

การดำเนินงานสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย

The Operation of Social Welfare for the Elderly in Thailand

วันที่รับบทความ: 14 พฤศจิกายน 2563

วันที่แก้ไขบทความ: 25 มกราคม 2564

วันที่ตอบรับบทความ: 27 มกราคม 2564

ปรณิกา มีครุฑ¹

อรุณ รักธรรม²

เพ็ญศรี ฉิรินัง³

ศิริพร แยมนิล⁴

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่ออธิบายถึงที่มาของการดำเนินการจัดการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ซึ่งในการดำเนินงานเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลมาเพื่อช่วยเหลือป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคมให้กับผู้สูงอายุ เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนผู้สูงอายุในประเทศไทยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น โดยประเทศไทยมีรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุหลายรูปแบบ เช่น การประกันสังคม การช่วยเหลือสาธารณะ การบริการสังคม และการช่วยเหลือเกื้อกูลของภาคประชาชน นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่า การดำเนินการจัดการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยนั้น ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เช่น การจัดสรรงบประมาณและบุคลากรที่รับผิดชอบดูแลยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมและทั่วถึง เป็นต้น

คำสำคัญ: สวัสดิการ สวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุ

¹ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
e-mail: mai.rcim@gmail.com

² ศาสตราจารย์ ดร. วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

³ รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
e-mail: pensri.perth@yahoo.com

⁴ รองศาสตราจารย์ ดร.คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
e-mail: siriporn.yam@mahidol.ac.th

The Operation of Social Welfare for the Elderly in Thailand

Received: November 14, 2020

Revised: January 25, 2021

Accepted: January 27, 2021

Prunnika Meekrut¹

Arun Raktam²

Pensri Chirinang³

Siriporn Yamnil⁴

Abstract

This academic article aims to examine the operation of social welfare for the elderly in Thailand. It was necessary for such operations to rely on the law to help the elderly, prevent social problems, and solve social issues affecting them. Doing so also aimed to respond to the basic needs of the elderly in Thailand in order for them to have a good quality of life and become more self-reliant. Thailand had several forms of social welfare for the elderly, such as social security fund, public aid, social services, and the support of the public sector. The study also found that the operation of social welfare for the elderly in Thailand still had problems and obstacles, such as insufficient budget allocation and staffing shortage, causing inequality and exclusion.

Keywords: welfare, social welfare, the elderly

¹ College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin
e-mail: mail.rcim@gmail.com

² Prof. Ph.D., College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

³ Assoc.Prof. Ph.D., College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin
e-mail: pensri.perth@yahoo.com

⁴ Assoc.Prof. Ph.D., Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University
e-mail: siriporn.yam@mahidol.ac.th

บทนำ

ปัจจุบันผู้สูงอายุทั่วโลกมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องด้วยอัตราการเกิดที่ลดลง (สำนักข่าว บีบีซีประเทศไทย, 2563, กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2563) รวมถึงการพัฒนาในด้านเทคโนโลยีทางการแพทย์ ทำให้การดูแลสุขภาพของประชาชนทั่วไปนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประชาชนมีอายุยืนมากขึ้น และเมื่อประชาชนผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้นความต้องการต่าง ๆ ที่ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนทั่วไป ต้องให้การดูแลมากขึ้น ซึ่งทำให้การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ โดยในปี 1991 สหประชาชาติได้จัดทำร่างหลักการของสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุขึ้น (UN Principles for Older Persons) ซึ่งให้แนวทางในการพึ่งตนเอง การมีส่วนร่วมในสังคม การได้รับการดูแล การบรรลุความพึงพอใจของตนเอง และการอยู่อย่างมีเกียรติมีศักดิ์ศรี จึงเป็นแนวทางการปฏิบัติให้ทุกประเทศทั่วโลกตลอดเวลาที่ผ่านมา

ในปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เนื่องจากประชาชนผู้สูงอายุของประเทศไทยมีมากกว่าร้อยละ 10 ของประชาชนทั้งประเทศ โดยการนับอายุตามปีปฏิทินที่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งเป็นค่านิยมอย่างเป็นทางการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นอกจากนี้การครองตัวเป็นโสดของประชาชน ทำให้อัตราการเกิดน้อยลง และคาดว่าอีกไม่กี่ปีหลังจากนี้ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด คือ มีสัดส่วนประชาชนผู้สูงอายุมีมากกว่าร้อยละ 20 ขึ้นไป

ดังนั้น การก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วของประเทศไทยนี้ อาจส่งผลกระทบให้พฤติกรรมของประชาชนในประเทศมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งทำให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ต้องมีการปรับตัวตามสถานการณ์ และจัดทำแผนเพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ มีหลักในการพัฒนาผู้สูงอายุอยู่ 3 เรื่อง คือ ผู้สูงอายุกับการพัฒนา สูงวัยอย่างสุขภาพดีและมีสุขภาวะ และสร้างสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนและเหมาะสม ทั้ง 3 ประการเป็นพันธกรณีที่ประเทศภาคีสหประชาชาติจะต้องยึดถือเป็นเป้าหมายการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2555) จากแนวนโยบายดังกล่าวนำไปสู่การตรากฎหมายเพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุ หรือการจัดสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการกำหนดการคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้สูงอายุไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุได้แก่ มาตรา 4 กำหนดไว้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา 54 กำหนดไว้ว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 80 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องสงเคราะห์ คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้”

การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวทำให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เพื่อให้ได้กฎหมายที่ครอบคลุมทุกด้านสำหรับผู้สูงอายุ และเพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี, 2546) นั้นได้มีการจัดทำเพื่อให้ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนี้

มาตรา 10 “ให้สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชนผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและรับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสถานภาพ บทบาทและกิจกรรมของผู้สูงอายุเสนอต่อคณะกรรมการ

(2) รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับงานคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

(3) เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ งานหรือกิจกรรม เกี่ยวกับผู้สูงอายุ

(4) สร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุในชุมชน

(5) ร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรอื่นในการจัดให้ผู้สูงอายุได้รับการ คุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ”

มาตรา 11 “ผู้สูงอายุมีสิทธิได้ รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) การบริการทางการแพทย์ และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและ รวดเร็ว แก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

(2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

(3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

(4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่าย หรือชุมชน

(5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น

(6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

(7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

(8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้ รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบข่ายกฎหมายหรือกฎหมายอื่น

(9) การให้คำแนะนำ ปรึกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในทางการแก้ไข ปัญหาครอบครัว

(10) การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

(11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

(13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานในความรับผิดชอบ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ประกอบด้วยเป็นสำคัญ

การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน ตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานตามวรรคสองดำเนินการโดยไม่คิดมูลค่าหรือโดยให้ส่วนลดเป็นกรณีพิเศษก็ได้ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบประกาศกำหนด”

มาตรา 17 “ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ผู้นั้นมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประมวล รัษฎากร”

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อพิทักษ์ สิทธิ คุ้มครอง ดูแลสนับสนุนให้เกิดการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุครอบคลุมในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการ ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน และยักรวมถึงการสวัสดิการด้านการศึกษา การมีงานทำและมีอาชีพที่เหมาะสมโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถอยู่ ในสังคมอย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี

นอกเหนือจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แล้ว การสงเคราะห์ผู้สูงอายุให้ได้รับความช่วยเหลือ ยังมีการกำหนดไว้ในแผนต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาเน้นการพัฒนาทางวัตถุ จนกระทั่งมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางในการพัฒนาใหม่เน้นการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง แทนการเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้เล็งเห็นความสำคัญของผู้สูงอายุที่นับเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งในสังคมที่จะต้องได้รับการพัฒนาให้เท่าเทียมกับกลุ่มอื่นโดยได้มีการกล่าวถึงการพัฒนาผู้สูงอายุไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชากรกลุ่มด้อยโอกาส ซึ่งได้กำหนดแนวทางหลักในการพัฒนากลุ่มผู้สูงอายุยากจนที่ไม่มีญาติหรือผู้เลี้ยงดูไว้ 4 แนวทาง ดังนี้คือ

(1) จัดสวัสดิการสงเคราะห์ โดยเพิ่มเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีญาติเลี้ยงดูให้มากขึ้น รวมทั้งขยายบริการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า ตลอดจนลดหย่อนค่าโดยสารสำหรับพาหนะ เดินทางทุกประเภท และบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้ครอบคลุมอย่างทั่วถึงในเมืองและชนบทในรูปแบบที่เหมาะสม

(2) ส่งเสริมให้ครอบครัวเห็นความสำคัญและเอาใจใส่ ดูแลผู้สูงอายุควบคู่กับการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว รวมทั้งพิจารณาให้สิ่งจูงใจแก่บุตรหรือญาติที่ดูแลผู้สูงอายุที่ยากจน

(3) สนับสนุนให้สถานพยาบาลเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรศาสนา และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ พร้อมทั้งกำหนดให้มีมาตรฐานทางกฎหมายในการส่งเสริม กำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐกิจเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุให้มีการดำเนินงาน และจัดบริการตามมาตรฐานขั้นต่ำที่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ

(4) ส่งเสริมให้มืองค์กรหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านผู้สูงอายุที่เป็นเอกภาพโดยทำหน้าที่วางแผนรวบรวมข้อมูลและประสานการดำเนินงานอย่างเป็นเครือข่ายไปในทิศทางเดียวกัน

ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้มีการกล่าวถึงการพัฒนาคนและการคุ้มครองทางสังคม โดยในเรื่องการคุ้มครองทางสังคมนั้น จะให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ ครอบคลุม ทัวถึงและเป็นธรรม เพื่อสร้างหลักประกันแก่คนทุกช่วงวัย โดยเพิ่มประสิทธิภาพระบบหลักประกันสังคม เตรียมความพร้อมของท้องถิ่นในการร่วมรับผิดชอบการบริการทางสังคม ปรับปรุงกฎหมาย คุ้มครองแรงงาน ปรับปรุงรูปแบบการคุ้มครองกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 นี้ไม่ได้กล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้สูงอายุโดยตรง แต่จะกล่าวถึงการสร้างหลักประกันให้กับคนทุกช่วงวัย ซึ่งครอบคลุมถึงกลุ่มผู้สูงอายุด้วย ขณะเดียวกันแผนดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการทางสังคมต่อคนในท้องถิ่นด้วย

ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้น จำนวนประชากรวัยแรงงานลดลง ผู้สูงอายุมีปัญหาสุขภาพและมีแนวโน้มอยู่คนเดียวสูงขึ้น ปัญหาความยากจนยังกระจุกตัวหนาแน่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ รวมทั้งความแตกต่างของรายได้ ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดและกลุ่มคนจนที่สุดสูงถึง 34.9 เท่า ในปี 2556 เนื่องจากการกระจายโอกาสการพัฒนาไม่ทั่วถึง ยิ่งไปกว่านั้นทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม มีปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ เนื่องจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะรวมศูนย์ขาดการเชื่อมโยงกับพื้นที่ ในขณะที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มสูงขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจและชุมชนเมือง ประกอบกับสภาพภูมิอากาศมีการเปลี่ยนแปลงผันผวนมากขึ้นประเทศไทยต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติรุนแรงมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยมากกว่าในอดีต

ภายใต้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งในและต่างประเทศดังกล่าว จะเป็นแรงกดดันให้ประเทศไทยต้องปรับตัวและมีการบริหารความเสี่ยงอย่างชาญฉลาดมากขึ้น ต่อจากนี้ไปประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนครั้งใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาฐานสำคัญที่เป็นจุดอ่อนและข้อจำกัดของประเทศที่สั่งสมมานาน ในขณะเดียวกันดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อใช้ประโยชน์จากจุดแข็งและจุดเด่นของประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นที่มีลักษณะการบูรณาการ และใช้ประกอบการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริง (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, 2560)

ในปี พ.ศ. 2563 รัฐบาลได้ประกาศ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ซึ่งในหมวดงบประมาณจ่ายของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และหน่วยงานในกำกับ ได้รับจัดสรรงบประมาณ 17,795,115,100 บาท หน่วยงานกรมกิจการผู้สูงอายุได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย 256,058,500 บาท และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ 1,267,866,300 บาท แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ดำเนินการสนับสนุนเพื่อส่งเสริม และพัฒนาสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุมากขึ้น (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2563)

สวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย

1. การประกันสังคม (มัทยา ศรีพนา, 2557) เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตและคุ้มครองลูกจ้าง ซึ่งอาจเกิดปัญหาการขาดรายได้เมื่อเกษียณอายุการทำงานไปแล้ว ทั้งยังอาจเกิดปัญหาสุขภาพเรื้อรังที่ส่งผลให้มีความจำเป็นด้านค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง โดยระบบประกันสังคมของประเทศไทยนั้น ประกอบไปด้วยกองทุนต่าง ๆ ดังนี้

