

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาปัญหาการดำเนินงานการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ผู้ศึกษาจึงได้ทบทวนทฤษฎี แนวคิด เอกสารของราชการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

- 1 ความเป็นมาของ โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
- 2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ
- 3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ
 - 3.1 แนวคิดสิทธิมนุษยชน และแนวนโยบายขององค์การสหประชาชาติ
 - 3.2 หลักการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของสหประชาชาติ
 - 3.3 นโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย
 - 3.4 การจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของต่างประเทศและไทย
- 4 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
 - 4.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ
 - 4.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ
 - 4.3 มาตรการของการกระจายอำนาจ
 - 4.4 หลักการกระจายอำนาจ
- 5 บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบล โพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
- 6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ความเป็นมาของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ในปีพ.ศ.2535 กรมประชาสงเคราะห์ได้มีการจัดตั้ง โครงการส่งเสริมกิจการผู้สูงอายุ วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ 4 ประการ คือ ส่งเสริมการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับผู้สูงอายุ การจัดตั้ง ศูนย์บริการทางสังคมเพื่อให้บริการด้านต่างๆ แก่ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับครอบครัวการสมทบ เป็นค่าใช้จ่ายก่อสร้างสถานสงเคราะห์เพื่อให้การอุปการะผู้สูงอายุที่ไม่มีบุตรหลานอุปการะ

เลี้ยงดู และการดำเนินกิจการอื่นๆ ที่คณะกรรมการผู้สูงอายุมอบหมายให้ดำเนินการผลการดำเนินการส่งเสริมกิจการผู้สูงอายุพบว่า มีกิจกรรมค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถกระจายการบริการให้ครอบคลุมกับผู้สูงอายุในชุมชนได้เท่าที่ควรกรมประชาสงเคราะห์จึงพิจารณาที่จะให้กองทุนเพื่อประโยชน์สำหรับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาและช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ทั้งในเขตเมือง และเขตชนบทเพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างเหมาะสมประธานสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยได้ขอให้รัฐบาลมีนโยบายให้สวัสดิการผู้สูงอายุยากจน หรือถูกทอดทิ้งขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนได้ในลักษณะเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพรายเดือน รายละ 200 บาท โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2535 และได้มีการมอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนิน โครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัว ในชุมชน หรือ เรียกสั้น ๆ ว่า โครงการเบี้ยยังชีพ ในปีงบประมาณ 2536- 2540 โดยผ่านกลไกของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านจำนวน 62,373 หมู่บ้าน ๆ ละ 3-5 คน ต่อมา บริการเบี้ยยังชีพได้ขยายกลุ่มเป้าหมายเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจรัฐบาลได้มีการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มเติมอีก 100 บาทเป็น 300 บาท ต่อเดือน ระยะแรกของการดำเนินงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในความดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งได้มอบหมายให้สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการผ่านศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเมื่อกรมประชาสงเคราะห์ได้เข้าไปรวมอยู่ในสังกัดของกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ในปี พ.ศ. 2536 ส่งผลให้บริการดังกล่าวถูกโอนงานไปให้แรงงานสวัสดิการสังคมจังหวัดเป็นผู้ดูแลร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์

จากนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2544 กรมประชาสงเคราะห์ได้เริ่มดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของบริการเบี้ยยังชีพมาให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรุงเทพมหานครดำเนินการแทน โดยให้เป็นไปตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 และจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 และวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 ได้มีการอนุมัติเปลี่ยนแปลงการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็น ราย 6 เดือน 2 งวด ๆ ละ 1,800 บาท รวมเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทั้งปี 3,600 บาท และในปีพ.ศ. 2546 งบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปอยู่ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการแทนสำนักงานสังคม และสวัสดิการจังหวัดและเนื่องจากระดับค่าครองชีพมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องอัตราค่าเบี้ยยังชีพที่ผู้สูงอายุได้รับอยู่ไม่เพียงพอกับการยังชีพ

กระทรวงมหาดไทยจึงขออนุมัติหลักการจากคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากอัตราเดิม คนละ 300 บาท ต่อเดือน เป็น อัตราคนละ 500 บาทต่อเดือน (อภิญา เวชชัย, 2542 : 2-3)

แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

ประยูร กาญจนกุล (2492 : 119-121) ให้ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนการบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายการปกครองที่จัดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ฝ่ายปกครองหมายถึงฝ่ายบริหารที่รวมถึงข้าราชการทุกส่วนกลางภูมิภาคและท้องถิ่นที่มีหน้าที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

ประยูร กาญจนกุล (2535 : 9) ได้ให้ความหมายการบริการสาธารณะโดยมีลักษณะดังนี้

1. เป็นกิจกรรมที่อยู่ในการควบคุมของรัฐ
2. มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
3. การจัดระเบียบและวิธีดำเนินการบริการสาธารณะย่อมแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เพื่อให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัย
4. ต้องจัดดำเนินการ โดยสมำเสมอ
5. เอกชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

ปฐม มณีโรจน์ (2517 : 18) ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่า เป็นการบริการในฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการ และเพื่อให้เกิดความพึงพอใจ จากความหมายดังกล่าวนี้สามารถพิจารณาการให้บริการสาธารณะ ว่าประกอบด้วยผู้ให้บริการ (Providers) และผู้รับบริการ (Recipients) โดยฝ่ายแรกถือปฏิบัติเป็นหน้าที่ที่ต้องให้บริการเพื่อให้ฝ่ายหลังเกิดความพึงพอใจและได้พิจารณาการให้บริการสาธารณะว่าเป็นการเคลื่อนย้ายเรื่องที่ให้บริการจากจุดหนึ่ง ไปยังอีกจุดหนึ่ง เพื่อให้เป็นตามที่ต้องการ การบริการมี 4 ปัจจัยสำคัญ คือ ตัวบริหาร (The Executive) แหล่งหรือสถานที่ที่ให้บริการ (Sources) ช่องทางในการให้บริการ (Channels) และ ผู้รับบริการ (Client groups)

จากปัจจัยทั้งหมดนี้จึงสามารถให้ความหมายของระบบการให้บริการว่าเป็นระบบที่มีการเคลื่อนย้ายบริการอย่างคล่องตัวผ่านช่องทางที่เหมาะสม จากแหล่งให้บริการที่มีคุณภาพไปยังผู้รับบริการตรงตามเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจะเห็นว่า การให้บริการนั้นจะต้องมีการเคลื่อนย้ายตัวบริการผ่านช่องทางและต้องตรงตามเวลาที่กำหนด

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น แต่การดูแลผู้สูงอายุซึ่งเป็นหน้าที่ของบุตรหลาน ได้เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต เนื่องจากการที่บุตรหลานต้องออกไปทำงานนอกบ้าน และนิยมแยกครอบครัวออกไปอยู่ตามลำพัง ได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นสังคมไทยจึงได้ตระหนักถึงปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุจึงได้มีการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขึ้น โดยมีแนวคิดพื้นฐานในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุดังนี้

1. แนวคิดสิทธิมนุษยชนและแนวนโยบายขององค์การสหประชาชาติ

สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้มีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal of Human Rights) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) โดยเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามข้อบัญญัติอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ที่เคารพในเกียรติยศและศักดิ์ศรี ความมีเสรีภาพความยุติธรรม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของสถานการณ์ทางการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งในบทบัญญัติของปฏิญญาดังกล่าว ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิของผู้สูงอายุไว้ในมาตรา 25 (1) คือ “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับมาตรฐานในการครองชีพที่เหมาะสม เพื่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนเองและครอบครัว อันได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการทางสังคมที่จำเป็นและมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันความมั่นคงในกรณีการว่างงาน การเจ็บป่วย การเสื่อมสมรรถภาพ การเป็นหม้ายหรือการขาดความไม่สะดวกในการดำรงชีวิตอื่นที่นอกเหนือจากการควบคุม” แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองและการปกครอง ของแต่ละประเทศมีสภาพแตกต่างกัน ประกอบกับความไม่มั่นคงทางการเมือง จึงส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิ ของผู้สูงอายุ ทั่วโลก มีขึ้นอย่างไม่เท่าเทียมกันในแต่ละประเทศ

ดังนั้นในปี ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้มีมติรับรองแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุซึ่งเป็นมาตรการระหว่างประเทศ

ฉบับแรกที่ได้มีการวางแนวคิดหลักนโยบาย และโครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้อย่างเป็นรูปธรรม และในปีเดียวกันที่ประชุมสมัชชาโลกเกี่ยวกับผู้สูงอายุได้มีมติรับรองแผนดังกล่าว ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย จึงมักเรียกแผนดังกล่าวว่า Vienna Plan โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในศักยภาพของรัฐและสังคม ในด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค และระหว่างประเทศในการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับผู้สูงอายุในประเด็นต่าง ๆ คือ สุขภาพและโภชนาการ การคุ้มครองผู้บริโภครายได้ที่สูงอายุ ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม ครอบครัวสวัสดิการสังคมการประกันรายได้และการจ้างงานและการศึกษาซึ่งมาตรฐานและยุทธวิธีเหล่านี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิที่ปฏิบัติโดยและความรับผิดชอบของแต่ละรัฐ

2. หลักการจัดบริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของสหประชาชาติ

สหประชาชาติได้รับรองหลักการสำหรับผู้สูงอายุเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้ใช้เป็นหลักสำคัญในการกำหนดแนวทางในการจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุ ดังนี้

หลักการที่ 1 การมีเสรีภาพ

- 1.1 ผู้สูงอายุควรได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอนามัยอย่างเพียงพอ โดยการมีรายได้ การสนับสนุนของครอบครัวและชุมชน
- 1.2 ผู้สูงอายุควรได้รับ โอกาสในการทำงานหรือสามารถได้รับรายได้อื่น ๆ
- 1.3 ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าเมื่อใดจะต้องพ้นจากการทำงาน
- 1.4 ผู้สูงอายุควรได้รับการฝึกอบรมและการศึกษาตามความเหมาะสม
- 1.5 ผู้สูงอายุควรที่จะได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สงบ ปลอดภัยด้วยความพึงพอใจตามกำลังความสามารถ
- 1.6 ผู้สูงอายุควรที่จะได้อยู่ในบ้านของตนเอง ตลอดระยะเวลาอันเท่าที่เป็นไปได้

หลักการที่ 2 การมีส่วนร่วม

2.1 ผู้สูงอายุควรได้มีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ที่จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ที่ดีของตนและสามารถถ่ายทอดความรู้และทักษะให้กับชนรุ่นหลังได้

2.2 ผู้สูงอายุควรที่จะได้รับการพัฒนาโอกาสต่าง ๆ เพื่อให้บริการแก่ชุมชนและเป็นอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมตามความสนใจและกำลังความสามารถของตน

2.3 ผู้สูงอายุควรมีบทบาทที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมของผู้สูงอายุเองได้

หลักการที่ 3 การได้รับการดูแล

3.1 ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลจากครอบครัว ชุมชนและได้รับการคุ้มครอง

3.2 ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลด้านสุขภาพอนามัยเพื่อให้ได้รับการฟื้นฟูทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันหรือชะลอการเจ็บป่วยในระยะเริ่มต้น

3.3 ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมและกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุน การเป็นอิสระ การคุ้มครองและการได้รับการดูแล

3.4 ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแล คุ้มครองฟื้นฟูและส่งเสริมทางด้านสังคมและจิตใจอย่างเหมาะสมจากสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีสภาพแวดล้อมที่มั่นคง

3.5 ผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

หลักการที่ 4 การบรรลุความพึงพอใจของตนเอง

4.1 ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มความสามารถ

4.2 ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา วัฒนธรรม จิตใจ และกิจกรรมนันทนาการของสังคม

หลักการที่ 5 ความมีศักดิ์ศรี

5.1 ผู้สูงอายุควรที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยศักดิ์ศรีและความปลอดภัย โดยปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์ ถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ

5.2 ผู้สูงอายุควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามสถานภาพและภูมิหลัง และมีอิสระในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ

3. นโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีแนวนโยบายและการดำเนินการคุ้มครองและจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุตามนโยบายขององค์การสหประชาชาติ ดังนี้

3.1 แผนผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2525 – 2544)

อันสืบเนื่องจากการประชุมสมัชชาสหประชาชาติในวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2521 คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่วางแผนกำกับดูแลนโยบายและจัดกิจกรรมระดับชาติที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุในระยะยาว โดยมีกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในด้านการจัดสวัสดิการเคลื่อนที่และการให้สิทธิลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุและบุคคลที่อุปการะผู้สูงอายุไว้ในครอบครัว

3.1.1 การกำหนดบทบาทให้ครอบครัวและชุมชนได้มีส่วนร่วม ในการดูแลผู้สูงอายุไว้ดังนี้

- 1) ผู้สูงอายุควรได้อยู่กับครอบครัวอย่างอบอุ่น ได้รับการเคารพและการดูแลเอาใจใส่จากลูกหลาน
- 2) ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้และไม่ได้รับการคุ้มครองดูแลจากครอบครัวควรได้รับการดูแลจากสังคม
- 3) ผู้สูงอายุควรได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัวและชุมชนตามความถนัดและความสามารถของแต่ละบุคคล
- 4) ผู้สูงอายุควรได้รับข้อมูล ข่าวสาร และวิธีการดูแลสุขภาพ ตลอดจนข่าวสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ผู้สูงอายุปรับตัวเองให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ได้

แผนผู้สูงอายุดังกล่าวประสบกับปัญหาการดำเนินงานและการนำไปสู่การปฏิบัติการดำเนินงานของคณะกรรมการระดับชาติไม่มีความต่อเนื่องเพราะมีการปรับเปลี่ยนตัวกรรมการอยู่บ่อยครั้ง และงบประมาณที่ได้รับจัดสรรและบุคลากรมีจำนวนน้อยและกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ

3.1.2 คณะทำงานโครงการสำรวจผู้สูงอายุในประเทศไทย (2540 : 36-38) ได้กล่าวถึงการจัดสวัสดิการสังคมในแผนพัฒนาผู้สูงอายุระยะยาวนั้น มีสาระสำคัญที่เน้นการพัฒนาผู้สูงอายุ 5 ด้านหลัก คือ สุขภาพอนามัย การศึกษา ความมั่นคงรายได้ สังคมและวัฒนธรรม และสวัสดิการสังคมซึ่งสาระสำคัญ 5 ด้านดังกล่าวรัฐบาลคาดว่าจะมีความครอบคลุมปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุพอสมควร สาระสำคัญแต่ละด้าน ได้แก่

1) ด้านสุขภาพอนามัย รัฐบาลเน้นในเรื่องการสนับสนุนและส่งเสริมให้บริการสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิต ป้องกันส่งเสริมสุขภาพ การรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสมรรถภาพ

2) ด้านการศึกษา รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดจัดการศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยเฉพาะการศึกษานอกระบบให้มีรูปแบบและเนื้อหาสาระที่ผู้สูงอายุสามารถเข้ามามีกิจกรรม และได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริง

3) ด้านความมั่นคงรายได้ และ การทำงาน รัฐบาลได้เร่งรัดให้มีพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุในด้านรายได้เพื่อการยังชีพ ส่งเสริมให้มีระบบและวิธีการที่จะให้ผู้สูงอายุคงบทบาทในการทำงานตามความถนัด

4) ด้านสังคมและวัฒนธรรม ในด้านนี้รัฐบาล กำหนดนโยบายส่งเสริมโครงสร้างครอบครัวแบบขยาย เพื่อเอื้อต่อการดำรงชีวิตอย่างอบอุ่นผู้สูงอายุ รมรณรงค์สร้างและปลูกฝังค่านิยมในด้านเชิดชูคุณค่าของผู้สูงอายุ ความกตัญญูกตเวที ความเคารพแก่ผู้สูงอายุ สนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีบทบาททั้งในครอบครัว และสังคมตามความถนัด

5) ด้านสวัสดิการสังคมในเรื่องนี้รัฐบาลเร่งรัดให้มีพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุในด้านสวัสดิการต่าง ๆ ขยายบริการในรูปแบบศูนย์บริการและหน่วยสงเคราะห์ผู้สูงอายุเคลื่อนที่และระดมความช่วยเหลือจากภาคเอกชน

3.2 นโยบายและมาตรการผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535 - 2554)

มาตรการดังกล่าวถูกจัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ดังนี้

3.2.1 ส่งเสริมและให้บริการการเรียนรู้ที่จะทำให้ผู้สูงอายุรู้จักการปรับตัว การป้องกันโรค และการรักษาสุขภาพ

3.2.2 จัดให้มีบริการพื้นฐานและสวัสดิการทางสังคมและการสงเคราะห์ให้แก่ผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและไม่มีผู้อุปการะ

3.2.3 สนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้ทำงานตามความสามารถและความถนัด

3.2.4 ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกในครอบครัวและผู้สูงอายุ

3.2.5 สนับสนุนให้สถาบันศาสนามีบทบาทในการเป็นที่พึ่งพาทางใจแก่ผู้สูงอายุ

3.2.6 ส่งเสริม สนับสนุนให้ชุมชนและภาคเอกชนเข้าร่วมจัดบริการและสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ

3.2.7 สนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนาบุคลากรสำหรับดูแลรักษาและให้

บริการแก่ผู้สูงอายุ

3.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (2550 : 1- 127) ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุ ในหมวดของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหน้าที่ชนชาวไทย เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความช่วยเหลือมีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

มาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

3.4 ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย (พ.ศ. 2542)

