

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจต่อการจัดสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลโพนเมือง อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้สูงอายุ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา
5. แนวคิดเกี่ยวกับสังคมวัฒนธรรมไทยกับการดูแลผู้สูงอายุ
6. บริบทของเทศบาลตำบลโพนเมือง อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

1. ความหมายของผู้สูงอายุ

การมีอายุเพิ่มขึ้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ได้เริ่มตั้งแต่บุคคลเข้าสู่วัยผู้ใหญ่และมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้ผู้สูงอายุมีสภาพแวดล้อม จิตใจ สังคมและจิตวิญญาณที่แตกต่างไปจากวัยหนุ่มสาว ในด้านการกำหนดช่วงแห่งการเข้าถึงความเป็นผู้สูงอายุและการกำหนดความหมายของผู้สูงอายุนี้ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้คำว่า “ผู้สูงอายุ” มาจากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Elderly หรือ Ageing ในประเทศไทย ได้บัญญัติขึ้นโดย พ.ล.ต.อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร เมื่อปี พ.ศ. 2506 เนื่องจากที่ประชุมของผู้สูงอายุเห็นว่าความแก่ หนุ่ม ชรา ไม่มีอะไรเป็นเครื่องวัดและเครื่องขีดคั่นกับทั้ง ไม่สมควรใช้คำว่าผู้ชรา เพราะจะทำให้รู้สึกหดหู่ จึงให้ใช้คำว่า ผู้สูงอายุ ตั้งแต่นั้นมา โดยให้หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป มีความเสื่อมของร่างกายตามสภาพ มีกำลังถดถอยเชื่องช้าหรือเป็นผู้ที่มีโรคสมควรจะได้รับการช่วยเหลืออุปการะ (สุพัตรา สุภาพ, 2547 : 48)

ความแก่ หนุ่ม ชรา ไม่มีอะไรเป็นเครื่องวัดและเครื่องชี้คั่นกับซึ่ง ไม่สมควรใช้คำว่าผู้ชรา เพราะจะทำให้รู้สึกหดหู่ จึงให้ใช้คำว่า ผู้สูงอายุ ตั้งแต่นั้นมาโดยให้หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป มีความเสื่อมของร่างกายตามสภาพ มีกำลังถดถอยเรื่องข้าหรือเป็นผู้ที่มีโรคสมควรจะได้รับการช่วยเหลืออุปการะ (สุพัตรา สุภาพ, 2547 : 48)

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมายว่า ผู้สูงอายุหมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป และมีสัญชาติไทย (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547 : 2)

นิศา ชูโต (2547 : 25) ได้ให้ความหมาย ผู้สูงอายุว่า หมายถึง ผู้ที่มีอายุวัดด้วยจำนวนปีตามปฏิทินของเวลาที่ได้มีชีวิตอยู่ ซึ่งมีเกณฑ์กำหนดของนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โดยพิจารณาความเป็นผู้สูงอายุไว้ 4 ลักษณะคือ พิจารณาจากอายุ การเปลี่ยนแปลงของร่างกายจิตใจและลักษณะบทบาททางสังคม

กรมประชาสงเคราะห์ (2547 : 8) ให้ความหมายคำว่า ผู้สูงอายุ หมายถึง การพัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ในระยะสุดท้ายในช่วงอายุของมนุษย์ ความสูงอายุนี้เริ่มตั้งแต่เกิดมา และดำเนินต่อเนื่องไปจนถึงสิ้นสุดอายุขัยของสิ่งมีชีวิตนั้น

คณะกรรมการวิสามัญสวัสดิการผู้สูงอายุและการพัฒนาสังคมวุฒิสภา (2546 : 23) ระบุว่า ผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้ที่อยู่ในช่วงการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในระยะสุดท้ายของช่วงอายุมนุษย์ ความสูงอายุนี้จะเริ่มตั้งแต่เกิดมา และดำเนินต่อเนื่องไปจนถึงสิ้นสุดอายุขัยการสิ่งมีชีวิตนั้น

สุรกุล เจนอบรม (2546 : 2) กล่าวว่า ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลที่มีชีวิตในช่วงสุดท้ายของชีวิต ซึ่งเป็นวัยแห่งการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกาย จิตใจ และหน้าที่การงานทางสังคม ซึ่งแต่ละบุคคลจะเกิดความเสื่อมแตกต่างกัน

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization, 1995 : 3) ให้ความหมายของผู้สูงอายุว่า หมายถึง ประชาชนผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป

องค์การสหประชาชาติ ซึ่ง ได้จัดการประชุมสมัชชาโลกเรื่องผู้สูงอายุ (World Assembly on Aging : WAA) เมื่อปี 2525 ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ได้ให้ความหมายผู้สูงอายุคือ บุคคลทั้งเพศชายและเพศหญิง ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป (สุรกุล เจนอบรม, 2546 : 11)

เกร็ก (Craig, 1991 : 4) และ ฮอฟแมน และคณะ (Hoffman and Others, 1988 : 12 ; อ้างถึงใน ศรีเรือน แก้วกังวาน, 2545 : 541) ได้แบ่งช่วงวัยของผู้สูงอายุเป็น 4 ช่วงดังนี้

1. วัยสูงอายุตอนต้น (The Young Old) ช่วงอายุ 60–69 ปี เป็นช่วงที่ต้องพบกับความเปลี่ยนแปลงของชีวิตที่เป็นภาวะวิกฤติหลายด้าน เช่น การเกษียณอายุ การเสียชีวิตของญาติสนิท หรือคู่ครอง รายได้ลดลง การสูญเสียบทบาททางสังคม โดยทั่ว ๆ ไป ช่วงนี้บุคคลยังคงแข็งแรงแต่อาจต้องพึ่งพาผู้อื่นบ้าง อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับการศึกษาสูงจะรู้จักปรับตัว ช่วงนี้เป็นช่วงที่ยังมีสมรรถภาพด้านต่าง ๆ มาก การปรับตัวควรใช้แบบ Engagement คือยังร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ทางสังคมทั้งในและนอกครอบครัว

2. วัยสูงอายุตอนกลาง (The Middle Age Old) ช่วงอายุ 70–79 ปี เป็นช่วงที่เริ่มเจ็บป่วย เพื่อนและสมาชิกในครอบครัวที่อยู่ใกล้เคียงกันเริ่มเสียชีวิตมากขึ้น การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมน้อยลง ซึ่งเป็นการปรับตัวแบบ Disengagement คือ การเลิกเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางสังคม

3. วัยสูงอายุมาก (The Old Old) ช่วงอายุ 80–89 ปี ผู้ที่มีอายุช่วงนี้จะปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพราะสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับคนอายุช่วงนี้ต้องมีความเป็นส่วนตัวมากขึ้น แต่ต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ยังกระตุ้นความมีสมรรถภาพในแง่ต่าง ๆ ตามวัย (Both Privacy and Stimulating) ผู้สูงวัยระยะนี้ต้องการความช่วยเหลือจากผู้อื่นมากกว่าวัยที่ผ่านมา

4. วัยสูงอายุมาก ๆ (The Very Old Old) ช่วงอายุ 90–99 ปี ผู้ที่มีระดับอายุนี้มีจำนวนค่อนข้างน้อย เป็นระยะที่มักมีปัญหาด้านสุขภาพมาก ผู้ที่อายุอยู่ในระดับนี้ ควรทำกิจกรรมที่ไม่ต้องแข่งขัน ควรทำกิจกรรมที่ตนเองพอใจและอยากทำ ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ได้ผ่านวิกฤติต่าง ๆ ของชีวิตมาแล้วด้วยดีมากมาย ช่วงนี้จะเป็นคาบแห่งความสุขสงบ พอใจในตนเอง นอกจากนี้ ฮอลล์ (Hall, 1976 : 8) และไบเน็น และเร็นเนอร์ (Birren and Renner, 1977 : 14 ; อ้างถึงใน ณัฐพงศ์ อนุวัตรรชยง, 2546 : 11–12) ยังได้แบ่งความสูงอายุเป็น 3 มิติ โดย

มิติแรก เป็นความสูงอายุมิติทางร่างกาย หรือชีวภาพ (Biological Aging) เป็นมิติของความสูงอายุที่มีความเปลี่ยนแปลงด้านร่างกาย เนื่องจากประสิทธิภาพการทำงานของอวัยวะต่าง ๆ ในร่างกายลดน้อย เป็นผลจากความเสื่อมตามกระบวนการสูงอายุซึ่งเป็นตามอายุขัย (Life Span) ซึ่งบางครั้งอาจกล่าวได้ว่าเป็นมิติทางเวลาที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสูงอายุ เป็นความสูงอายุดำวย (Chronological Aging) เป็นความสูงอายุดำวยปฏิทิน โดยนับจากปีที่เกิดเป็นต้น ไปและบอกได้ทันทีว่าใครมีอายุมากหรือน้อยเพียงใด

มิติที่สอง เป็นความสูงอายุมิติทางจิตใจ (Psychological Aging) เป็นมิติของความสูงอายุมิติที่มีการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่ของการรับรู้กระบวนการความคิด ความจำ การ

เรียนรู้ เชาวน์ปัญญา และลักษณะของบุคลิกภาพที่ปรากฏในระยะต่าง ๆ ของชีวิตและคนที่มียุวมามากขึ้น

มิติสุดท้าย เป็นความสูงอายุมิติทางสังคม (Social Aging) เป็นมิติที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ สถานภาพของผู้สูงอายุในระบบสังคม เช่น ครอบครัว ชุมชน หน่วยงานของราชการ สโมสรและอื่น ๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามคำจำกัดความของคำว่า ผู้สูงอายุ หรือวัยชรา ในแต่ละสังคมหรือแต่ละประเทศจะให้ความหมายที่ต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอายุโดยเฉลี่ยของการทำงานหรือสภาพทางร่างกายของผู้สูงอายุ สภาพทางสังคมเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาถืออายุ 65 ปี กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียถืออายุ 67 ปี เป็นต้น ถึงกระนั้นก็ตามอายุไม่ได้เป็นเครื่องบ่งบอกว่าใครเป็นผู้สูงอายุ เพราะว่ามีคนเป็นจำนวนมากถึงแม้ว่าจะอายุ 60 ปี หรือ 65 ปี ก็มีสุขภาพแข็งแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ ในขณะที่คนอายุน้อยกว่าบางคนกลับมีสภาพร่างกายและจิตใจเสื่อมโทรมเสียมากกว่า ถึงแม้ว่าอายุจะไม่ได้เป็นเครื่องชี้เพียงอย่างเดียวว่าบุคคลใดชราภาพหรือสูงอายุ แต่อายุนั้นสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางหนึ่งที่จะทราบได้ว่าบุคคลใดสมควรจะเป็นคนชราหรือเป็นผู้สูงอายุ ดังนั้นตามหลักเกณฑ์มาตรฐานสากลขององค์การระหว่างประเทศจึงใช้อายุเป็นเกณฑ์ในการกำหนดการเริ่มต้นของการเป็นผู้สูงอายุ สำหรับสังคมไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ผู้สูงอายุจะหมายถึงคนที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ตามเกณฑ์ของกฎหมายปลดเกษียณอายุข้าราชการและตามกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งจารีตประเพณีบางอย่างจะเห็นได้ว่ามีผู้ให้ความหมายของผู้สูงอายุไว้มาก แต่โดยความหมายที่ค่อนข้างใกล้เคียงกัน โดยสรุปแล้ว ผู้สูงอายุจะเป็นวัยที่มีความเปลี่ยนแปลงเสื่อมถอย และแบบแผนการดำเนินชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้วิจัยจึงได้กำหนดให้ผู้สูงอายุคือ ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ทั้งเพศชายและเพศหญิง เป็นการกำหนดตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และเป็นมาตรฐานสากลขององค์การสหประชาชาติ

จากการศึกษาความหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุกล่าวโดยสรุปได้ว่า ผู้สูงอายุคือบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป เป็นวัยสุดท้ายของชีวิต เป็นวัยที่มีการเปลี่ยนแปลงในทางเสื่อมถอยทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม และเป็นบุคคลสมควรได้รับการอุปการะช่วยเหลือรวมทั้งได้รับการดูแลจากลูกหลานตามขนบธรรมเนียมประเพณีไทย

นอกจากนั้น สุรกุล เจนอบรม (2546 : 12) กล่าวถึงผลกระทบที่เกิดจากการเป็นผู้สูงอายุที่เกิดกับบุคคลเหล่านั้น 3 ด้านที่สำคัญ ดังนี้

1. ผลที่เกิดขึ้นทางด้านร่างกาย เกิดจากอาการของความเสื่อมต่าง ๆ อย่างชัดเจนเช่น อาการนอนไม่หลับ หูตึง ระบบย่อยอาหารผิดปกติ กระดูกและกล้ามเนื้อเสื่อม การปรับตัวต่ออุณหภูมิลดลง ระบบขับถ่ายเสื่อม ฯลฯ ผลดังกล่าวผู้สูงอายุส่วนใหญ่เกิดปัญหาสุขภาพตามมาโดยผู้สูงอายุกว่าร้อยละ 50 มีโรคประจำตัว และส่วนหนึ่งถึงขนาดล้มหมอนนอนเสื่อ

2. ผลที่เกิดขึ้นทางด้านจิตใจ การเปลี่ยนแปลงด้านร่างกายและสังคม ซึ่งได้แก่การต้องสูญเสียด้านต่าง ๆ ไปตามสภาพ เช่น การสูญเสียบุคคลอันเป็นที่รัก เพื่อนฝูง หรือแม้กระทั่งบุตรหลานแต่งงานแยกครอบครัวออกไป และการสูญเสียฐานะทางสังคม เศรษฐกิจ หรือ รายได้ ฯลฯ มีผลให้เกิดความไม่มั่นคงทางจิตใจในผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก ผู้สูงอายุจำนวนมากมีปัญหาการบกพร่องทางจิตใจหลายด้าน เช่น คิดว่าตนเองหมดคุณค่า สิ้นหวัง สะเทือนใจมาก ท้อแท้ คิดอยากฆ่าตัวตาย

3. ผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงด้านสังคมและวัฒนธรรม สังคมไทยในอดีตมีค่านิยมในการเคารพนับถือผู้อาวุโส เชื้อพียงผู้สูงอายุ ให้ความสำคัญ โดยยกย่องให้เป็นผู้รู้ของบ้านชุมชนและสังคม แต่ด้วยการเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบัน ทำให้ผู้สูงอายุมีบทบาทในครอบครัวและสังคมน้อยลง ผู้สูงอายุกลายเป็นผู้พึ่งพิงอาศัยอยู่กับลูกหลาน บางครั้งถูกทอดทิ้ง มีช่องว่างระหว่างวัยมาก สภาพนี้มักทำให้ผู้สูงอายุมีอาการหวาดระแวง ซึมเศร้า หงุดหงิด วิตกกังวลเกิดอาการทางสุขภาพจิตได้

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ผลกระทบที่เกิดจากการเป็นผู้สูงอายุ 3 ด้านที่สำคัญ คือ ผลกระทบที่เกิดจากทางด้านร่างกาย จิตใจ และการเปลี่ยนแปลงด้านสังคมและวัฒนธรรม ความสูงอายุนั้นจะขึ้นอยู่กับเวลาของการมีชีวิตและสัมพันธ์โดยตรงกับความเจริญและความเสื่อมถอยของร่างกายมนุษย์ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ วัชสูงอายุเป็นวัยที่มีการเปลี่ยนแปลงทุกองค์ประกอบของมนุษย์ ดังนี้ (วิไลวรรณ ทองเจริญ, 2545 : 65-84)

1. การเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย (Physiological Changes) ผู้สูงอายุจะมีการเปลี่ยนแปลงแห่งความเสื่อมอย่างถดถอยลงทุกระบบของร่างกาย ผิวหนังบางลง เหี่ยวขุ่น นึกขาดง่ายการระบายความร้อนไม่ดี ผมนขนมีจำนวนลดลง การเคลื่อนไหวและความคิด เชื่องช้า สายตาเสื่อมมองเห็นไม่ชัด หูตึง การรับกลิ่นลดลง กล้ามเนื้ออ่อนแรง กระดูกเสื่อม ระบบหัวใจและหลอดเลือดเสื่อม ระบบภูมิคุ้มกันทำงานลดลง ระบบทางเดินหายใจเสื่อมลง ทำให้เกิดโรคต่าง ๆ ได้ง่าย เช่น โรคหัวใจ โรคความดันโลหิตสูง โรคติดเชื้อต่าง ๆ ซึ่งความเสื่อมจะเกิดขึ้นกับบุคคลไม่เท่ากัน ขึ้นกับกรรมพันธุ์ เพศ อาชีพ การดูแลสุขภาพ อาหาร

สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ รอบตัวผู้สูงอายุ ส่งผลให้ผู้สูงอายุมีสภาพร่างกายที่อ่อนแอ ความสามารถในการช่วยเหลือ หรือดูแลตนเองก็ลดลง ไป สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การเจ็บป่วยของผู้สูงอายุทั้งนั้น

2. การเปลี่ยนแปลงทางจิตใจ (Psychological Changes) ผู้สูงอายุมักจะมีการเปลี่ยนแปลงบุคลิกภาพไปตามความคิดเห็นของตน ซึ่งอาจเกิดจากการรับรู้ในเรื่องของอายุและการยอมรับของสังคม ซึ่งผู้สูงอายุมักรู้สึกว่าตนไม่เป็นที่ต้องการของผู้ที่อ่อนวัยกว่า จึงมักมีบุคลิกภาพใจน้อย อ่อนไหวง่าย รู้สึกไม่มั่นคง ไม่ปลอดภัย ช่างบ่น โกรธง่าย คิดถึงแต่ตนเอง การเปลี่ยนแปลงด้านความรู้ความจำ ผู้สูงอายุจะมีการเรียนรู้ช้าลง มีความลำบากในเรื่องความจำระยะสั้น แต่การเรียกกลับซึ่งเป็นความจำระยะยาวยังคงสูงอยู่ ในด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ผู้สูงอายุยังมีอยู่มาก ในด้านสติปัญญาผู้สูงอายุปกติ จะมีการเปลี่ยนแปลงด้านสติปัญญาเสื่อมถอยลงเพียงเล็กน้อย หรือไม่เปลี่ยนแปลงเลย

3. การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Changes) เมื่อบุคคลเข้าสู่วัยสูงอายุนั้น ภาระหน้าที่และบทบาททางสังคมจะลดลง เนื่องจากข้อจำกัดทางร่างกายและการเกษียณอายุ ทำให้ผู้สูงอายุห่างจากสังคมออกไป เพื่อนฝูงลดลง รายได้ลดลง แบบแผนการดำเนินชีวิตเปลี่ยนไป นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของประเทศจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมอุตสาหกรรม ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะของครอบครัวจากครอบครัวขยาย มาเป็นครอบครัวเดี่ยว เป็นเหตุให้ผู้สูงอายุต้องอยู่ตามลำพังมากขึ้น ทำให้เกิดความรู้สึกเหงา โดดเดี่ยว อีกทั้งการสูญเสียเพื่อนฝูงและคู่ชีวิต ก็ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกโดดเดี่ยวมากขึ้น รู้สึกซึมเศร้าสิ้นหวัง ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพจิต

จากการที่ผู้สูงอายุมีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลายด้านทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบเสื่อมถอย ในด้านร่างกายจะมีความเสื่อมของอวัยวะต่าง ๆ ประสิทธิภาพการทำงานจะลดลงนำไปสู่การเจ็บป่วย ด้านจิตใจจะมีการเปลี่ยนแปลงบุคลิกภาพและการรับรู้จนกระทั่งเกิดความรู้สึกใจน้อย อ่อนไหว ไม่มั่นคง ด้านสังคมมีการเปลี่ยนแปลงภาระหน้าที่และบทบาท ทำให้ผู้สูงอายุจะรู้สึกโดดเดี่ยวเกิดภาวะซึมเศร้าที่ตามมา การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ผู้สูงอายุประสบปัญหาด้านการดำเนินวิถีชีวิต และเกิดความต้องการที่แตกต่างกันไป ดังนั้นเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สูงอายุ จำเป็นต้องตอบสนองให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงในวัยสูงอายุ

2. ความสำคัญของผู้สูงอายุ

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุมาตลอดและมีกฎหมายไทยที่บัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุมีทั้งที่เป็นบทบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติ

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ในมาตรา 81 กำหนดภารกิจให้รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุก็ตามแต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ผูกพันให้รัฐต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือ หรือสงเคราะห์ผู้สูงอายุอย่างจริงจัง

มีนักวิชาการได้กล่าวถึงความสำคัญของของผู้สูงอายุไว้หลายท่าน ดังนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2555 : 7) กล่าวว่า งานสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ รัฐควรมุ่งให้ความสำคัญต่อผู้สูงอายุให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีสุขภาพกายสุขภาพจิตที่ดี สามารถพึ่งตนเองได้ และมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งหมายถึงว่า ผู้สูงอายุผู้นั้น เป็นผู้ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี (Quality of Life) ดังนั้นแนวคิดที่ยึดถือกันมานานและใช้เป็นรากฐาน ในการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ประกอบด้วยแนวคิด 2 ประการคือ

1. แนวคิดด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Aspect of Aging) หมายถึง ผู้สูงอายุควรได้รับการช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมและความต้องการ ในด้านสุขภาพอนามัย และโภชนาการที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ครอบครัว สวัสดิการสังคม ความมั่นคงทางรายได้และการจ้างงานรวมถึงการศึกษา

2. แนวคิดด้านพัฒนา (Developmental Aspect of Aging) หมายถึง แนวคิดที่มีต่อบทบาทของผู้สูงอายุในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การบริการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุผู้นั้น มีความชัดเจนและเริ่มเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องในสังคมมากขึ้น ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้กำหนดให้วันที่ 1 ตุลาคมของทุกปี เป็นวันผู้สูงอายุสากล โดยมีการประกาศเจตนารมณ์ที่ชัดเจนและในวันที่ 16 ธันวาคม 2534 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้รับรองหลักการ 18 ประการสำหรับผู้สูงอายุ ดังนี้

หลักการที่ 1 การมีเสรีภาพ

1. ผู้สูงอายุควรได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่มและการดูแลสุขภาพอนามัยอย่างพอเพียง ให้มีรายได้การสนับสนุนของครอบครัวและชุมชน และการช่วยเหลือตนเอง

2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือสามารถได้รับรายได้
อื่น ๆ

3. ผู้สูงอายุควรมีส่วนในการตัดสินใจว่าเมื่อใดจะต้องพ้นจากการ
ทำงาน

4. ผู้สูงอายุควรได้รับการฝึกอบรมและศึกษาตามความเหมาะสม

5. ผู้สูงอายุควรจะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่สงบปลอดภัยด้วยความพึงพอใจตามกำลังความสามารถ

6. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อาศัยอยู่ในบ้านของตนเอง ตลอดระยะเวลายาวนานเท่าที่เป็นไปได้

หลักการที่ 2 การมีส่วนร่วม

1. ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ที่จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ที่ดีของตน และสามารถถ่ายทอดความรู้และทักษะให้กับชนรุ่นหลังได้

2. ผู้สูงอายุควรจะได้รับการพัฒนาในโอกาสต่าง ๆ เพื่อให้บริการแก่ชุมชน และเป็นอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมตามความสนใจและกำลังความสามารถของตน

3. ผู้สูงอายุควรมีบทบาทที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมของผู้สูงอายุเองได้

หลักการที่ 3 การได้รับการดูแล

1. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลจากครอบครัวและชุมชน และได้รับการคุ้มครอง

2. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลด้านสุขภาพอนามัย เพื่อให้ได้รับการฟื้นฟูทางร่างกายจิตใจและอารมณ์ให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันหรือชะลอการเจ็บป่วยในระยะเริ่มต้น

3. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมและกฎหมายเพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน การเป็นอิสระ การคุ้มครองและการได้รับการดูแล

4. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลคุ้มครอง ฟื้นฟูและส่งเสริมทางด้านสังคมและจิตใจอย่างเหมาะสม จากสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีสภาพแวดล้อมที่มั่นคง

5. ผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

หลักการที่ 4 การบรรลุความพึงพอใจของตนเอง

1. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสพัฒนาศักยภาพตนเองอย่างเต็มความสามารถ

2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษาวัฒนธรรม จิตใจและกิจกรรมนันทนาการของสังคม

หลักการที่ 5 ความมีศักดิ์ศรี

1. ผู้สูงอายุควรที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยศักดิ์ศรีและความปลอดภัย โดยปราศจากการถูกแสวงหาประโยชน์และถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ

2. ผู้สูงอายุควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามสถานภาพและภูมิหลัง และมีอิสระในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ

วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2542 : 7) ให้ความหมายไว้ว่า แผนนโยบายของรัฐที่ให้ความสำคัญของผู้สูงอายุ เกี่ยวกับการผู้สูงอายุที่เป็นนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุ รัฐบาลสมัยที่ท่านนายกอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุ ระยะยาว (พ.ศ.2535-2554) ไว้ดังต่อไปนี้ คือ

1. ให้ผู้สูงอายุได้รับบริการพื้นฐานด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและทั่วถึง โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

2. จัดสวัสดิการสังคมและให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุตามความต้องการและความจำเป็น

3. มาตรการ จัดสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุในด้านต่างๆ

3.1 ด้านสวัสดิการสุขภาพอนามัย

3.1.1 ให้การรักษาพยาบาลแบบให้เปล่าแก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ หรือมีรายได้น้อย ในสถานพยาบาลของรัฐ

3.1.2 ให้ค่าตอบแทนพิเศษและสวัสดิการแก่บุคลากรที่เป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุ

3.2 ด้านสวัสดิการสาธารณสุขโลกในการดำรงชีวิตประจำวัน

3.2.1 จัดสำรองที่นั่งพิเศษสำหรับผู้สูงอายุบนรถโดยสารประจำทาง รถไฟ และเรือ

3.2.2 ลดอัตราค่าโดยสารรถประจำทาง รถไฟ และเรือ

3.2.3 ในที่สาธารณะให้จัดทำราวบันไดทางเดินและราวห้องน้ำสำหรับผู้สูงอายุ

3.3 ด้านสวัสดิการเกี่ยวกับที่พักอาศัย สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และ

นันทนาการ

3.3.1 ในการสร้างอาคารให้มีการจัดสรรให้มีโครงสร้างที่อำนวยความสะดวกต่อผู้สูงอายุ และให้มีห้อง/เนื้อที่เพิ่มอย่างเหมาะสมสำหรับครอบครัวที่มีผู้สูงอายุ

อยู่ด้วย

3.3.2 จัดบริการที่พิทักษ์สำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีรายได้และ ไม่มีผู้อุปการะ

3.3.3 สนับสนุนหน่วยงานเอกชนในการจัดสร้างที่พิทักษ์ตามความต้องการ และความเหมาะสมของผู้สูงอายุ

3.3.4 จัดบริเวณและอุปกรณ์ที่เหมาะสมสำหรับการออกกำลังกาย และการพักผ่อนหย่อนใจสำหรับผู้สูงอายุ

3.3.5 ลดอัตราค่าผ่านประตูในการเข้าชมมหรสพและบันเทิง

3.3.6 ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ การบันเทิง และการพักผ่อน หย่อนใจ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติมี 2 ประการ คือ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547 : 3)

1. การกำหนดให้มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุน สถานภาพบทบาทและกิจกรรมของผู้สูงอายุ และให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบ

ขอการจัดทำแนวทางปฏิบัติตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. การกำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดให้ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษด้วยความสะดวกและรวดเร็ว การบริการการศึกษา การศาสนา และการให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม การที่ประเทศไทยกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูง

อายุโดยสมบูรณ์ในอนาคตอันใกล้นี้ จำนวนของผู้สูงอายุในแต่ละครัวเรือนจะมีมากกว่าคนวัยทำงาน ทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพัฒนาผู้สูงอายุให้สามารถพึ่งพาตนเองได้และพ้นจากสภาพการเป็นภาระของสังคมหรือคนในครอบครัว ภารกิจนี้เป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนที่มีบทบาทในด้านการจ้างงานหรือการสร้างรายได้ มิใช่หน้าที่ของรัฐบาลเท่านั้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุในมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นั้นเป็นบทบัญญัติแรกของกฎหมายไทยที่กล่าวถึงผู้สูงอายุโดยกล่าวถึงผู้ซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้บทบัญญัติดังกล่าวได้รับรู้ว่า

ผู้ที่มีอายุเกิน 60 ปี เป็นผู้ที่พ้นจากวัยทำงานแล้วเมื่อผู้ซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีไม่ได้รับการจ้างงานก็อาจประสบความยากลำบากในการยังชีพได้มาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นี้เป็นบทบัญญัติแรกของกฎหมายไทย ที่พยายามตอบสนองความต้องการ หรือความจำเป็นของผู้สูงอายุอย่าง เฉพาะเจาะจงความช่วยเหลือที่รัฐอาจให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพนั้น อาจเป็นได้ทั้งการให้เป็นเงินช่วยเหลือ การจัดหางานที่เหมาะสมกับกำลังของผู้สูงอายุ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติตามมาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ และมาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุขการศึกษา และวัฒนธรรม คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัยส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชนรวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสถานะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

สรุปได้ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ได้ให้ความสำคัญแก่ผู้สูงอายุ โดยเน้นที่การสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีอาชีพหรือกิจกรรมที่เหมาะสม การจัดที่พักอาศัยอาหาร เครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็น และให้ได้รับสวัสดิการจากรัฐที่เพียงพอเพื่อ ไม่เป็นภาระแก่สังคม

3. บทบาทของผู้สูงอายุ

บทบาทของผู้สูงอายุในสังคมไทยในฐานะที่เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ชีวิตมากหรือกล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่อาบนำร้อนมาก่อนและเป็นผู้ที่สั่งสมสืบทอดภูมิปัญญาจากอดีตมาจนถึงปัจจุบันผู้สูงอายุเป็นผู้มีบทบาททางด้านการอบรม สั่งสอนบุตร ให้คำแนะนำ เป็นที่ปรึกษาและช่วยเหลือแก้ปัญหาในครอบครัว รวมทั้งเป็นผู้ถ่ายทอดประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินชีวิตแก่บุตรหลานในครอบครัว ในส่วนของบทบาทต่อชุมชนผู้สูงอายุมีบทบาทในการอนุรักษ์ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย การจัดการด้านพิธีกรรม และการปฏิบัติธรรมทางศาสนา รวมทั้งการพุดชกชองเพื่อสร้างความสามัคคีในชุมชนแต่มีบทบาทน้อยในด้านการเป็นผู้นำทางการปกครองและการแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ผู้สูงอายุมีบทบาทในการถ่ายทอดคำสอนทางศาสนา การเสียสละกำลังทรัพย์เพื่อช่วยเหลือชุมชนถึงแม้

ผู้สูงอายุเมื่อพ้นวัยทำงานแล้ว บทบาททางสังคมภายนอกจะมีแนวโน้มลดลง แต่บทบาทของผู้สูงอายุต่อสังคมก็ยังสามารถพบเห็นได้ทั่วไปจากแหล่งชุมชนต่าง ๆ ผู้สูงอายุในชุมชนมีบทบาทที่ค่อนข้างหลากหลายทั้งบทบาททางตรงและทางอ้อม โดยครอบคลุมถึงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547 : 39) ดังนี้

1. บทบาททางเศรษฐกิจ บทบาททางด้านนี้ของผู้สูงอายุต่อชุมชนโดยตรงยังมีอยู่น้อยมาก เท่าที่มีอยู่ คือการเป็นเจ้าของที่ดินและบ้าน ซึ่งการมีบทบาทเชิงเศรษฐกิจของผู้สูงอายุนอกจากจะทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของผู้สูงอายุที่ยังสามารถทำประโยชน์ให้กับตนเองและผู้อื่นในวัยบั้นปลายของชีวิต และผู้สูงอายุที่มีศักยภาพในทางเศรษฐกิจมีโอกาสที่จะมีบทบาททางสังคมในชุมชนมากขึ้น ส่วนในทางอ้อมผู้สูงอายุอาจใช้ประสบการณ์และความรู้ความเข้าใจที่มีมายาวนานเข้ามาช่วยแก้ไขหรือจัดการกับเหตุการณ์วิกฤติทางสังคมที่มีต่อเศรษฐกิจของสังคมที่เกิดขึ้นในการทำหน้าที่สั่งการ แนะนำ และดูแลบุคคลที่อยู่ในวัยผลิตทางเศรษฐกิจของชุมชน ตลอดจนช่วยดูแลสุขภาพของเพื่อนผู้สูงอายุด้วยกัน หากผู้สูงอายุสุขภาพดีก็เท่ากับลดการสูญเสียทางเศรษฐกิจในเรื่องค่าใช้จ่ายในการรักษา ขณะเดียวกันเป็นการรักษาศักยภาพของผู้สูงอายุที่ยังมีประโยชน์ต่อสังคม

2. บทบาททางสังคม เนื่องจากสังคมไทยมีประเพณี วัฒนธรรม และหลักคำสั่งสอนของศาสนาให้ยึดมั่นในระบอบอาวุโส ให้ความเคารพเชื่อฟังต่อผู้สูงอายุ เพราะบุคคลเหล่านั้นล้วนเป็นผู้ที่มีประสบการณ์สามารถอบรมสั่งสอนให้ความรู้แก่คนรุ่นหลังได้ ดังนั้นบทบาทต่อสังคมจึงได้แก่ การอบรมสั่งสอน เป็นที่ปรึกษาและบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม บทบาทของผู้สูงอายุต่อสังคมทางตรงคือ การบำรุงรักษาและถ่ายทอดความรู้ที่มีคุณค่าให้ตกทอดสู่คนรุ่นหลัง หรือการถ่ายทอดประสบการณ์ชีวิตของตนเองให้แก่คนรุ่นปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการประกอบอาชีพ การแก้ปัญหาในอาชีพหรือการใช้ชีวิต การจัดการด้านพิธีกรรม อย่างไรก็ตามการขอให้ผู้สูงอายุไปเป็นวิทยากรหรือผู้บรรยายความรู้ต่าง ๆ ในวงกว้างยังมีน้อยมาก ทำให้ผู้สูงอายุเข้าไปมีบทบาททางสังคมไม่มากเท่าที่ ยังมีศักยภาพ ส่วนหนึ่งอาจจะมาจากความสามารถของผู้สูงอายุยังไม่ค่อยได้รับการยอมรับ ผู้สูงอายุที่มีบทบาทในชุมชน ได้มากมักเป็นผู้ที่มีพื้นฐานทางการศึกษามาก่อน เช่น เป็นข้าราชการ หรือผู้ทำงานในองค์กรธุรกิจ ซึ่งเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุยังสามารถรวมตัวพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น มีการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมอย่างต่อเนื่อง

3. บทบาททางการเมืองการปกครองแม้ว่าบทบาทในการเป็นผู้นำทางการปกครองของผู้สูงอายุจะลดลง เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่มิมีตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่นกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ต้องเกษียณอายุเมื่อมีอายุ 60 ปีขึ้นไป แต่อย่างไรก็ตามถ้าเป็นการเมืองระดับประเทศ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก อบต. (องค์การบริหารส่วนตำบล) อบจ. (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ซึ่งไม่มีข้อจำกัดเรื่องอายุ จะพบว่า ผู้สูงอายุได้รับการยอมรับทางการเมือง โดยได้รับเลือกให้เข้าไปมีบทบาททางการเมือง เช่นเดียวกับวัยหนุ่มสาว ดังนั้น อนาคตผู้สูงอายุอาจจะมีบทบาททางการเมืองที่โดดเด่น เพราะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ และเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากยิ่งขึ้น

4. ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย

ความเป็นมาของการร่างปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ได้เริ่มขึ้นจากการที่องค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุที่กรุงเวียนนาประเทศออสเตรีย ในปี พ.ศ. 2525 โดยได้กำหนดแผนปฏิบัติการระยะยาวระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และในปี พ.ศ. 2542 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ปีนี้เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ ซึ่งประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของผู้สูงอายุ โดยปี พ.ศ. 2525 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้วันที่ 13 เมษายนของทุกปีเป็น “วันผู้สูงอายุแห่งชาติ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุ ในหมวดของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความช่วยเหลือ มีคุณภาพที่ดีและพึ่งตนเองได้ นอกจากนี้ผู้แทนจากองค์การที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุทั้งภาครัฐและเอกชนและองค์การผู้สูงอายุ จึงได้ร่วมกันจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุ เพื่อถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้สูงอายุการบริหารจัดการและการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย โดยที่จะให้ได้รับการรับรองการดูแลอย่างดีเป็นการประกันว่าผู้สูงอายุจะได้รับการดูแลอย่างดี เหมือนกับผู้สูงอายุในประเทศอื่นๆ เพื่อเป็นการแสดงเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อให้แผนงาน นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ได้นำไปสู่การปฏิบัติ ในปี พ.ศ. 2542 ผู้แทนจากองค์การที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุทั้งภาครัฐและเอกชนองค์การ ผู้สูงอายุและผู้ทรงคุณวุฒิได้ร่วมกันจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทยขึ้น เพื่อถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้สูงอายุไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

รัฐบาล องค์การเอกชน ประชาชน และสถาบันสังคมต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของผู้สูงอายุ ซึ่งได้ทำประโยชน์ในฐานะ “ผู้ให้” แก่สังคมมาโดยตลอด

ดังนั้น จึงควรได้รับผลในฐานะเป็น “ผู้รับ” จากสังคมด้วยปัญญาผู้สูงอายุไทยเป็นพันธกรณี เพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ สาระสำคัญ (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชนผู้ด้อยโอกาสคนพิการและผู้สูงอายุ, 2543 : 12) มีดังนี้

ข้อ 1 ผู้สูงอายุได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้และผู้พิการที่สูงอายุ

ข้อ 2 ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัว โดยได้รับความเคารพ รัก ความเข้าใจ ความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่กันอย่างมีความสุข

ข้อ 3 ผู้สูงอายุควรได้รับ โอกาสในการศึกษา เรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้านเพื่อสามารถปรับบทบาทของตนให้สมวัย

ข้อ 4 ผู้สูงอายุควร ได้รับการถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า

ข้อ 5 ผู้สูงอายุควร ได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง ต้องมีหลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจร โดยเท่าเทียมกัน รวมทั้งได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบตามคตินิยม

ข้อ 6 ผู้สูงอายุควรมีบทบาท และมีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และความเข้าใจอันดีระหว่างผู้สูงอายุด้วยกันและกับบุคคลทุกวัย

ข้อ 7 รัฐ โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมต้อง กำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

ข้อ 8 รัฐ โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้อง ตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิ คุ้มครอง สวัสดิภาพ และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

ข้อ 9 รัฐ โดยการมีส่วนร่วมขององค์การภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยม ให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุ ตามวัฒนธรรมที่เน้น ความกตัญญูทดแทน และความเอื้ออาทรต่อกัน

5. แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564)

การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ผู้สูงอายุแห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับ ผู้สูงอายุอย่างมีเป้าหมายและเป็นระบบ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและ ประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ ได้จัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – พ.ศ. 2564) กำหนดให้แผนฉบับนี้เป็นแผนยุทธศาสตร์ 5 หมวด ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มี คุณภาพ

2. ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ

3. ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

4. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุ

ระดับชาติ

5. ยุทธศาสตร์การประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านสูงอายุและการ ติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์ทั้ง 5 หมวดเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันกับการพัฒนาสวัสดิการ ผู้สูงอายุอยู่ภายใต้ปรัชญาการสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุที่เน้นกระบวนการพัฒนาเพื่อ สร้างความมั่นคงทางสังคม โดยให้ผู้สูงอายุช่วยตนเองครอบครัวเกื้อหนุนชุมชน ช่วยเหลือ สังคม รัฐเกื้อหนุนการตระหนักในคุณค่าและศักยภาพของผู้สูงอายุ การสร้างคุณภาพชีวิต ผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัวและชุมชน ดังนั้นร่างแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับ ที่ 2 ได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละยุทธศาสตร์ไว้ชัดเจน เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ ผู้สูงอายุ มีสถานะดี ทั้งสุขภาพกายและจิต อยู่กับครอบครัวอย่างอบอุ่น มีหลักประกันมั่นคง อยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี ซึ่งตนเองได้มีส่วนร่วม และเป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจของ ครอบครัวและชุมชน ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ผู้สูงอายุแห่งชาติใน ประเด็นที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางในการพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ของเทศบาลตำบล โพนเมือง อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด กำหนดจาก 3 ยุทธศาสตร์ที่ สำคัญ คือ 1) ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเมื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ 2) ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ และ 3) ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคม

6. ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

ปัจจุบันการศึกษาเกี่ยวกับผู้สูงอายุ หรือชราวิทยาเป็นไป อย่างกว้างขวางเป็นการรวมสหวิทยาที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุหลายสาขา จึงนำทฤษฎีต่างๆ มาอธิบายเป็นผู้สูงอายุในหลายทัศนะ ไม่มีทฤษฎีใด ทฤษฎีหนึ่งอธิบายความเป็นผู้สูงอายุได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากความเป็นผู้สูงอายุเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงและสัมพันธ์กันตั้งแต่โมเลกุล อวัยวะ บุคคล และสังคมจึงต้องอาศัยหลาย ๆ ทฤษฎีร่วมกันอธิบายความเป็นผู้สูงอายุให้สมบูรณ์ด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม ทำให้แบ่งทฤษฎีเกี่ยวกับผู้สูงอายุออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

6.1 ทฤษฎีเชิงชีวภาพ (Biological Theory)

อธิบายการเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย และทางสรีระวิทยาของผู้สูงอายุ ที่อยู่บนพื้นฐานของยีน (Gene) และการเปลี่ยนแปลงในระดับเซลล์ (Cell) ระดับเนื้อเยื่อ (Tissue) มี 5 ทฤษฎี ดังนี้

6.1.1 ทฤษฎีพันธุศาสตร์ (Genetic Theory) เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอวัยวะบางส่วนของร่างกายเมื่ออายุมากขึ้น เกิดขึ้นในบุรุษ เช่น ผมหงอก ศรีษะล้าน และเดินหลังค่อม เป็นต้น

6.1.2 ทฤษฎีเนื้อเยื่อ (Collagen Theory) คือ การที่เป็นส่วนประกอบของเนื้อเยื่อกระดูก (Collagen) จะเพิ่มมากขึ้นและมีการจับตัวมากขึ้น จนหมดสิ้นเมื่อเข้าสู่ผู้สูงอายุทำให้บริเวณผิวหนังเกิดรอยย่นและบริเวณข้อต่อกระดูกมีลักษณะเป็นปมกระดูกมองเห็นได้อย่างชัดเจน

6.1.3 ทฤษฎีคุ้มกัน (Auto Immune) เมื่ออายุมากขึ้นร่างกายจะสร้างภูมิคุ้มกันปกติน้อยลง และสร้างภูมิคุ้มกันชนิดทำลายตนเองมากขึ้น ดังนั้น ทำให้ร่างกายต่อสู้กับเชื้อโรคและสิ่งแปลกปลอมได้ไม่ดี จึงมีโอกาสเกิดโรคต่างๆ ได้ง่าย

6.1.4 ทฤษฎีความผิดพลาด (Error Catastrophe Theory) เชื่อว่าบุคคลที่มีอายุมากขึ้นจะค่อย ๆ เกิดความผิดพลาด และความผิดพลาดนี้จะเพิ่มมากขึ้น จนทำให้เซลล์ต่างๆ ของร่างกายเสื่อมและหมดอายุลง

6.1.5 ทฤษฎีอนุมูลอิสระ (Free Radicals Theory) ภายในร่างกายของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมทั้งหลาย โดยเฉพาะผู้สูงอายุประกอบด้วยสิ่งแวดล้อมที่มีอนุมูลอิสระอยู่มากมายตลอดเวลาอนุมูลอิสระเหล่านี้จะทำให้ขึ้นเกิดความผิดปกติ และทำให้สารที่มีส่วนประกอบของเนื้อเยื่อกระดูก (Collagen) จับตัวกันมากขึ้นจนเสียความยืดหยุ่นของร่างกายไป เพอร์สัน (Pherson, 1983 : 45 ; อ้างถึงในสมศักดิ์ ศรีสันติสุข, 2549 : 4)

6.2 ทฤษฎีเชิงจิตสังคม (Psychosocial Theory)

ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางจิตใจ และสังคมของผู้สูงอายุ กับบุคลิกภาพ สถานภาพ วัฒนธรรม เจตคติ โครงสร้างครอบครัวและมีกิจกรรมในสังคม มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

6.2.1 ทฤษฎีถดถอย (Disengagement Theory) ผู้สูงอายุจะถดถอยออกจากสังคมเนื่องจากผู้สูงอายุต้องการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในวัยนี้ จึงลดบทบาททางสังคม หรือทิ้งบทบาทเดิมทำให้ผู้สูงอายุมีชีวิตที่เรียบง่าย ไม่ยุ่งยากกับครอบครัว และสังคมมากนักจึงเป็นการรักษาสมดุลของชีวิต

6.2.2 ทฤษฎีกิจกรรม (Activity Theory) ผู้สูงอายุจะมีความสุขทั้งร่างกาย และจิตใจ ผู้สูงอายุต้องทำกิจกรรมอยู่ตลอดเวลา เมื่อว่างมือจากงานอย่างอื่นก็ควรหางานอย่างหนึ่งทดแทนเพื่อรักษาระดับกิจกรรมให้คงไว้ เช่น ถ้าคู่สมรสหรือเพื่อนตายจากไปควรหาเพื่อนใหม่ถ้าปลดเกษียณอายุก็ควรหางานใหม่ เป็นต้น จึงเห็นว่าทฤษฎีนี้ขัดแย้งกับทฤษฎีถดถอย และทฤษฎีการกระตุ้นให้ผู้สูงอายุทำกิจกรรมต่อไป ถ้ากิจกรรมเหล่านั้นเหมาะสมกับผู้สูงอายุ ยิ่งทำให้ผู้สูงอายุมีความสุขอย่างมีคุณค่า

6.2.3 ทฤษฎีความต่อเนื่อง (Continuity Theory) เป็นผลมาจากการศึกษาเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างทฤษฎีถดถอยกับทฤษฎีกิจกรรมพบว่าผู้สูงอายุจะมีความสุขได้ ต้องทำกิจกรรมและกิจกรรมเหล่านั้นต้องขึ้นอยู่กับความพอใจ อารมณ์ การตัดสินใจ อุปนิสัย และสภาพสิ่งแวดล้อมของผู้สูงอายุ เช่น ผู้สูงอายุที่ชอบทำกิจกรรมทางสังคม ก็จะมีกิจกรรมเช่นนี้เมื่ออายุมากขึ้น ส่วนผู้สูงอายุที่ชอบสันโดษ หรือไม่ชอบทำกิจกรรมทางสังคมก็ย่อมแยกตัวออกจากสังคม เมื่ออายุมากขึ้น กิจกรรมที่ผู้สูงอายุทำ จึงแสดงออกหลายรูปแบบ บางครั้งอาจเรียกทฤษฎีนี้ว่าทฤษฎีบุคลิกภาพ (Personality Theory) (ปฐุม มณีโรจน์, 2549 : 4)

จากทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้นภาพรวม ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ชีวิตของคนเราแต่ละวัยจะมีปัญหาบางคนก็สามารถแก้ปัญหาด้วยตนเองและดำเนินชีวิตไปตามขั้น แต่บางคนก็แก้ปัญหาเองไม่ได้อาจจะต้องไปพบจิตแพทย์ หรือนักจิตวิทยาช่วยเพื่อแก้ปัญหา แต่บุคลิกภาพของแต่ละบุคคลเป็นเรื่องที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และทุกคนมีโอกาสที่จะแก้ไขบุคลิกภาพของตน และผู้ใหญ่ที่อยู่แวดล้อมก็มีส่วนที่จะช่วยส่งเสริมหรือแก้ไขบุคลิกภาพของผู้เยาว์ที่อยู่ในความดูแลให้เจริญเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีความสุข เนื่องจากความเป็นผู้สูงอายุเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงและสัมพันธ์กันตั้งแต่ โมเลกุล อวัยวะ บุคคล และสังคม จึงต้องอาศัยหลาย ๆ ทฤษฎีร่วมกันอธิบายความเป็นผู้สูงอายุให้สมบูรณ์ในด้านร่างกาย จิตใจ

และสังคม แต่เนื่องจากความแตกต่างทางวัฒนธรรมทำให้แต่ละประเทศกำหนดสภาพของความเป็นผู้สูงอายุต่างกัน เช่น ในสังคมกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียกำหนดความเป็นผู้สูงอายุที่อายุ 67 ปี อเมริกาคำหนดที่อายุ 65 ปี ประเทศในทวีปแอฟริกา กำหนดที่ 53 ปี สำหรับไทย กำหนดที่อายุ 60 ปีขึ้นไป

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ

1. ความหมายของสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคม (Social Welfare) เป็นงานที่มีขอบข่ายกว้างขวางช่วยเสริมสร้างการพัฒนาทางด้านทรัพยากรมนุษย์อย่างดียิ่ง และยังถือว่าเป็นหลักคุณภาพชีวิตที่ดี ทำให้การดำเนินชีวิตเป็นไปอย่างราบเรียบ ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อมนุษย์ มีผู้ให้ความหมายของงานสวัสดิการสังคมไว้มากมาย ดังนี้

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2548 : 2) ได้ให้ความหมายว่าสวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคม เพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน ให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งในด้านการศึกษาที่ดี การมีสุขภาพอนามัย การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางสังคม การมีนันทนาการและบริการสังคมทั่วไป โดยระบบบริการสังคมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนต้องได้รับและเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการจัดบริการสังคมทุกระดับ

วิจิตร ระวิวงศ์ (2532 ; อ้างถึงใน วันทนี วาสิกะสิน และคณะ, 2547 : 1-2) ได้ให้ความหมายว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลและเอกชนทุกระดับจัดให้มีขึ้นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยอาศัยผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้จากหลายสาขา ไม่เฉพาะแต่นักสังคมสงเคราะห์เท่านั้น ทั้งนี้จุดศูนย์กลางของงานสวัสดิการสังคมคือประชาชน มีจุดมุ่งหมายเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและมีหลักประกัน งานสวัสดิการไม่เพียงแต่จะช่วยเหลือ หรือแก้ไขปัญหาแก่บุคคลที่ประสบความเดือดร้อนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงมาตรการป้องกันและส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้ดีขึ้นด้วย ประการที่สำคัญสวัสดิการสังคม ถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคม

เคย์ และคณะ (Day and Others, 2000 : 275) ได้ให้ความหมายว่า สวัสดิการสังคมหมายถึง ระบบบริการทางสังคมที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้สมาชิกในสังคมได้รับบริการทางสังคม ซึ่งถือว่าเป็นบรรทัดฐานทางสังคมที่บุคคลทุกคนพึงได้รับ

เฟรนด์แลนเดอร์ และเอ็ปเต้ (Friendlander and Apte, 1980 : 4 ; อ้างถึงใน วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ, 2547 : 1) ได้ให้ความหมายว่า สวัสดิการสังคมเป็นระเบียบนโยบาย ผลประโยชน์ และบริการ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการจัดบริการต่าง ๆ เป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของสังคม เป็นที่ยอมรับกันว่าสวัสดิการสังคมเป็นบริการพื้นฐานที่มีความสำคัญ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและถาวรเปลี่ยนแปลงจากสถานะที่เคยยากลำบาก ไปสู่สิ่งที่คาดหวังว่าดีกว่ารวมไปถึงความอุดมสมบูรณ์ในที่สุด

สารานุกรมทางสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. (Encyclopedia of Social Work , 1971 : 7 ; อ้างถึงใน วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ, 2547 : 1) ได้ให้ความหมายว่า สวัสดิการสังคมหมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้น โดยหน่วยงานทั้งของรัฐบาลและอาสาสมัคร เพื่อมุ่งป้องกันและขจัดปัญหาสังคมหรือปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลกลุ่ม และชุมชน

จากความหมายของคำว่า สวัสดิการสังคม กล่าวโดยสรุปว่า สวัสดิการสังคมเป็นระบบการจัดบริการที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกระดับทั้งรัฐบาลและเอกชน เพื่อส่งเสริมและช่วยเหลือให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ไม่ก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคม ทั้งนี้ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการขั้นพื้นฐานของบุคคลแต่ละวัย

2. รูปแบบของสวัสดิการสังคม

ทีสทัซส์ (Titmuss, 1974 ; อ้างถึงใน กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุล, 2546 : 12-14) ได้แบ่งสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 รูปแบบดังนี้

1. สวัสดิการสังคมแบบชั่วคราว บรรเทาปัญหาหรือแบบเก็บตก (Residualism or Residual Model of Welfare) สวัสดิการสังคมแบบชั่วคราวนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อว่าบุคคลในสังคมจะได้รับการตอบสนองความต้องการ โดยแหล่งตอบสนองคือครอบครัวและตลาด รูปแบบนี้หากประชาชนประสบความเดือดร้อน จะต้องช่วยเหลือตนเองโดยหันเข้าหาทรัพยากรของตนเอง ซื่อหาบริการทางสังคมมาตอบสนองความต้องการ หากไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ หน่วยงานสวัสดิการของรัฐบาลจึงจะเข้าไปช่วยเหลือเป็นครั้งคราวไป เสมือนกับเป็นการดำเนินการเชิงรับรอให้เกิดปัญหาขึ้นก่อนจึง

2. **สวัสดิการสังคมแบบสัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม (Industrial Achievement Performance or Handmaiden Model)** มองว่าสวัสดิการสังคมเป็นเสมือนกลไกหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ เป็นเครื่องตอบแทนแก่ผู้ที่เป็นกำลังสำคัญในการผลักดันระบบเศรษฐกิจ โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรและการเงินการคลัง ตลอดจนผลตอบแทนในอาชีพเป็นสิ่งตอบสนองความต้องการของบุคคลที่เป็นกำลังการผลิต โดยเกณฑ์การจัดสรรพิจารณาจากความสามารถในการทำงาน สถานภาพ บทบาทในการทำงาน ผลผลิตของงานเป็นสิ่งสำคัญ

3. **สวัสดิการสังคมแบบสถาบัน (Institution Redistributive Model)** รูปแบบนี้ถือว่าสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันสังคมสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญ ที่จะก่อให้เกิดบูรณาภาพในสังคม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สังคมจะขาดเสียมิได้ แม้ว่าสังคมนั้นจะมีเสถียรภาพแล้วก็ตาม สวัสดิการสังคมตามแนวคิดนี้ ก็ยังต้องทำหน้าที่ให้ระบบสังคมดำเนินไปอย่างราบรื่น ขณะที่ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีสร้างความเป็นธรรมทางสังคมเศรษฐกิจ อันเป็นธรรมชาติที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ แนวคิดสวัสดิการสังคมแบบสถาบันมีความเหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจเสรี ควรที่จะดำเนินการควบคู่กัน ไปเพื่อเป็นการก้าวข้ามกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

3. ขอบเขตของงานสวัสดิการสังคม

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้กำหนดขอบเขตงานสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมให้มีความเป็นอยู่ที่ดี 7 ด้าน ดังนี้ (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2551 : 4-8)

1. การมีสุขภาพอนามัยที่ดี หมายถึง ประชาชนพึงได้รับการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บการรักษาพยาบาล การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยประชาชนไม่ว่า เพศใด อายุวัยใด เชื้อชาติใด ศาสนาใด อยู่ในภูมิภาคใดหรืออยู่ในวัฒนธรรมใด มีความสนใจในทางการเมือง มีแบบแผนการดำรงชีวิตเช่นใด หรือมีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมในระดับชั้นใดก็ตาม พึงได้รับบริการสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัยที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง เสมอภาค เป็นธรรมสอดคล้องกับความต้องการและสถานการณ์ปัญหาของบุคคล กลุ่มบุคคล และประชาชน

2. การมีการศึกษาที่ดี หมายถึง ประชาชนพึงได้รับบริการที่ส่งเสริมและพัฒนาตนเองให้มีความรู้ ทักษะ ตลอดจนปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และคุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อนำ ไปสู่การดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพต่อไป และแม้ว่าประชาชนจะมี

ข้อบกพร่องทางร่างกายจิตใจ สติปัญญา อารมณ์และสังคม หรือด้วยโอกาสทางการศึกษา ก็จะได้รับบริการการศึกษาพิเศษและจัดรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่มีข้อจำกัดเหล่านั้นทั้งนี้ประชาชนทุกคนต้องได้รับการศึกษาในระดับอย่างน้อยที่สุด คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. การมีที่อยู่อาศัย หมายถึง การที่ประชาชนมีที่อยู่อาศัยตามควรแก่ ทัศนภาพ ช่วยเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีในทำนองเดียวกัน ประชาชนทุกคนควรจะได้มีที่อยู่อาศัยตามแต่กำลังความสามารถของบุคคลที่จะ ได้มา อย่างน้อยที่สุดที่อยู่อาศัยต้องให้ความปลอดภัย ความมั่นคง อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่มีสภาพเสื่อมโทรมแออัดแวดล้อมด้วยมลพิษ หรือเสี่ยงต่อภัยพิบัติ เสี่ยงต่อความเสื่อมเสียทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม

4. การมีงานทำ การมีรายได้ และการมีสวัสดิการแรงงาน หมายถึง ประชาชนมีงานทำที่ทำให้มีรายได้อย่างน้อยเพียงพอแก่การดำรงชีพ งานที่ทำมีสวัสดิการที่ดี หรืออย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด งานที่ต้องไม่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วย อุบัติเหตุและ อุบัติภัยต่าง ๆ ไม่เป็นงานที่สร้างความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ผิดศีลธรรม หรือผิดกฎหมาย

5. การมีความมั่นคงทางรายได้ หมายถึง ประชาชนทุกคนที่มีรายได้ เพียงพอแก่การยังชีพ ได้รับการคุ้มครองในเรื่องความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของตนและ ครอบครัว ในรูปของการประกันสังคม ซึ่งครอบคลุมเรื่องผลประโยชน์จากการประกัน สุขภาพ การสงเคราะห์บุตร การชดเชยการขาดรายได้จากการเจ็บป่วย พิจารณาทุพพลภาพ ชราภาพ และการว่างงาน การประกันสังคมเป็นมาตรการหนึ่งที่จะสร้างความมั่นคงทางสังคม โดยเฉพาะกับประชาชนผู้มีรายได้ประจำ ไม่ให้ได้รับความเดือดร้อน เมื่อมีเหตุให้สูญเสีย รายได้ทั้งหมด บางส่วนหรือไม่พอเพียงแก่การยังชีพ

6. นันทนาการ หมายถึง ประชาชนมีกิจกรรมนันทนาการเพื่อการบันเทิง และการพักผ่อนหย่อนใจอย่างมีคุณภาพ โดยกิจกรรมนันทนาการนั้น ๆ ไม่เป็นการทำให้ เสื่อมเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ผิดศีลธรรม และไม่ผิดกฎหมาย ไม่เป็นการเอาไรด์เอาเปรียบ กดขี่ข่มเหงหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกลุ่มอื่น ๆ

7. การบริการสังคมทั่วไป หมายถึง การให้บริการแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ยากจนผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มเปราะบางพิเศษ เพื่อช่วยสร้างเสริม การมีคุณภาพชีวิตที่ดี ช่วยพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามควรแก่ ทัศนภาพ

งานสวัสดิการสังคม มีขอบเขตครอบคลุมลักษณะงาน ดังนี้ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2554 : 21-22)

1. การประกันสังคม (Social Insurance) เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตและคุ้มครองลูกจ้าง ให้ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายทุพพลภาพ เสียชีวิต อันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน การคลอดบุตร การประกันกรณีชราภาพและการสงเคราะห์บุตรของลูกจ้าง โดยรัฐได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายให้ความคุ้มครอง

2. การช่วยเหลือสาธารณะ (Public Assistance) เป็นบริการที่จัดขึ้นสำหรับผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ผู้ยากไร้ ผู้ที่ต้องพึ่งพิงผู้อื่น และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นลักษณะการสงเคราะห์แบบให้เปล่า ในรูปของเงิน สิ่งของ การให้คำปรึกษา แนะนำและบริการต่าง ๆ

3. บริการสังคม (Social Services) เป็นบริการที่จัดขึ้นโดยภาครัฐและเอกชนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แบ่งลักษณะบริการเป็น 6 ประเภทดังนี้

3.1 สุขภาพอนามัย (Health) เป็นบริการด้านสุขภาพอนามัย และการสาธารณสุข โภชนาการ และมาตรการต่าง ๆ ในการป้องกัน แก้ไข และฟื้นฟูสุขภาพของประชาชน

3.2 การศึกษา (Education) เป็นบริการที่จัดให้สำหรับประชาชนทุกคนที่อย่างน้อยต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับจากรัฐ และบริการด้านการศึกษานี้มีทั้งการศึกษาในโรงเรียนและนอกโรงเรียน

3.3 ที่อยู่อาศัย (Housing) เป็นบริการที่รัฐจัดการและดูแลด้านที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีรายได้น้อย

3.4 การมีงานทำและมีรายได้ (Employment and Income Maintenance) เป็นบริการที่จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ คุ้มครองการทำงาน รายได้ และประกันสังคม

3.5 บริการสังคม (Social Services) เป็น บริการที่จัดขึ้นเพื่อเสริมสร้างความสมบูรณ์ในด้านการดำเนินชีวิตของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

3.6 นันทนาการ (Recreation) เป็น บริการที่เกี่ยวกับการสร้างความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมให้แก่ผู้ใช้บริการ เช่น บริการห้องสมุด บริการด้านกีฬา ดนตรี ภาพยนตร์ การออกกำลังกายและรวมทั้งงานอดิเรกอื่น ๆ

4. งานสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ

งานสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ รัฐควรมุ่งให้ผู้สูงอายุมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีสุขภาพกายสุขภาพจิตที่ดี สามารถพึ่งตนเองได้ และมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งหมายถึงว่าผู้สูงอายุนั้น เป็นผู้มีคุณภาพชีวิตที่ดี (Quality of Life) ดังนั้นแนวคิดที่ยึดถือกันมานานและใช้เป็นรากฐานในการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ประกอบด้วยแนวคิด 2 ประการคือ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2554 : 48-49)

1. แนวคิดด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Aspect of Aging) หมายถึง ผู้สูงอายุควรได้รับการช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมและความต้องการ ในด้านสุขภาพอนามัย และโภชนาการที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ครอบครัว สวัสดิการสังคม ความมั่นคงทางรายได้และการจ้างงานรวมถึงการศึกษา

2. แนวคิดด้านพัฒนา (Developmental Aspect of Aging) หมายถึง แนวคิดที่มีต่อบทบาทของผู้สูงอายุในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การบริการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุนั้น มีความชัดเจนและเริ่มเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องในสังคมมากขึ้น ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้กำหนดให้วันที่ 1 ตุลาคมของทุกปี เป็นวันผู้สูงอายุสากล โดยมีการประกาศเจตนารมณ์ที่ชัดเจนและในวันที่ 16 ธันวาคม 2534 สมัชชาใหญ่ แห่งสหประชาชาติได้รับรองหลักการ 18 ประการสำหรับผู้สูงอายุ ดังนี้

หลักการที่ 1 การมีเสรีภาพ

1. ผู้สูงอายุควรได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่มและการดูแลสุขภาพอนามัยอย่างพอเพียง โดยการมีรายได้ การสนับสนุนของครอบครัวและชุมชน และการช่วยเหลือตนเอง

2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือสามารถได้รับรายได้อื่น ๆ

3. ผู้สูงอายุควรมีส่วนในการตัดสินใจว่าเมื่อใดจะต้องพ้นจากการทำงาน

4. ผู้สูงอายุควรได้รับการฝึกอบรมและศึกษาตามความเหมาะสม

5. ผู้สูงอายุควรจะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่สงบปลอดภัยด้วยความพึงพอใจตามกำลังความสามารถ

6. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อาศัยอยู่ในบ้านของตนเอง ตลอดระยะเวลายาวนานเท่าที่เป็นไปได้

หลักการที่ 2 การมีส่วนร่วม

1. ผู้สูงอายุควรได้มีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ที่จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ที่ดีของตน และสามารถถ่ายทอดความรู้และทักษะให้กับชนรุ่นหลังได้

2. ผู้สูงอายุควรจะได้รับการพัฒนาในโอกาสต่าง ๆ เพื่อให้บริการแก่ชุมชน และเป็นอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมตามความสนใจและกำลังความสามารถของตน

3. ผู้สูงอายุควรมีบทบาทที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมของผู้สูงอายุเองได้ และได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

หลักการที่ 3 การได้รับการดูแล

1. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลจากครอบครัวและชุมชน และได้รับการคุ้มครองตามสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

2. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลด้านสุขภาพอนามัย เพื่อให้ได้รับการฟื้นฟูทางร่างกายจิตใจและอารมณ์ให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันหรือชะลอการเจ็บป่วยในระยะเริ่มต้น

3. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมและกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน การเป็นอิสระ การคุ้มครองและการได้รับการดูแล

4. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลคุ้มครอง ฟื้นฟูและส่งเสริมทางด้านสังคมและจิตใจอย่างเหมาะสม จากสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีสภาพแวดล้อมที่มั่นคง

5. ผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

หลักการที่ 4 การบรรลุความพึงพอใจของตนเอง

1. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสพัฒนาศักยภาพตนเองอย่างเต็มความสามารถ

2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษาวัฒนธรรมจิตใจและกิจกรรมนันทนาการของสังคม

หลักการที่ 5 ความมีศักดิ์ศรี

1. ผู้สูงอายุควรที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยศักดิ์ศรีและความปลอดภัย โดยปราศจากการถูกแสวงหาประโยชน์และถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ

2. ผู้สูงอายุควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามสถานภาพและภูมิหลังและมีอิสระในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ

3. ผู้สูงอายุควรมีสรรพภาพด้านร่างกาย จิตใจอารมณ์ และสังคม มีคุณธรรมประจำใจ เป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเคารพกราบไหว้บุทรหลานและควรได้รับการดูแลจากครอบครัวบุทรหลานและชุมชนอย่างดี

5. การจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (2551 : 14) ให้แนวคิดไว้ว่า งานสวัสดิการสังคมจะต้องประกอบด้วยแนวคิดพื้นฐานต่าง ๆ ดังนี้

1. สวัสดิการสังคมเป็นมาตรการหลักที่จะป้องกัน แก้ไขและพัฒนาสังคม ซึ่งเป็นการทำงานด้านทาง ถือเป็นการลงทุนเพื่อการพัฒนา และป้องกันปัญหามากกว่าการลงทุนแก้ไขปัญหาปลายทาง ซึ่งก่อให้เกิดความสิ้นเปลือง และได้ผลไม่คุ้มค่า นอกจากนี้แล้ว งานสวัสดิการสังคม ยังถือเป็นมาตรการหนึ่งของการกระจายโอกาส กระจายความเจริญและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

2. เป็นสวัสดิการสังคม โดยสังคม โดยถือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก เพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเอง และให้ความสำคัญแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่จะต้องได้รับการช่วยเหลือให้พ้นจากสภาวะวิกฤต และพึ่งตนเองได้ในที่สุด

3. เป็นระบบที่ต้องพัฒนาให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ประเพณีของแต่ละชุมชน ท้องถิ่น และประเทศ

4. เป็นระบบที่ต้องมีการกำหนดภารกิจ หน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายในสังคม (ครอบครัว เครือญาติ เพื่อนพ้อง นายจ้าง องค์กรภาคเอกชน องค์กรศาสนา รัฐ) ให้เหมาะสมประสานสอดคล้องรองรับกันให้เป็นพลังสังคมส่วนรวมในการพัฒนาประเทศ

สงว ทักษณณ์ (2549 : 9) กล่าวว่า ตามแผนปฏิบัติการระยะยาวระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุของประชาชาติมีข้อมติสำหรับประเทศสมาชิกนำไปพิจารณา ดำเนินการจัดบริการสวัสดิการตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ รวม 62 ข้อเสนอด้วยกัน ซึ่งแผนปฏิบัติการนี้จะสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการของภูมิภาคและของแต่ละประเทศ สำคัญสำคัญของข้อเสนอประกอบด้วยแนวคิด 2 ประการคือ

1. แนวคิดด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Aspect of Aging) ซึ่งหมายถึงผู้สูงอายุควรได้รับความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม และความ ต้องการ ได้แก่

1.1 สุขภาพอนามัย และ โภชนาการผู้สูงอายุควรได้รับการรักษาพยาบาล ฟันฟู บริการสุขภาพ การโภชนาการ และมีมาตรการป้องกันเกี่ยวกับโรคในผู้สูงอายุ และป้องกันความพิการ

1.2 ที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อม ควรให้ผู้สูงอายุได้อยู่อาศัยในบ้านของตนเองอย่างมีอิสระให้มากที่สุด การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ควรจะพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพผู้สูงอายุควรมีเครื่องอำนวยความสะดวกให้พอเพียง โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีปัญหาทางการเคลื่อนไหว และผู้สูงอายุที่พิการ นอกจากนั้นควรมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านบริการ สังคม อนามัย วัฒนธรรม งานด้านพักผ่อนหย่อนใจ การคมนาคม เป็นต้น

1.3 ครอบครัวควรสนับสนุนส่งเสริมให้ครอบครัวมีบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุ นอกจากนี้ รัฐบาล และองค์การเอกชนควรจะจัดให้มีมาตรการหรือบริการในการสนับสนุนครอบครัวที่เลี้ยงดูผู้สูงอายุ โดยเฉพาะครอบครัวที่มีรายได้น้อย

1.4 สวัสดิการสังคม การให้บริการด้านนี้ควรมีเป้าหมายที่เสริมสร้าง และคงไว้ซึ่งบทบาทที่เป็นประโยชน์ของผู้สูงอายุในสังคมให้มากที่สุดที่จะกระทำได้ รวมทั้งการสนับสนุนให้กลุ่มเยาวชน และอาสาสมัครต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุหรือการจัดกิจกรรมร่วมกับผู้สูงอายุ โดยที่รัฐบาลต้องพยายามยกเลิกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานนี้

1.5 ความมั่นคงทางรายได้และการจ้างงาน รัฐบาลควรมีหลักประกันรายได้ขั้นต่ำสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งอาจจะดำเนินการ โดยการออกกฎหมายประกันสังคมหรือมาตรการอื่น ๆ นอกจากนี้ควรมีการร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับนายจ้าง องค์กร ลูกจ้างหรือคนงาน เพื่อจัดทำมาตรการที่จะสนับสนุนให้คนสูงอายุได้ปฏิบัติต่อไป ภายใต้สภาพการที่เหมาะสม และมีความมั่นคง

1.6 การศึกษา ควรจัดให้มีโครงการศึกษาที่ให้ผู้สูงอายุเป็นครูหรือเป็นผู้ที่ถ่ายทอดความรู้ต่าง ๆ วัฒนธรรม ประเพณี ศีลธรรม ควรจะกระตุ้นให้มีการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ในทุกระดับรวมทั้งในระดับมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ยังควรจะต้องให้การศึกษแก่ประชาชนทั่วไปตั้งแต่วัยเยาว์จนถึงผู้สูงอายุถึงกระบวนการชราภาพ และวิธีการเตรียมตัวเพื่อรับมือวัยสูงอายุ และการใช้เวลาให้เกิดประโยชน์

2. แนวคิดด้านพัฒนา (Developmental Aspect of the Aging) หมายถึง บทบาทของผู้สูงอายุในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบ

ในการทำให้ความสูงอายุมีผลในทางลบน้อยที่สุดต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม รวมทั้งในเรื่องของการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีบทบาทในด้านการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมด้วย

สำหรับในประเทศไทยได้ขานรับแผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นอย่างดี กล่าวคือ รัฐบาลได้เกิดแนวทางในการพัฒนาผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ กัน โดยมีแนวคิดพื้นฐานต่อผู้สูงอายุในปัจจุบัน ดังนี้คือ

1. ผู้สูงอายุได้ทำประโยชน์แก่สังคมในฐานะ “ผู้ให้” มากกว่าครั้งชีวิตแล้ว จึงควรได้รับผลตอบแทนในฐานะเป็น “ผู้รับ” จากสังคม โดยเฉพาะความชอบธรรมในสิทธิมนุษยธรรมที่พึงมีทั้งในด้านสุขภาพอนามัย การศึกษา ความมั่นคงทางรายได้ สังคม วัฒนธรรม และสวัสดิการสังคม

2. ผู้สูงอายุยังมีความรู้ ความสามารถ พลังความคิด โดยเฉพาะประสบการณ์ที่ควรนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมได้อีกมาก และการสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้สูงอายุยังคงมีบทบาทมีส่วนร่วมในสังคมนั้น นอกจากจะทำให้ผู้สูงอายุไม่ไร้เหวโศก เดียวเห็นชีวิตมีคุณค่าแล้ว ยังจะช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถปรับตัวให้เข้ากับเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ได้ด้วย

3. ผู้สูงอายุจะสามารถเตรียมตัวที่จะใช้ชีวิตในวัยสูงอายุอย่างมีคุณภาพได้เพียงไรนั้นย่อมขึ้นกับผลของกระบวนการอันต่อเนื่องมาแต่วัยเด็กในการพัฒนาความพร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น สุขภาพอนามัยทางกายและจิต การศึกษา การประกอบอาชีพ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในสังคมของแต่ละบุคคล

4. ผู้สูงอายุควรจะได้อยู่กับครอบครัวอย่างอบอุ่น ได้รับความเคารพนับถือ และการดูแลเอาใจใส่จากลูกหลาน และควรลดความสำคัญในบทบาทของผู้หารายได้มาเลี้ยงครอบครัวลง

5. ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้และไม่ได้รับการคุ้มครองดูแลจากครอบครัว ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตามควรจะได้รับการปกป้องดูแลจากสังคม

6. ผู้สูงอายุควรจะได้รับข่าวสาร ข้อมูล รวมทั้งคำแนะนำถึงวิธีการป้องกัน และรักษาสุขภาพอนามัยของตนเอง และในกรณีเจ็บป่วยควรจะได้รับการดูแลรักษาพยาบาล นอกจากนี้ ยังควรได้รับข่าวสารที่เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัว เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถปรับตนเองให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ได้

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2547 : 28 – 30) กล่าวว่า องค์การสหประชาชาติได้รับรองหลักการสำหรับผู้สูงอายุวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ซึ่งประเทศ

ต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย ได้ยึดถือเป็นหลักการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุเช่นเดียวกัน และกรมประชาสงเคราะห์ (เดิม) ได้ใช้เป็นหลักสำคัญในการกำหนดแนวทางในการจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุ

หลักการที่ 1 การมีเสรีภาพ

1. ผู้สูงอายุควรได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอนามัยอย่างพอเพียง โดยการมีรายได้ การสนับสนุนของครอบครัว และชุมชน และการช่วยเหลือตนเอง
2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือสามารถได้รับรายได้อื่น ๆ
3. ผู้สูงอายุควรมีส่วนในการตัดสินใจว่าเมื่อใดจะต้องพ้นจากการทำงาน
4. ผู้สูงอายุควรได้รับการฝึกอบรม และการศึกษาตามความเหมาะสม
5. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สงบ ปลอดภัยด้วยความพึงพอใจตามกำลังความสามารถ
6. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อาศัยอยู่ในบ้านของตนเองตลอดระยะเวลายาวนานเท่าที่เป็นไปได้

หลักการที่ 2 การมีส่วนร่วม

7. ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ที่จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ที่ดีของตน และสามารถถ่ายทอดความรู้ และทักษะให้กับชนรุ่นหลังได้
8. ผู้สูงอายุควรที่จะได้รับการพัฒนาโอกาสต่าง ๆ เพื่อให้บริการแก่ชุมชน และเป็นอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมตามความสนใจ และกำลังความสามารถของตน
9. ผู้สูงอายุควรมีบทบาทที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมของผู้สูงอายุเองได้

หลักการที่ 3 การได้รับการดูแล

10. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลจากครอบครัว และชุมชน และได้รับการคุ้มครอง
11. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลด้านสุขภาพอนามัย เพื่อให้ได้รับการฟื้นฟูทางร่างกายจิตใจ และอารมณ์ให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันหรือชะลอการเจ็บป่วยในระยะเริ่มต้น
12. ผู้สูงอายุควรได้รับ โอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคม และกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุนการเป็นอิสระ การคุ้มครอง และการได้รับการดูแล

13. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแล ค้ำครอง ฟืนฟู และส่งเสริมทางด้านสังคม และจิตใจอย่างเหมาะสมจากสถานสงเคราะห์ให้ผู้สูงอายุที่มีสภาพแวดล้อมที่มั่นคง

14. ผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิมนุษยชนธรรม และเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการ ดำรงชีวิต

หลักการที่ 4 การบรรลุความพึงพอใจของตนเอง

15. ผู้สูงอายุควรได้รับ โอกาสพัฒนาศักยภาพตนเองอย่างเต็ม ความสามารถ

16. ผู้สูงอายุควรได้รับ โอกาสในการศึกษาวัฒนธรรม จิตใจ และกิจกรรม นันทนาการของสังคม

หลักการที่ 5 ความมีศักดิ์ศรี

17. ผู้สูงอายุควรที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยศักดิ์ศรีและความปลอดภัย โดย ปราศจากการถูกแสวงหาประโยชน์ และถูกทำร้ายร่างกาย และจิตใจ

18. ผู้สูงอายุควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามสถานภาพ และภูมิ หลัง และมีอิสระในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ

จากหลักการ 5 ข้อขององค์การสหประชาชาติถือเป็นแนวทางสำคัญต่อ นโยบายของรัฐต่อเรื่องผู้สูงอายุของไทยเป็นอย่างมาก โดยได้มีการจัดทำร่างแผนระยะยาว สำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1 (แผนระยะยาว 20 ปี) พ.ศ. 2525 – 2544 สำหรับแผนพัฒนา ผู้สูงอายุ ระยะยาว ได้เน้นสาระสำคัญต่อการพัฒนาผู้สูงอายุ 5 ด้านหลัก คือ สุขภาพอนามัย การศึกษา ความมั่นคงของรายได้และการทำงาน สังคม และวัฒนธรรม และสวัสดิการสังคม

จากแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุที่กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้ เกิดแนวทางในการดำเนินการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งได้แก่ การช่วยเหลือผู้สูงอายุในรูปของ สถานสงเคราะห์นั้นควรจะเป็นทางเลือกวิธีสุดท้าย ในเมื่อการช่วยเหลือวิธีอื่น ๆ ไม่ สัมฤทธิ์ผล ครอบคร้ว ยังจะต้องเป็นสถาบันสำคัญสำหรับผู้สูงอายุต่อไปอีกแม้ในประเทศที่ พัฒนาแล้ว และควรจะต้องให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นในเรื่องของบทบาทของผู้สูงอายุต่อ ครอบคร้วและสังคม และสิทธิพื้นฐาน ตลอดจนบริการอันเท่าเทียมกันระหว่างผู้สูงอายุเพศ ชาย และหญิง เป็นต้น

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุนั้นเน้นให้ความสำคัญกับ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติและคณะกรรมการกองทุนและวิธีการจ่าย เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุเป็นรายเดือนเท่านั้น หรือแต่กระบวนการสร้างความร่วมมือระหว่าง องค์กรต่าง ๆ ในระดับจังหวัด หรือระดับท้องถิ่น ก็เป็นสิ่งสำคัญและกระบวนการคัดเลือก

คุณสมบัติของผู้สูงอายุที่สมควร ได้รับเบี้ยยังชีพตามคำนิยามที่ว่า ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีกระบวนการทำประชาคม โดยให้ผู้สูงอายุและประชาชนในชุมชนได้เสนอความคิดเห็น และเสนอให้ออกเป็นระเบียบร่วมกันหรือเป็นข้อตกลงร่วมกัน หรือให้ออกเป็นระเบียบร่วมกันในชุมชน จึงถือว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญและร่วมกันหาแนวทางพัฒนาและเสริมสร้างการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุต่อไป

6. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 1 ถึง มาตรา 24 โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุไว้อย่างชัดเจนว่า ให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อให้ได้กฎหมายที่ครอบคลุมทุกด้านสำหรับผู้สูงอายุ และเพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้ตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ขึ้น โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 ซึ่งมีสาระสำคัญบางประการที่บ่งบอกถึงทิศทางใหม่ ๆ ของการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ อาทิ

1. ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย ที่มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์

2. มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแผนหลักในการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุน สถานภาพ บทบาทและกิจกรรมของผู้สูงอายุ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี การกำหนดระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งพิจารณาให้การสนับสนุนและช่วยเหลือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับการสงเคราะห์และพัฒนาผู้สูงอายุ

3. ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ หลายประการด้วยกัน

3.1 การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วเป็นพิเศษ

3.2 ให้การศึกษาศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต

3.3 การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

3.4 การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมการรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายชุมชน

3.5 การอำนวยความสะดวก และความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุ ในอาคารสถานที่ บ้านพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น

3.6 การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

3.7 การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

3.8 การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง

3.9 การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคอขวด

3.10 การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ทั่วถึง

3.11 การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

3.12 การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

3.13 การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4. กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ เรียกว่า "กองทุนผู้สูงอายุ" เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ

5. เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการดูแลผู้สูงอายุอย่างกว้างขวางจึงมีนโยบายการลดหย่อน ภาษีเงินได้ เพื่อสนับสนุนให้ผู้ประกอบการเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ และรวมทั้งผู้ที่บริจาคเงินให้แก่กองทุนผู้สูงอายุ

5.1 ผู้บริจาคเงินและทรัพย์สินให้แก่กองทุน ได้รับการยกเว้นภาษี สำหรับทรัพย์สินที่บริจาค

5.2 ผู้ประกอบการเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ ทั้งบุพการีของตนเองและบุพการีของคู่สมรสที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ จะได้รับการลดหย่อนภาษี

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อพิจารณาใน มาตรา 9 (5) อำนาจหน้าที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติโดยกำหนดให้มีอำนาจในการกำหนดระเบียบการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุ และในมาตรา 22 (2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุน โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่การอนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อคุ้มครองการส่งเสริม การสนับสนุนและการอนุมัติ การจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุ และในมาตรา 11 (11) เดิมเป็นข้อความว่า "การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่าง

ทั่วถึงและเป็นธรรม” นั้นให้แก้ไขว่า “ การจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 53 ที่บัญญัติไว้ว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และ ไม่มีราย ได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างมีศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

อีกนัยหนึ่ง กระบวนการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ นั้น โดยใช้ผู้สูงอายุในชุมชนเป็นฐาน โดยผ่านการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ได้แก่ องค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ภาคเอกชน องค์กรสาธารณะประโยชน์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางด้านบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการ เมื่อรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน (เบี้ยยังชีพ) พ.ศ. 2536 เพื่อให้เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน เดือนละ 200 บาท นับเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมประชาสงเคราะห์เดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยึดถือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 คุณสมบัติพื้นฐานของผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ ประการแรกคือ มีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สองคือ มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้งหรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนกว่าหรือผู้มีปัญหาซ้ำซ้อนหรือผู้ที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐเป็นผู้ได้รับการพิจารณา ก่อน ต่อมาจากมติคณะรัฐมนตรีการปรับเปลี่ยนเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุอนุมัติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 นั้น ได้ปรับเปลี่ยนเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุเป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน อีกทั้งในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสามารถเพิ่มจำนวนเงินต่อเดือน แต่รวมแล้วไม่เกิน 1,000 บาท เพื่อให้เพียงพอต่อสภาวะการดำรงชีพในปัจจุบันหรืออาจเพิ่มจำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพได้โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

การจัดการบริการและการดูแลผู้สูงอายุ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องให้ความร่วมมือประชาชนและผู้สูงอายุต้องเป็นผู้สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการของตน ส่วนชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นฝ่ายสนับสนุนให้เกิดการแก้ไข ปัญหาและการจัดบริการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มุ่งเสริมสร้างคุณภาพชีวิตดังกล่าว บทบาทของ

ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัจจัยความพร้อมด้านทรัพยากรและทุนทางสังคมมากมาย ดังนั้น การพัฒนาบทบาทท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุในอนาคตนั้น

7. ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และมติที่ประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2552 ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 ซึ่งมีสาระสำคัญของการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสอดคล้องกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ผู้มีคุณสมบัติได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

1.1 มีสัญชาติไทย

1.2 มีอายุ 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป โดยเป็นผู้ที่เกิดก่อนวันที่ 1 เมษายน

พ.ศ. 2492

1.3 ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใด จากหน่วยงานของรัฐบาลวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย หรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้เป็นประจำ

1.3.1 ให้ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามข้างต้นยื่นคำขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุด้วยตนเอง ต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 จนถึงวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2552 ในวัน เวลา และสถานที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด พร้อมหลักฐาน ดังต่อไปนี้

1.3.2 บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรอื่นที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ ที่มีรูปถ่ายพร้อมสำเนา

1.3.3 สมุดบัญชีเงินฝากธนาคารพร้อมสำเนา สำหรับในกรณีที่ผู้ขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุประสงค์ขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุผ่านธนาคารในกรณีมีความ

จำเป็น ไม่สามารถมาลงทะเบียนได้ตามวรรคหนึ่ง ผู้สูงอายุอาจมอบอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้อื่นเป็นผู้ยื่นคำขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแทน

2. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบคุณสมบัติและหลักฐานของผู้สูงอายุที่ขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากข้อมูลทางทะเบียนราษฎรแล้วให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานที่อื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนด ภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2552 สำหรับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้จัดส่งรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ให้อำเภอและจังหวัดทราบตามลำดับ และให้จังหวัดรวบรวมส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบ

3. การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับตามระเบียบนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ่ายเป็นรายเดือน ๆ ละ 1 ครั้ง ให้ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ในอัตราแบบขั้นบันได ดังนี้

- 3.1 อายุ 60 - 69 ปี ให้ได้รับคนละ 600 บาท ต่อเดือน
- 3.2 อายุ 70 - 79 ปี ให้ได้รับคนละ 700 บาท ต่อเดือน
- 3.3 อายุ 80 - 89 ปี ให้ได้รับคนละ 800 บาท ต่อเดือน
- 3.4 อายุ 90 ปีขึ้นไป ให้ได้รับคนละ 1,000 บาท ต่อเดือน

โดยจ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นลายลักษณ์อักษร

4. ผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบนี้ มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2552 เป็นต้นไป และให้สิทธิของบุคคลดังกล่าวสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

- 4.1 ถึงแก่กรรม
- 4.2 ขาดคุณสมบัติตามข้อ 5
- 4.3 แจ้งสละสิทธิการขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ตนมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่

8. นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุ

8.1 นโยบายของรัฐต่อการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

นโยบายของรัฐต่อการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ สามารถพิจารณาได้จากวิสัยทัศน์ผู้สูงอายุไทย วิสัยทัศน์ระบบสวัสดิการและบริการผู้สูงอายุในอนาคต ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ปี 2542 กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และหลักการว่าด้วยสิทธิผู้สูงอายุของสหประชาชาติ นโยบายและมาตรการ สำหรับผู้สูงอายุ ระยะเวลา พ.ศ. 2535-2554 ซึ่งผู้ศึกษาจะขอก้าวในรายละเอียดต่อไป

8.1.1 วิสัยทัศน์ผู้สูงอายุไทย

- 1) ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีศักดิ์ศรี มีคุณค่า มีเกียรติภูมิ เป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจของบุตรหลานผู้สูงอายุได้อยู่กับบุตรหลานในครอบครัวอย่างอบอุ่น
- 2) ผู้สูงอายุมีสุขภาพดีทั้งกายและจิตใจ ได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ยามเจ็บป่วยมีโอกาสได้รับการบริการที่ดี สามารถเข้าถึงและสามารถเลือกใช้บริการต่าง ๆ ได้
- 3) ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีหลักประกันรายได้ ได้รับการเกื้อกูลจากบุตรหลาน มีการออมทรัพย์ไว้ตั้งแต่ในช่วงวันทำงาน มีกองทุนผู้สูงอายุในชุมชน และมีระบบประกันสุขภาพ
- 4) ผู้สูงอายุมีโอกาสได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีระบบข้อมูลข่าวสารที่เข้าถึง มีความรู้และทักษะที่สำคัญ เพื่อการประยุกต์ใช้ในการดำรงชีวิตและเสริมคุณค่าของชีวิต
- 5) ผู้สูงอายุส่วนใหญ่พึ่งพาตนเอง ๆ ได้สามารถช่วยเหลือ ครอบครัว และชุมชนมีส่วนร่วมในสังคม เป็นแหล่งภูมิปัญญาของคนรุ่นหลัง มีการเข้าสังคม มีนันทนาการที่ดี และมีเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

8.1.2 วิสัยทัศน์ระบบสวัสดิการและบริการผู้สูงอายุในอนาคต

วิสัยทัศน์ระบบสวัสดิการและบริการผู้สูงอายุในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ มี 6 ใน 10 ข้อได้แก่

ข้อ 1 มีระบบสวัสดิการ เพื่อสร้างระบบประกันสุขภาพให้ครอบคลุมทุกคน โดยส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนารูปแบบการสร้างหลักประกัน เช่น กองทุนสวัสดิการ โดยชุมชนส่งเสริมนิสัยการออมเพื่อสุขภาพตั้งแต่วัยต้น และมีระบบประกันสุขภาพ

ข้อ 2 มีระบบสวัสดิการและบริการระดับชุมชน (Community – based Services) มุ่งให้ผู้สูงอายุเข้าถึงบริการแบบผสมผสาน โดยชุมชนมีส่วนร่วมจัดบริการดูแล ผู้สูงอายุ ทั้งการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกัน การรักษา รวมทั้งการฟื้นฟูสมรรถภาพ และการ บริการทางสังคมมีเครือข่ายประสานงานและปฏิบัติงานระหว่างภาครัฐ เอกชน และชุมชน ซึ่ง จะช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถหรือมีโอกาสอยู่กับครอบครัวหรือชุมชนต่อไปได้

ข้อ 3 มีระบบบริการที่มีความหลากหลายเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุมี ทางเลือกที่จะเข้าถึงบริการเหล่านั้น ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ

ข้อ 7 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครอบครัว และองค์กรท้องถิ่นดูแล เอื้ออาทรและเกื้อกูลผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุที่ยากไร้ ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ต้อง ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐอย่างเป็นธรรม

ข้อ 8 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนจัดบริการด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้สูงอายุที่สามารถซื้อบริการ ได้ เช่น ที่อยู่อาศัย การดูแลด้านสุขภาพ หรือนันทนาการ ด้านอื่น ๆ โดยรัฐทำหน้าที่ดูแลและควบคุมกำกับมาตรฐานคุณภาพการบริการ

ข้อ 10 ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือด้านวิชาการ การวิจัย และ การพัฒนาบุคลากร ด้านผู้สูงอายุ เพื่อผลักดันให้เกิดระบบสวัสดิการและบริการผู้สูงอายุที่พึง ประสงค์

8.1.3 ปณิญาผู้สูงอายุไทย

องค์การสหประชาชาติ ได้ประกาศให้ปี พ.ศ. 2542 เป็นปีสากลว่า ด้วยผู้สูงอายุและเนื่องในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเจริญพระชนม์มายุครบ 72 พรรษา จึงได้มีการกำหนดปณิญาผู้สูงอายุไทย ไว้ทั้งหมด 9 ข้อ ซึ่งมีบางส่วนที่เกี่ยวข้อง กับระบบบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ 4 ใน 9 ข้อ ได้แก่

ข้อ 1 ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า และศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง และการละเมิดสิทธิจาก การถูกเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้

ข้อ 3 ผู้สูงอายุควรเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็น ประโยชน์ในการดำรงชีวิตเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้านเพื่อสามารถปรับ บทบาทของตนให้สมวัย

ข้อ 7 รัฐต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและ ประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินงานอย่างต่อเนื่องให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

ข้อ 8 รัฐต้องตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและ
การบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิคุ้มครองสวัสดิภาพและจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

8.1.4 กฎหมายรัฐธรรมนูญไทยต่อการดูแลผู้สูงอายุ

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนด
เกี่ยวกับเรื่องผู้สูงอายุไว้ 3 มาตราได้แก่

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง

มาตรา 54 บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอ
แก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 80 วรรค 2 รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือ
ทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2540
ปณิญาผู้สูงอายุไทย วิสัยทัศน์ผู้สูงอายุไทย และวิสัยทัศน์ระบบสวัสดิการและบริการ
ผู้สูงอายุในอนาคต มีประเด็นร่วมกันเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ คือ สิทธิ ศักดิ์ศรี คุณค่าของ
ผู้สูงอายุไทย ระบบสวัสดิการและบริการทางสังคมที่เข้าถึงผู้สูงอายุ ขณะเดียวกันรัฐต้อง
กำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ รวมทั้งการตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุเพื่อสร้าง
หลักประกันกับผู้สูงอายุ เพราะสิ่งสำคัญที่ผู้สูงอายุควรตระหนักคือ เมื่อเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุ
แล้ว จะเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และรวดเร็ว ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และ
สิ่งแวดล้อมทุกสิ่งมีความสัมพันธ์ต่อการรับรู้ของผู้สูงอายุอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งด้านจิตใจ ด้วยการถูกมองว่า ด้อยคุณค่าและความสามารถ ผู้สูงอายุจึงอาจเกิด
ความเครียดขึ้นได้ ดังนั้น ถ้ามีการเตรียมตัวก่อนอย่างเข้าสู่วัยสูงอายุก็จะสามารถปรับตัวเข้าสู่
ชีวิตในช่วงวัยนี้ได้ดี แต่ถ้าไม่มีการเตรียมตัวก็ปรับตัวได้ยาก อาจเกิดความรู้สึกว่าเหงา เหนียว
มีอาการหลงลืม วิตกกังวล หรือเกิดอาการซึมเศร้าได้ ในบางครั้งสิ่งที่เกิดขึ้นนี้ก็รุนแรงจนถึงทำ
ให้ร่างกายอ่อนแอลงได้

8.2 นโยบายของรัฐต่อการพัฒนาบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

จุดเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ คือ
รัฐได้ใช้นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) โดยนโยบายที่
ประกาศโดยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2534-2535) นายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535)
นายบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ. 2538) พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ. 2538) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่

การจัดทำแผนระยะยาวแห่งชาติดังกล่าวขึ้นเป็นหลักในการประเมิน (ตารางที่ 4) และรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ปัจจุบันที่ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2540ว่า “คนชราต้องได้รับการดูแล ฟื้นฟู และพัฒนาโดยให้ได้รับการศึกษา ฝึกอาชีพ และการจ้างงานและนันทนาการตามสมควรแก่กรณี เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างภาคภูมิใจและดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข”

เมื่อประเมินถึงการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุ ระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) ยังดำเนินการได้น้อยมีความล่าช้า รัฐบาลสามารถดำเนินงานด้านสวัสดิการ ที่เป็นหลักประกันผู้สูงอายุได้เพียง 3 ด้านคือ บริการเบี้ยยังชีพ บัตรผู้สูงอายุ(การสงเคราะห์ด้านการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า ซึ่งจัดให้กับผู้สูงอายุทุกคน) และการลดหย่อนค่าโดยสารครั้งราจจากการใช้บริการรถไฟ (ค่าธรรมเนียมนไม่ลด) โดยใช้ได้เฉพาะเดือน มิถุนายน-กันยายนของการใช้บริการตู้โดยสารชั้น 3 มุมมองของรัฐต่อการจัดบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุมีความขัดแย้งกันเอง ดังจะเห็นได้จาก นโยบายส่วนหนึ่งเน้นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ ไม่มีอาชีพ ไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู ผู้สูงอายุกลุ่มนี้จะได้รับเบี้ยยังชีพ ขณะเดียวกันรัฐเห็นว่า ผู้สูงอายุทุกคนควรได้รับบัตรผู้สูงอายุ ส่งผลให้ผู้สูงอายุทุกคนมีสิทธิรับบริการสุขภาพโดยไม่คิดมูลค่าจึงส่งผลให้รัฐมีภาระการจัดสรรงบประมาณเชิงสงเคราะห์ด้านเบี้ยยังชีพและบัตรผู้สูงอายุสูงมากในเวลาต่อมา กลไกการบริหารจัดการ การจัดสรรทรัพยากรไม่สามารถนำไปสู่การพัฒนาบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่สมควรจะได้รับการได้ นโยบายของรัฐจึงไม่สามารถตอบสนอง สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาผู้สูงอายุและเศรษฐกิจในปัจจุบัน ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานของรัฐจึงทำให้ นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2335-2554) ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติมากนัก ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของผู้สูงอายุที่ต้องได้รับการดูแลอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีนโยบายในการดูแลผู้สูงอายุอย่างเป็นทางการปฏิบัติอย่างจริงจังเริ่มจากแนวคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

8.3 มาตรการระบบสวัสดิการและบริการผู้สูงอายุไทยในอนาคต

แม้ว่านโยบายและมาตรการผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) ได้พยายามกำหนดมาตรการ กิจกรรม หน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน แต่ นโยบายและมาตรการหลัก ๆ ไม่บรรลุเป้าหมายโดยเฉพาะมาตรการหลักที่สำคัญที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ เช่น การออกพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ การขยายบริการสาธารณสุขไปโลก สาธารณูปการสำหรับ

ผู้สูงอายุ ซึ่งสมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2549 : 45) ได้ประเมินนโยบายและมาตรการเหล่านี้ว่า “ยังไม่บรรลุเป้าหมายและยังมีความล่าช้า ภาระของการดำเนินการ โดยเฉพาะในส่วนของปริมาณ และกระบวนการจัด การที่อยู่ การขยายการบริการ และสวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย สังคม และสาธารณสุขเป็นส่วนใหญ่ รัฐควรปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการระดับบนยังต้องพัฒนาเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ มีความเป็นเอกภาพและต่อเนื่องขณะเดียวกันควรปรับปรุงกระบวนการหรือหน่วยบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง เพื่อให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมาย” การดำเนินงานของแต่ละมาตรการ จำเป็นต้องใช้การหมั่นกำลังของคนในสังคมทุกคนที่ต้องดำเนินการอย่างจริงจังต่อเนื่อง และเป็นระบบ โดยเฉพาะผู้สูงอายุจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในมาตรการต่าง ๆ มากขึ้นผลการประชุมระดับชาติเรื่องสวัสดิการและบริการผู้สูงอายุ : ทิศทางและรูปแบบในทศวรรษหน้า เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2542 ได้มีการนำเสนอวิสัยทัศน์ระบบสวัสดิการและบริการผู้สูงอายุในอนาคตและมาตรการหลัก ซึ่งมาตรการใหม่จะให้ความสำคัญกับการสนับสนุน ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุ ครอบครัว ภาคเอกชน องค์กรเครือข่ายชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ มากกว่าการดูแลรักษาผู้สูงอายุ หากมาตรการส่วนใหญ่สามารถดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน มาตรการดังกล่าวจะทำให้รับหน่วยงานปรับเปลี่ยนบทบาทของการจัดระบบสวัสดิการและบริการผู้สูงอายุมากเป็นการสนับสนุน ส่งเสริมแทน อันจะเป็นการสอดคล้องกับข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรของรัฐและเป็นการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี พึ่งพาตนเองได้ สิ่งสำคัญที่รัฐจะต้องเร่งดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ การสร้างระบบประกันสุขภาพ การพัฒนารูปแบบการสร้างหลักประกันที่มีความหลากหลายยืดหยุ่นเหมาะสม เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนออมทรัพย์ชุมชน กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น โดยการสร้างระบบสวัสดิการและบริการระดับชุมชนที่มีความหลากหลายมากขึ้น ให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม ชุมชน และความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง

8.4 นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุ

นโยบายและมาตรการผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) ในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน มีดังนี้

8.4.1 ให้ผู้สูงอายุได้รับบริการพื้นฐานด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและทั่วถึง โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

8.4.2 จัดสวัสดิการสังคมและให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุตามความต้องการและความจำเป็น

8.4.2 มาตรการจัดสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ

ด้านที่ 1 ด้านสวัสดิการสุขภาพอนามัย

1. ให้การรักษาพยาบาลแบบให้เปล่าแก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ หรือมีรายได้น้อย ในสถานพยาบาลของรัฐ

2. ให้ค่าตอบแทนพิเศษและสวัสดิการแก่บุคลากรที่เป็นผู้ดูแล

ผู้สูงอายุ

ด้านที่ 2 ด้านสวัสดิการสาธารณสุขปลอดภัยในการดำรงชีวิตประจำวัน

1. จัดสำรองที่นั่งพิเศษสำหรับผู้สูงอายุบนรถโดยสารประจำทางรถไฟและเรือ

2. ลดอัตราค่าโดยสารรถประจำทาง รถไฟ และเรือ

3. ในที่สาธารณะให้จัดทำราวบันไดทางเดินและราวห้องน้ำสำหรับผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุ

ด้านที่ 3 ด้านสวัสดิการเกี่ยวกับที่พักอาศัย สถานที่พักผ่อนหย่อนใจและ

นันทนาการ

1. ในการสร้างอาคารให้มีการจัดสรรให้มีโครงสร้างที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุ และให้มีห้อง/เนื้อที่เพิ่มอย่างเหมาะสมสำหรับครอบครัวที่มีผู้สูงอายุอยู่ด้วย

2. จัดบริการที่พักอาศัยแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย และไม่มีผู้อุปการะ

3. สนับสนุนหน่วยงานเอกชนในการจัดสร้างที่พักอาศัยตามความต้องการและความเหมาะสมของผู้สูงอายุ

ต้องการและความเหมาะสมของผู้สูงอายุ

4. จัดบริเวณและอุปกรณ์ที่เหมาะสมสำหรับการออกกำลังกาย และการพักผ่อนหย่อนใจสำหรับผู้สูงอายุ

การพักผ่อนหย่อนใจสำหรับผู้สูงอายุ

5. ลดอัตราค่าผ่านประตูในการเข้าชมมหรสพและบันเทิง

6. ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้

ประสบการณ์ การบันเทิง และการพักผ่อนหย่อนใจ

ด้านที่ 4 ด้านอื่น ๆ

1. ดำเนินการเพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีหลักฐานเพื่อสามารถรับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการทาง

9. การจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทย

การจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุไทย ส่วนใหญ่มีบริการหลัก ๆ สำคัญอยู่ 3 รูปแบบ ดังนี้

9.1 การดูแลผู้สูงอายุในสถาบันเป็นหลัก (Institution Care Model)

บริการสำคัญส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจหลักของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน่วยงานที่ดูแลคือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ บริการและสวัสดิการผู้สูงอายุที่ดำเนินการ โดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นรูปธรรม (มรดก สิงหะเซนทร์, 2546 : 32) ได้แก่

9.1.1 บริการสถานสงเคราะห์ เป็นบริการด้านที่อยู่อาศัยที่จัดให้กับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน เช่น ถูกทอดทิ้ง ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีผู้อุปการะดูแล บริการที่จัดให้ได้แก่ บริการด้านปัจจัยสี่ บริการตรวจสุขภาพทั่วไป การรักษาพยาบาล บริการด้านกายภาพบำบัดบริการให้คำปรึกษาแนะนำ และการปรับตัว ฯลฯ ปัจจุบันสถานสงเคราะห์ของรัฐ จำนวน 20 แห่ง กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ สามารถรับผู้สูงอายุได้ประมาณ 3,000 คน ในปีงบประมาณ 2546 สถานสงเคราะห์จะถูกโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลดำเนินการ จำนวน 13 แห่ง

9.1.2 ศูนย์บริการสังคมผู้สูงอายุ (Day Center) เป็นบริการให้แก่ผู้สูงอายุที่อยู่กับครอบครัวได้มาใช้บริการและกิจกรรมภายในศูนย์ในลักษณะเข้าไปเย็นกลับ บริการที่จัดให้ภายในศูนย์ได้แก่ บริการตรวจรักษาโรค บริการด้านกายภาพบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพ บริการให้คำปรึกษาแนะนำ บริการนันทนาการ กิจกรรมเสริมรายได้ บริการหน่วยเคลื่อนที่และบริการบ้านพักฉุกเฉิน ฯลฯ ปัจจุบันประเทศไทยมีศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ จำนวน 18 แห่ง ทั่วประเทศและหน่วยบริการ 1 แห่งสามารถให้บริการแก่ผู้สูงอายุได้ประมาณ 330,000 คน ในปีงบประมาณ 2546 จะโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลดำเนินการจำนวน 9 แห่ง

9.1.3 ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน เป็นการสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนของตนเอง โดยวัดหรือสถาบันทางศาสนา เช่น โบสถ์ มัสยิด ฯลฯ เป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมตามความต้องการของชุมชน ปัจจุบันมีการตั้งศูนย์ฯ ประมาณ 200 แห่งทั่วประเทศ

9.2 การดูแลผู้สูงอายุโดยลดการพึ่งพาสถาบัน (Deinstitutionalization)

บริการดูแลผู้สูงอายุโดยลดการพึ่งพาสถาบันที่สำคัญ คือ บริการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุอยู่ในครอบครัว ในชุมชนได้โดยไม่ต้องเข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์ บริการนี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุยากจน ไม่มีรายได้ ไม่มีผู้ดูแล เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2536 โดยรัฐจัดสรรให้เป็นเงินช่วยเหลือรายเดือน ๆ ละ 200 บาท/คน แบบตลอดชีพระยะแรกจัดสรรให้จำนวน 2,000 คน ใช้งบประมาณจำนวน 12 ล้านบาท (3 เดือน) และขยายเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และในปี พ.ศ. 2542 เมื่อประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐได้เพิ่มเงินเบี้ยยังชีพเป็นเดือนละ 300 บาท/คน มีจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ 400,000 คน ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 1,101.6 ล้านบาท เมื่อรัฐมีการปฏิรูประบบราชการส่งผลให้ในปีงบประมาณ 2545 ได้มีการโอนภารกิจของบริการเบี้ยยังชีพจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์เดิม) ไปให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเบิกจ่ายให้กับผู้สูงอายุแทน

9.3 บริการประกันสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

เนื่องจากสภาพปัญหาด้านรายได้ถือเป็นปัญหาหลักของผู้สูงอายุไทย และบริการที่รัฐจัดให้ผู้สูงอายุมักเป็นบริการที่มุ่งช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากจน ขาดการอุปการะและช่วยเหลือตนเองไม่ได้ในรูปของการให้สิ่งของและบริการ และในระยะหลังเปลี่ยนมาในรูปของเงินใน โครงการเบี้ยยังชีพเมื่อคิดคำนวณออกมาเป็นตัวเงินแล้วจะมีจำนวนน้อยมากและไม่สามารถกระจายไปยังผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึงและเหมาะสมกับความต้องการของผู้สูงอายุในแต่ละสถานภาพได้ รัฐบาลจึงได้นำความคิดการสร้างหลักประกัน โดยสร้างระบบให้ผู้ที่กำลังอยู่ในตลาดแรงงานช่วยกันออม เพื่อสร้างหลักประกันชราภาพสำหรับตนเองและบุคคลภายในกลุ่มเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในระดับมาตรฐานที่ไม่แตกต่างจากเดิมก่อนที่จะกลายเป็นผู้ไม่ได้ทำงานเนื่องจากความสูงอายุ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกันสังคมซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 ระบุให้มีการขยายขอบเขตของการประกันชราภาพหลังจากที่กฎหมายใช้ครบแล้ว 6 ปี ดังนั้นในปี 2539 จึงมีการเก็บเงินสมทบเพิ่มขึ้นทั้งจากฝ่ายลูกจ้าง นายจ้างและรัฐบาล ในอัตราร้อยละ 2 โดยผู้ประกันตนกรณีชราภาพจะได้รับประโยชน์ภายใต้เงื่อนไข คือ จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 180 เดือนไม่ว่าระยะเวลา 180 เดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง โดยจะได้รับประโยชน์ทดแทนในสองกรณี คือ

9.3.1 เงินบำนาญชราภาพ ผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญชราภาพในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง และหากจ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน จะได้รับเงินเพิ่มร้อยละ 1 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือน

9.3.2 เงินบำเหน็จชราภาพ กรณีผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า 12 เดือน ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบเข้ากองทุน และในกรณีที่จ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินสมทบชราภาพเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุน พร้อมผลประโยชน์ตอบแทนที่สำนักงานประกันสังคมประกาศ

10. ความจำเป็นในการดำเนินงานเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาล

ระพีพรรณ คำหอม (2542 : 25) กล่าวว่า ในการทำงานด้านสวัสดิการสังคม เราจำเป็นที่จะต้องยึดหลักการปฏิบัติงานที่มีความสอดคล้องกับความเป็นสากลโลก ดังนี้

1. หลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุข และสวัสดิการจากรัฐ โดยบุคคลมีสิทธิเสมอภาคกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสม และได้มาตรฐาน ซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสม โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และทันต่อเหตุการณ์ และบุคคลซึ่งมีอายุเกิน หกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

2. หลักความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) ประชาชนทุกคนควรได้รับการบริการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานจากรัฐ บริการที่มุ่งตอบสนองปัญหา และความต้องการของคนในสังคมโดยทั่วไปบริการขั้นพื้นฐานมักจะถือเป็นบริการในขั้นต่ำสุดที่รัฐจะต้องจัดให้คนในสังคม เช่นการศึกษาภาคบังคับ บริการสุขภาพอนามัยของรัฐ เป็นต้น ซึ่งรัฐได้กำหนดให้มีเครื่องชี้วัดถึงความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เพื่อให้สามารถตอบสนองกับปัญหา และความต้องการของคนในสังคมได้ในระดับหนึ่ง

3. หลักความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญยิ่งข้อหนึ่ง กล่าวคือ บริการสวัสดิการสังคมที่ดีจะต้องเป็นการบริการที่อยู่บน

พื้นฐานของความถูกต้องของกฎหมาย ความยุติธรรมทางสังคม และการบริการที่ไม่เลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นเพศ ชนชั้น ผิวสีวัฒนธรรม ศาสนา ซึ่งหลักการข้อนี้ยังแสดงถึงความครอบคลุมครบถ้วนของบริการสวัสดิการสังคมโดยไม่ถูกตัดโอกาสออกไปด้วย

4. หลักการมีส่วนร่วมของคนในสังคมทุกระดับ (Participation) บริการสวัสดิการทางสังคมจำเป็นต้องตระหนักถึงหลักการมีส่วนร่วมของคนทุกคนในสังคม เพราะการให้บริการด้านสวัสดิการสังคมเป็นการบริการที่เกี่ยวข้องกับคนในสังคมตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้คนทุกคน ทุกกลุ่ม ทุกระดับที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกชั้นตอนตั้งแต่การร่วมกันคิดค้นปัญหา ร่วมวิเคราะห์ ร่วมวางแผน ร่วมจัดบริการ และร่วมติดตามประเมินผลบริการที่จัดให้ว่าเป็นที่พึงพอใจ และสอดคล้องกับความต้องการของสังคมมากน้อยเพียงใด

5. หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการข้อนี้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการสามารถเข้าร่วมตรวจสอบถึงความถูกต้อง และความเหมาะสมของโครงการได้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก ซึ่งองค์กรจะต้องใช้กระบวนการประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในการจัดบริการสวัสดิการสังคม อาทิ การมีตัวแทนเข้ามาเป็นปากเสียงการติดตามประเมินผล และตรวจสอบผลงานของรัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง

สรุปได้ว่า หลักการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมตามหลักสากลมี 5 ข้อ กล่าวคือ สิทธิมนุษยชน ความต้องการขั้นพื้นฐาน ความเป็นธรรมทางสังคม การมีส่วนร่วมของคนในสังคม ทุกระดับ และความโปร่งใส ซึ่งนักสวัสดิการสังคมต้องให้ความสำคัญและนำไปใช้ได้อย่างถูกต้องการเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจ ตามบทบัญญัติจักรรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งภารกิจหน้าที่การให้บริการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ

เทศบาลตำบลได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส และเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 51 (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ที่ได้วางหลักเกณฑ์คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึง โดยสังเขปดังนี้

1. มีสัญชาติไทย
2. มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทะเบียนบ้าน
3. มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งได้ลงทะเบียน และยื่นคำขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ เบี้ยหวัด บำนาญพิเศษ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ได้รับเงินเดือนค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ ยกเว้นผู้พิการและผู้ป่วยเอดส์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ผลกระทบหากไม่ดำเนินงานเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ เทศบาลตำบลโพนเมือง อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ในการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ หากผู้สูงอายุร้องเรียนติดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกเทศมนตรีละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ และอาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการอาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งก็ตาม (พระราชบัญญัติเทศบาล, 2546 : 75)

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องทำเพื่อให้การส่งเสริมและพัฒนาาระบบความมั่นคงทางสังคม การปฏิรูปการบริหารจัดการและพัฒนาวิธีการ และ

มาตรฐานการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ พร้อมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึง และตรวจสอบระบบบริการทางสังคมได้ โดยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน องค์กรธุรกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันสังคมให้เข้ามามีส่วน ร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน และประเทศ ตลอดจนพัฒนา บุคลากรและอาสาสมัครในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ให้ เพียงพอ รวมทั้งพัฒนาวิธีการทางสังคมสงเคราะห์เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดมาตรการในการพัฒนาการ จัดสวัสดิการสังคมโดยคำนึงถึงหลักบูรณาการและให้ครอบคลุมงานสวัสดิการสังคมด้าน ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ในสวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย สวัสดิการด้านการศึกษา สวัสดิการด้านนันทนาการ สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย สวัสดิการด้านความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน และสวัสดิการด้านการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนและด้อยโอกาส

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

1. ความหมายของความพึงพอใจ

ความพึงพอใจเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่พยายามจะขจัดความตึงเครียดหรือ ความกระวนกระวาย หรือภาวะไม่ได้คุณภาพในร่างกาย ซึ่งเมื่อมนุษย์สามารถขจัดสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวได้แล้ว มนุษย์ย่อมได้รับความพึงพอใจในสิ่งที่ตนต้องการ ซึ่งจากพจนานุกรม ทางด้านจิตวิทยา คือ ความรู้สึกของผู้ที่มารับบริการต่อสถานบริการตามประสบการณ์ที่ได้รับ จากการเข้าไปติดต่อขอรับบริการในสถานบริการนั้น (สุโท เจริญสุข, 2550 : 59) ซึ่ง สอดคล้องกับนักวิชาการหลายท่านที่ได้ ให้ความหมายของความพึงพอใจต่าง ๆ สรุปได้ได้ ดังต่อไปนี้

อุทัยพรรณ สุขใจ (2545 : 7) ได้ให้ความหมายว่าความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึก หรือเจตคติของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยอาจจะเป็นไปในเชิงประเมินค่า ว่า ความรู้สึกหรือ เจตคติต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดนั้นเป็นไปในทางบวกหรือทางลบ

อนุเทพ เบื้องบน (2544 : 15) กล่าวว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกที่ เกิดขึ้นเมื่อได้รับผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย หรือเป็นความรู้สึกขั้นสุดท้ายที่ได้รับผลสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์

ไพโรจน์ พานิชกุล (2543 : 4) กล่าวว่า ความพึงพอใจเป็นแรงจูงใจของมนุษย์ที่ตั้งอยู่บนความต้องการขั้นพื้นฐานมีความเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับผลสัมฤทธิ์ และสิ่งจูงใจ และพยายามหลีกเลี่ยงสิ่งที่ไม่ต้องการ

มณี โพธิเสน (2543 : 10) ให้ความหมายของความพึงพอใจว่า เป็นความรู้สึกดี ยินดี เจตคติที่ดีของบุคคล เมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการของตนทำให้เกิดความรู้สึกดีในสิ่งนั้น ๆ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2543 : 6) สรุปความหมายของความพึงพอใจ ไว้ว่า เป็นความรู้สึกที่ดี หรือความประทับใจที่มีต่อการกระทำของบุคคลหรือการทำงานนั้น ๆ

เกรียงเดช รัตนวงษ์สิงห์ (2542 : 8) ได้สรุปความหมายของความพึงพอใจว่า หมายถึงความรู้สึกรัก ชอบ ยินดี เต็มใจ หรือมีเจตคติที่ดีของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความพึงพอใจจะเกิดขึ้นเมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งด้านวัตถุและด้านจิตใจ

ประดัด นวลละออง (2542 : 7) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้ว่า เป็นความรู้สึกของผู้ที่มารับบริการต่อสถานบริการ ตามประสบการณ์ที่ได้รับจากการเข้าไปติดต่อขอรับบริการในสถานบริการนั้น ๆ

ปัญญา ดันเงิน (2542 : 8) อธิบายความพึงพอใจว่า หมายถึง สภาวะจิตใจที่ปราศจากความเครียด ทั้งนี้เพราะธรรมชาติของมนุษย์มีความต้องการ ถ้าความต้องการนั้นได้รับการตอบสนองทั้งหมดหรือบางส่วน ความเครียดก็จะน้อยลง ความพึงพอใจก็จะเกิดขึ้นและในทางกลับกัน ถ้าความต้องการนี้ไม่ได้รับการตอบสนอง ความเครียดและความไม่พึงพอใจก็จะเกิดขึ้น

นิเมศ พรหมพยัค (2542 : 16) กล่าวว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ทัศนคติในทางบวกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นความพึงพอใจในการปฏิบัติต่อสิ่งนั้น

พงศธร ดาวรวงศ์ (2541 : 33) กล่าวว่า ความพึงพอใจเป็นการให้ค่าความรู้สึกของคนเรามีความสัมพันธ์เป็นโลกทัศน์ที่เกี่ยวกับความหมายของสภาพแวดล้อมค่าความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสภาพแวดล้อมจะแตกต่างกัน เช่น ความรู้สึกดี-เลว พอใจ-ไม่พอใจ สนใจ-ไม่สนใจ เป็นต้น

อร่าม สัมมะวงศ์ (2541 : 12) ความพึงพอใจ หมายถึง ความต้องการได้บรรลุเป้าหมาย พฤติกรรมที่แสดงออกมากก็จะมีความสุข สังกัดได้จากสายตา คำพูด และการแสดงออก

จรีน อุดมเลิศ (2540 : 16) กล่าวว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกมี
ความสุขเมื่อคนเราได้รับผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย ความต้องการ หรือแรงจูงใจ

กิลเมอร์ และคณะ (Gilmer and Others, 1971 : 254-255) กล่าวว่า ความพึง
พอใจในงานเป็นผลของเจตคติต่าง ๆ ของบุคคลที่มีต่อองค์ประกอบของงาน มีส่วนสัมพันธ์
กับลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งความพึงพอใจในงาน ได้แก่ ความรู้สึก
มีความสำเร็จในผลงาน ได้รับการยกย่องและความรู้สึกว่ามีโอกาสก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน

วรูม (Vroom, 1978 : 99) กล่าวว่า ความพึงพอใจในงาน เป็นสื่อของความ
รู้สึกส่วนหนึ่งของบุคคลที่มีต่อบทบาทของงาน (Work Roles) ที่เป็นอาชีพในขณะนั้น เป็น
เจตคติทางบวกที่มีผลต่องาน และเป็นเจตคติทางลบต่องาน เมื่อเกิดความไม่พึงพอใจในงาน

มูชินสกี (Muchinsky, 1983 : 45) กล่าวว่า ความพึงพอใจในงานเป็นการ
ตอบสนองทางอารมณ์ และความรู้สึกเกี่ยวกับความชอบหรือไม่ชอบเป็นระดับของความรู้สึก
ชอบพอใจและยินดีที่ตนได้รับจากงาน ความพึงพอใจในงานเป็นการตอบสนองที่เป็น
เรื่องราวของแต่ละบุคคล

จากที่กล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกหรือเจตคติ
ของบุคคล ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อันเกิดจากพื้นฐานของการรับรู้ ค่านิยม และประสบการณ์ที่
แต่ละบุคคลได้รับ และจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสิ่งนั้นสามารถตอบสนองความต้องการให้แก่บุคคล
นั้นได้ ซึ่งระดับความพึงพอใจของแต่ละบุคคลย่อมมีความแตกต่างกันไป

2. การวัดความพึงพอใจ

โยธิน ศันสนยุท (2543 : 24) กล่าวว่า มาตรวัดความพึงพอใจสามารถกระทำได้
หลายวิธี ได้แก่

1. การใช้แบบสอบถาม โดยผู้สอบถามจะออกแบบสอบถามเพื่อต้องการ
ทราบความคิดเห็น ซึ่งสามารถทำได้ในลักษณะที่กำหนดคำตอบให้เลือก หรือตอบคำถามอิสระ
คำถามดังกล่าวอาจถาม ความพึงพอใจในด้านต่าง ๆ เช่น การบริหาร การควบคุมงาน และ
เงื่อนไขต่าง ๆ เป็นต้น

2. การสัมภาษณ์ เป็นวิธีวัดความพึงพอใจทางตรงทางหนึ่ง ซึ่งต้องอาศัย
เทคนิคและ วิธีการที่ดีจึงจะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงได้

3. การสังเกต เป็นวิธีการวัดความพึงพอใจโดยสังเกตพฤติกรรมของบุคคล
เป้าหมาย ไม่ว่าจะแสดงออกจากการพูด กิริยาท่าทาง วิธีนี้จะต้องอาศัยการกระทำอย่างจริงจัง
และการสังเกต อย่างมีระเบียบแบบแผน

สตรอมเบิร์ก (Stromborg, 1984 : 235) กล่าวว่า การวัดความพึงพอใจของผู้ใช้บริการนั้นจะวัดในเรื่องใดนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ที่จะศึกษาแต่มีวิธีที่นิยมใช้กัน ดังนี้

1. การสัมภาษณ์ วิธีนี้จะมีแบบสัมภาษณ์ที่มีคำถามซึ่งได้รับการทดสอบหาความเที่ยงตรงและความเชื่อมั่นแล้ว สามารถใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่อ่านเขียนหนังสือไม่ได้ แต่มีข้อเสียคือ การสัมภาษณ์ต้องใช้เวลา และอาจมีข้อผิดพลาดในการสื่อความหมาย

2. การใช้แบบสอบถาม เป็นวิธีที่มีผู้นิยมใช้มากที่สุด มีลักษณะเป็นคำถามที่ได้ทดสอบความเที่ยงตรงและความเชื่อมั่นแล้ว กลุ่มตัวอย่างเลือกตอบหรือเติมคำข้อดีของวิธีนี้คือ ได้คำตอบที่มีความหมายแน่นอน มีความสะดวกรวดเร็วในการสำรวจ สามารถใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่มีขนาดใหญ่ ข้อเสียคือ ผู้ตอบต้องสามารถอ่านออกเขียนได้ และมีความสามารถในการคิดเป็น ความพึงพอใจเป็นสภาวะที่มีความต่อเนื่องไม่สามารถบอกจุดเริ่มต้นหรือสิ้นสุดของความพึงพอใจได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การวัดความพึงพอใจสามารถกระทำได้สองวิธี คือ วิธีการสัมภาษณ์และวิธีการใช้แบบสอบถาม แต่การใช้แบบสอบถามเป็นวิธีที่มีผู้นิยมใช้มากที่สุดเพราะสามารถได้คำตอบที่มีความหมายชัดเจน สะดวกรวดเร็วในการเก็บข้อมูลแต่ผู้ตอบต้องเป็นผู้ที่มีความรู้พอสมควรเพื่อคิดพิจารณาไตร่ตรองข้อคำถามจึงจะสามารถวัดความพึงพอใจได้อย่างแท้จริง

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ผู้ศึกษาได้ศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจดังนี้

3.1 ทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการของมาสโลว์

ทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการของมาสโลว์ (Maslow, 1960 : 342) มีความเชื่อว่า มนุษย์ทุกคนจะมี ความต้องการที่จะแสวงหาสิ่งแปลก ๆ ใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง ซึ่งมีความต้องการของบุคคลก็มีหลายอย่าง ตั้งแต่ความต้องการขั้นต่ำถึงความต้องการขั้นสูง ซึ่งมนุษย์ จะต้องมี การตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานก่อน จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการขั้นสูง อื่น ๆ ต่อไป

ลักษณะความต้องการของมาสโลว์ (Maslow, 1960 : 342) สามารถอธิบายได้ดังนี้ (อารี พันธุ์ณี, 2543 : 187- 189)

ขั้นที่ 1 ความต้องการทางสรีระ ความต้องการด้านสรีระนี้เป็นความต้องการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดทางด้านการดำรงชีวิต เช่น ความต้องการอาหาร น้ำ อากาศและอุณหภูมิ การหลับ นอน การขับถ่าย เป็นต้น

ขั้นที่ 2 ความต้องการความปลอดภัยมั่นคง ซึ่งได้แก่ ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัย ความเป็นปึกแผ่น ความต้องการความคุ้มครอง เช่น ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยจากการคุ้มครอง ปลอดภัยจากความวิตกกังวล ตลอดจนการหลีกเลี่ยงอันตราย หรือความเจ็บปวดต่าง ๆ

ขั้นที่ 3 ความต้องการความรักและเป็นเจ้าของ คือความต้องการความรักอยากให้ตนเป็นที่รัก ยอมรับจากกลุ่ม โดยปกติแล้วบุคคลมักจะอยู่รวมกลุ่มกัน ดังนั้นจึงต้องการความรักและ ความต้องการมีส่วนร่วมในกลุ่มให้ยอมรับตนเอง เช่น กลุ่ม ครอบครัว กลุ่มสังคม กลุ่มทำงาน เป็นต้น

ขั้นที่ 4 ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องจากผู้อื่น คือ ความต้องการที่จะให้ผู้อื่น ยกย่องตนเป็นความปรารถนาของบุคคล ทำให้เกิดพฤติกรรมต่างๆ ขึ้นได้เป็นอันมาก เช่น บางคนมีการใช้จ่ายแบบฟุ่มเฟือยเกินฐานะของตนเองเพื่อให้บุคคลอื่นยกย่องตน เป็นต้น

ขั้นที่ 5 ความต้องการที่จะบรรลุถึงความต้องการของตนอย่างแท้จริง คือ ความต้องการ สูงสุดของบุคคลที่บุคคลจะต้องพยายามกระทำการต่างๆ ตามความเหมาะสมและตามความสามารถ ของตนเอง เช่น ครูสอนหนังสืออย่างไม่เกิดความเบื่อหน่าย สอนด้วยความสุขสบายใจ เป็นต้น

ดังนั้น จะกล่าวได้ว่า ความต้องการของประชาชน จะขึ้นอยู่กับปัจจัยของความ ต้องการ ที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความคิดเห็นส่วนบุคคล และการตอบสนองความต้องการของบุคคลจะ แตกต่างกันขึ้นอยู่กับอิทธิพลและปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่อการตัดสินใจ นั้น ๆ ในบางครั้งความต้องการ ของบุคคลอาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม กลุ่มคน วัตถุประสงค์ ประโยชน์ ที่ตนเองจะได้รับ เป็นต้น

3.2 ทฤษฎีการจูงใจของ McGregor's (McGregor's Theory X and Theory Y)

แม็กเกรเกอร์ (Douglas McGregor, 1960 : 33-57) เป็นศาสตราจารย์วิชาการบริหาร ณ สถาบัน เทคโนโลยีแมสซาชูเซตส์ สหรัฐอเมริกา ได้วิจัยพฤติกรรมการทำงานของมนุษย์ และได้สร้าง ทฤษฎีการจูงใจในการทำงานเป็น 2 ทฤษฎี ดังนี้

3.2.1 ทฤษฎี X

ทฤษฎีนี้มองความเป็นมนุษย์ในแง่ไม่ดี สรุปลักษณะที่สำคัญของทฤษฎีนี้ได้เป็น 3 ประการ คือ โดยธรรมชาติของมนุษย์ที่แท้จริงนั้น มนุษย์ไม่ชอบทำงาน หากมีโอกาสหลีกเลี่ยงได้ก็ พยายามหลีกเลี่ยง วิธีที่จะทำให้มนุษย์ทำงานได้นั้น ต้องใช้วิธี บังคับ ควบคุม ช่มชู้ สั่งการ และ ลงโทษ เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ มนุษย์ส่วนใหญ่ชอบเป็นผู้ตามมากกว่าผู้นำ และพยายาม หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ไม่ค่อยหวังความก้าวหน้า ทะเยอทะยานน้อย แต่สิ่งที่ต้องการมากเหนือ อย่างอื่นคือ ความมั่นคงปลอดภัย

ผู้ที่เชื่อตามแนวคิดของทฤษฎีนี้ หากจะมอบหมายให้ใครทำงานอะไร จึงต้องมีหัวหน้า งานคอยควบคุม บังคับบัญชาเพราะถ้า ไม่มีหัวหน้าบังคับบัญชาหรือไม่มีใครมาชี้นำสั่งการ งานก็ มัก ไม่เดิน การที่มีหัวหน้ามาบังคับบัญชาในความหมายของกลุ่มนี้ คือ การว่ากล่าวและลงโทษ เหตุ ที่ต้องทำดังนี้ โดยมีเหตุผลว่าพื้นฐานของคนมักเกียจคร้านและขาดความรับผิดชอบ คือทฤษฎีใน กลุ่มนี้จะมองมนุษย์ในแง่ลบเป็นส่วนใหญ่

3.2.2 ทฤษฎี Y

ทฤษฎีนี้มองความเป็นมนุษย์ในแง่ดี สรุปลักษณะสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1) ธรรมชาติของมนุษย์ส่วนใหญ่ มีความมานะ พยายามทั้งทางจิตใจ และร่างกาย ความพยายามมีคู่กับความรับผิดชอบเช่นเดียวกับการพักผ่อนหรือการแสวงหาความเพลิดเพลิน มนุษย์มิได้รังเกียจการทำงาน เห็นว่างานช่วยสนองความต้องการของตน และบางครั้งบางคราวที่ มนุษย์จำเป็นต้องหลีกเลี่ยงงานนั้น น่าจะเนื่องมาจากลักษณะการควบคุมของหัวหน้างาน หรืออำนาจ การควบคุมจากภายนอก

2) การทำให้ผลงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร อาจไม่จำเป็นต้องใช้การควบคุมและบังคับ การให้โอกาสคนงานได้ทำงานในบรรยากาศที่เขาเป็นตัวของตัวเอง และยอมรับใน วัตถุประสงค์ของงานได้ จะส่งผลให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ มนุษย์โดยทั่วไปให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นกลุ่ม เป็นทีมเป็นคณะทำงานอยู่แล้ว ดังตัวอย่างที่บางประเทศ หรือบางท้องถิ่นนิยมมารวมกลุ่มทำงานด้วยกันที่เรียกว่า “ประเพณีลงแขก”

3) มนุษย์มักยึดมั่นกับวัตถุประสงค์ของงาน เมื่อทำงานสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ของงาน แต่ละอย่าง จะเกิดความรู้สึกพึงพอใจ เกิดความพยายามในการทำงานมากขึ้นเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ขององค์กร โดยส่วนรวมมนุษย์เกิดการเรียนรู้จาก สถานการณ์ที่เหมาะสมพร้อมต่อ การยอมรับในความรับผิดชอบของตน และพร้อมต่อการ

แสวงหาความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ใครก็ตามที่หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ขาดความ
 ละเอียดรอบคอบและแสวงหาความมั่นคงความปลอดภัย

จะเห็นได้ว่า ทฤษฎี Y ของแมคเกรเกอร์ มองมนุษย์ในแง่ดี ซึ่งเป็นแนวคิด
 ที่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบันก่อให้เกิดที่มาของหลักการด้านมนุษยสัมพันธ์ คือ ความเชื่อที่ว่า
 มนุษย์เป็นผู้ที่ชอบสังคม อยู่คนเดียวไม่ได้ต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับในระบบสังคม
 ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน นอกจากนี้ทฤษฎี Y นี้ ยังเน้นการพัฒนาตนเองของมนุษย์แต่ละคน
 มนุษย์มักรู้จักตนเองดี และรู้ขีดความสามารถของตน ผู้บังคับบัญชาควรมีความรู้สึกนึกคิดที่ดี
 ต่อพนักงาน และควรสร้างสถานการณ์ที่เอื้อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกรับผิดชอบ และมีส่วน
 ร่วมในการดำเนินงาน ไปสู่เป้าหมาย ทั้งที่เป็นเป้าหมายส่วนบุคคล และเป้าหมายขององค์กร
 และทฤษฎีนี้ยังมีความคิดต่อระบบงานอุตสาหกรรมและงานธุรกิจในปัจจุบันด้วยว่า
 ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีโอกาสดำเนินการตามความสามารถของตนเองเพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งในองค์กร
 แต่ละแห่งควรให้ผู้ปฏิบัติงานมีโอกาสมากขึ้นในการได้แสดงความสามารถของตนให้มากที่สุด
 ซึ่งถ้าผู้บังคับบัญชาสร้างบรรยากาศให้ ผู้ปฏิบัติงาน เกิดความรู้สึกรับผิดชอบและมีส่วน
 ร่วมในงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีโอกาสแสดง ความสามารถได้เต็มที่ที่จะส่งผลต่องานของ
 องค์กรอีกหลายประการ ทั้งในแง่ผลงานและความรู้สึกผูกพันกับองค์กร

3.3 ทฤษฎีสองปัจจัยของ Frederick Herzberg (Herzberg's Two Factor Theory)

เฟรดเดอริก เฮิรทซ์เบิร์ก (Frederick Herzberg, 1959 : 56) เป็นนักจิตวิทยาที่
 ศึกษาเรื่องแรงจูงใจในการทำงาน และมีผลงาน ปรากฏแพร่หลายมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1966 และ
 ค.ศ.1968 ทฤษฎีของเฮิรทซ์เบิร์ก ให้ความสำคัญกับ ปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ “ตัวกระตุ้น
 (Motivators) และ “การบำรุงรักษา” (Hygiene) สองปัจจัย ดังกล่าวนี้อิทธิพลต่อความสำเร็จ
 ของงานเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งผู้บริหารองค์กร ควรพิจารณาเพื่อ นำไปใช้ประโยชน์ในการบริหาร
 คนและบริหารงาน เฟรดเดอริก เฮิรทซ์เบิร์ก (Frederick Herzberg, 1959 : 56) ได้ทำการศึกษา
 โดยสัมภาษณ์ความพอใจและไม่พอใจทำงานของ นักบัญชีและวิศวกรจำนวน 200 คน จาก
 โรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจ 11 แห่ง ของเมือง พิตสเบิร์ก ผลการศึกษาของเขาสรุปได้ว่า
 ความพอใจในการทำงานกับแรงจูงใจในการทำงานของ บุคคลมีความแตกต่างกัน คือ การที่
 บุคคลพอใจในการทำงานมิได้หมายความว่าบุคคลนั้นมี แรงจูงใจในการทำงานเสมอไป
 ความพอใจในการทำงานส่งผลให้บุคคลไม่ค่อยคิดจะลาออกจาก งานหรือไม่ค่อยมีความคิด
 จะนัดหยุดงาน แต่อาจไม่มีส่วนต่อการมุ่งมั่นทำให้งานเจริญก้าวหน้า แต่ ถ้าคนงานผู้ใดมี

ตั้งใจทำงานให้เกิดผลดี ทฤษฎีและการศึกษา ของเฮอรัชเบอร์เกอร์ ซึ่งให้ความสำคัญแก่ปัจจัยด้านตัวกระตุ้นและการบำรุงรักษาที่มีต่อเจตคติในงาน

3.3.1 ปัจจัยด้านตัวกระตุ้น

ปัจจัยด้านนี้มีผลต่อการกระตุ้น ทำให้บุคคลเกิดความพอใจ แต่แม้ว่าการไม่มีปัจจัยนี้ ก็ไม่ใช่สาเหตุที่ทำให้ไม่พอใจเสมอไป ตัวกระตุ้นประกอบด้วยปัจจัย 6 ประการ ดังนี้

- 1) ความสัมฤทธิ์ผล คือ พนักงานควรต้องมีความรู้สึกว่า ทำงานได้สำเร็จ ซึ่งอาจจะ ทั้งหมดหรือบางส่วน
- 2) การยอมรับนับถือจากผู้อื่น คือ พนักงานควรต้องมีความรู้สึกว่าความสำเร็จ นั้นมี คนอื่นรับรู้ มีคนยอมรับ
- 3) ลักษณะงานที่น่าสนใจ คือ พนักงานควรต้องมีความรู้สึกว่า งานที่ทำมี ความน่าสนใจ น่าทำ
- 4) ความรับผิดชอบ คือ พนักงานควรต้องมีความรู้สึกว่า มีสิ่งที่จะต้องรับผิดชอบต่อ ตนเองและต่องานของเขา
- 5) โอกาสที่จะเจริญก้าวหน้า คือ พนักงานควรต้องรู้สึกว่า มีศักยภาพที่จะ เจริญก้าวหน้าในงาน
- 6) การเจริญเติบโต คือ พนักงานจะต้องตระหนักว่ามีโอกาสเรียนรู้เพิ่มขึ้นจากงานที่ทำ มีทักษะหรือความเชี่ยวชาญจากการปฏิบัติงาน

3.3.2 ปัจจัยด้านการบำรุงรักษา

ปัจจัยด้านนี้ช่วยให้พนักงานยังคงทำงานอยู่และรักษาพนักงานไว้ไม่ให้ออกไปทำงานที่อื่น เมื่อไม่ได้จัดให้ พนักงานจะไม่พอใจและไม่มีความสุขในการทำงาน การบำรุงรักษา ประกอบด้วย ปัจจัย 10 ประการ ดังนี้

- 1) นโยบายและการบริหาร คือ พนักงานรู้สึกว่าย่ำจัดการมีการสื่อสารที่ดียิ่ง กับ พนักงาน พนักงานก็มีความรู้สึกที่ดีต่อองค์กรและนโยบายการบริหารงานบุคคล
- 2) การนิเทศงาน คือ พนักงานรู้สึก ว่า ผู้บริหารงานตั้งใจสอนและแจกจ่ายหน้าที่ ความรับผิดชอบ

- 3) ความสัมพันธ์กับหัวหน้างาน คือ พนักงานมีความรู้สึกที่ดีต่อหัวหน้างานของเขา
- 4) ภาวะการทำงาน คือ พนักงานรู้สึกดีต่องานที่ทำและสภาพการณ์ของที่ทำงาน
- 5) ค่าตอบแทนการทำงาน คือ พนักงานรู้สึกพอใจค่าตอบแทนการทำงาน มีความเหมาะสม
- 6) ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน คือ พนักงานมีความรู้สึกที่ดีต่อกลุ่มเพื่อน ร่วมงาน
- 7) ชีวิตส่วนตัว คือ พนักงานรู้สึกว่างานของเขาทั้งด้านชั่วโมงการทำงาน การย้าย งาน ฯลฯ ไม่กระทบต่อชีวิตส่วนตัว
- 8) ความสัมพันธ์กับลูกน้อง คือ หัวหน้างานมีความรู้สึกที่ดีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา
- 9) สถานภาพ คือ พนักงานรู้สึกว่างานของเขามีตำแหน่งหน้าที่ดี
- 10) ความมั่นคง คือ พนักงานมีความรู้สึกมั่นคง ปลอดภัยในงานที่ปฏิบัติและงานมีความมั่นคง

จากผลการศึกษาของเฮอร์ชเนออร์กดังกล่าวนี้เห็นได้ว่า ความพอใจและแรงกระตุ้นของ พนักงานส่วนใหญ่เกิดจากลักษณะของงาน ดังนั้นองค์การจึงควรจัดให้มีองค์ประกอบด้านการ กระตุ้นเกี่ยวกับงาน ซึ่งอาจทำได้หลายลักษณะด้วยกัน วิธีที่ยอมรับกันมากวิธีหนึ่ง คือการกระจาย งาน แนวทางการกระจายงาน อาจทำได้หลายแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 ลดการเข้มงวดกับพนักงาน และเปิด โอกาสให้พนักงานใช้เหตุผลและ ความรับผิดชอบในงานให้มากขึ้น

แนวทางที่ 2 จัดให้พนักงานทำงานรวมกันเป็นหน่วยเดียวที่มี ความสมบูรณ์ในตัวมากกว่า ที่จะแยกกันทำงานตามลำพังเป็นส่วน

แนวทางที่ 3 ให้อำนาจพนักงานมากขึ้นในการตัดสินใจและการปฏิบัติ และให้คนงานมี อิสระบ้างในการดำเนินงาน

แนวทางที่ 4 จัดให้มีการประชาสัมพันธ์รายงานผลผลิตต่อพนักงานผู้ปฏิบัติโดยตรงอย่าง สม่ำเสมอและบ่อยๆ มากขึ้น เพื่อให้พนักงานรับรู้ผลงานของตน แทนที่จะรายงานต่อผู้ตรวจงาน ของพนักงานเท่านั้น

แนวทางที่ 5 กระตุ้นให้พนักงานลองทำงานใหม่ๆ และงานที่มีความยากมากขึ้นซึ่งจะ สร้างแรงจูงใจให้พยายาม และก้าวหน้ามากขึ้น

แนวทางที่ 6 มอบงานพิเศษให้ทำ เพื่อพนักงานจะได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่างอาจเป็น ด้านปฏิบัติหรือกระบวนการทำงาน หรือการพัฒนาการคิดในตัวพนักงานแต่ละคน

แนวทางการกระจายที่กล่าวมานี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างการเจริญเติบโตของ พนักงาน ให้เกิดความรู้สึกประสบความสำเร็จ ความรับผิดชอบ การยอมรับ และการให้ข้อมูลย้อนกลับ หรือให้ได้รับทราบถึงผลการปฏิบัติงานของเขา และการกระจายงานยังช่วยสนองความต้องการของพนักงานก่อให้เกิดการจูงใจในการทำงานและช่วยให้พนักงานได้รับการยอมรับในผลงานของเขาได้ด้วย

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ในการบริหารงานเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้ บุคลากร ผู้บริหารควรเน้นปัจจัยที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน เช่น การมอบงานให้รับผิดชอบมากขึ้น การส่งเสริมความก้าวหน้าของพนักงาน เป็นต้น ส่วนปัจจัยด้านการบำรุงรักษา ก็ควรต้องให้ความสนใจด้วยแต่มีใช้น้อยเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน หากแต่เป็นไปเพื่อป้องกันมิให้ ผู้ปฏิบัติงานเกิดความไม่พอใจในการทำงาน ถ้าทำได้เพียงเท่านั้นก็นับว่าน่าพอใจแล้ว

3.4 ทฤษฎีของพอร์เตอร์และลอว์เลอร์ (Porter, L. and Lawler, E., 1985 : 4-5)

มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ดังนี้

3.4.1 ทฤษฎีการรับรู้ (Theory of Awareness) เป็นการโต้ตอบของ ประสานสัมพันธ์แต่ละอย่างของขีดขั้นของการรู้ (Thresholds) ซึ่งมีด้วยกัน 3 ประการ คือ

1) ขีดขั้นต่ำของการรับรู้ที่จะรับได้ (Lower Thresholds) เช่น จุดที่ตัวกระตุ้นทางการตลาดที่อยู่เหนือจุดนี้ จะไม่มีความแรงหรือกำลังที่เพียงพอสำหรับ ผู้บริโภคที่จะสังเกตเห็นได้

2) ขีดขั้นสูงของการรับรู้ที่จะรับได้ (Upper Thresholds) เช่น จุดที่ถ้าเพิ่มการกระตุ้นที่เหนือจากจุดนี้ไปอีก ก็จะไม่มีผลต่อการตอบสนองที่รับได้เพิ่มขึ้น

3) ขีดขั้นความแตกต่างของการรับรู้ที่จะรับได้ (Difference Thresholds) เช่น ช่วงของการรับรู้ที่หากเพิ่มการกระตุ้นเพียงเล็กน้อย ก็สามารถทำให้ ผู้บริโภคสังเกตเห็นได้

3.4.2 ทฤษฎีเน้นกระบวนการจูงใจ (Process Theories) ทฤษฎีที่เน้นกระบวนการในการจูงใจ ได้แก่ ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory) และทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) ทฤษฎีการจูงใจแบบนี้ว่า “เป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญใน

เรื่องที่ว่าคนจะถูกจูงใจด้วยเป้าหมายอะไรและถูกจูงใจอย่างไร ในทัศนะดังกล่าวนี้ความต้องการจะเป็นเพียงองค์ประกอบอย่างหนึ่งในกระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งใช้ในการตัดสินใจว่าจะปฏิบัติอย่างไรเท่านั้น

3.5 ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory)

เป็นทฤษฎีที่ได้รับการพัฒนาจาก วิคเตอร์ (Victor H. Vroom, 1964 : 125) โดยได้อธิบายว่า การจูงใจเป็นผลของความมากน้อยที่บุคคลมีความต้องการต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และการคาดคะเนของบุคคลนั้นต่อความน่าจะเป็นของการกระทำที่จะนำไปสู่สิ่งนั้น ดังนั้นรูปแบบของการจูงใจตามทฤษฎีนี้ จึงประกอบด้วยความพอใจ (Valence) ความคาดหวัง (Expectancy) ซึ่งจะเป็นตัวที่ทำให้เกิดการจูงใจและผลลัพธ์ (Outcomes)

3.5.1 ความพอใจ หรือความรุนแรง (Valence) หมายถึง ความรุนแรงของความปรารถนาของบุคคลที่มีต่อผลลัพธ์อย่างหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลลัพธ์อีกอย่างหนึ่ง ความพอใจนี้จะแสดงออกถึงความมากน้อยของความปรารถนาของบุคคลที่มีต่อเป้าหมาย โดยที่ความพอใจจะเกิดขึ้นจากภายในตัวของบุคคลแต่ละคน ซึ่งถูกกำหนดด้วยประสบการณ์ ดังนั้น ความพอใจของแต่ละบุคคลจึงมีความแตกต่างกัน

3.5.2 ความคาดหวัง (Expectancy) หมายถึง ความเชื่ออย่างแรงกล้าว่าการกระทำที่แสดงออกมานั้นจะทำให้ได้รับผลลัพธ์เป็นพิเศษ ความคาดหวังนี้จะแสดงให้เห็นถึงการคาดคะเนของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับความน่าจะเป็นของการกระทำ ที่บรรลุผลลัพธ์อย่างหนึ่งจะสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์อีกอย่างหนึ่งได้

3.5.3 ผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นผลที่เกิดจากการกระทำที่ได้รับการกระตุ้นและจูงใจ ผลลัพธ์มีอยู่ 2 ระดับ คือ ผลลัพธ์ระดับหนึ่ง (Primary outcomes) เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการกระตุ้นและจูงใจ เป็นผลลัพธ์ที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ระดับหนึ่ง กล่าวคือเป็นผลลัพธ์ที่ได้รับตามมาหลังจากที่ได้รับผลลัพธ์ระดับที่หนึ่งแล้ว

สรุปได้ว่า ความพึงพอใจในการทำงานคือความรู้สึกและความคิด โดยรวมของบุคคลที่มีต่องานของตนซึ่งสามารถแสดงออกเป็นพฤติกรรมต่าง ๆ และสามารถสังเกตได้จาก ความคิด อารมณ์ความรู้สึก และการกระทำ กล่าวคือ เมื่อบุคคลเกิดความพึงพอใจสนุกสนาน และมีกำลังใจในการทำงาน ดังนั้น เมื่อบุคคลมีความพึงพอใจในการทำงานจะส่งผลให้บุคคลตั้งใจทำงานด้วยความกระตือรือร้น มุ่งมั่น และอดทน เพราะฉะนั้น หากบุคคลได้รับการยอมรับในการปฏิบัติงานแสดงว่าบุคคลเกิดความพึงพอใจในการทำงานด้วย

เช่นกัน การศึกษาครั้งนี้จะนำแนวคิดความพึงพอใจเกี่ยวกับการทำงานที่จะนำไปสู่คุณภาพการบริการในด้านต่าง ๆ ที่เรียกว่าองค์ประกอบของคุณภาพการบริการ

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

1. แนวคิดเบื้องต้นของการพัฒนา

การพัฒนาเป็นแนวคิดที่น่าสนใจ เป็นการกระตุ้นให้คิดถึงลักษณะของสังคมที่ดี แต่ก็ยังเป็นแนวคิดที่กว้างที่ยากจะหาข้อสรุป อาจกล่าวในเบื้องต้นได้ว่า คำว่า “การพัฒนา” (Development) เป็นคำที่มีความหมายในทางดี (Euphemism) เป็นคำที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของ การเปลี่ยนแปลง (Change) ความทันสมัย (Modernization) หรือความเจริญเติบโต (Growth)

การพัฒนาเป็นรูปแบบอย่างหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change) ส่วนความทันสมัยก็เป็นกรณีเฉพาะอันหนึ่งของการพัฒนา สำหรับทางด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrialization) เป็นมิติหนึ่งของการพัฒนา โดยหลักทั่วไปแล้วการพัฒนาเป็นลักษณะทางสังคมที่กำลังเปลี่ยนจากสิ่งที่เคยเป็นในอดีตไปสู่สิ่งที่ต้องการจะเป็น ซึ่งขึ้นอยู่กับเป้าหมายของการพัฒนาของแต่ละสังคม

เดนิส กูเล็ท (Denis Goulet, 1973 : 96) กล่าวว่า การพัฒนามีความหมายสองอย่างในตัวเอง อย่างแรกเป็นกระบวนการพัฒนา (As a Process) หรืออัตราของการเปลี่ยนแปลง (Rate of Change) ส่วนอย่างที่สองเป็นเงื่อนไข (As a Condition) หรือระดับของการพัฒนา (Level) นอกจากนี้การพัฒนายังแยกฐานะออกอีกเป็น 3 ฐานะ ได้แก่ การพัฒนาในฐานะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Development as Growth) การพัฒนาในฐานะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Development as Human Development) และการพัฒนาในฐานะความเท่าเทียมกันทางรายได้ (Development as Income Equality) ตามประวัติความเป็นมา การพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ในโลกเริ่มอย่างจริงจังในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาล้วนเป็นการต่อสู้ทางความคิดเพื่อหาความหมายและความแน่ชัดในแนวทางปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่จะวนเวียนอยู่กับแนวทางปฏิบัติของการพัฒนาทั้ง 3 ฐานะที่กล่าวมา โดยเน้นที่แนวทางใดแนวทางหนึ่ง หรือผสมผสานหลาย ๆ แนวทาง

โดยทั่วไปนั้น การพัฒนาเป็นแนวคิดทางปทัสถาน หมายถึง การเลือกจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้บรรลุ แต่ต้องตระหนักถึงสิ่งที่ท่านคานธี เรียกว่า “ศักยภาพของมนุษย์” (Realization of the Human Potential) ความเจริญเติบโตโดยตัวเอง ไม่ได้ดีเสมอไป อาจเกิดผลเสียก็ได้ เช่น การเจริญเติบโตของเซลล์มะเร็ง ทำนองเดียวกัน การพัฒนาที่ไม่ได้

หมายถึงสิ่งเดียวกันกับความทันสมัย เพราะการพัฒนาที่มีลักษณะหลายอย่างที่เป็นการสืบสาน ประเพณีและวัฒนธรรม ไมเคิล โทคาโร (Michael Todaro, 1944 : 58)

สรุปว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการที่มีมิติหลากหลาย และเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายอย่าง ได้แก่ โครงสร้างทางสังคมทัศนคติของประชาชน สถาบันของชาติ ขณะเดียวกันก็เร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจการลดความไม่เท่าเทียมกันและการจัดความยากจน การพัฒนามีความหมายกว้างมาก มักใช้ในความหมายการพัฒนาประเทศโลกที่สาม แต่ถ้าจะเข้าใจได้ดีก็ต่อหมายถึงประเทศที่พัฒนาแล้วด้วย เนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาถึงจุดที่ตระหนักในศักยภาพของมนุษย์นานแล้ว และได้เรียนรู้ถึงความไม่เท่าเทียมกันและการบรรเทาปัญหาความยากจนเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ยังทำให้เข้าใจว่าทำไมประเทศกำลังพัฒนาจึงพัฒนาไม่สำเร็จ ทั้งนี้ เพราะการพัฒนาไม่ใช่มีเพียงการสร้างความเร็วเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งปรับปรุงเพียงการนำเข้าเทคโนโลยีและการเพิ่มขนาดการค้า สิ่งที่ต้องทำ คือ เปลี่ยนโลกทัศน์ทางปัญญา เปลี่ยนแปลงโครงสร้างอย่างจริงจังและสร้างความร่วมมือให้ เกิดขึ้น ได้จริง ขณะเดียวกันนั้น การพัฒนามีทางเลือกหลายอย่าง มีทั้งการพัฒนาของชาวนา ครอบครัวชาวนาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ที่มีโครงการพัฒนาเกิดขึ้นเป็นอันมาก รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศกำหนดนโยบายที่มีผลโดยตรงต่อการพัฒนา ทั้งการพัฒนาเหล่านี้ยังได้รับการสานต่ออีกจำนวนมากจากการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติ ซึ่งส่งผลต่ออนาคตของการพัฒนาของคนทุก ภาคส่วนที่อยู่ในชนบท แต่การพัฒนาที่ฟุ้งฟิงโลกภายนอกก็มีทั้งข้อดี-ข้อเสีย มีโอกาสทั้งที่จะเกิดความหายนะหรือเจริญรุ่งเรืองบางคนอาจได้ ยินว่ามีการพัฒนาเกิดขึ้นแล้ว ทว่ามองดูจริง ๆ แล้วอาจยังไม่ใช่ ความยากจนยังมีมิติที่ลึกกว่า นั้นอีก ชาวนายังคงต่อสู้เพื่อความอยู่รอดจากการขาดที่ดินทำกิน สลัมผุดขึ้นเต็มเมือง คน ร่ำรวยเป็นคนให้กู้เงินและเจ้าของที่ดิน ท่ามกลางความยากลำบากในการเพาะปลูกของชาวนา ที่สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยและเต็มไปด้วยความเสี่ยง การวัดจากดัชนีบางอย่างอาจบอกได้ว่าการปรับปรุงดีขึ้นในบางด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ ช่วงอายุขัย การลดอัตราการตายของเด็กทารก แต่บางด้านอาจยิ่งแย่ลงกว่าเดิม เช่น ภาระหนี้ การทำลายสภาพแวดล้อมและความ เหลื่อมล้ำยังมีคนอ้างแนวคิดของการพัฒนามากเท่าใด ก็ยิ่งสับสน คำว่า “การพัฒนา” มีหลาย ความหมาย การพัฒนามีแนวคิดและการกระทำที่เปลี่ยนแปลงมาตลอด แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงความหมายใหม่ในปัจจุบันนั้นขอกล่าวถึงประวัติของแนวคิดในการพัฒนาเสียก่อน

2. ความเป็นมาของแนวคิดในการพัฒนา

โคราลี ไบรยาน และหลุยส์ จี ไวท์ (Coralie Bryant and Louise G. White, 1982 : 33-34) กล่าวว่า การศึกษาการพัฒนามีมาตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 18 แต่ว่ายุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองประเทศต่าง ๆ ได้รับเอกราชและเกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจมาก สังคมจึงถกเถียงกันถึงเรื่องการพัฒนาเป็นอย่างมาก ประเด็นที่ถกเถียง คือ จุดกำเนิด ลักษณะและการนำการพัฒนาไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่หาทางเพิ่มและกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นรากฐานของการกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนา นอกจากนี้ยังมีการประเมินขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงตามทิศทางที่เกิดขึ้นจริงหรือควรจะเกิดขึ้น ในบรรดาปัญหาเหล่านี้มีประเด็นหลักอันหนึ่ง คือ ใครควรเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดทิศทางและกำหนดลักษณะของการเปลี่ยนแปลง ความเป็นมาของแนวคิดในการพัฒนาอาจจำแนกได้เป็น 2 ยุค คือยุคแรกที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและยุคหลังจากการเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ

2.1 ยุคแรกที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ

หลังสงครามโลกครั้งที่สองประเทศในเอเชียและแอฟริกาเริ่มได้เอกราช เริ่มจากอินเดียซึ่งต่อสู้เพื่อเอกราชจนสำเร็จ ทำให้ประเทศที่เกิดใหม่เริ่มมองหาแนวทางพัฒนาใหม่ ๆ แต่ช่วงทศวรรษ 1950-1960 นั้นนักเศรษฐศาสตร์ครอมนำว่าทศวรรษการพัฒนา การพัฒนาช่วงนี้ถือว่าการพัฒนาเป็นสิ่งเดียวกันกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและประสิทธิภาพการผลิตการวางแผนพัฒนาจึงเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งมีอยู่ 2 แนว แนวแรก ซึ่งเป็นแนวทางที่นิยมทำมากที่สุด คือ กระตุ้นให้เกิดภาคอุตสาหกรรมใหม่ โดยนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมก่อนขณะที่การผลิตแบบดั้งเดิมก็ยังยินยอมให้คงอยู่เป็นคู่แข่ง ส่วนแนวที่สองนิยมน้อยกว่า คือ การเปลี่ยนจากการผลิตแบบดั้งเดิมมาเป็นอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะต้องการใช้แรงงานจากภาคการผลิตดั้งเดิมมากกว่าการนำเข้าเทคโนโลยี

เศรษฐศาสตร์มีอิทธิพลแผ่ไปยังสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เพราะในบรรดาสังคมศาสตร์ด้วยกันนั้น เศรษฐศาสตร์มีการศึกษาดารงและตัวเลขที่ชัดเจนที่สุด ดังนั้นจึงมีวิธีการวัดและการศึกษาเชิงปริมาณที่แน่นอนซึ่งสาขาอื่นไม่มี นักวิชาการในสาขาอื่น เช่น มานุษยวิทยา รัฐศาสตร์ สังคมวิทยาและรัฐประศาสนศาสตร์ก็พยายามแทรกปัจจัยอื่น ๆ เพิ่มเข้าไปกับการพัฒนาด้วย เช่น เห็นว่ารูปแบบของการพัฒนาบางอย่างจะทำให้เกิดการพัฒนาได้ดีกว่ารูปแบบอื่น แต่ก็ไม่มีหลักฐานยืนยัน ได้ชัดเจนเท่ากับเศรษฐศาสตร์ แนวคิดของเศรษฐศาสตร์จึงเป็นที่ยอมรับมากกว่าซึ่งขณะนั้นเศรษฐศาสตร์เน้นที่การพัฒนาอุตสาหกรรม

ขณะที่นักมานุษยวิทยาพยายามพูดถึงความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติแบบดั้งเดิมและการกระตุ้นให้เกิดจริยธรรม ส่วนนักรัฐศาสตร์พูดถึงการควบคุมทางการเมือง นักรัฐประศาสนศาสตร์พูดถึงระบบคุณธรรมของการบริหารราชการ ข้างนักสังคมวิทยาก็พูดถึงบทบาทของผู้นำที่จะเป็นแบบอย่างของการออมและการสร้างภาวะผู้นำ

ส่วนนักวางแผนและนักการเมืองก็ทำตามนักวิชาการ โดยยอมรับความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์และนำมาพร้อมกับความคิดของตนเพื่อสร้างความทันสมัย การยอมรับแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์นี้จึงก่อให้เกิดผลสำคัญที่ตามมา 2 ประการ

ประการแรกความทันสมัยมักไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของประเทศ เช่น ความสัมพันธ์แบบเครือญาติในหมู่บ้านขัดกับหลักการสรรหาของโรงงาน นักวางแผนและผู้กำหนดนโยบายจึงมองว่าวัฒนธรรมของคนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา จึงกำหนดให้เปลี่ยนไปสู่ความทันสมัย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจึงเป็นการบังคับจากภายนอกซึ่งใช้การควบคุมและมักใช้กำลังทางทหาร

ประการที่สอง ช่วงระยะเริ่มต้นของการสร้างความเจริญเติบโต จำเป็นต้องมีการลงทุนในการผลิต นักวางแผนจึงไม่สนใจปัญหาความเป็นธรรมและการกระจายรายได้ การมองเช่นนี้ทำให้การพัฒนาต้องมีกลไกการควบคุมอย่างมาก ช่วงการเปลี่ยนผ่านนี้จึงต้องใช้ระบบเผด็จการซึ่งมีคนได้รับประโยชน์จากการพัฒนาจำนวนน้อย