- 1) กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ
- 2) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- 3) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการซึ่งจดทะเบียน (กสจ.)
- 4) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
- 5) กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ
- 6) กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน
- 7) กองทุนทวีสุข
- 8) กองทุนสวัสดิการชุมชน
- 9) กองทุนการออมชราภาพ

ซึ่งในระบบกองทุนเหล่านี้ เป็นกองทุนส่งเสริมการออมสำหรับกลุ่มแรงงานในภาคส่วนต่าง ๆ มีทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจ เพื่อให้ในช่วงที่เกษียณอายุการทำงานไปแล้วนั้น ยังคงมีเงินสำรองคงเหลือเพื่อที่จะดำรงชีวิตของผู้สูงอายุต่อไปได้

2. การช่วยเหลือสาธารณะ เป็นการสงเคราะห์แบบให้เปล่าสำหรับผู้ที่ยากไร้หรือช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ด้อยโอกาสทางสังคม และไร้ที่พึ่งพิง โดยรูปแบบสวัสดิการต่าง ๆ ที่รัฐบาลช่วยเหลือประชาชนผู้สูงอายุที่มีอยู่ คือ

- 1) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
- 2) กองทุนดูแลผู้สูงอายุที่ขาดที่พึ่ง
- 3) การได้รับคำปรึกษาในทางคดี การช่วยเหลือจากการทารุณกรรมและถูกทอดทิ้ง
- 4) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
- 5) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะ

ซึ่งในการช่วยเหลือเหล่านี้ ผู้สูงอายุสามารถติดต่อเพื่อปรึกษาขอรับสวัสดิการต่าง ๆ ตามหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลในพื้นที่ที่อยู่อาศัย หรือติดต่อประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ด้วยตนเอง

3. การบริการสังคม (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, ม.ป.ป.) เป็นระบบบริการที่ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วยบริการต่าง ๆ 5 ด้าน คือ

3.1) ด้านสุขภาพอนามัย ประกอบด้วย

3.1.1) หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนในประเทศไทยที่ดำเนินการโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ให้บริการในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่การตรวจสุขภาพ การรักษาพยาบาล และการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค

3.1.2) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขจาก พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีการจัดช่องทางเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุแยกจากผู้รับบริการทั่วไปในแผนกผู้ป่วยนอก

3.1.3) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล เป็นโครงการดูแลสุขภาพที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งประกอบไปด้วย ประชาชนในพื้นที่ สถานบริการสุขภาพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

3.1.4) การดูแลที่บ้าน เป็นรูปแบบการบริการผู้สูงอายุอีกแบบหนึ่ง สำหรับผู้สูงอายุที่มีอาการไม่รุนแรงและไม่สะดวกในการเดินทางมารักษาตัวที่โรงพยาบาล เป็นการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ซึ่งผู้สูงอายุส่วนใหญ่พึงพอใจที่จะรับการรักษาพยาบาลที่บ้าน

3.1.5) โครงการอาสาสมัครดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ (อผส.) เป็นโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุที่ขาดคนดูแล ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ถูกทอดทิ้งละเลย หรือได้รับการดูแลที่ไม่ถูกต้อง โดยเกิดจากอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) หรือประชาชนที่สมัครใจทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลช่วยเหลือ

ในปัจจุบันตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้สูงอายุด้านการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป สามารถแสดงความจำนงขอบัตรประจำตัวด้านการรักษาพยาบาลที่สถานพยาบาลในภูมิลำเนาของตน เมื่อได้รับบัตรแล้วผู้สูงอายุมีสิทธิรับการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลแห่งนั้น โดยไม่ต้องเสียค่ารักษาพยาบาล ค่ารักษาพยาบาลในที่นี้หมายถึง เงินที่สถานพยาบาลเรียกเก็บในการรักษาพยาบาล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2548) ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้

- ค่ายา ค่าผ่าตัด ค่าน้ำเกลือ ค่าเลือด และส่วนประกอบของเลือดหรือสาร ทดแทนหรืออาหารทางเส้นเลือด ค่าออกซิเจน และอื่น ๆ ทำนองเดียวกันนี้ซึ่งใช้เพื่อการบำบัดโรค
- ค่าอวัยวะเทียม และอุปกรณ์ ในการบำบัดโรค รวมทั้งค่าซ่อมแซม
- ค่าบริการทางการแพทย์ ค่าตรวจโรค ค่าวิเคราะห์โรค ค่าชันสูตรโรค ค่าตรวจ โดยห้องทดลอง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ของผู้ป่วยใน แต่ไม่รวมถึงค่าจ้างพยาบาลพิเศษ ค่าธรรมเนียมพิเศษและค่าบริการอื่น ทำนองเดียวกันที่มีลักษณะเป็นเงินตอบแทน
- ค่าอุดฟันธรรมดา ค่าถอนฟัน ค่าทำฟันปลอมที่ใช้อคริลิก (acrylic) เป็นฐาน
- ค่าบริการส่งเสริมสุขภาพและกายบำบัด
- ค่าห้องและค่าอาหารสามัญตลอดเวลาที่เข้ารับการรักษาพยาบาล
- ค่าตรวจสุขภาพประจำปี