เพื่อเป็นการแสดงเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้แผนงาน นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ได้นำไปสู่การปฏิบัติ ในปี พ.ศ. 2542 ผู้แทนจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุทั้งภาครัฐ และเอกชน องค์กรผู้สูงอายุ และ ผู้ทรงคุณวุฒิได้ร่วมกันจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทยขึ้น เพื่อถือปฏิบัติให้เป็น ไปในทิศทางเดียวกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้สูงอายุไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

รัฐบาล องค์กรเอกชน ประชาชน และสถาบันสังคมต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงศักดิ์ศรีและคุณค่า ของผู้สูงอายุ ซึ่งได้ทำประโยชน์ในฐานะ “ผู้ให้” แก่สังคมมาโดยตลอด ดังนั้น จึงควร ได้รับผลในฐานะเป็น “ผู้รับ” จากสังคมด้วย

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทยเป็นพันธกรณี เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ จึงได้กำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้

ข้อ 1 ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้และผู้พิการที่สูงอายุ

ข้อ 2 ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัวโดยได้รับความเคารพรักความเข้าใจความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่กันอย่างมีความสุข

ข้อ 3 ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาส ในการศึกษาเรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้านเพื่อสามารถรับมือบทบาทของตน

ให้สมวัย

ข้อ 4 ผู้สูงอายุควรได้รับการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงาน ที่เหมาะสมกับวัยตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจ และเห็นชีวิตมีคุณค่า

ข้อ 5 ผู้สูงอายุควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของของตนเอง ต้องมีหลักประกัน และสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจร โดยเท่าเทียมกัน รวมทั้งได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบตามคตินิยม

ข้อ 6 ผู้สูงอายุควรมีบทบาทและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชนและสังคม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และความเข้าใจอันดีระหว่าง ผู้สูงอายุด้วยกัน และกับบุคคลทุกวัย

ข้อ 7 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

ข้อ 8 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนประชาชนสถาบัน สังคมต้องตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุเพื่อเป็นหลักประกันและบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิ คู่คุ้มครองสวัสดิภาพ และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

ข้อ 9 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนประชาชนสถาบัน สังคมต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมไทยที่เน้น ความกตัญญูทดแทน และความเอื้ออาทรต่อกัน

3.5 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2546)

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ ได้จัดทำแผน ผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – พ.ศ. 2546) ได้กำหนดให้แผนฉบับนี้เป็นแผนยุทธศาสตร์ 5 หมวด ได้แก่

3.5.1 ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัย สูงอายุที่มีคุณภาพ

3.5.2 ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ

3.5.3 ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

3.5.4 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุ ระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

3.5.5 ยุทธศาสตร์การประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์ทั้ง 5 หมวดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวัสดิการผู้สูงอายุปรากฏอยู่ใน 3 ยุทธศาสตร์คือยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเมื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุและยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

1) ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพได้ประกอบด้วย 3 มาตรการมีเพียงมาตรการเดียวที่เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในระยะยาว คือ มาตรการหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่

- 1.1) ขยายหลักประกันยามชราภาพให้ครอบคลุมบุคคลทั่วไป
- 1.2) ส่งเสริมการออมตั้งแต่วัยต้น
- 1.3) ลดหย่อนภาษีเพื่อส่งเสริมการออมเพื่อชราภาพ

2) ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุประกอบด้วย 6 มาตรการ มีมาตรการที่สำคัญ 3 มาตรการ ได้แก่

2.1) มาตรการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ

- 2.1.1) ส่งเสริมการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุและเครือข่าย
- 2.1.2) สนับสนุนกิจกรรมขององค์กรเครือข่ายผู้สูงอายุ

2.2) มาตรการส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ

2.2.1) ส่งเสริมการทำงานทั้งเต็มเวลาและไม่เต็มเวลา ทั้งในระบบและนอกระบบ

2.2.2) ส่งเสริมการฝึกอาชีพและจัดหางานให้เหมาะกับวัยและความสามารถ

2.2.3) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของชุมชนเพื่อจัดทำกิจกรรมเสริมรายได้ โดยให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมด้วย

2.3) มาตรการสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้มีการเผยแพร่ภูมิปัญญาของผู้สูงอายุและให้มี ส่วนร่วมในกิจกรรมสังคมต่าง ๆ

3) ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 4 มาตรการ มี 3 มาตรการที่แสดงถึงการพัฒนาเพื่อคุ้มครอง สร้างหลักประกันให้กับผู้สูงอายุในระยะยาว ได้แก่

3.1) มาตรการคุ้มครองด้านรายได้ที่สำคัญ เช่น

3.1.1) จัดสวัสดิการด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงที่เพียงพอ

3.1.2) ขยายหลักประกันยามชราภาพให้ครอบคลุมผู้สูงอายุ

3.1.3) ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนในชุมชนที่มีวัตถุประสงค์

ครอบคลุมผู้สูงอายุ

3.2) มาตรการหลักประกันด้านสุขภาพให้ ได้แก่ การพัฒนาและส่งเสริมระบบประกันสุขภาพที่มีคุณภาพเพื่อผู้สูงอายุทุกคน

3.3) มาตรการด้านครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครองที่น่าสนใจ ได้แก่

3.3.1) ลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ดูแลผู้ช่วยตัวเองไม่ได้ เร่งรัดให้มีกฎหมายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้สูงอายุที่ได้รับการทารุณกรรม หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือถูกทอดทิ้งจนเกิดผลเสียร้ายแรงทางสุขภาพกายและ หรือสุขภาพจิต

3.3.3) ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวอย่างมีคุณภาพ และต่อเนื่องจนวาระสุดท้ายของชีวิต

(1) รณรงค์ให้เห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ

(2) ส่งเสริมสมาชิกในครอบครัวให้มีศักยภาพในการดูแล

ผู้สูงอายุโดยการให้ความรู้และเรียนรู้วิธีการขอความช่วยเหลือ

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) ให้กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาผู้สูงอายุอยู่ภายใต้ปรัชญาการสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุที่เน้นกระบวนการพัฒนา เพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคม โดยให้ผู้สูงอายุช่วยตนเอง ครอบครัวเกื้อหนุน ชุมชนช่วยเหลือ สังคมรัฐเกื้อหนุน การตระหนัก ในคุณค่า และศักยภาพของผู้สูงอายุ การสร้างคุณภาพชีวิต ผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัว และชุมชน ดังนั้นร่างแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 ได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละยุทธศาสตร์ไว้ชัดเจน เพื่อให้บรรลุมิติสัมพันธ์ ผู้สูงอายุ มีสถานะดี ทั้งสุขภาพกายและจิต อยู่กับครอบครัวอย่างอบอุ่น มีหลักประกันมั่นคง อยู่

อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี พึ่งตนเองได้ มีส่วนร่วม และเป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจของครอบครัวและชุมชน

3.6 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ.2546

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 (2540 : 1- 99) มาตรา 54 และมาตรา 80 วรรคสอง ส่งผลให้เกิดการผลักดันพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อใช้เป็นกฎหมายที่จะเอื้อให้เกิด โครงสร้าง องค์กรและระบบบริหารจัดการที่จะรองรับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุของประเทศ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ โดยสรุปคือมีการกำหนดให้ มีคณะทำงานที่รับผิดชอบในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุทั้งในเชิงนโยบาย แผนงาน และเสนอความเห็นในการออกกฎหมาย มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อผู้สูงอายุและกำหนดสิทธิและประโยชน์ที่ผู้สูงอายุพึงจะได้รับการคุ้มครอง พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติได้ปรากฏมาตรการในการคุ้มครองและสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ดังนี้

“มาตรา 11 ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
 - 2) การศึกษาตามความเหมาะสม
 - 3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
 - 4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม
- การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
- 5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น
 - 6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
 - 7) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์ โดยมีข้อยกเว้นกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง
 - 8) การให้คำแนะนำ ปรีกษา หรือดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี
 - 9) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง
 - 10) การสงเคราะห์เมื่อยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
 - 11) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

12) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด

4. การจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของต่างประเทศและไทย

4.1 สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของต่างประเทศ

มัทนา พนานิรามัย (2537 : 46 - 49) สังเคราะห์รายงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ 5 ประเทศในอาเซียนคือ มาเลเซีย เกาหลี ฮองกง สิงคโปร์ และไทย ในเรื่องนโยบายและทิศทางนโยบายด้านผู้สูงอายุ ในอนาคต (National Policy And Future Direction) และการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (Long-Term Care For The Elderly) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1.1 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมด จะไม่มีนโยบายด้านผู้สูงอายุที่แน่ชัดบริการที่รัฐเป็นผู้จัดทำให้ เช่น การดูแลภายในสถาบัน มีจำนวนน้อยมากเพราะถือว่าการดูแลผู้สูงอายุควรเป็นหน้าที่ของครอบครัว โดยมีสังคมเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 รัฐบาลได้ประกาศนโยบายแห่งชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุเพื่อสร้างความพึงพอใจและความรู้สึกมีศักดิ์ศรีและมีโอกาสได้รับหลักประกันและบริการอย่างทั่วถึง

ทั้งนี้เนื่องจากหลักประกันได้รายได้ของผู้สูงอายุ รัฐได้จัดให้มีเงินเฉพาะในกลุ่มข้าราชการพลเรือนและทหาร ในรูปของเงินบำนาญรายเดือน โดยที่ข้าราชการเหล่านี้ไม่ต้องจ่ายเบี้ยประกันและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในกลุ่มลูกจ้างเอกชนซึ่งลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 12 เงินสมทบจะถูกนำไปออมไว้ในนามของลูกจ้างในระบบบัญชี 3 ประเภท โดยมีวัตถุประสงค์ของการออมเพื่อการลงทุนการซื้อบ้าน และการรักษาพยาบาลส่วนเงินที่เหลือจากกิจกรรมทั้งสามประเภทผู้ประกันตนสามารถถอนออกไปได้เมื่อเกษียณอายุ แต่โครงการดังกล่าว ยังครอบคลุมลูกจ้างเอกชนได้ไม่มากนักระบบประกันสุขภาพยังไม่แพร่หลายในประเทศมาเลเซียมากนักผู้สูงอายุจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายของตนเองถึงร้อยละ 75 ดังนั้นนโยบายของประเทศในอนาคตจึงมุ่งเน้นการเพิ่มหลักประกันด้านรายได้และการแก้ปัญหาด้านการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อผู้สูงอายุ เป็นสำคัญ

4.1.2 ประเทศเกาหลี

นโยบายการพัฒนาประเทศเกาหลีในอดีตมุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมากกว่าด้านสังคม ประกอบกับวัฒนธรรมประเพณีในประเทศเกาหลีเองที่เคารพนับถือบรรพบุรุษ ดังนั้นสังคมและบุตรหลานจึงมีหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ มาตรการและนโยบายของรัฐบาลจึงมุ่งเน้นการจัดบริการเพื่อผู้สูงอายุที่ยากจน และเป็นโครงการเพื่อแก้ไขปัญหา

เฉพาะหน้ามากกว่าการมุ่งเน้นการป้องกันหรือแผนระยะยาว จึงส่งผลให้ปัญหาผู้สูงอายุที่มีความรุนแรงขึ้นในปัจจุบัน รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุใน 4 ลักษณะคือการประกันรายได้ การบริการด้านสุขภาพ หลักประกันด้านที่อยู่อาศัย และบริการอื่น ๆ

หลักการประกันรายได้ของเกาหลีมีอยู่ 5 ประเภทคือ (1) บำนาญของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยบำนาญที่จ่ายให้แก่ข้าราชการทั่วไปและครู โรงเรียนเอกชน และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระสามารถเข้าผู้การประกันดังกล่าวได้ โดยการจ่ายเงินสมทบเป็น 2 เท่าของลูกจ้างทั่วไป และลูกจ้างในภาคเกษตร และประมงจะจ่ายเงินสมทบร่วมกับรัฐ ในอัตราคงที่ อัตราหนึ่ง (2) โครงการความช่วยเหลือของรัฐเพื่อช่วยเหลือชาวเกาหลีให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำ โดยผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐจะต้องเป็นผู้ขาดการอุปการะหรือผู้อุปการะมีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน โดยจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางร้อยละ 80 รัฐบาลท้องถิ่นร้อยละ 20 (3) บำนาญแสดงความเคารพต่อผู้สูงอายุ โดยจะให้ความช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อย (4) โครงการให้เกียรติผู้สูงอายุ โดยให้นายจ้างต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน เกษียณอายุปีละหนึ่งเดือนของค่าจ้างทุกปีสำหรับลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลาไม่ต่ำกว่า 1 ปี และจะจ่ายเงินก้อนนี้ให้แก่ลูกจ้างเมื่อเกษียณอายุ (5) โครงการเพื่อสร้างรายได้ เป็นการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีโอกาสทำงานต่อไปได้ เช่น การสร้างศูนย์อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุที่ต้องการทำงานเป็นต้น บริการสวัสดิการสังคมที่จัดขึ้นในประเทศเกาหลีมีกมุ่งเน้นการบริการไปที่ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน เช่น โครงการประกันสุขภาพแห่งชาติ โครงการสงเคราะห์ซึ่งมีตั้งแต่การให้บริการฟรีจนถึงการให้กู้เงิน โดยไม่คิดอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น โครงการตรวจสุขภาพ เป็นต้น โดยยังไม่มีหลักประกันสำหรับผู้สูงอายุที่มีฐานะระดับปานกลาง ซึ่งมักจะประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัย เนื่องจากขนาดของครอบครัวที่เล็กลงและความเสื่อมลงของคุณค่าของความกตัญญูต่อครอบครัว และผู้สูงอายุ

4.1.3 ประเทศสิงคโปร์

ปรัชญาพื้นฐานของสิงคโปร์ คือ การเน้นการพึ่งพาตนเองมากกว่ารัฐ ดังนั้น นโยบายด้านผู้สูงอายุจึงมุ่งเน้นความมีศักดิ์ศรีและการดูแลผู้สูงอายุจากครอบครัว โดยการออกกฎหมายและส่งเสริมให้บุตรต้องดูแลพ่อแม่ ผู้สูงอายุต้องอาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกับบุตรหรือคู่สมรสของบุตร ให้มากที่สุด และสนับสนุนให้บุตร ได้มีบ้านพักอาศัยที่อยู่ในละแวกเดียวกับพ่อแม่ โดยรัฐจะเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่บุตรที่ดูแลพ่อแม่ตกภาษีให้กับผู้ดูแลผู้สูงอายุ และลดค่าเช่าบ้านให้แก่บุตรที่พ่อกอยู่ละแวกเดียวกับพ่อแม่ เป็นต้น ในด้านหลักประกันด้านรายได้ของผู้สูงอายุคือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยแรงงานชาวสิงคโปร์จะต้องสะสมเงินใน

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพใน 3 บัญชี คือ บัญชีทั่วไป บัญชีเฉพาะ และบัญชีเพื่อการรักษาพยาบาล ซึ่งเงินสะสมใน 2 บัญชีแรกจะสามารถแบ่งถอนออกมาเพื่อใช้ในการลงทุนซื้อที่อยู่อาศัยและเพื่อการศึกษาของบุตร ได้บางส่วน และสามารถถอนออกได้หมดเมื่อมีอายุ 55 ปี ส่วนในบัญชีรักษาพยาบาลนั้นมักไม่เพียงพอกับค่ารักษาพยาบาลที่ต้องจ่ายจริง นอกจากนี้รัฐบาลยังให้ความช่วยเหลือ โดยการจัดตั้งโครงการช่วยเหลือทางสังคมแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยและคนยากจนที่ไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้อีกด้วยการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นของสังคมโปรจะเน้นให้มีการนำเงินออมของตนเองออกมาใช้ก่อนหากไม่เพียงพอก็สามารถใช้ประกันสุขภาพและการสงเคราะห์ได้ตามลำดับและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการอิสระสามารถออมเข้ากองทุนการรักษาพยาบาลได้โดยสมัครใจ เนื่องจากโครงการสร้างประชากรผู้สูงอายุในอนาคตของสังคมโปรมีแนวโน้มจะเป็นผู้ที่มีการศึกษาสูงขึ้น ฐานะดีและความคาดหวังในคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น นโยบายด้านผู้สูงอายุ ในอนาคตจึงหันมามุ่งเน้นการสร้างระบบตลอดจนบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ และการจัดสวัสดิการที่ตรงกับผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มเป้าหมายให้เพิ่มมากขึ้น และจำนวนบุตรที่จะดูแลผู้สูงอายุจะมีจำนวนลดลงจึงต้องพิจารณาการให้น้องดูแลพี่หรือญาติดูแลญาติแทนการดูแลผู้สูงอายุจากบุตรให้เพิ่มมากขึ้น

4.1.4 ประเทศฮ่องกง

นโยบายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเมื่อครั้งฮ่องกงอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ มักมุ่งเน้นการจัดบริการในเรื่องที่ผู้สูงอายุขาดแคลน แต่ขาดการประสานงานในการจัดบริการดังกล่าวในเชิงการบูรณาการ และเมื่อฮ่องกงกลับไปอยู่ใต้การปกครองของจีนในปี ค.ศ. 1997 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุขึ้น โดยมุ่งเน้นการจัดบริการเรื่องที่อยู่อาศัยและด้านการรักษาพยาบาลเป็นสำคัญ โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตบริการด้านสาธารณสุขขนาดใหญ่ของประเทศ และให้บริการในราคาถูก ประกอบกับผู้สูงอายุส่วนใหญ่มักมีการศึกษาดำเนินเงินอมน้อยไม่ได้ทำงาน และไม่มีเงินบำนาญแม้จะได้รับเบี้ยยังชีพจากรัฐบาลอยู่บ้างก็ยังมีจำนวน ผู้ได้รับบริการเพียงเล็กน้อยและเงินที่ได้ก็มีจำนวนไม่เพียงพอจึงส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่หันมาใช้บริการสุขภาพจากโรงพยาบาลของรัฐจนก่อให้เกิดการขาดแคลนบริการด้านสาธารณสุขอย่างมากในฮ่องกง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้สูงอายุชาวฮ่องกงมีความมั่นคงในชีวิตมีสุขภาพที่ดีและมีคุณค่า นโยบายด้านผู้สูงอายุในอนาคตจึงมุ่งเน้นให้ตนเองและครอบครัวมีบทบาทสำคัญในการ สร้างความมั่นคงดังกล่าว โดยมีรัฐเป็นผู้สนับสนุน โดยการบังคับให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อเป็นหลักประกันด้านรายได้และการให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่ดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

4.2 การจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทย

4.2.1 สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุไทย ส่วนใหญ่มีบริการหลัก ๆ สำคัญอยู่ 3 รูปแบบ ดังนี้

1) การดูแลผู้สูงอายุในสถาบันเป็นหลัก (Institution Care Model)

บริการสำคัญส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจหลักของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน่วยงานที่ดูแล คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ บริการและสวัสดิการผู้สูงอายุที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ (มรกต สิงหะเชนทร์. 2545 : 4-5)

1.1) บริการสถานสงเคราะห์ เป็นบริการด้านที่อยู่อาศัยที่จัดให้กับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน เช่น ถูกทอดทิ้ง ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีผู้อุปการะดูแล บริการที่จัดให้ ได้แก่ บริการด้านปัจจัยสี่ บริการตรวจสุขภาพทั่วไป การรักษาพยาบาล บริการด้านกายภาพบำบัด บริการให้คำปรึกษา แนะนำ และการปรับตัว ฯลฯ ปัจจุบันสถานสงเคราะห์ของรัฐจำนวน 20 แห่งกระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ สามารถรับผู้สูงอายุได้ประมาณ 3,000 คน ในปีงบประมาณ 2546 สถานสงเคราะห์จะถูกโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลดำเนินการจำนวน 13 แห่ง

1.2) ศูนย์บริการสังคมผู้สูงอายุ (Day Center) เป็นบริการให้แก่ผู้สูงอายุที่อยู่กับครอบครัวได้มาใช้บริการและกิจกรรมภายในศูนย์ในลักษณะเข้าไปเย็นกลับ บริการที่จัดให้ภายในศูนย์ ได้แก่ บริการตรวจรักษาโรค บริการด้านกายภาพบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพบริการให้คำปรึกษาแนะนำบริการนันทนาการกิจกรรมเสริมรายได้ บริการหน่วยเคลื่อนที่และบริการบ้านพักฉุกเฉิน ฯลฯ ปัจจุบันประเทศไทยมีศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุจำนวน 18 แห่งทั่วประเทศและหน่วยบริการ 1 แห่งสามารถให้บริการแก่ผู้สูงอายุได้ประมาณ 330,000 คนในปีงบประมาณ 2546 จะโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลดำเนินการจำนวน 9 แห่ง

1.3) ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัด โดยชุมชน เป็นการสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนของตนเอง โดยวัดหรือสถาบันทางศาสนา เช่น โบสถ์ มัสยิด ฯลฯ เป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมตามความต้องการของชุมชน ปัจจุบันมีการตั้งศูนย์ประมาณ 200 แห่งทั่วประเทศ นอกจากบริการหลักดังกล่าวแล้วยังมีการให้บริการสงเคราะห์เครื่องอุปโภคบริโภค เครื่องช่วยความพิการอื่นๆ บริการหน่วยเคลื่อนที่ และการจัดอบรมดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

2) การดูแลผู้สูงอายุโดยลดการพึ่งพาสถาบัน (Deinstitutionalization) บริการดูแลผู้สูงอายุ โดยลดการพึ่งพาสถาบันที่สำคัญ คือ บริการการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุอยู่ในครอบครัว ในชุมชนโดยโดยไม่ต้องเข้ามาอยู่ใน สถานสงเคราะห์ บริการนี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุยากจน ไม่มีรายได้ ไม่มีผู้ดูแลเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2536 โดยรัฐจัดสรรให้เป็นเงินช่วยเหลือรายเดือนๆละ 200 บาท/คน แบบตลอดชีพ ระยะแรกจัดสรรให้ 20,00 คน ใช้งบประมาณจำนวน 12 ล้านบาท (3 เดือน) และขยายเพิ่มขึ้นเรื่อยและในปี พ.ศ. 2542 เมื่อประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐได้เพิ่มเงินเบี้ยยังชีพเป็นเดือนละ 300 บาท/คน มีจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ 400,000 คน ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 1,101.6 ล้านบาท เมื่อรัฐ มีการปฏิรูประบบราชการส่งผลให้ในปีงบประมาณ 2545 ได้มีการโอนภารกิจของบริการเบี้ยยังชีพจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์ เดิม) ไปให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเบิกจ่ายให้กับผู้สูงอายุแทน

3) บริการประกันสังคมสำหรับผู้สูงอายุ เนื่องจากสภาพปัญหาด้าน รายได้ถือเป็นปัญหาหลักของผู้สูงอายุไทย และบริการที่รัฐจัดให้ผู้สูงอายุมักเป็นบริการที่มุ่งช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากจน ขาดการอุปการะ และช่วยเหลือตนเองไม่ได้ในรูปของการให้ สิ่งของและบริการ และในระยะหลังเปลี่ยนมาในรูปของเงินใน โครงการเบี้ยยังชีพ เมื่อคิด คำนวณออกมาเป็นตัวเลขแล้วจะมีจำนวนน้อยมากและไม่สามารถกระจายไปยังผู้สูงอายุได้ อย่างทั่วถึงและเหมาะสมกับความต้องการของผู้สูงอายุในแต่ละสถานภาพได้รัฐบาลจึงได้นำ ความคิดการสร้างหลักประกัน โดยสร้างระบบให้ผู้ที่กำลังอยู่ในตลาดแรงงานช่วยกันออมเพื่อ สร้างหลักประกันชราภาพสำหรับตนเองและบุคคลภายในกลุ่มเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ในระดับมาตรฐานที่ไม่แตกต่างจากเดิมก่อนที่จะกลายเป็นผู้ไม่ได้ทำงานเนื่องจากความสูงอายุ ดังนั้นพระราชบัญญัติประกันสังคมซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 ระบุให้มีการ ขยายขอบเขตของการประกันชราภาพ หลังจากที่ถูกกฎหมายใช้ครบแล้ว 6 ปี ดังนั้นในปี 2539 จึง มีการเก็บเงินสมทบเพิ่มขึ้นทั้งจากฝ่ายลูกจ้าง นายจ้างและรัฐบาล ในอัตราร้อยละ 2 โดย ผู้ประกันตนกรณีชราภาพจะได้รับประโยชน์ภายใต้เงื่อนไขคือ จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 180 เดือนไม่ว่าระยะเวลา 180 เดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตามและมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์และ ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง โดยจะได้รับประโยชน์ทดแทนในสองกรณีคือ

3.1) เงินบำนาญชราภาพ ผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญชราภาพ ในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อน ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง และหากจ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือนจะ ได้รับเงินเพิ่มร้อยละ 1

ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือน

3.2) เงินบำเหน็จชราภาพกรณีผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า 12 เดือน ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบเข้ากองทุน และ ในกรณีที่จ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุน พร้อมผลประโยชน์ตอบแทนที่สำนักงานประกันสังคม

4.2.2 การจัดบริการผู้สูงอายุในสังคมไทย มีรูปแบบในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ดังนี้ (ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์, 2538 : 173-175)

1) รูปแบบบริการการสงเคราะห์ (Public assistance) เป็นการช่วยเหลือในลักษณะการสงเคราะห์แบบให้เปล่า อันเป็นการสงเคราะห์ด้านเงินช่วยเหลือเฉพาะหน้า ด้านวัสดุสิ่งของ เป็นการช่วยเหลือรายบุคคลในลักษณะเร่งด่วน บริการลักษณะนี้จะเน้นให้การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่อยู่ในสภาพยากลำบากและช่วยเหลือตนเองไม่ได้

2) รูปแบบบริการในสถานสงเคราะห์ (Institutional services) ซึ่งเดิมมีอยู่ 2 วิธี คือ บริการสงเคราะห์ผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุที่ไร้ญาติ ขาดมิตรชาดที่พึ่ง โดยมีบริการด้านสวัสดิการสังคม แก่ผู้สูงอายุ 7 ด้าน และบริการประเภทศูนย์บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ สำหรับให้บริการผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยกับครอบครัวในชุมชนและยังต้องรับบริการบางประเภท

3) บริการนอกรูปแบบสถาบัน (Deinstitutional services) หรือบริการที่ใช้ชุมชนเป็นฐานในการให้บริการ (Community based) บริการนี้เน้นแนวคิดในเชิงป้องกันปัญหา โดยการใช้ชุมชนเป็นฐานในการให้บริการ โดยใช้องค์กรของประชาชนในชุมชน คือ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เป็นผู้ดูแลคนชราในชุมชน บริการที่สำคัญ ได้แก่ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ บริการลักษณะนี้ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านจะมีคณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกคนชราที่เหมาะสมตามที่กำหนด คือเป็นผู้สูงอายุ ที่ยากจน ถูกทอดทิ้ง หรือ ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเอง ได้เพื่อรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

แนวคิดการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (decentralize) ลงเหลือ

ภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลายมีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ชัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหาความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ชำนาญ ชูบุญ (2503 : 8-9) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ไว้ตามทฤษฎีดั้งเดิม และ แนวทฤษฎีสมัยใหม่ กล่าวคือ

1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by function) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใด ประเภทหนึ่งเพื่อให้ความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น

แนวทฤษฎีสมัยใหม่เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจ ควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่วินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์การปกครองเดี่ยวหรือหลายองค์การปกครองถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดี่ยวเรียกว่า การรวมอำนาจแต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่หลายองค์การเรียกกองการเหล่านั้นว่าองค์การกระจายอำนาจ

ชเนศรี เจริญเมือง (2540 : 290) กล่าวถึง การกระจายอำนาจว่าเป็นระบบการบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซงดังนั้นเพื่อให้มีอำนาจจึงยกอำนาจการปกครอง Devolution ให้เพื่อเป็นการให้ความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้เพราะสัมพันธ์สภาพส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา

2. รูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจคือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของ ประเทศหรือ หน่วยงาน บางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลางและความหมายของการกระจายอำนาจมีอยู่ 2 รูปแบบ ดังนี้ (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2537 : 11 ; โกวิทช์ พวงงาม, 2540 : 25)

2.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้เสีย ของราษฎรในท้องถิ่น หนึ่งโดยเฉพาะจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้ราษฎรท้องถิ่นนั้น ๆ ร่วมกันจัดทำ แยกต่างหากจากองค์การปกครองส่วนกลาง และอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ

2.2 การกระจายอำนาจตามบริการ หรือ การกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้ หน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครอง ส่วนกลาง การกระจายอำนาจรูปแบบนี้มีแนวโน้มจะพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ กิจการบริการสาธารณะ บางอย่างที่โอนจากองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงาน ต่าง ๆ รับผิดชอบจัดทำแยก ต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ ทางเทคโนโลยีแขนงใด แขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น กิจการสื่อสาร กิจการวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ กิจการผลิตกระแส ไฟฟ้าหรือที่ต้องอาศัยความคล่องตัว ไม่อยู่ภายใต้บังคับ กฎระเบียบ ที่เคร่งครัดของระบบราชการจึงจะมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นหลักของการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยมี หลักสำคัญคือ การโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนดำเนินการเองโดย อิสระโดยมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีดำเนินการต่าง ๆ ในทุกเรื่องเพื่อ ความผาสุกของท้องถิ่น โดยมีตัวแทนของกลุ่มคนต่าง ๆ ในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

3. มาตรการของการกระจายอำนาจ

มาตรการของการกระจายอำนาจไว้ในความหมายของการกระจายอำนาจทาง การเมืองให้ชุมชนปกครองตนเองในรูปหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีมาตรการดังนี้ (พรชัย รัชมีแพทย์, 2530 : 33-61)

3.1 กำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร เป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทั่วไป และเป็นเรื่องของการให้บริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน กิจกรรมของท้องถิ่น จึงมักเป็นกิจการที่ไม่ซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนักแต่เป็นกิจการที่ต้องให้ความสนใจในการควบคุมดูแลถ้าพื้นที่ใหญ่โตเกินไป หรือมีจำนวนประชากรกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมากการจัดทำบริการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพจึงต้องมีพื้นที่และจำนวนประชากรพอสมควร

3.2 กำหนดกิจการให้ดำเนินการคือกิจการที่ดำเนินเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนอันเป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยตรงซึ่งต้องการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 ให้ความเป็นอิสระความเป็นอิสระไม่ได้หมายความว่าไม่มีเอกราช เช่น รัฐอิสระ และ ไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการใด ๆ ได้ตามความพอใจ แต่ หมายความว่า เป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขอันเป็นลักษณะเฉพาะที่มีความสัมพันธ์ 4 ประการ คือการมีบุคลากรเป็นของตนเองการมีรายได้เป็นของตนเองการมีฐานะเป็นนิติบุคคลและการควบคุมกำกับ โดยองค์กรปกครองส่วนกลาง

4. หลักการกระจายอำนาจ

โกวิท พวงงาม (2546 ก : 53) ได้ชี้ให้เห็นว่าหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

4.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนองค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

4.2 มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางก่อนเสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ติดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอในการกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

ได้ แต่ก็มีข้อสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่ มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ

4.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติ บัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นนั้น อาจทำได้หลายระดับ แล้วแต่ ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคน อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งออกเสียงเลือกตั้ง ตัวแทนของตน เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ ถึงกับเข้ารับสมัครเลือกตั้งเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมี โอกาสเข้าไปมีบทบาทใน การดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นด้วยตนเองก็เป็นได้

4.4 มีงบประมาณเป็นของตนเององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจใน การจัดเก็บรายได้ของตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บหรือบริหารรายได้ด้วยตนเองนั้น เป็นการมอบอำนาจตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผน ปฏิบัติงานการจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ

บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด (องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง. 2551 : 2-10)

1. สภาพทั่วไป

สภาพที่ตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีระยะทางห่างจาก อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ประมาณ 25 กิโลเมตร และ ห่างจากจังหวัด ร้อยเอ็ด ประมาณ 56 กิโลเมตร โดยใช้เส้นทางคมนาคม ทางหลวงแผ่นดิน สาย เสลภูมิ - คำโพนสูง

1.1 เขตติดต่อกับพื้นที่อื่น ประกอบด้วย

ทิศเหนือ จรด องค์การบริหารส่วนตำบลพรสวรรค์ อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศใต้ จรด องค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม อำเภอกุฉินชัย จังหวัด ยโสธร

ทิศตะวันออก จรด องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสี่ดา อำเภอหนองพอก
จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันตก จรด องค์การบริหารส่วนตำบลศรีวิสัย องค์การบริหารส่วน
ตำบล ภูเงิน อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

1.2 เนื้อที่ พื้นที่ ทั้งหมด ประมาณ 26.704 ตารางกิโลเมตร (16,610 ไร่)
แยกเป็น พื้นที่ทางการเกษตร ประมาณ 22.541 ตารางกิโลเมตร (14,008 ไร่) พื้นที่
สาธารณประโยชน์ ประมาณ 1.923 ตารางกิโลเมตร(1,202ไร่)พื้นที่อาศัยประมาณ 2,240
ตารางกิโลเมตร (1,400 ไร่)

1.3 ภูมิประเทศ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ดอน สภาพดินเป็นดินร่วนปนทราย มี
ความลาดชัน ปานกลาง มีพื้นที่ราบลุ่ม เล็กน้อย

1.4 จำนวนหมู่บ้าน ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง แบ่ง
ออกเป็น 14 หมู่บ้าน ได้แก่

หมู่ที่ 1 บ้านหนองฟ้า

หมู่ที่ 2 บ้านนาโพธิ์

หมู่ที่ 3 บ้านน้อยสามัคคี

หมู่ที่ 4 บ้านนาโพธิ์

หมู่ที่ 5 บ้านหนองฟ้า

หมู่ที่ 6 บ้านประชาศึกษา

หมู่ที่ 7 บ้านหนองแหน

หมู่ที่ 8 บ้านหนองสิม

หมู่ที่ 9 บ้านหนองผักแว่น

หมู่ที่ 10 บ้านสันติสุข

หมู่ที่ 11 บ้านโนนเกษตร

หมู่ที่ 12 บ้านนาโพธิ์กลาง

หมู่ที่ 13 บ้านหนองฟ้ากลาง

หมู่ที่ 14 บ้านหนองผักแว่น

ประชากร ประชากรในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง รวมทั้งสิ้น
8,052 คน แยกเป็นชาย 4,049 คน หญิง 4,003 คน ความหนาแน่นเฉลี่ย 299.40 ตาราง
กิโลเมตรมีจำนวนครัวเรือน รวมทั้งสิ้น 1,703 ครัวเรือน

2. สภาพทางเศรษฐกิจ

2.1 ประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบอาชีพดังนี้ ทำนา และ
ทำไร่ จำนวน 30 ครัวเรือน ทำนาอย่างเดียว จำนวน 1,495 ครัวเรือน ทำไร่ จำนวน 3
ครัวเรือน อื่น ๆ จำนวน 202 ครัวเรือน

2.2 กลุ่มอาชีพ กลุ่มอาชีพใน องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง มีจำนวน
ประมาณ 14 กลุ่ม และ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง ได้ให้การสนับสนุน ด้านเงินทุน
และวัตถุดิบในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม

2.3 หน่วยธุรกิจในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยธุรกิจในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง ประกอบด้วย ปั่นน้ำมันและ ก๊าซ จำนวน 6 แห่ง, โรงสีข้าว จำนวน 25 แห่ง ร้านจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ด จำนวน 49 แห่ง ร้านซ่อมรถจักรยานยนต์ จำนวน 11 แห่ง ร้านเสริมสวย/ตัดผม จำนวน 4 แห่ง ตลาดสด 1 แห่ง ร้านค้าวัสดุก่อสร้าง จำนวน 3 แห่ง

3. สภาพทางสังคม

ด้านการศึกษา ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง มีสถานศึกษาในพื้นที่จำนวน 5 โรง แยกเป็น โรงเรียนระดับประถมศึกษา จำนวน 4 แห่ง ระดับมัธยมศึกษา จำนวน 1 แห่ง และ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 3 แห่ง ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน 1 แห่ง

4. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย

คณะผู้บริหาร จำนวน 4 คน ประกอบด้วย

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง นายheim แก้วศรีโท

รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง นายสุเวช โลหะชาติ

รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายสมจิต วิกุล

เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายชุมพล มาโยธา

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง จำนวน 28 คน (จากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้าน ละ 2 คน)

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายประสิทธิ์ ละอองเอก

รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายสัมพันธ์ มาโยธา

เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายอภิชัย บวรโมทย์

องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง มีพนักงานส่วนตำบล จำนวน 18 คน พนักงานจ้างภารกิจ พนักงานจ้างชั่วคราว รวมจำนวน 10 คน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ได้มีผู้วิจัยไว้หลายท่าน โดยจะสรุปงานวิจัยที่ได้ศึกษาตามวัตถุประสงค์ และตามกรอบแนวคิดที่ใช้

วิจัยของแต่ละด้านดังต่อไปนี้

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2542 : 2-6) ได้ประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทยที่ดำเนินการ โดยภาครัฐ 4 บริการ ได้แก่ บริการสถานสงเคราะห์ บริการเบี้ยยังชีพ บริการสังคมในชุมชน (เน้นศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน) และบริการฌาปนกิจสงเคราะห์ ผลการประเมินประสิทธิภาพ การดำเนินโครงการ ในภาพรวมพบว่า กลไกการบริหารจัดการของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีซึ่งสะท้อนไปที่กลไกการดำเนินงานของรัฐตั้งแต่ การประเมินผู้สูงอายุที่ควรจะได้รับบริการ หลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุเข้าสถานสงเคราะห์และรับเบี้ยยังชีพยังขาดมาตรฐาน และสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้สูงอายุ และผลการศึกษาพบว่า บริการที่รัฐจัดทำแต่เพียงผู้เดียว คือบริการสถานสงเคราะห์ บริการเบี้ยยังชีพ และศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน กลไกการจัดตั้งคณะกรรมการเป็นไปตามระบบราชการ ไม่ได้มาจากตัวแทนของชุมชนอย่างแท้จริง บริการเบี้ยยังชีพยังคงอยู่กับผู้สูงอายุที่มีสายสัมพันธ์ผู้นำชุมชน หรือผู้สูงอายุที่ยากจนที่อยู่ไม่ห่างไกล ส่วนผู้สูงอายุที่ทุกข์ยาก ไร้ญาติขาดมิตร อยู่ลำพังคนเดียว ฯลฯ มีโอกาสได้รับเบี้ยยังชีพน้อยกว่าบริการเบี้ยยังชีพ และบริการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเป็นการกระจายบริการเชิงปริมาณมากกว่าเชิงคุณภาพข้อเสนอแนะการประเมิน โครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทยมี 2 ระดับ ดังนี้

ระดับดำเนินการรัฐควรปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุตั้งแต่แนวคิดกลไกการจัดบริหารจัดการ กลไกการดำเนินงานให้เหมาะสม และสอดคล้อง กับสังคมไทย

ระดับนโยบาย รัฐควรกำหนดคนนโยบายสาธารณะให้คนในทุกสังคมได้ตระหนักต่อการดูแลผู้สูงอายุว่าเป็นภารกิจร่วมกันของสังคมไทยซึ่งเป็นการปลูกฝังค่านิยมทางสังคมต่อคนรุ่นต่างๆ ให้ เกื้อกูล เอื้ออาทรผู้สูงอายุ

ธัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2542 : 1-75) ได้ทำการประเมินรูปแบบการบริการที่จัดให้ผู้สูงอายุในชุมชน โดยเน้นการให้บริการของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พบว่า บริการสวัสดิการสังคมที่จัดขึ้น ในชุมชนที่ดีทั้งด้านคุณภาพและปริมาณคือการบริหารด้านสาธารณสุข ทั้งสถานพยาบาลการแจกบัตรผู้สูงอายุ รวมทั้งการบริการสังคมทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากการบริการยังคงเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น การแจกเครื่องอุปโภคบริโภค และยังพบว่าศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ยังดำเนินการจัดบริการสวัสดิการสังคมไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านรูปแบบการจัดตั้งองค์ความรู้ในการจัดสวัสดิการสังคม

มรกต ถึงหะกเซนทร์ (2542 : 43-45) ได้มีการศึกษาวิจัยประเมินผลการสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุของกรมประชาสงเคราะห์ พบว่า บริการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นการกระจายบริการและรายได้ไปสู่ประชากรที่สมควรได้รับการช่วยเหลือ ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่ และเป็นบริการขั้นพื้นฐานรวมทั้งเป็นหลักประกันให้ผู้สูงอายุที่ชราภาพและช่วยเหลือตนเอง ไม่ได้ผลการศึกษาพบว่า เกณฑ์คุณสมบัติผู้สูงอายุที่กำหนดไว้เหมาะสมแต่เกณฑ์จำนวนเงินที่ให้ผู้สูงอายุไม่เหมาะสม ข้อเสนอแนะของการศึกษา ด้านนโยบายควรเน้นการพัฒนาความรู้เพิ่มเติมในงานสวัสดิการสังคมแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการคัดเลือกให้สามารถพิจารณาตัวชี้วัดที่อยู่ในข่ายได้รับการช่วยเหลือทุกกลุ่มที่อยู่ในชุมชนตนเอง

อภิญา เวชยชัย (2542 : 3-6) ศึกษาเรื่อง การศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พบว่า ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพในแต่ละหมู่บ้านแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจน อายุมากมีบุตรหลานดูแล และไม่ได้ถูกทอดทิ้งให้อยู่ลำพังครอบครัวก็อยู่ดี มีสัมพันธ์ที่ดีกับคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นกลุ่มที่ได้รับเบี้ยยังชีพมากที่สุด 2) กลุ่มผู้สูงอายุที่ยังอยู่กับบุตรหลาน ไม่ยากลำบากฐานะปานกลาง จะเป็นกลุ่มญาติสนิท บิดา มารดาของคณะกรรมการหมู่บ้านหรือกำนันผู้ใหญ่บ้านจะได้รับเป็นลำดับที่ 2 และ 3) กลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจน ทุกข์ยาก ไร้ญาติขาดมิตรจำนวนมาก อยู่ลำพังคนเดียว เข้าไม่ถึงบริการของรัฐ ไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชน มีเพื่อนบ้านคอยช่วยเหลือดูแล เป็นกลุ่มที่ได้รับเบี้ยยังชีพน้อยที่สุด ผลการศึกษาปัญหาในกระบวนการเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพยังมีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในกระบวนการจัดการ เช่น จำนวนเงินและระยะเวลาในการโอนเงิน ไม่แน่นอน การถูกหักเงินเบี้ยยังชีพให้เป็นค่าพาหนะ หรือค่าตอบแทนแก่ผู้นำ หรือกรรมการที่ไปรับเงินมาให้ การขาดความรู้ความเข้าใจในการเปิดบัญชีธนาคารในชื่อตนเองจนส่งผลให้ไม่มีโอกาสตรวจสอบยอดเงินของตนเอง และไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ การขาดการติดตามผลขาดการตรวจสอบถึงความเป็นธรรมและความโปร่งใสในกระบวนการดำเนินงาน และการขาดระบบสนับสนุนด้านระบบข้อมูลข่าวสารความเหมาะสมและความเป็นธรรม การจ่ายเงินส่วนนี้เป็นการจ่ายในลักษณะการสงเคราะห์แบบกระจายจ่าย เป็นการช่วยเหลือเฉพาะหน้า แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการใช้บอย่างผูกพันต่อเนื่องไม่สามารถกำหนดเวลาชัดเจน ไม่มีหลักประกันในแผนการใช้จ่ายเงินได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับเงินจำนวนมากมีความไม่เหมาะสมในเชิงคุณสมบัติ ทำให้โครงการนี้ยังไม่สามารถตอบในเรื่องความเป็นธรรมได้

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2547 : 4-5) ได้ศึกษาโครงการวิจัยประเมินผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ยังคงรับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพรายเดือนซึ่งมีความจำเป็นมากสำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้ ไม่มีผู้ดูแลหรือถูกทอดทิ้งในชุมชน ในกระบวนการพิจารณาคัดเลือกเบี้ยยังชีพสามารถใช้เกณฑ์พิจารณาหลายลักษณะร่วมกันและควรมีกระบวนการภาคีภาคเอกชน ภาคประชาชนภาคท้องถิ่นร่วมพิจารณาสำหรับวิธีการจ่ายเบี้ยยังชีพจะเป็นการ โอนผ่านบัญชีผู้สูงอายุมากที่สุด และเห็นว่าจำนวนเบี้ยยังชีพ 300 บาทน้อยเกินไปไม่ครอบคลุมทั่วถึงและเป็นธรรมสำหรับผู้สูงอายุที่เคือร่อนคณะกรรมาการคัดเลือกเบี้ยยังชีพไม่เหมาะสมรัฐขาดกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานในแต่ละระดับที่ชัดเจน

กาญจนภรณ์ อินทป็นตี (2548 : 90-96) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง สวัสดิการของผู้สูงอายุตามกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย พบว่า จากสถิติของกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวกับผลสำรวจจำนวนประชากรของประเทศไทย พบว่าประชากรที่เป็นผู้สูงอายุของประเทศไทยนั้นมีการเพิ่มขึ้นทั้งจำนวน ผู้สูงอายุอายุเฉลี่ย และสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุต่อจำนวนประชากรทั้งหมด เมื่อปี 2535 ได้มีการศึกษาปัญหาของผู้สูงอายุของประเทศไทย พบว่าปัญหาที่สำคัญคือ ผู้สูงอายุมีรายได้ที่ไม่แน่นอน เนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและไม่นิยมเก็บออมทรัพย์สิน ประกอบกับประเทศไทยไม่เคยมีระบบการประกันสังคมสำหรับผู้สูงอายุทรัพย์สินที่มีอยู่จึงต้องถูกจัดสรรหรือขายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายหากประสบปัญหาด้านสุขภาพ จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ และข้อพิจารณาประการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุทั้งของประเทศออสเตรเลียและประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างมากกล่าวคือรายได้ของผู้สูงอายุผู้สูงอายุออสเตรเลียมีหลักประกันเกี่ยวกับ รายได้ ขั้นต่ำที่แน่นอนที่กล่าวเช่นนี้ เนื่องจากผู้สูงอายุจะได้รับเงินบำนาญและ เงินช่วยเหลือประเภทต่าง ๆ จากภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อพิจารณารายได้ของผู้สูงอายุไทย นอกจากผู้สูงอายุจะมีรายได้ที่ไม่แน่นอนแล้ว ยังมี ความแตกต่างกันด้านรายได้ อย่างมากทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ระหว่างผู้สูงอายุที่มีรายได้และที่มีรายได้น้อยต่อการดูแลตนเองในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลมิได้ให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติม

วรวุฒิ สุวรรณระดา (2550 : 195-206) ได้ทำการศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย พบว่า ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในระดับประเทศและทุกภูมิภาคมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากในปีงบประมาณ 2550 มีผู้สูงอายุไทยประมาณ 1 ใน 3 คนได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่หลากหลาย ซึ่งแบ่งออก ได้เป็น 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ รูปแบบแรก ให้ผู้สูงอายุทุกคนตามสิทธิ

ของประชาชนชาวไทย รูปแบบที่สองให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์แต่กระจายอำนาจให้ชุมชนเป็นผู้คัดกรองรูปแบบที่สามให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์โดยมีคณะกรรมการระดับหมู่บ้านและระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นคณะกรรมการกลางเป็นผู้คัดกรอง การใช้ประชาคมในการคัดเลือกผู้สูงอายุนั้นยังคงก่อปัญหาการคัดเลือกผิดอยู่บ้างปัญหาสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผชิญอยู่ได้แก่งบประมาณของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะจัดสรรเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่จำเป็นได้อย่างทั่วถึง และพบว่าคุณสมบัติที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดนั้นเหมาะสมดี แม้จะมีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนอยู่บ้าง อีกทั้งยังพบว่าพื้นที่ที่ศึกษาไม่มีพื้นที่ใดเพิ่มเงินสงเคราะห์ให้กับผู้สูงอายุเลย และเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนชราแล้วต่อผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษ พบว่าแม้ว่าสัดส่วนดังกล่าวจะมากกว่าสัดส่วนบัญชีสำรองต่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา แต่ก็ยังไม่สามารถครอบคลุมผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราได้ทั้งหมด ในด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษาพบว่า ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษานั้นยังค่อนข้างจำกัด มีเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร เท่านั้นที่การต่อขยายมาตรการในลักษณะดังกล่าวไม่ถูกจำกัดโดย ศักยภาพทางการคลังส่วนมาตรการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดหวัง พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่แสดงทัศนคติไปในทิศทางเดียวกันว่าต้องการให้ “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น แต่ให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ยากไร้” แต่ก็มีส่วนหนึ่งที่เห็นว่า “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอาจจะเท่าเดิม แต่ควรให้อย่างทั่วถึง”

มณฑนา จริยรัตน์ไพศาล และอรอนงค์ แจ่มผล (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย การศึกษาปัญหา และความต้องการการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ใน จังหวัดกำแพงเพชร ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัญหาการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในจังหวัดกำแพงเพชรในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือด้านการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุรองลงมา คือ ด้านการบริการผู้สูงอายุ อันดับสาม คือ ด้านการประมวลและพัฒนางานองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ด้านการบริหารการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ

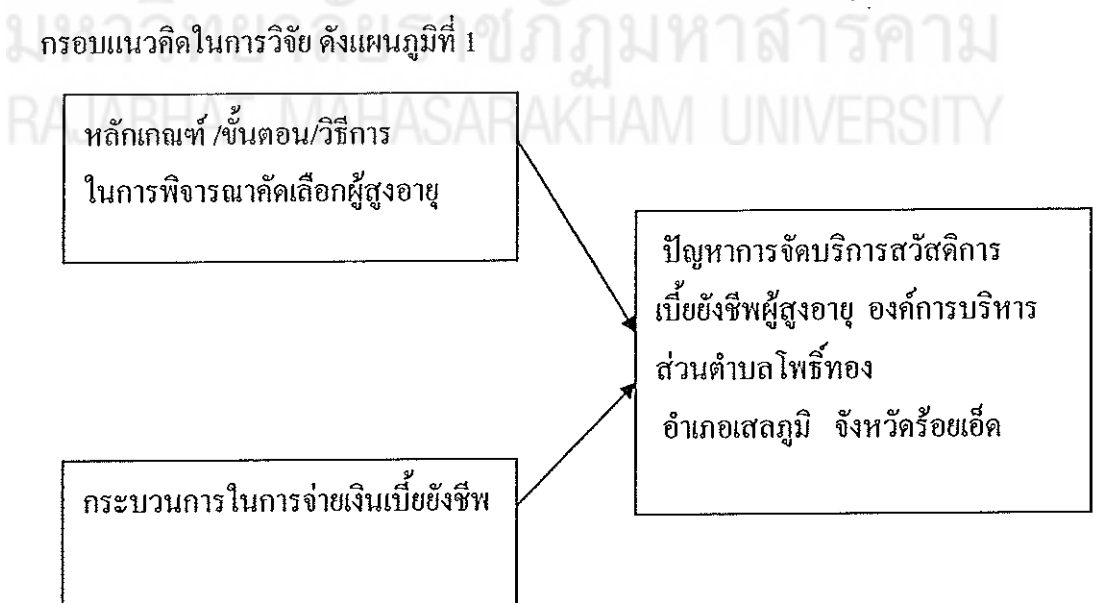
2. ความต้องการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในจังหวัดกำแพงเพชร ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านการบริหารการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ รองลงมา คือ ด้านการประมวลและพัฒนางานองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ

อันดับสาม คือด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ส่วนด้านที่ค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ด้านสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม

จากผลการวิจัยที่ศึกษา สรุปได้ว่า การบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ มีรูปแบบการให้บริการอยู่หลายด้าน ด้านการบริการสาธารณสุข ด้านการบริการสถานสงเคราะห์ที่อยู่อาศัยการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ การบริการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน และการสงเคราะห์ให้บริการเบี้ยยังชีพ ซึ่งจากการจัดบริการสวัสดิการด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการจัดบริการเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุ ประสบปัญหาในการจัดสวัสดิการดังกล่าว เนื่องจากการบริหารจัดการของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดี การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพยังคงอยู่เฉพาะกลุ่มและยังเป็นระบบอุปถัมภ์ไม่มีความเป็นธรรมซึ่งตรงกับประเด็น ที่จะทำการศึกษา ปัญหาในการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพื่อหาแนวทาง ปรับปรุงแก้ไข การจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2548 และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย