

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

ตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการสงเคราะห์ และส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ กล่าวคือ

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรา 50 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ”

มาตรา 53 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการที่ระบุไว้ในมาตรา 50”

มาตรา 56 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการที่ระบุไว้ในมาตรา 53”

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 67 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ”

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 “ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส”

มาตรา 17 “ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส”

ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด เพื่อให้คุณภาพและประสิทธิภาพการจัดสวัสดิการและการให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุ เป็นมาตรฐานเดียวกัน

1.2 ขอบเขตของมาตรฐาน

1.2.1 เป็นการจัดทำมาตรฐานการจัดบริการด้านการสงเคราะห์ผู้สูงอายุสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดบริการด้านการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ

1.2.2 เป็นการจัดทำมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กรอบตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานตามความจำเป็นที่ผู้สูงอายุพึงได้รับ แต่มิได้จำกัดหรือห้ามมิให้จัดบริการสงเคราะห์ ผู้สูงอายุที่พัฒนาขึ้นตามตัวชี้วัดขั้นพัฒนาหรือมากกว่า

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่การจัดบริการด้านการสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

1.3.2 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกรอบมาตรฐานตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน และตัวชี้วัดขั้นพัฒนาในการจัดบริการด้านการสงเคราะห์ผู้สูงอายุตามหลักวิชาการอย่างเหมาะสม

1.3.3 เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติหรือเป็นคู่มือสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนงาน/ กิจกรรมด้านการสงเคราะห์ผู้สูงอายุให้ได้มาตรฐานตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

1.4 คำนิยาม

ผู้สูงอายุ¹ หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย

¹ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 2547, พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546, หน้า 45

ผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้² หมายถึงผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ โดยพิจารณาจาก

- เป็นผู้ที่มิอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป
- ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ
- หรือถูกทอดทิ้ง
- หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู และไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้

ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน (Primary Indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจที่ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ เพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการหรือสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ

ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา (Performance Indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจที่มีการพัฒนายกระดับ การให้บริการหรือสวัสดิการสูงขึ้นหรือก้าวหน้ามากกว่ามาตรฐานตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะกระทำ หรือเลือกทำตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล หมายถึง เกณฑ์การจัดการบริการและการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านสุขภาพ อนามัยและการรักษาพยาบาล

มาตรฐานด้านรายได้ หมายถึง เกณฑ์การจัดการบริการและการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านรายได้ ค่าครองชีพรวม ไปถึงการส่งเสริมด้านอาชีพ

มาตรฐานด้านที่พักอาศัย หมายถึง เกณฑ์การจัดการบริการและการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านบริการที่พักอาศัยและเครื่องนุ่งห่ม

มาตรฐานด้านนันทนาการ หมายถึง เกณฑ์การจัดการบริการและการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านกิจกรรมนันทนาการเพื่อสร้างความผ่อนคลายทั้งร่างกายและจิตใจ

มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง หมายถึง เกณฑ์การจัดการบริการและการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบริการทางสังคมที่เกี่ยวกับศูนย์บริการสังคม การอำนวยความสะดวก และความปลอดภัย ตลอดจนการคุ้มครองผู้สูงอายุด้านกฎหมาย สิทธิและสวัสดิการเพื่อให้ผู้สูงอายุอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีและคุณค่า

² การพึ่งตนเองไม่ได้ ใช้เกณฑ์จากการจ่ายเบี้ยยังชีพ แก่ผู้ที่ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ แต่ถูกทอดทิ้งและขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู จากเอกสารคู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตเล่ม 1 จัดทำโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า 59.

มาตรฐานการสร้างบริการทางสังคม และเครือข่ายการเกื้อหนุน หมายถึง เกณฑ์การจัดบริการและการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ การสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุ และการจัดให้มีศูนย์บริการชุมชนนอกประสงค์แก่ผู้สูงอายุ

ทะเบียนประวัติผู้สูงอายุ หมายถึง เพิ่มทะเบียนประวัติเบื้องต้นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งข้อมูลควรประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปของผู้สูงอายุ เช่น เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ที่อยู่อาศัย ผู้อุปการะ สุขภาพอนามัย ประวัติอื่นๆ โรคประจำตัว ฯลฯ ที่เห็นว่าสำคัญ (ดูตัวอย่างแบบสำรวจตามภาคผนวก ก)

สำหรับกรณีการจัดทำประวัติหรือทะเบียนผู้สูงอายุซึ่งเข้ารับบริการในสถานสงเคราะห์คนชรา หรือศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุในชุมชน ซึ่งเป็นภารกิจถ่ายโอนนั้น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเพิ่มประวัติตามแบบ ซึ่งได้กำหนดไว้ในคู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต เล่ม 1 (ดูภาคผนวก ง)

1.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรฐานเล่มนี้ได้จัดทำขึ้นภายใต้กรอบระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 1.5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- 1.5.2 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546
- 1.5.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 1.5.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- 1.5.5 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- 1.5.6 กฎกระทรวง กำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548
- 1.5.7 ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545
- 1.5.8 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548