

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคม

และสังคมสงเคราะห์ให้แก่ผู้สูงอายุ

นัฐพล ตั้งมงคลธรรม* สันฐาน ชยนนท์**

*รัฐศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

**วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

e-mail : *s61463825007@ssru.ac.th

**sunthan.ch@ssru.ac.th

บทคัดย่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยราชการที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ โดยมีกฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่และงบประมาณในการจัดให้บริการสาธารณะในด้านการจัดสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ตลอดจนภารกิจต่างๆ แต่ทว่าอำนาจหน้าที่และงบประมาณดังกล่าวมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยราชการส่วนกลางในการปฏิบัติหน้าที่ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความล้าละถ้อยสงสัยภารกิจที่ต้องดำเนินการนั้น อยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบหรือไม่ เพราะหากดำเนินการไปอาจจะถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเรียกเงินคืน ส่งผลให้การจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีอยู่เดิมต้องหยุดชะงัก ซึ่งกิจกรรมหรือโครงการด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทพอจะสามารถดำเนินการได้โดยไม่มีอุปสรรคในด้านการใช้งบประมาณ อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานที่ทับซ้อนกับหน่วยงานราชการส่วนกลางในการดำเนินการนั้น ได้แก่ การจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ การศึกษาดูงานหรือการทัศนศึกษาแหล่งธรรมชาติ การฝึกพัฒนาอาชีพ การช่วยเหลือผู้สูงอายุในเบื้องต้นจากการถูกละเลยกรรมพร้อมประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ตลอดจนกิจกรรมและโครงการต่างๆที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประสานขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้ไปในทิศทางที่ดีขึ้น

คำสำคัญ: บทบาท สวัสดิการสังคม สังคมสงเคราะห์ ผู้สูงอายุ

Role of Subdistrict Administration Organization In Providing Social Welfare and Social Welfare Services for the Elderly

NATTAPON TANGMONGKOLTHAM*, SUNTHAN CHAYANON**

* Master of Political Science, College of Innovation and Management,
Suan Sunandha Rajabhat University

** College of Innovation and Management, Suan Sunandha Rajabhat
University

e-mail : *s61463825007@ssru.ac.th

**sunthan.ch@ssru.ac.th

ABSTRACT

The local administrative organizations in Thailand are the government organizations established under the principle of decentralization. The authority and budgets of these organizations for delivering public services such as social welfare provision and geriatric social work, as well as various tasks are provided by the law. However, such authority and budgets are overlapping with the functions of the central administrative organizations, the practitioners therefore hesitate and doubt whether the mission to be performed is within the scope of their duties. This is because if the said mission is carried out, the Office of the Auditor General of Thailand may require a refund of the budget of such mission, resulting in an interruption of existing social welfare provision and geriatric social work. The activities or projects on social welfare and geriatric social work in which the local government organizations have sufficient roles to be able to perform without obstacles and difficulties in the use of budget and operational authority overlapping with the central administrative organizations are such as establishment of the elderly clubs, study trips or field trips in natural resources, career development training, initial support to prevent elder abuse along with the coordination with relevant authorities, old age allowance as well as activities and projects that the local administrative organizations can coordinate with and gain support from the government agencies for improving the quality of life of the elderly.

Keywords : Roles, Social welfare, social work, Elderly

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีจำนวน 7,852 แห่ง ความเป็นอิสระในการบริหารพัฒนาท้องถิ่น โดยหน่วยราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจและหน้าที่ในระดับหนึ่งตลอดจนภารกิจต่างๆให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎหมายใดๆของประเทศหรือขัดต่อความสงบสุขเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งกิจกรรมที่ดำเนินการส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค ด้านสภาพแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี ผู้พิการและผู้สูงอายุในท้องถิ่น ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่างๆในท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงนับได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญเนื่องจากเป็นหน่วยงานระดับปฐมนิเทศที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นในการรับเรื่องราวร้องเรียน ร้องทุกข์ตลอดจนมีความเข้าใจในมิติของสภาพปัญหาต่างๆ พร้อมทั้งดำเนินการแก้ไขได้อย่างทันที่

โดยตัวบทกฎหมายกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจกรรมหรือจัดให้บริการสาธารณะในการพัฒนาชุมชน รวมถึงการจัดสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ตลอดจนภารกิจต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ตลอดจนแผนผู้สูงอายุ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

ซึ่งกฎหมายและแผนดังกล่าวแม้ว่าโดยรวมได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่และงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ แต่ทว่าอำนาจหน้าที่และงบประมาณดังกล่าวมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยราชการส่วนกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกิดความลังเลตั้งข้อสงสัยว่าภารกิจที่ต้องดำเนินการนั้น อยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นในส่วนกลาง เพราะหากดำเนินการไปแล้วอาจจะถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเรียกเงินคืน เนื่องจากมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ จึงส่งผลให้การจัดทำด้านการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ผู้สูงอายุ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมต้องหยุดชะงักลง ผู้สูงอายุจึงไม่ได้รับการดูแลจากหน่วยงานราชการเท่าที่ควร (สารคดีคดี, 2559)

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงควรให้มีการอบรมให้ความรู้แก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านระเบียบข้อบังคับอำนาจหน้าที่และงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ได้ถูกต้อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทราบขอบข่ายความรับผิดชอบในการดำเนินงานในฐานะหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทันต่อสถานการณ์ในยุคปัจจุบัน (สำนักงานวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน [สพข.], 2554)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยราชการที่มีความใกล้ชิดประชาชนได้มีการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาเป็นหลักปฏิบัติมี 5 แนวทางดังนี้ 1) หลักการสากลขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ เช่น ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือสามารถรับรายได้อื่นๆ 2) ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย เช่น ผู้สูงอายุควรได้มีบทบาท และส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชนและสังคมในการรวมกลุ่มแลกเปลี่ยนความรู้และความเข้าใจอันดีระหว่างผู้สูงอายุด้วยกันและบุคคลทุกวัย 3) แผนนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย เช่น นโยบายด้านสุขอนามัย 4) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เช่น การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม 5) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) เช่น มาตรการสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ (สุดา ศิลากุล, 2548: 36) และการดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาเป็นหลักปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 6 มาตรฐาน ดังนี้ 1) มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล เช่น บริการตรวจสุขภาพที่บ้าน 2) มาตรฐานด้านรายได้

เช่น จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 3) มาตรฐานด้านที่พักอาศัย เช่น การจัดที่พักอาศัย และเครื่องนุ่งห่มตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง 4) มาตรฐานด้านนันทนาการ เช่น การทัศนศึกษาดูงาน 5) มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง เช่น ส่งเสริมค่านิยมในการอยู่ร่วมกันกับผู้สูงอายุ 6) มาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน จัดตั้งและพัฒนาบริการด้านสังคมในชุมชนที่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุมากที่สุด เช่น จัดให้มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุในชุมชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548)

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีโครงการและกิจกรรมในการอำนวยความสะดวกในเรื่องสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ก็ยังเพียงพอและทั่วถึงกับจำนวนประชากรผู้สูงอายุ จึงสมควรที่รัฐบาลต้องให้การสนับสนุนด้านงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดูแลผู้สูงอายุ ให้ผู้สูงวัยมีคุณภาพชีวิตในบั้นปลายอย่างมีคุณค่าไม่เป็นภาระแก่ครอบครัวและลูกหลานเป็นบุคคลที่มีศักยภาพพร้อมพัฒนาขับเคลื่อนสังคมและชุมชนต่อไป

ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

ทฤษฎีบทบาท เป็นทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ซึ่งกล่าวถึงพฤติกรรมการแสดงออกของบุคคลรอบครัว กลุ่มหรือชุมชนภายในบริบทของสังคมและวัฒนธรรม บทบาทเป็นแนวคิดด้านสังคมวิทยาจิตวิทยาและมานุษยวิทยา สำหรับนำมาใช้ในการวิเคราะห์บุคคล ครอบครัว กลุ่มหรือชุมชนเนื่องจากมนุษย์ในสังคมมีการปฏิสัมพันธ์ การกำหนดบทบาทจึงเปรียบเสมือนการจัดระเบียบของบุคคล สังคมที่จะปฏิบัติต่อกัน ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของบทบาทไว้ต่าง ๆ ดังนี้

เลวิงสัน (Levingson. 1964: 18 ;อ้างถึงในประเสริฐ ปอนถิ่น. 2551: 34) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการดังนี้

1. บทบาท หมายถึงปทัสถาน ความคาดหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะในการทำงานเดียวกันซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปที่การบ่งชี้ถึงหน้าที่อันควรกระทำ
2. บทบาท หมายถึงความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น
3. บทบาท หมายถึงการกระทำของบุคคลแต่ละคนที่สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคมหรือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือแนวทางที่บุคคลพึงกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น

ลินตัน (Linton. 1945 : 22 ;อ้างถึงใน ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร. 2545 : 115) กล่าวว่า สถานภาพ หรือตำแหน่งเป็นตัวกำหนดบทบาทให้แก่บุคคล สถานภาพเป็นนามธรรม หมายถึงฐานะหรือตำแหน่งดั่งนั้นเมื่อกำหนดตำแหน่งใดขึ้นก็จำเป็นต้องมีบทบาทหรือภาระหน้าที่กำกับตำแหน่งนั้นเสมอเปรียบเสมือนเป็นเหรียญอันเดียวที่มีสองหน้าคือ มีสถานภาพอยู่หน้าหนึ่งกำกับตำแหน่งนั้นเสมอและเปรียบเสมือนเป็นเหรียญอันเดียวที่มีสองหน้า คือมีสถานภาพอยู่หน้าหนึ่งและบทบาทอีกหน้าหนึ่ง

จุฑามาศ ศรีสิริพรพันธ์(2548 : 27) ได้อธิบายว่าบทบาท คือหน้าที่ (Function) หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหวัง (Expected Behavior) ของบุคคลในแต่ละคนในกลุ่มหรือสังคมหนึ่งหน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าวโดยปกติเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือสังคมหรือวัฒนธรรมของกลุ่มสังคมนั้นกำหนดขึ้น ดังนั้นบทบาทจึงเป็นแบบแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะที่พึงมีต่อบุคคลอื่นในสถานะอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกันนอกจากนี้นักวิชาการต่าง ๆ ยังได้สรุปประเภทของบทบาทไว้หลายแนวดังนี้

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประเภทของบทบาทสามารถแบ่งออกได้ 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ (จำนง อติวัฒนสิทธิ์ และคณะ. 2532 : 45)

1. บทบาทในอุดมคติ (Ideal Role) ได้แก่ บทบาทที่กำหนดไว้เป็นกฎหมายหรือตามคาดหวังของบุคคลทั่วไปในสังคมเป็นแบบฉบับที่สมบูรณ์ซึ่งผู้ที่มีสถานภาพหนึ่ง ๆ ควรกระทำแต่อาจไม่มีใครทำตามนั้น

2. บทบาทตามที่บุคคลเข้าใจหรือรับรู้ (Perceived Role) เป็นบทบาทที่ขึ้นอยู่กับบุคคลนั้นจะคาดคิดด้วยตัวเองว่าควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้ย่อมเกี่ยวข้องกับทัศนคติ ค่านิยมหรือบุคลิกภาพและประสบการณ์ของแต่ละคน

3. บทบาทที่แสดงออกจริง (Actual/Enacted Role) ได้แก่ การกระทำที่บุคคลปฏิบัติจริงซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์เฉพาะหน้าในขณะนั้นด้วย สถานการณ์ต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาทหนึ่ง ๆ อาจเป็นสภาพแวดล้อมธรรมชาติและสภาพแวดล้อมทางสังคม

4. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (Expected Role) ความคาดหวังในบทบาท มิได้กล่าวเฉพาะการกระทำอย่างเดียว แต่จะรวมไปถึงแรงจูงใจ ความเชื่อ ความรู้สึกและค่านิยมอีกด้วย ซึ่งการที่บุคคลจะรับรู้ตนเองว่าควรแสดงบทบาทอย่างไรนั้น บุคคลก็รับรู้มาจากความหวังที่สมาชิกอื่นมีต่อเขา เช่น ผู้ที่จะครอบครองสถานภาพของผู้นำ เขาจะต้องเรียนรู้สมาชิกกลุ่มที่เขาเป็นผู้นำนั้นว่ามีความคาดหวังในบทบาทของผู้นำอย่างไร ถ้าบทบาทที่แสดงออกมาสอดคล้องกับความคาดหวังของคนส่วนใหญ่ เขาก็จะได้รับความนิยมนิยมชมชอบ แต่ถ้าขัดกับความคาดหวังของคนส่วนใหญ่เขาก็ไม่ได้รับการสนับสนุนอีก

จากความหมายของบทบาทข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า บทบาท คือ การกระทำหรือพฤติกรรมตามตำแหน่งหรือสถานภาพ ซึ่งเป็นไปตามความคาดหวังของสังคมหรือตามลักษณะของการรับรู้บทบาทเป็นผลของการแสดงออกตามสิทธิและหน้าที่

แนวคิดทฤษฎีสวัสดิการสังคม

ความหมายสวัสดิการสังคม

คำว่า “สวัสดิการ” (welfare) มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า ความต้องการที่จำเป็นของมนุษย์ ทั้งในเรื่อง ของอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย รายได้ สุขอนามัย ซึ่งองค์การสหประชาชาติให้ความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” คือ ระบบการจัดการเกี่ยวกับบริการทางสังคมต่างๆ ของสถาบันทางสังคมที่กำเนิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคลและกลุ่มให้บรรลุถึงซึ่งความพอใจในมาตรฐานของชีวิตและสุขอนามัยและความพอใจในความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่จะพัฒนาเขาเหล่านั้นให้มีความสามารถอย่างเต็มที่และส่งเสริมให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สอดคล้องกับความต้องการของครอบครัวและชุมชน (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548: 15-16)

นอกจากนี้นักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้ความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” ไว้แตกต่างกันตามแนวคิด ดังนี้

1) การใช้คุณภาพชีวิตที่ดี หรือการกินดีอยู่ดี มุ่งช่วยเหลือประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งในยามปกติและในยามที่ประสบปัญหา

2) การใช้เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นวัตถุประสงค์ โดยมีความคิดว่า งานสวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การพัฒนาสังคมโดยรวม ซึ่งรวมหมายถึงการกำหนดนโยบายโดยรัฐเพื่อเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

3) การใช้เกณฑ์ความหมายเฉพาะเจาะจงในรูปของโครงการหรือกิจกรรมหรือบริการ ที่จัดตั้งโดยหน่วยงานทั้งของรัฐบาลและอาสาสมัคร เพื่อป้องกันและจัดปัญหาสังคม หรือปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล กลุ่ม และชุมชน

4) การใช้เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นสถาบันทางสังคม ในทุกสังคมจะประกอบด้วยสถาบันทางสังคมอย่างน้อย 5 สถาบันหลัก ได้แก่ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันการเมือง สถาบันเศรษฐกิจ โดยสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันที่หก ที่มีความสัมพันธ์กับสถาบันหลักทั้ง 5 สถาบัน เป็นการให้ความช่วยเหลือโดยจัดสรรในรูปแบบของสิ่งของและบริการไปสู่บุคคล หรือกลุ่มต่างๆโดยผ่านสถาบันทางสังคม

5) การใช้เกณฑ์สวัสดิการสังคมเป็นสิทธิและความเท่าเทียมของทุกคนในสังคม ในความหมายในการอยู่ดีกินดี ของทุกคนไม่ใช่เฉพาะผู้ยากไร้เท่านั้น ทุกคนต้องได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิที่ทุกคนจะต้องได้รับและเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องบริการต่างๆ ไว้ให้

องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคม

องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคม มี 2 ลักษณะ คือ

1) องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้างๆ ได้แก่ การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ ความมั่นคงทางสังคม บริการทางสังคม และนันทนาการ

2) องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะแคบๆ แบ่งตามพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ บริการประกันสังคม บริการสงเคราะห์ประชาชน บริการประชาสงเคราะห์ บริการสาธารณูปการ บริการสังคม

คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติได้กำหนดกรอบการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทย ใน 4 เรื่องหลัก ได้แก่

(1) การบริการทางสังคม (social service) ได้แก่ การประกันสุขภาพ การจ่ายเบี้ยยังชีพ

(2) การประกันสังคม (social insurance) ได้แก่ การให้บริการในลักษณะที่ผู้รับบริการมีส่วนร่วม เช่น การซื้อประกัน หรือการสมทบเงินเข้ากองทุน

(3) การช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) ได้แก่ การให้บริการในลักษณะตรวจสอบว่าเดือดร้อนจริง จึงให้การช่วยเหลือ

(4) การส่งเสริมสนับสนุนทางสังคม (social promotion) ได้แก่ การให้บริการลักษณะส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม (พิมพ์ชนก ไพโรพินาศ, 2551: 15)

แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

ศาสตราจารย์ นายแพทย์ สุทธิชัย จิตตะพันธ์กุล (2551) ได้เสนอว่า ผู้สูงอายุที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีควรต้องมีหลักประกันทางสังคม ที่จะเป็นหลักประกันการดำเนินชีวิต และต้องมีการเสริมสร้างและพัฒนาระบบบริการ ตลอดจนเตรียมความพร้อมประชากรของประเทศก่อนเข้าสู่ผู้สูงอายุไว้ ประกอบด้วยหลักประกันทางสังคม 5 ประการ คือ

1) หลักประกันด้านสุขภาพ ต้องมีการป้องกันดูแลรักษา และฟื้นฟู ที่เป็นระบบและสามารถเข้าถึงได้

2) หลักประกันรายได้ มีระบบการออมที่ส่งเสริมสนับสนุนการสร้างหลักประกันว่า เมื่อถึงความชราแล้วยังมีรายได้ที่สามารถดูแลตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

3) หลักประกันด้านครอบครัวและผู้ดูแล เมื่ออายุมากขึ้นจะต้องได้รับการดูแลอย่างเหมาะสมจากครอบครัว มีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการใช้ชีวิต มีผู้ดูแลที่มีความรู้ความเข้าใจในแต่ละช่วงของผู้สูงอายุ

4) หลักประกันด้านที่อยู่อาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวก มีที่พักอาศัยเป็นหลักแหล่ง มีการปรับหรือได้รับบริการที่สามารถช่วยให้ผู้สูงอายุเข้าถึงแหล่งบริการ การใช้ชีวิตภายในและภายนอกบ้านที่ปลอดภัย

5) หลักประกันด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการเรียนรู้ มีช่องทางที่เหมาะสมต่อการรับรู้ เรียนรู้อย่างต่อเนื่องทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันตนเองจากการถูกละเมิด แสวงหาผลประโยชน์ ภัยพิบัติ การแพร่ของโรค

การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจึงเป็นการสร้างหลักประกันทางสังคมว่าผู้สูงอายุจะได้รับการจัดบริการที่นำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ท้องถิ่น ประชาสังคมและครอบครัวเป็นกลไกในการดำเนินงาน ซึ่งจะต้องมีการกำหนดเป็นนโยบาย ทั้งที่เป็นทางการ คือมีกฎหมายรองรับ และไม่เป็นทางการที่ดำเนินการของภาคประชาชน มีแนวทางและวิธีการในการจัดบริการ

การสังคมสงเคราะห์

ความหมายของการสังคมสงเคราะห์

การสังคมสงเคราะห์เป็นวิชาการและวิชาชีพที่เป็นทั้งศาสตร์และศิลปะ โดยมีปรัชญาพื้นฐานเป็นแนวคิดในลักษณะการกุศล (Charity) เป็นการอุทิศตนช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อนตามคำสอนของศาสนา ต่อมาได้มีผู้ได้ให้คำจำกัดความของการสังคมสงเคราะห์ไว้ต่างกัันดังนี้ (นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์, 2540: 3)

Arthur E. Fink ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า การสังคมสงเคราะห์เป็นทั้งศาสตร์และศิลปะของการจัดหาบริการเพื่อช่วยส่งเสริมความสามารถภายในส่วนบุคคลและหน้าที่ทางสังคม (Social Functioning) ของบุคคล ซึ่งใช้กับบุคคลแต่ละคนหรือเป็นกลุ่มก็ได้ คำว่าศิลปะ (Art) หมายถึง ความเหมาะสมกลมกลืน เข้ากันได้ ส่วนศาสตร์ (Science) หมายถึง รู้หรือความรู้

Herbert H. Stroup ให้คำจำกัดความสังคมสงเคราะห์ไว้ว่า การสังคมสงเคราะห์คือศิลปะการนำเอาทรัพยากร ตลอดจนความคิดมาพิจารณาใช้เพื่อช่วยบรรเทาความต้องการของบุคคล กลุ่ม และชุมชนโดยใช้วิธีการตามหลักวิทยาศาสตร์เพื่อที่จะช่วยให้บุคคลช่วยตัวเองได้”

ส่วนในประเทศไทยนั้น ศาสตราจารย์ นวลนาฏ อมาตกุล ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า การสังคมสงเคราะห์ หมายถึง วิชาชีพหนึ่ง วิชาชีพสังคมสงเคราะห์ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อให้มนุษย์มีชีวิตและความเป็นอยู่อย่างสมศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และช่วยสังคมให้มีลักษณะเอื้ออำนวยให้มนุษย์เจริญงอกงามสามารถเป็นพลังทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (วิบูลย์ กลิ่นสุคนธ์, 2540: 20)

รองศาสตราจารย์ นันทนีย์ ไชยสุต อดีตคณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า การสังคมสงเคราะห์ หมายถึง การจัดให้มีมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นรายบุคคล เป็นกลุ่ม หรือทั้งชุมชน โดยใช้หลักทฤษฎีของการสังคมสงเคราะห์เป็นแนวปฏิบัติ ผู้ที่ปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ หรือที่เรียกว่า นักสังคมสงเคราะห์จะต้องปฏิบัติงานนี้โดยใช้หลักวิชาชีพ หรือนัยหนึ่งก็คือใช้หลักการวิชาการและกระบวนการของการสังคมสงเคราะห์ ไม่ใช่เพียงแต่หยิบยื่นสิ่งที่มีปัญหาต้องการก็เป็นอันใช้ได้ นับว่าได้ให้บริการสังคมสงเคราะห์แล้ว

จากคำจำกัดความต่างๆ ดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การสังคมสงเคราะห์เป็นการช่วยเหลือผู้ประสบความทุกข์ยาก เดือดร้อน ซึ่งเขาไม่สามารถช่วยตนเองได้ ให้มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาของเขาต่อไป ทั้งโดยการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้บรรเทาความต้องการและปัญหาทั้งของบุคคลกลุ่มชน และชุมชน โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์จุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ ช่วยเขาเพื่อให้เขาช่วยตนเองได้

หลักการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์โดยทั่วไป (General Principle of Social Work Practice)

การปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์โดยทั่วไปมีปรัชญาที่ว่า “ช่วยเขาเพื่อให้เขาช่วยตนเองได้” หมายความว่า การที่นักสังคมสงเคราะห์จะช่วยผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อน และมาขอรับการสงเคราะห์นั้น ก็เพื่อต้องการให้เขาสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ซึ่งนักสังคมสงเคราะห์จะต้องทำงานร่วมกับเขา ไม่ใช่กระทำให้เขาฝ่ายเดียว ดังนั้นการตัดสินใจใดๆ ในการเลือกทางแก้ปัญหาของเขานั้น ย่อมเป็นอำนาจของผู้มารับการสงเคราะห์เป็นสำคัญ จึงจะทำให้การปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ (นงลักษณ์ เทวกุล ณ อยู่ธยา, มปป.: 9)

ทฤษฎีการสูงอายุ

เนื้อหาผู้เชี่ยวชาญในศาสตร์ทางชีวภาพ จิตวิทยา และสังคมศาสตร์ ได้พยายามสรุปสาเหตุของความชราไว้ 2 ประการ คือ 1) พันธุกรรม (Genetic Etiology) 2) สิ่งแวดล้อม (Environment Etiology) ซึ่งพิจารณาจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของสิ่งมีชีวิต และพยายามศึกษามนุษย์ให้ครอบคลุมแบบองค์รวมนั่นเอง นักทฤษฎีทั้ง 3 สาขาต่างยอมรับว่าความรู้จากศาสตร์สาขาหนึ่งยังไม่สามารถอธิบายกระบวนการแก่

ชราได้อย่างสมบูรณ์ จึงเสนอแนวคิดเพื่อนำมาใช้อธิบายกระบวนการชราของมนุษย์ให้ชัดเจนที่สุด ประกอบด้วยทฤษฎี 3 กลุ่ม ได้แก่

1) ทฤษฎีทางชีววิทยา (Biological Theory) อธิบายความชราโดยพิจารณาจากประสิทธิภาพการทำงานของร่างกายที่ลดลง

2) ทฤษฎีทางจิตวิทยา (Psychological Theory) เชื่อว่า การเปลี่ยนแปลงบุคลิกภาพ และพฤติกรรมของผู้สูงอายุนั้นเป็นการปรับตัวเกี่ยวกับความนึกคิด ความรู้ ความเข้าใจ แรงจูงใจ การเปลี่ยนแปลงไปของอวัยวะรับสัมผัสทั้งหลาย ตลอดจนสังคมที่ผู้สูงอายุนั้นอาศัยอยู่ ได้แก่ ทฤษฎีบุคลิกภาพ(Personality Theory) กล่าวว่า ผู้สูงอายุมักมีความสุขหรือ ความทุกข์นั้นขึ้นอยู่กับภูมิหลังและการพัฒนาจิตใจของบุคคลนั้น ถ้าพัฒนามาด้วยความมั่นคงอบอุ่นถ้อยทีถ้อยอาศัย เห็นใจผู้อื่น ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ดีก็มักจะเป็นผู้สูงอายุที่มีความสุขอยู่ร่วมกับบุตรหลานได้อย่างมีความสุข แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าชีวิตที่ผ่านมาไม่สามารถทำงานร่วมมือกับใครได้ จิตใจคับแคบ ไม่รู้จักช่วยเหลือ เห็นใจผู้อื่น ผู้สูงอายุนั้นจะประสบปัญหาในบั้นปลายของชีวิต

3) ทฤษฎีทางสังคมวิทยา (Sociological Theory) เป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงแนวโน้ม บทบาทสัมพันธภาพ และการปรับตัวในสังคมของผู้สูงอายุ ซึ่งพยายามวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ผู้สูงอายุต้องมีการเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคมไป และพยายามที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุมีการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข จากทฤษฎีทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าว นำไปจัดเป็นประเภทของความสูงอายุได้หลายประการ เช่น สูงอายุตามวัย (chronological aging) เป็นความสูงอายุตามปีปฏิทินโดยการนับจากปีที่เกิดเป็นต้นไป และบอกได้ทันทีว่าใครมีอายุน้อยเพียงใด สูงอายุตามสภาพร่างกาย (biological aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงทางร่างกายและกระบวนการหน้าที่ ปรากฏขณะที่มีอายุเพิ่มมากขึ้น สูงอายุตามสภาพจิตใจ (psychological aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่ของการรับรู้แนวคิด ความจำ การเรียนรู้ เขavnปัญญา และลักษณะของบุคลิกภาพที่ปรากฏในระยะต่างๆ ของแต่ละคนที่มีอายุมากขึ้น และสุดท้ายสูงอายุตามสภาพสังคม (sociological aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ สถานภาพของบุคคลในระบบสังคม เช่น ครอบครัว หน่วยงานของราชการ และอื่นๆ เป็นต้น

ดังนั้นสรุปได้ว่าการเป็นผู้สูงอายุนั้น ใช้มาตรฐานสากลในการนับอายุปฏิทินเป็นเกณฑ์ คือ ตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ในแต่ละประเทศจะกำหนดเกณฑ์อายุที่ต่างกันไปขึ้นอยู่กับระบบสวัสดิการที่จัดให้ โดยการเป็นผู้สูงอายุสามารถบ่งบอกได้จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพร่างกาย การรับรู้ เรียนรู้ความจำ ตลอดจนบุคลิกลักษณะของแต่ละคนที่มีอายุมากขึ้น มีการปรับบทบาท หน้าที่ และสภาพทางสังคม ให้สอดคล้องกับความคาดหวังของแต่ละสังคม (ปิยาภรณ์ ศิริภานุมาศ,2546)

บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 7,852 แห่ง มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนายั่งยืน โดยข้อกำหนดดังกล่าวได้ครอบคลุมในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกช่วงวัย ซึ่งหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(รายได้ที่จัดเก็บเอง, รายได้ที่รัฐเก็บให้, รายได้ที่รัฐแบ่งให้ และเงินอุดหนุน) และกฎหมายอื่นๆเช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติสภาพาบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ โดยในการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ให้แก่ผู้สูงวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้ยึดหลักการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงวัย 5 แนวทางได้แก่ 1) หลักการสากลขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ 2) ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย 3) แผนนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย 4) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ 5) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (สุดา ศิลากุล,2548: 36) และหลักมาตรฐาน

การดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ผู้สูงอายุ 6 มาตรฐาน ได้แก่ 1) มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล 2) มาตรฐานด้านรายได้ 3) มาตรฐานด้านที่พักอาศัย 4) มาตรฐานด้านนันทนาการ 5) มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง 6) มาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. 2548: 29-32) จัดตั้งและพัฒนาบริการด้านสังคมในชุมชนที่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุมากที่สุด ทว่าอำนาจหน้าที่และงบประมาณดังกล่าวกลับมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยราชการส่วนกลาง หากดำเนินการไปแล้วมีสิทธิถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเรียกเงินคืน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความลังเลไม่กล้าที่จะดำเนินการ ทำให้การจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ผู้สูงอายุต้องหยุดชะงัก ผู้สูงอายุไม่ได้รับการหรือการดูแลจากกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จัดขึ้น(สาร สหิศักดิ์, 2559: 130) เพื่อให้การจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุมีความคล่องตัวถูกต้องตามระเบียบจึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการอบรมให้ความรู้หรือส่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเข้ารับการอบรม เพื่อให้ได้ทราบขอบข่ายความรับผิดชอบในการดำเนินงานที่จัดขึ้น ควรมีการแก้กฎระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นการช่วยเหลือผู้สูงอายุให้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตไปในทางที่ดีขึ้น เพื่อให้ผู้สูงอายุเกิดความรู้สึกว่าตัวเองมีคุณค่าและไม่ได้เป็นภาระแก่ลูกหลานและคนสังคมต่อไป โดยเห็นควรแก้ไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือหลักปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และภารกิจของราชการบรรลุปเป้าหมายทันต่อสถานการณ์ลดการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ โดยประชาชนต้องได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2548). **มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ**. กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
- การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์,กระทรวง. (2548). **ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : เทพเพ็ญวานิสัย.
- นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์. (2555). **ทฤษฎีและการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นงลักษณ์ เทวกุล ณ อยุธยา. **คู่มือเตรียมสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการตำแหน่งนักสังคมสงเคราะห์**. ม.ป.ป.
- ปิยาภรณ์ ศิริพานุมาศ. (2546). **ปัญหาและแนวทางพัฒนาชมรมผู้สูงอายุในการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ**. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- พิมพ์ชนก ไพรพินาศ. (2551). **แนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในจังหวัดขอนแก่น**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน [สพช.], สำนักงาน. (2554). **การดูแลผู้สูงอายุแบบบูรณาการในชุมชน**. สถาบันพัฒนาสุขภาพอาเซียน. นครปฐม : มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วิบูลย์ กลิ่นสุคนธ์. (2540). **งานสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการผู้ป่วยติดเตียงและสารเสพติด**. ต่อด้านยาเสพติด, ปีที่ 13 ,(ฉบับที่ 2), หน้า 20
- สุดา ศิลากุล. (2548). **การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลในจังหวัดนนทบุรี**. สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สาร สิทธิศักดิ์. (2559). ความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น. นิตยสารมหานิติศาสตร์ สาขานิติศาสตร์. นนทบุรี :
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช