



บทความวิชาการ

การพัฒนากฎหมายสำหรับระบบบริหาร เพื่อการบริบาลผู้สูงอายุ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Ameliorations of laws for
the administrative system
for elderly care of the elderly
in local government organizations

อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรุงเทพฯ ประเทศไทย

Adisak Noisuwan

Office of the Permanent Secretary for Interior, Bangkok, Thailand

E-mail: Urbanpolitic@hotmail.com

วันที่รับบทความ : 14 มิถุนายน 2566

วันที่แก้ไขบทความ : 4 กรกฎาคม 2566

วันที่ตอบรับบทความ : 4 กรกฎาคม 2566

บทคัดย่อ

ผลจากการประเทศไทยเป็นสังคมแห่งผู้สูงอายุ (Ageing society) รัฐจึงจำเป็นต้องเตรียมการเพื่อดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านมาไม่สามารถตอบสนองต่อการดูแลผู้สูงอายุได้เท่าที่ควรแม้มีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วย และมีระบบดูแลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม เพื่อแก้ไขปัญหาจึงเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก และใช้หลักการคนในชุมชนเป็นผู้ดูแล โดยเสนอมาตรการทางกฎหมายด้วยการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระบบบริหารเพื่อการบริหารผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผสมผสานการมีผู้บริบาลแบบรับค่าตอบแทนกับแบบอาสาสมัครที่ต้องการสะสมเวลาให้ตนเองด้วยการสละเวลามาบริหารผู้สูงอายุในชุมชนและสามารถใช้สิทธิเรียกร้องนี้ เมื่อตนเองเป็นผู้สูงอายุหรือที่เรียกว่าระบบ “แบ่งปันเพื่ออนาคต” อันจะเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับระบบบริหารผู้สูงอายุในชุมชนให้มีความยั่งยืนสืบไป

คำสำคัญ : ความเป็นเมือง, ผู้สูงอายุ, ครอบครัวเดี่ยว, การบริหาร, ระบบบริหาร

Abstract

As Thailand has become an ageing society, the state needs to prepare to provide care for the elderly. Up to now, the performances in responding to the care of the elderly is not adequate. Although there are numbers of agencies in charge, including the existence of the system supervised by the local government organization. In order to find a solution to the problem, this article would like to propose the following suggestions. The local government organization should be set as a main agency, making use of local human resources by recruiting people in the community as a caregiver. Along with the above proposal, the regulations of the Ministry of Interior concerning the management system for elderly care of local government organizations should be issued and enacted. The caregivers could be categorized into 2 types, the paid caregivers and the volunteer ones. The volunteers are supposed to use the so-called “pay it forward” system. They would take a record of how much time they have spent to care for the elderly in the community, then, when turn elderly themselves, they will be eligible to use the accumulated time for themselves. This will lead to the formation of sustainable and stable care system for the elderly in the community

Key words: Urbanization, Elderly, Nuclear Family, Care, Administrative

บทนำ

ตั้งแต่ปี 2548 ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Ageing society) เพราะมีประชากรหนึ่งในสิบเป็นผู้มีอายุมากกว่าหกสิบปี ซึ่ง พ.ศ. 2564 มีประชากรผู้สูงอายุจำนวน 13 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2564) และมีข้อมูลสำคัญคือมีประชากรผู้สูงอายุ เพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 6.8 ในปี 2537 เป็นร้อยละ 20 ในปี 2564 และมีสิ่งบ่งชี้ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ร้อยละของประชากรผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวตามลำพัง เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.6 ในปี 2537 เป็นร้อยละ 12 ในปี 2564 นอกจากนี้ยังพบว่าผู้สูงอายุที่มีภาวะการป่วยที่ต้องพึ่งพิงคนอื่น เป็นจำนวนถึง 150,220 คน (อศวิน โรจนสุมาพงศ์ และคณพล ภูมิรัตนประพิณ, 2565 : 1) อีกทั้งยังคาดการณ์ว่าในอนาคตอันใกล้ คือ ปี 2574 สังคมไทยจะเข้าสู่วิกฤติเนื่องจากจะเป็นสังคมผู้สูงวัยระดับสุดยอด โดยมีผู้สูงวัยถึงร้อยละ 28 ของประชากร (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2565 : 5)

จากข้อมูลการเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ยังมีประเด็นของวิถีชีวิตของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต อันเป็นผลจากเกิดกระบวนการเป็นเมือง (Urbanization) ทำให้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรเปลี่ยนไปสู่วิถีชีวิตแบบเมืองโดยพบการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่จากชุมชนชนบทมาเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น จากรายงานของกรมโยธาธิการและผังเมืองพบว่า ในปี 2558 ชุมชนเมืองในประเทศไทยมีการขยายตัวจาก 2,400 ตารางกิโลเมตร เป็น 2,700 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ 1.4 ทำให้ชุมชนเมืองซึ่งเป็นสังคมที่มีความซับซ้อน มีปัญหามากมาย มีลักษณะครอบครัวเดี่ยว การมีวิถีชีวิตแบบเดี่ยวหรือแบบคู่ที่นับวันจะมีการเลี้ยงชีวิตอยู่คนเดียว ประกอบกับการมีอายุที่ยืนยาวและมีภาวะเจ็บป่วยติดเตียง อันจะเป็นการสร้างภาระให้กับชุมชนซึ่งมีผลกระทบในส่วนของค่าใช้จ่ายในการดูแลคนสูงอายุมากขึ้น ชุมชนจะอ่อนแอกระทบต่อฐานการคลังของชาติ จนทำให้ประเทศชาติไม่มั่นคง

นอกจากนี้ยังมีผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงซึ่งจะเป็นปัญหาใหญ่ในสังคมไทย โดยผลของปัญหานี้ทำให้ครอบครัวต้องเสียสละกำลังแรงงานในครอบครัวเพื่อการดูแลสมาชิกอยู่ในภาวะพึ่งพิงสูง ก่อปรกัมีสภาพครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น ซึ่งสมาชิกในครอบครัวมีจำนวนน้อยโดยอาจมีสมาชิกเพียงหนึ่งหรือสองคน ทำให้เสียโอกาสในการหารายได้ส่งผลกระทบเรื่องค่าใช้จ่ายและสุขภาพจิตของคนดูแล เพราะต้องใช้เวลา และร่างกายในการดูแลผู้สูงอายุจนเกิดความเครียด (กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2562 : 18)

จากปัญหาดังกล่าว รัฐมีด้านนโยบายการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรผู้สูงอายุตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 (2566-2570) ได้กำหนดมติการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม โดยกำหนดกลยุทธ์เพื่อแก้ปัญหาของกลุ่มเปราะบางในเมือง โดยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงระบบโครงสร้างพื้นฐานเมือง อาทิ การออกแบบเมืองตามหลักอารยสถาปัตย์ ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย จัดให้มีระบบสวัสดิการที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มในเมือง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มเปราะบางให้มีสุขภาพกายจิตใจที่สมบูรณ์ และส่งเสริมศักยภาพเครือข่ายชุมชนเมือง ในการช่วยเหลือและดูแลกลุ่มเปราะบางเบื้องต้น ทั้งในภาวะปกติและเมื่อเกิดภัยพิบัติ