การพัฒนาในยุคแรกจึงก่อให้เกิดกระแสการคัดค้านอย่างกว้างขวาง การคัดค้านที่รุนแรงเกิดขึ้นในประเทศโลกที่สามเอง โดยเฉพาะในละตินอเมริกาที่ปกครองโดยทหาร ซึ่งฝ่ายคัดค้านเห็นว่าไม่ค้ำค้ำถึงความเป็นมนุษย์ และประเทศเหล่านี้มีปัญหาเพราะใช้อำนาจบังคับมากเกินไป

ส่วนนักเศรษฐศาสตร์เวลานั้นก็สำรวจความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและพบว่าผลออกมาไม่ดี บางคนเห็นว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมซึ่งวัดจาก GNP (Gross National Product) หรือ GDP (Gross Domestic Product) ช่วงทศวรรษ 1970 ในแง่ของรายได้ของคนจนที่สุดของประเทศโลกที่สามนั้นลดลง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหลายประเทศไม่ทันกับการเจริญเติบโตของประชากร ตัวเลข GNP แสดงให้เห็นว่าช่องว่างของรายได้ระหว่างประเทศที่ร่ำรวยกับยากจนขยายออกมามากกว่าร้อยละ 2 ต่อปี ยิ่งเมื่อนำอัตราการเจริญเติบโตของประชาชนมาพิจารณาร่วมด้วยแล้ว ช่องว่างระหว่างรายได้ต่อหัวของประเทศทั้งสองกลุ่มนี้ยังมีมากกว่าร้อยละ 3.8 ต่อปี

นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำยังเพิ่มขึ้น ทั้งภายในและระหว่างประเทศจากงานการศึกษาชิ้นหนึ่ง พบว่า ประเทศยากจนแ่ล่งกว่าตอนเริ่มต้นพัฒนา ความเหลื่อมล้ำก็

ยังคงมีมากขึ้น แม้แต่ในประเทศที่ได้ปรับปรุงสวัสดิการให้กับคนจนแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นตกไปอยู่กับกลุ่มคนร่ำรวย เช่น บราซิล GNP เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1965 ประมาณร้อยละ 5.6 ต่อปี แต่ส่วนแบ่งเหล่านี้กลับตกอยู่กับคนรวยกลุ่มน้อยร้อยละ 5 ซึ่งได้รับส่วนแบ่งเพิ่มจากร้อยละ 29 เป็นร้อยละ 38

2.2 ยุคหลังจากการเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ

หลังจากที่เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำจากการพัฒนาตามแนวทางของนักเศรษฐศาสตร์แล้ว นักเศรษฐศาสตร์ก็ออกมาแก้ต่างว่าความร่ำรวยใหม่ที่เป็นผลมาจากการพัฒนานั้นจะแผ่กระจายผล (Trickle Down) ไปยังคนจนเอง พร้อมกันนั้นยังตั้งสมมติฐานขึ้นมาใหม่ว่า ความเหลื่อมล้ำเป็นรูปตัวยูกลับ (Inverted-U) นั่นคือ เมื่อมีความเจริญเติบโตเกิดขึ้น ความเหลื่อมล้ำจะเพิ่มในตอนต้น แต่เมื่อถึงระยะหนึ่งแล้วจะลดลง สาเหตุที่เพิ่มตอนต้นก็เพราะคนบางกลุ่มมีโอกาสจากการพัฒนาดีกว่าคนกลุ่มอื่นแต่พอนานไปคนกลุ่มอื่นจะเข้ามามีรายได้ จากนั้นความเหลื่อมล้ำจะค่อย ๆ ลดลง

แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างความเจริญเติบโตกับความไม่เท่าเทียมยังเป็นไปอย่างสับสน การศึกษาในทศวรรษ 1960 และ 1970 ไม่แน่ใจว่าความเจริญเติบโตกระจายผลไปยังคนจนจริงหรือไม่ ในทศวรรษ 1980 นักเศรษฐศาสตร์หลายคน เช่น วิลเลียม โลเออร์ (William Loehr, 1983 : 112) และจอห์น พาวเวลสัน (John Powelson, 1983 : 88) ก็อ้างว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของบางประเทศก่อให้เกิดประโยชน์ในวงกว้างขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่นำมาในทศวรรษ 1950 นักเศรษฐศาสตร์สองคนนี้ยังตั้งข้อสงสัยต่อสมมติฐานรูปตัวยูกลับ เพราะไม่พบว่าความเจริญเติบโตกับความไม่เท่าเทียมมีความสัมพันธ์กัน เหตุผลที่พบผลกลับกันนั้นอาจเป็นเพราะไม่ได้ศึกษาอย่างต่อเนื่องหรือความไม่เท่าเทียมอาจมีมาก่อนแล้ว ทั้งยังยกการศึกษาอีกหลายชิ้นมายืนยันว่าความเหลื่อมล้ำเกิดจากปัญหาทางการเมืองและประเด็นทางโครงสร้าง รวมทั้งโอกาสที่คนจนจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนา ขนาดของการใช้จ่ายของนโยบายการคลังและผลของนโยบายเฉพาะด้านต่าง ๆ เช่น นโยบายการศึกษา และนโยบายเกษตรกรรม แต่ในทางกลับกันนักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาอย่างเช่น เจมส์ วีฟเวอร์ (James Weaver, 1996 : 69) ก็นำเสนอข้อมูลใหม่ ๆ ด้วยว่าบางประเทศ เช่น บราซิล และได้เห็น นั้นปรากฏว่ายังมีความเจริญเติบโต ก็ยังทำให้ความไม่เท่าเทียมเพิ่มขึ้น

นักคิดในยุคหลังที่ต่อจากการเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ อาจแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก นักเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) ในช่วงปลายทศวรรษ 1960 ต่อด้วยต้นทศวรรษ 1970 ความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอีกด้านหนึ่งเกิดขึ้นจากอิทธิพลของนักเศรษฐศาสตร์การเมือง หัวใจสำคัญของเศรษฐศาสตร์แนวนี้ คือ ประเด็นทางเศรษฐศาสตร์จะเข้าใจได้แต่เพียงการเข้าใจบริบทของความเป็นจริงทางการเมือง (Context of Political Reality) นักเศรษฐศาสตร์การเมืองมีฐานคิดว่าปัญหาเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของทรัพยากรอำนาจและการกระจายรายได้ ซึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองนั้น มีอิทธิพลอย่างมากต่อกระบวนการพัฒนา ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์การเมืองมี 2 ข้อ คือ

ข้อแรก ความเจริญเติบโตกับการพัฒนา แม้จะสัมพันธ์กัน แต่ก็ เป็นกระบวนการที่แตกต่างกัน ความเจริญเติบโตโดยตัวเองไม่ใช่การพัฒนา มีค่าเท่ากับการผลิต และมีผลผลิตเพิ่ม หรืออีกนัยหนึ่งอาจหมายถึง สมรรถนะของการผลิต (Capacity for Production) ประเด็นสำคัญของความแตกต่างนี้ คือ สมรรถนะขึ้นอยู่กับโครงสร้างของสังคม การเพิ่มสมรรถนะจะทำให้ได้ก็ต้องเปลี่ยนโครงสร้างการเปลี่ยนนี้กระทำโดยการเริ่มผลิตสิ่งใหม่ นำเอาวัตถุดิบใหม่ ๆ มาใช้ หรือใช้วิธีการใหม่ ๆ และหาอุปสงค์ใหม่ ๆ ให้กับผลผลิต การเปลี่ยนโครงสร้างเหล่านี้ คือ การพัฒนา ซึ่งต้องใช้เวลา แต่เป็นเงื่อนไขของการขยายการผลิต

ส่วนข้อที่สอง คือ เศรษฐศาสตร์การเมืองถือว่า การผลิตกับการกระจายรายได้เกี่ยวข้องกันอย่างมาก นักเศรษฐศาสตร์สมัยก่อนสนใจแต่การผลิตและทิ้งปัญหาการกระจายรายได้ให้นักรัฐศาสตร์เป็นผู้จัดการ หรือไม่กี่ถือว่าความเหลื่อมล้ำต้องแก้โดยการเพิ่มการลงทุน แต่จากการศึกษานานเข้าก็พบว่ามีการผลิตบางอย่างเท่านั้นที่คนเลือกลงทุนและมีบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับผลประโยชน์ รูปแบบวิธีการผลิตแต่ละอย่างที่แตกต่างกันนำไปสู่การกระจายรายได้ที่แตกต่างกัน ซึ่งผลอันนี้เป็นผลที่รัฐบาลไม่อาจนิ่งนอนใจได้

กลุ่มที่สอง นักเศรษฐศาสตร์การพัฒนา (Development Economics) นักเศรษฐศาสตร์สมัยกลางทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา เริ่มศึกษาว่าเป็นไปได้หรือไม่ที่จะกระจายรายได้ โดยไม่ต้องมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะว่ามันเห็นว่าเป็นธรรมชาติสามารถเกิดขึ้นได้ จึงนิยามการพัฒนาใหม่ให้รวมไปถึงการกระจายรายได้ด้วย ต่อมาธนาคารโลกจัดสัมมนา ใช้ชื่อว่า “Redistribution with Growth” ประเด็นที่น่าสนใจ คือ เป็นการศึกษาความร่วมมือของศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาของธนาคารโลก (Bank’s Development Research Center) และสถาบันศึกษาการพัฒนาของมหาวิทยาลัยซัสเซ็ก (Institute of Development Studies at the University of Sussex) ประเทศอังกฤษ แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของนักเศรษฐศาสตร์การเมืองที่มีต่อธนาคารโลก

การสัมมนาดังกล่าวให้คุณประโยชน์ตรงที่ทำให้เหตุผลว่าควรเพิ่มเป้าหมายความเสมอภาค (Increasing Equality) เข้าไปด้วย เช่น การลงทุนควรปรับปรุงให้มีการกระจายรายได้ที่เสมอภาค ในเวลาเดียวกัน ความเจริญเติบโตจะแฝงอยู่กับความเสมอภาคนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำ จึงจำเป็นที่ต้องมีนโยบายที่รวมเป้าหมายทางสังคมเข้ากับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องมีมาตรการจำกัดการกระจุกตัวของความมั่งคั่ง เช่น การศึกษา การปฏิรูปที่ดิน และภาษี ขั้นตอนแรกอาจทำได้โดยการจำแนกกลุ่มคนออกตามรายได้ จากนั้นจึงดูว่ากลุ่มคนเหล่านั้น ได้รับผลอย่างไรจากการพัฒนา เมื่อได้ข้อมูลแล้วก็นำมากำหนดเป้าหมายและนโยบายต่อไป

บทบาทของนักเศรษฐศาสตร์ในเวลาต่อมาจึงถูกปรับแก้ โดยนักเศรษฐศาสตร์ที่เรียกตัวเองว่า นักเศรษฐศาสตร์ในสาขาเศรษฐศาสตร์การพัฒนา (The Field of development Economics) ซึ่งเป็นสาขาที่ต่างไปจากเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมหรือแม้แต่เศรษฐศาสตร์การเมือง เพราะเน้นความสำคัญของการกระจายรายได้และการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในสังคมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดสรรทรัพยากรใหม่ให้กับสังคม

กลุ่มที่สาม นักทฤษฎีพึ่งพิง (Dependency Theorists) คำว่า “พึ่งพิง” หมายถึง แนวคิดที่ว่าประเทศโลกที่สามพึ่งพิงประเทศพัฒนาแล้ว ภายใต้ข้ออ้างของการช่วยพัฒนา กระบวนการที่กระตุ้นให้เกิดการพึ่งพิง คือ ชนชั้นกลางของประเทศโลกที่สามเปลี่ยนฐานะตนเองมาเป็นนายหน้า มองไปข้างนอกทางโลกตะวันตกเพื่อหาผู้นำทางการเมืองมากกว่าประเทศตัวเอง นักทฤษฎีพึ่งพิงมองว่าประเทศต่าง ๆ หลายประเทศเป็นประเทศด้อยพัฒนามากกว่ากำลังพัฒนา และปัจจัยที่ทำให้เกิดการด้อยพัฒนามาจากปัจจัยภายนอก เช่น การค้าขาดดุล ยิ่งเรื่องการค้าและการเงินระหว่างประเทศนั้นยังเป็นปัจจัยภายนอกที่ประเทศด้อยพัฒนาไม่สามารถควบคุมได้ นักทฤษฎีพึ่งพิงเน้นปัจจัยต่างประเทศว่าเป็นตัวกำหนดโครงสร้างทางสังคมและการเมือง และเป็นแรงผลักดันให้เกิดโครงสร้างของความยากจน เหตุผลก็เพราะประการแรก ผลประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้กระจายไปทั่วเหมือนที่นักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกคิด เนื่องจากสังคมมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน คนมีอำนาจใช้ความเจริญเติบโตนั้นส่งเสริมผลประโยชน์ตัวเอง ประเด็นปลีกย่อยของการค้า เช่น การเลือกผลิตอะไร การลงทุนอะไร ล้วนเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับกลุ่มที่มีอำนาจในสังคม ขณะที่กลุ่มอื่นต้องเสียผลประโยชน์หรือได้ประโยชน์น้อยกว่า ส่วนระดับโลกนั้นประเทศก็ไม่ได้มีประเทศใดที่เดียว ยังประกอบด้วยประเทศต่าง ๆ อีกมาก ซึ่งก็มักมีผลประโยชน์ขัดกัน ประเทศต่าง ๆ คล้ายกับจะมีอำนาจ แต่ก็ไม่ได้ตัดสินใจด้วยตัวเอง ปัญหา

ของการพัฒนาจึงอยู่ที่ประเทศโลกที่สามมีผลประโยชน์ขัดกัน หากให้พัฒนา ก็จะเลือกพัฒนาตามผลประโยชน์ของชนชั้นที่แตกต่างกัน

นักทฤษฎีฟุ้งฟิงเห็นว่าเบื้องหลังการใช้อำนาจทั้งหมดนั้นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ ทฤษฎีฟุ้งฟิงมาจากนักคิดในละตินอเมริกาหรือศึกษาจากละตินอเมริกา จากนั้นก็แพร่ไปที่อื่นอย่างรวดเร็ว บางคนเห็นว่าทฤษฎีของละตินอเมริกาใช้ที่อื่นไม่ได้ ส่วนคนอื่นกลับเห็นว่าเนื้อหาของทฤษฎีฟุ้งฟิงเป็นเรื่องใหม่และตีความเหตุการณ์ได้ตรงประเด็น นักวิชาการบางคน เช่น เดวิด กูลด์ (David Gould, 1972 : 97) เห็นว่าทฤษฎีฟุ้งฟิงมีลักษณะการปฏิวัติที่ประเทศในอาฟริกากระทำเพื่อผลประโยชน์ตัวเองและเพื่อต่อต้านการฟุ้งฟิงที่มาในรูปความช่วยเหลือของต่างชาติ แต่กระนั้นปัญหาการฟุ้งฟิงก็มีส่วนมาจากการบริหารประเทศด้วย

นักทฤษฎีฟุ้งฟิงบางคนใช้หลักของทฤษฎีมาร์กซิสต์ แต่บางคนไม่ใช่ ปัญหาอันหนึ่งที่ยังแก้ไม่ตกของทฤษฎีฟุ้งฟิง คือ การวิเคราะห์ความขาดแคลนทรัพยากรนักทฤษฎีมาร์กซิสต์ยืนยันว่าทรัพยากรไม่ขาดแคลนหรือขาดแคลนไม่มาก ความขาดแคลนเกิดจากกลุ่มและสถาบันชักจูงให้มีและรักษาไว้เพื่อควบคุมประชาชนให้อยู่ในอำนาจ กลุ่มนี้จึงมองว่าการขาดแคลนเป็นกลไกที่นายทุนสร้างเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด แต่ความเห็นนี้ในหมู่ฝ่ายซ้ายเองก็มีการถกเถียงกันมาก ฝ่ายมาร์กซิสต์เองก็ไม่ได้ยอมรับทั้งหมด เช่น ฮาโรลด์ บรู๊คฟิลด์ (Harold Brookfield) ยอมรับการวิเคราะห์แบบมาร์กซิสต์ด้านอื่น แต่ไม่ยอมรับเรื่องการขาดแคลน เขาเห็นว่าความขาดแคลนทรัพยากรเกิดจากธรรมชาติและโลกต้องเห็นพ้องกันเขายังเห็นว่าการด้อยพัฒนาของประเทศโลกที่สามสัมพันธ์กับปัญหาความยากจนของประเทศโลกที่หนึ่ง การขาดแคลนทรัพยากรทำให้เกิดการฟุ้งฟิงกันทั่วโลก อย่างไรก็ตาม นักทฤษฎีฟุ้งฟิงไม่ได้มีความเห็นร่วมกันไปทั้งหมด

กลุ่มที่สี่ นักมนุษยนิยม (Humanist Views) เป็นกลุ่มที่มองการพัฒนาในมิติของมนุษย์และจริยธรรม งานที่มีชื่อเสียงที่สุดชื่อ “The Cruel Choice” เขียนโดยเดนิส กูเลต์ (Denis Goulet, 1973 : 114) ซึ่งเน้นผลกระทบของการด้อยพัฒนาต่อเงื่อนไขของมนุษย์ กูเลต์มองว่าภาวะของการด้อยพัฒนานั้นเป็นที่น่าตกใจ เพราะเป็นภาวะของความขมขมอเจ็บป่วย มีการตายที่ไม่จำเป็นและไร้ความหวังทั้งปวง คนจะหลุดถึงภาวะด้อยพัฒนาได้ก็ต่อเมื่อภาวะนั้นเป็นผลแล้วและเริ่มตกใจและมีอารมณ์รู้สึกถึงความยากจน จากการเผชิญกับปัญหาความเจ็บป่วย สับสนและไม่รู้ว่าจะทำอย่างไรดี ความยากจนที่เรื้อรังนับเป็นความโหดร้ายที่คนไม่เข้าใจ ได้แต่จ้องมองเหมือนเป็นวัตถุ นักมนุษยนิยมมองการพัฒนาว่าเป็นการปลดปล่อยคนให้หลุดพ้นจากความยากจน เป็นการเพิ่มขนาดของการยกย่องตัวเอง

(Enhancing Self-esteem) และทำให้คนรู้สึกที่ตัวเองทำสิ่งต่าง ๆ เป็นผลหรือมีความสามารถที่จะเลือกอนาคตได้ (Sense of Efficacy or Ability to Make Choices about the Future) นักมนุษยนิยมถือว่าการเพิ่มการบริโภคและการเพิ่มประโยชน์ทางวัตถุนั้นยังไม่เพียงพอ ซึ่งในที่สุดจะลดทอนความเป็นมนุษย์ลง

3. ความหมายของการพัฒนา

โดยหลักการแล้ว การพัฒนาเป็นเรื่องการมีชีวิตและการกระทำ หากพบเห็นปัญหาความขัดสน ความเสื่อมโทรมและความยากจน ณ ที่ใด ก็ล้วนแต่ชี้ให้เห็นถึงการด้อยพัฒนาที่นั่น และจำเป็นต้องทำอะไรที่ชัดเจนบางอย่างเพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้น บางคนเห็นว่าต้องทำในจุดที่มีความขัดสนจริง ๆ ก่อนที่อื่น ฉะนั้น จุดสำคัญจริง ๆ จึงอยู่ที่การจัดทำโครงการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ตัวคน ความยากจนเป็นปัญหาที่ลดทอนความเป็นมนุษย์ ตลอดจนน้ำใจและความสามารถของมนุษย์ การเปลี่ยนแปลงจึงต้องมุ่งไปที่ตัวคน การพัฒนาเป็นวิธีการที่เพิ่มความสามารถของมนุษย์ในการมีอิทธิพลต่ออนาคต ซึ่งหมายความว่าไม่จำเป็นต้องบรรลุแค่การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพหรือนามธรรม แต่ต้องให้ประชาชนสามารถเลือกและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ด้วยตัวเองได้มากขึ้น การวางแผนการเปลี่ยนแปลงจึงต้องคำนึงถึงศักยภาพของปัจเจกชนและไม่ละเมิดต่อสิทธิของบุคคล

โดยนัยนี้ การพัฒนาจึงต่างจากความทันสมัยหรือความเจริญเติบโตเพราะความทันสมัยมีความหมายใกล้เคียงกับการพัฒนาให้เป็นตะวันตก (Westernization) หรือการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrialization) มักหมายถึงการพัฒนาโครงสร้างหรือสถาบัน ดังนั้นที่นิยมกระทำกันจึงได้แก่ การรับเอาสัญลักษณ์ สไตส์ และเทคโนโลยี มาจากประเทศโลกที่หนึ่ง ทว่า ความทันสมัยเหล่านี้ยังไม่ใช่ความสามารถที่จะต่อสู้กับอนาคตหรือมีศักยภาพในตัวเอง ส่วนความเจริญเติบโตแม้ว่าจะช่วยปรับปรุงสภาพแวดล้อมแต่ยังไม่พอ เช่น ทารกที่มีน้ำหนักมากขึ้นย่อมยังไม่พอที่จะถือว่าเป็นการพัฒนาได้

สแวนซ์ อีสสัน และ เจน อีริก เลนีย์ (Svante Ersson and Jan-Erik Lane, 1996 : 53-59) การพัฒนาซึ่งหมายถึงการเพิ่มสมรรถนะที่จะมีอิทธิพลต่ออนาคตนั้นแยกองค์ประกอบออกได้ 4 ด้าน คือ

1. สมรรถนะ (Capacity) การพัฒนาเป็นการขยายสมรรถนะในการกำหนดอนาคตของตัวเอง สมรรถนะในที่นี้ มีทั้งทางเศรษฐกิจ เช่น การผลิต ความเจริญเติบโตรวมทั้งสมรรถนะในการพัฒนาสถาบันทางการเมืองและสังคมเพื่อทำหน้าที่ในการผลิตและจัดสรรทรัพยากร นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการยกย่องตัวเอง รู้จักเอาใจใส่และ

กำหนดอนาคตของตัวเอง การพัฒนาจึงมีมิติของการเปลี่ยนแปลงทั้งระดับบุคคล ชุมชนและประเทศชาติ

2. ความเป็นธรรม (Equity) การพัฒนารวมไปถึงประเด็นการกระจายรายได้ การพัฒนาไม่มีประโยชน์ หากมีแค่คนกลุ่มน้อยได้รับประโยชน์ นอกจากนี้ความเป็นธรรมยังไม่ได้มีแค่ด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาในระยะยาวต้องกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และให้คนได้บริโภคอย่างเท่าเทียมกัน ถึงแม้จะไม่พูดถึงประเด็นนี้เลย แต่โดยหลักแล้ว การพัฒนายังต้องเป็นกระบวนการที่ทำให้มั่นใจได้ว่าคนจะเท่าเทียมกันในการเข้าถึงและรับประโยชน์จากสิ่งที่มีคุณค่า

3. การสร้างอำนาจ (Empowerment) การพัฒนาจะต้องทำให้คนจนพอมีอำนาจทัดทานคนอื่น การที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่ได้แปลว่าจะก่อให้เกิดการกระจายรายได้โดยอัตโนมัติ การรับประโยชน์ของการพัฒนาจึงเป็นเรื่องการเมือง การเมืองในความเป็นจริงจึงเป็นการหาทางยุติข้อขัดแย้งที่จากการประโยชน์ของการพัฒนา วิธีที่จะสร้างกลไกแก้ปัญหาความไม่ยุติธรรมในการจัดสรรทรัพยากรนี้ คือ การทำให้ประชาชนมีอำนาจเมื่อมีอำนาจแล้วก็สามารถเรียกร้องให้รัฐบาลสนใจ อำนาจการทัดทานของประชาชนนี้มาจากความสามารถระดับของการรวมตัวกัน ผนวกกับการรู้ว่าทำอะไรจึงจะได้ประโยชน์ด้วยเหตุนี้เมื่อประชาชนมีข้อมูล และมีอิสรภาพมากเท่าใด ประชาชนก็มีอำนาจทัดทานนโยบายได้มากเท่านั้นแต่ข้อเท็จจริงมักปรากฏว่าคนที่ทั้งจนและไม่มีอำนาจด้วยนั้นต้องเผชิญกับปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นอย่างมากอยู่ตลอดเวลา เพราะการไม่มีอำนาจจะลดการเรียกร้องและแรงกดดันต่อผู้นำการเมือง เมื่อไม่มีการเรียกร้อง ผู้นำก็ไม่ค่อยสนใจเรื่องการกระจายอำนาจ การไม่มีอำนาจยังมีปัญหาตามมาอีกอย่างหนึ่ง คือ ทำให้คนไม่สามารถเลือกอนาคตได้ เช่น ไม่รู้สิว่าจะทำอะไรแล้วเกิดความสำเร็จ หรือไม่มีประสิทธิภาพในการแสดงความต้องการ หรือไม่รู้ว่าจะไปขอร้องใครที่ใครบ้างที่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องเขาได้ การไม่มีอำนาจจึงทำให้คนจนจึงยากที่จะพัฒนาสมรรถนะต่าง ๆ ที่กล่าวได้

4. ความยั่งยืน (Sustainability) การพัฒนาเป็นเรื่องระยะยาว ซึ่งเป็นเรื่องความยั่งยืน ปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน พลังงานและแร่ธาตุ มีจำกัด และมีปัญหามลพิษ การตัดสินใจ ทำการผลิตจึงต้องคำนึงถึงอนาคต ปัญหา คือ การผลิตในปัจจุบันจะทำให้เราอยู่ได้ยั่งยืนตลอดไปหรือไม่ ปัญหานี้มีความสำคัญมากเมื่อคนเริ่มคำนึงถึงปัญหาทางด้านภาวะนิเวศและสิ่งแวดล้อม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกมองข้ามหรือใช้ในทางที่ผิดในอดีตเริ่มถูกมองด้วยแนวใหม่อย่างเข้าใจและจริงจัง ทรัพยากรหลายอย่างไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้บีบบังคับให้ต้องคำนึงถึงโอกาสของการใช้ในอนาคต ปัญหาอีกด้านหนึ่ง คือ การใช้

สารเคมีและสารตกค้างอาจทำลายสิ่งแวดล้อม ประเทศกำลังพัฒนาพยายามทำความเข้าใจปัญหานี้ แต่ก็น่าเสียดาย เพราะขณะที่พยายามเตือนให้ระวัง แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมก็ไปไกลและคนรุ่นก่อนก็ได้สร้างปัญหาไว้มากแล้ว

สรุปได้ว่า การพัฒนาเป็นการเพิ่มศักยภาพที่จะมีอิทธิพลต่ออนาคต โดยมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ ประการแรก สมรรถนะ หมายถึง การเพิ่มความสามารถและพลังในการเปลี่ยนแปลง ประการที่สอง ความเป็นธรรม หมายความว่า กลุ่มต่าง ๆ ต้องได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างทั่วถึง โดยสามารถเข้าถึงและรับสิ่งที่มีคุณค่าจากการพัฒนา ประการที่สาม การสร้างอำนาจ หมายความว่าประชาชนมีอำนาจตัดสินใจนโยบาย และมีเพียงประชาชนที่มีอำนาจเท่านั้นที่จะได้รับประโยชน์จากการพัฒนา และประการที่สี่ ความยั่งยืน การพัฒนาต้องคำนึงถึงความมั่นใจที่จะอยู่ร่วมกันต่อไปในอนาคต เพราะโลกทั้งหมดต้องพึ่งพาอาศัยกัน

4. ทฤษฎีการพัฒนา

ไมเคิล โทดาโร (Michael Todaro, 1994 : 66-89) สรุปเอาไว้ว่าหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ทฤษฎีการพัฒนาที่สำคัญมีอยู่ 4 ทฤษฎี แต่ขณะเดียวกัน เมื่อไม่นานมานี้ก็มีความพยายามเสนอทฤษฎีที่ 5 เข้ามา รวมทั้งหมดแล้วจึงเป็น 5 ทฤษฎี ดังนี้

1. ทฤษฎีการพัฒนาตามขั้นตอน (Linear-stages Theory) ทฤษฎีนี้ยึดประเทศอุตสาหกรรมเป็นแม่แบบ วิเคราะห์ว่าประเทศเกษตรกรรมส่วนใหญ่ยังไม่พัฒนาเศรษฐกิจ จึงพยายามวางแผนให้พัฒนาไปสู่อุตสาหกรรม โดยกำหนดเป็นขั้นตอน เช่น ทฤษฎีความเจริญเติบโตของรอสทาว (Rostow's Stages of Growth) หรือตัวแบบการออมและการลงทุนเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของฮาร์รอดและโดมาร์ (Harrod-domar Growth Model) เป็นต้น

2. ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง (Structural-change Models) ทฤษฎีนี้ต้องการให้เปลี่ยนโครงสร้างจากภาคเกษตรไปเป็นภาคอุตสาหกรรมซึ่งสามารถผลิตได้มูลค่ามากกว่า อาจต้องมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรไปยังภาคอุตสาหกรรม เพื่อดูดซับแรงงานส่วนเกินและพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิต เช่น ทฤษฎีการพัฒนาของลูอิส (Lewis Theory of Development) เป็นต้น

3. ทฤษฎีพึ่งพาระหว่างประเทศ (International-dependence Revolution) นักทฤษฎีในประเทศกำลังพัฒนาหรือมองจากจุดยืนของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะละตินอเมริกานั้นไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยของตะวันตกเพราะมองว่าเป็น

การครอบงำ ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาที่พึ่งพา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งพาทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีจนมีสภาพเหมือนเป็นอาณานิคมสมัยใหม่ และยิ่งพัฒนาไปจะมีคนรวยเพียงกลุ่มน้อยที่ได้รับผลประโยชน์ ปัญหาความเป็นธรรมและการกระจายรายได้จะยิ่งรุนแรงยิ่งขึ้น รวมไปถึงการสร้างค่านิยมในการพัฒนาในทางที่ผิดที่ต้องพึ่งภายนอกอยู่ตลอด

4. ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ (Neoclassical Counterrevolution) ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 เมื่อรัฐบาลอนุรักษ์นิยมของตะวันตก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดาและเยอรมนีตะวันตก พร้อมใจกันรับเอาแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาเป็นหลักในการกำหนดนโยบาย แนวคิดนี้จะเน้นเศรษฐศาสตร์มหภาคทางด้านอุปทาน (Supply-side Macroeconomics) หมายความว่า สนใจการปรับปรุงทางการผลิตมากกว่าการบริโภค ขณะเดียวกันก็เน้นการแปรรูป ลดขนาดของรัฐ ลดการวางแผนจากส่วนกลาง ลดการควบคุม และลดกฎระเบียบแนวคิดนี้มีอิทธิพลต่อองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ จึงทำให้สามารถเผยแพร่แนวคิดของการเปิดเสรีไปอย่างรวดเร็ว

5. ทฤษฎีความเจริญเติบโตแนวใหม่ (New Growth Theory) ทฤษฎีนี้เห็นว่าการเปิดเสรีมีปัญหา เพราะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจพึ่งพิงภายนอก ขณะที่สถานการณ์ภายนอกผันผวนยากจะคาดการณ์ได้ นอกจากนี้การเติบโตที่เกิดขึ้นยังมีภาวะไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของภายนอก เช่น การเคลื่อนย้ายทุนและการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ดังนั้น การเพิ่มของผลผลิตมวลรวมจึงเป็นการปรับตัวระยะสั้นและอาจไม่ยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ ทฤษฎีนี้จึงหันมาสนใจความเจริญเติบโตแนวใหม่ที่เน้นการเติบโตจากภายใน (Endogenous Growth Theory) และเน้นการเติบโตที่ยั่งยืน (Sustainable Growth) ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างทุนกับแรงงาน ไม่ใช่เป็นเพียงการเคลื่อนย้ายทุน ทฤษฎีความเจริญเติบโตแนวใหม่จึงเน้นการใช้ทรัพยากรภายในและเน้นการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) โดยเฉพาะลงทุนทางด้านการศึกษา การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) และการวิจัยและการพัฒนา (R&D) ซึ่งเป็นทางเลือกอีกทางเลือกหนึ่งของการลงทุนในปัจจุบัน

ทฤษฎีความเจริญเติบโตจากภายในนี้เริ่มเข้ามาทดแทนทฤษฎีรุ่นเก่าที่เน้นความเจริญเติบโตจากภายนอก (Exogenous Growth Theory) นอกจากนี้ทฤษฎีความเจริญเติบโตจากภายในยังมองว่าความเจริญเติบโตขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมเริ่มต้น (Initial Conditions) เช่น ระดับการศึกษา ระดับการพัฒนาของตลาดทุน และที่สำคัญ คือ แบบแผนการกระจายรายได้ก็มีผลต่อความเจริญเติบโตเช่นกัน เนื่องจากการกระจายรายได้มีผลทำให้คนมีทุนต่างกันและมีการลงทุนต่างกัน ระบบเศรษฐกิจที่มีการกระจายรายได้ดีนั้นคน

ลงทุนก็มากและสามารถลงทุนพร้อม ๆ กันได้ จึงชักนำให้เศรษฐกิจเติบโตเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมที่สูงกว่าได้

6. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารพัฒนา

การบริหารการพัฒนา (Development Administration) เป็นกระบวนการนำนโยบายการพัฒนาไปปฏิบัติ ต้องเข้าใจแนวคิด ทฤษฎีการพัฒนา กำหนดเป็นนโยบายและแปลงเป็นแผนและ/หรือ โครงการ จากนั้นก็นำไปปฏิบัติ ปัจจุบันการบริหารการพัฒนาก้าวหน้าไปมาก เนื่องจากนโยบายพัฒนามีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะจุดมุ่งหมายทางด้านความเป็นธรรมและการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างทางสังคมและสถาบัน ซึ่งเป็นเรื่องยากและท้าทาย นอกจากนี้ งานพัฒนายังเต็มไปด้วยความขาดแคลนทรัพยากร ความไม่แน่นอนและมีความเสี่ยงสูง

จอร์จ แกรนท์ (George Grant, 1979 : 163) กล่าวว่า คำว่า “การบริหารการพัฒนา” เป็นคำที่บัญญัติในทศวรรษ 1950 เพื่อแยกให้เห็นชัดว่าเป็นการบริหารที่สนับสนุนการพัฒนา ไม่ใช่การทำตามกฎระเบียบเหมือนการบริหารราชการ และเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐศาสตร์การพัฒนาที่เริ่มใช้หลังสงคราม โลกครั้งที่สอง การบริหารการพัฒนาเป็นแนวคิดที่ริเริ่มจากตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและองค์การสหประชาชาติ

เอ็ดเวิร์ด ไวท์เนอร์ (Edward Weidner, 1962 : 98) กล่าวว่า หัวใจของการบริหารพัฒนา คือ เป็นระบบบริหารที่การเน้นการปฏิบัติ (Action-oriented) และจุดมุ่งหมาย (Goal-oriented)

6.1 การบริหารพัฒนายุคต้น

สมชัย จิตสุชน (2547 : 77-78) กล่าวว่า การบริหารพัฒนานั้นเน้นที่การพัฒนาสมรรถนะของระบบราชการของประเทศโลกที่สาม แต่เมื่อแนวคิดในการพัฒนาเปลี่ยนไป ก็เปลี่ยนวิธีการพัฒนาตามไปด้วยเริ่มจากช่วงทศวรรษ 1950 และ 1960 หลายประเทศเพิ่งได้รับเอกราช ตอนแรกมีแนวทางการบริหารพัฒนาอยู่ 3 แนว แนวแรก เน้นการถ่ายโอนเทคนิคและทักษะทางการบริหาร ซึ่งเป็น เครื่องมือและวิธีการทำงานที่นำมาจากองค์การระดับโลก โดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติแนวที่สอง สนใจความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาของกลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ (Comparative Administration Group) และแนวที่สาม เป็นแนวทางของกลุ่มผู้นำประเทศโลกที่สามที่พยายามพัฒนาตามวิธีการของตนเอง แต่แนวทางการบริหารพัฒนาดังกล่าวมี

ลงทุนก็มากและสามารถลงทุนพร้อม ๆ กันได้ จึงชักนำให้เศรษฐกิจเติบโตเข้าสู่จุดดุลยภาพที่สูงกว่าได้

6. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารพัฒนา

การบริหารการพัฒนา (Development Administration) เป็นกระบวนการนำนโยบายการพัฒนาไปปฏิบัติ ต้องเข้าใจแนวคิด ทฤษฎีการพัฒนา กำหนดเป็นนโยบายและแปลงเป็นแผนและ/หรือ โครงการ จากนั้นก็นำไปปฏิบัติ ปัจจุบันการบริหารการพัฒนาก้าวหน้าไปมาก เนื่องจากนโยบายการพัฒนามีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะจุดมุ่งหมายทางด้านความเป็นธรรมและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและสถาบัน ซึ่งเป็นเรื่องยากและท้าทาย นอกจากนี้ งานพัฒนายังเต็มไปด้วยความขาดแคลนทรัพยากร ความไม่แน่นอนและมีความเสี่ยงสูง

จอร์จ แกรนท์ (George Grant, 1979 : 163) กล่าวว่า คำว่า “การบริหารการพัฒนา” เป็นคำที่บัญญัติในทศวรรษ 1950 เพื่อแยกให้เห็นชัดว่าเป็นการบริหารที่สนับสนุนการพัฒนา ไม่ใช่การทำตามกฎระเบียบเหมือนการบริหารราชการ และเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐศาสตร์การพัฒนาที่เริ่มใช้หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การบริหารการพัฒนาเป็นแนวคิดที่ริเริ่มจากตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและองค์การสหประชาชาติ

เอ็ดเวิร์ด ไวท์เนอร์ (Edward Weidner, 1962 : 98) กล่าวว่า หัวใจของการบริหารพัฒนา คือ เป็นระบบบริหารที่การเน้นการปฏิบัติ (Action-oriented) และจุดมุ่งหมาย (Goal-oriented)

6.1 การบริหารการพัฒนายุคต้น

สมชัย จิตสุชน (2547 : 77-78) กล่าวว่า การบริหารพัฒนาเน้นที่การพัฒนาสมรรถนะของระบบราชการของประเทศโลกที่สาม แต่เมื่อแนวคิดในการพัฒนาเปลี่ยนไป ก็เปลี่ยนวิธีการพัฒนาตามไปด้วยเริ่มจากช่วงทศวรรษ 1950 และ 1960 หลายประเทศเพิ่งได้รับเอกราช ตอนแรกมีแนวทางการบริหารพัฒนาอยู่ 3 แนว แนวแรก เน้นการถ่ายโอนเทคนิคและทักษะทางการบริหาร ซึ่งเป็น เครื่องมือและวิธีการทำงานที่นำมาจากองค์การระดับโลก โดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติแนวที่สอง สนใจความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาของกลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ (Comparative Administration Group) และแนวที่สาม เป็นแนวทางของกลุ่มผู้นำประเทศโลกที่สามที่พยายามพัฒนาคานวิธีการของตนเอง แต่แนวทางการบริหารการพัฒนาดังกล่าวมี

อุปสรรคสำคัญอยู่ 3 ประการ คือประการแรก สนใจเฉพาะปัญหาระดับชาติ ประการที่สอง เป็นแนวคิดที่มาจากหลักวิชาทฤษฎีองค์การและการวิจัย และเป็นความรู้ที่มาจากตะวันตก ทั้งที่มีความคิดอื่น ๆ ของตะวันออกที่น่าสนใจ เช่น ความคิดของท่านคานธี หรือการพัฒนาเชิง พุทธ เป็นต้น

โคราลี ไบรยาน และหลุยส์ ไวท์ (Coralie Bryant and Louise White, 1982 : 33-34) กล่าวว่า การพัฒนาบุคลากรจึงเป็นการกระทำเพื่อเสริมอำนาจของผู้นำและระบบราชการ ต่อมายุคหลังหันมาเน้นที่การสร้างสมรรถนะให้กับการบริหารส่วนกลาง แต่ก็ทำให้ท้องถิ่นต้องเสียผลประโยชน์ ปัญหาของการพัฒนาบุคลากรเป็นเรื่องการพัฒนากำลังคน (Manpower Development) จึงเน้นที่การฝึกอบรม แต่ปัญหา คือ หลักสูตรส่วนใหญ่กำหนด โดยต่างประเทศ และฝึกอบรมเพื่ออยู่ใต้การควบคุมจากส่วนกลาง โดยเฉพาะระบบราชการ มากกว่าให้มีความสามารถแก้ปัญหาด้วยตัวเอง อีกทั้งเทคนิคที่เน้นก็ไม่ได้เกี่ยวกับการพัฒนาโดยตรง

เฟอว์เรล เฮดดีส์ (Ferrel Heady, 1984 : 20) กล่าวว่า ขบวนการพัฒนา ดำเนินมาได้ไม่นาน ก็พบว่า หัวใจของการบริหารการพัฒนาอยู่ที่สมรรถนะทางการบริหาร (Administrative Capacity) เนื่องจากขาดสถาบันและการบริหารที่เหมาะสมอีกทั้งยังสนใจ แก้ปัญหาง่าย ๆ เช่น สร้างถนนหนทาง แต่ไม่สนใจปัญหาที่ยากกว่า เช่น การปฏิรูประบบราชการ การพัฒนาระบบการคลัง การปรับปรุงข้อมูลและสร้างความสัมพันธ์กับประชาชน และการสร้างค่านิยมที่เหมาะสม

6.2 สมรรถนะทางการบริหาร

โคราลี ไบรยาน และหลุยส์ ไวท์ (Coralie Bryant and Louise White, 1982 : 29-30) กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาสมัยหลัง ๆ โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา หันมาเน้นที่สมรรถนะทางการบริหาร ซึ่งอันที่จริงปัญหาสมรรถนะทางการบริหารเป็นปัญหาของทุกประเทศ แม้แต่ประเทศพัฒนาแล้ว แต่ประเทศโลกที่สามก็มีปัญหานี้เป็นอันมาก ลักษณะสำคัญของปัญหา ได้แก่

1. คนที่มีทักษะที่สามารถทำงานในชนบทได้นั้นมีอยู่น้อยเกินไป ยิ่งบางจุดที่ต้องการยิ่งหายาก
2. นักบริหารที่สามารถทำได้งานตัวเองและงานนโยบายนั้นมีน้อย
3. กระทรวงส่วนใหญ่รวมศูนย์อำนาจและเข้าไม่ถึงชนบท

4. สถาบันในท้องถิ่นอ่อนแอและถูกทำลายโดยส่วนกลางตลอดอีกทั้งขาดแคลนบุคลากร

5. ผู้บริหารกับประชาชนมีความห่างเหินกันออกไปเรื่อย ๆ สะท้อนถึงระดับการศึกษาและการเข้าถึงทรัพยากรที่แตกต่างกัน

6. คนที่เข้าไม่ถึงอำนาจการตัดสินใจต้องให้สินบน จนการคอร์รัปชันกลายเป็นเรื่องปกติ และทำลายศักดิ์ศรีและความชอบธรรมของการบริหาร

7. รัฐบาลไม่ค่อยชอบธรรม ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนน้อย ไม่ค่อยทำเพื่อผลประโยชน์ของชุมชน หรือจงใจหลีกเลี่ยงการกระทำบางอย่างเช่น การปราบคอร์รัปชัน ส่วนภาษีก็จัดเก็บได้ไม่ดีและไม่ทั่วถึง

โฮวาร์ด อี. แมคเคอร์ดีส์ (Howard E. McCurdy, 1977 : 304-312) กล่าวว่า แนวทางการเพิ่มสมรรถนะการบริหารที่ประเทศต่าง ๆ นิยมกระทำกันตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ได้แก่

1. การปรับปรุงระบบราชการ (Improvement of the Public Service) พยายามสร้างระบบคุณธรรมและฝึกรอบรมข้าราชการ รวมทั้งการปรับปรุงกระบวนการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการ และสร้างความเป็นวิชาชีพ

2. การบริหารในพื้นที่ (Administration in the Field) วิธีการหลัก คือ การพัฒนาชุมชน (Community Development) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งต้องมีนโยบายและโครงการพัฒนา รวมทั้งอาจต้องเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ตามหลักแล้ว โครงการพัฒนาชุมชนเน้นการช่วยตัวเอง (Self-help) ความช่วยเหลือของภายนอกเป็นเพียงการประคับประคอง ซึ่งถึงที่สุดแล้วประชาชนต้องช่วยตัวเอง

3. เทคนิคการจัดการสมัยใหม่ (Modern Management Techniques) เทคนิคการจัดการสมัยใหม่เป็นเทคนิคที่ส่งออกได้เร็วที่สุดและเป็นที่ยอมรับที่สุด เช่น การใช้แนวทางระบบเพื่อวางแผนการศึกษา การใช้ระบบประเมินผล โครงการพัฒนาชนบท

4. การวางแผน (Planning) หน่วยวางแผนทำหน้าที่ 5 อย่าง คือ 1) เก็บข้อมูล 2) วางแผนโครงการ 3) วิจัย 4) ประสานแผน และ 5) รายงาน ในบรรดาหน้าที่ทั้งหมดนี้ หน้าที่หลัก คือ การวางแผนโครงการ ซึ่งเป็นการเตรียมแผนพัฒนาทุกด้าน

5. การสร้างสถาบัน (Institution Building) การบริหารการพัฒนาวิธีการสร้างสถาบันหลายทาง เช่น กลยุทธ์ในการเปลี่ยนแปลงองค์การอย่างมีแผน และการแสวงหาความสนับสนุนจากสภาพแวดล้อม ผู้นำต้องมีสายเชื่อมโยงกับนักการเมือง นักธุรกิจ ผู้นำแรงงาน อาจารย์มหาวิทยาลัยและประชาชน รวมถึงการเพิ่มสมรรถนะของสถาบันเพื่อใช้

เทคโนโลยีที่มีอยู่ในที่สุดแล้วจะทำให้การบริหารภายในเข้มแข็ง ซึ่งอาจใช้เทคนิคการบริหารแบบเดิม เช่น ปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานหลัก การสร้างสถาบันนี้อาจต้องปรับองค์การ โดยออกกฎหมายใหม่ วางแผนและฟังคำปรึกษาแนะนำทางเทคนิค

6. การศึกษาองค์การและการจัดการ (Organization and Management Studies) เป็นข้อเสนอให้ใช้วิธีการบริหารใหม่ ๆ เช่น จำกัดการขยายตัวของหน่วยงาน จัดกลุ่มงานใหม่ พัฒนาหน่วยบริการกลาง กระจายอำนาจ ออกแบบหน่วยงานให้สามารถบริหารเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์อันหลากหลาย

7. การสร้างความสนับสนุนทางการเมืองเพื่อการปฏิรูปการบริหาร (Building Political Support for Administration Reform) นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า การปฏิรูปการบริหารต้องได้รับความสนับสนุนจากการเมือง แต่นักบริหารการพัฒนาส่วนใหญ่ก็แสวงหาความสนับสนุนทางการเมืองด้วยความระมัดระวัง อย่างไรก็ตาม การที่นักบริหารการพัฒนาเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยนั้น จะทำให้โครงการพัฒนามีความเข้มแข็งเพราะสามารถสร้างความสนับสนุนจากสภาพแวดล้อมได้

8. การบริหารงานคลังและงบประมาณ (Financial and Budgetary Management) ทรัพยากรในประเทศกำลังพัฒนามีจำกัด จึงต้องระมัดระวังในการบริหารงานคลังและงบประมาณ วิธีการหลัก คือ ตั้งสำนักงานงบประมาณกลาง งบประมาณการรายรับปรับปรุงการจัดเก็บภาษี หาช่องทางหารายได้ใหม่ ๆ ทดสอบวิธีจัดสรรงบประมาณใหม่ ๆ เช่น การแบ่งส่วนแบ่งรายได้ เผยแพร่วิธีการจัดทำงบประมาณแบบโครงการ การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ ตลอดจนมาตรฐานบัญชีสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม แนวทางการเพิ่มสมรรถนะในการบริหารนั้นก็มีข้อจำกัดจากปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายนอกและภายในของประเทศที่กำลังพัฒนา ส่วนใหญ่เป็นเพราะปัญหาความยากจน การไร้เสถียรภาพทางการเมืองและปัญหาการคลัง

สาเหตุที่ประเทศที่กำลังพัฒนาขาดสมรรถนะทางการบริหารนั้น มีทั้งสาเหตุภายนอก (External Causes) และสาเหตุภายใน (Internal Causes) สาเหตุภายนอกนั้นเป็นเพราะการพึ่งพิงภายนอก เช่น ปัญหาการขาดประสบการณ์ในการพัฒนา ปัญหาขาดบุคลากร ปัญหาค่าใช้จ่ายขาดและการเงินจากภายนอกตลอดจนต้องได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศส่วนสาเหตุภายในเป็นปัจจัยที่เป็นเหตุเป็นผลกับการพัฒนาโดยตรง เช่น ผู้นำโครงสร้างการพัฒนา ทรัพยากร และความเป็นอิสระในการพัฒนาสาเหตุทั้งสองด้านนี้สัมพันธ์กัน ปัจจัยอันหนึ่งส่งผลต่อปัจจัยอีกอันหนึ่งและมีผลรวมต่อการทำลายสมรรถนะ

ทางการบริหาร ในทางกลับกัน ปัจจัยเหล่านี้ยังมีส่วนเสริมและช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เช่น การวางแผนพัฒนาไม่ดี ก็ทำให้ขาดอำนาจต่อรอง หรือหากภายในมีปัญหาขัดแย้งกัน พลังในการพัฒนาก็อ่อนแอ เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับสังคมวัฒนธรรมไทยกับการดูแลผู้สูงอายุ

ความเป็นมาของสังคมวัฒนธรรมไทยกับการดูแลผู้สูงอายุเกิดจากรากฐานค่านิยมทางสังคมไทยในการเคารพยกย่องผู้อาวุโส ส่งผลให้มีความกตัญญูทักท้วงที่โดยยึดหลักธรรมคำสอนทางศาสนาเป็นแนวทางในการดูแลผู้สูงอายุ มีรายละเอียดดังนี้

1. ผู้สูงอายุในวัฒนธรรมไทย

รากฐานสังคมไทยรับนับถืออุดมคติทางพระพุทธศาสนาอย่างเป็นทางการเป็นหลักฐานมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรอัยลาวราว พ.ศ. 612 พระพุทธศาสนาได้แทรกซึมเข้าไปในส่วนต่างๆ ของชีวิตจนกลายเป็นโครงสร้างทางสังคมวัฒนธรรมไทย (ไต้ นนทจันทร์, 2542 : 302) พระพุทธศาสนาได้มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของคนไทยมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน โดยปรากฏในจารีตประเพณี วัฒนธรรม พิธีกรรมต่างๆ พุทธศาสนาจึงเป็นรากฐานของชีวิตและสังคมไทย (สมเด็จพระญาณสังวร, 2533 : 47) นอกจากนี้ศาสนายังสอนเรื่องบาปบุญคุณโทษ นรกสวรรค์ และกฎแห่งกรรม “ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว” ที่มีอิทธิพลต่อความคิดความเชื่อและค่านิยมของสังคมไทย ส่งผลให้สังคมไทยมีค่านิยมในการให้ความเคารพนับถือและการดูแลผู้สูงอายุเป็นอย่างดี ดังข้อความที่ปรากฏในศิลาจารึกในสมัยสุโขทัยตอนหนึ่งกล่าวว่า “...เมื่อชั่วพ่อคุณำเรอแก่พ่อคุณำ ไปตีหนังวังช้าง ได้ปั่วได้นาง ได้เงิน ได้ทอง คุณำมาวนแก่พ่อคุณำ ได้หมาก ส้มหมากหวานอันใดกินอร่อยดีคุณำมาแก่พ่อคุณำ พ่อคุณำตายยังที่คุณำ พรำบำเรอแก่ที่คุณำ...” (กรมศิลปากร, 2547 : 18-27)

ข้อความดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงรากเหง้าของค่านิยมในการดูแลพ่อแม่ผู้สูงอายุตลอดจนที่ป้ำน้ำอาสึบจนปัจจุบัน ดังพระดำรัสของสมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์ (2539 : 17-18) ที่ว่า

“ผู้ใหญ่ที่เป็นมารดาบิดา ปู่ย่า ตายาย เมื่อถึงชราภาพแก่เฒ่าไม่สามารถจะอุปถัมภ์ค้ำได้ ก็จำต้องอาศัยบุตรหลานและผู้มีความกรุณาช่วยเหลือรักษา”

ในพระไตรปิฎกมักกล่าวถึงผู้สูงอายุด้วยคำว่า “ชรา พยาธิ มรณะ” หมายถึงความเสื่อม ซึ่งเป็นภาวะที่ร่างกายถดถอยไปสู่จุดหมายปลายทางของชีวิต ที่พระพุทธองค์ทรงตรัสในพระไตรปิฎก ปฐมชนสูตร เล่ม 34 หน้า 214 ว่า

“ชีวิตถูกขรณำเข้า ไปใกล้ความมียาขุสั่น ผู้ที่ถูกขรณำเข้า ไปใกล้แล้ว ย่อมไม่มีที่ต้านทาน เมื่อบุคคลเห็นความตายนี้ ควรทำบุญทั้งหลายอันนำความสุขมาให้ ความสำรวมทางกาย ทางวาจาและทางใจ ในโลกนี้ ย่อมเป็นไปเพื่อความสุขแก่ผู้ที่ละโลกนี้ไปแล้ว ผู้ซึ่งสร้างสมบุญไว้แต่เมื่อยังมีชีวิตอยู่.” (พุทธทาสภิกขุ, 2539 : 161-163)

ทัศนะของพุทธศาสนาที่มีต่อความชราหรือความเป็นผู้สูงอายุดังกล่าวนี้ มีเป้าหมายหลักคือการกระตุ้นเตือนให้มนุษย์มองเห็นสถานะที่แท้จริงของการเวียนว่ายตายเกิด พยายามชี้ให้เห็นว่า ความชราเป็นความเสื่อมที่มนุษย์ทุกคน ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่ควรตั้งตนอยู่ในความประมาทไม่หลงระเห็จกับชีวิตในวัยหนุ่มสาว ควรหมั่นทำความดีสร้างบุญกุศล รู้จักการสำรวมกายวาจา ใจ เพื่อความสุขสูงสุดเมื่อละจากโลกนี้ไป

นอกจากนี้หลักคำสอนเกี่ยวกับความชราที่ทรงกล่าวไว้ในขราสูตร เล่ม 31 หน้า 62 ว่า

“ถึงท่านจะติความแก่อันเลวทราม ถึงท่านจะติความแก่อันทำให้ฉิวพรหมทรามไป รูปอันน่าพึงใจก็ถูกความแก่ย่ำยีอยู่นั่นเอง แม้ผู้ใดพึงมีชีวิตอยู่ได้ร้อยปี (ผู้นั้นก็ไม่พ้นความตายไปได้) สัตว์ทั้งปวงมีความตายเป็นเบื้องหน้า ความตายย่อมไม่ละเว้นอะไร ๆ ย่อมย่ำยีทั้งหมดทีเดียว” (พุทธทาสภิกขุ, 2539 : 161-163)

ข้อความดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าความชราภาพหรือความเป็นผู้สูงอายุเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาของทุกคนและไม่มีใครสามารถหลีกเลี่ยงได้ พระพุทธองค์จึงทรงส่งเสริมให้มีการดูแลช่วยเหลืออาหารซึ่งกันและกัน ไม่ทอดทิ้งหรือรังเกียจเด็ดจันท์คนชราหรือผู้ตกทุกข์ได้ยาก โดยเฉพาะการดูแลพ่อแม่ผู้สูงอายุซึ่งเป็นการแสดงความกตัญญู ต่อผู้บังเกิดเกล้า เป็นการตอบแทนคุณบิดามารดาตามที่ท่านคาดหวังเอาไว้ ดังที่ปรากฏในมาตุโปสกสูตร เล่ม 25 หน้า 294 ดังนี้

“บุคคลใดเลี้ยงมารดาและบิดาโดยธรรม เพราะการบำรุงมารดาและบิดานั้นแล บัณฑิตย่อมสรรเสริญบุคคลนั้นในโลกทีเดียว บุคคลนั้นละไปจากโลกนี้แล้วย่อมบันเทิงในสวรรค์.” (พุทธทาสภิกขุ, 2539 : 161-163)

ในพระไตรปิฎกได้กล่าวถึงลักษณะของคนที่มีความกตัญญูว่าเป็นพื้นฐานของคนดีที่คิดตอบแทนบุญคุณเป็นพื้นฐานอยู่ในใจตลอดเวลา ข้ออ้างที่ว่าฐานะยากจนยังไม่พร้อมหรือไม่สามารถดูแลพ่อแม่ได้ นั้นเป็นข้ออ้างตามวิสัยของผู้มีอวิชชา เพราะความกตัญญูเป็นกุศลกรรมที่มีผลกรรมเป็นคุณแก่ผู้กระทำ ผลแห่งกรรมดีย่อมตอบสนองผู้กระทำในทางที่พึงปรารถนา แต่ในทางตรงกันข้ามหากเป็นคนอกตัญญู ผลกรรมจะเป็นทุกข์ เป็นบาปที่จะต้องได้รับการลงโทษจากอกุศลกรรมของตนเอง ครั้นละจากโลกนี้ไปแล้วย่อมนรก

หมกใหม่ จะเห็นได้ว่าอุศลกกรรมที่กระทำต่อพ่อแม่ นั้นมีความรุนแรงเทียบเท่ากับบาปกรรมที่กระทำต่อพระอรหันต์ เป็นกรรมหนักที่เรียกว่า

“อนันตริยกรรม” ซึ่งแม้แต่พระโมคคัลลานะก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงวิบากกรรมที่เคยทำร้ายทรมานพ่อแม่ในอดีตชาติได้ (มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2538 : 19) ซึ่งการกำหนดให้วิบากของอุศลกกรรมที่กระทำต่อพ่อแม่เป็นโทษหนักเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าพระพุทธศาสนา ส่งเสริมสนับสนุนให้บุตร ได้แสดงความกตัญญูกตเวทีในการดูแลพ่อแม่เมื่อเข้าวัยสูงอายุ ตามขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีและค่านิยมที่ดั้งเดิมของสังคมไทย ค่านิยมที่ดั้งเดิมดังกล่าวเปรียบดั่งน้ำทิพย์ชโลมใจของผู้สูงอายุไทย เป็นการเคารพยกย่อง ให้เกียรติผู้อาวุโส เห็นได้จากกรณีย์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับการแสดงความเคารพยกย่องจากผู้มีอาวุโสน้อยกว่า (สุพัตรา สุภาพ, 2547 : 11-12)

ซึ่งสังเกตได้จากงานประเพณีต่าง ๆ ที่บุตรหลานแสดงออกถึงการให้ความเคารพกราบไหว้ผู้สูงอายุ เช่น ประเพณีสงกรานต์ ในฮีตสิบสองของภาคอีสาน คือ ฮีตที่ 5 บุญสงกรานต์ หรือบุญสงกรานน้ำ จะมีพิธีสงกรานน้ำพระพุทธรูป สงกรานน้ำพระสงฆ์ และสงกรานน้ำผู้สูงอายุ หรือปัจจุบันเรียกว่า “รดน้ำขอพร” โดยการนำน้ำอบน้ำหอม ไปรดน้ำที่ฝ่ามือพ่อแม่ ปู่ย่าตายาย พร้อมเครื่องสักการะเช่นผ้าเช็ดตัว ผ้าขาวม้า ฟ้านุ่ง ฯลฯ เป็นการแสดงให้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของผู้สูงอายุในฐานะร่วมพิธีร่วมไทรของครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติ (บุญเกิด พิมพ์วีระเมธากุล และนภาพร พิมพ์วีระเมธากุล, 2546 : 22-24)

ด้วยความสำคัญดังกล่าวปัจจุบันรัฐบาลจึงได้ถือเอาวันที่ 13 เมษายนของทุกปี เป็นวันผู้สูงอายุแห่งชาติความสำคัญของผู้สูงอายุนั้นแม้ตายละจากโลกนี้ไปแล้ว ลูกหลานยังแสดงออกถึงความกตัญญูและระลึกถึงบุญคุณของผู้สูงอายุ ดังปรากฏอยู่ในรูปของการทำบุญกวาดน้ำ อุทิศส่วนกุศลไปให้พ่อแม่ ปู่ย่าตายาย และญาติที่ล่วงลับไปแล้ว เช่นใน ฮีตสิบสองของชาวอีสาน คือ

“บุญข้าวสาก” ที่จัดในวันขึ้น 15 ค่ำเดือน 10 ของทุกปี ภาคกลางเรียกว่างานบุญสารทเดือนสิบหรือสลากภัต ภาคเหนือเรียกว่า “บุญก๋วยสลาก” ซึ่งเป็นประเพณีที่ชาวพุทธได้รับอิทธิพลมาจากศาสนาพราหมณ์ในประเทศอินเดียและเผยแพร่เข้าสู่ประเทศไทยทางภาคใต้ ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช และแพร่กระจายไปยังท้องถิ่นอื่นๆ ทั่วประเทศ ประเพณีนี้เชื่อกันว่าในปลายเดือนสิบของทุกปี วิญญาณของพ่อแม่ ปู่ย่า ตายาย รวมทั้งญาติที่ล่วงลับไปแล้ว จะมีโอกาสขึ้นมาอยู่บนเมืองมนุษย์เป็นเวลาสิบห้าวันเพื่อมาพบบุตรหลานและญาติพี่น้อง ดังนั้นบรรดาบุตรหลานและญาติพี่น้องจะทำอาหารเพื่อไปทำบุญเลี้ยงพระอุทิศส่วนกุศลให้ (ลีลา วีระวงศ์, 2530 : 27-33)

นอกจากนี้จากวัฒนธรรมประเพณีภาคอีสานในคำสอนที่เรียกว่า “คองสิบสี่” ซึ่งหมายถึง ครองธรรม 14 อย่าง เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติระหว่างกันของผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง พระสงฆ์ พ่อแม่ผู้สูงอายุกับบุตรหลานและระหว่างบุคคลทั่วไป เพื่อความสงบสุขร่มเย็นในครอบครัวและชุมชน ในคองที่ 2 ฮีตเจ้าคองเพี้ย และคองที่ 8 ฮีตไ้คองเขยสอนให้ลูกสะใภ้และลูกเขยดูแลเอาใจใส่และแสดงความเคารพยำเกรง พ่อแม่ ปู่ย่า ตายาย ให้มีความอดทนต่อคำบอกล่าวสั่งสอนของผู้สูงอายุ และในคองที่ 7 ฮีตลูกคองหลานสอนให้บุตรหลานมีความขยันขันแข็งทำมาหากินเพื่อเกื้อกูลครอบครัว มีความกตัญญูดูแลพ่อแม่ยามเข้าสู่วัยสูงอายุ คองที่ 9 ฮีตป่าคองลุงกล่าวถึงหลักการปฏิบัติให้เหมาะสมของผู้สูงอายุ ให้เป็นที่เคารพนับถือของบุตรหลาน มีความเมตตา ไม่ถือตัวโอ้อวด ประพฤติปฏิบัติเป็นตัวอย่างที่ดีตามธรรมนองคลองธรรมของผู้สูงอายุ คองที่ 10 ฮีตคองปู่ย่าตาคองยาย กล่าวถึงหลักปฏิบัติของปู่ย่า ตายาย ให้เป็นร่มโพธิ์ร่มไทรต่อลูกหลาน และคองที่ 11 ฮีตเฒ่าคองแก่ กล่าวถึงหลักปฏิบัติของผู้สูงอายุวัยชราในการวางตนให้เป็นคนดี เป็นแบบอย่างที่ดีแก่บุตรหลานและคนในชุมชน ให้เป็นที่เคารพเลื่อมใสแก่บุคคลทั่วไป ปฏิบัติตนให้สมกับเป็นปูชนียบุคคลเพื่อให้บุตรหลานเกิดความเคารพเลื่อมใส จะเห็นได้ว่าขนบธรรมเนียมนี้สะท้อนให้เห็นแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตที่เกิดขึ้นจริงที่ต้องมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุและลูกหลาน การปฏิสัมพันธ์จะเป็นไปอย่างราบรื่นถ้าทั้งสองฝ่ายมีการกระทำที่ก่อให้เกิดทัศนคติทางบวกซึ่งกันและกัน (เอกวิทย์ ณ ถกลาง, 2540 : 149 -153 ; ชลิต ชัยครรชิต และคณะ, 2549 : 9 -10)

สรุปได้ว่าผู้สูงอายุในสังคมวัฒนธรรมไทยที่ปรากฏในพระไตรปิฎกที่มีรากฐานมาจากหลักธรรมคำสอนทางพระพุทธศาสนา แสดงให้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของผู้สูงอายุต่อครอบครัวและสังคมมาก แต่ในปัจจุบันวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นอพยพเข้าสู่เมืองเข้าสู่เมืองเพื่อทำงานในภาคอุตสาหกรรม จากการเคลื่อนย้ายแรงงานส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวกับผู้สูงอายุลดน้อยลง จากการสำรวจพบว่าแต่ละปีมีผู้อพยพแรงงานทั้งชายและหญิงจากภาคอีสานย้ายถิ่นไปทำงานนอกพื้นที่มีแนวโน้มสูงมากขึ้นเรื่อยๆ จนสามารถกล่าวได้ว่าแรงงานทั่วประเทศมาจากภาคอีสานมีจำนวนถึงเกือบร้อยละ 20 (สุริยา สมุทคุปดี และพัฒนา กิติอาษา, 2542 : 126-127) ถึงแม้ว่าศศิพัฒน์ ยอดเพชร (2545 : 5) ได้ทำการสำรวจยังพบว่าความผูกพันและความสัมพันธ์ในครอบครัวปัจจุบันยังอยู่ในระดับที่ดีและค่านิยมของการอยู่อาศัยร่วมกันและการเกื้อกูลที่บุตรหลานมีต่อบุพการียังอยู่ในระดับที่ดีมากที่สุดก็ตาม แต่มีสัญญาณอันตรายที่ผู้วิจัยพบว่าผู้สูงอายุในชุมชนที่ศึกษาแห่งหนึ่งถูกทอดทิ้งให้ดำเนินชีวิตตามยถากรรม

2. หลักความกตัญญูในการดูแลผู้สูงอายุ

สังคมวัฒนธรรมไทยให้คุณค่าต่อความกตัญญูรู้คุณจากอิทธิพลหลักธรรมคำสอนในพระพุทธศาสนา ดังพุทธภาษิตที่ว่า “นิมิตฺตํ สาธุ รูปานํ : ความกตัญญูกตเวทีเป็นเครื่องหมายของคนดี” เมื่อพ่อแม่เลี้ยงดูอุปถัมภ์ค้ำชูเรามา เป็นหน้าที่ของบุตรหลานที่จะต้องเลี้ยงดูเป็นการตอบแทนพระคุณ และได้กลายเป็นรากเหง้าของสังคมวัฒนธรรมไทยในการให้ความเคารพนับถือผู้สูงอายุถึงแม้ว่าจะไม่มีความสัมพันธ์ชั้นเครือญาติก็ตามเป็นเพียงเพื่อนบ้านในชุมชน ก็จะทำให้การเคารพกราบไหว้ดูแลช่วยเหลือตามความเชื่อในหลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนา ทำให้สังคมไทยมีลักษณะเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่โอบอ้อมอารี ด้วยความเอาใจใส่ดูแลผู้สูงอายุของสังคมไทยส่งผลให้องค์การสหประชาชาติได้ถ่ายทำภาพยนตร์เกี่ยวกับความกตัญญูกตเวทีในการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทยเผยแพร่ไปทั่วโลก (ประสพ รัตนากร, 2527 : 5-11)

พระพุทธเจ้าตรัสถึงการแสดงความกตัญญูเพื่อทดแทนบุญคุณพ่อแม่ไว้ว่า “แม้ว่าบุคคลใดเอาพ่อแม่ไว้ที่ไหล่ซ้าย เอาแม่แบกไว้ที่ไหล่ขวาวนรอบเขาพระสุเมรุเป็นจำนวนถึงหนึ่งแสนกับแสนกลับ จนไหล่ทั้งสองข้างบดเนื้อเอือกระดูกแทงกระดูกถึงไขข้อโลหิตไหลอาบถึงข้อเท้า ก็มีอาจทดแทนพระคุณอันยิ่งใหญ่ของบุพการีได้”

เมื่อพ่อแม่ละจากโลกนี้ไปแล้วต้องการตอบแทนพระคุณพ่อแม่ “จึงควักลูกนัยน์ตาทั้งสองข้างของตนมาถวายแด่องค์พระศากยโคตม เอานุญกุลศลิษฏุทิสให้พ่อแม่ ทำเช่นนี้เป็นจำนวนถึงแสนกับแสนกลับก็มีอาจทดแทนพระคุณอันยิ่งใหญ่ของบุพการีได้” (หลักแก้ว อัมโรสถ, 2550 : 14-15)

จะเห็นได้ว่าพระคุณของพ่อแม่ผู้สูงอายุตอบแทนเท่าไรไม่มีวันหมด บุตรหลานควรต้องหมั่นแสดงความกตัญญูรู้คุณทุกขณะจิต ดังปรากฏในสุภาษิตพระร่วงที่เป็นหลักคำสอนให้เชื่อฟังคำสั่งสอนของผู้สูงอายุอย่างเคร่งครัดมาตั้งแต่กรุงสุโขทัยที่ว่า “ผู้เฒ่าสั่งจงฟังความ”

“จงนบนอบผู้ใหญ่ นอบตนต่อผู้เฒ่า” เป็นการที่ผู้น้อยแสดงความเคารพต่อผู้อาวุโสเช่นเดียวกับสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส (2529 : 96-97) ได้กล่าวถึงหลักความกตัญญูกตเวทีและบุคคลที่ควรตอบแทนบุญคุณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบิดามารดา ควรสนองคุณพ่อแม่ผู้สูงอายุด้วยการประพฤติตนเป็นคนดี ให้การดูแลเอาใจใส่อย่างสม่ำเสมอทั้งในยามปกติและยามเจ็บไข้ได้ป่วย และเนื่องจากบางคนมีครอบครัว บางคนไร้ญาติขาดมิตร ไร้ที่พึ่ง แต่คนเหล่านี้ล้วนเคยทำประโยชน์แก่ชาติบ้านเมือง ดังนั้นความกตัญญู

จึงไม่ได้เน้นที่บุตรหลานกระทำต่อบิดามารดาเพียงอย่างเดียวตามที่เข้าใจกัน โดยทั่วไป แต่ยังคงเผื่อแผ่ไปยังผู้ที่เดือดร้อนทั่วไปด้วยโดยใช้หลักการเดียวกับการแสดงความกตัญญูต่อบิดามารดา จากการศึกษาของศิริพันธุ์ สาสัตย์ (2549 : 296-298)

เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุสมองเสื่อม พบว่าผู้สูงอายุมีความปลาบปลื้มใจมากที่ได้รับการดูแลจากบุตรหลาน และในทำนองเดียวกันบุตรหลานไม่มีความรังเกียจเพียงใดที่ยังยืนยันในการดูแลผู้สูงอายุต่อไปด้วยเหตุผลหลายประการเช่น ได้ทดแทนบุญคุณ ได้ทำหน้าที่ที่พึงกระทำในฐานะที่เป็นลูกหลานเป็นการตอบแทนคุณงามความดีเนื่องจากผู้สูงอายุเคยทำความดีไว้มากจึงไม่สามารถทอดทิ้งไปได้และส่งเสริมสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้สูงอายุกับบุตรหลานเนื่องจากมีเวลาใกล้ชิดกันมากขึ้น เหนือสิ่งอื่นใดการทดแทนบุญคุณพ่อแม่ด้วยความกตัญญูท่วทึงเป็นสิ่งที่สังคมไทยยอมรับเป็นค่านิยมที่ถือว่ามีความสำคัญยิ่งที่ต้องถือปฏิบัติทั้งต่อพ่อแม่และผู้สูงอายุโดยทั่วไปบุคคลใดที่เป็นคนอกตัญญูต่อพ่อแม่ผู้มีพระคุณถือว่าเป็นคนบาป เป็นคนพาลมีชีวิตที่ไร้ความดีไม่เจริญก้าวหน้า สังคมตำหนิติเตียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทอดทิ้งไม่เลี้ยงดูปล่อยให้พ่อแม่ตระกำลำบากบุคคลนั้นย่อมตกสู่ความหายนะตายไป ต้องชดใช้กรรมตกนรกหมกไหม้กลายเป็นสัตว์เดียรฉาน

ผู้วิจัยเห็นว่าการดูแลผู้สูงอายุเป็นสิริมงคลแก่ชีวิต แต่สังคมปัจจุบันมองไม่เห็นความสำคัญของความกตัญญูรู้คุณเท่าที่ควร ดังที่ปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งเกี่ยวกับการนำพ่อแม่ไปปล่อยไว้ตามสถานที่ต่าง ๆ หรือการกระทำทารุณผู้สูงอายุด้วยรูปแบบต่าง ๆ เป็นการกระทำที่ผิดจารีตประเพณีที่ได้รับการประณามจากสังคมอย่างรุนแรง ในทำนองเดียวกันผู้ที่มีความกตัญญูรู้คุณเลี้ยงดูพ่อแม่ย่อมได้รับการยกย่องสรรเสริญจากสังคมเช่นเดียวกัน ดังเช่น แทนคุณ จิตต์อิสระ (2551 : 8-9) เยาวชนไทยรุ่นใหม่ที่มีความกตัญญูท่วทึงต่อพ่อแม่ โดยบอกว่าพ่อแม่คือทุกสิ่งทุกอย่างของชีวิต ถ้าเราทำอะไรเพื่อพ่อแม่ทุกอย่างในชีวิตจะดีขึ้นเรื่อย ๆ

จิราพร เกศพิชญวัฒนา (2542 : 49-50) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความกตัญญูท่วทึงและการดูแลบิดามารดาที่เจ็บป่วยสูงอายุในครอบครัว พบว่าความกตัญญูท่วทึงเป็นค่านิยมที่ครอบครัวสังคมไทยให้การยอมรับ และเป็นสิ่งที่จรรยาบรรณให้เกิดการตอบแทนบุญคุณ โดยการให้การดูแลหรือทดแทนพระคุณบุพการีด้วยวิธีต่าง ๆ ความกตัญญูท่วทึงมีสามด้าน ประกอบด้วย บุญคุณของบิดา มารดา หมายถึงสิ่งที่เกิดประโยชน์ก่อให้เกิดผลในทางที่ดีต่อบิดามารดาได้ทำให้แก่บุตร กตัญญู เป็นความรู้สึกถึงบุญคุณ การรับรู้ ถึงพระคุณที่บิดามารดามีให้แก่บุตร กตเวทิต เป็นการตอบแทนบุญคุณที่บุตรพึงกระทำ หรือทำเพื่อตอบสนองแก่บิดามารดา นอกจากนี้พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการดูแลจำแนกเป็นสองด้านใหญ่ ๆ คือ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

สังคม ได้แก่ฐานะความเป็นอยู่การเงิน ความสัมพันธ์ระหว่างบุตรกับพ่อแม่การช่วยเหลือสนับสนุนจากบุคคลอื่นในครอบครัว สัมพันธภาพภายในครอบครัวระหว่างพี่น้อง อีกปัจจัยหนึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านสังคมวัฒนธรรม ได้แก่ค่านิยมความเชื่อเรื่องการทดแทนบุญคุณบิดามารดา ซึ่งกำหนดถึงหน้าที่รับผิดชอบที่บุตรหลานที่ดีพึงมีต่อบุพการีหรือผู้มีพระคุณ พบว่า หาก ผู้ดูแลมีปัญหาด้านเศรษฐกิจสังคมจะส่งผลกระทบต่อความรู้สึกในการดูแล ผลจากการเป็นผู้ดูแลบิดามารดาสูงอายุที่เจ็บป่วยจะแสดงออกมาได้ในสามลักษณะ คือ ผู้ดูแลจะมีความรู้สึกทั้งเชิงบวกและลบ เนื่องจากเป็นภาระงานที่หนัก ต้องทุ่มเทเสียสละทั้งกายและใจ ผู้ดูแลเหล่านี้จึงอาจมีความรู้สึกเหนื่อยล้า เกรียด รู้สึกว่าตนเองต้องมีภาระรับผิดชอบ มีความรู้สึกขัดแย้งในใจกับพี่น้องในกรณีที่พี่น้องไม่ให้ความช่วยเหลือ ในทางตรงกันข้ามการเป็นผู้ดูแลทำให้เกิดความรู้สึกเชิงบวกแก่ผู้ดูแลเช่นกัน เช่นมีความรู้สึกเป็นสุขอึดออบใจ รู้สึกได้บุญได้รับการยกย่องคำชมจากสังคม มีความเจริญรุ่งเรืองในชีวิต ขณะเดียวกันพบว่าผู้ดูแลบางคนเกิดความไม่แน่ใจว่า สิ่งที่คุณทำถูกหรือผิด เป็นบุญหรือบาป เพราะบางครั้งอาจพูดหรือทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสม แต่ก็พยายามทำในสิ่งดี ได้ดูแลผู้บงเกิดเกล้าเท่าที่ทำได้ อย่างไรก็ตาม คีบุตรหลานเห็นว่าความกตัญญูกตเวทีเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมวัฒนธรรมไทย

3. หลักธรรมในการดูแลผู้สูงอายุ

หลักธรรมที่นำมาใช้ในการดูแลผู้สูงอายุเป็นหลักธรรมที่ช่วยส่งเสริมให้การแสดงความกตัญญูกตเวทีบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอหลักธรรมที่เหมาะสมสำหรับนำมาใช้ในการดูแลผู้สูงอายุคือ หลักพรหมวิหารธรรม หลักสังคหวัตถุธรรม หลักบุญกิริยาวัตถุธรรม และหลักอิทธิบาทธรรม รายละเอียดมีดังนี้

3.1 หลักพรหมวิหารธรรม

พรหมวิหารธรรม คือธรรมประจำใจของพรหมผู้สร้างโลกตามความเชื่อในศาสนาพราหมณ์ แต่พระพุทธเจ้าทรงสอนว่าไม่ต้องรอให้พระพรหมสร้างโลกอภิบาลโลก มนุษย์ทุกคนมีส่วนสร้างสรรค์อภิบาลโลกด้วยกันทุกคน จึงมาทำตัวให้เป็นพรหมกันเถิดด้วยการมีพรหมวิหารธรรม 4 ประการ คือ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา (พระเทพมุนี, 2537 : 106-108)

เมตตา คือความรักความปรารถนาดีอยากให้เราเป็นสุข เป็นหลักธรรมที่ใช้ในสถานการณ์ปกติ เมื่อเห็นผู้อื่นดำเนินชีวิตเป็นปกติไม่มีเรื่องเดือดเนื้อร้อนใจก็ไม่ต้องดูแลเป็นพิเศษ เราควรมีความรัก ความปรารถนาดี มีความเป็นมิตร อยากให้เขามีความสุข

โดยเฉพาะความเมตตาของพ่อแม่ที่ปรารถนาให้ลูกมีความสุขคอยป้อนข้าวป้อนน้ำจับก้อมให้หลับนอนคอยหาเสื้อผ้าให้แห้งห่มกระทั่งเติบโตใหญ่มีหลักฐานหน้าที่การงานมั่นคง

กรุณา คือความปรารถนาอยากให้เราพ้นจากความทุกข์ เมื่อเห็นผู้อื่นเดือดร้อนหรืออยู่ในสถานการณ์ที่ตกต่ำ เราอยากให้การดูแลช่วยเหลือเพื่อให้เขาพ้นจากความทุกข์ร้อนขึ้นมาสู่ภาวะปกติ โดยเฉพาะพ่อแม่ไม่อยากจะเห็นความทุกข์ยากของลูก ขอมสละเวลาความสำราญของตัวเองเพื่อช่วยให้ลูกพ้นจากความทุกข์ยากพ้นจากความเจ็บไข้ได้ป่วยแม่ແຕ່ด้วยชีวิตก็ยอม

มูทิตา คือความยินดีเมื่อเห็นผู้อื่นมีความสุข เป็นหลักธรรมที่ขึ้นสู่ภาวะที่สูงขึ้นไป เมื่อเห็นผู้อื่นมีความสุขก้าวหน้า มีความสุขในการดำเนินชีวิต เราควรมีมูทิตาพลอยยินดี มีใจส่งเสริมสนับสนุนให้เขามีความสุขยิ่งขึ้นไป โดยเฉพาะพ่อแม่พลอยยินดีอิมเมใจเป็นอย่างยิ่งเมื่อเห็นลูกทำความเจริญเผยแพร่เกียรติคุณแก่ชื่อเสียงวงศ์ตระกูล

อุเบกขา คือความวางใจเป็นกลาง พ่อแม่จะคอยฝึมนองลูกด้วยใจเป็นกลางไม่เคยคิดเหยียดขำซ้ำเติมลูก ท่านวางใจเมื่อลูกสร้างหลักปักฐานได้ไม่วิดกห่างโยอุเบกขาจึงเป็นหลักการแห่งความถูกต้องดีงามที่มาจากการใช้ปัญญาคอยควบคุมให้เมตตา กรุณา มูทิตา เกิดขึ้นในทางที่ถูกที่ควรกล่าวคือคอยควบคุมไม่ให้เมตตา มากเกินไปจนเกิดเป็นราคะ ความกำหนัดยินดีในกาม ควบคุมไม่ให้มีกรุณา มากเกินไปจนบางครั้งไม่สามารถช่วยให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ได้ตามที่ใจปรารถนาทำให้เกิดความเสียใจเศร้าหมอง และควบคุมไม่ให้มีมูทิตามากเกินไปจนเกิดเป็นความฟุ้งซ่าน เพราะการมีอุเบกขาช่วยให้ใจสงบร่มเย็นและมีปัญญาพิจารณาการณ์ก่อนการกระทำ

ดังนั้นบุตรหลานที่ดำรงตนอยู่ในพรหมวิหารธรรมย่อมมีจิตใจที่ดีงามในการดูแลผู้สูงอายุ ด้วยความรักความเมตตาเพื่อตอบแทนพระคุณพ่อแม่เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยใช้หลักความเมตตา คือเมื่อยามที่ท่านอยู่เป็นปกติ ก็ดูแลให้ท่านมีความสุข หลักความกรุณา คือเมื่อท่านมีเรื่องเดือดเนื้อร้อนใจ มีโรครภัยไข้เจ็บ ก็ดูแลช่วยเหลือพาไปหาหมอรักษาให้หายจากโรครภัยไข้เจ็บ หลักมูทิตา คือเมื่อท่านประสบความสำเร็จทำสิ่งที่ถูกต้องดีงาม ครอบครวับุตรหลานควรสนับสนุนยิ่งขึ้นไปหลักอุเบกขา คือมีจิตใจสงบเยือกเย็นเข้าใจในธรรมชาติและความต้องการของผู้สูงอายุและไม่คิดว่าผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่จู้จี้ขี้บ่นหรือน่ารำคาญ ผู้วิชัยเห็นว่า การดูแลผู้สูงอายุบนพื้นฐานของความรักความเมตตา ย่อมส่งผลให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งร่างกายและจิตใจสำหรับผู้ดูแลเองเมื่อมีความเมตตา กรุณา ปรารถนาดีต่อกัน จิตใจย่อมผ่องใสเบิกบาน และได้ชื่อว่าปฏิบัติตามหลักพรหมวิหารธรรมอย่างสมบูรณ์

3.2 หลักสังคหัตถุธรรม

สังคหัตถุธรรม เป็นหลักธรรมแห่งการสงเคราะห์หรือหลักธรรมที่ช่วยยึดเหนี่ยวจิตใจคนและเป็นหลักธรรมที่ช่วยสร้างความสามัคคีปรองดอง หลักการสงเคราะห์ในพระพุทธศาสนา มี 4 ประการ คือ ทาน ปิยวาจา อุตตจริยา สมานัตตา (พระเทพมุนี, 2537 : 112-114)

ทาน คือความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ให้ปันแก่ญาติตามกำลังความสามารถของตน ตามสมควร การให้การสงเคราะห์แก่ญาติ ย่อมทำให้ญาติต่อญาติรู้จักเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ค่อเนื่องกันตลอดไป ส่งผลให้มีความรักใคร่ปรองดอง มีความนับถือกันมั่นคงแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้การสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุที่ครอบครัวบุตรหลานไม่ควรละเลย เพราะการสงเคราะห์เปรียบเสมือนสะพานแห่งการผูกมิตรไมตรี การสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุ ด้วยการดูแลเรื่องปัจจัยสี่และการสงเคราะห์ต่างๆ เรียกว่า “อามิสทาน” การแนะนำให้ผู้สูงอายุรู้จักการให้ทาน รักษาศีล นั่งสมาธิเจริญวิปัสสนา ละกิเลสเรียกว่า “ธรรมทาน” และการมีเมตตาไม่ผูกใจเจ็บอาฆาตพยาบาทเรียกว่า “อภัยทาน”

ปิยวาจา คือการพูดการเจรจาปราศรัยในสิ่งที่เป็นประโยชน์เป็นวจีสุจริต พุดจาไพเราะอ่อนหวานให้น่าฟัง ฟังง่ายสบายหู พุดจาให้เหมาะสมกับสถานภาพของตน ผู้น้อยพูดกับผู้ใหญ่หรือผู้สูงอายุควรใช้ถ้อยคำสุภาพแสดงความเคารพยำเกรง พุดด้วยน้ำเสียงที่บ่งบอกถึงความรักความห่วงใย รู้สึว่าผู้สูงอายุมีคุณค่าเป็นร่มโพธิ์ร่มไทรของครอบครัว อุตตจริยา คือการประพฤติปฏิบัติตัวให้เป็นประโยชน์ช่วยขวนขวายทำภารกิจแก่ผู้อื่นด้วยกำลังกาย กำลังปัญญา กำลังทรัพย์อย่างเต็มความสามารถ โดยเฉพาะในการดูแลพ่อแม่เมื่อเข้าวัยสูงอายุ ทั้งนี้เนื่องจากท่านได้ทะนุถนอมเลี้ยงดูเรามาจนเติบโตเป็นผู้มีฐานะการมั่นคง ในฐานะบุตรหลาน จึงควรช่วยเหลือดูแลท่านด้วยริ้วแรงที่มีอยู่อย่างเต็มความสามารถ

สมานัตตา คือการวางตนอย่างเหมาะสมสม่ำเสมอด้วยใจ ด้วยความเคารพนับถือร่วมทุกข์ร่วมสุขกับผู้สูงอายุ รู้จักการวางตัวให้เหมาะสมกับสถานภาพเป็นผู้ที่น้อยก็ไม่อวดตนถือตนแต่เป็นการวางตนที่สะท้อนความมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีให้ผู้สูงอายุเห็นว่า จะดูแลทำหน้าที่ดูแลให้ดีที่สุดอย่างเสมอต้นเสมอปลายสม่ำเสมอ ไม่ขาดตกบกพร่องและไม่ทอดทิ้งไม่ว่ากรณีใดๆ (วารุณี วงศ์วิเชียร, 2550 : 102-103)

สรุปได้ว่าสังคหัตถุธรรมเป็นเครื่องมือแห่งการสงเคราะห์ที่เกี่ยวเนื่องเปรียบเสมือนหมุดหรือนอตที่ยึดอุปกรณ์ของรถให้อยู่รวมกันอย่างมั่นคง ดังนั้นครอบครัว

บุตรหลานจึงควรดำรงตนอยู่ในสังคหวัตถุธรรมอย่างหนักแน่น ตระหนักในหลักธรรมแห่งการสงเคราะห์ โดยเฉพาะการดูแลผู้สูงอายุนั้นควรให้การสงเคราะห์ทั้งทางด้านวัตถุคือการสงเคราะห์สิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ กับการสงเคราะห์ด้านจิตใจเป็นการแสดงความห่วงหาอาทรผูกพันรักใคร่ไม่รังเกียจเคียดจันด้วยการระลึกถึงอุปการคุณของพ่อแม่ผู้สูงอายุอยู่เสมอ

3.3 หลักบุญกิริยาวัตถุธรรม

บุญกิริยาวัตถุธรรม หมายถึงหลักธรรมอันเป็นที่ตั้งแห่งการทำบุญหรือหลักแห่งการทำความดี 3 ประการ คือ ทานมัย ศีลมัย ภาวนามัย ทานมัย คือการทำบุญด้วยการบริจาคทาน การเสียสละเอื้ออาทรให้อภัยซึ่งกัน และกันภายในครอบครัวซึ่งจะส่งผลไปยังสังคมโดยรวม การให้ทานที่ดีต้องประกอบด้วยเหตุ 3 ประการ คือ วัตถุสิ่งของที่ให้ทานดี ผู้ให้มีเจตนาดี จิตใจเลื่อมใสเข้มแข็งเบิกบานทั้ง 3 กาล คือก่อนให้ขณะให้และเมื่อให้แล้ว บุคคลดี หมายถึงผู้ให้และผู้รับทานเป็นผู้ทรงศีลธรรมเปรียบเสมือนผู้ปลูกข้าวบนเนื้อนาบุญที่ดี หลวงปู่มั่น ฐริทัตตะเถระ (เนตร อุดมิ่ง, 2548 : 3) สอนว่าผู้ให้ทานคือผู้มีจิตใจสูง มีความสง่างามและเด่นในปวงชน เป็นที่รักและเคารพในหมู่ชนจะตกอยู่ถิ่นฐานใดไม่อดอยากขาดแคลน ไม่อับจนจะมีสิ่งหรือผู้อุปถัมภ์กันได้

ศีลมัย คือการทำบุญด้วยการรักษาศีลหรือการพัฒนาศีลแบ่งได้ 3 ระดับ คือ
ระดับแรกเป็นระดับพื้นฐานที่สามารถดำเนินชีวิตอย่างมีระบบระเบียบไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นด้านชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน คู่ครอง วาจา และสติสัมปชัญญะ

ระดับที่สองเป็นระดับการดำเนินชีวิตในสังคมโดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

ระดับที่สามเป็นระดับที่ฝึกฝนควบคุมการประพฤติปฏิบัติของตนเองทั้งกายและวาจาให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์หรือข้อบัญญัติในสังคม เพื่อพัฒนาจิตใจของตนเองให้เป็นผู้มีคุณธรรม (วารุณี วงศ์วิเชียร, 2550 : 102-103) หลวงปู่มั่น ฐริทัตตะเถระ (เนตร อุดมิ่ง, 2548 : 3) สอนว่าศีลคือรั้วกันความเบียดเบียน ศีลเป็นที่พึ่งแห่งความดีอันยอดเยี่ยมที่ควรมีประจำชาติมนุษยและควรมานำประดับโลกให้สว่างไสวให้มีความร่มเย็นด้วยอำนาจแห่งศีลธรรม

ภาวนามัย คือ การทำบุญด้วยการเจริญภาวนา เป็นการพัฒนาฝึกฝนอบรมจิตใจให้เกิดความเข้มแข็งหนักแน่นอดทนมีความรู้เท่าทันโลกและชีวิต ภาวนามัยมี 4 ระดับคือ

ระดับแรกเป็นการรับประสบการณ์เข้ามาและฝึกฝนจนสามารถรู้เท่าทันสภาพที่แท้จริงของประสบการณ์นั้น โดยปราศจากความรู้สึกรับชง ยินดียินร้าย อันจะนำไปสู่การบิดเบือนสภาพที่แท้จริงของสิ่งเหล่านั้น

ระดับที่สอง เป็นระดับของการคิดพิจารณาวินิจฉัยสิ่งต่าง ๆ ด้วยปัญญาที่ได้รับการฝึกฝนอบรมไว้ดีแล้ว เป็นปัญญาที่บริสุทธิ์เป็นอิสระจากอำนาจครอบงำจากอคติทั้งหมดได้แก่ ฉันทาคติคือความลำเอียงเพราะชอบโทสาคติคือความลำเอียงเพราะชัง मोหาคติคือความลำเอียงเพราะหลง ภยาคติคือความลำเอียงเพราะกลัว นอกจากนี้จะต้องไม่ถูกกักขังชักจูงด้วยอำนาจโลภะ โทสะ โมหะ อีกด้วย

ระดับที่สาม เป็นระดับความสามารถนำความรู้มาใช้ จัดทำหรือดำเนินการต่าง ๆ ให้บรรลุผลตามต้องการปัญญาในขั้นนี้จะต้องมีความสามารถสืบค้นเหตุปัจจัย รวมทั้งสามารถแยกแยะวิเคราะห์สิ่งต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการแก้ปัญหาและดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์

ระดับที่สี่ซึ่งเป็นระดับสูงสุดเป็น ระดับที่รู้เท่าทันโลกและชีวิตตามความเป็นจริง เมื่อมีสิ่งใดเข้ามากระทบก็สามารถปฏิบัติต่อสิ่งนั้นตามเหตุผลแบบรู้เท่าทันปัจจัย ไม่นำมายึดมั่นถือมั่นจนบีบคั้นจิตใจตัวเองหรือทำให้ตนเองเกิดทุกข์ (วารุณี วงศ์วิเชียร, 2550 : 103-104)

หลวงปู่มั่น กุริทัตตะเถระ (เนตร อุตมิง, 2548 : 3) สอนว่าภาวนา เป็นการอบรมจิตใจให้สะอาดเที่ยงตรงต่อเหตุผล ภาวนาเป็นรั้วกันความคิดฟุ้งซ่านของใจจิตใจที่ยังไม่มีภาวนาจึงเปรียบเสมือนสัตว์ที่ยังไม่ได้รับการฝึกหัด ผู้ที่มีภาวนาเป็นหลักใจจะทำสิ่งใดมักจะใช้ความคิดก่อนเสมอ ไม่เสี่ยงไม่เกิดความเสียหายแก่ตนและผู้อื่น การทำภาวนานั้นอาจลำบากอยู่บ้าง เพราะเป็นวิธีบังคับใจ โดยวิธีสังเกตตัวเอง สังเกตจิตที่อยู่ไม่สุขด้วยความมีสติรู้ถึงความเคลื่อนไหวของจิต โดยมีธรรมบทใดบทหนึ่งเป็นคำบริกรรม เพื่อรักษาจิตให้ทรงตัวอยู่ได้ด้วยความสุขในขณะภาวนา

สรุปได้ว่าบุญกิริยาวัตรธรรมหรือ ทาน ศีล ภาวนา จึงเป็นหลักธรรมสำหรับผู้ครองเรือนเป็นที่พึงพอใจและเป็นแนวทางสำหรับผู้สูงอายุในการดำเนินชีวิต ดังนั้นครอบครัวบุตรหลานและผู้สูงอายุควรปฏิบัติตามหลักทาน ศีล ภาวนา อย่างครบถ้วน รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้มีโอกาสทำบุญตักบาตร รักษาศีล ปฏิบัติธรรม ตามโอกาสอันควร

เมื่อปฏิบัติตามหลักบุญกิริยาวัตถุทุกระดับย่อมส่งผลให้มีจิตใจที่ดีงาม มีความสงบสุข รอดพ้นจากอำนาจชักจูงจากสิ่งทั้งหลายทั้งปวงและเข้าถึงจุดหมายสูงสุดของชีวิตได้ในที่สุด

3.4 หลักอิทธิบาทธรรม

อิทธิบาทธรรม เป็นหลักธรรมแห่งความสำเร็จ 4 ประการ คือ ฉันทะ
วิริยะจิตตะ วิมังสา

ฉันทะ คือความพอใจ ใฝ่ที่จะทำสิ่งนั้นอยู่เสมอและปรารถนาจะทำสิ่งนั้นให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป พอใจในจุดหมายของสิ่งที่ทำนั้นอยากให้งานที่ทำนั้นบรรลุถึงจุดหมายอย่างงดงาม

วิริยะ คือความเพียร ได้แก่ความขยันหมั่นเพียร มีความพยายาม มีความอดทนบากบั่น ไม่ย่อท้อ ไม่หวั่นกลัวต่ออุปสรรคและความยากลำบาก เมื่อรู้ว่าสิ่งใดมีค่าควรแก่การบรรลุถึงถ้ามีความวิริยะเกิดขึ้นแล้วแม้จะมีอุปสรรคหรือใช้เวลายาวนานก็ไม่หือถอย

จิตตะ คือการมีจิตใจจดจ่อ ตั้งจิตรับรู้ในสิ่งที่ทำ มีใจฝักใฝ่ไม่ปล่อยใจให้ฟุ้งซ่านเลื่อนลอยไป ใฝ่คิดถึงแต่สิ่งที่ทำนั้น จิตใจอยู่กับสิ่งที่ทำนั้น

วิมังสา คือการไตร่ตรอง เป็นการใช้ปัญญาพิจารณาใคร่ครวญตรวจตราหาเหตุผลและตรวจสอบหาข้อบกพร่องในสิ่งที่ทำ และคิดหาหนทางแก้ไขปรับปรุงสิ่งที่ทำนั้นให้ดีขึ้นอยู่เสมอ

สรุปได้ว่าอิทธิบาทธรรมเป็นเครื่องมือที่ใช้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ สำเร็จลุล่วงด้วยดีและได้รับผลตามที่คาดหวังไว้ ช่วยทำให้เกิดความรักงาน สู้งาน ใฝ่ใจงาน และทำงานด้วยปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดูแลผู้สูงอายุที่ต้องใช้ความอดทนอย่างสูง เพราะถ้าครอบครัวบุตรหลานเกิดความท้อถอยไม่รักงาน ไม่สู้งาน ไม่ใฝ่ใจงาน ไม่ใช้ปัญญาในการทำงาน ก็จะไม่สามารถให้ดูแลผู้สูงอายุที่ดีและเหมาะสมได้ จึงกล่าวได้ว่าอิทธิบาทธรรมเป็นหลักธรรมที่ช่วยส่งเสริมให้ครอบครัวบุตรหลานเกิดความพึงพอใจ มีความพยายาม มีความเอาใจใส่ในการดูแลผู้สูงอายุด้วยปัญญา เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเป็นสุขต่อไป

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับสังคมวัฒนธรรมไทยกับการดูแลผู้สูงอายุช่วยให้มองเห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างลูกที่พึงปฏิบัติต่อพ่อแม่ตามหลักของพระพุทธศาสนา สืบทอดมาเป็นบรรทัดฐานทางสังคมวัฒนธรรมไทยในการดูแลพ่อแม่ผู้สูงอายุ อันเป็นทรัพยากรที่มีค่าของสังคมทั้งในด้านการดำเนินชีวิตประจำวัน สุขภาพกาย สุขภาพจิต เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมซึ่งผู้วิจัยนำข้อมูลจากการสังเคราะห์เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องส่วนนี้ไป

ใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาเรื่องการพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ของเทศบาลตำบลโพนเมือง อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยยึดหลักวัฒนธรรมการ ดูแลผู้สูงอายุในชุมชนเป็นพื้นฐานให้มีวัฒนธรรมการดูแลผู้สูงอายุ ด้านการบริการของ เทศบาล ด้านการมีส่วนร่วมของผู้นำท้องถิ่นและอสม และด้านสวัสดิการสังคม ทั้งนี้เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีพอยู่ในชุมชนได้ จึงเป็นประเด็นที่นำศึกษาถึงผลการ ดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่ได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และถือเป็นอีกภารกิจหนึ่งที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บริบทของเทศบาลตำบลโพนเมือง อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด

1. ข้อมูลทั่วไปของตำบลโพนเมือง

1.1 ประวัติความเป็นมา อาณาเขตติดต่อ ขนาดพื้นที่ ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ

บ้านโพนเมือง หรือตำบลโพนเมืองในปัจจุบัน เป็นเมืองเก่าแก่ เคยมีผู้ตั้ง ชื่อเมืองนี้ว่า “เมืองฝ้าย” เพราะเมืองนี้เคยปลูกฝ้ายออกดอกขาวสะพรั่งเต็มบ้านเต็มเมือง ปัจจุบัน “หนองดอกฝ้าย” ก็ยังปรากฏอยู่ จากคำบอกเล่าของผู้เฒ่าผู้แก่ประจำหมู่บ้าน ที่เล่าต่อกันมาว่า มีชนกลุ่มหนึ่งหนีการรุกรานของข้าศึก โดยเรียกศึกนี้ว่า “เลิกฮ่อ” ในสมัยกรุงธนบุรี และเหตุที่ตำบลโพนเมือง ตั้งอยู่บนเนินก็เนื่องจากชนกลุ่มนี้มีความเก่งกล้าสามารถ ขยัน สม่ำเสมอ ถ้าข้าศึกมารุกรานอยู่ที่สูงย่อมได้เปรียบ จุดสกัดจุดแรกที่ข้าศึกจะมาพักมีหลักฐาน ปรากฏอยู่ที่ “คอนสระพาน” ปัจจุบันเรียก “คอนสะพาน” และเนื่องจากการฆ่าฟันกันผู้คน ล้มตายเป็นจำนวนมาก และได้นำศพเหล่านั้น ไปทิ้งนอกเมืองด้านทิศตะวันออก จนบริเวณ นั้นจึงหนองไปด้วยเลือด จึงเรียนบริเวณนั้นว่า “หนองเลือด” ซึ่งปัจจุบันอยู่ทางทิศตะวันตก ของ บ้านโพนเมือง ม.3 ปัจจุบันตำบลโพนเมืองมีหมู่บ้านในการปกครอง 16 หมู่บ้าน

ตำบลโพนเมือง เป็นตำบลที่เก่าแก่ตั้งมาตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ อายุ ประมาณ 200 ปี โดยสันนิษฐานว่าเป็นชุมชนที่มั่งคั่ง และมีความรู้ในด้านความขลัง โดยมีองค์ หลวงปู่เสือที่ศักดิ์สิทธิ์เป็นที่กราบไหว้ของชาวตำบล จนถึงทุกวันนี้ โดยมีผู้นำชุมชน สมัยก่อนคือ “ขุนห้าง” เป็นผู้นำคนแรก ผู้นำคนปัจจุบันคือ นายนิพล กุศลสุวรรณ

1.1.1 อาณาเขตอยู่ทางทิศตะวันออกของจังหวัดร้อยเอ็ด ห่างจากจังหวัด ร้อยเอ็ด ประมาณ 42 กิโลเมตร สภาพโดยทั่วไปของตำบลโพนเมือง มีเขตติดต่อตำบล ไก่เคียง ดังนี้

1) ทิศเหนือ ติดกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า อำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด

2) ทิศตะวันตก ติดกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลชีเหล็ก อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด

3) ทิศตะวันออก ติดกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแจ้ง อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด

4) ทิศใต้ ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลอาจสามารถ อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด

1.1.2 พื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลโพนเมือง มีพื้นที่โดยประมาณ 49 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 32,605 ไร่ ตำบลโพนเมือง มีภูมิประเทศเป็นที่ราบ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 16 หมู่บ้าน มี 3 ฤดูกาล คือ

1) ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือน มีนาคม ถึง เดือน พฤษภาคม อากาศร้อนจัดมาก

2) ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน ถึง เดือนตุลาคม มีฝนตกชุกเป็นบางช่วง และไม่ตรงตามฤดูกาล เกษตรกรมักไม่ได้ทำการเกษตรตรงตามฤดูกาล

3) ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ถึง เดือน กุมภาพันธ์ อากาศหนาวมากแห้งแล้ง

1.2 การคมนาคม การโทรคมนาคม และระบบสาธารณูปโภค

1.2.1 การคมนาคม ถนนกรมทางหลวงชนบทสายอาจสามารถ - ดอนวัชรระยะทาง 22 กิโลเมตร ถนนคอนกรีตภายในหมู่บ้านอีก จำนวน 20 กิโลเมตร ตำบลโพนเมือง ยังขาดการบริการทางโทรศัพท์เป็นบางส่วนในตำบล

1.2.2 การไฟฟ้า ตำบลโพนเมืองมีกระแสไฟฟ้าครบทุกหมู่บ้าน แต่ไม่ครบทุกครัวเรือน โดยเฉพาะเขตที่อยู่ห่างไกลที่อยู่รอบนอกการให้แสงสว่างตามจุดต่าง ๆ ในเขตหมู่บ้านยังมีไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน จำนวนประชากรที่ใช้ไฟฟ้าจำนวนร้อยละ 99

1.2.3 แหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญ คือ แม่น้ำชี 1 แห่ง ห้วยยางเมอ 1 แห่ง

1.2.4 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น คือ ฝ่าย 2 แห่ง บ่อน้ำตื้น 1 แห่ง สาธารณะ 12 แห่ง บ่อโยธา 3 แห่ง สาธารณะ 6 แห่ง

1.2.5 การประปา ตำบลโพนเมือง ยังขาดน้ำดื่มมาใช้ที่สะอาด ยังต้องการความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นตลอดเมื่อถึงฤดูแล้ง มีบางหมู่บ้านที่มีประปาหมู่บ้าน แต่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ อีกทั้ง ไม่มีแหล่งเก็บน้ำดิบไว้ใช้ในฤดูแล้ง ซึ่งเป็นปัญหาทำให้ขาดแคลนน้ำสะอาดในการอุปโภค บริโภค เทศบาลตำบลโพนเมือง มีโครงการที่จะประสานกับหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำประปาเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ต่อไป

1.3 ประชากร สภาพทางเศรษฐกิจ และรายได้เฉลี่ย

ในพื้นที่ตำบลโพนเมืองตามทะเบียนราษฎร มีประชากรทั้งหมด 9,160 คน แยกเป็นชาย จำนวน 4,654 คน แยกเป็นหญิง จำนวน 4,528 คน จำนวนครัวเรือน ทั้งหมด 2,243 ครัวเรือน ตามสำรวจ จปฐ. ปี 2556 จำนวน 1,663 ครัวเรือน ประชากรทั้งหมด 4,955 คน แยกเป็นชาย จำนวน 2,363 คน แยกเป็นหญิง จำนวน 2,590 คน

1.3.1 อาชีพหลักของประชาชนตำบลโพนเมือง คือ ทำนา อาชีพรองคือ เลี้ยงสัตว์ อาชีพค้าขาย และรับจ้าง

1.3.2 ธุรกิจในตำบลโพนเมือง

- 1) ปั่นน้ำมันขนาดกลาง 5 แห่ง โรงสี 43 แห่ง
- 2) อุตสาหกรรมในครัวเรือน 5 แห่ง

1.3.3 รายได้ ตำบลโพนเมือง จำแนกรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี จำนวน 51,771.85 บาท ตามข้อมูล จปฐ. ปี 2556 ซึ่งเรียงลำดับรายได้จากน้อยไปหามากในแต่ละหมู่บ้าน ดังนี้

ตารางที่ 1 ข้อมูลรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี ประจำปี 2556

ลำดับที่	หมู่บ้าน	รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี(บาท)
1	หมู่ที่ 11 บ้านโนน	35,758.85
2	หมู่ที่ 6 บ้านกอก	36,071.26
3	หมู่ที่ 1 บ้านโพนเมือง	37,908.08
4	หมู่ที่ 10 บ้านโนน	42,171.23
5	หมู่ที่ 15 บ้านบาก	44,310.63
6	หมู่ที่ 12 บ้านธาตุ	44,857.09
7	หมู่ที่ 7 บ้านเหล่า	49,020.16
8	หมู่ที่ 2 บ้านโพนเมือง	53,566.58

ลำดับที่	หมู่บ้าน	รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี(บาท)
9	หมู่ที่ 13 บ้านสามัคคี	56,909.42
10	หมู่ที่ 4 บ้าน โพนเมือง	58,402.78
11	หมู่ที่ 14 บ้านหนองแค้น	62,453.98
12	หมู่ที่ 5 บ้านดงบัง	61,901.00
13	หมู่ที่ 9 บ้านน้ำคำ	65,710.85
14	หมู่ที่ 3 บ้าน โพนเมือง	67,806.30
15	หมู่ที่ 8 บ้านน้ำคำ	68,795.04
16	หมู่ที่ 16 บ้าน โพนเมือง	83,455.04

1.3.4 สรุปรายรับรายจ่าย จากบัญชีครัวเรือน ตามข้อมูล จปฐ. ปี 2556

- 1) รายรับของประชากรในตำบลโพนเมืองเฉลี่ยทั้งหมด จำนวน 256,509.22 บาท เฉลี่ยต่อครัวเรือน จำนวน 154,057.28 บาท เฉลี่ยต่อคนต่อปี จำนวน 51,771.85 บาท
- 2) รายจ่าย ของประชากรในตำบลโพนเมือง เฉลี่ยทั้งหมด จำนวน 228,129.31 บาท เฉลี่ยต่อครัวเรือน จำนวน 105,142.96 บาท เฉลี่ยต่อคนต่อปี จำนวน 41,999.88 บาท
- 3) หนี้สิน จากบัญชีครัวเรือนต่อปี ทั้งหมด จำนวน 35,425,152.22 บาท เฉลี่ยต่อครัวเรือน จำนวน 21,089.93 บาท เฉลี่ยต่อคนต่อปี จำนวน 7,145.34 บาท
- 4) เงินออม จากบัญชีครัวเรือนต่อปี ทั้งหมด จำนวน 31,921.22 บาท เฉลี่ยต่อครัวเรือน จำนวน 13,172.13 บาท เฉลี่ยต่อคนต่อปี จำนวน 4,402.17 บาท
- 5) ประชาชนตำบลโพนเมืองส่วนใหญ่ใช้ภาษาท้องถิ่นอีสาน นับถือศาสนาพุทธ ระดับการศึกษาของคนในตำบลตามแบบสำรวจ จปฐ. ปี 2556 จำนวนประชากร 4,955 คน ส่วนใหญ่อยู่ในระดับประถมศึกษา

2. บทบาทอำนาจหน้าที่

เทศบาล เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อชีวิตและความป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

2.1 เนื่องด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นล้วนแต่เป็นสมาชิกของชุมชน

2.2 เนื่องด้วยกลุ่มคนเหล่านี้เป็นผู้ที่มาจากการคัดเลือก คัดสรรจากประชาชนในท้องถิ่นและกลุ่มคนเหล่านี้ก็นับได้ว่าเป็นผู้แทนของประชาชน

อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งระบุถึงกิจกรรมที่ท้องถิ่นสามารถจัดดำเนินการ หรือ ทำได้ ทั้งนี้ กฎหมายที่ระบุถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ตามข้อบัญญัติในกฎหมายแล้วก็จะพบว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินกิจกรรมหรือการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างค่อนข้างกว้างขวาง ทั้งนี้ลักษณะของภารกิจตามกฎหมายข้างต้น จะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่

หนึ่ง “หน้าที่ที่ต้องจัดทำ” ซึ่งหมายถึง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

สอง “หน้าที่ที่อาจจะจัดทำ” ซึ่งหมายถึง กลุ่มภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการจัดทำได้ หากท้องถิ่นมีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอ

3. ภารกิจหน้าที่

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ดังนั้นกฎหมายจึงมีภาระบุภารกิจหน้าที่ของเทศบาลไว้อย่างชัดเจน โดยมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ ดังนี้

- 3.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 3.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3.3 รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินหรือที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและปฏิกูล
- 3.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 3.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 3.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 3.7 ส่งเสริมการพัฒนาเด็กสตรี เด็ก เยาวชนผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 3.8 บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 3.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่เทศบาล

หน้าที่ที่อาจเลือกทำได้

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. เทศพาณิชย์

4. การจัดสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ปัจจุบันเทศบาลตำบลโพนเมือง อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด มีการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันไดแก่ผู้สูงอายุขั้นต่ำเดือนละ 600 บาท/คน โดยมีระเบียบข้อว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสามารถเพิ่มจำนวนเงินได้ แต่รวมแล้วไม่เกิน 1,000 บาท/เดือน/คน หรืออาจเพิ่มจำนวนผู้ได้รับเบี้ยยังชีพโดยใช้งบประมาณของตนเองได้ด้วย เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นบริการสวัสดิการสังคมประเภทหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปที่มีฐานะยากจนในรูปของตัวเงินที่สามารถนำไปใช้ได้เลย โดยรัฐบาลชุดที่ผ่านมามีมติเห็นชอบให้ปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กระจายลงสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาลทั่วประเทศ รวมทั้งกรุงเทพมหานครให้เป็นผู้บริหารจัดการเบี้ยยังชีพนี้แทนระบบราชการเดิมในเขตเทศบาลตำบลโพนเมือง ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นคือ งานสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุได้ส่งผลให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สูงอายุเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ไม่สามารถกระจายได้ทั่วถึงและตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ และไม่ได้มีการกระจายไปสู่ผู้สูงอายุในเขตเทศบาลอย่างทั่วถึงซึ่งเป็นผู้สูงอายุส่วนใหญ่ของประเทศ บริการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นยังมีลักษณะที่ไม่กระจายตัว การดำเนินงานในส่วนขององค์กรภาครัฐหรือเอกชนค่อนข้างจะจำกัด ทั้งในด้านปริมาณและรูปแบบ บางกรณีก็มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุเฉพาะกลุ่มอายุที่เป็นสมาชิกกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ การเกื้อหนุนผู้สูงอายุที่จัดโดยหน่วยงานภาครัฐก็ประสบปัญหาทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และการจัดการการให้บริการแก่ผู้สูงอายุจึงยังไม่

สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง และไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง จึงถือว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเทศบาลต้องให้ความสำคัญและร่วมกันหาแนวทางพัฒนาและเสริมสร้างการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุต่อไป โดยในเขตเทศบาลตำบลโพนเมืองมีผู้สูงอายุที่ขึ้นทะเบียน ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2555 จำนวน 816 คน ดังนี้

ตารางที่ 2 ข้อมูลผู้สูงอายุที่ได้รับสวัสดิการด้านเบี้ยยังชีพรายเดือน ประจำปี 2556

ลำดับที่	หมู่บ้าน	จำนวน (คน)
1	หมู่ที่ 1 บ้านโพนเมือง	54
2	หมู่ที่ 2 บ้านโพนเมือง	39
3	หมู่ที่ 3 บ้านโพนเมือง	57
4	หมู่ที่ 4 บ้านโพนเมือง	46
5	หมู่ที่ 5 บ้านดงบัง	71
6	หมู่ที่ 6 บ้านกอก	67
7	หมู่ที่ 7 บ้านเหล่า	78
8	หมู่ที่ 8 บ้านน้ำคำ	34
9	หมู่ที่ 9 บ้านน้ำคำ	51
10	หมู่ที่ 10 บ้านโนน	64
11	หมู่ที่ 11 บ้านโนน	45
12	หมู่ที่ 12 บ้านธาตุ	36
13	หมู่ที่ 13 บ้านสามัคคี	42
14	หมู่ที่ 14 บ้านหนองเข่น	34
15	หมู่ที่ 15 บ้านบาก	51
16	หมู่ที่ 16 บ้านโพนเมือง	47
รวม		816

ที่มา : กองสวัสดิการสังคม เทศบาลตำบลโพนเมือง (2556 : 14)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลโพนเมือง อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ศศิพัฒน์ ขอดเพชร (2554 : 87) ได้วิจัยเรื่อง “แนวทางการจัดบริการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับลักษณะ และสถานภาพของผู้สูงอายุในสังคมไทยแนวความคิด และหลักการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ งานสังคมสงเคราะห์กับบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ วิธีการศึกษาในเรื่องนี้เน้นการศึกษาจากเอกสาร และศึกษาเฉพาะกรณี ผลการศึกษาปรากฏว่า ในวัยสูงอายุจะเน้นพัฒนาการขั้นหนึ่งของชีวิตที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคม และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้สูงอายุ คือ ปัญหาทางด้านร่างกายอันเนื่องมาจากการเสื่อมสภาพทางร่างกาย การทำงานของอวัยวะต่าง ๆ ดำเนินไปไม่ปกติ ทำให้เกิดภาวะการเจ็บป่วยหรือมีโรคแทรกซ้อน และก่อให้เกิดปัญหาทางจิตตามมา ที่สำคัญปัญหาเศรษฐกิจและสังคมเป็นปัญหาอีกปัญหาหนึ่งที่ผู้สูงอายุต้องเผชิญ ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงจากหน้าที่การงานอาชีพ และสถานการณ์สังคม ก่อให้เกิดปัญหาการขาดรายได้ และถูกทอดทิ้ง และการไม่ยอมรับความสามารถ และปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกหลายประการ ดังนั้น ผู้สูงอายุจึงเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับการช่วยเหลือดูแล และมีบริการสวัสดิการสังคมที่เพียงพอตอบสนองต่อความต้องการ ผู้วิจัยได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความต้องการของผู้สูงอายุว่าควรจะครอบคลุมเรื่องชีวิตการทำงาน (Professional Life) ความรู้สึกทางอารมณ์ (Sentimental Life) ชีวิตครอบครัว (Family Life) ชีวิตสังคม (Social Life) การใช้เวลาว่าง (Leisure Activities) ความต้องการเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าเป็นความต้องการของบุคคลที่มีความเจริญในวุฒิภาวะแล้ว เพราะครอบคลุมทั้งการมีความสำเร็จ และโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ความต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคม รวมทั้ง การดำเนินชีวิตเพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ตนเองและสังคมอีกด้วย

รัฐชัย สงประสพ (2554 : 78-82) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมของเทศบาลนครในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้ของบุคลากรของเทศบาลนครในประเทศไทยในการจัดสวัสดิการสังคม ความพร้อมของเทศบาลนครในประเทศไทยในการจัดบริการสวัสดิการสังคม และปัญหาอุปสรรคของเทศบาลนครในประเทศไทย เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ โดยใช้แบบสอบถาม ซึ่ง

ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานเทศบาลนครมีความพร้อมในการจัดบริการสวัสดิการสังคมอยู่ในระดับมาก คือ ด้านสาธารณสุข ด้านความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ด้านการมีงานทำ และมีรายได้ ส่วนในด้านปัญหาอุปสรรคพบว่า มีปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสวัสดิการสังคมอยู่ในระดับมาก ซึ่งได้กำหนดประเด็นไว้ 4 ด้านคือ ด้านบุคลากร ด้านวัสดุ/ อุปกรณ์ ด้านงบประมาณ ด้านการจัดการ ผลปรากฏว่า อุปสรรคด้านการจัดการมากที่สุด หน่วยงานขาดบุคลากรที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการติดต่อกับกลุ่มบุคคลภายนอกองค์กรในการปฏิบัติงานด้านการจัดบริการสวัสดิการ หน่วยงานไม่กำหนดหน่วยที่รับผิดชอบด้านการจัดบริการสวัสดิการสังคมโดยตรง หน่วยงานขาดการติดตามผลการปฏิบัติงานด้านการจัดบริการสวัสดิการ ปัญหาด้านวัสดุ/ อุปกรณ์ และยานพาหนะ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเทศบาลขาดเก้าอี้ให้แก่ผู้มาติดต่องาน ขาดโทรศัพท์ซึ่งจะต้องใช้สำหรับติดต่อประสานงานและเครื่องคอมพิวเตอร์ซึ่งใช้ในการปฏิบัติงาน ส่วนข้อเสนอแนะโดยรวมเห็นว่า เทศบาลนครควรจัดให้มีบุคลากรรับผิดชอบทั้งในเชิงจำนวน และคุณภาพ โดยการพัฒนาความรู้ ความสามารถของบุคลากรในการจัดบริการสวัสดิการสังคม ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงด้านบริการสวัสดิการสังคมให้เพียงพอ ควรมีการอบรมบุคลากรเทศบาลนครให้เข้าใจด้านความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานด้านการจัดบริการสวัสดิการสังคมเพื่อที่บุคลากรจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งในด้านงบประมาณ เทศบาลนครควรจัดสรรงบประมาณในด้านการจัดบริการสวัสดิการสังคมให้มากขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันเทศบาลนครส่วนมากจัดสรรงบประมาณในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่

จิตรรา วีรนุรินนท์ (2554 : 91-94) ได้วิจัยรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการจัดบริการสังคมให้กับผู้สูงอายุไทยในปัจจุบัน ศึกษาปัญหาการจัดบริการสังคมให้กับผู้สูงอายุไทยในปัจจุบัน และศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการจัดบริการสังคมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุไทยในอนาคต จากการศึกษาพบว่า รูปแบบการจัดบริการสังคมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุไทยในอนาคตที่ผลการศึกษาอยู่ในระดับมากที่สุด มี 4 ด้าน คือ 1. บริการด้านการประกันรายได้ 2. บริการด้านสุขภาพอนามัย และโภชนาการ 3. บริการด้านนันทนาการ และ 4. บริการสังคมทั่วไปหรือบริการสังคมที่มุ่งที่ตัวบุคคล ส่วนการจัดการบริการสำหรับผู้สูงอายุอีก 3 ด้าน กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า รูปแบบการจัดบริการสังคมดังกล่าวมีความเหมาะสมในระดับมาก โดยเรียงระดับจากมากไปหาน้อย คือ 1. บริการว่างจ้าง และสวัสดิการแรงงาน 2. บริการด้านที่

อยู่อาศัย และบริการด้านการศึกษา จากผลการศึกษาดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่าสวัสดิการผู้สูงอายุที่เหมาะสมเป็นในเรื่องของรายได้ แสดงให้เห็นว่าผู้สูงอายุมีความต้องการในความมั่นคงทางด้านรายได้มากที่สุด สะท้อนให้เห็นว่า จะจัดสวัสดิการในอนาคตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวโน้มที่จะมุ่งส่งเสริมในเรื่องของการมีงานทำ และรายได้ ข้อเสนอจากการศึกษาได้เสนอแนวคิดเชิงบูรณาการเพื่อกำหนดรูปแบบการจัดบริการสังคมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุไทยดังนี้ คือ รูปแบบการจัดบริการสังคมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุไทยจะเน้นรูปแบบการจัดบริการสังคมเชิงบูรณาการระหว่างระบบครอบครัว และชุมชนกับระบบสถานสงเคราะห์ โดยรัฐมีหน้าที่คุ้มครองดูแลผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาส และรัฐส่งเสริมให้ภาคเอกชน/ ธุรกิจเอกชนจัดบริการสังคมให้ผู้สูงอายุที่ช่วยตนเองได้ รูปแบบการจัดบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุให้มีลักษณะหลากหลาย สร้างทางเลือกหลายรูปแบบที่เหมาะสม และสอดคล้องกับเพศ อายุ วัย ระดับการศึกษา ระดับการช่วยเหลือตนเอง ศักยภาพ ฐานะทางเศรษฐกิจ ภาวะสุขภาพและจิต วัฒนธรรมความเชื่อของผู้สูงอายุและครอบครัวในแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการจัดบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุอย่างจริงจัง โดยมุ่งเน้นการป้องกันและพัฒนาผู้สูงอายุควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยใช้แนวคิดชุมชนเป็นฐาน (Community Based Approach) ในการแก้ปัญหาผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นการลดภาระพึ่งพิงจากรัฐ โดยเน้นการมีบทบาทร่วมกันของภาคี (Partnership) ต่าง ๆ ในสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชนและธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประสานงานระดับชาติ โดยดำเนินงานในลักษณะหุ้นส่วนกันด้วยความสมานฉันท์บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า การดูแลผู้สูงอายุเป็นความรับผิดชอบของทุกคนในสังคมนั้นเอง โดยการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุ ครอบครัว และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และรัฐมีกลไกการบริหารที่มุ่งพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุให้ผู้สูงอายุสามารถอยู่ในครอบครัว ชุมชนของตนได้อย่างที่ผู้สูงอายุต้องการ

ยูวดี เกษมสินธุ์ (2553 : 87) ได้ศึกษาทำการศึกษาเรื่อง สภาพและปัญหาการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาคือ 1. เพื่อศึกษาระดับสภาพและปัญหาการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม 2. เพื่อเปรียบเทียบสภาพ และปัญหาการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ตามสถานภาพ 3. เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ผล

การศึกษา พบว่าผลการวิเคราะห์สภาพการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของผู้ให้บริการด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุโดยรวม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่ามีเพียงด้านนันทนาการด้านเดียวอยู่ในระดับมาก ขณะที่ด้านอื่น ๆ อยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย 3 อันดับแรกคือ ด้านความมั่นคงทางสังคม ด้านบริการทางสังคมและด้านการประสานงาน

ชาญวิทย์ บ่วงราว (2551 : 78) ศึกษาและเปรียบเทียบความต้องการการได้รับสวัสดิการของผู้สูงอายุในตำบลเสาธงหิน อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า ผู้สูงอายุตำบลเสาธงหิน อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี มีความต้องการการได้รับสวัสดิการในภาพรวม และรายด้านแต่ละด้านทั้ง 7 ด้าน อยู่ในระดับมาก ด้านที่ผู้สูงอายุมีความต้องการมากที่สุด คือด้านการแพทย์และสาธารณสุข รองลงมาคือด้านที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และสาธารณสุขโรค และด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ และการจัดการศพตามประเพณี ผลการเปรียบเทียบความต้องการพบว่าผู้สูงอายุในตำบลเสาธงหิน มีความต้องการการได้รับสวัสดิการแตกต่างกัน เมื่อจำแนกกลุ่มตามปริมาณเงินที่เหลือเก็บออม โดยผู้สูงอายุที่ไม่มีเงินเหลือเก็บ มีความต้องการการได้รับสวัสดิการมากกว่า ผู้สูงอายุที่มีเงินเหลือเก็บ อย่างไรก็ตาม นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งในด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านการศึกษา และข้อมูลข่าวสาร และด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ และการจัดการศพตามประเพณี

กวิน วันวิวก (2551 : 84) ได้ศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษา พบว่าสภาพการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ประกอบไปด้วย ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ด้านนันทนาการ ด้านการส่งเสริมอาชีพ และด้านบริการทางสังคม

มงคล กุญชรินทร์ (2550 : 89) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนางานด้านสวัสดิการสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล ผลการศึกษาพบว่า การจัดทำภารกิจด้านสวัสดิการสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล มีความครอบคลุมในกลุ่มเป้าหมาย ซึ่ง ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ และผู้พิการ แต่ไม่ครอบคลุมในกิจกรรมงานด้านสวัสดิการสังคม ที่ทำไปแล้วบังเกิดประสิทธิผลเป็นอย่างดีข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงาน ได้แก่ การขยายขอบข่ายการดำเนินงานให้ครอบคลุมกิจกรรมมากกว่าที่ผ่านมา มีการปรับปรุงระบบการบริหารภายในองค์กรให้มีความพร้อมมากยิ่งขึ้น และการแสวงหาความร่วมมือ ในการปฏิบัติงานจากภาคส่วนอื่น ๆ เพิ่มเติม

วิฑิต ตฤณดียะกุล (2550 : 78) การศึกษาปัญหาและความต้องการบริหาร
สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง
จังหวัดระยอง ผลการศึกษา พบว่าประชากรผู้สูงอายุ ยังไม่รู้ถึงศักยภาพของตัวเองว่ามี
บทบาท และสิทธิที่ควรจะได้รับจากการจัดบริการของหน่วยงานภาครัฐ เพราะรับรู้ข้อมูล
ข่าวสารต่าง ๆ ยังได้รับไม่ครอบคลุม และทั่วถึง รวมทั้งปัญหาในด้านสุขภาพอนามัยที่มี
ปัญหาในระดับมาก ไม่มีหน่วยงานใดได้เข้าไปให้บริการส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสม เพื่อ
เพิ่มรายได้ ก็เป็นอีกปัญหาที่ภาครัฐ ควรจะเร่งดำเนินการ ชมรมผู้สูงอายุควรที่จะจัดตั้งในทุก
หมู่บ้าน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของผู้สูงอายุ ความต้องการของผู้สูงอายุ
จะวางอยู่บนมาตรฐานของปัจจัยพื้นฐานทางสวัสดิการสังคมเท่านั้น ซึ่งหน่วยงานภาครัฐ
สามารถตอบสนอง ได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฉาง ซึ่งเป็น
หน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงสมควรที่จะเข้าไปดำเนินการแก้ไข
ปัญหาตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้สูงอายุ ที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือ โดยการ
ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน พร้อมทั้งช่วยเหลือใน
ด้านการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

มะกรีย์ ยูโซ๊ะ (2553 : 67) การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล
สะอะ อำเภอกองปิ้ง จังหวัดยะลา ผลการศึกษา พบว่าการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ของ
องค์การบริหารส่วนตำบลสะอะ อำเภอกองปิ้ง จังหวัดยะลา เป็นการบริหารจัดการที่ตรง
กับความต้องการของผู้สูงอายุ เช่น การแยกห้องสำหรับตรวจผู้สูงอายุ โดยเฉพาะ แยกต่างหาก
จากห้องทั่วไป จัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้สูงอายุมีความต้องการเป็นกิจกรรมที่เป็นประ โยชน์
ทั้งสิ้น ซึ่งหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดให้มีกิจกรรมดังกล่าวได้ เพราะถือ
ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่แล้ว กิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์การบริหาร
ส่วนตำบล ได้ดำเนินการจัดส่วนใหญ่ ผู้สูงอายุจะมีความพร้อมในการที่จะเข้าร่วมกิจกรรม
เพราะผู้สูงอายุจะว่างจากภารกิจงาน จึงเป็นการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้ใช้เวลาว่างให้เป็น
ประโยชน์

มาลินี วงสิทธิ์, ศิริวรรณ ศิริบุญ, อัจฉรา เอ็นซ์ และบุศรินทร์ บางแก้ว (2550 : 87-
92) ได้วิจัยเรื่องโครงการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแลให้บริการ และกิจกรรมต่าง ๆ แก่
ผู้สูงอายุ โดยจำกัดขอบเขตการนำเสนอผลงานวิจัยไว้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐาน
ของชุมชน และผู้สูงอายุในตำบลยั้งทะเล อำเภออุ้มทอง จังหวัดสุพรรณบุรี โดยการสำรวจ
ความคิดเห็นของผู้นำชุมชนเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และการจัดตั้ง และพัฒนางานของศูนย์บริการ
ทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุในตำบลยั้งทะเล อำเภออุ้มทอง จังหวัดสุพรรณบุรี โดยใช้วิธี

การศึกษาคือ การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์แบบมีแบบสอบถามผู้นำชุมชนที่ให้สัมภาษณ์ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของทางราชการและอาสาสมัครที่ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบหมู่ที่ 1 หมู่ที่ 2 หมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 6 ตำบลยูงทะลาย อำเภออุ้มทอง จังหวัดสุพรรณบุรี รวมจำนวน 47 ราย ผลการศึกษาสามารถสรุปได้เป็น 2 ประเด็นหลัก คือ 1) ปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ และ 2) ความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติที่มีต่อศูนย์บริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ พบว่าปัญหาของผู้สูงอายุในชุมชนประสบมากที่สุด คือ ปัญหาสุขภาพ รองลงมา คือ ปัญหาการเงินและผู้สูงอายุขาดคนดูแลตามลำดับ ความต้องการของผู้สูงอายุในชุมชนต้องการให้ช่วยเหลือในปัญหาเรื่องการเงิน รองลงมาคือ ปัญหาเรื่องสุขภาพ รวมถึงความต้องการการรักษาพยาบาลและการส่งเสริมสุขภาพ ความต้องการการดูแลและต้องการอาชีพตามลำดับ การรวมกลุ่มของชุมชนเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุในชุมชน การศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าใจถึงความพร้อม และความเป็นไปได้ของชุมชนในการรวมกลุ่มของคนในชุมชนเพื่อ ทำกิจกรรมอันเป็นประโยชน์กับผู้สูงอายุจำนวนไม่เล็กกับการรวมกลุ่มของคนในชุมชน เพื่อทำกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุ เหตุผลของการทำกิจกรรมให้กับผู้สูงอายุมีมูลเหตุสำคัญมาจากการเป็นประเพณีปฏิบัติที่สืบทอดกันมา ผู้สูงอายุต้องพึ่งพา คนอื่นจะได้มีกิจกรรมร่วมกันเป็นการส่งเสริมสุขภาพ กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดเป็นกิจกรรมที่มีประโยชน์ ต้องการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ 10 ประเภท ได้แก่ กิจกรรมออกกำลังกาย กิจกรรมกายภาพบำบัด กิจกรรมทัศนศึกษา กิจกรรมบันเทิง และการละเล่นพิเศษ กิจกรรมอบรม กิจกรรมอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุ กิจกรรมการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ

การศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นของผู้นำชุมชนต่อกิจกรรมหรือบริการสำหรับผู้สูงอายุที่ผู้นำชุมชนต้องการให้มี และความสามารถของชุมชนในการสนับสนุนกิจกรรมนั้นให้เกิดขึ้นจริงในชุมชน และการศึกษาพบว่ากิจกรรมหลัก ๆ ที่ต้องการให้มีส่วนใหญ่ต้องการให้มีกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ และการรักษาพยาบาล กิจกรรมออกกำลังกาย กิจกรรมช่วยเหลือเสริมรายได้ กิจกรรมจัดหากองทุนสำหรับเป็นรายได้แก่ผู้สูงอายุจะได้ร่างกายแข็งแรงไม่เจ็บป่วย และกิจกรรมเกี่ยวกับรายได้เพื่อจะมีรายได้ มีอะไรทำเพลิดเพลิน และจะได้มีคนดูแล การจัดบริการผู้นำชุมชนส่วนใหญ่คิดเห็นว่าไม่ควรคิดค่าบริการจากผู้สูงอายุ ปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุเท่าที่พบจากทรรศนะของผู้นำชุมชน แสดงให้เห็นว่า ปัญหาเรื่องสุขภาพอนามัย และความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้สูงอายุในตำบลยูงทะลาย อำเภออุ้มทอง จังหวัดสุพรรณบุรี ประสบอยู่มากที่สุด รวมทั้งปัญหาขาดคนดูแล ก็เป็นปัญหาที่ควรตระหนักถึงด้วย

การศึกษาความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติที่มีต่อศูนย์บริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุพบว่า ยังต้องการชี้แจงให้ผู้นำชุมชนได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินการ บริหารงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของศูนย์ให้เป็นที่เข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ผู้นำชุมชนสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้สูงอายุอย่างเห็นได้ชัด โดยมีความเชื่อดูแลว่า คนในชุมชนสามารถดำเนินงานของศูนย์ได้เอง การดำเนินงานของศูนย์นั้นไม่ควรจะละเลยกลุ่มหรือชมรมต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้งอยู่แล้ว เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาสาสมัคร สาธารณสุข เนื่องจากกลุ่มบุคคลเหล่านี้ น่าจะสามารถเป็นกำลังสำคัญในการจัดกิจกรรม และเป็นช่องทางข่าวสารเกี่ยวกับศูนย์ได้ โดยเฉพาะบุคคลเหล่านี้ก็เป็นสมาชิกคนหนึ่งของคนในชุมชน จึงต้องมีการชักจูงให้กลุ่มต่าง ๆ เข้าร่วม และยอมรับความจำเป็นของการมีศูนย์ชุมชน ประเด็นเรื่องงบประมาณในการดำเนินงานของศูนย์ก็ควรจะได้รับ ความสนใจในการเตรียมความพร้อมของชุมชนในการผลักดันกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพา งบประมาณจากทางราชการ

สุรสิทธิ์ รุ่งเรืองศิลป์ (2550 : 78 - 79) ได้วิจัยเรื่อง การจัดบริการสังคมของเทศบาลในประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาปัจจัยของท้องถิ่นที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จในการจัดบริการสังคมของเทศบาลในประเทศไทย ความต้องการของเทศบาลในการจัดบริการสังคมตามนโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจ กระจายพื้นที่และกระจาย บริการสู่ท้องถิ่น ศักยภาพด้านความพร้อมของเทศบาลเกี่ยวกับการจัดบริการสังคม กลยุทธ์ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน องค์กรเอกชน และประชาสังคม ในการบริการสังคมของเทศบาล และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดบริการสังคมของเทศบาลในประเทศไทยเชิงนโยบาย โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงปริมาณ และคุณภาพ โดยศึกษากลุ่มตัวอย่างเทศบาล 4 เทศบาล คือ เทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลเมืองราชบุรี และเทศบาลเมืองภูเก็ต ผลจากการศึกษาลักษณะสภาพทั่วไปของเทศบาลในเรื่องความเข้าใจในหน้าที่ ภารกิจของเทศบาลเกี่ยวกับการจัดบริการสังคม โดยทั่วไปจะมีความรู้ความเข้าใจค่อนข้างมาก ในเรื่องที่มีความใกล้ชิดกับตนเอง หรือเป็นเรื่องในชีวิตประจำวัน เช่น การสาธารณสุข การศึกษา คุณภาพชีวิต การดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน แต่มีความรู้ความเข้าใจค่อนข้างน้อย ในเรื่องของคนพิการ ผู้สูงอายุ การจัดหางาน และคนป่วยทางจิต ในส่วนการจัดบริการสังคมของเทศบาล โดยทั่วไปไม่จะเป็นการจัดบริการให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นส่วนมาก และมีการให้บริการแก่ประชาชนนอกพื้นที่ด้วย และผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเป็น 3 ส่วน คือ

1. ควรมีการปรับปรุง แก้ไขในเรื่องนโยบาย กฎหมาย และวิธีปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสังคมของเทศบาลให้มีความเหมาะสมกับลักษณะ สภาพพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมของแต่ละเทศบาล ทั้งในระดับเทศบาลหรือท้องถิ่นในแต่ละภาค

2. เทศบาลเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น ควรมีบทบาทเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา และถ่ายทอดความรู้ด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดบริการสังคมของเทศบาล และควรมีการปรับปรุงการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ในส่วนของพนักงานเทศบาลผู้มีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการเกี่ยวกับบริการสังคมให้แก่ประชาชน และเทศบาลของตนเองอย่างจริงจังและเปิด โอกาสให้ประชาชน ชุมชน ภาคเอกชนและประชาคมท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสังคมของเทศบาลให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เกิดการจัดการปกครองที่ดี (Good Governance) มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความเป็นประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประชาชน

3. ในด้านประชาชน ควรมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ มีการสร้างเครือข่ายทั้งในระดับกลุ่ม ชุมชน และใช้พลังชุมชนท้องถิ่นที่จะพัฒนาเป็นพลังทางสังคมของท้องถิ่นหรือประชาสังคมให้มีการเคลื่อนไหว เพื่อเรียกร้องสิทธิ และความต้องการของประชาชนที่เป็นสิทธิทางสังคม (Social Right) เพื่อจะได้พิทักษ์ และคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเอง และส่วนรวมในอันที่จะทำให้เทศบาลสามารถแก้ไขปัญหา อุปสรรค พัฒนา และให้บริการประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปในลักษณะของการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมที่แท้จริง

นุชจรี เกษงอน (2549 : 74) ได้ทำ การศึกษามุมมองของชุมชนในการให้ความหมายความสำคัญ ความคาดหวังต่อการก่อตั้งชมรมผู้สูงอายุ และศึกษาทิศทางการเสริมสร้างและพัฒนาชมรมผู้สูงอายุพื้นที่ศึกษาเลือกแบบเจาะจง คือตำบลตะเบาะ อำเภอมือเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์กลุ่มผู้ร่วมวิจัยประกอบด้วยแกนนำผู้สูงอายุ กลุ่มผู้นำชุมชน คณะกรรมการชุมชน องค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและประชาชนที่สนใจที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลตะเบาะ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ชุมชนตะเบาะ มีมุมมองในเรื่องการให้ความหมายของชมรมผู้สูงอายุว่า เป็นการรวมตัวกันของผู้สูงอายุ หรือผู้ที่มีวัยใกล้เคียงและทำกิจกรรมร่วมกันใน 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) การพบปะสังสรรค์ 2) การส่งเสริมสุขภาพ และ 3) การช่วยเหลือสังคม ความสำคัญในการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ คือ ทำให้เกิดประโยชน์ 4 ประการ ได้แก่ 1) จิตใจดีมีความสุข ร่างกายแข็งแรง 2) การป้องกันไม่ให้ผู้โดดเดี่ยว 3) การส่งเสริมให้เกิดความรู้ความเข้าใจในด้านสุขภาพอนามัย และ 4) การเป็นผู้นำและเป็นแบบอย่างกับ

คนรุ่นหลังในการพัฒนาสังคม และความคาดหวังในการก่อตั้งชมรมผู้สูงอายุ คือ คาดหวังว่าผู้สูงอายุจะได้รับการดูแลด้านสุขภาพ ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม รวมทั้งการได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ และองค์กรท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายของชุมชน คือ ต้องการให้เกิดชมรมขึ้น โดยมีชุมชน และผู้สูงอายุเป็นศูนย์กลาง ประสานงาน และขับเคลื่อนให้เกิดขึ้น

อุบล หลิมสกุล (2549 : 87) ได้วิจัยเรื่อง ความพึงพอใจของผู้สูงอายุต่อการให้บริการสวัสดิการของรัฐที่ศูนย์บริการผู้สูงอายุดินแดง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพที่เป็นอยู่ของการให้บริการสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย ความพึงพอใจของผู้สูงอายุในการรับบริการจากศูนย์ และแนวคิดในการเสนอแนะมาตรการ นโยบายที่จะพัฒนาแนวทางการให้บริการที่เหมาะสมและสามารถสนองตอบต่อปัญหาของผู้สูงอายุได้ และจากการศึกษาพบว่า ระดับความพึงพอใจของผู้สูงอายุด้านต่าง ๆ ของศูนย์บริการผู้สูงอายุดินแดงอยู่ในระดับมากถึงมากที่สุดบริการที่ผู้สูงอายุใช้มากที่สุดคือ บริการด้านการออกกำลังกาย บริการด้านกายภาพบำบัด และบริการทัศนมาตรหรือค่ายผู้สูงอายุประเด็นที่ผู้สูงอายุมีความพึงพอใจมากประกอบด้วยระบบการให้บริการของศูนย์ ฯ และความเอาใจใส่ดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการและตัวแปรภูมิหลังของผู้สูงอายุ ได้แก่ รายได้ปัจจุบันระยะเวลาในการเข้ารับบริการจากศูนย์มีความสัมพันธ์กับระดับความพึงพอใจของผู้สูงอายุต่อบริการประเภทต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนตัวแปรอื่น ๆ คือ เพศ การศึกษา สถานภาพสมรส อาชีพเดิม จำนวนบุตร สถานะในครอบครัว ปัญหาของผู้สูงอายุ และภาวะสุขภาพอนามัย มีระดับความพึงพอใจในการจัดสวัสดิการ ไม่แตกต่างกัน

ไพศาล ถิตย์พิพิธ (2549 : 61) ได้ศึกษา ความพึงพอใจของผู้สูงอายุที่มีต่อการให้บริการด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ กรณีศึกษาพบว่าระดับความพึงพอใจของผู้สูงอายุที่มีต่อการให้บริการด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพในชุมชนเทศบาลเมือง อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากสองด้าน คือ ด้านการบริการกับด้านสถานที่และมีค่าเฉลี่ยระดับปานกลางสองด้าน คือ ด้านระเบียบแนวทางปฏิบัติกับด้านบุคลากร ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ผู้สูงอายุที่มีเพศระดับการศึกษา ตำแหน่ง และอาชีพแตกต่างกันมีความพึงพอใจต่อการให้บริการด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพในชุมชนเทศบาลเมือง อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน

รพีพรรณ คำหอม และคณะ (2547 : 118) ได้ประเมินผล โครงการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความต้องการของผู้สูงอายุประเมินผลโครงการ ประเมินกระบวนการ วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการ และ ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกการบริการงานขององค์กรต่อการดำเนินงาน

โครงการการประเมินผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้ ไม่มีผู้ดูแลหรือถูกทอดทิ้งในชุมชน ในกระบวนการพิจารณาคัดเลือกเบี้ยยังชีพสามารถใช้เกณฑ์พิจารณาหลายลักษณะร่วมกัน และควรมีกระบวนการจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคท้องถิ่นร่วมพิจารณา สำหรับวิธีการจ่ายเบี้ยยังชีพ จะเป็นการ โอนผ่านบัญชี ผู้สูงอายุมากที่สุด โดยขั้นตอนการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพเป็นไปอย่างตรงเวลา ระยะเวลาการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคือ 6 เดือนต่อครั้ง ส่วนใหญ่เห็นว่าไม่เหมาะสม ควรจ่ายเป็นราย 3 เดือน และเห็นว่าจำนวนเบี้ยยังชีพ 300 บาทน้อยเกินไป ไม่ครอบคลุมทั่วถึงและเป็นธรรมสำหรับผู้สูงอายุที่เดือดร้อน คณะกรรมการคัดเลือกเบี้ยยังชีพไม่เหมาะสม รัฐบาลกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานในแต่ละระดับที่ชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นจากผู้สูงอายุที่มีเพศ อายุ อาชีพ รายได้ และระดับการศึกษาแตกต่าง ปรากฏว่า ผู้สูงอายุมีความคิดเห็นต่อการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

กนกกาญจน์ อุดสำหันธ์ (2547 : 78) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในจังหวัดกาญจนบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรี และเพื่อศึกษาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรี ต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงสำรวจโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวม โดยสอบถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเทศมนตรี ในจังหวัดกาญจนบุรี พบว่า ในเรื่องของระดับความรู้ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุอยู่ในระดับสูง ส่วนในเรื่องของความพร้อมเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวแทนการเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์อยู่ในระดับมาก ส่วนความพร้อมในด้านความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุนั้นพบว่า การเสริมสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของบุคคลมีส่วนสำคัญในการพัฒนาความสามารถในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ และการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุต้องสามารถประสานเครือข่ายกับองค์กรทางภาครัฐ และเอกชน การกระตุ้นให้คนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการเฝ้าระวังปัญหาสังคมที่จะเกิดขึ้นกับผู้สูงอายุ ส่วนความพร้อมด้านความสามารถในการบริหารองค์กร พบว่า หากมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรด้านสวัสดิการผู้สูงอายุก่อนการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น จะทำให้สายการบังคับบัญชาชัดเจน

ขึ้น และมีแนวโน้มที่จะขยายโครงสร้างสายงานด้านการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ความพร้อมด้านบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุตรงตามตำแหน่งงานน้อย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ด้านผู้สูงอายุไม่เพียงพอ ความพร้อมด้านงบประมาณเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระเบียบการใช้จ่ายเงินเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ เพื่อความสะดวกคล่องตัวในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ และมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุแก่บุคลากร ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติ ให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่อย่าง ต่อเนื่อง
2. ก่อนการรับถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรศึกษา และเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดโครงสร้างขององค์กร จัดสรรบุคลากร และการบริหารงบประมาณเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ
3. ควรจัดเตรียมแผนปฏิบัติการเพื่อจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว โดยเน้นการส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ
4. ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ควรดึงประชาชนในชุมชนและผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการดังกล่าว

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2547 : 76) ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการบริการสวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุในเขตชนบท” พบว่า ชุมชนจำนวนมากมายังไม่สามารถสร้างหรือพัฒนาสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุได้ดีนัก ทั้งนี้เพราะส่วนมากในชุมชนมักจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับศักยภาพผู้สูงอายุ ดังนั้นจึงไม่ได้ให้ความสนใจแสวงหาความร่วมมือกับผู้สูงอายุเท่าที่ควร องค์กรชุมชนจำนวนมากคิดถึงสวัสดิการผู้สูงอายุในรูปแบบการสงเคราะห์ การจ่ายเงินหรือสงเคราะห์สิ่งของมากกว่าการดำเนินการในรูปแบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือศักยภาพในการพึ่งตนเอง ชุมชนที่มีการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง จะมีแนวทางการพัฒนาผู้สูงอายุโดยมีส่วนร่วมของชุมชนได้หลากหลายพัฒนาไปสู่รูปแบบการจัดบริการที่ได้รับความร่วมมืออย่างดี เช่น การดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ที่มีการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุในจังหวัดสตูลใช้เงินสวัสดิการลงทุนซื้อสวนปาล์มหรือทำการผลิตร่วมกันและเป็นการสร้างงานสร้างรายได้ระยะยาวให้แก่กลุ่มผู้สูงอายุยากลำบากในพื้นที่อีกด้วยแต่กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุชุมชนลักษณะนี้ยังขาดการขยายผลไปยังพื้นที่ให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

นุชนาถ ยูอินเงาะ และ โสภา อ่อน โอบาส (2546 : 12) ได้ทำการวิจัยเรื่องผู้สูงอายุ : ฟังเส้นสุดท้ายของครอบครัวในชุมชนเมืองเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพวิถีชีวิตความเป็นอยู่ บทบาทในครอบครัว สังคม และความคาดหวังในอนาคตของผู้สูงอายุที่ประกอบอาชีพเก็บขยะ เพื่อวิเคราะห์ความทุกข์ยากของชีวิตผู้สูงอายุที่ต้องเป็นผู้นำครอบครัวและเสนอแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุและครอบครัว โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้สูงอายุประกอบอาชีพเก็บขยะ 8 ราย ในเขตกรุงเทพมหานคร ตลอดจนสัมภาษณ์สมาชิกในชุมชนเพื่อความชัดเจนของข้อมูลยิ่งขึ้น ผลการวิจัยพบว่า ผู้สูงอายุขาดการวางแผนในการดำเนินชีวิตทั้งเรื่องการมีบุตร การใช้เงิน และผู้สูงอายุกลุ่มนี้ไม่ได้รับบริการจากภาครัฐและเอกชนภาครัฐยังไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงและครอบครัวส่วนแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุและครอบครัวควรมีการเชื่อมโยงให้กำลังใจให้บริการเบี้ยยังชีพและส่งเสริมเกียรติภูมิของผู้ประกอบอาชีพเก็บของเก่า ตลอดจนผลักดันนโยบายลดภาษีให้แก่บุตรหลานผู้รับภาระเลี้ยงดูผู้สูงอายุ

มณฑิรา เขียวยิ่ง (2546 : 67) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคาดหวังและความเป็นจริงในการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุจากครอบครัว วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคาดหวังและความเป็นจริงในการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุจากครอบครัว และเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยคะแนนความคาดหวังและความเป็นจริงในการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุจากครอบครัว กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปทุกรายที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้าน 2 แห่ง ในจังหวัดขอนแก่น จำนวน 145 คน ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่า ผู้สูงอายุมีความคาดหวังที่จะได้รับการดูแลสุขภาพจากครอบครัวร้อยละ 77.67 ในขณะที่ความเป็นจริงที่ได้รับการดูแลจากครอบครัวคิดเป็นร้อยละ 72.39 ค่าเฉลี่ยคะแนนความคาดหวังในการดูแลสุขภาพจากครอบครัวสูงกว่าค่าเฉลี่ยของคะแนนความเป็นจริงในการดูแลสุขภาพจากครอบครัว อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ 0.05

มณฑิตี ศรีสุข (2546 : 51) ศึกษาเรื่องการบริหารสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดชลบุรี เป็นการศึกษากระบวนการบริหาร ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดชลบุรี จำนวน 7 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ, เสม็ด, นาป่า, พลุตาหลวงหนองซาก, เขาคันทรง และหนองเสือช้าง การศึกษาใช้วิธีการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ ผู้ประสานงาน และผู้รับผิดชอบงานสวัสดิการผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 28 คนวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานสวัสดิการผู้สูงอายุของ

องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 7 แห่ง มีการวางแผนกำหนดนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุไว้ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดการเป็นการบริหารโดยมอบหมายให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบ โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานสาธารณสุขในระดับตำบล อำเภอและจังหวัด การจัดสรรงบประมาณ โดยการอุดหนุนงบประมาณให้สถานอนามัยประจำตำบลและชมรมผู้สูงอายุดำเนินการกิจกรรมหลักที่จัดคือ งานวันผู้สูงอายุ จัดโดยองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเองเพื่อส่งเสริมประเพณีของตำบล กิจกรรมที่จัดทำให้ผู้สูงอายุ ทั้ง 5 ด้านนั้น ด้านเศรษฐกิจ เน้นการส่งเสริมอาชีพ และเบี้ยสงเคราะห์ยังชีพ ด้านสังคมเน้นการจัดกิจกรรมวันผู้สูงอายุ ด้านสุขภาพอนามัยเน้นการส่งเสริมสุขภาพ ตรวจสุขภาพฟรี ด้านนันทนาการ แข่งขันกีฬา และการออกกำลังกาย ด้านสิ่งแวดล้อมเน้นการจัดสวนสุขภาพ ปัญหาอุปสรรคที่พบมากที่สุดงบประมาณไม่เพียงพอ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ การประสานงานเกิดความซ้ำซ้อนของการทำกิจกรรมการวางแผนขาดการมีส่วนร่วมและแนวทางที่ชัดเจน

วิไลวรรณ วัฒนานนท์ (2546 : 61) ได้ทำการศึกษาปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุในชุมชนบ้านเป็ด อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น จำนวน 180 คน ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัญหาด้านสุขภาพและปัญหาด้านสังคมของผู้สูงอายุ ปัญหาด้านสุขภาพพบว่าเรื่องสภาวะสุขภาพอนามัยผู้สูงอายุมีอาการเจ็บป่วยและไม่สุขสบาย ร้อยละ 88.9 อาการที่พบมากที่สุดคือปวดหลัง ปวดเอว และเวียนศีรษะ ปัญหาด้านจิตใจของผู้สูงอายุพบว่าผู้สูงอายุมีความรู้สึกเหงาหรือว่าเหวเป็นบางครั้ง ร้อยละ 58.8 มีความวิตกและไม่สบายใจ ร้อยละ 43.3 เรื่องความเลื่อมถอยสมรรถนะผู้สูงอายุมีปัญหาการเคี้ยวอาหาร ร้อยละ 45.6 การมองเห็น ร้อยละ 43.3 และการได้ยิน ร้อยละ 16.1 ส่วนปัญหาด้านสังคมของผู้สูงอายุพบว่าเรื่องการศึกษาแสวงหาความรู้และข้อมูลข่าวสาร ผู้สูงอายุจบระดับประถมศึกษา ร้อยละ 81.1 ไม่ได้เรียนหนังสือ ร้อยละ 14.5 ไม่เคยเข้าประชุมและอบรมเรื่องใด ๆ ร้อยละ 64.4 เรื่องความมั่นคงของรายได้ ผู้สูงอายุไม่มีอาชีพ ร้อยละ 68.3 เรื่องบทบาทและความสัมพันธ์ในชุมชนของผู้สูงอายุไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มชมรมใด ๆ ร้อยละ 59.4

2. ความต้องการด้านสุขภาพและความต้องการด้านสังคมของผู้สูงอายุพบว่าความต้องการโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยพบว่าความต้องการด้านสุขภาพอยู่ในระดับปานกลาง เรื่องที่พบว่ามีความต้องการมากที่สุดคือ ความต้องการเรื่องสภาวะสุขภาพอนามัย ส่วนความต้องการด้านสังคมพบว่าอยู่ในระดับมาก เรื่องที่พบว่ามีความต้องการมากที่สุดคือ ความต้องการเรื่องบทบาทและความสัมพันธ์ในครอบครัว

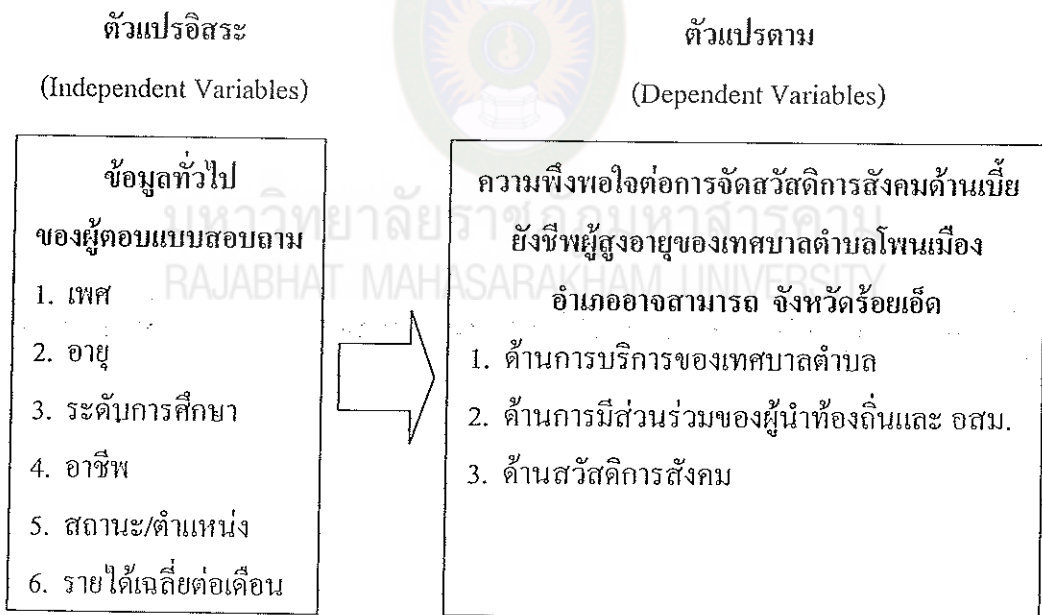
สุทิน อ่อนอุบล (2546 : 58) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการ บริการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในเขตชนบท จังหวัดชัยภูมิ วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับ ความต้องการบริการสวัสดิการสังคม และปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการบริการสวัสดิการ สังคมของผู้สูงอายุในเขตชนบทจังหวัดชัยภูมิ กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้สูงอายุทั้งเพศชายและหญิง ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาลของจังหวัดชัยภูมิ เก็บ รวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่า ระดับความต้องการบริการสวัสดิการ สังคมของผู้สูงอายุในเขตชนบทจังหวัดชัยภูมิทุกด้านอยู่ในระดับมาก และเมื่อแยกพิจารณา แต่ละด้านพบว่า ผู้สูงอายุมีความต้องการบริการสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัยอยู่ใน ระดับมากที่สุด รองลงมาคือการจัดที่อยู่อาศัย ด้านการส่งเสริมอาชีพและความมั่นคงของ รายได้ ตามลำดับ

ศิริวรรณ ศิริบุญ (2545 : 61) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การตอบสนองต่อปัญหาและความ ต้องการของผู้สูงอายุ : ศึกษากรณีตัวอย่างการจัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุมิ วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ และการตอบสนองของ ชุมชนต่อปัญหาและความต้องการนั้น โดยทำการวิจัยใน 4 พื้นที่ คือ กรุงเทพมหานคร ขอนแก่น เชียงใหม่ และสุพรรณบุรี การเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งเป็น 2 ระยะเวลา คือ ระยะเวลา ก่อนการจัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมและระยะหลังการจัดตั้งศูนย์บริการทางสังคม 11 เดือน ทำการ สัมภาษณ์ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ผู้นำชุมชน สมาชิกกลุ่มต่าง ๆ และครู แล้วจึงนำข้อมูลที่เก็บ รวบรวมทั้ง 2 ระยะเวลาวิเคราะห์ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาที่สำคัญของผู้สูงอายุคือปัญหา เศรษฐกิจ ปัญหาสุขภาพ ปัญหาทางด้านจิตใจ ปัญหาครอบครัว และปัญหาอื่น ๆ ที่สำคัญ พบว่า มีผู้สูงอายุเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงมีปัญหาเรื่องความเหงา ความว้าเหว่ นอกจากนี้ ต้องการให้ชุมชนช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและสุขภาพแล้ว สิ่งที่ผู้ปวยต้องการคือ การ พบปะสังสรรค์ หรือการมีองค์กรที่จะเปิด โอกาสให้ผู้สูงอายุได้เข้าร่วมกิจกรรม

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าผู้สูงอายุยังมีความ ต้องการทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม ดังนั้น บริการทางด้านสวัสดิการสังคมจึงเป็น สิ่งจำเป็น เป็นที่พึ่งอีกทางหนึ่งของผู้สูงอายุที่จะตอบสนองความต้องการแก่ผู้สูงอายุ ส่วน ระดับความต้องการของผู้สูงอายุจะมากน้อย ถูกกำหนด โดยความสามารถ วิถีชีวิตของผู้ที่ ต้องการเป็นหลัก ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาการพัฒนาการจัดสวัสดิการ สังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลตำบล โพนเมือง อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสาร งานวิจัย แนวคิดเรื่องนโยบายของรัฐต่อการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ สามารถพิจารณาได้จากวิทยุทัศน์ผู้สูงอายุไทย วิทยุทัศน์ระบบสวัสดิการและบริการผู้สูงอายุในอนาคต และปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ปี 2542 (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชนผู้ด้อยโอกาสคนพิการและผู้สูงอายุ, 2543 : 12) ประกอบกับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ที่กำหนดแผนยุทธศาสตร์ผู้สูงอายุแห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวัสดิการผู้สูงอายุปรากฏอยู่ใน 3 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเมื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ 2) ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ และ 3) ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุอย่างมีเป้าหมายและเป็นระบบ โดยนำมาประยุกต์กำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุประกอบด้วย 3 ด้าน คือ ด้านการบริการของเทศบาลตำบล ด้านการมีส่วนร่วมของผู้นำท้องถิ่นและอสม. และด้านสวัสดิการสังคม สรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย