

## สวัสดิการของสังคมผู้สูงอายุกับสิทธิตามกฎหมาย\*

### WELFARE OF THE ELDERLY SOCIETY AND LEGAL RIGHTS

เพิ่ม หลวงแก้ว

Pherm Luangkaew

ฉัตรชัย รือหาร

Chatchai Ruehan

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย

Khon Kaen University, Nong Khai Campus, Thailand.

E-mail: pherm.laung@gmail.com

#### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการของสังคมผู้สูงอายุและสิทธิตามกฎหมาย โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบสวัสดิการของสังคมผู้สูงอายุและสิทธิตามกฎหมาย และศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอแนะแนวทางมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการของสังคมผู้สูงอายุ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวิธีดำเนินการวิจัยโดยศึกษาจากเอกสารและรายงานทางวิชาการ

การวิจัยพบว่า สิทธิผู้สูงอายุได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 แต่ยังไม่มีความหมายที่บัญญัติรับรองสวัสดิการและสิทธิของผู้สูงอายุไว้อย่างชัดเจน จึงเสนอว่า ควรมีรูปแบบและการจัดองค์กรในการบังคับใช้กฎหมาย โดยการแก้ไขปัญหามาตรการและการใช้งบประมาณให้เพียงพอ กำหนดนโยบายในการจัดสวัสดิการและสิทธิแก่ผู้สูงอายุที่ชัดเจน ให้เกิดความหลากหลายและเหมาะสมแก่ผู้สูงอายุที่มีพื้นฐานแตกต่างกัน จัดกลุ่มผู้สูงอายุเป็นประเภทที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และประเภทที่มีรายได้เพียงพอ กำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติ จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลในระดับชาติและท้องถิ่น โดยกำหนดสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้สูงอายุอย่างชัดเจน และไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความอันจะเป็นผลเสียต่อผู้สูงอายุ และกระจายอำนาจงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุจากราชการส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร สวีเดน และญี่ปุ่น รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้มีการประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวและดูแลผู้สูงอายุ ณ ที่อยู่อาศัย การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุที่แตกต่างจากการคุ้มครองแรงงานทั่วไป การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และการจัดงบประมาณสนับสนุนในการรวมตัวจัดตั้งองค์กร กลุ่ม หรือชมรมของผู้สูงอายุ อย่างเพียงพอ

**คำสำคัญ:** สังคมผู้สูงอายุ, สวัสดิการ, สิทธิ, เบี้ยยังชีพ

## Abstract

This research aims to examine the well-being and legal rights of elderly individuals in society. This will be accomplished through a comparative analysis of their welfare and legal rights, along with an examination of preventative measures and solutions to legal issues of the elderly. The research will be qualitative and will involve analyzing academic reports and documents.

According to this research, the constitutional law and The Act on the Elderly, B.E. 2546 (2003 A.D.), with the amendments to the 3rd edition of 2017, are responsible for protecting the rights of elderly individuals. However, there is no existing legislation that ensures their welfare and rights. To address this, it is recommended that a form and organization be established to enforce the law, along with appropriate allocation and utilization of the budget. Clear policies should be created to provide welfare and rights to the elderly, with variations to cater to their diverse needs. Categorizing elderly people based on their income and setting it as a national policy is also suggested. Additionally, national and local regulatory organizations should be established to oversee the implementation of these policies. The benefits for the elderly should be specified and the interpretation of the law should not be detrimental to them. To decentralize the welfare of the elderly, it will be transferred from the central government to the local government, following the example of England, Sweden, and Japan. This approach will include amending The Act on the Elderly, B.E. 2546 (2003 A.D.). Furthermore, there will be a requirement for insurance for long-term care of the elderly and residential care, which will protect elderly workers, unlike general labor protection. The budget allocation will be made directly to the local administrative organizations to support the establishment of organizations, groups, or clubs for the elderly.

**Keywords:** elderly society, welfare, rights, living allowance

## บทนำ

ผู้สูงอายุ (The elderly) คือ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย (พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3) โดยผู้สูงอายุแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงวัย คือ ผู้สูงอายุวัยต้น (อายุเกิน 60-69 ปี) ผู้สูงอายุวัยกลาง (อายุ 70-79 ปี) และผู้สูงอายุวัยปลาย (อายุ 80 ปีขึ้นไป) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566) เมื่อปี พ.ศ. 2548 ประเทศไทยมีสัดส่วนของประชากรที่มีอายุเกิน 60 ปี สูงถึงร้อยละ 10 ของประเทศ (ราชพงศ์ โนดไธสง, 2566) ซึ่งถือว่าประเทศไทยเริ่มเป็น “สังคมที่ก้าวเข้าสู่

การเป็นสังคมผู้สูงอายุ” (Aging society) ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และเมื่อปี พ.ศ. 2564 สัดส่วนประชากรไทยที่มีอายุเกิน 60 ปี มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 20 ของประเทศ ซึ่งมีผลว่าประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็น “สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์” (Complete aged society) และอีกเพียง 10 ปี คือ ในปี พ.ศ. 2574 ประเทศไทยจะมีประชากรที่มีอายุเกิน 60 ปีในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด ในเวลานั้นประเทศไทยก็จะเข้าสู่การเป็น “สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด” (Super aged society) (เทวัญ อุทัยวัฒน์, 2566) ประเทศไทยได้เตรียมการรับสถานการณ์การเป็นสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 39 ปีมาแล้ว โดยประกาศแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับแรกเพื่อใช้เป็นแผนหลักในการดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2546 ได้ออกกฎหมายรับรองและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุ คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) จึงสรุปได้ว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุมาเป็นเวลานานถึงสี่ทศวรรษมาแล้ว ซึ่งเกิดจากคำถามว่า การดำเนินการของประเทศไทยในเรื่องนี้เป็นการดำเนินการตามแนวทางที่ถูกต้องหรือไม่ สอดคล้องกับหลักการและวิธีการดำเนินการในระดับสากลหรือไม่ สามารถป้องกัน แก้ไข บรรเทา และเยียวยาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทยได้หรือไม่ เพียงใด และควรมีการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

ปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงได้มีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 ที่เป็นกฎหมายให้การรับรองสิทธิของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ อันเป็นผลเกิดจากรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ และให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ อีกทั้ง รัฐบาลยังมีนโยบายและมาตรการในการดูแลผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย โดยการให้เงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย เพื่อให้ได้รับสวัสดิการที่จำเป็น และกองทุนผู้สูงอายุยังมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, 2546)

กรมกิจการผู้สูงอายุ ระบุว่า ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์” (Complete aged society) ในปี พ.ศ. 2564 (20%) และจะเข้าสู่ภาวะ “สังคมสูงวัยระดับสุดยอด” (Super aged society) ในปี พ.ศ. 2578 โดยคาดว่าจะมีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นร้อยละ 28 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่ง “ปัญหาผู้สูงอายุ” เป็นปัญหาที่สังคมให้ความสำคัญและสนใจที่ทุกคนทั่วโลกให้การยอมรับและเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยกำหนดไว้เป็น “วาระแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2561” (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566) นอกเหนือจากเรื่อง ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม อีกทั้งครอบคลุมไม่สามารถดูแลเอาใจใส่เท่าที่ควร ซึ่งผู้สูงอายุต้องการของปัจจัยขั้นพื้นฐานเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต ด้านที่อยู่อาศัย และการเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพ ตลอดจนความ

มั่นคงทางเศรษฐกิจในช่วงชราภาพ และการเสื่อมสภาพของอวัยวะในร่างกาย รวมทั้งภาวะทุพพลภาพมีสัดส่วนสูงขึ้น ทำให้ความต้องการด้านการรักษาพยาบาลที่ครอบคลุมการรักษาเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ซึ่งผู้สูงอายุจะต้องได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐหรือจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่ครอบคลุมคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข โดยประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ และส่งเสริมผู้สูงอายุอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 ซึ่งได้มีการบัญญัติด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสวัสดิการและความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ ทั้งรัฐบาลยังมีการกำหนดนโยบายในเรื่องการดูแลผู้สูงอายุด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมด้านต่าง ๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและส่งเสริมศักยภาพของผู้สูงอายุ และส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จ คือ การที่ผู้สูงอายุได้อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ปลอดภัย มีสุขภาพและสุขภาวะที่ดี ผู้สูงอายุและครอบครัวมีสุขภาพชีวิตที่ดีและมีทักษะพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ ทางภาครัฐยังได้ออกมาตรการรับมือในด้านต่าง ๆ เช่น การลดภาษีนิติบุคคลให้แก่สถานประกอบการที่มีการจ้างงาน ผู้สูงอายุ การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้สูงอายุ (Reverse Mortgage) และการให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การรับรู้และเข้าถึงสวัสดิการที่พึงจะได้รับในพื้นที่โดยเฉพาะผู้สูงอายุในชุมชนยังไม่ทั่วถึง (ประสาน บุญโสภณ และคณะ, 2564) และเป็นธรรมแก่ผู้สูงอายุเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องศึกษาข้อมูลเพื่อหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายแก้ไขกฎหมายซึ่งเป็นกลไกสำคัญของรัฐที่นำไปใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและบริหารประเทศ และถึงแม้ว่าจะมีบทบัญญัติของกฎหมายวางหลักไว้บ้างก็ไม่ได้เอื้อประโยชน์แก่ผู้สูงอายุได้อย่างเท่าเทียมกัน และยังไม่มีการให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุได้ดีเท่าที่ควร (ประสาน บุญโสภณ และคณะ, 2564) ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่น่าจะศึกษาว่าสวัสดิการของสังคมผู้สูงอายุและสิทธิตามกฎหมายของไทยมีการรับรองหรือคุ้มครองหรือไม่ เพื่อจะได้ทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของสังคมผู้สูงอายุในพื้นที่เป็นแนวทางข้อมูลในการตัดสินใจโดยมีประเด็นวิจัยว่า

- 1) การรับรองและคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของผู้สูงอายุมีอะไร และควรมีแนวทางการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายอย่างไรบ้าง
- 2) สวัสดิการและสิทธิตามกฎหมายของสังคมผู้สูงอายุที่จะได้รับจากรัฐมีอะไรบ้าง
- 3) การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้นควรมีแนวทางอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการของสังคมผู้สูงอายุกับสิทธิตามกฎหมาย
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบสวัสดิการในสังคมผู้สูงอายุกับสิทธิตามกฎหมาย

3. เพื่อศึกษากฎหมายมาใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับสวัสดิการของสังคมผู้สูงอายุกับสิทธิตามกฎหมายในประเทศไทย

## วิธีดำเนินการศึกษา

งานวิจัยนี้ เป็นการศึกษาเอกสาร ข้อมูล รายงาน เพื่อให้เข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้สูงอายุในทางกฎหมาย และศึกษากฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ ซึ่งมีรูปแบบของการปกครองประเทศที่คล้ายกัน เพื่อให้ทราบรูปแบบ แนวคิด ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา นำไปสรุปผลการศึกษาและเสนอแนะแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย

## ผลการวิจัย

จากการวิจัยปรากฏว่า มีแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุ ที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย ดังนี้

### 1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการผู้สูงอายุ

#### 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับสังคมผู้สูงอายุ

ประเทศไทยอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Complete aged society) โดยจากข้อมูลของ United Nations World Population Ageing พบว่า หลังจากปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา ประชากรที่อยู่ในวัยเด็กและผู้สูงอายุจะมีจำนวนมากกว่าประชากรในวัยแรงงาน และในปี พ.ศ. 2560 ประชากรเด็กเริ่มน้อยกว่าผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นผลมาจากการลดภาวะเจริญพันธุ์อย่างรวดเร็ว และระดับการตายลดลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้จำนวนและสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น โดยประชากรไทยมีจำนวน 64.6 ล้านคน เป็นผู้สูงอายุมากถึง 9.6 ล้านคน คาดว่า ในปี พ.ศ. 2573 จะมีจำนวนผู้สูงอายุ 17.6 ล้านคน (ร้อยละ 26.3) และปี พ.ศ. 2583 จะมีจำนวนถึง 20.5 ล้านคน (ร้อยละ 32.1) ซึ่งหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ได้ร่วมกันดำเนินงานเพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุน สถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ (กิตติสุดา กิตติศักดิ์กุล และเกียรติพร อำไพ, 2562)

สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกันในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกัน ในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 7 ขึ้นไป (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566)

สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Complete aged society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกัน ในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 20 ขึ้นไป หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป ที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกัน

ในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 14 ขึ้นไป (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566) องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ได้ให้นิยาม ผู้สูงอายุ (Older person) หมายถึง ประชากรทั้งเพศชายและหญิง ที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป (อังคินันท์ อินทรกำแหง, 2551)

## 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับความหมายคำที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคม

ในปัจจุบัน มีคำที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมหลายคำ ซึ่งแต่ละคำจะมีความหมายในตัวเอง และมีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ดังนี้

สวัสดิการสังคม (Social Welfare) หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคม เพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมเพื่อให้ประชาชนสามารถ ดำรงชีวิตในสังคมได้ในระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของ ประชาชน ให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิที่ประชาชนต้องได้รับ และเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการจัดบริการทางสังคมในทุกระดับ (ราช กิจจานุเบกษา, 2546)

การประกันสังคม (Social Insurance) หมายถึง มาตรการหนึ่งในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนที่มีรายได้ประจำไม่ได้รับความเดือดร้อน เมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมด หรือบางส่วนหรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ เพื่อให้มีหลักประกันด้านการดำรงชีวิตและความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้น (จำลอง ศรีประสาธน์, 2566)

สิทธิประโยชน์ “ผู้สูงอายุ” สิทธิได้รับการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดย ให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นพิเศษ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 3 และให้รวมถึงการบริการการแพทย์แผนไทย และการแพทย์ทางเลือกตามกฎหมายว่า ด้วยการประกอบโรคศิลปะ รวมทั้งมาตรา 5 ยังได้บัญญัติให้บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการสาธารณสุข ที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ทำให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ต้องจัดบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็น กรณีพิเศษ (กิตติสุตา กิตติศักดิ์กุล และเกียรติพร อำไพ, 2562)

## 2. นโยบายด้านสวัสดิการและสิทธิตามกฎหมายของสังคมผู้สูงอายุไทย

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายและมีนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการและสิทธิของ ผู้สูงอายุทั้งรูปแบบของกฎหมายโดยเฉพาะ ซึ่งนับได้เป็นนโยบายสาธารณะในรูปแบบพระราชบัญญัติ และนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัย ซึ่งมีการกำหนดออกมาเป็นแผนผู้สูงอายุระดับชาติ ระดับกระทรวง ทบวงกรมกระทั่งถึงแผนผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น (กิตติสุตา กิตติศักดิ์กุล และเกียรติพร อำไพ, 2562)

2.1 สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคสาม การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่น กำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทาง เศรษฐกิจหรือ สังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอัน ไม่ขัดต่อ



บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ มาตรา 48 วรรคสอง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 71 วรรคสาม รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็กเยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกระทำการดังกล่าว จากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้กำหนดถึงแนวทางการปฏิบัติต่อบุคคลต่าง ๆ ตลอดจนสิทธิของอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

2.2 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) เกิดจากบทบัญญัติมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุไว้ และมีการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553 ตามบทบัญญัติมาตรา 53 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 ที่กำหนดไว้เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รัฐบาลจึงมีนโยบายและมาตรการในการดูแลผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย โดยการให้เงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย เพื่อให้ได้รับสวัสดิการที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้ได้กฎหมายที่ครอบคลุมทุกด้านสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งได้บัญญัติไว้ชัดเจนในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย ถือเป็นผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านการแพทย์และสาธารณสุข เป็นการให้บริการที่จัดไว้ ให้ความสะดวกและรวดเร็วเป็นกรณีพิเศษ โดยจัดช่องทางพิเศษและมีเจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก (มาตรา 11 (1))

2) ด้านการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสาร เป็นการจัดศูนย์การเรียนรู้ในชุมชนและให้มีหลักสูตรการศึกษาเกี่ยวกับผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง และมีการเผยแพร่กิจกรรมทางศาสนาต่าง ๆ เพื่อผู้สูงอายุ (มาตรา 11 (2))

3) ด้านการประกอบอาชีพ และฝึกอาชีพที่เหมาะสม โดยมีศูนย์กลางข้อมูลทางอาชีพและตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะที่สำนักงานจัดหางานทุกแห่ง (มาตรา 11 (3))

4) ด้านการพัฒนาตนเอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และการรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน โดยการจัดกิจกรรมทางกีฬา นันทนาการ หรือการถ่ายทอดภูมิปัญญา (มาตรา 11 (4))

5) ด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ และบริการสาธารณะอื่นๆ เป็นการจัดเจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้สูงอายุที่มาใช้บริการ จัดที่นั่งสำรองสำหรับผู้สูงอายุ และบริการรถวีลแชร์ (Wheelchair) (มาตรา 11 (5))

6) ด้านการลดหย่อนค่าโดยสาร และการอำนวยความสะดวกในการเดินทาง เป็นการให้ลดหย่อนค่าโดยสารและการอำนวยความสะดวกในการเดินทาง ไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางอากาศ และทางน้ำ ทั้งนี้ สัดส่วนในการลดหย่อนค่าโดยสารและการอำนวยความสะดวกเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้ให้บริการกำหนด (มาตรา 11 (6))

7) ด้านการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ เช่น พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ อุทยานประวัติศาสตร์ สถานที่ท่องเที่ยวในความรับผิดชอบขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น (มาตรา 11 (7))

8) ด้านการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับอันตรายจากการทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง (มาตรา 11 (8))

9) ด้านการให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี และในการแก้ไขปัญหาครอบครัว ผู้สูงอายุจะได้รับการช่วยเหลือไม่เกินวงเงินครั้งละ 3,000 บาท ไม่เกิน 3 ครั้ง ต่อคน ต่อปี (มาตรา 11 (9))

10) ด้านการช่วยเหลือด้านที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ผู้สูงอายุจะได้รับการช่วยเหลือไม่เกินวงเงินครั้งละ 3,000 บาท ไม่เกิน 3 ครั้ง ต่อคน ต่อปี (มาตรา 11 (10))

11) ด้านการช่วยเหลือเงินเบี้ยยังชีพ เป็นรายเดือนตลอดชีวิต โดยแบ่งตามอายุเป็นขั้นบันได ได้แก่ อายุ 60-69 ปี ได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 ปี ได้รับ 700 บาท อายุ 80-89 ปี ได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปี ขึ้นไป ได้รับ 1,000 บาท (มาตรา 11 (11))

12) ด้านการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ผู้สูงอายุจะได้รับการช่วยเหลือรายละ 3,000 บาท โดยยื่นคำขอยภายใน 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ออกใบมรณะบัตร (มาตรา 11 (12))

13) การอื่นที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด ได้แก่ การจัดบริการสถานที่ท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ การจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิพิธภัณฑ์โบราณสถาน หอจดหมายเหตุแห่งชาติ (มาตรา 11 (13)) (ราชกิจจานุเบกษา, 2546)

2.3 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 เป็นแผนการพัฒนาประเทศที่กำหนดแนวทางการพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องทำตาม เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ประเทศไทยที่ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพื่อสนองตอบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ งานด้านผู้สูงอายุมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการ



พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

2.4 นโยบายของรัฐบาลด้านผู้สูงอายุคณะรัฐมนตรี โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 ที่ได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน 11 ด้าน มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ คือ นโยบายด้านที่ 3 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ ดังนี้ ข้อที่ 3 ในระยะต่อไป จะพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2566)

### 3. ประเด็นท้าทายในการพัฒนาสวัสดิการในผู้สูงอายุ

ประเด็นด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของกรมกิจการผู้สูงอายุ (2558) มี 5 ประเด็น ดังนี้

3.1 การสร้างหลักประกันรายได้ เพื่อการเตรียมความพร้อมและความมั่นคง ด้วยการส่งเสริมระบบการออมแห่งชาติ ให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในวัยทำงาน

3.2 การส่งเสริมและขยายโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ โดยการส่งเสริมให้นำความสามารถและประสบการณ์ของผู้สูงอายุ มาเป็นส่วนหนึ่งของภาคการผลิต ภาคบริการ ภาควิชาการ

3.3 การสร้างและพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว เพื่อจัดบริการรองรับความต้องการการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว โดยมุ่งเน้นที่จะสร้างและพัฒนากลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ

3.4 การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมและปลอดภัยในที่สาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ โดยมุ่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักแก่สาธารณชน และหน่วยงานทุกภาคส่วน เพื่อให้คนทุกวัยสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553)

นอกจากนี้ จากการศึกษาการดำเนินงานเรื่องผู้สูงอายุในต่างประเทศบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร สวีเดน ญี่ปุ่น พบว่า ในอดีต องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ แทบจะไม่มีบทบาทใด ๆ ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ ทำให้เกิดปัญหารุนแรงในการดูแลและให้บริการที่จำเป็นแก่ผู้สูงอายุ ทั้งสถานที่มีความไม่เพียงพอ และการขาดบริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน ซึ่งประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงจนกระทั่งในปัจจุบัน โดยได้มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานทุกเรื่อง เกี่ยวกับสวัสดิการและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จากรัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางของรัฐไปให้แก่องค์กรต่างๆ ของท้องถิ่น เช่น เทศบาล การเคหะของเมือง เป็นต้น รวมทั้งได้ออกกฎหมายประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว และกำหนดให้การดูแลผู้สูงอายุเป็นบริการที่มีชุมชนเป็นฐาน โดยให้ทำการดูแลและรักษาผู้สูงอายุ ณ ที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของครอบครัวไปสู่ประชาชนทุกคนในสังคม โดยการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการคุ้มครอง สิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุในประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว ตั้งอยู่บนหลักการ 3 ประการ คือ การกระจายอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุจากรัฐบาล และหน่วยงานส่วนกลางของรัฐไปให้แก่องค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่น การออกกฎหมายประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว และการกำหนดให้การดูแลผู้สูงอายุ เป็นบริการที่มีชุมชนเป็นฐาน โดยให้ทำการดูแลและรักษาผู้สูงอายุ ณ ที่อยู่

อาศัยของผู้สูงอายุเอง ซึ่งทำให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้อย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดี และไม่เป็นภาระที่หนักเกินไปของลูกหลานและสมาชิกอื่น ๆ ในครอบครัว (ดวงใจ เขยชม และพรชัย เลื่อนฉวี, 2560) ประสพการณ์และการแก้ไขปัญหาของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นตัวอย่างและแนวทางที่ดีสำหรับประเทศไทย ที่สมควรนำมาพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และการปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุไทย ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้นต่อไป

3.5 การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการดูแลด้านคุณภาพชีวิตอย่างครอบคลุมทุกด้าน

## อภิปรายผล

จากการวิจัยครั้งนี้ มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุ กล่าวคือ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุสูงสุด คือ รายได้ เนื่องจากการมีรายได้ที่แน่นอน มีส่วนช่วยให้ชีวิตความเป็นอยู่ในวัยสูงอายุดีขึ้น ดังนั้น ในการที่จะส่งเสริมหรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จึงควรตระหนักถึงการจัดสวัสดิการ การสร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งสอดคล้องกับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ที่มีแนวคิดในการสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุ โดยส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันที่มั่นคง มีสิทธิได้รับสวัสดิการและการบริการที่เหมาะสม ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ สวัสดิการการรักษาพยาบาล เป็นต้น (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553) และสิทธิในการได้รับสวัสดิการนั้น จะทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกว่าไม่ถูกทอดทิ้ง ได้รับการเอาใจใส่จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ ประกอบกับปัญญาผู้สูงอายุไทย กำหนดให้ผู้สูงอายุจะต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี การพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งได้อยู่กับครอบครัว ได้รับความเคารพรัก ความเข้าใจ ความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ตลอดจนมีสิทธิที่จะได้รับการเรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง หลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจรโดยเท่าเทียมกันจากรัฐ และการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชน ประชาชน สถาบันต่าง ๆ ในสังคม (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของภัทรพงษ์ เกตุคล้าย และวิทัศน์ จันทรโพธิ์ศรี ที่พบว่า การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุ เป็นผลทำให้ผู้สูงอายุเกิดความรู้สึกได้ถึง การได้รับความเอาใจใส่มากขึ้น รู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญ ทำให้ตนเองมีเงินใช้เพื่อยังชีพ สามารถนำไปใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน เช่น การซื้ออาหารรับประทาน การทำบุญ บริจาค ทำให้รู้สึกมีคุณค่าในตนเองนอกจากด้านรายได้ รวมทั้งการมีโรคประจำตัว และสุขภาพร่างกาย เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เนื่องจากองค์ประกอบด้านสุขภาพเป็น 1 ใน 3 องค์ประกอบหลัก ตามแนวคิดสภาวะพลัดพรากขององค์การอนามัยโลก ที่ทำให้ผู้สูงอายุมีสภาวะ

สามารถพึ่งตนเองได้ รวมถึงช่วยลดภาระพึ่งพิงของครอบครัวและสังคม ซึ่งสอดคล้องกับมิติภาวะสุขภาพ (ภัทรพงษ์ เกตุคล้าย และวิทัศน์ จันทรโพศรี, 2555)

รัฐบาลไทยเริ่มมีนโยบายรองรับสถานการณ์การเป็นสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 โดยได้ประกาศแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2525-2544) เมื่อปี พ.ศ. 2525 และต่อมาได้ประกาศแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) เมื่อปี พ.ศ. 2545 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนดให้หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ จัดทำและดำเนินการโครงการต่าง ๆ เพื่อรองรับสถานการณ์การเป็นสังคมผู้สูงอายุ และเมื่อปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาไทยก็ได้ตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของผู้สูงอายุ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ แสดงถึงนโยบายของประเทศไทยในเรื่องผู้สูงอายุ มีบทบัญญัติและข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุไว้อย่างครอบคลุมทุกด้าน และสอดคล้องกับหลักการขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุ แต่การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุไทย ยังไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร โดยในปัจจุบันองค์กรที่ดำเนินการเป็นหลักในเรื่องการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุ มีเพียงคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ และกรมกิจการผู้สูงอายุกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เท่านั้น ถึงแม้เมื่อปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลไทยได้ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และหน่วยงานในสังกัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 บัญญัติไว้ก็ตาม แต่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ก็เพียงแค่ปฏิบัติตามภารกิจเรื่องนี้ ในฐานะเป็นงานรองที่มาเสริมงานหลักของแต่ละหน่วยงานเท่านั้น ผลงานในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุไทย ที่ปรากฏออกมาส่วนมาก เป็นผลงานของกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งพอจะมีผลเป็นการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้สูงอายุไทยได้บ้างเท่านั้น แต่ยังไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง โดยผู้สูงอายุไทยจำนวนมากในภูมิภาคต่าง ๆ ดำรงชีพอยู่ด้วยความยากลำบาก ประสบปัญหาต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการเจ็บป่วย เป็นโรคเรื้อรังและการถูกกระทำละเมิดโดยสมาชิกในครอบครัวของผู้สูงอายุเอง ถึงแม้ว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จัดตั้งและดำเนินการระบบอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ คือ มีผู้สูงอายุซึ่งเป็นคนป่วยติดเตียงจำนวนมากมาย แต่อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านยังมีจำนวนน้อยและไม่เพียงพอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีส่วนร่วมไม่มากในระบบอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านเช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร สวีเดน และญี่ปุ่น ซึ่งมีการกระจายอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จากรัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางของรัฐไปให้แก่องค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่น การออกกฎหมายประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว และการกำหนดให้การดูแลผู้สูงอายุ เป็นบริการที่มีชุมชนเป็นฐาน โดยให้ทำการดูแลและรักษาผู้สูงอายุ ณ ที่อยู่

อาศัยของผู้สูงอายุเอง นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายกำหนดแผนงานทั้งในระยะยาวและระยะสั้นแล้ว แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานการบริหารจัดการและปัญหาอุปสรรคทางกฎหมาย คือ มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงาน คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีบทบัญญัติในลักษณะ 6 จำแนกงาน โดยบทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแรงงานทั่วไป แรงงานหญิง และแรงงานเด็ก ซึ่งยังไม่มีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ประกอบกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครอง ผู้สูงอายุเกี่ยวกับการจ้างงานไว้ โดยกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญหลักที่กำหนดให้ผู้สูงอายุ มีสิทธิได้รับความคุ้มครองในด้านต่าง ๆ เท่านั้น ซึ่งในแง่ของการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุตามกฎหมายดังกล่าว ยังไม่เพียงพอต่อการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ เนื่องจากลักษณะเฉพาะของการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ในการให้ความคุ้มครองแรงงาน จะแตกต่างจากการให้ความคุ้มครองแรงงานทั่วไป เนื่องจากลักษณะการจ้างงานที่เกี่ยวกับอายุ ลักษณะ และปัญหาของงานและเวลาในการทำงาน จะมีความเป็นเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป เช่น เงื่อนไข ตามสัญญาจ้างที่เกี่ยวข้องกับอายุและระยะเวลาจ้าง หรือเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะ ประเภท และสถานที่ในการทำงาน และเวลาในการทำงานของผู้สูงอายุ ที่จำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจออกเป็นกฎหมายเฉพาะ เป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ พ.ศ. ... หรือแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน หรือพระราชบัญญัติผู้สูงอายุที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

## สรุป/ข้อเสนอแนะ

รัฐบาลไทยมีนโยบายรองรับสังคมผู้สูงอายุ โดยมีแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ และมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุ แต่ในการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุไทย ยังไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร เพราะกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ปฏิบัติในฐานะเป็นงานรองที่มาเสริมงานหลักของแต่ละหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน ยังมีจำนวนน้อยและไม่เพียงพอ และไม่มีการระบบดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน เช่นเดียวกับ สหราชอาณาจักร สวีเดน และญี่ปุ่น ที่กระจายอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานสวัสดิการและคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ จากรัฐบาลส่วนกลางไปให้แก่องค์กรต่าง ๆ มีกฎหมายประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว และมีการดูแลและรักษาผู้สูงอายุ ณ ที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ยังไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุไว้เป็นการเฉพาะด้วย

### ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรปฏิรูประบบคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุ โดยให้ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1) การกระจายอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการและคุณภาพชีวิต สำหรับผู้สูงอายุจากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ไปเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การออกกฎหมายประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว และ

3) การกำหนดให้การดูแลผู้สูงอายุเป็นบริการที่มีชุมชนเป็นฐาน โดยให้ทำการดูแลและรักษาผู้สูงอายุ ณ ที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุเอง

2. ควรปฏิรูประบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุ ให้สอดคล้องกับภาวะสภาพสังคมและเศรษฐกิจในสถานการณ์การ เป็นสังคมผู้สูงอายุ ดังต่อไปนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ แตกต่างจากการคุ้มครองแรงงานทั่วไป เช่น เงื่อนไข ตามสัญญาจ้างที่เกี่ยวข้องกับอายุและระยะเวลาจ้าง หรือเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะ ประเภท และสถานที่ในการทำงาน และเวลาในการทำงานของผู้สูงอายุ ที่จำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้รัฐจัดสรรเงินงบประมาณโดยตรงแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีจำนวนเพียงพอต่อการดำเนินงานด้านสวัสดิการและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

3) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้รัฐจัดงบประมาณสนับสนุนการรวมตัวจัดตั้งองค์กร กลุ่ม หรือชมรม อย่างเพียงพอ ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างคล่องตัว

3. ควรมีรูปแบบและการจัดองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย

4. รัฐควรเน้นถึงการแก้ไขปัญหาการจัดสรรและการใช้งบประมาณให้เพียงพอ กำหนดนโยบายในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในทิศทางที่ชัดเจน ให้เกิดความหลากหลายและเหมาะสมแก่ผู้สูงอายุที่มีพื้นฐานที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม

5. ควรจัดแบ่งกลุ่มผู้สูงอายุเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือยากไร้ และประเภทที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ โดยมีรูปแบบการจัดสวัสดิการที่แตกต่างกัน

### เอกสารอ้างอิง

กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2558). *สิทธิและสวัสดิการผู้สูงอายุ*. เรียกใช้เมื่อ 30 ตุลาคม 2566 จาก <https://www.dop.go.th/th/benefits/3/765>

กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2564). *สังคมผู้สูงอายุในปัจจุบันและเศรษฐกิจในประเทศไทย*. เรียกใช้เมื่อ 30 ตุลาคม 2566 จาก <https://www.dop.go.th/th/know/15/926>.

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2553). *สถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์สารสนเทศและการสื่อสาร.
- กิตติสุตา กิตติศักดิ์กุล และเกียรติพร อำไพ. (2562). มาตรการคุ้มครองทางกฎหมายเรื่องการจ้างผู้สูงอายุในแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ. *วารสารรัฐศาสตร์*, 13 (30), 173-187.
- จำลอง ศรีประสารณ์. (2540). *การประกันสังคม*. เรียกใช้เมื่อ 30 ตุลาคม 2566 จาก <https://kb.hsri.or.th/dspace/bitstream/handle/11228/999>.
- ดวงใจ เขยชม และพรชัย เลื่อนนวี. (2560). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 7(1), 207-227.
- เทวัญ อุทัยวัฒน์. (2563). *สังคมสูงวัยสู่อนาคตประเทศไทย*. เรียกใช้เมื่อ 5 ตุลาคม 2566 จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/70965>.
- ประสาน บุญโสภณ และคณะ. (2564). กฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุไทย. *วารสารเกษมบัณฑิต*, 22 (1), 123-141.
- ภัทรพงษ์ เกตุคล้าย และวิทัศน์ จันทระโพศรี. (2555). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ อำเภอพรรณานิคม จังหวัดสกลนคร. *วารสารสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 7 ขอนแก่น*, 19(2), 55-64.
- ภุชพงศ์ โนโตโธสง. (2561). *สถิติบอกอะไร ผู้สูงวัยปัจจุบันและอนาคต*. เรียกใช้เมื่อ 1 ตุลาคม 2566 จาก <https://www.posttoday.com/pr/547428>.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2546). *พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546*. เล่ม 120 ตอนที่ 130 ก หน้า 1 (31 ธันวาคม 2546).
- ราชกิจจานุเบกษา. (2546). *พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546*. เล่ม 120 ตอนที่ 94 ก หน้า 1 (1 ตุลาคม 2546).
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). *การสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564*. เรียกใช้เมื่อ 1 ตุลาคม 2566 จาก [https://www.catalog.nso.go.th/dataset/0704\\_01\\_0014](https://www.catalog.nso.go.th/dataset/0704_01_0014).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2557). *นโยบายของรัฐบาล (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี)*. เรียกใช้เมื่อ 5 ตุลาคม 2566 จาก <https://www.eppo.go.th>.
- อังศินันท์ อินทรกำแหง. (2551). การสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวกับความเครียดและการเผชิญความเครียดของคนไทย. ใน *รายงานวิจัย*. สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.