ผลจากนโยบายแห่งรัฐที่ผ่านมาทำให้หน่วยงานของรัฐโดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ริเริ่มดำเนินการในรูปแบบอาสาสมัครคือธนาคารเวลาหรือการสะสมความดี เพื่อเข้าไปช่วยเหลือบริบาลผู้สูงอายุในชุมชน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดำเนินการโดยเน้นจัดหาผู้บริบาลโดยมีการจ่ายค่าตอบแทน ซึ่งข้อมูลจากรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2564 (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2565) ได้ชี้ว่าแม้จะมีแนวคิดธนาคารเวลา แต่ต้องสร้างองค์กรเพื่อให้เกิดการบริหารที่เป็นรูปธรรม หากเพียงจะใช้อาสาสมัครที่มีในชุมชน โดยยึดหลักการให้คนในชุมชนดูแลคนในชุมชน ก็ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ ทำให้ผู้สูงอายุยังคงถูกทอดทิ้งทำให้ไม่ได้รับการดูแลคุณภาพ

ชีวิตที่ดี สำหรับแนวทางของกระทรวงมหาดไทยก็ยังไม่มีความคืบหน้าเนื่องจาก การหาผู้สมัครใจมาเป็นผู้บริหารโดยรับค่าตอบแทนยังมีจำนวนไม่เพียงพอ ประกอบกับผู้สูงอายุมักจะไม่นิยมรับที่จะให้บุคคลอื่นที่มีโชติมาตรมาดูแลด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมาพิจารณาปัญหาการดูแลผู้สูงอายุให้มากขึ้น ประกอบกับกฎระเบียบตลอดจนแนวทางที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองการปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการแก้ไขหรือเพิ่มระเบียบเพื่อให้มีการนำเวลาเวลามาใช้อย่างเต็มรูปแบบอันจะทำให้การปฏิบัติได้ถูกต้องเหมาะสม เพื่อให้การปฏิบัติดูแลผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการระบบบริหาร เพื่อการบริหารผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. แนวนโยบายแห่งรัฐ

ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมมีเป้าหมายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของทุกภาคส่วนทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่นมาร่วมขับเคลื่อน ด้วยการให้ประชาชนร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทยทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชนและสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

ตัวชี้วัดที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของผู้สูงอายุ คือ คุณภาพชีวิตของประชากรสูงอายุ โดยประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมประกอบด้วย 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่

1.1 การลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรมในทุกมิติโดยสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการศึกษา โดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

1.2 การเสริมสร้างพลังทางสังคม โดยการเตรียม

การรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ พร้อมทั้งเน้นให้มีการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในพึ่งตนเองและการจัดการตนเอง โดยเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเองและการพึ่งพากันเอง

สำหรับในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ในบริบทด้านสังคมและทรัพยากรมนุษย์พบว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาความยากจนและคุณภาพทุนมนุษย์ที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาในระดับพื้นที่และพบว่าโครงสร้างประชากรของประเทศได้ก้าวสู่การเป็นสังคมสูงวัยมาตั้งแต่ปี 2548 โดยในปี 2563 มีจำนวนประชากรผู้สูงอายุรวมกว่า 11.6 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 17.57 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง คาดว่าภายในปี 2566 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 ไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ที่มีประชากรอายุมากกว่า 60 ปีจะสูงถึงร้อยละ 20.1 ของประชากรทั้งหมด สวนทางกับประชากรวัยเรียนและวัยแรงงานที่มีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะกลุ่มอายุ 3-21 ปี ที่จะมีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่องจนเหลือเพียงร้อยละ 20.66 ของประชากรทั้งหมด ในปี 2570 หรือลดลงกว่า 715,000 คน ภายในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 ทั้งนี้ การเข้าสู่สังคมสูงวัยอาจส่งผลให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากกลุ่มผู้สูงอายุจะมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูงกว่ากลุ่มผู้มีอายุน้อย และการที่ประชากรวัยแรงงานที่มีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง อาจนำมาซึ่งปัญหาขาดแคลนกำลังแรงงานในประเทศ ตอกย้ำความจำเป็นในการพึ่งพาแรงงานต่างชาตินาขึ้น และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมต่อประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจความสามารถในการแข่งขันและผลิตภาพแรงงาน รวมถึงความต้องการงบประมาณเพื่อเป็นสวัสดิการรองรับวัยเกษียณ จากอัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อวัยแรงงานและภาระทางการคลังในด้านการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นรัฐบาลไทยยังคงมีจุดหมายที่จะสร้างความคุ้มครองทางสังคมให้เพียงพอ ซึ่งผู้สูงอายุยังขาดสวัสดิการทางสังคมที่จำเป็นการมีคุณภาพชีวิตที่ดีในปี 2565 มีผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงซึ่งสามารถเข้าถึงบริการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุข ในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพียงร้อยละ 54.20 ขณะที่สภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัยถือเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง

ที่ส่งผลต่อสวัสดิภาพของผู้สูงอายุ เนื่องจากความไม่ปลอดภัยของสถานที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายจนนำไปสู่ภาวะพึ่งพิง

กล่าวโดยสรุปแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 ต้องการให้คนทุกช่วงวัยได้รับความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตโดยส่วนของผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงที่เข้าถึงบริการดูแลและยารักษาทางสาธารณสุขในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 70

2. แนวคิดเรื่องธนาคารเวลา

ธนาคารเวลามีการดำเนินงานมานานในต่างประเทศ โดยมีมุ่งสร้างองค์กรปฏิบัติหน้าที่ด้วยการเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือระหว่างสมาชิกโดยสมาชิกจะลงพื้นที่ดูแลผู้สูงอายุมีการบันทึกจัดเก็บเวลาที่ทำอย่างเป็นระบบและสมาชิกสามารถเบิกเวลามาใช้ เพื่อให้คนที่เป็สมาชิกรุ่นใหม่มาดูแลเราต่อไปเมื่อเรามีอายุมากขึ้น จึงเป็นที่มาของชื่อ “ธนาคารเวลา” จึงเป็นรูปแบบการเตรียมความพร้อมรองรับเมื่อต้องเผชิญกับภาวะสังคมสูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ซึ่งมีส่วนของผู้สูงอายุมากที่สุดในโลก จึงนับเป็นประเทศรุ่นแรกที่มีการตื่นตัว และนำรูปแบบแนวคิดของ “ธนาคารเวลา” (Time bank) มาปรับใช้ หลังจากนั้นได้มีการแพร่ขยายไปสู่สหราชอาณาจักร (United Kingdom, UK) ปัจจุบันมีหน่วยธนาคารเวลากว่าหนึ่งร้อยแห่งในประเทศอังกฤษ สกอตแลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ และอีกกว่า 40 ประเทศทั่วโลก (ตวงพร ปิตินานนท์, 2566 : 1)

จากแนวคิดและรูปแบบการดำเนินงานดังกล่าว รัฐบาลไทยเล็งเห็นความสำคัญของแนวคิดธนาคารเวลาที่จะสามารถนำมาปรับใช้กับบริบทและวัฒนธรรมสังคมไทยได้ด้วยประเทศไทยมีทุนทางสังคมและวัฒนธรรมที่เข้มแข็งในเรื่องของความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การดูแลซึ่งกันและกัน และมีบุคลากรที่เข้ามาเป็นอาสาสมัครอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดธนาคารเวลา ดังนั้นรัฐบาลโดยคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ มีมติเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2561 กำหนดให้ธนาคารเวลาเป็น 1 ใน 10 ประเด็นเร่งด่วนด้านผู้สูงอายุเพื่อเตรียมความพร้อมรองรับสังคมผู้สูงอายุที่มีเป้าหมายหลักคือ ผู้สูงอายุไทยเป็น Active Ageing : Healthy, Security and Participation จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีการนำธนาคารเวลาเพื่อเป็นองค์กรกลางในการสะสมเวลาในรูปแบบบัญชีส่วนบุคคลของสมาชิกธนาคารเวลา โดยสามารถเบิกถอน

เวลาเอามาใช้ได้เมื่อต้องการหรือมีความจำเป็นซึ่งจะเห็นว่าธนาคารเวลาเป็นรูปแบบกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมให้ชุมชนดูแลซึ่งกันและกันด้วยการแลกเปลี่ยนทักษะ ประสพการณ์ บริการขั้นพื้นฐาน และสามารถสะสมเวลาไว้ เสมือนเราออมเงินในบัญชีธนาคารของเรา เมื่อยามจำเป็นที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือก็สามารถเบิกเวลามาใช้ได้ ธนาคารเวลาจะเกิดขึ้นเมื่อเครือข่ายสมาชิกมีข้อตกลงร่วมกันว่า มีการแลกเปลี่ยนทักษะในรูปแบบบริการขั้นพื้นฐาน โดยยึดหลักคิดที่ว่าทุกคนมีเวลาเท่าเทียมกันจะนำไปสู่การสร้างเครือข่ายทางสังคมที่เข้มแข็งในการดูแลซึ่งกันและกัน เครือข่ายเหล่านี้เรียกว่า “ธนาคารเวลา”

จึงสรุปได้ว่าธนาคารเวลาเป็นหลักการที่คนในชุมชนดูแลซึ่งกันและกันโดยเชื่อว่า มนุษย์ทุกคนมีคุณค่าและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สามารถให้และรับได้ด้วยการแลกเปลี่ยนทักษะ ประสพการณ์ซึ่งกันและกัน ช่วยให้คนในชุมชนดูแลซึ่งกันและกัน โดยให้คุณค่าของเวลาที่ทุกคนมีเวลาเท่าเทียมกัน สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามให้เกิดแก่คนในชุมชนบนสัมพันธ์ภาพแห่งความไว้วางใจ (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2562 : 2)

3. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization Principle)

เมื่อสังคมมีความซับซ้อนและการแก้ไขปัญหาโดยรัฐบาลไม่สามารถเข้าถึงอย่างเพียงพอ การใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินกิจกรรมโดยตรง เพราะจะเป็นแนวทางในการสร้างบทบาทในการปกครองบ้านเมืองโดยมี “ความรับผิดชอบทางการเมือง” (the principle of political accountability) ทำให้ท้องถิ่นเริ่มเข้ามามีบทบาทในการบริหารท้องถิ่นด้วยการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

รัฐจึงมีเหตุผลและความจำเป็นจะต้องให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวกรวดเร็วและตรงกับความต้องการของชุมชนนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้นนอกจากนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยนัยนี้จะมีองค์การทำหน้าที่ปกครอง

ส่วนท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ในระดับหนึ่งด้วยเหตุนี้หลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ “ให้คนในชุมชนบริหารชุมชนเพื่อชุมชน” หลักการนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

4. แนวคิดชุมชนละแวกบ้าน (Neighborhood planning Concept)

การสร้างพลังของคนในชุมชนสามารถนำหลักการแห่งการพัฒนาเชิงกายภาพเพื่อให้เกิดการรวมพลังในชุมชนก็สามารถกระทำได้ ด้วยการประยุกต์หลักคิดด้านการผังเมืองด้วยการสร้างแนวคิดชุมชนละแวกบ้านเป็นไปตามแนวคิดของนักวิชาการด้านผังเมือง Perry เสนอเมื่อ ค.ศ. 1926 โดยแนวคิดชุมชนละแวกบ้าน ถูกนำมาใช้เป็นแนวคิดหลักในการจัดทำโครงการพัฒนาตามผังเมือง

โดยแนวความคิดนี้จะแบ่งเมืองออกเป็นชุมชนย่อย (Neighborhood Unit) ซึ่งในแต่ละชุมชนต่างมีศูนย์กลางย่อยที่มีโรงเรียน ร้านค้า ที่พักผ่อนหย่อนใจเป็นศูนย์กลางชุมชน มีถนนล้อมรอบเป็นขอบเขตของย่าน โดยรัศมีของการให้บริการด้านสาธารณะจากจุดศูนย์กลางประมาณครึ่งไมล์ เป็นการกระจายความเจริญ (Decentralization) จากชุมชนหลักออกไปสู่ส่วนอื่นของเมือง เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างทั่วถึงทั้งนี้ศูนย์กลางชุมชน ควรเป็นโรงเรียนประถม ห้องสมุด สนามเด็กเล่น เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยควรมีประชากรประมาณ 5,000 คน เพื่อให้สัมพันธ์กับบริการด้านสังคม คือ โรงเรียน ย่านพักอาศัย ในแนวคิดชุมชนละแวกบ้าน (Neighborhood Unit) จะจัดเป็นลักษณะอาคารสงเคราะห์สามารถพิจารณาข้อดีของทฤษฎีนี้ คือ ให้ผลดีทางด้านสังคมของชาวเมือง เพราะโรงเรียนเป็นศูนย์กลางชุมชน ทำให้มีการพบปะระหว่างครอบครัว มีความสะดวกในการติดต่อโดยการเดิน เพราะเป็นชุมชนขนาดเล็ก ต่อไปเมื่อประชากรมากขึ้นก็ต้องไปสร้างแนวคิดชุมชนละแวกบ้านมากขึ้น

แนวคิดชุมชนละแวกบ้าน (The neighborhood concept) เป็นแนวความคิดที่เป็นแบบธรรมชาติ เช่นเดียวกับลักษณะชุมชนในประเทศไทยที่มีวัดและโรงเรียนเป็นศูนย์กลางทางด้านสังคม วัฒนธรรม ประเพณี และศาสนา เช่นเดียวกับประเทศจีน ที่มักจะมียี่ตุ๊ตู่เป็นศูนย์กลางของ

การเริ่มค้าขาย วัฒนธรรม ประเพณี โดยจะเห็นความสำคัญของจัตุรัสเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงทำความสะอาดโดยล้างน้ำและขัดพื้นจัตุรัสอย่างสม่ำเสมอ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549 : 15)

ในการดำเนินการเพื่อให้มีละแวกบ้านที่ดี จะมีกลยุทธ์การออกแบบชุมชนละแวกบ้านและย่าน ดังนี้

4.1 จัดลำดับความสำคัญของถนนด้วยโครงข่ายเส้นทางคมนาคมและทางจักรยาน เพื่อแยกชุมชนย่อยที่เด่นชัด ออกเป็นย่านและจัดให้มีทางเท้าที่สะดวกในการเข้าถึงโรงเรียน ศูนย์กลางพาณิชยกรรมและสวนสาธารณะ เพื่อเน้นความเป็นย่าน ขณะเดียวกันก็ประสานความเป็นชุมชนย่อยให้รวมอยู่ในย่าน

4.2 กระจายความหนาแน่นของประชากร ซึ่งเป็นการแสดงถึงคุณภาพของชุมชนย่อย ให้มีความหนาแน่นน้อย การพัฒนาพื้นที่ให้มีความหนาแน่นน้อยแบบนี้ไม่เป็นที่นิยม เพราะว่าการพัฒนาทั้งหมดต้องจัดให้มี หรือต้องสูญเสียค่าดำเนินโครงการไปในสัดส่วนของพื้นที่สีเขียว ต้นไม้ และโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมต่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน

4.3 ถนนที่มีทางเท้าที่ร่มรื่นส่งเสริมให้เกิดความสะดวกสบายในการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นของชุมชน เช่น สวนสาธารณะ ย่านการค้า และที่สำคัญที่สุดคือการเดินเท้าเพื่อไปโรงเรียน

กล่าวโดยสรุปแนวคิดพลังของชุมชนด้วยการใช้หลักการแนวคิดละแวกบ้านเพื่อให้มีสภาพทางกายภาพ ระบบคุ่มหรือระบบชุมชนย่อยหรือระบบการแบ่งพื้นที่ เพื่อสร้างความรับผิดชอบอันจะนำมาสู่การพัฒนาในทุกด้านของชุมชน

5. หลักกฎหมายเรื่องสิทธิ (Right Principle)

การดำเนินการสิ่งใดในระบบสังคมที่มีความเป็นนิติรัฐ จำต้องมีความชัดเจน มีระบบ มีความชอบของกฎหมาย เพื่อให้ทุกคนปฏิบัติตาม สำหรับหลักการเรื่องสิทธิ นับเป็นพื้นฐานสำคัญของการดำรงชุมชน โดยสิทธิ “สิทธิธรรมชาติ” (Natural Right) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสิทธิของเอกชน อันเป็นสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ตามธรรมชาติ อันเป็นผลจากการกระทำโดยชอบ ย่อมจะต้องได้รับผลจากการกระทำนั้น

ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมีนักกฎหมายเห็นว่าสิทธิที่จะนับเป็นทรัพย์สินได้ ต้องได้รับการรับรองตามกฎหมายไทยแล้ว และศาลไทยมีความเห็นในทางนี้ เช่น เคยวินิจฉัยว่า

“สิทธิเปเต้นท์” (patent right หรือที่ปัจจุบันเรียกว่า “สิทธิตามสิทธิบัตร”) อนึ่ง ศาลไทยวินิจฉัยไว้ว่า สิทธิเรียกร้องเป็นทรัพย์สินที่ซื้อขายกันได้ คำวินิจฉัยนี้อาจทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับการโอนสิทธิเรียกร้องได้ เพราะปกติแล้วการโอนสิทธิเรียกร้องต้องทำตามวิธีในกฎหมายลักษณะหนี้ แต่เมื่อซื้อขายกัน อาจเข้าใจได้ว่าเพียงโอนกันตามกฎหมายลักษณะซื้อขายก็พอ ไม่ต้องทำตามวิธีดังกล่าวอีก ประเด็นนี้นักกฎหมายเห็นว่าการซื้อขายสิทธิเรียกร้องก็เป็นการโอนสิทธิเรียกร้องรูปแบบหนึ่ง ซึ่งทางกฎหมายเรียกว่า “การโอนสิทธิเรียกร้องโดยมีค่าตอบแทน” เพราะฉะนั้นยังต้องทำตามวิธีโอนสิทธิเรียกร้องในกฎหมายลักษณะหนี้อยู่เพื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะพบว่าได้บัญญัติรับรองเรื่องสิทธิเรียกร้องไว้หลายมาตรา อาทิ

มาตรา 30 สิทธิเรียกร้องนั้นท่านว่าจะพึงโอนกันได้ เว้นไว้แต่สภาพแห่งสิทธินั้นเองจะไม่เปิดช่องให้โอนกันได้

ความที่กล่าวมานี้ย่อมไม่ใช่บังคับ หากคู่กรณีได้แสดงเจตนาเป็นอย่างอื่น การแสดงเจตนาเช่นว่านี้ ท่านห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

มาตรา 304 สิทธิเรียกร้องเช่นใด ตามกฎหมายศาลจะสั่งยึดไม่ได้ สิทธิเรียกร้องเช่นนั้น ท่านว่าจะโอนกันหาได้ไม่

กล่าวโดยสรุป หนี้ มีลักษณะที่กว้างเพราะด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้น้อมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ อนึ่ง การชำระหนี้ต้องงดเว้นการอันใดอันหนึ่งก็ย่อมทำได้”

สำหรับหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้หมายความว่าหนี้ที่จะต้องชำระกันตามสัญญาทุกยี่มเท่านั้น กล่าวคือ อาจจะเป็นหนี้ที่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือส่งมอบทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งไม่เกี่ยวกับการชำระเงินตามสัญญาทุกยี่มก็ได้

ในมาตรา 194 บัญญัติถึงเฉพาะเรื่องอำนาจ สิทธิ และหน้าที่ของเจ้าหนี้และลูกหนี้เท่านั้น โดยหนี้เป็นความผูกพันในทางกฎหมายระหว่างบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่าเจ้าหนี้มีความชอบธรรมที่จะบังคับบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่าลูกหนี้ ให้จำต้องส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้

หากจะพิจารณาให้ลึกซึ้งจะพบว่าหนี้มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ต้องมีเจ้าหนี้และลูกหนี้ หมายความว่าหนี้หรือสิทธิ

เหนือบุคคลนี้ต้องมีบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิ อีกฝ่ายหนึ่งตกอยู่ในหน้าที่จำต้องชำระหนี้ บุคคลซึ่งเป็นฝ่ายในหนี้ นั้นอาจจะเป็นบุคคลสองคนหรือกว่านั้นขึ้นไปก็ได้ กล่าวคือ ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นเรื่องผูกพันระหว่างบุคคลสองคนเท่านั้น อาจมีบุคคลหลายคนเป็นเจ้าหนี้รวมอยู่ฝ่ายหนึ่ง และมีบุคคลหลายคนเป็นลูกหนี้รวมอยู่อีกฝ่ายหนึ่งก็ได้ ซึ่งบุคคลดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

2. ต้องมีความผูกพันกันในทางกฎหมายอันก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ในเรื่องหนี้ ในบางกรณีก็เป็นความผูกพันที่ก่อให้เกิดประโยชน์แลกเปลี่ยนต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน ในระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ เช่น สัญญาซื้อขาย แลกเปลี่ยนเช่าทรัพย์สิน เช่าซื้อ จ้างแรงงาน จ้างทำของ เป็นต้น

3. ต้องมีวัตถุแห่งหนี้ซึ่งวัตถุแห่งหนี้คือ ข้อกำหนดที่ลูกหนี้จะต้องปฏิบัติตามการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ อย่างไร โดยมีอยู่ 3 ประเภท คือการกระทำการการงดเว้นการกระทำและการโอนกรรมสิทธิ์ส่งมอบทรัพย์สิน

การที่บุคคลได้กระทำการเพื่อผู้อื่นในลักษณะการให้บริบาลผู้สูงอายุ ย่อมเกิดสิทธิแห่งการกระทำนับเป็นความผูกพันที่หน่วยงานท้องถิ่นเข้ามารองรับสถานะแห่งนิติสัมพันธ์ดังกล่าว

ผลการดำเนินการในการบริบาลผู้สูงอายุที่ผ่านมา

1. การบริหารระบบการบริบาลผู้สูงอายุด้วยการใช้ “ธนาคารเวลา”

หลักการเรื่องธนาคารเวลา กำเนิดที่ประเทศญี่ปุ่น เมื่อ พ.ศ. 1973 ต่อมากระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ประยุกต์หลักการนี้มาใช้ เมื่อ พ.ศ. 2562 โดยได้รับความร่วมมือกับกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ ร่วมผลักดันด้วยการทดลองนำร่องในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเสนอเป็นธนาคารเวลาในลักษณะโครงการเพื่อสังคมของธนาคารเวลาเพื่อดูแลผู้สูงอายุ เป็นรูปแบบกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมให้ชุมชนดูแลซึ่งกันและกัน โดยยึดแนวคิด “เพื่อนบ้านช่วยเพื่อนบ้าน” ด้วยการทำกิจกรรมเพื่อการดูแลสังคมและสามารถสะสมเวลาไว้ คล้ายการออมเงินในธนาคาร เมื่อยามจำเป็นต้องการได้รับความช่วยเหลือก็สามารถเบิกเวลามาใช้ได้

แต่พบว่าไม่มีความก้าวหน้า อันเกิดจากปัญหาอุปสรรคหลายประการ อาทิ ความไม่เข้าใจเนื่องจากเป็นเรื่องแปลกใหม่ในสังคม ขาดรูปแบบการออมเวลา ระบบบริหาร รวมทั้งหน่วยงานรับผิดชอบหลัก พฤติกรรมในเชิงจิตอาสาของอาสาสมัคร ที่มุ่งทำความดีเพื่อตนเองมากกว่าเพื่อส่วนรวม (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2565 :162) อีกทั้งมีงานวิจัยที่ได้ชี้ถึงปัญหาของธนาคารข้อมูลในด้านการจัดการข้อมูล การบริหาร หน่วยงานสนับสนุนรวมทั้งการค้นพบว่าพฤติกรรมของผู้สูงอายุที่ไม่เห็นด้วยกับการให้คนที่ไม่รู้จักมาดูแล (เนตร หงษ์ไกรเลิศและกุลธิดา จันทรเจริญ, 2561 :160)

แต่กระนั้นก็พบว่าแนวทางนี้นับเป็นประจักษ์สำคัญในการแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนที่เป็นนามธรรมครั้งแรกในประเทศไทย

2. การดำเนินการบริหารผู้สูงอายุโดยกระทรวงมหาดไทย

ได้ดำเนินการผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มเป็นรูปธรรมครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2562 มีการออกระเบียบตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอาสาสมัครบริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเบิกค่าใช้จ่าย พ.ศ. 2562 ประกอบกับการชักชวนเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0819.2/6290 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2562 เรื่อง การกำหนดหลักสูตรที่เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง ในระยะยาวและหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขอัตราค่าตอบแทนและการจ่ายค่าตอบแทนของอาสาสมัครบริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังพบบทบาทของหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ซึ่งมีพลชนหลักคือ อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) โดยจะเข้ามามีบทบาทร่วมในการดูแลในระดับหนึ่ง เนื่องจากอสม. จะทำงานหลากหลายลักษณะ ทำให้บทบาทในการดูแลผู้สูงอายุไม่มากนัก

การออกระเบียบและมีหนังสือชักชวนนี้นับเป็นการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมที่สุด นอกเหนือจากที่มีการบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแลสวัสดิภาพผู้สูงอายุ แต่ก็เป็นเพียงแนวทางโดยกว้างที่มีผลในทางปฏิบัติน้อย แต่อย่างไรก็ดีการดำเนินการ

ตามหนังสือชักชวน นับเป็นจุดเริ่มต้น แต่ยังไม่มีการประเมินผลว่าผลการดำเนินการเป็นอย่างไร

แนวทางในการบริหารผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการวิเคราะห์แนวทางหรือการตรวจสอบสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาผู้สูงอายุในสังคมไทย ผู้เขียนได้กำหนดเป้าหมาย วิธีการและแนวทาง เพื่อให้มีการดำเนินการเป็นรูปธรรม ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดเป้าหมาย (END) “สังคมมั่นคง ดำรงผู้สูงอายุ ชื่นสุขโดยชุมชน”

การนี้ได้วิเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดเพื่อเสนอรูปแบบที่เหมาะสมของการบริหาร คือต้องมีกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณบางส่วนและสามารถสร้างระบบความเชื่อมั่นเกี่ยวกับการสะสมความดีเพื่อตนเองหรือครอบครัวในวันข้างหน้าคล้ายวัฒนธรรมดั้งเดิมของไทย คือการเอางานหรือลงแขก จึงเสนอระเบียบว่าด้วยระบบการบริหารผู้สูงอายุ เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายเป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริบาลทั้งที่เป็นรูปแบบอาสาสมัครหรือแบบขอรับค่าตอบแทน

2. หน่วยงานรับผิดชอบหรือทรัพยากรที่จะดำเนินการ (Means)

จากการที่ได้กำหนดเป้าหมายหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุในชุมชนจึงจะได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

กลยุทธ์

1. มีระเบียบกฎหมายรองรับการปฏิบัติ

แผนงาน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระบบการบริหารผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (สำนักกฎหมาย)

2. มีการระบบเก็บข้อมูล

แผนงาน มีระบบฐานข้อมูลและการบริหารข้อมูล

หน่วยงาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (สำนักกฎหมาย)

บทความนี้ขอเสนอหนทางไปสู่การปฏิบัติด้วยการเสนอ

ให้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระบบการบริหารผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ดังต่อไปนี้

1. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการยกร่างระเบียบและมีการเผยแพร่แนวคิดเรื่องการบริหารผู้สูงอายุในสื่อสาธารณะต่าง ๆ

2. การเสนอให้ชมรมผู้สูงอายุ หรือแกนนำกลุ่มมวลชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมลงชื่อสนับสนุนแนวทางนี้ (รูปแบบนี้เป็นการสร้างมติสาธารณะ)

3. การเสนอร่างเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้รับทราบและร่วมพิจารณาตั้งแต่ต้น

4. เสนออย่างเป็นทางการผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นผ่านปลัดกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3.มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม

ในการยกร่างระเบียบมุ่งหวังให้หน่วยงานดำเนินการหลักในพื้นที่คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่คงผสมผสานแนวทางในการที่สามารถจัดหาผู้รับบริการแบบรับค่าตอบแทนกับระบบผู้รับบริการแบบอาสาสมัครที่ต้องการสะสมเวลา เพื่อสามารถใช้ในอนาคต แต่จะไม่เสนอให้การดูแลผู้สูงอายุเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันสังคม ดังเช่นระบบฝรั่งเศส เนื่องจากพบว่ามีปัญหาในการหาผู้รับบริการและค่าตอบแทนที่ใช้งบประมาณสูงมาก (Thidarat Brouqueyre, สัมภาษณ์ 16 พฤศจิกายน 2565) และยังได้กำหนดมาตรการที่ผู้สูงอายุจะต้องผ่านการประเมินก่อนขอใช้บริการหรือมาตรการในระบบการบริหารข้อมูล ระบบค่าตอบแทนของผู้รับบริการหรือระบบเรียกร้องสิทธิของผู้รับบริการแบบอาสาสมัครหรือการถ่ายโอนสิทธิ เป็นต้น

4. โครงสร้างของ (ร่าง) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อบริหารระบบบริหารผู้สูงอายุสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบบริหารผู้สูงอายุที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งต้องการพัฒนาระบบบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ ทั้งยังสอดคล้องหลักการจากแนวคิดทฤษฎี รวมทั้งข้อสังเกตจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง จึงนำมาสู่การจัดทำร่างกฎหมายที่จะ

ได้เสนอต่อไป

4.1 โครงสร้างของกฎหมาย (ร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทย)

จากการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้เขียนขอเสนอโครงสร้างของร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อบริหารระบบบริหารผู้สูงอายุสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

4.1.1 หลักเกณฑ์การเป็นผู้รับบริการ

4.1.2 แนวทางในการปฏิบัติงาน

4.1.3 หลักการเกี่ยวกับค่าตอบแทน

4.1.4 สิทธิเรียกร้องหรือระบบการสะสมเวลา

จึงได้เสนอร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระบบการบริหารผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ดังนี้

จากโครงสร้างของกฎหมายได้สะท้อนถึงแนวทางที่จะให้เกิดความเป็นระบบของการปฏิบัติงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างเชื่อมั่นให้ประชาชนเข้ามาร่วมบริหารผู้สูงอายุเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย “การให้คนในชุมชนดูแลคนในชุมชน”

4.2 (ร่าง) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระบบการบริหารผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในการดำเนินการตามกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่จะสร้างให้ “สังคมมั่นคงดำรงผู้สูงอายุ ชื่นสุขโดยชุมชน” จึงได้เสนอร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระบบการบริหารผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ดังนี้

(ร่าง)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระบบการบริหารผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระบบการบริหารผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 67 (9) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505 มาตรา 69 เลขมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 5 มาตรา 85 (10) และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมาตรา 6 มาตรา 74 (9) และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระบบการบริหารผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

“ผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง” หมายความว่า ผู้สูงอายุตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เต็มที่ มีภาวะพึ่งพิง ซึ่งได้ผ่านประเมินตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด

“ผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า บุคคลที่ทำหน้าที่ช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง

“ผู้บริบาลแบบอาสาสมัคร” หมายความว่า บุคคลที่อาสาสมัครเข้ามาทำหน้าที่ช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง

“ผู้บริบาลแบบได้รับค่าตอบแทน” หมายความว่า บุคคลที่ทำหน้าที่ช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง ซึ่งผ่านการอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงในระยะยาว ตามที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม

“การดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง” หมายความว่า การบริการดูแลที่บ้านและชุมชนเพื่อให้บริการแก่ผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง ด้านอนามัยพื้นฐาน การฟื้นฟูสมรรถภาพและกายภาพบำบัด ตามประเภทและกิจกรรมบริการที่กระทรวงสาธารณสุข กำหนด ตลอดจนแนะนำการดูแลและช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นการรักษาพยาบาล

หมวดที่ 1

หลักการทั่วไป

ข้อ 4 ผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง ที่ผ่านการประเมิน จึงจะมีสิทธิเข้าร่วมในการรับการดูแลจากผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 5 ผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. ผู้บริบาลแบบอาสาสมัคร
2. ผู้บริบาลแบบได้รับค่าตอบแทน

ข้อ 6 กรณี เป็นผู้บริบาลแบบได้รับค่าตอบแทน ต้องมีคุณสมบัติของผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์

(2) เป็นผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุชั้นกลาง จำนวน 70 ชั่วโมง ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดให้มีการอบรมโดยได้รับอนุมัติให้ใช้หลักสูตรจากกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

(3) มีภูมิลำเนาอยู่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่หรือพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับคำสั่งช่วยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงจากผู้บริหารท้องถิ่นแห่งนั้น

(4) ไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงาน ในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยได้รับค่าตอบแทนประจำ

ข้อ 7 กรณีเป็นผู้บริบาลแบบอาสาสมัครต้องมีคุณสมบัติของผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี บริบูรณ์

(2) มีภูมิลำเนาอยู่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่หรือพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับคำสั่งช่วยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงจากผู้บริหารท้องถิ่นแห่งนั้น

ข้อ 8 ขอบเขตและเงื่อนไขการทำหน้าที่ของผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงภายใต้การกำกับดูแลของบุคลากรวิชาชีพด้านสุขภาพในพื้นที่ ซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

(1) ช่วยดูแลสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง

(2) ช่วยเหลือดูแลการปฏิบัติกิจวัตรประจำวันสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง เช่น

การอาบน้ำ การทำความสะอาดร่างกาย การแต่งตัว การรับประทานอาหาร การเคลื่อนย้าย การใช้อุปกรณ์ช่วยเหลือ การขับถ่าย การไปพบแพทย์ การรับประทานยา เป็นต้น

(3) ให้บริการด้านสุขภาพขั้นพื้นฐาน (Basic health care service) เป็นการดูแลสุขภาพภายใต้การกำกับของบุคลากรวิชาชีพด้านสุขภาพในพื้นที่ ได้แก่ การพยาบาลพื้นฐาน การฟื้นฟูสมรรถภาพเบื้องต้น การประเมินสุขภาพเบื้องต้น เช่น การประเมินความสามารถในการทำกิจวัตรประจำวันขั้นพื้นฐาน และการประเมินกิจวัตรประจำวันที่ไม่ซับซ้อนมากเกินไป การประเมินภาวะซึมเศร้าในผู้สูงอายุ การทำแผลเบื้องต้น การประเมินสัญญาณชีพ การดูแลเรื่องยาเบื้องต้น กิจกรรมกระตุ้นสมองในกลุ่มที่มีภาวะสมองบกพร่องระยะแรก การดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะสมองเสื่อมหรือมีอาการทางสมอง เป็นต้น

(4) การให้คำปรึกษาด้านสุขภาพเบื้องต้นกับครอบครัวและการประสานความช่วยเหลือกับหน่วยงานต่าง ๆ

(5) ประเมินปัญหาในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงเบื้องต้นและประสานงานในการส่งต่อได้อย่างถูกต้อง

(6) การบริการให้การดูแลตามแผนการดูแลรายบุคคล (Care Plan)

(7) ช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงด้านสุขภาพพื้นฐาน การฟื้นฟูสมรรถภาพ และกายภาพบำบัดอื่น ๆ ตามประเภทและกิจกรรมบริการที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด

ข้อ 9 จำนวนผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทได้รับค่าตอบแทน กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีได้ ดังนี้

(1) ให้มีจำนวนผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งอย่างน้อย 2 คน ยกเว้นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงในพื้นที่ น้อยกว่า 4 คน หรือในช่วงระยะเวลาใดมีจำนวนผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงน้อยกว่า 4 คน อาจจัดให้มีอาสาสมัครบริบาลท้องถิ่น น้อยกว่า 2 คน ก็ได้

(2) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงในพื้นที่มากกว่า 8 คนและมีความจำเป็น อาจกำหนดให้มีผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทได้รับค่าตอบแทนมากกว่า 2 คน ก็ได้ โดยความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเหมาะสมและความจำเป็นของพื้นที่และขอบเขตการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงของผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละคน

(3) เพื่อให้การกำหนดผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทได้รับค่าตอบแทน เป็นไปอย่างเหมาะสม ให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำฐานข้อมูลจำนวนผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง โดยให้ขอความร่วมมือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และ/หรือสถานบริการสาธารณสุขในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำรวจและคัดกรองจำนวนผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงในพื้นที่ โดยใช้แบบประเมินความสามารถในการดำเนินชีวิตประจำวันตามดัชนีบาร์เซล (AKL) ทั้งนี้ ควรปรับปรุงข้อมูลดังกล่าวให้เป็นปัจจุบันทุกปี ก่อนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 10 การพ้นจากการเป็นผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ยื่นหนังสือลาออกต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน

(2) เมื่อบุคลากรวิชาชีพด้านสุขภาพในพื้นที่ ซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับผู้รับบริการในพื้นที่ ประเมินผลการปฏิบัติงานที่ของอาสาสมัครบริบาลท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงแล้วเห็นว่าไม่สมรรถนะหรือผลการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ เช่น หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำ ปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ให้เสนอความเห็นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่

(3) สำหรับผู้บริบาลแบบได้รับค่าตอบแทนต้องมีการเตรียมความพร้อมโดย ภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่เริ่มปฏิบัติหน้าที่ไม่ผ่านการอบรมหลักสูตรฝึกอบรมเพิ่มเติมนักบริบาลท้องถิ่น จำนวน 50 ชั่วโมง ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ให้ครบ 120 ชั่วโมง จากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดให้มีการอบรม โดยได้รับอนุมัติให้ใช้หลักสูตรจากกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

ข้อ 11 การกำกับและควบคุมการปฏิบัติงาน

(1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการลงเวลาการปฏิบัติงานของผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสมกับลักษณะงาน สถานที่ที่ปฏิบัติ

(2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอความร่วมมือบุคลากรวิชาชีพด้านสุขภาพในพื้นที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและประเมินสมรรถนะของผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดประชุมผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก ๆ 3 เดือนเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน รับฟังปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนแลกเปลี่ยนผลการปฏิบัติงาน โดยอาจเชิญหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานที่ในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงของผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 12 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีการอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงในระยะยาวหรือจัดร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่น เพื่ออบรมให้ความรู้แก่บุคคลที่ประสงค์จะเป็นผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเพื่ออบรมให้ความรู้เพิ่มเติมให้แก่ผู้บริบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนก็ได้ โดยให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

หมวดที่ 2

ว่าด้วยการบริหารผู้บริบาลแบบอาสาสมัคร

ข้อ 13 การบริหารระบบการบริบาลผู้สูงวัยเพื่อการดูแลและสร้างระบบการสะสมความดีให้เกิดความเอื้ออาทรในชุมชน จะส่งเสริมให้คนในชุมชนมาร่วมดูแลกัน โดยจะมีผู้บริบาลที่ไม่รับค่าตอบแทนที่เรียกว่า “ผู้บริบาลแบบอาสาสมัคร”

ข้อ 14 การจัดเก็บข้อมูลผู้บริบาลแบบอาสาสมัครโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบันทึกข้อมูลการทำงานเป็นรายชั่วโมง

เพื่อเป็นฐานข้อมูล ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยสามารถออกหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าว

ข้อ 15 การปฏิบัติงานที่สะสมไว้เป็นรายชั่วโมงของผู้บริหารแบบอาสาสมัครสิทธิก่อให้เกิด “สิทธิเรียกร้องแห่งการบริหาร” ในการที่จะขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มาดูแลเมื่อมีความประสงค์ภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

15.1 เมื่อผู้บริหารแบบอาสาสมัครดังกล่าวเป็นผู้สูงวัยย่อมสามารถใช้สิทธิตามหลักเกณฑ์ปกติที่ต้องได้รับการดูแลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ใช่เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องแห่งการบริหารที่สะสมไว้

15.2 หากผู้บริหารแบบอาสาสมัคร เป็นผู้สูงวัยแต่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่สามารถร้องขอรับการบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะร้องขอโดยใช้สิทธิเรียกร้องแห่งการบริหารที่ได้สะสมไว้ ด้วยการขอใช้สิทธิจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจจะได้รับการบริการจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดส่งผู้บริหารมาช่วยเหลือตามแนวปฏิบัติในการบริหารผู้สูงวัยได้

ข้อ 16 “สิทธิเรียกร้องแห่งการบริหาร” ที่ผู้บริหารแบบอาสาสมัครได้สะสมไว้สามารถดำเนินการเพื่อการดำรงสิทธิ ได้ดังนี้

16.1 สิทธิเรียกร้องแห่งการบริหาร ไม่สิ้นอายุความ อีกทั้งสามารถโอนให้กับสมาชิกในครอบครัว ญาติหรือผู้อื่นในชุมชนได้ เพื่อการช่วยเหลือกันได้

16.2 สิทธิเรียกร้องแห่งการบริหาร สามารถตกทอดเป็นมรดกแก่คู่สมรส บิดามารดาหรือบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เป็นไปตามความประสงค์ของเจ้าของสิทธิที่แจ้งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

16.3 สิทธินี้ไม่สามารถซื้อขายได้

16.4 การโอนสิทธิเรียกร้องไปดำเนินการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการนี้ได้

16.5 การอื่นใดที่กำหนดโดยระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

หมวดที่ 3

ว่าด้วยค่าตอบแทน

ข้อ 17 การดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง อัตราค่าตอบแทน และการจ่ายค่าตอบแทนของผู้บริหารแบบได้รับค่าตอบแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและอัตราตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราค่าตอบแทน และการจ่ายค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยอาจหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมอนามัย กรมการแพทย์ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยก็ได้

ข้อ 18 อัตราค่าตอบแทนและการจ่ายค่าตอบแทนของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารแบบได้รับค่าตอบแทนที่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนเพื่อเป็นค่าป่วยการชดเชยการงานหรือเวลาที่เสียไป จะต้องใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

(1) ผู้บริหารแบบได้รับค่าตอบแทนคนใดได้ปฏิบัติหน้าที่ตามแผนการดูแลรายบุคคล (Care Plan) (ไม่น้อยกว่าวันละ 8 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าเดือนละ 20 วัน จะได้รับค่าตอบแทนตามอัตรา ดังนี้

(1.1) ผู้บริหารแบบได้รับค่าตอบแทนที่ผ่านการอบรมหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุชั้นกลาง จำนวน 70 ชั่วโมง จะได้รับเงินค่าตอบแทนเดือนละ 5,000 บาท

(1.2) ผู้บริหารแบบได้รับค่าตอบแทนที่ผ่านการอบรมหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุชั้นกลางจำนวน 70 ชั่วโมง และผ่านการอบรมหลักสูตรฝึกอบรมเพิ่มเติมกับบริหารท้องถิ่น จำนวน 50 ชั่วโมงของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ จากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดให้มีการอบรมโดยได้รับอนุมัติให้ใช้หลักสูตรจากกรมอนามัย

กระทรวงสาธารณสุข จะได้รับเงินค่าตอบแทนเดือนละ 6,000 บาท

(2) ผู้รับแบบได้รับค่าตอบแทนคนใดได้ปฏิบัติหน้าที่ ตามแผนการดูแลรายบุคคล (Care Plan) น้อยกว่า 20 วัน ให้มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนตามสัดส่วนจำนวนวันที่ปฏิบัติงานในเดือนนั้น

(3) ผู้รับแบบได้รับค่าตอบแทนคนใดได้ปฏิบัติหน้าที่ตามแผนการดูแลรายบุคคล (Care Plan) ไม่ครบ 8 ชั่วโมง แต่ไม่น้อยกว่า 4 ชั่วโมง ให้นับเป็นครึ่งวัน

ข้อ 19 ผู้รับแบบได้รับค่าตอบแทนที่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทน เพื่อเป็นค่าป่วยการชดเชยการทำงานหรือเวลาที่เสียไป เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง ได้แก่ ผู้รับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่หรือพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับคำสั่งช่วยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงจากผู้บริหารท้องถิ่นแห่งนั้น

สำหรับค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามอัตราค่าตอบแทนตามข้อ 17 โดยให้ตั้งงบประมาณในหมวดค่าตอบแทนประเภทค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติราชการ อันเป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมและความจำเป็นด้วย

ข้อ 20 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีการอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงในระยะยาว หรือจัดร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่น เพื่ออบรมให้ความรู้แก่บุคคลในท้องถิ่นของตนที่ประสงค์จะเป็นผู้รับแบบได้รับค่าตอบแทนหรือเพื่ออบรมให้ความรู้เพิ่มเติมให้แก่ผู้รับแบบได้รับค่าตอบแทนของตนก็ได้ โดยให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ค่าใช้จ่ายในการจัดการอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ ตามความข้างต้นให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและการเข้ารับการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ข้อ 21 การเบิกจ่ายเงินและหลักฐานการจ่ายตามข้อ 18 และข้อ 19 ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 22 ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความ วินิจฉัยปัญหาที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

สรุป

ผลจากปัญหาของผู้สูงอายุที่เป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนของสังคมไทยทั้งนี้มีการปฏิบัติเพื่อการดูแลจากหลายภาคส่วน โดยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับจะทวีความสำคัญมากขึ้น กระนั้นต้องเชื่อมโยงการปฏิบัติร่วมกับกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ที่มีกลุ่มมวลชนที่ทำหน้าที่ดูแลสุขภาพของประชาชนที่กระจายครอบคลุมทุกพื้นที่ คือ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) อันจะเป็นการเสริมการปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้จากการศึกษาได้เสนอมาตรการทางกฎหมายด้วยการออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เหมาะสมกับสังคมไทย โดยผสมผสานแนวทางของผู้บริหารผู้สูงอายุ สองลักษณะคือ แบบอาสาสมัครกับแบบได้รับค่าตอบแทน เพื่อมิให้ปัญหาหรือเกิดช่องว่างดังเช่นในอดีตอันจะเป็นการ

ส่งเสริมรูปแบบกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมให้ชุมชนดูแลซึ่งกันและกัน โดยยึดแนวคิด“เพื่อนบ้านช่วยเพื่อนบ้าน” หรือ “คนของชุมชนดูแลคนของชุมชน” และสามารถสะสมเวลาไว้คล้ายการสะสมความดีในธนาคาร เมื่อยามจำเป็นที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือก็สามารถเบิกเวลาหรือความดีที่เราสะสมไว้มาใช้ได้ รวมทั้งได้เสนอแนวทางการบริหารข้อมูลการเรียกร้องสิทธิที่สะสมไว้หรือการถ่ายโอนสิทธิเพื่อให้สามารถใช้กับตนเองหรือครอบครัว และเชื่อมั่นว่าร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เสนอนี้ จะเป็นตัวแบบที่สำคัญในการพัฒนางานด้านบริหารผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม ด้วยการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเองและการพึ่งพากันเอง อันจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรสูงอายุสืบไป

บรรณานุกรม

- กิจการผู้สูงอายุ,กรม. (2562). แนวทางการดำเนินงานธนาคารเวลาแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ:กองส่งเสริมสวัสดิการและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ.
- กิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, กรม. (2562). นิยามและประเภทครอบครัว. กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว.
- ดวงพร ปิตินานนท์.(2565).“ธนาคารเวลา” สร้างสังคมแห่งการเกื้อกูลกัน ในยุคสังคมสูงวัย. (ออนไลน์)
เข้าถึงได้จาก : www.thaitimebank.net.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2562).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ก,วันที่ 17 พฤศจิกายน 2562, 48.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. (2546). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอน 94 ก,
วันที่ 1 ตุลาคม 2546, 6.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2564).รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2564.
นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- โยธาธิการและผังเมือง, กรม. (2549). การผังเมือง.กรุงเทพฯ : กรมโยธาธิการและผังเมือง,
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอาสาสมัครบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นและการเบิกค่าใช้จ่าย พ.ศ.2562. (2562).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136, ฉบับพิเศษ 145 ง, วันที่ 7 มิถุนายน 2562,3.
- สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. (2564). .การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564.สำนักงานสถิติแห่งชาติ,
สายใจ จารุวัตร และคณะ. (2562).รูปแบบการเยี่ยมบ้านผู้ป่วยติดเตียงตามปัญหาและความต้องการของผู้ดูแล.
วารสารวิทยาลัยพยาบาลพระปกเกล้าจันทบุรี, ปี 30 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2562. หน้า 25-30.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. (2558).การจัดทำประมวลกฎหมายสารบัญญัติยาเสพติดของประเทศไทย.
กรุงเทพฯ : สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2558.
- อัศวิน โรจนสุมาพงศ์และคณะ ภูมิรัตนประพิณ. (2565). “ข้อเสนอแนะจากแพทย์ในการดูแลผู้ป่วยติดเตียง”.
(ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : www.healthome.in.th, 2565.
- Thidarat Brouqueyre. (2565). หญิงชาวไทยสัญชาติฝรั่งเศส. สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์. วันที่ 14 พฤศจิกายน 2565.