทร์สว่าง, ม.ป.ท, 5 พฤศจิกายน 2563.

กาชาดจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น ในการจัดโครงการเพื่อการจัดหาและช่วยเหลือในส่วน
ของเครื่องนุ่งห่มและการซ่อมแซมที่พักอาศัยให้กับผู้สูงอายุ¹⁵

การจัดสวัสดิการของรัฐด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการ
คุ้มครองนั้น เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีหน้าที่ในการประสานงานกับสำนักงานพัฒนา
สังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) เพื่อให้การดูแลในเรื่องของการให้เงิน
จัดการศพ และมีการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุผ่านโครงการเยี่ยมบ้านเยี่ยมใจ ในการดูแลผู้ป่วย
ให้คำแนะนำในเรื่องสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งการดูแลตัวเองของผู้สูงอายุ¹⁶

ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนคร สุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

การศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคม
ผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี สามารถสรุปได้ว่าปัจจัยที่
ส่งผลต่อการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว ประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ 4 ด้าน ได้แก่

1. นโยบายของรัฐและการสนับสนุนของภาครัฐ ที่เห็นถึงความสำคัญของ
ผู้สูงอายุจนกำหนดออกมาเป็นนโยบายหรือกฎหมายที่ส่งผลต่อผู้สูงอายุโดยตรง ซึ่งจะ
ส่งผลให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีแนวทางการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานเดียวกัน แต่นโยบาย
ของรัฐและการสนับสนุนของภาครัฐเกี่ยวกับสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุในปัจจุบัน
นั้นค่อนข้างชัดเจนแต่ยังขาดความครอบคลุม ทั้งนี้เพราะหากพิจารณาถึงสวัสดิการของรัฐ
สำหรับผู้สูงอายุที่ดำเนินการโดยเทศบาลสุราษฎร์ธานีโดยตรงนั้น ปัจจุบันมีเพียงแค
สวัสดิการในด้านรายได้ นั่นคือ การจ่ายเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดให้กับผู้สูงอายุ ในขณะที่
สวัสดิการด้านอื่น ๆ ตามมาตรฐานการจัดบริการเพื่อสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่ครอบคลุมในส่วนนี้ ผ่านข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ซึ่งระบุว่า

¹⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, สัมภาษณ์โดย กันยารัตน์ จันทร์สว่าง, ม.ป.ท., 2 พฤศจิกายน 2563.

¹⁶ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3, สัมภาษณ์โดย กันยารัตน์ จันทร์สว่าง, ม.ป.ท., 2 พฤศจิกายน 2563.

นโยบายของรัฐและการสนับสนุนของภาครัฐในส่วนของผู้สูงอายุที่เล็งเห็นตอนนี้มีเฉพาะโครงการเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดเท่านั้นที่รัฐให้การสนับสนุน และรวมถึงค่าสาธารณูปโภค เช่น การใช้บริการขนส่งสาธารณะ รถไฟฟ้าฟรี รถเมล์ฟรี เป็นต้น ซึ่งด้านที่รัฐควรให้การสนับสนุนมากที่สุด คือ ด้านการส่งเสริมสุขภาพตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ¹⁷

2. การผลักดันนโยบายของผู้บริหารระดับท้องถิ่น นโยบายของรัฐทุกประเภทเมื่อถูกกำหนดเรียบร้อยแล้ว นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไรหรือจะได้รับการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงหรือไม่ คำตอบขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติและผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น นโยบายและการสนับสนุนของภาครัฐด้านสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจะสำเร็จไม่ได้เลยถ้าขาดการผลักดันหรือเอาใจจริงเอาใจของ ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ค่อนข้างให้ความสำคัญกับดำเนินงานตามนโยบายของรัฐในด้านสวัสดิการของผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก มีการดำเนินงานตามนโยบายที่รัฐกำหนด รวมถึงมีการผลักดันนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการของผู้สูงอายุในบางเรื่องเพิ่มเติมโดยยึดตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก ผ่านข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ซึ่งระบุว่า

ผู้บริหารของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีนโยบายในการส่งเสริมและการผลักดันนโยบายสำหรับการจัดสวัสดิการของรัฐในทุกด้านให้กับผู้สูงอายุ มีการออกนโยบายที่มีการวางแผนที่ดีและรัดกุม ทำให้การทำงานมีความผิดพลาดน้อยและเป็นไปในทิศทางที่ดี มีนโยบายที่ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพที่แข็งแรง และในการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุก็เป็นการผลักดันของผู้บริหาร จึงถือว่าในด้านการผลักดันนโยบาย ตัวผู้บริหารมีการผลักดันในเชิงบวก¹⁸

¹⁷ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1, สัมภาษณ์โดย กันยารัตน์ จันทร์สว่าง, ม.ป.ท, 5 พฤศจิกายน 2563.

¹⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, สัมภาษณ์โดย กันยารัตน์ จันทร์สว่าง, ม.ป.ท, 2 พฤศจิกายน 2563.

3. ทรัพยากรในการดำเนินงาน ความพร้อมของทรัพยากรในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร งบประมาณ หรือแม้กระทั่งวัสดุอุปกรณ์ ล้วนส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุ ทั้งนี้เพราะนโยบาย แผนงานหรือโครงการใด แม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วนแต่ถ้าขาดปัจจัยเรื่องทรัพยากรในการสนับสนุน อาจกล่าวได้ว่านโยบาย แผนงาน และโครงการดังกล่าวจะประสบความล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีถือเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ จึงค่อนข้างมีความพร้อมในด้านของงบประมาณในการดำเนินงานเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในระดับหนึ่ง แต่หากพิจารณาทรัพยากรในด้านอื่น ๆ เช่น ด้านบุคลากรพบว่ยังไม่เพียงพอ เป็นต้น เนื่องจากเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีจำนวนผู้สูงอายุเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นในอนาคต ส่งผลให้จำนวนบุคลากรที่รับผิดชอบด้านสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีอยู่มีสัดส่วนค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้สูงอายุที่ต้องการรับบริการ รวมถึงทรัพยากรด้านวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งยังขาดสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยและเพียงพอต่อความต้องการของผู้สูงอายุ ผ่านข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ซึ่งระบุว่า

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีเป็นเทศบาลขนาดใหญ่และสามารถจัดเก็บรายได้จากการจัดเก็บภาษีได้ด้วยตนเอง ทำให้มีความพร้อมในการดำเนินกิจกรรมด้านสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามความพร้อมในด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ หรือบุคลากรยังไม่เพียงพอ เนื่องจากในปัจจุบันเขตพื้นที่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีจำนวนผู้สูงอายุประมาณ 18,000 คน ดังนั้นการสนับสนุนจากภาครัฐยังมีความจำเป็นและมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคตอีกด้วย¹⁹

4. การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในพื้นที่เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่จะส่งผลให้สวัสดิการของรัฐที่กำหนดขึ้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุบางส่วน

¹⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2, สัมภาษณ์โดย กันยารัตน์ จันทร์สว่าง, ม.ป.ท., 2 พฤศจิกายน 2563.

เช่น ผู้สูงอายุที่เป็นสมาชิกของชมรมผู้สูงอายุในชุมชนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือ ประสานความร่วมมือ หรือส่งเสริมให้การดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการของรัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์ แต่ก็ยังมีผู้สูงอายุอีกเป็นจำนวนมากที่ยังขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ภาครัฐจัดให้ เนื่องจากไม่รับทราบข้อมูลข่าวสาร ไม่สะดวกในการเดินทาง หรือขาดความพร้อมในด้านต่าง ๆ เป็นต้น ผ่านข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ซึ่งระบุว่า

ผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสวัสดิการของภาครัฐเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเริ่มจากการมีส่วนร่วมในชมรมผู้สูงอายุในชุมชนที่อาศัยอยู่ และเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ²⁰

แนวทางการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ สังเคราะห์จากผลการวิจัยเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐ เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี และปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานีในข้างต้น เพื่อนำเสนอแนวทางการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการเกี่ยวกับสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุได้อย่างมั่นใจและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนี้

1. การจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ปัจจุบันนี้จะมุ่งเน้นไปที่สวัสดิการด้านรายได้ นั่นคือ การจ่ายเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดให้กับผู้สูงอายุ ในขณะที่สวัสดิการด้านอื่น ๆ ตามมาตรฐาน

²⁰ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4, สัมภาษณ์โดย กันยารัตน์ จันทร์สว่าง, ม.ป.ท, 5 พฤศจิกายน 2563.

การจัดบริการเพื่อสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่ครอบคลุมมากนัก ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกฎหมายแม่บทที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสวัสดิการของรัฐให้แก่ผู้สูงอายุว่าจะสามารถดำเนินการได้เพียงใด ซึ่งความไม่ชัดเจนและขาดรายละเอียดการปฏิบัติของกฎหมายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมา ดังนั้น ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการทบทวนระเบียบ กฎหมาย นโยบาย และแนวทางที่มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุให้มีความชัดเจน เพื่อเป็นหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้อย่างมั่นใจมากยิ่งขึ้น

2. การจัดสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ยังขาดความต่อเนื่องในทางปฏิบัติเนื่องจากมีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว เช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด กาชาดจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น ส่งผลให้งานสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุมีการดำเนินงานแยกส่วน ทำให้ขาดการบูรณาการและขาดความต่อเนื่อง เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจึงควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ที่มีการบูรณาการความร่วมมือเพื่อการขับเคลื่อนสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในพื้นที่ เพื่อก่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

3. เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ควรมุ่งเน้นการจัดสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่มาจากความต้องการของผู้สูงอายุ เป็นการกำหนดนโยบายตามทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom-Up Theory) เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในพื้นที่ทั้งในด้านการร่วมรับรู้ข้อมูล ร่วมให้ข้อมูล ร่วมคิด ร่วมกิจกรรม ร่วมรับบริการ

4. พื้นที่ของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีประกอบด้วยกลุ่มผู้สูงอายุที่มีช่วงอายุที่แตกต่างกันและมีความหลากหลาย เช่น กลุ่มผู้สูงอายุที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ดี ผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตัวเองได้บ้าง ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เป็นต้น ดังนั้น เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด จึงควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลการจัดสวัสดิการของรัฐ การดูแลการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้มีความเชื่อมโยงจากหน่วยงานจัดเก็บในหมู่บ้าน ชุมชน รวบรวมเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี และมีการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เป็นต้น เพื่อบูรณาการการใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ประกอบการตัดสินใจทางการบริหารจัดการ การจัดสรรงบประมาณและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน รวมถึงจัดระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุในพื้นที่ของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีเพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนรองรับผู้สูงอายุแต่ละกลุ่ม

5. การวิเคราะห์ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ซึ่งเป็นการวัดการกระจายที่สำคัญทางสถิติเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า ข้อมูลที่จัดเก็บมานั้นมีการกระจายของข้อมูล อาจเนื่องมาจากผู้สูงอายุแต่ละคนรับทราบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีแตกต่างกัน ดังนั้น เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจึงควรให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในเชิงรุก โดยเพิ่มช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้สูงอายุให้มีความหลากหลายและสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ เช่น จากวิทยุชุมชน การลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุของเจ้าหน้าที่การประชาสัมพันธ์ผ่านการประชุมของชมรมผู้สูงอายุ การแจ้งข่าวผ่านอาสาสมัครสาธารณสุขประจำชุมชนหรือแกนนำชุมชน เป็นต้น

บทส่งท้าย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างเต็มรูปแบบ (Complete Aged Society) เป็นสถานการณ์ที่หลีกเลี่ยงได้ยาก สวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุจึงกลายเป็นสิ่งที่ท้าทายที่ทุกภาคส่วนจะต้องให้ความสำคัญและร่วมมือขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กัน ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรภาครัฐที่ใกล้ชิดและทราบถึงความต้องการของผู้สูงอายุในพื้นที่มากที่สุด เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ต้องรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเช่นเดียวกัน แต่การบริหารจัดการสถานการณ์ดังกล่าวในช่วงเวลาที่ผ่านมา พบว่า การจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีโดยภาพรวมยังอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่สวัสดิการด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาลด้านรายได้ และด้านนันทนาการเป็นหลัก ในขณะที่การดำเนินงานเกี่ยวกับสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในด้านอื่น ๆ ได้แก่ ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง ด้านการสร้างบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน และด้านที่พักอาศัยซึ่งถูกกำหนดไว้ตามมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้นยังไม่ครอบคลุมตามความต้องการ โดยส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะของการประสานข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่มีความต้องการได้รับการช่วยเหลือเกี่ยวกับสวัสดิการในด้านต่าง ๆ กับหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นหลัก ทั้งนี้ การบริหารจัดการระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญในหลายด้านประกอบกัน ทั้งในดำเนินนโยบายของรัฐและการสนับสนุนของภาครัฐ ด้านการผลักดันนโยบายของผู้บริหารระดับท้องถิ่น ด้านความพร้อมของทรัพยากร และด้านการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ

ข้อเสนอแนะสำหรับการจัดสวัสดิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับผู้สูงอายุ

การรับมือกับสังคมสูงวัยอย่างเต็มรูปแบบของประเทศไทยในอนาคตอันใกล้ (Complete Aged Society) เป็นประเด็นท้าทายที่ทุกภาคส่วนของสังคมจะต้องให้ความสำคัญและร่วมมือกันขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กัน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ รวมไปถึงการเตรียมความพร้อมในระดับบุคคลและการเตรียมความพร้อมเชิงระบบในการบริหารจัดการระบบสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุเพื่อรองรับสังคมสูงวัย การกำหนดนโยบาย แผน และโครงการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองหรือจัดการกับประเด็นท้าทายในสังคมสูงวัย ต้องอาศัยข้อมูลผลการศึกษาวิจัยหรือหลักฐานเชิงประจักษ์ที่มีความน่าเชื่อถือ เที่ยงตรงและทันเหตุการณ์ เพื่อใช้เป็นฐานในการพิจารณาและการตัดสินใจ โดยมีประเด็นที่ควรศึกษาวิจัยเพิ่มเติม ดังนี้

1. ควรศึกษาการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเปรียบเทียบการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุและความพร้อมในการจัดสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุ ที่จะนำไปสู่การสร้างมาตรฐานของสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน

2. สภาพปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุในพื้นที่เมืองกับพื้นที่ชนบทมีความแตกต่างกัน ควรศึกษาเปรียบเทียบสภาพปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุระหว่างผู้สูงอายุในเขตเมืองกับชนบท เพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดสวัสดิการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุให้เหมาะสมกับความต้องการของผู้สูงอายุในแต่ละบริบทพื้นที่

3. ควรศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับระบบการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุที่มีช่วงอายุแตกต่างกัน เช่น ผู้สูงอายุวัยต้น ผู้สูงอายุวัยกลาง และผู้สูงอายุวัยปลาย เป็นต้น

4. การวิจัยที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุนั้น ไม่ได้หมายถึงเฉพาะการวิจัยในกลุ่มประชากรสูงอายุเท่านั้น ในหลายประเด็นต้องศึกษาจากประชากรวัยอื่นด้วย ทั้งนี้เพราะปัญหาคุณภาพชีวิตในวัยสูงอายุเป็นปัญหาที่สะสมมาจากแต่ละช่วง

ของชีวิต เช่น การเตรียมความพร้อมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพของบุคคล ครอบครัวและชุมชนสำหรับสังคมสูงวัย เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง. “จำนวนประชากรแยกอายุ.” https://stat.bora.dopa.go.th/new_stat/webPage/statByAge.php (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2565).

กรมกิจการผู้สูงอายุ. “สถิติผู้สูงอายุของประเทศไทย 77 จังหวัด.” <https://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/1099> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2565).

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ.” http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/stan16/p0_1.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2563).

กรมสุขภาพจิต. “ก้าวอย่างของประเทศไทย สู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แบบ.” <https://www.dmh.go.th/news-dmh/view.asp?id=30476> (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2565).

ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ. *การศึกษาวិเคราะห์และยกร่างกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้งบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2557.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ. “รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย ปี 2563.” <https://thaitgri.org/?cat=12> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2565).

สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์. “สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย.” *วารสารเทคโนโลยีภาคใต้* 7, ฉ.1 (2557): 75.

บุคลากรกรม

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 สัมภาษณ์โดย กันยารัตน์ จันทร์สว่าง, ม.ป.ท, 5 พฤศจิกายน 2563.

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 สัมภาษณ์โดย กันยารัตน์ จันทร์สว่าง, ม.ป.ท, 2 พฤศจิกายน 2563.

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3 สัมภาษณ์โดย กันยารัตน์ จันทร์สว่าง, ม.ป.ท, 2 พฤศจิกายน 2563.

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4 สัมภาษณ์โดย กันยารัตน์ จันทร์สว่าง, ม.ป.ท, 5 พฤศจิกายน 2563.

References

Department of Elderly Affairs. “Statistics on the Elderly in 77 Provinces of Thailand.” <https://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/1099> (Retrieved on 13 February 2022).

Department of Local Government Promotion. “Standards for Elderly Welfare.” http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/stan16/p0_1.pdf (Retrieved on 15 January 2020).

Department of Mental Health. “The Steps of Thailand to the Complete Aging Society.” <https://www.dmh.go.th/news-dmh/view.asp?id=30476> (Retrieved on 1 February 2022).

Department of Provincial Administration. “Population by Age.” https://stat.bora.dopa.go.th/new_stat/webpage/statByAge.php. (Retrieved on 30 March 2022).

Determining Plans and Process of Decentralization to Local. Government Organization Act. B.E. 2542 (1999).

Foundation of Thai Gerontology Research and Development institute. “Report on the Situation of the Thai Elderly 2020.” <https://thaitgri.org/?cat=12>. (Retrieved on 30 March 2022).

Nattapat Thawanyapho et al. *Analysis and Drafting of Secondary Laws to Support the Powers and Duties of Local Administrative Organizations in Spending Budgets for Elderly Welfare*. (Research Report). Bangkok: Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute, 2014.

Sudarat Sudsomboon. "Social Welfare of the Elderly in Thailand." *Southern Journal of Technology* 7, Vol. 1 (2014): 75.

Interview

1st Interviewee. Interviewed by Kanyarat Chansawang, n.d., 5 November 2020.

2st Interviewee. Interviewed by Kanyarat Chansawang, n.d., 2 November 2020.

3st Interviewee. Interviewed by Kanyarat Chansawang, n.d., 2 November 2020.

4st Interviewee. Interviewed by Kanyarat Chansawang, n.d., 5 November 2020.