3.2) ด้านการศึกษา ประกอบด้วย

3.2.1) การศึกษานอกโรงเรียน เช่น การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น

3.2.2) การศึกษาเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ โดยชมรมการศึกษาเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์เป็นผู้ให้

3.3) ด้านที่อยู่อาศัย เป็นการสงเคราะห์ที่อยู่อาศัยให้กับผู้สูงอายุซึ่งครอบคลุมความจำเป็นในทุก ๆ ด้าน ซึ่งในปัจจุบันมีสถานสงเคราะห์ของรัฐจำนวน 21 แห่ง ซึ่งสามารถให้บริการแก่ผู้สูงอายุได้ประมาณ 3,000 คน เพื่อสงเคราะห์ให้ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน เช่น ถูกทอดทิ้ง ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีผู้อุปการะดูแล เข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์ โดยบริการที่จัดให้ ประกอบด้วย บริการด้านปัจจัย 4 บริการตรวจสอบสุขภาพทั่วไป การรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย บริการด้านกายภาพบำบัด บริการให้คำแนะนำที่ปรึกษา แก้ไขปัญหาทางอารมณ์ จิตใจและปรับตัวโดยนักสังคมสงเคราะห์ กิจกรรมนันทนาการ กิจกรรมเสริมรายได้ บริการด้านศาสนกิจ และบริการฌาปนกิจให้ คนชราที่ไม่มีญาติ เป็นต้น

3.3.1) สถานสงเคราะห์ของรัฐมีการแบ่งประเภทการพักอาศัยออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) ประเภทสามัญ ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ ประเภทนี้ ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ สถานสงเคราะห์ทุกแห่งมีบริการประเภทนี้

2) ประเภทหอพักผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ ประเภทนี้จะต้องเสียค่าใช้จ่าย

3) ประเภทพิเศษ ผู้สูงอายุประเภทนี้จะปลูกบ้านอยู่เองตามแบบแปลนของกรมประชาสงเคราะห์ในที่ดินของสถานสงเคราะห์โดยสามารถอยู่ได้ตลอดชีวิต

3.3.2) ศูนย์บริการผู้สูงอายุเป็นบริการที่จัดให้กับผู้สูงอายุทั่วไปที่มีความต้องการรับบริการจากรัฐ โดยไม่เข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์และเพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอยู่กับครอบครัวได้อย่างมีความสุขซึ่งศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุมีอยู่ 17 แห่งทั่วประเทศ สามารถให้บริการผู้สูงอายุได้ 302,014 คน โดยมีการจัดบริการใน 3 ลักษณะ ดังนี้

1) บริการภายในศูนย์ เป็นบริการที่จัดขึ้นภายในศูนย์ฯ ได้แก่ บริการด้านสุขภาพอนามัย กายภาพบำบัด สังคมสงเคราะห์ กิจกรรมเสริมรายได้ กิจกรรมเสริมความรู้ นันทนาการ และกิจกรรมด้านศาสนา เป็นต้น

2) บริการหน่วยเคลื่อนที่ เป็นบริการที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุในชุมชน โดยการออกหน่วยเคลื่อนที่เยี่ยมเยียน ให้คำแนะนำปรึกษาแก้ไข้ปัญหา บริการด้านสุขภาพอนามัย และบริการด้านข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

3) บริการบ้านพักฉุกเฉิน เป็นการบริการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าโดยการรับเข้าพักในบ้านพักฉุกเฉินเป็นการชั่วคราว และให้บริการด้านปัจจัย 4 เช่น ให้คำแนะนำปรึกษาแก้ไข้ปัญหา ส่งกลับบ้านหรือส่งไปรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้น

