

ประเทศไทย.....สู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์

โดย เกษรา ชัยเหลือองไธ

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม

จากคำนิยามขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ว่าผู้สูงอายุ (Older person) หมายถึงประชากรทั้งเพศชายและหญิงที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปและได้แบ่งการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. ระดับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปีมากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ
2. ระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society) หมายถึงสังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปี มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์
3. ระดับสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Super-aged society) หมายถึงสังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่า ร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่

องค์การสหประชาชาติคาดการณ์ว่า ในช่วงปี พ.ศ.2544 - พ.ศ.2643 เป็นศตวรรษแห่งผู้สูงอายุ โลกกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งแต่ละประเทศจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ เช่น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางด้านสุขภาพ การแพทย์ การโภชนาการ

ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมาสังคมไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมเนื่องจากผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและโครงสร้างประชากร เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ในโลก ประเทศไทยกำลังเผชิญหน้ากับภาวะการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ของประชากรสูงอายุ สังคมโลกในอนาคตจะเป็นสังคมที่ผู้สูงอายุครอบครอง เนื่องจาก

เปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรโลก ที่คนเกิดน้อยลงและอายุยืนมากขึ้น ทำให้ประชากรทั่วโลกจะมีอายุเฉลี่ยยืนยาวขึ้นอย่างน้อย 9 ปี และประชากรทั่วโลกที่มีอายุมากกว่า 65 ปี จะมีจำนวน 2 พันกว่าล้านคน คิดเป็นสัดส่วนได้ร้อยละ 20 ของประชากรโลก จากการคาดการณ์จำนวนผู้สูงอายุในปี พ.ศ.2593 ในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พบว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่จะมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุมากเป็นอันดับ 2 รองจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศที่มีสัดส่วนของจำนวนประชากรผู้สูงอายุต่ำที่สุดในกลุ่มนี้ คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สำหรับประเทศไทยการคาดการณ์จำนวนผู้สูงอายุในปี พ.ศ.2593 จะมีผู้สูงอายุถึงประมาณร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมด (ที่มา : จากกรุงเทพมหานครกิจ คอลัมน์: ดร.แดน มองต่างแดน) สาเหตุที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วเนื่องจากอัตราการเกิดที่ลดลงอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2513 โดยไทยยังเป็นหนึ่งใน 20 ประเทศทั่วโลกที่มีอัตราการเกิดต่ำสุด โดยเฉลี่ยผู้หญิง 1 คน จะมีลูก 1.4 คน ซึ่งต่ำกว่าระดับที่จะทำให้ประชากรมีขนาดคงที่ และคาดการณ์ว่าประชากรวัยทำงานของไทยจะเริ่มลดลงเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ในปี พ.ศ. 2561 เนื่องจากอัตราการเกิดที่ต่ำทำให้ประชากรใหม่ไม่สามารถทดแทนแรงงานที่เกษียณอายุไปในแต่ละปีได้ (ที่มา : ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจฯ ธนาคารไทยพาณิชย์)

นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติยังพบว่า การเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุของประเทศไทย มีระยะเวลาที่จะเข้าสู่ภาวะประชากรสูงอายุค่อนข้างสั้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วหลายๆ ประเทศ กล่าวคือ สัดส่วนประชากรสูงอายุไทย จะเพิ่มจากประมาณร้อยละ 8 ในปี พ.ศ.2543 เป็นประมาณร้อยละ 16 ในปี พ.ศ.2563 หรือใช้เวลาประมาณ 20 ปี ในการเพิ่มสัดส่วนประชากรสูงอายุเป็นเท่าตัว ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่ใช้เวลาประมาณ 70 ปี ถึงกว่า 100 ปี และจากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร ตามเพศและอายุ ระหว่างปี พ.ศ. 2513 - พ.ศ.2593 จะพบสถานการณ์เพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุ และการลดลงของประชากรวัยเด็ก และประเด็นที่น่าสนใจคือ ในราวปี พ.ศ.2563 จะเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่จะมีประชากรสูงอายุมากกว่าวัยเด็ก เนื่องจากการลดลงอย่างต่อเนื่องของอัตราเจริญพันธุ์ และอัตราตายของประชากรในอดีต และการเพิ่มขึ้นของอายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (ความยืนยาวของชีวิต) ของประชากรไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา ระหว่างปี พ.ศ.2489 - พ.ศ.2508 อายุคาดหมายเฉลี่ยของเพศชาย 55 ปี เพศหญิง 62 ปี ระหว่างปี พ.ศ.2538 - พ.ศ.2539 อายุคาดหมายเฉลี่ยได้เพิ่มสูงขึ้น เพศชายเพิ่มเป็น 70 ปี เพศหญิงเพิ่มเป็น 75 ปี ในช่วงเวลาเดียวกัน (ที่มา : ฐานข้อมูลประชากร รวบรวมและเรียบเรียงโดยศิริวรรณ ศิริบุญ และ ชเนตติ มลีนทางกูร นักวิจัย วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย) สำหรับประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ สรุปว่าไทยกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 โดยมีประชากรผู้สูงอายุ ร้อยละ 10.4 ของประชากรทั้งประเทศและคาดว่าจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2567 - พ.ศ. 2568

สังคมผู้สูงอายุมีปัญหาอะไร ทำไมแต่ละประเทศจึงต้องเตรียมตัว และใครบ้างที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการรองรับปัญหาต่างๆ ที่จะตามมา สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นที่ทุกคนต้องร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมรับผิดชอบในสถานการณ์ต่างๆ ด้วยกัน ถ้าจะมองระบบบริการด้านสังคมและสวัสดิการ ประเทศไทยมีทิศทางการดูแลผู้สูงอายุจากอดีตถึงปัจจุบันเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุและผู้ที่จะก้าวเข้าสู่วัยผู้สูงอายุมาเป็นลำดับ โดยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ซึ่งการให้บริการในอดีตจะเป็นในลักษณะของการให้บริการในสถานสงเคราะห์ หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่หลักคือ กรมประชาสงเคราะห์ นับตั้งแต่การก่อตั้งสถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2496 ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี นับเป็นสถานสงเคราะห์แห่งแรกของประเทศไทย เพื่อให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุตามนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐ โดยเริ่มเปิดดำเนินการในสมัยนายปกรณ์ อังศุสิงห์ เป็นอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ จวบจนปัจจุบันได้ปรับบทบาทจากหน่วยงานดูแลผู้สูงอายุ เป็นงานส่งเสริม สนับสนุน การดำเนินงานด้านจัดสวัสดิการผู้สูงอายุโดยใช้ชื่อว่า ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค และเมื่อพระราชบัญญัติผู้สูงอายุมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2546 หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการให้บริการด้านสังคมและสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุมากขึ้น

จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางประชากร และประเด็นปัญหาที่จะเกิดตามมาจากการเป็นสังคมผู้สูงอายุ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมาประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรวัยสูงอายุอย่างต่อเนื่อง โดยได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ กำหนดนโยบาย และมีการตรากฎหมาย เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาระบบและการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศ นโยบายของรัฐในช่วงแรกจะให้ความสำคัญกับสุขภาพของผู้สูงอายุเป็นลำดับต้น นโยบายด้านสังคมเป็นแบบกว้างๆ มองผู้สูงอายุในฐานะผู้พึ่งพิง เน้นการสงเคราะห์ช่วยเหลือเป็นหลัก ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มีการกำหนดเกี่ยวกับโครงข่ายปลอดภัยทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ เน้นการมีส่วนร่วมของครอบครัว ชุมชนและรัฐ หลังจากปี พ.ศ.2548 เป็นต้นมา นโยบายผู้สูงอายุจะมีลักษณะเป็นองค์รวมมากขึ้น เน้นการพัฒนาผู้สูงอายุในทุกมิติ การเตรียมความพร้อมเพื่อสังคมสูงวัย และการเสริมสร้างบทบาทของครอบครัวและชุมชนโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทหลัก

ในการดูแลส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ การพัฒนาการของประเด็นด้านผู้สูงอายุและสังคมสูงวัย ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 - ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2540 - พ.ศ.2559) สาระสำคัญประเด็นด้านสังคมในแต่ละฉบับ คือ

แผนฉบับที่ 8 ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาผู้สูงอายุ การพัฒนาสุขภาพอนามัย สร้างความรู้ความเข้าใจในระบบบริการสาธารณสุข เน้นการพัฒนากลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่มีผู้เลี้ยงดูให้ได้รับเบี้ยยังชีพ บริการด้านสาธารณสุขแบบให้เปล่า ส่งเสริมให้ครอบครัวตระหนักถึงความสำคัญและดูแลผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้เมืองหลักที่ทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ และการพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม โดยกำหนดให้มีการจัดและพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพอย่างกว้างขวางและทั่วถึง ด้วยการเสริมบทบาทของครอบครัวและชุมชนในการจัดสวัสดิการในการดูแลผู้สูงอายุ

แผนฉบับที่ 9 เน้นการวางรากฐานการพัฒนาย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ด้วยการผนวกแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียงเข้ากับการให้คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา และการคุ้มครองทางสังคมด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพกองทุนประกันสุขภาพเพื่อเตรียมรองรับสังคมสูงวัย

แผนฉบับที่ 10 เน้นการเตรียมความพร้อมของคนและระบบให้สามารถปรับตัวพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทุกภาคส่วนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับงานผู้สูงอายุ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมสู่สังคม ภูมิปัญญาและการเรียนรู้ / ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ / ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน (ที่มา: รายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2554)

แผนฉบับที่ 11 กำหนดวิสัยทัศน์ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” โดยสร้างความเป็นธรรมและสังคมที่มีคุณภาพ เน้นความมั่นคง ทั่วถึง และเท่าเทียม ในการเข้าถึงทรัพยากรและกระบวนการยุติธรรม อย่างเสมอภาค ทุกภาคส่วนได้รับการเสริมพลังให้สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ภายใต้ระบบบริหารจัดการภาครัฐที่โปร่งใส เป็นธรรม / พัฒนาคนไทยให้มีคุณธรรม เรียนรู้ตลอดชีวิต มีทักษะและดำรงชีวิตอย่างเหมาะสมในแต่ละช่วงวัย สถาบันท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ปรับตัว รู้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง / พัฒนากฎการผลิตและบริการให้เข้มแข็งและมีคุณภาพบนฐานความรู้ความคิดสร้างสรรค์ และภูมิปัญญา สร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ปรับโครงสร้างการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พร้อมสร้าง

ความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม / สร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน รวมทั้งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ และมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับงานผู้สูงอายุ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และยุทธศาสตร์การพัฒนาค้นสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน (ที่มา : กองทุนผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ)

จากแนวโน้มและการตระหนักถึงประเด็นท้าทายต่อการเป็นสังคมผู้สูงอายุ จึงได้มีการจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยเป็นรูปแบบของแผนระยะยาวจำนวน 2 ฉบับ ฉบับแรกครอบคลุมระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ.2525 - พ.ศ.2544 ซึ่งการจัดทำแผนฉบับแรกได้แนวทางจากข้อเสนอแนะขององค์การสหประชาชาติ โดยปรัชญาในการทำแผน คือ ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่เคยทำคุณประโยชน์ต่อสังคมมาเป็นระยะเวลายาวนาน จึงต้องส่งเสริมและคงคุณค่าในสังคมสืบไป วัตถุประสงค์ของแผนจึงมีเป้าหมายที่ตัวผู้สูงอายุโดยตรง และมุ่งเน้นไปที่การให้ความรู้และการให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุ เน้นความรับผิดชอบของสังคมต่อผู้สูงอายุในการจัดสวัสดิการที่จำเป็น สนับสนุนครอบครัว ชุมชนในการดูแลผู้สูงอายุ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในกิจกรรมของครอบครัวและชุมชน โดยภาครัฐต้องให้การสนับสนุนและช่วยเหลือ ประกอบกับปณิญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2542 กำหนดให้ภาครัฐและเอกชนร่วมกันคุ้มครองและดูแลผู้สูงอายุ แผนฉบับแรกจะเน้นการกำหนดนโยบาย และมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาของผู้สูงอายุ ในมิติต่างๆ ได้แก่ ด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคงของรายได้ ภาวะการทำงาน ด้านสังคมวัฒนธรรม โดยมีการกำหนดตัวบ่งชี้ขั้นต้นไว้ แต่ไม่ได้กำหนดเป้าหมายของตัวบ่งชี้ และไม่ได้กำหนดให้มีการติดตามประเมินผล

จากแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1 ปณิญาผู้สูงอายุไทยและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 นำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญในการจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 สำหรับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 จะครอบคลุมระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2545 – พ.ศ.2564 มีจุดเน้นที่แตกต่างจากเดิมโดยได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการมองผู้สูงอายุในแต่ละด้าน มาเป็นองค์รวมพิจารณาว่างานทุกด้านที่กำหนดในแผนฉบับแรกมีผลต่อคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และมีผลต่อยุทธศาสตร์แต่ละยุทธศาสตร์ ไม่อาจแยกส่วนกันได้ แผนฉบับที่ 2 ให้ความสำคัญและมีวิสัยทัศน์ว่าผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคมและสมควรส่งเสริมให้คงคุณค่าไว้นานที่สุดโดยครอบครัวและชุมชนเกื้อกูล เน้นให้ผู้สูงอายุมีชีวิตอย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี มีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถพึ่งตนเองได้นานที่สุด และสามารถมีส่วนร่วมในการ

พัฒนาสังคม แผนฉบับนี้จะให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุและการเตรียมตัวของผู้ที่จะเป็นผู้สูงอายุในอนาคต ซึ่งจะแตกต่างจากแผนฉบับแรกคือ มีการวางยุทธศาสตร์ตามประชากรเป้าหมาย ได้แก่ ประชากรวัยเด็ก วัยแรงงาน หรือผู้ที่จะเป็นผู้สูงอายุในอนาคต ผู้สูงอายุที่ยังพึ่งตนเองได้ ผู้สูงอายุที่ต้องพึ่งผู้อื่น กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แผนฉบับที่ 2 จะเน้นให้หน่วยงานแปลงแผนไปใช้เป็นแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติ จึงกำหนดมาตรการ ตัวชี้วัด และเป้าหมาย รวมทั้งกำหนดให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผน จากการศึกษาติดตามประเมินผลในช่วง 5 ปีแรก (พ.ศ.2545 - พ.ศ.2549) จึงมีการปรับปรุงแผนครั้งที่ 1 ปี พ.ศ. 2552 โดยยังคงวิสัยทัศน์เดิม ปรับยุทธศาสตร์ให้มีความครอบคลุม และชัดเจนขึ้น มีการปรับปรุงมาตรการ ตัวชี้วัด และเป้าหมายของดัชนีให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในแต่ละมาตรการของแผนฯ ให้ชัดเจนขึ้น รวมทั้งเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่มา: รายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2554)

ระบบบริการทางสังคมและสวัสดิการทางสังคมในการดูแลผู้สูงอายุ จากเดิมหน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ คือ กรมประชาสงเคราะห์ และมีหน่วยงานเสริม เช่น มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ มูลนิธิราชประชาสมาสัย เป็นต้น จนถึงปัจจุบันที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 พบว่ามีหน่วยงานภาครัฐและเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการให้บริการด้านสังคมและสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่างๆ แก่ผู้สูงอายุมากขึ้น ด้วยเหตุที่ผู้สูงอายุไทยส่วนใหญ่มีฐานะยากจน บริการสังคมและสวัสดิการต่าง ๆ จึงมุ่งที่จะเพิ่มรายได้และหาทางลดรายจ่ายของผู้สูงอายุและผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ถึงอย่างไรก็ตามหน่วยงานรัฐก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในการดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุ บทบาทหลักทางด้านสวัสดิการสังคมยังคงเป็นของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตั้งแต่ กองทุนผู้สูงอายุที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 มาตรา 13 ตั้งขึ้นเพื่อใช้จ่ายในการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน ให้ผู้สูงอายุมีศักยภาพ ความมั่นคง และคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งให้การสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรที่ดำเนินงานด้านผู้สูงอายุให้มีความเข้มแข็ง หน้าที่หลักของกระทรวงคือการดูแลและช่วยเหลือผู้สูงอายุ จึงมีการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสและประสบปัญหาเดือดร้อน ด้านการให้เงินช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาแก้ไขปัญหาครอบครัว สนับสนุนในการจัดหาที่พัก อาหารและเครื่องนุ่งห่ม รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือเป็นค่าจัดการศพแก่ผู้สูงอายุใน 76 จังหวัดทั่วประเทศ

จากพระบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2558 เพื่อรวมงานด้านนโยบาย ด้านวิชาการ และด้านการปฏิบัติ ของกลุ่มเป้าหมายเดียวกันให้อยู่ในส่วนราชการ

เดียวกัน เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน รวมทั้งประหยัดทรัพยากรภาครัฐมากยิ่งขึ้น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มีส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบผู้สูงอายุโดยตรง เป็นกรมใหม่ป้ายแดง คือกรมกิจการผู้สูงอายุ ซึ่งนับเป็นนิมิตหมายอันดีของผู้สูงอายุและผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เพื่อให้การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ที่จะมาถึงในอีกไม่นานมีมาตรการ กลไก รองรับสู่กลุ่มเป้าหมายได้ชัดเจนและเป็นเอกภาพมากขึ้น ตลอดจนสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับปัจจุบันที่ว่า “ผู้สูงวัยเป็นหลักชัยของสังคม”

การพัฒนาสังคมบนพื้นที่สูงในอนาคตของประเทศไทย

นายยงยุทธ เพ็ญศรี

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาสังคม

หากจะกล่าวถึงทิศทางการพัฒนาสังคมบนพื้นที่สูงในอนาคตของประเทศไทย ปัจจุบันเราต้องมอง คือ นโยบายของ คสช. และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งได้แก่ หลักค่านิยม 12 ประการ ที่ต้องการเห็นคนไทยมีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ รู้จักดำรงตนอยู่โดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รู้จักอดออมไว้ใช้เมื่อยามจำเป็น มีไว้พอกินพอใช้ ถ้าเหลือก็แจกจ่ายจำหน่ายและพร้อมที่จะขยายกิจการเมื่อมีความพร้อม เมื่อมีภูมิคุ้มกันที่ดี คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม และของชาติมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง และนโยบายการ “ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม พัฒนาสังคมร่วมกันอย่างยั่งยืน” ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับพี่น้องบนพื้นที่สูง รวมทั้งนโยบาย 7-4-9 ของ รมว. พม. พลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว ซึ่งนโยบายเร่งด่วน 7 ข้อ ในข้อ 5. การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มชาติพันธุ์ ได้นิยามผู้ด้อยโอกาส ว่า หมายถึง กลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนยากจน บุคคลเร่ร่อน ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร กลุ่มชาติพันธุ์ ผู้ติดเชื้อ HIV/ผู้ป่วยเอดส์ รวมถึงผู้ได้รับผลกระทบ เช่น ครอบครัว ชุมชน และผู้พันโทฯ โดยมุ่งเน้นให้ 1) ให้ผู้ด้อยโอกาสได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน และ 2) ส่งเสริมศักยภาพของชุมชนชาติพันธุ์ นโยบายดังกล่าวมองได้ว่า รัฐได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม ที่มุ่งสร้างความเป็นหนึ่งเดียว สังคมที่เป็นปึกแผ่น สังคมมีความมั่นคง และเป็นสังคมที่ช่องว่างระหว่างคนลดน้อยลง

ปัจจัยที่สอง คือ การปรับโครงสร้างกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการใหม่ ก่อให้เกิดกองกิจการนิคมสร้างตนเองและการพัฒนาชาวเขา ซึ่งบอกอย่างชัดเจนว่า กิจการนิคมชาวเขา หากตัดนิคมออกไปมองในส่วนภารกิจกองฯ ที่เกี่ยวข้องกับชาวเขา จะมีทั้งในส่วนของงานวิชาการ คือ การศึกษา วิจัย วิเคราะห์ข้อมูล กฎหมาย อนุสัญญา พันธสัญญา นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาราชกรบนพื้นที่สูง เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย แผนแม่บทในการพัฒนากลุ่มเป้าหมาย ในส่วนของเนื้อหา คือ ดำเนินการพัฒนาศูนย์กิจ สังคม สิ่งแวดล้อมของชาวเขาและราชกรบนพื้นที่สูงให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามมติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นหลักการพึ่งตนเองอย่างสอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดำเนินการส่งเสริมการพัฒนาจิตใจและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตแก่ราชกรบนพื้นที่สูง พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน และส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวข้องกับกิจการนิคมสร้างตนเองและชาวเขา นอกจากนี้ โครงสร้างกองใหม่ ยังประกอบด้วย 4 กลุ่มงาน คือ กลุ่มกิจการนิคมสร้างตนเอง กลุ่มกิจการชาวเขา กลุ่มนโยบายและยุทธศาสตร์ และฝ่ายบริหาร โดยกลุ่มกิจการชาวเขาได้ระบุภารกิจสำคัญประกอบด้วย

1. ดำเนินการศึกษาวิถีชีวิตความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ และสังคมของราชกรบนพื้นที่สูง เพื่อเป็นข้อมูลในการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิต การแก้ไขปัญหา และการฟื้นฟูวิถีของชุมชนบนพื้นที่สูงให้เกิดความยั่งยืน

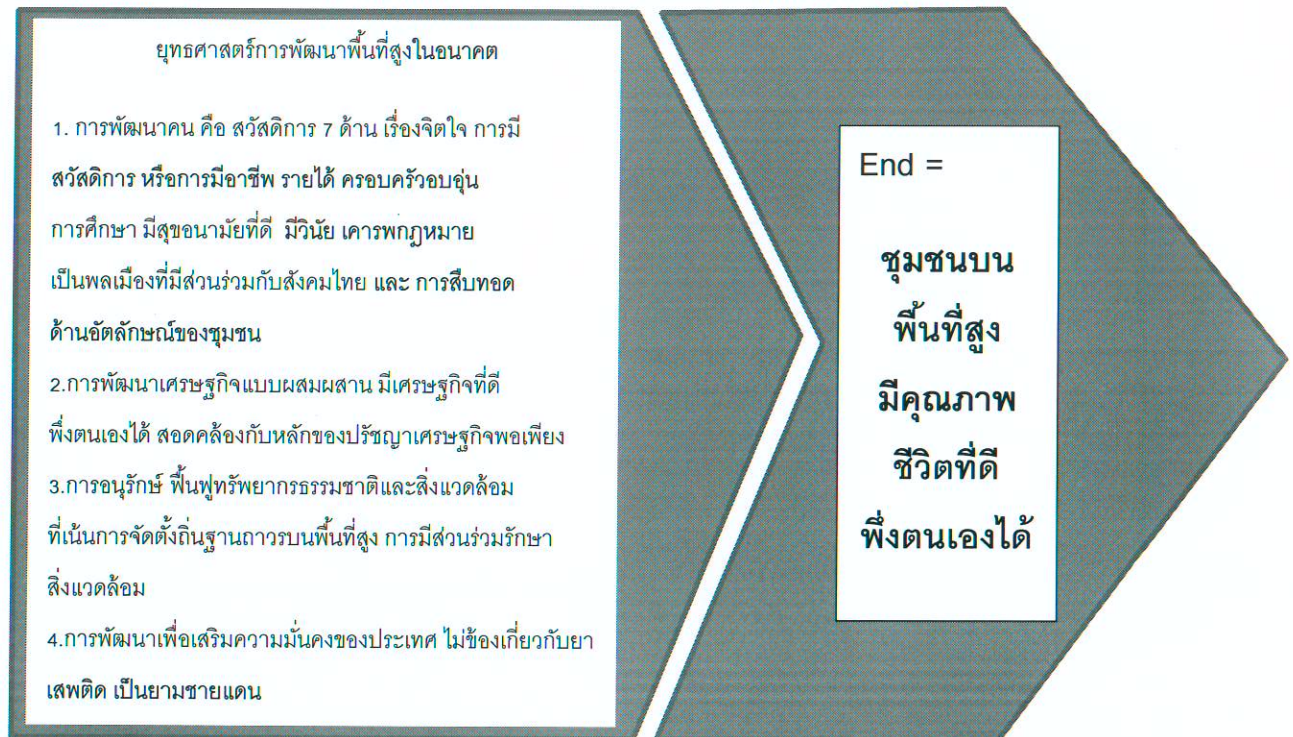
2. ให้ข้อเสนอเชิงนโยบาย การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาราชกรบนพื้นที่สูง สนับสนุนความรู้ทางวิชาการ ข้อมูลความรู้แก่ศูนย์พัฒนาชาวเขา องค์กรเอกชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. ดำเนินการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูง การสร้างความเข้มแข็งแก่ครอบครัว การแก้ไขปัญหาความยากจนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของราชกรบนพื้นที่สูง โดยยึดหลักของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หลักกฎหมาย ความยุติธรรม ความเสมอภาค
4. ส่งเสริมการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน สนับสนุนการรวมกลุ่มของราชกรบนพื้นที่สูงให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ส่งเสริมบทบาทชุมชน ท้องถิ่นให้เป็นกำลังสำคัญในการฟื้นฟู รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันมีค่าของประเทศ
5. ดำเนินการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงเป็นเขตพื้นที่พัฒนา และจัดตั้งหน่วยออกปฏิบัติงานในหมู่บ้านและกลุ่มบ้านที่ยังไม่มีหน่วยงานใดเข้าถึง เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดี และให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาเดือดร้อนให้แก่ราชกรบนพื้นที่สูง
6. ส่งเสริมการพัฒนาคนบนพื้นที่สูง การพัฒนาจิตใจแก่ราชกรบนพื้นที่สูง การประสานความร่วมมือกับมูลนิธิส่งเสริมและเผยแผ่พุทธศาสนาแก่ชนในถิ่นทุรกันดาร
7. เสริมสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชน และองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตราชกรบนพื้นที่สูง
8. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาชาวเขา การนิเทศและติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย

สรุปได้ว่า ตามภารกิจใหม่การดำเนินงานพัฒนาสังคมบนพื้นที่สูงต่อไป คือ การผสมผสานระหว่างการพัฒนาสังคมสมัยของสงเคราะห์ชาวเขาเดิมกับการพัฒนาสังคมแบบองค์รวมที่มองคุณภาพชีวิตของคนบนพื้นที่สูงที่ต้องมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น พึ่งตนเองได้ มีการพัฒนาด้านจิตใจอย่างต่อเนื่อง และคนบนพื้นที่สูงต้องมิลิทธิและหน้าที่ของพลเมืองไทยที่สมบูรณ์ทัดเทียมกับคนไทยทั่วไป โดยเฉพาะหน้าที่ทางกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตามเช่นเดียวกับคนไทย

ปัจจัยที่สาม เกี่ยวกับสภาพสังคมพื้นที่สูง บนพื้นที่สูง ณ ปัจจุบันสภาพทางสังคมเปลี่ยนแปลงไปตามความเจริญของประเทศโดยรวม แต่มองให้ลึกลงไปอาจเห็นการเปลี่ยนแปลงเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เปลี่ยนแปลงมาก มีจำนวนราว 15% พวกนี้สภาพต่าง ๆ เหมือนคนไทยโดยทั่วไปแล้ว ลงมาทำงานในเมืองเป็นหลัก อพยพครอบครัวมาตั้งบ้านเรือนในพื้นที่ราบหมดแล้ว เช่น แถบใกล้เมืองเชียงใหม่ เมืองปาย เมืองเชียงราย บางส่วนมาทำงานอยู่กรุงเทพฯ กลุ่มที่เปลี่ยนแปลงปานกลาง มีราว 45% พวกนี้ครอบครัวยังตั้งบ้านเรือนอยู่บนพื้นที่สูง แต่บ้านเรือนเปลี่ยนเป็นบ้านแบบไทย มีทีวี ตู้เย็น เครื่องซักผ้า จานดาวเทียม ซิมมอเตอร์ไซด์ไปทำอะไร มีรถยนต์กะบะเข้ามาในเมือง บริโภคสินค้าจากในเมืองเป็นหลัก การเพาะปลูกหันมาปลูกพืชเศรษฐกิจมากขึ้น ทั้งผักเมืองหนาว สตอร์เบอร์รี่ และชา กาแฟ เช่น บ้านวาริ บ้านดอยช้าง บ้านสันเจริญ และบางส่วนในกาญจนบุรี เป็นต้น กลุ่มสุดท้าย มีราว 40% ที่ยังคงวิถีแบบดั้งเดิม ลักษณะบ้านแบบเดิม ยังทำไร่ข้าวเป็นหลัก มีรายได้จาก

การปลูกพืชไร่และการเลี้ยงสัตว์ เช่น แถบอัมผาง แม่ระมาด ท่าสองยาง จังหวัดตาก ทางบ่อเกลือ จังหวัดน่าน ทางสะเมิง อมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งแถบอำเภอสังขละบุรี และทองผาภูมิไกล ๆ ของกาญจนบุรี เป็นต้น

เมื่อมองปัจจัยดังกล่าวแล้ว Model การพัฒนาสังคมบนพื้นที่สูงในอนาคต



เป้าหมายการพัฒนาต้องชัดเจน ซึ่งมติ ครม. 5 กรกฎาคม 2519 นโยบายรวมพวก กำหนดวัตถุประสงค์ ต้องการเห็นชาวเขาเป็นพลเมืองไทยที่มีคุณภาพ พึ่งตนเองได้ ยังคงสามารถนำมาเป็นกรอบในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาสังคมบนพื้นที่สูงในปัจจุบันได้ ส่วนการขับเคลื่อนการทำงานให้บรรลุซึ่งเป้าหมาย มียุทธศาสตร์สำคัญ คือ การพัฒนาคน การพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นที่สูงแบบผสมผสาน การอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของประเทศ