

## บทที่ 1 บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญ

แนวโน้มของโลกในศตวรรษที่ 21 เป็นศตวรรษของผู้สูงอายุ โดยสถานการณ์ของประชากรผู้สูงอายุในอีก 50 ปีข้างหน้าจะเพิ่มเป็น 4 เท่าของปัจจุบันโครงสร้างประชากรของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยอัตราการเพิ่มของประชากรผู้สูงอายุที่เป็นไปอย่างรวดเร็วดังกล่าว จะมีผลกระทบอย่างรุนแรงในทุกระดับ ในทุกมิติทั้งมิติสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และจิตวิทยา ก่อให้เกิดปัญหาที่แตกต่างกันตามภูมิภาค โดยประเทศที่พัฒนาแล้วจะเกิดปัญหาการจ้างงาน ระบบสวัสดิการสังคม และภาคบริการสำหรับผู้สูงอายุ แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาจะประสบปัญหาเรื่องสาธารณสุขโรคขั้นพื้นฐาน บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข รวมทั้งปัญหาการระบาดของโรคต่างๆ ที่ทำให้โครงสร้างประชากรในบางภูมิภาคเหลือแต่ประชากรสูงอายุและเด็กทั้งนี้แต่ละประเทศ แต่ละภูมิภาคจะต้องเตรียมการและมีแผนการรองรับที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทและปัญหา เพื่อให้สังคมโลกในระยะต่อไปเป็นสิ่งคมสำหรับการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของทุกกลุ่มประชากร (A Society for All Ages) ความเจริญด้านข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีโดยเฉพาะวิวัฒนาการทางการแพทย์และบริการสาธารณสุข ทำให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพมากขึ้น ส่งผลให้อายุขัยโดยเฉลี่ยของประชากรโลกและประชากรไทยยืนยาวขึ้นกว่าเดิม ทำให้อัตราเพิ่มของประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปหรือผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นด้วย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยอยู่ในระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยประชากรผู้สูงอายุ (อายุ 60 หรือมากกว่า) มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 1.21 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2503 ไปเป็น 4.5 – 5.7 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2543 และจะเพิ่มเป็น 6.8 - 7.6 และ 11 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2563 ตามลำดับ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่กำลังนำประเทศไทยไปสู่สถานะประชากรผู้สูงอายุ (Population Aging) ส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งในด้านสุขภาพและสังคม ในขณะที่ระบบสวัสดิการของสังคมยังเปลี่ยนแปลงไม่ทันต่อสภาพความเป็นจริง บริการต่าง ๆ ยังไม่เพียงพอที่จะรองรับผู้สูงอายุที่ทวีจำนวนมากขึ้น ทั้งในด้านการดำรงชีวิต คุณภาพชีวิต การรักษาพยาบาล การเอื้ออำนวยให้ผู้สูงอายุได้ใช้ศักยภาพของตนเองให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม ดังที่องค์การสหประชาชาติสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีสุภาพร่างกายที่ดีและมีความมั่นคง (Active Aging) ประกอบด้วยประเด็นปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ 1) สุขภาพร่างกาย 2) ความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน และ 3) การมีปฏิสัมพันธ์กับครอบครัวและชุมชน

สำหรับประเทศไทย ความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสาขาการแพทย์ และสาธารณสุข ทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น ในขณะเดียวกันอัตราการเกิดลดลงจากนโยบายการวางแผนครอบครัว ทำให้ประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ปัจจุบันจำนวนผู้สูงอายุมีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 11 และคาดว่าในพ.ศ. 2576 จะมีผู้สูงอายุถึง 1 ใน 4 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ การเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม รูปแบบของครอบครัวมีขนาดเล็กลง มีครัวเรือนข้ามรุ่นซึ่งประกอบไปด้วยผู้สูงอายุและหลานมากขึ้น ส่งผลให้เกิดปัญหาแก่ทั้งตัวผู้สูงอายุในด้านร่างกาย จิตใจ การสนับสนุนทางการเงิน การขาดผู้ดูแล การได้รับข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาในภาพรวมคือ ปัญหาเศรษฐกิจ ได้แก่

ผลผลิตรวมของประเทศลดลง เนื่องจากแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยลง รายได้ของรัฐจากภาษีเงินได้ลดลง ส่งผลกระทบต่อการลงทุนการออมทั้งในระดับครัวเรือนและระดับประเทศ และยังเป็นภาระงบประมาณอันนำไปสู่ภาระทางการคลังเกี่ยวกับโครงสร้างการประกันสังคม และโครงสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปัญหาสังคมได้แก่ การถูกทอดทิ้งและครอบครัวรับภาระมากขึ้น ซึ่งมีผลต่อสถานะเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้งหมด 9 มาตรา เริ่มตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

เพื่อบริการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ซึ่งภารกิจทั้ง 6 ด้านดังกล่าวเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค สำหรับงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตเป็นงานที่ให้ความสำคัญกับการสังคมสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส อาชีพ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เป็ยยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เป็ยยังชีพคนพิการและการสงเคราะห์เป็ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ ซึ่งเป็นภารกิจที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งยังได้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลผู้สูงอายุใน “สถานสงเคราะห์คนชราจำนวน 13 แห่งและศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ” จำนวน 2 แห่ง รวมจำนวนทั้งหมด 15 แห่งให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ( 12 อบจ.) และกรุงเทพมหานคร (กทม.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 80 บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม โดยการสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี

ขึ้น และพึ่งตนเองได้ โดยครอบครัวและชุมชนเป็นแกนหลักในการดูแลผู้สูงอายุ โดยองค์กรภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันพัฒนารูปแบบการจัดบริการ ตลอดจนการสนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบบริการผู้สูงอายุ เพื่อผลักดันให้บรรลุถึงวิสัยทัศน์ ผู้สูงอายุเป็นหลักชัยของสังคมที่กำหนดในแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2545 - 2564

ในสังคมไทยการดูแลผู้สูงอายุเป็นความรับผิดชอบของครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในครอบครัวแบบขยาย เนื่องจากกลุ่มผู้สูงอายุเป็นกลุ่มบุคคลที่ต้องพึ่งพาผู้อื่น เมื่อประสบปัญหาสุขภาพทางร่างกาย ดังนั้นเมื่อผู้สูงอายุตกอยู่ในสภาพที่ต้องการผู้ดูแล สมาชิกของครอบครัวจึงต้องเข้ามามีบทบาท แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันโครงสร้างของครอบครัวได้เปลี่ยนไป มีขนาดครัวเรือนลดลง ทำให้ครอบครัวมีความอ่อนแอ จนไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ (ศศิพัฒน์ : 2548) และจากการติดตามประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร ส่วนใหญ่จะเป็นการช่วยเหลือเฉพาะหน้าและการจ่ายเบี้ยยังชีพเท่านั้น (ภุชงค์ เสนานุชและคณะ: 2552) สาเหตุสำคัญเนื่องจากยังขาดรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ

การถ่ายโอนภารกิจการดูแลผู้สูงอายุนับว่าเป็นการกระจายอำนาจอีกแนวทางหนึ่งซึ่งเปรียบได้ดังดาบสองคม หากว่าการกระจายอำนาจดังกล่าวไม่ได้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายสูงสุดที่ตั้งไว้ การสูญเสียเวลา งบประมาณ ความรู้สึก ความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงในระยะยาวเป็นการบั่นทอนพลังอำนาจของรัฐหากการกระจายอำนาจเป็นเพียงการกระจายอำนาจเพียงแต่รูปแบบ แต่ขาดเนื้อหาสาระที่พึงประสงค์ หรือการกระจายอำนาจแต่เพียงนำโครงสร้างใหม่ไปครอบโครงสร้างที่มีอยู่เดิม ก็อาจเป็นการลดทอนศักยภาพท้องถิ่นที่มีอยู่ดั้งเดิม ส่งผลทำให้ท้องถิ่นขาดความมั่นใจ ขาดศักยภาพในการพึ่งพาตนเองหันมาพึ่งพาอำนาจรัฐมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา “ปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวขยายในชนบท ศึกษารูปแบบและวิธีการการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุโดยครอบครัวขยายและชุมชน และกลไกการจัดสวัสดิการสังคมด้านผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมควรมีลักษณะเป็นอย่างไร ” ผู้วิจัยเห็นว่าหากจะพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพรองรับภารกิจที่มีอยู่มากมายในสภาวะสังคมโลกในปัจจุบัน ที่มีกระแสของการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมการเมืองและวัฒนธรรมภายใต้ภารกิจที่มีมากมายและอัตรากำลังที่อาจจะต้องปรับลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจที่ยังคงเดิมหรือหลากหลายมากขึ้นในอนาคตจำเป็นที่จะต้องศึกษาหาแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรและบุคลากรมีศักยภาพในการ โดยภาพรวมมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวขยายในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุโดยครอบครัวขยายและชุมชนในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อศึกษากลไกการจัดสวัสดิการสังคมด้านผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยเป็นแบบผสมผสาน ที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทั้งเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเอกสาร (Document Research) ที่มุ่งศึกษาถึงปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวขยายในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานครรูปแบบและวิธีการการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุโดยครอบครัวขยายและชุมชนและกลไกการจัดสวัสดิการสังคมด้านผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งขั้นตอนการวิจัยออกเป็นดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขั้นตอนที่ 2 นำข้อมูลจากขั้นตอนที่ 1 มาสร้างเครื่องมือสำหรับการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุโดยใช้แบบสอบถาม และขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ข้อมูล โดยข้อมูลจากเอกสาร จะใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ส่วนข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุจะประมวลผลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป และใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) จากนั้นในขั้นสุดท้ายจะพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการและเชิงนโยบายสำหรับบุคคล องค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย

สวัสดิการสังคม หมายถึง ด้านต่าง ๆ ที่ดำเนินการตามความจำเป็น อาทิ บริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพ นันทนาการ และกระบวนการยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วยลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ เช่น การพัฒนาการสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกันแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู เป็นต้น

ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป

ครอบครัวขยาย หมายถึง พ่อ แม่ ลูกและปู่ ย่า ตา ยาย อยู่ในครอบครัวเดียวกัน

ชุมชน หมายถึง กลุ่มประชากรเกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติและร่วมประเมินผล จนเกิดอุดมการณ์ร่วมกันว่าชุมชนเป็นของตน ทำงานเพื่อชุมชน และโดยชุมชน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)

เขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร หมายถึง ครอบครัวพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ นนทบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม

## ประโยชน์ที่ได้รับ

1. เข้าใจปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวขยายในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร
2. ได้รูปแบบและวิธีการการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุโดยครอบครัวขยายและชุมชน
3. พัฒนากลไกการจัดสวัสดิการสังคมด้านผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องและกลุ่มเป้าหมายที่สามารถใช้ประโยชน์จากงานวิจัยนี้ อาทิ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและพัฒนาคุณภาพของผู้สูงอายุ

## แผนการถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือผลการวิจัยสู่กลุ่มเป้าหมาย

1. นำผลที่ได้จากงานวิจัยนี้ เสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น
2. ผลิตเป็นบทความตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ วารสารทางด้านวิชาการ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