- สถานสงเคราะห์คนชราของเอกชน จำแนกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ให้บริการในลักษณะการสงเคราะห์ มีลักษณะเดียวกับสถานสงเคราะห์คนชราของกรมประชาสงเคราะห์ คือ จัดที่พักอาศัยพร้อมทั้งอาหาร และกิจกรรมต่าง ๆ สำหรับผู้สูงอายุ

2) ให้บริการในลักษณะการช่วยเหลืออื่น ๆ เป็นการให้บริการตามวัตถุประสงค์ของแต่ละมูลนิธิ หรือสมาคม เช่น ด้านการเงิน อาหาร สิ่งของที่จำเป็นด้านสุขภาพและกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในด้านความรู้และความบันเทิง

3.4) ด้านการมีงานทำและมีรายได้ ประกอบด้วย กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการมีส่วนร่วม สำนักงานจัดหางาน หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนต่าง ๆ เป็นผู้ให้ข้อมูลค่าปรึกษา ข้าราชการ ตลาดแรงงาน บริการข้อมูลทางอาชีพ และตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ

3.5) ด้านบริการสังคมและนันทนาการ ประกอบด้วย

- 3.5.1) ชมรมผู้สูงอายุ
- 3.5.2) ศูนย์เอนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุ
- 3.5.3) ศูนย์ชุมชนเพื่อผู้สูงอายุ
- 3.5.4) ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัด
- 3.5.5) กองทุนผู้สูงอายุ

4. การช่วยเหลือเกื้อกูลของภาคประชาชน (สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์, 2557) เป็นการจัดสวัสดิการโดยกลุ่มต่าง ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นเอง โดยการจัดสวัสดิการชุมชนนั้นครอบคลุมตั้งแต่ เกิด แก่ เจ็บ ตาย โดยเข้ามาช่วยเติมเต็มหรือยกระดับสวัสดิการในภาพรวมให้สมบูรณ์ขึ้น

ในปัจจุบัน แม้ว่าประเทศไทยจะมีการจัดสวัสดิการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุในหลายรูปแบบมากขึ้น แต่ก็ยังคงพบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เช่น การขาดการบูรณาการและขาดความต่อเนื่องในงานสวัสดิการผู้สูงอายุ ขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร สวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ ไม่สามารถครอบคลุมผู้สูงอายุทั้งหมดและไม่ทั่วถึง ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้สูงอายุประสบปัญหาในการดำรงชีวิตได้

ซึ่งหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงพัฒนาพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกรมกิจการผู้สูงอายุ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรมีการบูรณาการกัน เพื่อให้การดูแลกิจกรรม และสวัสดิการต่าง ๆ ของผู้สูงอายุสามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่ขาดความต่อเนื่อง และเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถติดต่อประสานงานเพื่อขอรับสวัสดิการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอต่อความต้องการ

สรุป การจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทยนั้นยังคงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อรองรับจำนวนประชาชนผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในทุก ๆ ปี เริ่มจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งหน่วยงานให้เข้ามาดูแลช่วยเหลือ จัดงบประมาณและบุคลากรให้เพียงพอต่อการดำเนินงานและควรสนับสนุนให้มีการบูรณาการในหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งทุกภาคส่วนควรตระหนักถึงความสำคัญของผู้สูงอายุ และควรส่งเสริม สนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้สูงอายุในลักษณะต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับประเพณี และวัฒนธรรมของแต่ละภาคด้วย

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2548). **มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ.**

กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2563). **สถิติผู้สูงอายุ.** สืบค้นจาก <http://www.dop.go.th/th/know/1>

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2555). **การมอบนโยบายและแนวทางปฏิบัติ**

ราชการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

มัทยา ศรีพนา. (2557). **การจัดสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์. (2557). **สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุไทย.** วารสารเทคโนโลยีภาคใต้ 7(1), หน้า 75-81.

สำนักข่าวบีบีซีประเทศไทย. (2563). **อัตราเจริญพันธุ์ลดลงทั่วโลก นักวิจัยคาด 23 ประเทศรวมไทย ประชากรจะหายไปครึ่งหนึ่งในปี 2100.** สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/international-53416257>

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2546). **พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546.** ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120 ตอนที่130 ก.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2563). **พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.** ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 137 ตอนที่15 ก.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2540). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544).** สืบค้นจาก https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?filename=develop_issue&nid=3783

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560-2564).** สืบค้นจาก https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=6422

สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ. (ม.ป.ป.). **คู่มือสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546.** (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ.