

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560)

กรณีศึกษาการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

มาวิน ทรงประไพ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2563

**Legal Issues in Enforcement of the Act on the Elderly,**

**B.E. 2546 (No. 3, B.E. 2560):**

**A Case Study of Elderly Subsistence Allowance**

**Mawin Songprapai**



**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2020**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546(ฉบับแก้ไข พ.ศ.2553)

กรณีศึกษาการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

เสนอโดย นายมาวิน ทรงประไพ

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล)

วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560) กรณีศึกษาการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
ชื่อผู้เขียน	มาวิน ทรงประไพ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2562

### บทคัดย่อ

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพเพียงไม่กี่ฉบับ ซึ่งล้วนแต่เป็นแนวทางเบื้องต้น และไม่ครอบคลุมในเรื่องของการกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังขาดการบูรณาการ และรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการสวัสดิการผู้สูงอายุ จึงมีอำนาจในการแทรกแซง ควบคุมและกำกับดูแลการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้ที่เหมาะสมในการดำรงชีพ มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถดำรงชีวิตได้อย่างสมศักดิ์ศรีตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีปัญหาในการบังคับใช้อยู่มากเพราะตัวบทมีเพียงแนวทางเบื้องต้นในเรื่องสวัสดิการผู้สูงอายุเท่านั้น ในกรณีศึกษานี้ คือ ปัญหาการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทและสถานภาพทางกฎหมาย ของการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทยและต่างประเทศในบางประเทศ บทบาทของรัฐในการกำกับดูแลการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ความเป็นไปได้ในการกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตลอดจนข้อเสนอแนะและแนวทางในการควบคุมกำกับดูแลการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในรูปแบบของกฎหมาย เพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยวิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยเชิงประยุกต์ ซึ่งเป็นการวิจัยแบบเอกสารเป็นหลัก

ผลการศึกษาพบว่ารัฐสามารถแก้ไขปัญหาการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ได้โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ซึ่งในปัจจุบันหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพระบุไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ซึ่งสามารถดำเนินการแก้ไขระเบียบดังกล่าวได้โดยง่าย ซึ่งหน่วยงานรัฐควรกำกับดูแลการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยเมื่อสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ขาดรายได้แล้ว ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยใช้เส้นความยากจนของ

ประเทศไทยเป็นเกณฑ์ในการกำหนดอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมาย  
และมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ทั้งนี้เพื่อความทั่วถึงและเป็น  
ธรรม



Thesis Title	Legal Issues in Enforcement of the Act on the Elderly, B.E. 2546 (No.3, B.E. 2560): A Case Study of Elderly Subsistence Allowance
Author	Mawin Songprapai
Thesis Advisor	Associate Professor Phinit Tipmanee
Department	Law
Academic Year	2019

### ABSTRACT

At present, Thailand has only few acts related to elderly subsistence allowance. Those acts provide basic paths but none of them specify standard, rule, and rate for Elderly Subsistence Allowance. Which mean, the acts are not well developed. The Government of Thailand which has full authority to intervene and control the Elderly Subsistence Allowance ought to intervene the service to make Thai elders have suitable allowance and proper quality of life with grace and dignity corresponding to Act on the Elderly, B.E.2546. In this research, the researcher will focus on case study of Legal Issues of Elderly Subsistence Allowance.

This Thesis's objectives are studying roles and statuses of the acts related to Elderly Subsistence Allowance in Thailand and a few countries, roles of Government of Thailand, possibilities to specify standard of Elderly Subsistence Allowance in Thailand. After studying, this research will be able to provide suggestions and advices of suitable methods to provide Elderly Subsistence Allowance corresponding to Section 11(11) of the Act on the Elderly, B.E.2546, "To provide [elder] extensive and fair relief in the form of monthly maintenance allowance". This research is applied research and based on documentary research.

As result, the author of this research suggests that the government should specify standards and allowance rate for Elderly Subsistence Allowance. At present, as per of Ministry of Interior's regulation related to Elderly Subsistence Allowance of Department of Local Administration, B.E.2552, is relatively easy to adjust to met overall elder's requirement and corresponded to the Act on the Elderly, B.E.2546. Elderly Subsistence Allowance ought to assist Thailand's elders to be able to live properly and have proper quality of life with grace and dignity. Elderly Subsistence Allowance should meet Poverty line of the country and use Poverty line as standard to provide allowance. The government is able to adjust acts related for extensiveness and fair as intention of Act on the Elderly, B.E.2546.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากท่านรองศาสตราจารย์ พินิจ ทิพย์มณี ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้ความเมตตาต่อผู้วิจัย ทั้งยังได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ตลอดมา ผู้วิจัยขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ ซึ่งกรุณาได้รับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ซึ่งให้เกิดริเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้เสียสละเวลาอันมีค่าในการตรวจสอบแก้ไข รวมทั้งให้คำแนะนำข้อมูลอันเป็นประโยชน์

และขอขอบคุณอาจารย์ และเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตทุกท่าน และเพื่อน ๆ พี่น้องร่วมหลักสูตร ที่คอยให้ความช่วยเหลือ แนะนำ และเป็นกำลังใจ ในการศึกษาตลอดมา

สุดท้ายนี้ เหนือสิ่งอื่นใดผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และคุณอา ของผู้วิจัย ที่เป็นแรงผลักดัน และสนับสนุนผู้วิจัยในทุก ๆ ด้าน และเป็นกำลังใจที่สำคัญแก่ผู้วิจัยเสมอมา จนเป็นผลให้ผู้วิจัยศึกษาระดับมหาบัณฑิตของวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วง

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีส่วนช่วยในการส่งเสริมสนับสนุนหรือเป็นประโยชน์ต่อสังคม ผู้วิจัยขอมอบคุณงามความดีเหล่านี้แก่ บิดามารดาและครูบาอาจารย์ทุกท่าน ซึ่งได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้วิจัย หากมีความผิดพลาดบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

มาวิน ทรงประไพ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญตาราง.....	ฉ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย.....	1
1.2 นิยามคำศัพท์.....	3
1.3 ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ.....	4
1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.5 ขอบเขตการศึกษา.....	6
1.6 สมมุติฐานของการศึกษา.....	6
1.7 วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคนจนและความยากจน.....	8
2.1.1 ความหมายของคนจนและความยากจน.....	8
2.1.2 สาเหตุของความจน.....	11
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุ.....	12
2.2.1 ความหมายของผู้สูงอายุ.....	12
2.2.2 ความสำคัญของผู้สูงอายุ.....	15
2.2.3 ลักษณะของผู้สูงอายุ.....	17
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้.....	18
2.3.1 ความหมายของการรับรู้.....	18
2.3.2 สารสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการรับรู้.....	19
2.3.3 อวัยวะรับสัมผัส.....	20



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3.4	21
2.4	22
2.5	25
2.5.1	25
2.5.2	27
2.5.3	28
2.6	31
2.6.1	31
2.6.2	32
2.6.3	33
2.7	34
2.7.1	34
2.7.2	35
2.7.3	35
2.8	37
3.	39
3.1	39
3.2	40
3.2.1	40
3.2.2	41
3.2.3	43

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า	
3.2.4	สรุปรูปภาพรวมการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายและการดำเนินการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	46
3.3	ประเทศฝรั่งเศส.....	47
3.3.1	แนวคิดและความเป็นมาในการจัดสวัสดิการสูงอายุในประเทศฝรั่งเศส.....	47
3.3.2	มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศฝรั่งเศส.....	50
3.3.3	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศฝรั่งเศส.....	54
3.3.4	สรุปรูปภาพรวมการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายและการดำเนินการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุของประเทศฝรั่งเศส.....	56
3.4	ประเทศสวีเดน.....	57
3.4.1	แนวคิดและความเป็นมาในการจัดสวัสดิการให้แก่สูงอายุในประเทศสวีเดน.....	57
3.4.2	มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศสวีเดน.....	60
3.4.3	ระบบการบริการและการดูแลสำหรับผู้สูงอายุในประเทศสวีเดน.....	62
3.4.4	ประเภทของบริการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศสวีเดน.....	62
3.4.5	สรุปรูปภาพรวมการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายและการดำเนินการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุของประเทศสวีเดน.....	64
3.5	ประเทศญี่ปุ่น.....	66
3.5.1	แนวคิดและความเป็นมาในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในญี่ปุ่น.....	66
3.5.2	มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น.....	67
3.5.3	รูปแบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น.....	70
3.5.4	ระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่น.....	71
3.5.5	ระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวในประเทศญี่ปุ่น.....	73

สารบัญ (ต่อ)

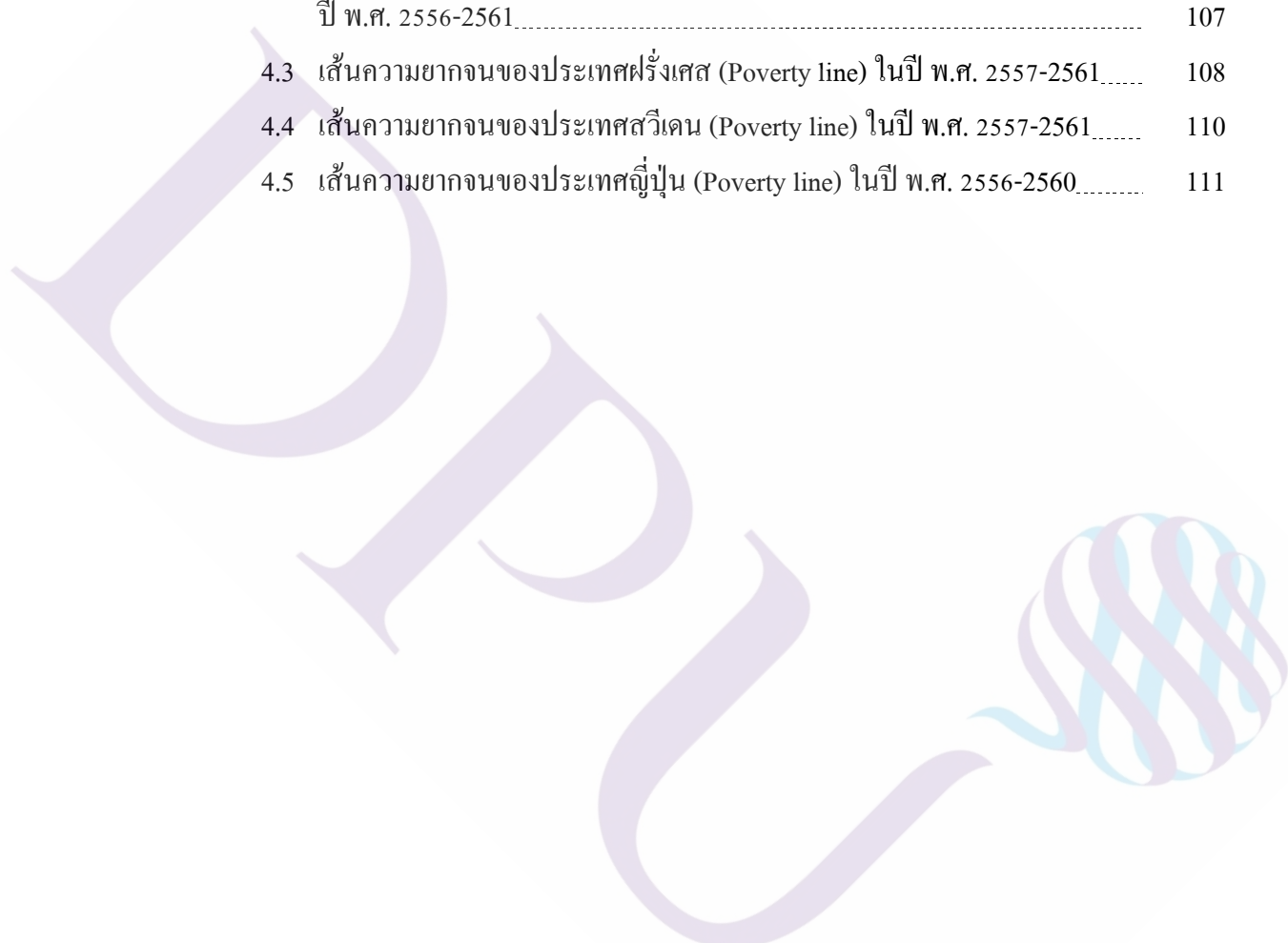
บทที่	หน้า
3.5.6	74
3.6	77
3.6.1	81
3.6.2	81
3.6.3	81
3.6.4	93
3.6.5	84
4.	89
4.1	90
4.1.1	90
4.1.2	93
4.1.3	95
4.1.4	99
4.1.5	101
4.1.6	102
4.2	103
4.2.1	104

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2.2 วิเคราะห์อัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับสวัสดิการของ ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	106
4.2.3 วิเคราะห์อัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับสวัสดิการของ ประเทศฝรั่งเศส.....	107
4.2.4 วิเคราะห์อัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับสวัสดิการของ ประเทศสวีเดน.....	109
4.2.5 การเปรียบเทียบอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับสวัสดิการ ของประเทศญี่ปุ่น.....	110
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตาม พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2560 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560).....	114
5.1 บทสรุป.....	114
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	116
5.2.1 การปรับหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ.....	116
5.2.2 การปรับอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ.....	119
5.2.3 การเสนอมาตรการในร่างกฎหมายฉบับใหม่.....	122
บรรณานุกรม.....	124
ภาคผนวก.....	130
ประวัติผู้เขียน.....	172

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 เส้นความยากจนของไทย (Poverty line) จำแนกตามภาคในปี พ.ศ. 2556-2561 .....	104
4.2 เส้นความยากจนของประเทศสหรัฐอเมริกา (Poverty line) จำแนกตามเขตในปี พ.ศ. 2556-2561.....	107
4.3 เส้นความยากจนของประเทศฝรั่งเศส (Poverty line) ในปี พ.ศ. 2557-2561.....	108
4.4 เส้นความยากจนของประเทศสวีเดน (Poverty line) ในปี พ.ศ. 2557-2561.....	110
4.5 เส้นความยากจนของประเทศญี่ปุ่น (Poverty line) ในปี พ.ศ. 2556-2560.....	111



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย

ปัญหาการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุเป็นปัญหาที่ทุกประเทศทั่วโลกกำลังประสบ โดยปัจจุบันโลกของเรามีประชากรทั้งหมดประมาณ 7,794 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปประมาณ 1,049 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 13.45 ของประชากรโลกทั้งหมด<sup>1</sup>ตามมาตรฐานสากล ประเทศที่มีประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ประเทศนั้นถือว่าเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (aging society) แล้ว<sup>2</sup> จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้วตั้งแต่พุทธศักราช 2548<sup>3</sup> และในปัจจุบันประเทศไทยในปัจจุบันมีจำนวนผู้สูงอายุจำนวน 11,136,059 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 16.73<sup>4</sup> และยังคงมีอัตราส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนประชากรทั้งหมดเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากอัตราการเกิดที่น้อยลงและประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น อันเนื่องมาจากเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่ดีขึ้นทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้นนั่นเอง ส่งผลต่อโครงสร้างประชากรที่จะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น

จำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น สะท้อนให้เห็นว่าคนในวัยทำงานมีหน้าที่ต้องดูแลผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น แต่ภาวะทางเศรษฐกิจกลับไม่เอื้ออำนวยให้ผู้อยู่ในวัยแรงงานเหล่านี้ได้ดูแลผู้สูงอายุอย่างใกล้ชิดเนื่องจากต้องประกอบอาชีพ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัวมีขนาดเล็กลง นอกจากนี้ยังพบว่าในปัจจุบันครอบครัวหย่าร้างหรือแตกแยกมากขึ้น ซึ่งอาจทำให้ประสบปัญหาด้านผู้สูงอายุอย่างรุนแรง ผู้สูงอายุอาจต้องอยู่ตามลำพัง ขาดผู้ดูแล และอาจรวมถึงขาดแคลนรายได้

---

<sup>1</sup>United Nations, “World Population Prospects 2019,” สืบค้นวันที่ 31 ธันวาคม 2562, จาก <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population>

<sup>2</sup>มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย 2549, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2550) น. 2,4

<sup>3</sup>สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สรุปผลที่สำคัญ การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2550, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551), น. 1

<sup>4</sup>กรมกิจการผู้สูงอายุ, “สถิติผู้สูงอายุของประเทศไทย ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562,” สืบค้นวันที่ 31 ธันวาคม 2562, จาก <http://www.dop.go.th/th/known/side/1/1/27>

ที่จะใช้จ่ายในชีวิตประจำวันด้วยซึ่งโดยปกติการแบ่งปันรายได้ให้ผู้สูงอายุและการดูแลผู้สูงอายุนั้นควรเป็นหน้าที่ของบุตรหลานหรือญาติซึ่งมีความใกล้ชิดและเป็นบุคคลที่ผู้สูงอายุไว้วางใจ แต่ในสังคมที่มีประชากรรุ่นบุตรหลานลดลง ผู้สูงอายุจำนวนมากจึงขาดบุตรหลานคอยดูแล ต้องพึ่งพาตนเองและอยู่ตามลำพัง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาช่วยเหลือหรือเข้ามาช่วยบริหารจัดการด้านการดูแล และพัฒนาสวัสดิการของผู้สูงอายุด้วย

ประเทศไทยมีนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ มาตั้งแต่ประมาณพุทธศักราช 2525 โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ แต่ก็ยังไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ชัดเจน ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2547 เป็นต้นมา กำหนดให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่จัดให้ผู้สูงอายุโดยสะดวกและรวดเร็วเป็นพิเศษ ส่งเสริมด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การบริการสาธารณสุข เช่นการช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม การจัดที่พักอาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่สำคัญที่สุดคือการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตามมาตรา 11(11) ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546

ในปัจจุบันผู้สูงอายุจำนวนมากยังต้องทำงานหารายได้ เนื่องจากไม่มีบุตรหลานเลี้ยงดูเป็นที่พึ่ง และไม่มีเงินออมเพียงพอที่จะใช้ดำรงชีวิตในวัยชรา โดยจากสรุปผลที่สำคัญของรายงานการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พุทธศักราช 2560 สำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าในปี 2560 มีผู้สูงอายุที่ทำงาน 4.06 ล้านคน จากจำนวนทั้งสิ้น 11.35 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 35.8 ของผู้สูงอายุทั้งหมด โดยผู้สูงอายุส่วนใหญ่ประกอบอาชีพผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและประมง โดยคิดเป็นร้อยละ 56.5 จากจำนวนผู้สูงอายุที่ทำงานทั้งหมด ในปัจจุบันมีครอบครัวที่สมาชิกครอบครัววัยทำงานต้องไปทำงานต่างถิ่นทำให้ผู้สูงอายุยังคงต้องรับภาระเลี้ยงดูบุตรหลานเพียงลำพัง ก่อให้เกิดครอบครัวเรียกว่าครอบครัวข้ามรุ่น หรือครอบครัวแห่วงกลาง พบว่าระหว่างพุทธศักราช 2530 – 2556 จำนวนครอบครัวข้ามรุ่นในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่า<sup>1</sup> ปัจจุบันมีครอบครัวข้ามรุ่นมากกว่า 400,000 ครอบครัว หรือคิดเป็นร้อยละ 2 ของครัวเรือนทั้งหมดใน

<sup>1</sup>กองทุนสหประชาชาติประจำประเทศไทย, “รายงานสถานการณ์ประชากรไทย พ.ศ. 2558 โฉม น. ครอบครัวไทย ยุคเกิดน้อย อายุยืน,” สืบค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2562, จาก [http://thailand.unfpa.org/sites/asiapacific/files/pub-pdf/State%20of%20Thailand%20Population%20report%202015-Thai%20Family\\_th.pdf](http://thailand.unfpa.org/sites/asiapacific/files/pub-pdf/State%20of%20Thailand%20Population%20report%202015-Thai%20Family_th.pdf)

ประเทศไทย และกว่าร้อยละ 20 ของผู้สูงอายุในครอบครัวข้ามรุ่นมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน พุทธศักราช 2561 หรือต่ำกว่า 3000 บาท

จากการที่ผู้ศึกษาได้หิบบกประเด็นสถานการณ์การทำงานของผู้สูงอายุและรายได้ของผู้สูงอายุจำนวนมากที่ต่ำกว่าเส้นความยากจน ผู้สูงอายุมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาสวัสดิการของรัฐ ได้แก่ โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง 30 บาท) บริการฌาปนกิจสงเคราะห์ และที่สำคัญคือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเมื่อพิจารณาถึงการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามมาตรา 11(11) ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 แล้วนั้น มีผู้สูงอายุเพียง 9.09 ล้านคน จากจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด 11.13 ล้านคนที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยได้รับเบี้ยยังชีพเป็นจำนวนประมาณ 658.97 บาทต่อคน<sup>6</sup> ซึ่งไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน และหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในขณะนี้ยังไม่มีความเหมาะสมเพียงพอที่จะมีส่วนช่วยให้การดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุนั้นมีสุขภาวะที่สมบูรณ์ได้

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ว่ามีประเด็นปัญหาใดบ้าง เพราะตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 นั้น มีจุดมุ่งหมายให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างสมศักดิ์ศรี ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายหรือนโยบายนั้นเกิดประสิทธิผลและใช้บังคับในสถานการณ์จริงในปัจจุบันได้หรือเพียงพอหรือไม่ มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตความต้องการพื้นฐานในการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุผู้วิจัยต้องการศึกษาปัญหาด้านต่าง ๆ ในการจ่ายยังชีพผู้สูงอายุ เช่น จำนวนเบี้ยยังชีพเพียงพอต่อการดำรงชีวิตในปัจจุบันหรือไม่ รูปแบบในการจ่ายเบี้ยยังชีพและหลักเกณฑ์การพิจารณาคณะสมบัติผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุมีความเสมอภาคและเลือกปฏิบัติหรือไม่ รวมทั้งข้อยกเว้นต่าง ๆ ตอบรับหลักความทั่วถึงและเป็นธรรม ตามความมาตรา 11(11) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 หรือไม่ เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของผู้สูงอายุ และหลักเกณฑ์ในการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุในสังคมไทย

## 1.2 นิยามคำศัพท์

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้กำหนดคำนิยามคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการกำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังต่อไปนี้

<sup>6</sup>กรมกิจการผู้สูงอายุ, “รายงานการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2555 – 2562,” สืบค้นวันที่ 16 มกราคม 2562, จาก <http://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/274>



“ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และมีสัญชาติไทย

“ผู้ดูแล” หมายความว่า ผู้ดูแลที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ คู่สมรส บุตรหลาน หรือญาติ ซึ่งทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ

“ผู้ช่วยดูแล” หมายถึง พนักงานหรือบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและทักษะในการช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุ โดยเป็นผู้ช่วยของผู้ดูแลที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ คู่สมรส บุตรหลาน หรือญาติ โดยทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุในด้านการดูแลส่วนบุคคลที่จำเป็นประจำ และสนับสนุนการช่วยเหลือในการทำกิจกรรมประจำวัน

“เส้นความยากจน” หมายถึง ระดับรายได้ซึ่งถือว่าเพียงพอแก่การดำรงชีพในประเทศไทย ซึ่งกำหนดโดยการหาค่าใช้จ่ายทั้งปวงที่จำเป็นการดำรงชีวิตของคนวัยผู้ใหญ่เฉลี่ยตลอดหนึ่งปี

“ครอบครัวข้ามรุ่น” หมายถึง ครอบครัวที่มีเพียงคน 2 รุ่น คือ คนรุ่นสูงอายุกับคนรุ่นหลาน อาศัยกันเพียงลำพัง โดยไม่มีคนรุ่นพ่อแม่อาศัยอยู่ด้วย

“บริการสวัสดิการสังคม” หมายถึง การบริการที่จัดขึ้นเพื่อเสริมสร้างความสมบูรณ์ด้านปัจจัย 4 คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค จากรัฐตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะให้ผู้สูงอายุได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

“พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546” หมายถึง พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับฎีกา เล่มที่ 130 วันที่ 31 ธันวาคม 2546

### 1.3 ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุอาจเป็นได้ทั้งคนปกติซึ่งไม่มีความเจ็บป่วย หรืออาจเป็นผู้ป่วย หรือเป็นผู้พิการ และในขณะเดียวกันก็เป็นผู้บริโภคได้ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุแล้วเราจะพบว่า มีทั้งกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองผู้สูงอายุโดยตรง กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ควบคุมกำกับประกอบกิจการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อผู้สูงอายุอันเป็นการคุ้มครองผู้สูงอายุทางอ้อม และกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมในด้านสวัสดิการผู้สูงอายุโดยตรง โดยพิจารณาได้ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เช่น ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 53) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ (มาตรา 80(1)) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มี

มาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย(มาตรา 80(2))

(2) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยจะมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุเป็นหลัก ให้รัฐมีนโยบายสนับสนุนหรือคุ้มครองผู้สูงอายุ หากผู้สูงอายุจะเข้าถึงบริการสุขภาพจะต้องได้รับบริการสุขภาพที่มีมาตรฐานด้วย

(3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผู้พิการเป็นหลัก โดยกำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสม กำหนดสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้กรณีที่มีผู้สูงอายุเป็นผู้พิการด้วย ก็จะได้รับคุ้มครองในฐานะที่เป็นผู้พิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช 2550 เช่นเดียวกัน

(4) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522 มีเจตนารมณ์เพื่อให้มีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522 กำหนดนิยาม “ผู้บริโภค” และ “ผู้ประกอบการ” ดังนี้

“ผู้บริโภค” หมายความว่าผู้ซื้อหรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

“ผู้ประกอบการ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย

ผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นผู้บริโภคร่วมมีสิทธิและได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522 ด้วย

#### 1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.4.1 เพื่อศึกษาหลักการและทฤษฎีที่สำคัญของการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย และต่างประเทศบางประเทศ

1.4.2 เพื่อศึกษาถึงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

1.4.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ.2560)

1.4.4 เพื่อศึกษาหาข้อสรุปและเสนอแนะในการปรับปรุงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ.2560)

#### 1.5 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะมุ่งเน้นศึกษาการกำกับดูแลการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเฉพาะประเด็นการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเน้นการวิเคราะห์ถึงความสมเหตุสมผลของการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับสถานการณ์ผู้สูงอายุในปัจจุบัน และเปรียบเทียบการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับประเทศอื่นบางประเทศ

#### 1.6 สมมุติฐาน

ปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 เท่านั้นที่ระบุถึงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุใจความว่า “ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะได้รับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” ซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี แต่การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันนั้นไม่ทั่วถึง และไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต โดยอ้างอิงจากเส้นความยากจนของประเทศไทย และกฎหมายเกี่ยวกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้นมีความคลุมเครือและขาดการบูรณาการ รัฐจึงมีอำนาจในการกำกับการสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการพื้นฐานของผู้สูงอายุและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546

## 1.7 วิธีดำเนินการศึกษา

ดำเนินการศึกษาวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษาค้นหาวิเคราะห์ข้อมูลจากตำราบทความกฎหมาย หลักกฎหมายต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ จากสิ่งพิมพ์ ข่าวอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง โดยนำมาวิเคราะห์และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ข้อเสนอแนะ แนวทาง มาตรการทางกฎหมาย และข้อพิจารณาอื่นที่เหมาะสม

## 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.8.1 ทำให้ทราบหลักการและทฤษฎีที่สำคัญของการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย และต่างประเทศบางประเทศ

1.8.2 ทำให้ทราบถึงนโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

1.8.3 ทำให้ทราบปัญหา และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ.2560)

1.8.4 ทำให้ทราบข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ.2560)



## บทที่ 2

### หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายที่สำคัญ

บทที่แล้วนั้นผู้วิจัยได้กล่าวสถานการณ์ผู้สูงอายุจำนวนมากในประเทศไทยที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งไม่เพียงพอในการดำรงชีวิตเมื่อเปรียบเทียบกับเส้นความยากจนของประเทศไทย ซึ่งควรจะมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พัฒนาความรู้ของผู้สูงอายุในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุ และพัฒนาการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้ทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งวิธีการเหล่านี้มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการเข้ามาช่วยควบคุมกำกับด้วย ด้วยเหตุนี้ ในการศึกษาเรื่องการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในรูปแบบกฎหมาย จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงหลักการและทฤษฎีที่สำคัญต่าง ๆ รวมถึงเอกสารวิชาการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อประยุกต์ใช้ในการกำหนดทิศทางของเกณฑ์มาตรฐานในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เช่น การเข้าถึงสวัสดิการของผู้สูงอายุ ความต้องการขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุ และสิทธิของผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคนจนและความยากจน

แนวคิดเกี่ยวกับความยากจนและคนจน มีความจำเป็นต้องทำการศึกษาเพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของความยากจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาความยากจนในภาคทฤษฎี โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับสถานการณ์ความยากจน โดยอ้างอิงจากรายงานสถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย มีประเด็นต่าง ๆ ที่น่าสนใจดังนี้<sup>7</sup>

##### 2.1.1 ความหมายของคนจนและความยากจน

จากการศึกษาความหมายของคนจนและความยากจน ผู้วิจัยได้สรุปแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความหมายของคนจนได้ดังนี้

นิยามความยากจน เมื่อก้าวถึง “ความยากจน” โดยทั่วไปจะหมายถึง ความยากจนในเชิงเศรษฐกิจ (Monetary Dimension) คือ การพิจารณาที่ระดับรายได้ รายรับ หรือฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละบุคคล หากว่าบุคคลนั้นมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีวิตตาม

---

<sup>7</sup>สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, รายงานสถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย พ.ศ. 2546, (กรุงเทพมหานคร:สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, 2546), น. 13-14

มาตรฐานขั้นต่ำ กล่าวคือ บุคคลนั้นมีรายได้น้อยกว่ามาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำที่ยอมรับในแต่ละสังคม เมื่อพิจารณาความยากจนกับการขาดแคลนรายได้แล้วนั้น เกณฑ์ที่ใช้ในการวัดความยากจนจึงใช้รายรับและรายจ่ายของครัวเรือนเทียบกับเส้นความยากจน (Poverty Line) ของสังคมนั้น ๆ โดยแนวทางที่จะแก้ไขปัญหานั้นที่ง่ายที่สุดคือการมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มรายได้ อาจทำได้ด้วยการเพิ่มการใช้ปัจจัยการผลิต รวมทั้งการผลิตสินค้าและบริการที่ดำเนินการโดยบุคคลที่ยากจน และทำได้โดยการปรับปรุงสภาพแวดล้อม ให้เอื้ออำนวยต่อบุคคลที่ยากจน ตลอดจนการให้เงินช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ และในปัจจุบันได้มีวิธีการแก้ไขปัญหาคความยากจนใหม่ โดยวิธีการใหม่นี้จะไม่เพียงแต่พิจารณา เฉพาะการที่คนยากจนมีรายได้น้อยหรือมีอัตราการบริโภคที่ต่ำเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ตัวเงินด้วย การขจัดความยากจนนั้นไม่ได้จำกัดแต่เพียงการที่คนยากจนมีรายได้น้อยและมีอัตราการบริโภคน้อยเพียงอย่างเดียว แต่ต้องรวมถึงการขาดโอกาสด้านการรักษาพยาบาล การศึกษา และโอกาสในด้านอื่น ๆ ที่ใช้ในการพัฒนาคน การไร้ซึ่งอำนาจ การขาดสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนการตกอยู่ในความเสี่ยงหรือความหวาดกลัว<sup>8</sup>

เมื่อนิยามความยากจนอิงกับมิติด้านอื่น ๆ ที่กว้างขึ้น เช่น ความขาดแคลนโอกาสด้านต่าง ๆ และขาดแคลนอำนาจ รวมทั้งสิทธิของบุคคล ทำให้เครื่องมือที่ใช้ในการวัดสถานะความยากจนกว้างขึ้นเช่นกัน โดยต้องพิจารณาศักยภาพของคนจนว่าได้รับการเสริมสร้างและพัฒนาอย่างไร เช่น การขยายโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมต่าง ๆ ของรัฐ อาทิเช่น การศึกษา การสาธารณสุขควบคู่ไปกับการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตได้แก่ ที่ดิน ทุน และตลาด ตลอดจนการกระจายอำนาจ การบริหารจัดการทรัพยากร และอำนาจทางการเมืองให้กับท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมมากขึ้น และในกรณีของผู้สูงอายุที่ตกอยู่ในสภาวะยากจนและยังเข้าถึงบริการและการหารายได้ได้อย่างยากลำบาก สวัสดิการเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญมากสำหรับบุคคลนั้น

มิติของความยากจน ความยากจน โดยสมบูรณ์ (Absolute Poverty) คือ การวัดความยากจนโดยการคำนวณค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้เพื่อให้ได้รับปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของครัวเรือน และพิจารณาออกมาเป็นตัวเลข ซึ่งมีการตั้งชื่อว่า “เส้นความยากจน” ซึ่งเส้นความยากจนนั้นใช้เพื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของครัวเรือน ความยากจนเชิงสัมพัทธ์ (Relative poverty) เป็นการวัดความยากจนของบุคคลโดยใช้การเปรียบเทียบมาตรฐานคุณภาพชีวิตของสังคมโดยเฉลี่ย กับมาตรฐานการดำรงชีวิตของครัวเรือนกับ ซึ่งก็คือ “การวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ (income inequality)” นั่นเอง

<sup>8</sup>World Bank Group, *World Development Report 2008(Online)*, from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5990>

ลักษณะของคนยากจน คนยากจนคือกลุ่มคนที่ขาดแคลนปัจจัยตามความต้องการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต คนยากจนเรื้อรัง หรือคนยากจนตกดาน คือคนยากจนใช้ชีวิตอยู่ในสภาพความเป็นอยู่ที่ขัดสน และแร้นแค้น และเป็นไปได้ยากที่จะหลุดพ้นจากความยากจนเนื่องจากมีศักยภาพในการหารายได้ต่ำจากการที่มีภาระครอบครัวสูง หรือสาเหตุต่าง ๆ หรือ เช่น ต้องคนชรา เลี้ยงเด็ก หรือเป็นผู้ป่วยที่ต้องใช้เงินไปกับการจ่ายค่ารักษามาก หรือเป็นบุคคลที่ไม่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน เป็นต้น คนจนทั่วไปคือ คนที่ไม่มีปัจจัยพื้นฐานเพียงพอ แต่กระนั้นก็ยังมีความมีศักยภาพ และโอกาสในการหลุดพ้นจากความยากจนได้ ได้แก่ คนที่มีที่ดินทำกิน คนที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่มีศักยภาพ เป็นแรงงานที่มีความต้องการของตลาดเพราะมีทักษะ มีสุขภาพดี พอสมควร และมีการศึกษา กลุ่มคนเลี้ยงที่จะจน ได้แก่ กลุ่มคนที่ปัจจุบันไม่ใช่คนยากจน ถือเป็นบุคคลที่มีปัจจัยขั้นพื้นฐานเพียงพอ แต่มีโอกาสที่จะกลายเป็นคนยากจนได้หากเกิดความผันแปรในการทำงาน ครอบครัว ชีวิตส่วนตัว หรือสภาพสังคมเศรษฐกิจรอบตัว เช่น มีปัญหาหย่าร้าง มีปัญหาสุขภาพที่รุนแรง หรือตกงาน ซึ่งถือแม้กลุ่มคนนั้นจะมีรายได้ มีงานทำ แต่หากไม่มีการสะสมทุนทรัพย์ทางสังคมและเศรษฐกิจไว้เพียงพอ เช่น ทุนทางสังคมต่ำ การออมเงินต่ำ การศึกษาน้อย เป็นต้น กลุ่มคนนั้นจะไม่มีภูมิคุ้มกันเพียงพอต่อความเสี่ยงที่เกิดขึ้น

ลักษณะบางประการของคนจนในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า<sup>9</sup>

- (1) คนจนร้อยละ 80 อาศัยอยู่ในชนบท
- (2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประชากรที่เป็นคนจนมากที่สุดและมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ด้อยกว่าประชากรในภาคอื่น
- (3) คนจนส่วนใหญ่มีภาระการเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวสูง
- (4) คนจนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาน้อย
- (5) คนจนร้อยละ 30 เป็นเด็ก
- (6) คนจนร้อยละ 10 เป็นผู้สูงอายุ
- (7) ร้อยละ 20 ของครัวเรือนที่ยากจนมีหน้าหน้าครัวเรือนเป็นผู้หญิง
- (8) เกษตรกรเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงต่อการกลายเป็นคนจนมากที่สุด

<sup>9</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระดับภาคของประเทศไทย(ออนไลน์), (กรกฎาคม 2561),” น. 1-4, จาก [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_w3c/ewt\\_dl\\_link.php?nid=7787](https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=7787)

### 2.1.2 สาเหตุของความยากจน

ด้านสาเหตุของความยากจนนั้น มีนักวิชาการจำนวนมากให้ความสนใจ และศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุของความยากจนมาเป็นเวลานาน จากการศึกษาข้อมูลการศึกษา สามารถสรุปได้ดังนี้<sup>10</sup>

(1) ความผิดปกติทางกายและจิตใจ เช่น มีร่างกายที่ทุพพลภาพ ไม่แข็งแรง เจ็บป่วย หรือชราภาพ เป็นต้น

(2) การเสียบะเปียบทางสังคม ทำให้เกิดความยากจนได้ เช่น การแตกแยกของครอบครัว การว่างงาน การผลงงาน เกิดการจลาจลหรือสงคราม เกิดภัยธรรมชาติ โรคระบาด การเกิดอุบัติเหตุ การเพิ่มของประชากรอย่างรวดเร็ว เป็นต้น

(3) พฤติกรรมเบี่ยงเบน ความยากจนอาจเกิดจากการที่สังคมได้ให้โอกาสและวิธีการบรรลุปเป้าหมาย คือ การสร้างฐานะให้พอกินพอใช้แก่คนทุก ๆ กลุ่ม บุคคลที่ไม่อาจไขว่คว้าหาโอกาสได้จนเกิดความท้อแท้ เกิดการสูญเสียซึ่งความพยายามที่จะทำมาหากิน หรือกระเสือกกระสนที่จะสร้างความมั่งคั่งให้แก่ตนเองและครอบครัว

(4) การขัดแย้งในค่านิยม บุคคลที่มีความยากจนอาจเป็นบุคคลที่เลือกเส้นทางหาความสุขสงบทางจิตใจ (จิตนิยม) จึงมิได้พยายามสร้างฐานะตามค่านิยมแบบวัตถุนิยม เมื่อทำการเปรียบเทียบกลุ่มคน ทั้งสองกลุ่มจึงได้เกิดกลุ่มคนที่ยากจนขึ้น เพราะมีเงินทองทรัพย์สินน้อยกว่าคนอีกกลุ่มหนึ่ง

(5) การกำหนดมาตรฐานของสังคม บางทีคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในสังคมใดสังคมหนึ่ง มิได้มีความยากจนขั้นแค้นอย่างที่สุด แต่เมื่อสังคมกำหนดว่าคนที่มีรายได้หรือลักษณะบางอย่าง เป็นคนจน คนกลุ่มนั้นก็ได้อาศัยว่าเป็นคนยากจน

(6) ความชราภาพ เมื่อประชากรเข้าสู่วัยชราหรือวัยสูงอายุก็จะถูกปลดออกจากตำแหน่งงาน รายได้ของผู้สูงอายุจึงขาดหายไป แม้ว่าจะมีสิ่งทดแทน เช่น บำเหน็จบำนาญ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้เดิม ย่อมลดน้อยลงกว่าเดิมมาก ฐานะของครอบครัวจึงย่อมยากจนลง ถ้ารายได้ของผู้สูงอายุนั้นเป็นรายได้หลักของครอบครัวอย่างเดียว

(7) การศึกษาต่ำ ทำให้ไม่สามารถยกระดับฐานะของตนได้ มีทางเลือกเพียงต้องรับงานที่มีรายได้น้อย เพราะตนเองขาดความรู้ความสามารถ ซึ่งหากหัวหน้าครอบครัวมีการศึกษาและ

<sup>10</sup>นลาด จันทรสมบัติ และคณะ, “โครงการพัฒนาความร่วมมือแก้ไขปัญหาความยากจนพัฒนาสังคมและสุขภาพจังหวัดมหาสารคาม(ออนไลน์),” น. 19-21 จาก <http://health.drchalard.com/wp-content/uploads/2012/03/report.pdf>



รายได้น้อยนั้น ยิ่งส่งผลกระทบต่อไปสู่รุ่นบุตรหลาน ทำให้รุ่นบุตรหลานไม่ได้รับการศึกษาที่ดี ไม่ได้รับประทานอาหารที่ถูกสุขลักษณะ รวมไปถึงมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีอีกด้วย เพราะไม่มีรายได้เพียงพอ

สาเหตุของความยากจน สาเหตุของความยากจนสามารถแบ่งได้สองแนวทางใหญ่ ๆ คือ สาเหตุจากปัจจัยภายใน ได้แก่ การมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพต่ำ เนื่องจากขาดโอกาสในการศึกษา และพัฒนาทักษะด้านอาชีพ รวมทั้งขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ นอกจากนี้ การมีปัญหาสุขภาพ และการมีภาระในการเลี้ยงดูครอบครัว ที่มีขนาดใหญ่ ประกอบกับการมีทรัพย์สินและที่ดินในการทำกินน้อย ปัจจัยเหล่านี้ ล้วนเป็นสาเหตุภายในบุคคลที่ทำให้บุคคลกลายเป็นคนจนได้ สาเหตุจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ นโยบายการพัฒนาที่ไม่สมดุลของภาครัฐ ที่เน้นการพัฒนาเมืองมากกว่าการพัฒนาชนบท หรือการพัฒนาชนบทที่เน้นแต่ทุนทางกายภาพ โดยขาดการส่งเสริมทุนทางสังคม เน้นการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมมากกว่าการเกษตร ซึ่งเน้นไปที่การพาณิชย์โดยไม่ได้คำนึงถึงความยั่งยืน เน้นเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้ เน้นการเปิดประเทศมากเกินไป ในขณะที่ยังไม่มีมาตรการรองรับผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่ดีพอ

กระบวนการทางกฎหมายที่เป็นตัวสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม และระบบราชการที่เมื่อเอื้อต่อการแก้ปัญหาความยากจนในแง่ของขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ซับซ้อนและล่าช้า รวมไปถึงความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่าง ๆ ในขั้นตอนการปฏิบัติการ ตลอดจนความไม่สอดคล้องกันของแผนงานและงบประมาณในระดับต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยหลักจากภายนอกที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาหรือส่งเสริมให้เกิดความยากจนมากขึ้น

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

### 2.2.1 ความหมายของผู้สูงอายุ

“ผู้สูงอายุ” หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 วัยสูงอายุจัดเป็นวัยที่อยู่ในระยะสุดท้ายของชีวิต ลักษณะและพัฒนาการในวัยนี้ จะตรงข้ามกับวัยเด็ก คือมีแต่ความเสื่อมโทรมและสึกหรอ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้จะดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป<sup>11</sup> จึงเป็นการยากที่จะกำหนดว่าบุคคลใดอยู่ในวัยสูงอายุ เกณฑ์ที่

<sup>11</sup>ชูศรี วงเครือ, สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2545, (กรุงเทพมหานคร: สภา, 2543), น. 47 (อ้างถึงใน วรณวิมล เมฆวิมล, รายงานการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อพฤติกรรมรับประทานอาหารของผู้สูงอายุจังหวัดสมุทรสงคราม, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2559), น. 7.)

สังคมจะกำหนดว่าบุคคลใดเป็นผู้สูงอายุ นั้น จะแตกต่างกันไปตามสภาพสังคมซึ่งได้มีผู้ให้ คำนิยามเกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้ เช่น ได้แบ่งการสูงอายุของบุคคลออกเป็น 4 ประเภท คือ<sup>12</sup>

1. การสูงอายุตามวัย (Chronological Aging) หมายถึง การสูงอายุตามปีปฏิทิน โดยการนับจากปีที่เกิดเป็นต้นไป และบอกได้ทันทีว่า ใครมีอายุน้อยเพียงใด

2. การสูงอายุตามสภาพร่างกาย (Biological Aging) เป็นการพิจารณาการสูงอายุ จากสภาพร่างกายและสรีระของบุคคลที่เปลี่ยนไป เมื่อมีอายุเพิ่มขึ้น เนื่องจากประสิทธิภาพการทำงานของอวัยวะต่าง ๆ ในร่างกายลดน้อยลง เป็นผลมาจากความเสื่อมโทรมตามกระบวนการสูงอายุ ซึ่งเป็นไปตามอายุขัยของแต่ละบุคคล

3. การสูงอายุตามสภาพจิตใจ (Psychological Aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่การรับรู้ แนวความคิด ความจำ การเรียนรู้ เชาวน์ปัญญา และลักษณะบุคลิกภาพ ที่ปรากฏในระยะต่าง ๆ ของชีวิตแต่ละคนที่มีอายุเพิ่มขึ้น

4. การสูงอายุตามสภาพสังคม (Sociological Aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงของผู้สูงอายุ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่สถานภาพของผู้สูงอายุนั้นในระบบสังคม รวมทั้งความคาดหวังของสังคมต่อผู้สูงอายุนั้น ซึ่งเกี่ยวกับการแสดงออกความต้องการทางสังคมและตามคุณค่าของบุคคลสำหรับสังคมไทยนั้นกำหนดว่า ผู้สูงอายุ หมายถึงบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป<sup>13</sup> และมีสัญชาติไทย ทั้งนี้ผู้สูงอายุก็มีลักษณะแตกต่างกันออกไป ซึ่งแต่ละช่วงอายุจะมีความต่างกัน อย่างเห็นได้ชัด องค์การอนามัยโลกจึงได้แบ่งเกณฑ์อายุตามสภาพของ การมีอายุเพิ่มขึ้น ดังนี้

4.1 ผู้สูงอายุ (Elderly) มีอายุระหว่าง 60 –74 ปี

4.2 คนชรา (Old) มีอายุระหว่าง 75 –90 ปี

4.3 คนชรามาก (Very Old) มีอายุ 90 ปีขึ้นไป

เมื่อพิจารณาการแบ่งผู้สูงอายุเป็น 3 ช่วงดังกล่าว ปัจจุบันในสังคมไทยยังไม่มีข้อสรุปว่าจะมีการจัดประเภทของผู้สูงอายุในรูปแบบ หรือลักษณะไหน หากจัดโดยใช้เกณฑ์อายุก็ยังมีข้อถกเถียงว่ายังไม่เหมาะสม เพราะผู้สูงอายุมีสภาพร่างกายไม่ต่างกันแม้ว่าจะอายุเท่ากัน จึงมีแนวคิดการแบ่งผู้สูงอายุของนักวิชาการบางท่าน ได้แบ่งผู้สูงอายุออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

<sup>12</sup>Hall, E.T., *Beyond Culture*. New York, Doubleday, 1976 (อ้างถึงใน แสงเดือน มุสิกธรรมณี, “ความต้องการด้านกิจกรรมของผู้สูงอายุในจังหวัดสมุทรปราการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สมุทรปราการ: มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 2545), น. 7.

<sup>13</sup>ราชกิจจานุเบกษา, “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546. เล่ม 120 ตอนที่ 130ก 22 ธันวาคม 2546 (ออนไลน์),” สืบค้นวันที่ 11 มิถุนายน 2561, จาก

1. กลุ่มที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ เนื่องจากมีปัญหาสุขภาพ มีความพิการ
2. กลุ่มที่ช่วยเหลือตนเองได้บ้าง
3. กลุ่มที่ช่วยเหลือตนเองได้ดี

#### ลักษณะของผู้สูงอายุ

1. การสูงอายุดตามสภาพสังคม (Sociological Aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงของผู้สูงอายุที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่สถานภาพของผู้สูงอายุนั้นในระบบสังคม รวมทั้งความคาดหวังของสังคมต่อผู้สูงอายุนั้นซึ่งเกี่ยวกับการแสดงออกความต้องการทางสังคมและตามคุณค่าของบุคคล

2. การสูงอายุดตามสภาพจิตใจ (Psychological Aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงในแนวความคิด หน้าที่ การเรียนรู้ เชาวปัญญา การรับรู้ ความจำ และลักษณะบุคลิกภาพที่ปรากฏในระยะเวลาต่าง ๆ ของชีวิตแต่ละคนที่มีอายุเพิ่มขึ้น

3. การสูงอายุดตามสภาพร่างกาย (Biological Aging) เป็นการพิจารณาการสูงอายุดจากสรีระและสภาพร่างกายของบุคคลที่เปลี่ยนไป เมื่อมีอายุเพิ่มขึ้น เนื่องจากประสิทธิภาพการทำงานของอวัยวะต่าง ๆ ในร่างกายจะถดถอยลง เป็นผลมาจากความเสื่อมโทรมตามกระบวนการสูงอายุดซึ่งเป็นไปตามอายุขัยของแต่ละบุคคล

4. การสูงอายุดตามวัย (Chronological Aging) หมายถึง การสูงอายุดตามปีเกิดที่นับจากปฏิทินโดยการนับจากปีที่เกิดเป็นต้นไป และสามารถระบุได้ทันทีว่า ใครมีอายุดมากขึ้นเพียงใด

สรุปความหมายที่กล่าวข้างต้นคำว่า ผู้สูงอายุด ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานสากลขององค์การสหประชาชาติอายุเป็นเกณฑ์ในการกำหนดการเริ่มต้นของการเป็นผู้สูงอายุดและเป็นเกณฑ์กำหนดตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุด พุทธศักราช 2546 ดังนั้น ผู้สูงอายุด คือ บุคคลที่มีอายุดตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปและมีสัญชาติไทยทั้งเพศชายและเพศหญิงจะเป็นวัยที่มีความเสื่อมถอยทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ บทบาทหน้าที่ทางสังคมและมีแบบแผนในการดำเนินชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงของอายุดที่มากขึ้น

คำนิยามของคำว่า “สังคมสูงอายุด” และ “สังคมสูงวัย” มีความหมายเหมือนกัน และใช้แทนกันได้ ดังต่อไปนี้

“สังคมสูงอายุด” (Aged Society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด (หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7)

“สังคมสูงอายุดอย่างสมบูรณ์” (Complete-Aged Society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด (หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14)

“สังคมสูงอายุระดับสุดยอด” (Super-Aged Society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด (หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20)

“สังคมสูงอายุ” (Ageing Society) มีความหมายอีกอย่างหนึ่งคือ หมายถึง สังคมที่ประชากรกำลังมีอายุสูงขึ้น สังเกตได้จากอัตราส่วนร้อยละของประชากรสูงอายุเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

จากการคาดประมาณว่าในปีพุทธศักราช 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่ “สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์” เมื่อประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด

และในปีพุทธศักราช 2574 ประเทศไทยจะเข้าสู่ “สังคมสูงอายุระดับสุดยอด” เมื่อประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 28 ของประชากร

### 2.2.2 ความสำคัญของผู้สูงอายุ

ความสำคัญในเรื่อง “ผู้สูงอายุ” เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจ จากสังคมไทยมาเป็นเวลานาน ทั้งนี้เพราะการให้ความเคารพ และให้เกียรติผู้มีอาวุโส และความกตัญญูรู้คุณ เป็นคุณค่าที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นสิ่งดีงาม และมีการปลูกฝังมาอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย “ผู้สูงอายุ” ได้ทวีความสำคัญ และได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น จนถึงกับมีการกำหนดเป็นแผนระดับประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ รัฐบาลได้กำหนดให้การเตรียมความพร้อมสังคมไทยสู่สังคมผู้สูงอายุ เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีการจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พุทธศักราช 2545-2564) ไว้แล้ว การที่รัฐ ต้องกำหนดแผนงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้อย่างเป็นทางการนั้น เป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางประชากรของประเทศ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยกำลังเผชิญหน้ากับภาวะการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ของประชากรสูงอายุ (อายุ 60 ปี และมากกว่า) มีการคาดการณ์การเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุ ที่จัดทำโดยองค์การสหประชาชาติ ซึ่งคาดการณ์ว่าในช่วงปี พุทธศักราช 2533 ถึง พุทธศักราช 2593 เป็นไปในทิศทางใด แสดงให้เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรไทยทั้งหมดในปีพุทธศักราช 2523 ร้อยละการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุ คิดเป็นร้อยละ 47 ในปีพุทธศักราช 2533 และเพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 70 ในปีพุทธศักราช 2593 หมายถึงว่า ประเทศมีระยะเวลาที่ค่อนข้างน้อยที่จะเตรียมมาตรการรองรับการดูแลผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้น ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี การเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุ ยังมีผลกระทบต่อภาวะสังคมการบริหารประเทศ และภาวะทางเศรษฐกิจ เพราะเมื่อโครงสร้างประชากร เริ่มขยับไปสู่การมีประชากรสูงอายุมากขึ้นเรื่อย ๆ สัดส่วนของประชากรวัยทำงานที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุ ก็จะลดน้อยลง การศึกษาอัตราการเป็นภาระวัยสูงอายุ ซึ่งคำนวณโดยการหารจำนวนประชากรที่มีอายุ 60 ปี และมากกว่า ด้วยจำนวนประชากรในวัยแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) แสดงว่า ในปี พุทธศักราช 2533 มีประชากรวัยแรงงาน 10 คน ทำหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ

1 คน และยังมีประมาณการว่า ในปี 2563 ภาระของประชากรวัยแรงงาน ในการดูแลผู้สูงอายุจะเพิ่มสูงขึ้น เพราะประชากรวัยแรงงานประมาณ 4 คน จะต้องรับภาระในการดูแลผู้สูงอายุอย่างน้อย 1 คน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น ส่งผลต่อการลดลงของรายได้เฉลี่ยประชากร การออม การลงทุน รวมถึงรายจ่ายภาครัฐด้านการประกันสังคม สุขภาพอนามัย และสวัสดิการผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก<sup>14</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติตามมาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ และมาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการสาธารณสุข การศึกษา วัฒนธรรม และสังคม พัฒนาและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สนับสนุนการให้การศึกษาและอบรมเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของชาย และหญิง พัฒนาและเสริมสร้างความมั่นคงของชุมชน และสถาบันครอบครัว รวมทั้งต้องจัดสวัสดิการและสงเคราะห์ตามความเหมาะสมให้แก่ผู้สูงอายุผู้ยากไร้ ผู้พิการและผู้สูงอายุที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้พึ่งพาตนเองได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 มีด้วยกัน 2 ประการ ได้แก่

1. การกำหนดให้มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ทำหน้าที่กำหนดแผนหลัก และนโยบายที่เกี่ยวกับการส่งเสริม การคุ้มครอง และการสนับสนุน กิจกรรม และสถานภาพบทบาทของผู้สูงอายุและให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบการจัดทำแนวทางการปฏิบัติตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. การกำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การสนับสนุน และส่งเสริมในด้านต่าง ๆ เช่น การบริการทางการสาธารณสุขและบริการทางการแพทย์ที่จัดให้ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษด้วยความรวดเร็ว และสะดวก การบริการทางการศึกษา การศึกษา และการให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ การฝึกอาชีพหรือประกอบอาชีพที่เหมาะสม

การที่ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในอนาคตอันใกล้นี้ จำนวนของผู้สูงอายุในแต่ละครัวเรือนจะมีมากกว่าคนวัยทำงาน จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาผู้สูงอายุให้

<sup>14</sup>ศิริวรรณศิริบุญและชนเนตติ มลิินทางกูร, “ฐานข้อมูลประชากร ฝ่ายวิจัยและศูนย์สารสนเทศ ผู้สูงอายุ (ออนไลน์),” สืบค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2561, จาก <http://www.cps.chula.ac.th/cps/research-division/article-ageing/ageing-001.html>

สามารถพึ่งพาตนเองได้และพ้นจากสภาพการเป็นภาระของสังคมหรือคนในครอบครัว ซึ่งเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนที่มีบทบาทในการจ้างงานหรือการสร้างรายได้ มิใช่หน้าที่รัฐเท่านั้น<sup>15</sup>

หากจะกล่าวถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ก็คงหมายถึงการมีสุขภาพทางกาย ใจ สังคม และปัญญาที่ดี สามารถวัดได้จาก 3 องค์ประกอบ ดังนี้

1. การมีสุขภาพดีสมวัย (Health)
2. การมีฐานะพอสมควรที่สามารถดูแลตนเอง และอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม
3. เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสังคม และการมีส่วนร่วมทางสังคม

### 2.2.3 ลักษณะของผู้สูงอายุ

บทบาทของผู้สูงอายุในสังคมไทยในฐานะที่เป็นผู้มีประสบการณ์ชีวิตมากหรือกล่าวได้ว่าเป็นผู้อาวุโสน้ำร้อนมาก่อน เป็นผู้คอยอบรมสั่งสอนบุตรหลาน ให้คำแนะนำ เป็นที่ปรึกษาและช่วยเหลือแก้ไขปัญหาในครอบครัว รวมทั้งเป็นผู้ถ่ายทอดประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินชีวิตแก่บุตรหลานในครอบครัว ในส่วนของบทบาทต่อชุมชน ผู้สูงอายุมีบทบาทในการอนุรักษ์ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และเป็นผู้ที่ส่งมอบสืบทอดภูมิปัญญาจากอดีตมาถึงปัจจุบัน

จำแนกลักษณะของผู้สูงอายุ ไว้ ดังนี้<sup>16</sup>

1. ผิวหนังเหี่ยวย่น ผมหงอก ฟันสั่นคลอน ผู้หญิงจะหมดประจำเดือน และมีความเสื่อมโทรมโดยทั่วไปให้เห็น
2. มีความรู้สึกว่าตัวเองเรี่ยวแรงน้อยลง กำลังลดถอย เห็นอย่างงาน มองเห็นอะไรไม่ค่อยชัด หูตึง รับกลิ่นรสเลวลง ความจำเสื่อม เรียนรู้สิ่งใหม่ได้ช้า ความสามารถในการทำงานลดลง เจ็บป่วยง่ายและเมื่อเจ็บป่วยแล้วก็หายได้ช้า
3. ขาดความมั่นใจในตัวเอง มีอารมณ์กังวลง่ายและกลัวในสิ่งที่ไม่เคยกลัวมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลัวถูกทอดทิ้งและกลัวความตาย นอกจากนี้ยังรู้สึกหงอยเหงาเป็นนิจ ใจน้อย และสะเทือนใจง่าย บางคนกลายเป็นคนหงุดหงิด โมโหร้าย ชอบอยู่กับตัวเอง ในบางกรณีก็มีอารมณ์เศร้า มีความต้องการที่จะเสียชีวิตเร็วขึ้น หรือมีอารมณ์อยากฆ่าตัวตาย แต่ในบางกรณีก็กลายเป็นคนเพื่อเจ้า ชอบพูดเกินความเป็นจริง และชอบคุยโอ้อวด การจัดประเภทผู้สูงอายุจึงมี

<sup>15</sup>กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “รายงานประจำปี สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2553,” (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), 2555), น.20

<sup>16</sup>บริบูรณ์ พรพิบูลย์, คุณลักษณะผู้สูงอายุ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร, 2536), น. 10-11 (อ้างถึงใน วรรณวิมล เมฆวิมล, “รายงานการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อพฤติกรรมการรับประทานอาหารของผู้สูงอายุจังหวัดสมุทรสงคราม,” (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2559), น. 7.

ความจำเป็น เพราะผู้สูงอายุในแต่ละประเภท แต่ละสถานการณ์ แต่ละอารมณ์ จะมีความต้องการความช่วยเหลือ หรือบริการสวัสดิการสังคมที่แตกต่างกัน ความเข้าใจต่อบริการสวัสดิการผู้สูงอายุที่ผ่านมานั้นถูกจัดให้มีเพียงรูปแบบเดียวและนำรูปแบบนั้นไปใช้กับผู้สูงอายุทุกประเภท ซึ่งไม่สมเหตุสมผล และไม่ตอบสนองต่อจุดประสงค์และความต้องการของผู้สูงอายุที่ตรงจุด

บุคลิกภาพและการปรับตัวของผู้สูงอายุไว้ 8 ประเภท ดังนี้<sup>17</sup>

1. Disorganized เป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่มีกิจกรรมต่าง ๆ น้อย และมีสภาพจิตใจไม่เป็นปกติ
2. Apathetic เป็นกลุ่มผู้สูงอายุดึงตัวเองออกมา จะหยุดคิดหรือหมดหวังในชีวิตค่อนข้างเร็วตั้งแต่เนิ่น ๆ ไม่เคยเปลี่ยนความเชื่อแบบทำร้ายตนเอง ว่าตนเองไม่สามารถที่จะจัดการสิ่งแวดล้อมของตนเองได้
3. Constricted เป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่พยายามจะปิดตัวเองจากโลกภายนอกมากขึ้นเรื่อย ๆ
4. Focusal เป็นกลุ่มผู้สูงอายุช่างเลือกในการทำกิจกรรม กลุ่มผู้สูงอายุนี้จะหยุดทำกิจกรรมบางอย่างในขณะที่เดียวกันก็จะรู้จักในการที่จะเลือกกิจกรรมใหม่
5. Disengaged เป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่ดึงตัวเองออกมาจากบทบาทความรับผิดชอบที่มีอยู่เดิมโดยสมัครใจ
6. Holding – On พวกที่พยายามจะอยู่ใกล้ชิดกับคนวัยกลางคน
7. Succorance – Seeking เป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่มีความพอใจในชีวิตตนเอง トラบที่สามารถหาคนเป็นที่พึ่งพาได้ กลุ่มผู้สูงอายุนี้ต้องการคนมาช่วยดูแลและเอาใจใส่
8. Reorganizer เป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่มักจะหากิจกรรมใหม่ ๆ เพื่อมาแทนที่กิจกรรมที่สูญเสียไป

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้

### 2.3.1 ความหมายของการรับรู้

แนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้ได้มีผู้ทำการศึกษาให้ความหมายไว้หลายแนวคิดดังนี้ การรับรู้ (Perception) คือกระบวนการประมวลและตีความข้อมูลต่าง ๆ ที่อยู่รอบ ๆ ตัวเราที่ได้จากความรู้สึบบุคคลจะมองเห็นสภาพความเป็นจริง (Reality) ที่เกิดขึ้น โดยอาศัยคำนิยาม ความเชื่อ ความรู้สึกของตัวเองเป็นหลัก การรับรู้เป็นการตีความจากสิ่งที่ได้จากความรู้สึคนึกคิดออกมาว่า สิ่งที่ตนมองเห็นหรือได้ยินนั้นคืออะไร การรับรู้จึงมีเรื่องทางจิตวิทยาเข้ามามีบทบาททำให้คนเกิดการรับรู้ด้วย

<sup>17</sup>Neugarten, Bernice L., Havighurst, Robert J., & Tobin, Sheldon S. Personality Patterns of Aging. In Bernice L. Neugarten (Ed.), *Middle Age and Aging*, (Chicago: University of Chicago Press, 1968), pp. 212–273 (อ้างถึงใน บุญยมาส สิ้นรุประมา, “สังคมวิทยาความสูงอายุ,” (กรุงเทพมหานคร: สมพรการพิมพ์, 2539), น. 48.

ได้แก่ การเรียน แรงจูงใจ อารมณ์ ฯลฯ การรับรู้ของคนจึงมีความยุ่งยากซับซ้อน ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ทั้งในระดับบุคคล ระดับสังคม ระดับชาติ และระดับสากลได้<sup>18</sup>

ถ้ามองไปรอบ ๆ ตัวเราจะเห็นสิ่งต่าง ๆ เช่น ปากกา ดินสอ โตะ ตู้ ต้นไม้ คน เป็นต้น การที่คนเรารับรู้ว่าสิ่งนี้คือโตะ สิ่งนั้นคือเก้าอี้ สิ่งโน้นคือต้นไม้ เป็นเพราะเรามีการรับรู้ การรับรู้คือการตีความในสิ่งที่เห็น ได้ยิน ได้กลิ่น ได้รับรส หรือได้สัมผัส การรับรู้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายในร่างกายเราถือว่าเป็นพฤติกรรมภายใน การรับรู้สิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นจากการตีความของผู้รับรู้ เป็นกระบวนการปรุงแต่งโดยผู้รับรู้แต่ละบุคคล<sup>19</sup>

### 2.3.2 สารสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการรับรู้

กระบวนการรับรู้ นั้น เป็นกระบวนการที่เริ่มต้นจากสิ่งเร้าส่งผลให้เกิดการรับรู้โดยการสัมผัสและส่งผลให้เกิดการตอบสนองบางอย่างเกิดขึ้นหลังจากการรับรู้ การรับรู้เกิดจากองค์ประกอบดังต่อไปนี้

(1) การสัมผัส หมายถึงการที่สิ่งเร้าเข้ามากระทบกับอวัยวะรับสัมผัสเพื่อให้บุคคลนั้นมีการรับรู้ถึงสิ่งเร้า โดยปกติเมื่อคนเราเมื่อได้รับสัมผัสอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว มักจดจำเนกการสัมผัสเหล่านั้น ตามประสบการณ์ที่มีมาก่อน และมักจะเคยชินกับสิ่งเร้าที่มากกระทบมากกว่า การรู้สึกถึงการสัมผัส

(2) การตีความจากการสัมผัส การตีความขึ้นอยู่กับความชัดเจนในการดำรงชีวิต สามารถรับรู้ได้จากอาการสัมผัส โดยดูจากกริยาท่าทางลักษณะคำพูดนั้น การแปลความหมายจากอาการสัมผัส

(2.1) เซวาร์ปัญญา หรือ ไหวพริบ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่เกื้อหนุนให้บุคคลรับรู้ถึงสิ่งเร้าต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี เพราะบุคคลที่มีเซวาร์ปัญญาสูงนั้นจะสามารถตีความถึงสิ่งเร้า หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้รวดเร็วกว่าบุคคลที่มีเซวาร์ปัญญาต่ำ

(2.2) การสังเกตพิจารณาช่วยให้บุคคลรับรู้ได้อย่างแม่นยำ ต้องอาศัยเวลาและประสบการณ์เพื่อให้เกิดความชำนาญการพิจารณามากขึ้น

(2.3) ความสนใจและความตั้งใจ เป็นส่วนสำคัญในการตีความที่เกิดจากการสัมผัส ทำให้การตีความของบุคคลนั้นมีความละเอียดถี่ถ้วน และมีความแม่นยำในการตีความมากขึ้น

<sup>18</sup>พูนสุข สังข์รุ่ง, มนุษย์สัมพันธ์ในองค์กร, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์โครงการศูนย์หนังสือสถาบันราชภัฏสวนดุสิต, 2546), น. 21

<sup>19</sup>ศิริอร วิชาวุธ, จิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์กรเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 71



(2.4) สภาพจิตใจของผู้รับรู้ เมื่อเกิดความเหนื่อยล้า มักทำให้ผู้รับรู้ขาดความใจจดใจจ่อต่อการตีความของสิ่งเร้าที่เข้ามากระทบ ทำให้ขาดความละเอียดถี่ถ้วนและความแม่นยำในการตีความ

(3) ความรู้เดิมหรือประสบการณ์ ได้แก่ ความรู้ความสามารถเดิมรวมทั้งการกระทำที่เคยทำในอดีต มีความสำคัญมากต่อการตีความของการสัมผัสให้แม่นยำมากขึ้น

### 2.3.3 อวัยวะรับสัมผัส

เมื่อคนเรารับรู้จากการสัมผัสโดยอาศัยอวัยวะรับสัมผัสอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการทำหน้าที่รับสิ่งเร้ารอบตัว เราจะเรียกอวัยวะนั้นว่าเครื่องรับ (receptors) ซึ่งแยกได้ 7 ประเภท ดังนี้

1. ตา ให้การรับรู้จากการมองเห็นเรียกว่า จักษุสัมผัส (visual Sense) นัยน์ตาเป็นเครื่องรับที่สำคัญ นัยน์ตาทำหน้าที่รับสิ่งเร้าและส่งกระแสประสาทไปยังเขตแดนของการมองเห็นที่สมองตอนท้าย ทำหน้าที่รวบรวมความรู้สึกต่อสิ่งเร้า ซึ่งนัยน์ตาจะทำการรับรู้ถึงแสงที่ตกกระทบต่อสภาพแวดล้อม ทำให้บุคคลนั้นสามารถตีความสิ่งเร้าที่อยู่รอบตัวได้

2. หู ให้การรับรู้จากการได้ยินเรียกว่า โสตสัมผัส (auditory Sense) สิ่งเร้าทำให้เรารู้สึกถึงการสัมผัสได้แก่การได้ยินเสียง เสียงเกิดจากการสั่นสะเทือน หรือการเคลื่อนไหวของแหล่งกำเนิดเสียง สิ่งเร้าที่ทำให้เกิดเสียงมีคุณสมบัติ 3 ประการคือ ความเข้ม (intensity) ความถี่ (frequency) และความสลับซับซ้อน (complexity) ลักษณะของสิ่งเร้าทำให้เกิดเสียงมีส่วนสัมพันธ์กับลักษณะของการสัมผัสที่ปรากฏเข้ามาในหู ทำให้รู้สึกถึงความดังของเสียง หูเรามีหน้าที่รับ ขยาย และแปลงการสั่นสะเทือนรวมทั้งประมวลสิ่งเร้าเหล่านี้มาเข้ามายังระบบประสาท

3. จมูก ให้การรับรู้จากกลิ่น เรียกว่า ฆานสัมผัส (olfactory sense) อวัยวะที่ทำหน้าที่รับรู้เรื่องกลิ่น ได้แก่ จมูก ภายในจมูกประกอบด้วย เยื่อจมูกที่มีลักษณะเป็นเยื่อบาง ๆ อยู่ในโพรงจมูก ที่นี้จะมีปุ่มประสาทอันเป็นที่ตั้งของปลายประสาทสำหรับรับกลิ่น ปุ่มประสาทประกอบด้วย เซลล์มีขนยื่นออกมาพันเยื่อบาง ๆ นั้น มีความไวต่อความรู้สึกมาก เมื่อมีกลิ่นผ่านเข้ามา ฆานสัมผัสก็จะส่งกระแสประสาทติดต่อกับสมอง ทำให้เกิดความรู้สึกขึ้น

4. ลิ้น ให้การรับรู้ทางการรับรส เรียกว่า รสสัมผัส (gustatory sense) คนเราสามารถรับรสได้ 2 แบบ คือ การรับรสทั่วไปซึ่งรับรู้เมื่ออาหารเข้าไปอยู่ในปาก และรับรสเฉพาะที่เกิดจากการกระตุ้นต่อมที่บางแห่งภายในปาก

5. ผิวหนัง ให้การรู้สึกสัมผัสหรือเรียกว่า กายสัมผัส (skin sense) ผิวกายของมนุษย์เรานั้นไวต่อการสัมผัสกับสิ่งเร้ามาก โดยสามารถรับรู้ได้เมื่อมีสิ่งเร้าใดมากระทบ รับรู้ได้เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิ รับรู้ได้เมื่อเกิดความเสียหายของผิวหนัง ทำให้เกิดการเจ็บปวด

### 2.3.4 ธรรมชาติของการรับรู้

เนื่องจากมนุษย์เรานั้นต้องพบเจอเหตุการณ์หลายอย่างในขณะที่ดำรงชีวิตอยู่ การรับรู้เหตุการณ์ต่าง ๆ นั้น เราไม่สามารถรับรู้ได้ทุกเรื่อง แต่จะรับรู้เฉพาะสิ่งเร้าที่อยู่ใกล้ตัวเราเท่านั้น และในขณะที่เดียวกันก็มีการจัดหมวดหมู่ของสิ่งเร้าต่าง ๆ ที่รับรู้ เพื่อให้ง่ายต่อการตีความ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นธรรมชาติของการรับรู้ โดยธรรมชาติของการรับรู้โดยทั่วไป มีลักษณะดังนี้

1. การเลือกสิ่งที่รับรู้ มนุษย์มีแนวโน้มที่จะรับสิ่งเร้าที่มีลักษณะดังนี้
  - 1.1 สิ่งที่น่าสนใจหรือสิ่งที่ต้องการในขณะนั้น โดยปกติเมื่อบุคคลกำลังสนใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็จะเลือกรับรู้เฉพาะสิ่งนั้น
  - 1.2 สิ่งที่แปลกตาและเด่นสะดุดตา ซึ่งดึงดูดความสนใจผู้เกิดความอยากรู้อยากเห็น
2. จัดหมวดหมู่ของสิ่งที่รับรู้ เมื่อบุคคลพบสิ่งเร้าหลาย ๆ อย่างในขณะเดียวกัน เราก็มีแนวโน้มที่จะจัดสิ่งเร้าเหล่านั้นออกเป็นกลุ่มหรือหมวดหมู่ดังนี้
  - 2.1 ความใกล้ชิด (proximity) มนุษย์เรามีแนวโน้มที่จะรับรู้สิ่งของที่ใกล้ชิดกันให้เป็นภาพเดียวกัน
  - 2.2 ความคล้ายคลึงหรือเหมือนกัน (similarity) เรารับรู้สิ่งที่เหมือนกันหรือคล้ายกันว่าเป็นพวกเดียวกัน
  - 2.3 ความต่อเนื่อง (continuity) สิ่งเร้าที่มีทิศทางในแนวเดียวกัน เรารับรู้ว่าเป็นพวกเดียวกัน
  - 2.4 ความสมบูรณ์แบบ (closure) สิ่งเร้าที่ขาดหายไปบางส่วนมักจะรับรู้ว่าเป็นรูปร่างที่สมบูรณ์ได้
3. ภาพและพื้น (figure and ground) การรับรู้ภาพทำนองนี้ เรามองเห็นส่วนที่เด่นชัดหรือส่วนที่อยู่ในความใส่ใจของภาพ และบางส่วนของภาพที่อยู่เบื้องหลังไหลออกไป หรือส่วนที่เราให้ความสวามิภักดิ์นั้นเป็นพื้น
4. ความคลาดเคลื่อนของการรับรู้ สามารถแบ่งได้ดังนี้
  - 4.1 ความคงที่ของการรับรู้ การรับรู้วัตถุหรือสิ่งของบางอย่างที่เคยมีประสบการณ์มาก่อนทำให้ การรับรู้ของคนเราต่างไปจากภาพที่เห็นในขณะนั้น เช่น วัตถุมีขนาดเท่ากันวางเรียงกันเป็นแถว เราจะมีมองเห็นภาพที่อยู่ไกลเล็กกว่าภาพที่อยู่ใกล้ แต่เรายังคงตีความได้ว่าวัตถุเหล่านั้นมีขนาดเท่ากัน

4.2 ภาพลวงตา (delusion) เป็นการรับรู้ที่ผิดพลาดจากความเป็นจริงเนื่องจากอิทธิพลของสิ่งเร้าแวดล้อมที่อยู่รอบตัวบุคคลในขณะนั้น

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคมได้มีการให้ความหมายไว้หลากหลายดังนี้

สวัสดิการสังคมในความหมายกว้าง ๆ คือ การดูแลชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนนับตั้งแต่หมวดประชากร สาธารณสุข การศึกษา เศรษฐกิจ สังคม การมีงานทำ ความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สินและครอบครัวซึ่งไม่ได้รวมถึงเฉพาะคนยากจนเท่านั้นแต่ยังรวมถึงผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อนด้วย การดำเนินการนั้นอาจดำเนินการโดยรัฐและเอกชน<sup>20</sup>

สวัสดิการสังคมจะถือเอาความจำเป็นของสังคมโดยส่วนรวมเป็นตัวกำหนด เช่น การรักษาพยาบาล ต้องทำให้ทุกคนในสังคมมีสุขภาพดีหรือการศึกษา ต้องทำให้ทุกคนมีความรู้เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อตนเองและสังคม เป็นต้น ดังนั้นในหลาย ๆ ปี สังคมจึงเป็นกันว่า สวัสดิการเป็นสิ่งที่ทุกคนจะต้องเข้าถึง จะต้องได้รับ เพราะมันเป็นเรื่องของสิทธิพื้นฐานทางสังคมของทุกคน<sup>21</sup>

สวัสดิการสังคมเป็นคำที่มีความหมายอย่างหลากหลาย ขึ้นอยู่กับนักวิชาการแต่ละสาขาวิชาที่จะเน้นให้ความสำคัญอย่างแตกต่างกันตลอดจนขึ้นอยู่กับการนำไปใช้ประโยชน์ในแต่ละสถานการณ์ โดยทั่วไปสวัสดิการสังคมสามารถตีความหมายได้ทั้งแบบที่แคบและแบบที่กว้าง<sup>22</sup>

สวัสดิการสังคมในความหมายที่แคบ มักจะครอบคลุมเฉพาะการจัดบริการช่วยเหลือทางสังคมเฉพาะแก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสดังเช่นชื่อของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า ในประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการสถาปนากระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมคือ เมื่อปี พุทธศักราช 2536 นั้น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำเนิดมาจากการรวมหน่วยงานระดับกรมขนาดใหญ่สองกรม คือ กรมแรงงานและกรมประชาสงเคราะห์ ฉะนั้นคำว่าสวัสดิการสังคมที่ลงท้ายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนั้นมักได้รับความ

<sup>20</sup>วันทนีย์ วาสิกะสินและคณะ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 2

<sup>21</sup>อภิญา เวชชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, สวัสดิการสังคมฉบับชาวบ้าน, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บริษัทเอดินสันเพสโปรดักส์, 2547), น. 18

<sup>22</sup>กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, นโยบายสังคม และสวัสดิการสังคม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 25-29

เข้าใจว่าแทนคำว่าประชาสงเคราะห์ ทำให้ความเข้าใจถึงสวัสดิการสังคมแคบลง โดยไม่ได้คำนึงถึงงานในด้านอื่น ๆ เช่น สุขภาพอนามัย การศึกษา เป็นต้น

การใช้ความกว้าง อาจใช้คำว่า สวัสดิภาพทางสังคม ซึ่งเป็นการอธิบายที่เน้นให้เห็นถึงสถานะหรือสภาพที่ประชาชนในสังคมมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ทั้งนี้เมื่อก้าวถึงสภาพที่ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ก็มักจะหมายถึงภาพรวมของด้านต่าง ๆ ที่ประกอบกัน

สถานะที่ประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดี อันได้แก่ การมีสุขภาพอนามัยที่ดี การมีการศึกษาที่ดี มีที่อยู่อาศัยตามควรแก่อัตภาพ การมีงานทำ การมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางสังคม นันทนาการและการบริการทางสังคมทั่วไป

การมีสุขภาพอนามัยที่ดี ขยายความให้ชัดเจนได้ว่าประชาชนควรจะได้รับ การป้องกันโรคร้ายไข้เจ็บ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

ประชาชนไทยทุกคนพึงได้รับการบริการสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัยอย่างสอดคล้องกับความต้องการ อย่างทั่วถึง เสมอภาคและเป็นธรรม โดยไม่จำกัดเพศ เชื้อชาติ อายุ ศาสนา หรือวัฒนธรรม โดยไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีฐานะดีหรือด้อยกว่ากันอย่างไร ก็พึงที่จะได้รับการบริการสุขภาพอนามัยที่มีคุณภาพ แม้ไม่ได้มีคุณภาพที่ดียิ่ง แต่อย่างที่สุดต้องมีคุณภาพเพียงพอที่จะป้องกันรักษาพยาบาลโรคร้ายไข้เจ็บ ส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพให้แข็งแรงปลอดภัย

การมีการศึกษาที่ดี ขยายความได้ว่า ประชาชน พึงได้รับการบริการที่ส่งเสริมและพัฒนาให้มีกระบวนการเรียนรู้ที่เป็นไปเพื่อความเจริญงอกงาม ได้รับการถ่ายทอดความรู้ฝึกอบรมและการเรียนรู้ทุกรูปแบบเพื่อความก้าวหน้าและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ อย่างมั่นคง ปลอดภัย และมีสันติสุขยั่งยืน ทั้งนี้ ประชาชนแม้ว่ามีข้อบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม หรือด้อยโอกาส ประชาชนผู้นั้นก็พึงได้รับโอกาสทางการศึกษา โดยจัดเป็นการศึกษาพิเศษและจัดรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่มีข้อจำกัดเหล่านั้น ทั้งนี้ ประชาชนทุกคนต้องรับได้การศึกษาในระดับอย่างน้อยที่สุด คือการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ไม่ว่าประชาชนผู้นั้นจะมีความ พิจาร ความบกพร่องด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม การเป็นประชาชนชายขอบ ชนกลุ่มน้อย คนต่างวัฒนธรรม ต่างศาสนาและความเชื่อ ก็ควรได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกับคนทั่วไป

การมีที่อยู่อาศัยตามควรแก่อัตภาพ ในทำนองเดียวกัน ประชาชนทุกคนควรจะได้มีที่อยู่อาศัยตามกำลังความสามารถของบุคคลที่จะได้มา อย่างน้อยที่สุด ที่อยู่อาศัยต้องทำให้ได้รับความปลอดภัย ความมั่นคง อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่มีสภาพเสื่อมโทรมแออัด แวดล้อมด้วยมลพิษหรือ

ภัยพิบัติ เสี่ยงต่อความเสื่อมเสียทั้งทางร่างกายและจิตใจ ที่อยู่อาศัยต้องทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดำเนินชีวิตได้เป็นปกติ และมีความสุขกายสุขใจตามสมควร

การมีงานทำและมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน ประชาชนที่มีสวัสดิภาพทางสังคมที่ดี ต้องมีงานทำที่ทำให้มีรายได้ อย่างน้อยเพียงพอต่อการดำรงชีพ งานที่ทำมีสวัสดิการที่ดีหรืออย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด งานที่ต้องไม่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วย อุบัติเหตุและอุบัติเหตุต่าง ๆ งานที่ต้องไม่เป็นที่เสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ผิดศีลธรรมหรือผิดกฎหมาย

ประชาชนต้องได้รับรายได้และสวัสดิการจากการทำงานอย่างเสมอภาค เท่าเทียม และยุติธรรม ประชาชนต้องมีโอกาสรวมกลุ่มรวมตัวกันปกป้องผลประโยชน์ของตนในรูปของสหภาพแรงงาน เมื่อมีการเลือกปฏิบัติหรือประชาชนทราบว่าไม่ได้รับความยุติธรรมในเรื่องรายได้ สภาพการทำงาน การจ้างงานและสวัสดิการแรงงาน ประชาชนต้องได้รับความคุ้มครองจากอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ประชาชนสามารถร้องเรียนต่ออำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้อย่างสะดวกยุติธรรม กระบวนการและกลไกด้านแรงงานสัมพันธ์ต้องสามารถรองรับปัญหาและความต้องการของประชาชนในด้านนี้ได้ ตลอดจนประชาชนต้องมีความภูมิใจในงานที่ทำ และมีโอกาสในการสร้างความก้าวหน้าในการทำงานนั้น

การมีความมั่นคงทางสังคม ประชาชนทุกคนที่มีรายได้ ต้องได้รับความคุ้มครองในเรื่องความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของตนและครอบครัว ในรูปของการประกันทางสังคมซึ่งครอบคลุมในเรื่องผลประโยชน์จากประกันสุขภาพ การสงเคราะห์บุตร ในรูปแบบของการประกันทางสังคม ซึ่งครอบคลุมเรื่องผลประโยชน์จากการประกันสุขภาพ การชดเชยจากการขาดรายได้จากการเจ็บป่วย พิการทุพพลภาพ ชราภาพ และการว่างงาน การประกันสังคมเป็นมาตรการหนึ่งที่จะสร้างความมั่นคงทางสังคม โดยเฉพาะกับประชาชนที่มีรายได้ประจำ มิให้ได้รับความเดือดร้อน เมื่อมีเหตุให้สูญเสียรายได้ทั้งหมด บางส่วนหรือที่พอเพียงกับการยังชีพ

การให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่ประชาชน เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ทำให้ความคุ้มครองด้านความมั่นคงแก่ประชาชน โดยเน้นไปที่ผู้ไม่มีรายได้ประจำ ที่เป็นผู้ตกทุกข์ได้ยาก โดยเป็นการสงเคราะห์ช่วยเหลือที่ต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติของประชาชนว่าเป็นผู้มี ความยากจนเดือดร้อนจริงหรือไม่

นันทนาการ ประชาชนในทุกสังคมมีกิจกรรมนันทนาการ ในตำราด้านสวัสดิการสังคมหลายเล่มถือว่า นันทนาการเป็นสถาบันหนึ่งในสังคม โดยองค์ประกอบของการมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ประชาชนต้องมีศิลปะการบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจตามวัฒนธรรมและประเพณีของตน ประชาชนพึงได้รับ การตอบสนองความสุขความพึงพอใจในด้านศิลปะ การบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจอย่างมีคุณภาพ โดยไม่เป็นการทำให้เสื่อมเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ทำให้ผิด

ศีลธรรม ผิดกฎหมาย ไม่ส่งผลเป็นการเอารัดเอาเปรียบ กดขี่ข่มเหง หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกลุ่มอื่น

การบริการสังคมทั่วไป เป็นการให้บริการแก่ประชาชนเพื่อช่วยสร้างเสริมการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ช่วยพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข ตามควรแก่ศักยภาพ ทั้งนี้ ประชาชนอาจมีรายได้ประจำหรือไม่มีก็ได้ บริการสังคมมีความแตกต่างจากบริการสาธารณะและการสาธารณูปโภค เพราะเป็นบริการที่เน้นส่งเสริมสวัสดิภาพทางสังคมที่ดีของประชาชนเป็นบุคคล มากกว่าการจัดสรรบริการทางกายภาพหรือ โครงสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

กล่าวโดยสรุป มีความเข้าใจที่หลากหลายต่อคำว่า “สวัสดิการสังคม” คือเป็นการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นในด้านประชากร สาธารณสุข การศึกษา เศรษฐกิจสังคม การมีงานทำ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และสถาบันครอบครัว ของบุคคลในครอบครัว กลุ่มชุมชนและประเทศ ให้มีมาตรฐานการครองชีพที่ดี สุขภาพและฐานะทางสังคมที่น่าพอใจ โดยมุ่งหวังให้สามารถที่จะช่วยเหลือตนเองได้ พร้อมทั้งสามารถที่จะช่วยเหลือผู้อื่นที่ได้รับความเดือดร้อนในสังคมเดียวกันได้ โดยความร่วมมือของรัฐบาลและหลายภาคส่วน เพื่อเป็นการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุขของคนในสังคม และ โดยมุมมองของภาครัฐและภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับระบบการจัดการบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ในขณะที่เดียวกันมุมมองของภาคองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชนให้ความหมายสวัสดิการสังคมเชิงกว้างว่า บริการรูปแบบใดก็ตามที่ทำให้สังคมนั้นอยู่ดี มีสุข มีความมั่นคง ปลอดภัย มีอาหารเพียงพอ มีที่พักอาศัย เป็นการมองแบบองค์รวมในการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชน

## 2.5 แนวคิดการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

### 2.5.1 ปฏิญญาผู้สูงอายุ

เพื่อเป็นการนำเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุทั้งที่เป็นหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นโยบายแผนงาน และมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้เพื่อการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง ผู้แทนองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน และองค์กรผู้สูงอายุจึงได้ร่วมกันจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุ เพื่อยึดถือปฏิบัติ จึงได้มีการจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พุทธศักราช 2542 ขึ้นมา ซึ่งเป็นพันธกิจที่รัฐและ

สังคมจำเป็นต้องมีต่อผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดความมั่นคงของสังคม และคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ โดยมีสาระสำคัญ 9 ประการ<sup>23</sup>

(1) รัฐโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน สถาบันสังคม และองค์กรเอกชน ต้องมีส่วนร่วมในการรณรงค์การปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมไทยที่เน้นความเอื้ออาทรต่อกัน และความกตัญญูทดแทนที่เป็นหลัก

(2) รัฐโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน สถาบันสังคม และองค์กรภาคเอกชนต้องออกกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุเพื่อเป็นการบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิ เป็นหลักประกัน และเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพ และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

(3) ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วม และมีบทบาทในกิจกรรมของชุมชนและสังคม รวมถึงครอบครัว โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเพื่อการเรียนรู้ และแลกเปลี่ยน เพื่อความเข้าใจอันดีทั้งระหว่างผู้สูงอายุด้วยกัน และกับบุคคลวัยอื่น ๆ

(4) ผู้สูงอายุควรมีได้ถ่ายทอดประสบการณ์และความรู้ให้สังคม และผู้สูงอายุควรมีได้รับโอกาสที่จะได้ทำงานตามความสมัครใจ และเหมาะสมกับวัย โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เห็นชีวิตมีคุณค่า และเกิดความภาคภูมิใจ

(5) ผู้สูงอายุควรมีได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง และมีโอกาสในการศึกษาเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมและข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต และเข้าถึงสังคมรอบด้านเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถปรับบทบาทของตนเองให้สมวัย

(6) ผู้สูงอายุต้องมีหลักประกัน ควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง และสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยโดยเท่าเทียมกันและครบวงจร รวมทั้งควรได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบ

(7) ผู้สูงอายุควรมีได้อยู่กับครอบครัว โดยได้รับการดูแลเอาใจใส่ ความเข้าใจ ความเคารพรัก การยอมรับบทบาท ความเอื้ออาทรของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัวเพื่อให้มีความสัมพันธ์ที่ดีในการอยู่ร่วมกันในครอบครัวอย่างมีความสุข

(8) รัฐโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน สถาบันสังคม และองค์กรภาคเอกชน ต้องกำหนดแผนหลักด้านผู้สูงอายุส่งเสริม และนโยบาย และต้องประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้ได้ผลตามจุดประสงค์ที่กำหนด

<sup>23</sup>บรรลุ ศิริพานิช, ผู้สูงอายุไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน, 2542), น. 216-217

(9) ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี และมีคุณค่า ได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์ให้พ้นจากการละเมิดสิทธิ และถูกทอดทิ้ง โดยไม่ได้รับการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งพาครอบครัวหรือตนเองได้ รวมถึงผู้สูงอายุที่พิการ

ปัญญาผู้สูงอายุข้างต้นเป็นพันธกรณี เพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิและเป็นการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน สถาบันสังคม รวมถึงชุมชนจะต้องตระหนักถึงการให้ความสำคัญต่อผู้สูงอายุให้ได้รับการดูแล ขยายถึงคุณค่า และศักดิ์ศรีที่ผู้สูงอายุได้สั่งสมมาในอดีต ผู้สูงอายุที่อยู่ในฐานะผู้ให้มาตลอด ดังนั้นปัญญาดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนต้องให้ความสำคัญและนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

#### 2.5.2 หลักการสำหรับผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติได้รับรองหลักการสำหรับผู้สูงอายุไว้เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พุทธศักราช 2534 ซึ่งประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย ได้ยึดถือหลักการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ เช่นเดียวกัน และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือเดิมคือกรมประชาสงเคราะห์ ได้ใช้หลักการสำหรับผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติเป็นหลักสำคัญในการกำหนดแนวทางในการจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุ<sup>24</sup> โดยกำหนดประเด็นต่าง ๆ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

##### หลักการที่ 1 หลักการมีเสรีภาพ

1. ผู้สูงอายุควรได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และบริการอนามัยอย่างเหมาะสม โดยได้รับรายได้และการสนับสนุนของครอบครัวและชุมชน
2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือสามารถได้รับรายได้อื่น ๆ
3. ผู้สูงอายุควรมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการกำหนดการเกษียณอายุการทำงาน
4. ผู้สูงอายุควรได้รับการฝึกอบรมและการศึกษาตามความเหมาะสม
5. ผู้สูงอายุควรได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สงบ มีความปลอดภัย และมีความพึงพอใจตามกำลังความสามารถ

6. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อยู่ในที่พักของตน ตลอดระยะเวลาอันเท่าที่เป็นไปได้

##### หลักการที่ 2 หลักการมีส่วนร่วม

7. ผู้สูงอายุควรที่จะได้มีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ที่ดี ที่จะส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อตัวผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุสามารถถ่ายทอดวิชาความรู้และทักษะให้แก่คนรุ่นถัดไปได้

<sup>24</sup>ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, รายงานวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการบริการสวัสดิการสังคม, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางกอกบล็อท, 2547), น. 28-30



8. ผู้สูงอายุควรที่จะได้รับการพัฒนาโอกาสต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและเป็นอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมตามความสนใจและความสามารถของตัวผู้สูงอายุเอง
9. ผู้สูงอายุควรมีบทบาทในการที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมผู้สูงอายุเองได้  
หลักการที่ 3 การได้รับการดูแล
10. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลด้านสุขภาพและสุขอนามัย เพื่อให้ตัวผู้สูงอายุมีการฟื้นฟูสุขภาพร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการชะลอหรือป้องกันการเจ็บป่วยเบื้องต้น
11. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแล และได้รับการคุ้มครองจากครอบครัวหรือชุมชน
12. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเรียนรู้วัฒนธรรม การพัฒนาจิตใจ และการเข้าร่วมกิจกรรมสันตนาการของสังคม
13. ผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิมนุษยชน และมีเสรีภาพในการดำรงชีวิต
14. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแล คุ้มครอง ฟื้นฟูและส่งเสริมทางด้านสังคมและจิตใจอย่างเหมาะสมจากสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีสภาพแวดล้อมที่ดี  
หลักการที่ 4 การมีความพึงพอใจในตัวเอง
15. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการพัฒนาวิชาความรู้ ทักษะ และศักยภาพของตนอย่างเต็มความสามารถ
16. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมและกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริม และสนับสนุนการคุ้มครองให้ผู้สูงอายุมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่  
หลักการที่ 5 การดำรงชีวิตอย่างสมศักดิ์ศรี
17. ผู้สูงอายุควรที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยศักดิ์ศรีและความปลอดภัย โดยปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์ ถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ
18. ผู้สูงอายุควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามสถานภาพและภูมิหลัง และมีอิสระในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ

### 2.5.3 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พุทธศักราช 2545-2564)

ประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยผ่านการกำหนดแผนผู้สูงอายุระยะยาว (พุทธศักราช 2525 - 2544) โดยมีการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในด้านการจัดสวัสดิการเคลื่อนที่และการให้สิทธิลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุและบุคคลที่อุปการะผู้สูงอายุไว้ในครอบครัว ซึ่งมีผู้ทำการศึกษาให้ความเห็นว่าแผนผู้สูงอายุดังกล่าวประสบปัญหาการดำเนินงาน และนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่มีความต่อเนื่อง มีบุคลากรน้อย และงบประมาณที่ได้รับจัดสรรกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ อย่าง

ไม่สมเหตุสมผล<sup>25</sup> และในเวลาต่อมารัฐบาลได้มีการกำหนดมาตรการนโยบายผู้สูงอายุระยะยาว (พุทธศักราช 2535 -2554) แต่เมื่อมีการศึกษาถึงการตอบสนองต่อมาตรการและนโยบายที่กล่าวมานั้น พบว่าการดำเนินการตามมาตรการ และนโยบาย ต่าง ๆ ยังไม่เป็นไปตามจุดประสงค์ และยังล่าช้าในหลายกระบวนการ และในปีพุทธศักราช 2540 ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้นและได้ให้ความสำคัญในเรื่องของผู้สูงอายุไว้ในมาตรา 54 บัญญัติไว้ว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ มีสิทธิ์ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามกฎหมายที่บัญญัติและมาตรา 80 วรรคสอง รัฐต้องสงเคราะห์ผู้สูงอายุผู้ยากไร้ผู้พิการหรือทุพพลภาพรวมถึงผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้ จากรัฐธรรมนูญจึงทำให้แนวนโยบายของผู้สูงอายุในประเทศไทยมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้นในการที่จะเอื้อให้เกิดการนำไปปฏิบัติรวมถึงการนำไปสู่การร่างปฏิญญาผู้สูงอายุไทยที่เป็นพันธกรณีให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ที่จะเป็นกลไกนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุในมาตรา 54 และมาตรา 80 ถึงภารกิจที่จะต้องมิต่อประชากรสูงอายุ และปี พุทธศักราช.2542 ที่มีปฏิญญาผู้สูงอายุ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุเป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมผู้สูงอายุมีคุณค่าและศักยภาพ สมควรได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีส่วนร่วมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมผู้สูงอายุ มีศักดิ์ศรี และสมควรดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนของตนได้อย่างมีคุณภาพ ที่สมเหตุสมผล และสมวัย รัฐจึงได้กำหนดแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พุทธศักราช 2545 – 2564) โดยมีสาระสำคัญจัดแบ่งเป็น ยุทธศาสตร์ดังนี้<sup>26</sup>

1. ยุทธศาสตร์ด้านที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมของเพื่อให้ผู้สูงอายุมีมาตรฐานชีวิตที่มีคุณภาพประกอบด้วย 3 มาตรการหลัก
  - 1.1 มาตรการการปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ
  - 1.2 มาตรการการให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
  - 1.3 มาตรการหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ
2. ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 6 มาตรการหลัก
  - 2.1 มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัย

<sup>25</sup>เพ็งฮ้าง ในเชิงอรรถที่ 24

<sup>26</sup>คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ, แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564), (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2545), น. 30-35

2.2 มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้สื่อทุกประเภทให้มีรายเพื่อผู้สูงอายุ และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้ และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ

2.3 มาตรการสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ

2.4 มาตรการส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ

2.5 มาตรการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ

2.6 มาตรการส่งเสริมความรู้ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกัน ดูแลตนเองเบื้องต้น

3. ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 4 มาตรการหลัก

3.1 มาตรการคุ้มครองรายได้

3.2 มาตรการหลักประกันด้านคุณภาพ

3.3 มาตรการด้านครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง

3.4 มาตรการระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

4. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อพัฒนางานด้านผู้สูงอายุระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 3 มาตรการหลัก

4.1 มาตรการการบริหารจัดการเพื่อพัฒนางานด้านผู้สูงอายุระดับชาติ

4.2 มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

5. ยุทธศาสตร์ด้านการประมวลและพัฒนางานด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการ ตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ประกอบด้วย 4 มาตรการหลัก

5.1 มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยงานวิจัยดำเนินการประมวลผล และพัฒนางานด้านผู้สูงอายุที่จำเป็นสำหรับการกำหนดนโยบาย และการพัฒนาการบริการหรือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ

5.2 มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านผู้สูงอายุ โดยเฉพาะที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย การพัฒนาการบริการและการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างเหมาะสม

5.3 มาตรการดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติที่มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง

5.4 มาตรการพัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้เป็นระบบและทันสมัย  
แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พุทธศักราช 2545-2564) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ด้าน โดยให้ความสำคัญต่อวงจรชีวิตและความสำคัญต่อทุกคนในสังคมที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม และที่จะต้องเข้าสู่ระยะวัยสูงอายุตามวงจรชีวิต ดังนั้น

ยุทธศาสตร์และมาตรการที่แผนผู้สูงอายุได้กำหนดขึ้น จึงเป็นในลักษณะของการเตรียมความพร้อมของประชากรผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ การสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ และด้านการประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการ จึงเห็นได้ว่าแผนดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วน เพื่อให้งานด้านผู้สูงอายุมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

## 2.6 สิทธิผู้สูงอายุและสิทธิผู้บริโภคร

ด้วยพันธกิจของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุ รัฐซึ่งมีอำนาจในการกำหนดสิทธิผู้สูงอายุให้ผู้สูงอายุได้รับสวัสดิการที่เหมาะสม ได้รับการคุ้มครอง และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสม อีกทั้งรัฐยังได้กำหนดสิทธิผู้บริโภครซึ่งส่งผลให้ผู้สูงอายุซึ่งถือว่าเป็นผู้บริโภครด้วยเช่นกัน ได้รับสิทธินั้นด้วย ผู้สูงอายุจึงควรที่จะรับรู้ถึงสิทธิที่ตนเองได้รับ

### 2.6.1 สิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2553 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2560 มาตรา 11 กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- (1) การบริการทางการแพทย์ และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็ว แก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
- (2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
- (3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
- (4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
- (5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น
- (6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- (7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
- (8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง

(9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไข ปัญหาครอบครัว

(10) การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

(11) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(11/1) การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยตามมาตรา 15/3

(12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

(13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงในราชการ บริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้มี อำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์กับ ภารกิจหลักและปริมาณงาน ในความรับผิดชอบ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ประกอบด้วยเป็นสำคัญ

การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน ตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานตามวรรค สองดำเนินการ โดยไม่คิดมูลค่าหรือโดยให้ส่วนลดเป็นกรณีพิเศษก็ได้แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบประกาศกำหนด

มาตรา 15/3 ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินบำรุงกองทุนตามมาตรา 14 (2/1) และเงินที่มีผู้ บริจาคเข้ากองทุนตามมาตรา 14 (3) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย สำหรับจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย

คุณสมบัติของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและการจัดสรรเงินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

#### 2.6.2 สิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภครหัส พุทธศักราช 2522

ผู้สูงอายุถือว่าเป็นผู้บริโภคด้วย แม้ว่าผู้สูงอายุนั้นอาจจะมิได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อบริการ และสินค้า ก็ยังถือได้ว่าเป็นผู้สูงอายุรายนั้นเป็นผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522 ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ ได้มีการกำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้ดังหัวข้อดังต่อไปนี้

(1) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าและบริการ

(2) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

(3) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้อง และเพียงพอเกี่ยวกับ สินค้าและบริการ

(4) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

## (5) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ

## 2.6.3 สิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช 2550

ผู้สูงอายุเป็นกลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพ เนื่องจากความเสื่อมสภาพของร่างกายที่มากขึ้น อาจรวมถึงโรคเรื้อรังต่าง ๆ ที่อาจทำให้ผู้สูงอายุกลายเป็นผู้พิการ เกิดข้อจำกัดในการทำกิจกรรมในชีวิตประจำวัน พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช 2550 มาตรา 20 จึงได้กำหนดให้ คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ซึ่งมีสิทธิตามที่กำหนดต่อไปนี้

(1) มีสิทธิที่จะได้รับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์และได้รับการสงเคราะห์ค่าใช้จ่ายในการรักษา เครื่องช่วยความพิการ สื่อส่งเสริมพัฒนาการ และคำอุปกรณ์ เพื่อปรับสภาพจิตใจ สภาพทางร่างกาย สังคม อารมณ์ สติปัญญา พฤติกรรม การเรียนรู้ หรือเสริมสร้างสมรรถภาพให้ดีขึ้น ตามที่รัฐบาลกำหนด

(2) มีสิทธิทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยแผนการศึกษาแห่งชาติหรือการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมในสถานศึกษาทั่วไป หรือสถานศึกษาเฉพาะ หรือการศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาทางเลือก โดยให้หน่วยงานที่หน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับบริการ สิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ และความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการศึกษาสำหรับคนพิการให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม

(3) มีสิทธิที่จะได้รับการให้บริการที่มีมาตรฐาน การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ และได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และสิ่งอำนวยความสะดวกเทคโนโลยี หรือการบริการสื่อ ความช่วยเหลืออื่น ๆ เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ วิธีการ ตามเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ ที่รัฐบาลกำหนด

(4) การได้รับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกับบุคคลธรรมดาทั่วไป และได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกรวมถึงบริการที่จำเป็นสำหรับคนพิการ

(5) ได้รับความช่วยเหลือในการเข้าถึงแผนงาน นโยบาย การพัฒนา บริการ และกิจกรรมสาธารณะ ผลิตภัณฑ์ที่มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิต ได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายและบริการทนายความในการแก้ต่างด้านคดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(6) มีสิทธิที่จะได้รับข่าวสาร เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร บริการโทรคมนาคม และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสารสำหรับคนพิการทุกประเภท ตลอดจน

บริการสื่อจากหน่วยงานของเอกชนหรือรัฐที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐ ตามวิธีการ  
เงื่อนไข และหลักเกณฑ์ ที่รัฐบาลกำหนด

(7) มีสิทธิที่จะได้รับบริการล่ามภาษามือที่เหมาะสม ตามระเบียบที่กำหนด

(8) สิทธิที่จะนำเครื่องมือช่วยเหลือ อุปกรณ์นำทาง หรือ สัตว์นำทาง หรืออุปกรณ์  
ช่วยเหลือผู้พิการอื่น ๆ ติดตัวไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการ  
เดินทาง และมีสิทธิที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันสาธารณะที่รัฐจัดให้ โดยได้รับการงดเว้น  
ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และค่าเช่าเพิ่มเติมสำหรับเครื่องมือ อุปกรณ์ช่วยเหลือดังกล่าว

(9) การจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ ตามหลักเกณฑ์วิธีการที่คณะกรรมการกำหนดใน  
ระเบียบ

(10) การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การมีผู้ช่วยคนพิการ หรือการจัดให้มีสวัสดิการ  
อื่นตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

## 2.7 แนวคิดเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

### 2.7.1 ความหมายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ สวัสดิการที่รัฐมีไว้เพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนับว่าเป็นอีกสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ภาครัฐจัดสรรไว้ให้กับผู้สูงอายุ ในลักษณะทั่วไป โดยได้รับทุกคน คือ บุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป เพื่อเป็นเงินช่วยเหลือ และแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายการดำรงชีวิตในแต่ละเดือน<sup>27</sup> โดยในแต่ละปีจะมีการเปิดให้ผู้ที่มีคุณสมบัติรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุรายใหม่ ๆ มาลงทะเบียน การลงทะเบียนเพื่อรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปี 2560 มีรายละเอียดอะไรบ้าง แล้วสามารถไปลงทะเบียนได้เมื่อไหร่ รายละเอียดเหล่านี้ได้ถูกกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2552 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิ เกณฑ์การขึ้นทะเบียน คุณสมบัติของผู้ขอขึ้นทะเบียน และอื่น ๆ ใครบ้างมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุผู้สูงอายุคนใดบ้างที่จะมีสิทธิได้รับเบี้ยผู้สูงอายุ สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเงินช่วยเหลือต้องมีเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ - มีสัญชาติไทย - มีอายุ 59 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ตัวอย่างการคำนวณอายุ เช่น การลงทะเบียนของปี 2560 ต้องเป็นผู้สูงอายุที่เกิดก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2501 ส่วนผู้สูงอายุที่ทะเบียนราษฎรระบุเฉพาะปีเกิด ให้ถือว่าเกิดวันที่ 1 มกราคม ของปีนั้น ๆ - ต้องไม่เคยได้รับสิทธิประโยชน์จากหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็น เงินบำนาญเบี้ยหวัด บำนาญพิเศษ รวมถึงเงินอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกัน เช่น ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของ

<sup>27</sup>ดวงพร เพชรคง, “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ออนไลน์),” สืบค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563, จาก

รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐจัดให้เป็นประจำ การลงทะเบียนรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 2560 สามารถลงได้ที่ไหน และต้องทำอะไร? สำหรับผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดสามารถไปลงทะเบียนรับเบี้ยยังชีพด้วยตัวเองได้ตั้งแต่วันที่ 1-30 พฤศจิกายน ของทุกปี โดยผู้สูงอายุในกรุงเทพฯ ลงทะเบียน ณ สำนักงานเขตที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ส่วนต่างจังหวัดยื่นได้ที่สำนักงานเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่ผู้สูงอายุมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน โดยผู้สูงอายุสามารถเลือกได้ว่าจะรับเงินเบี้ยยังชีพผ่านทางช่องทางไหนได้ตามนี้ - รับเป็นเงินสดด้วยตนเอง - ให้ผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจรับแทน - โอนเข้าบัญชีธนาคารในนามของผู้สูงอายุ- โอนเข้าบัญชีธนาคารในนามของผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้สูงอายุ

### 2.7.2 ประวัติความเป็นมาของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

แต่เดิมสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รัฐมีนโยบายขึ้นเพื่อสงเคราะห์คนยากจนคนยากไร้ คนที่ไม่สามารถหารายได้เลี้ยงชีพตัวเองและครอบครัวได้ และส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในชนบท ต่อมารัฐได้มีกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพให้เดือนละ 200 บาท นับเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ต่อมาปี 2546 ได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ซึ่งระบุไว้ว่าให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุน เจตนาเพื่อมารองรับหลักรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53 “บุคคล ซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ได้บัญญัติมาตราที่เกี่ยวกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ไว้ในมาตรา 11(11) ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และมีการแก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุในปี 2553 ได้แก้ไขเป็น“การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” โดยยึดหลักความทั่วถึงและเป็นธรรม

### 2.7.3 หลักเกณฑ์ของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ได้ออกประกาศว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 (ประกาศ ณ วันที่ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2552) และต่อมาได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ได้ออกประกาศว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2561 ให้ยกเลิกความในข้อ (4) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักการการจ่ายเบี้ยยังชีพ



ผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช. 2552 ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามทะเบียนบ้าน
- (3) มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งได้ลงทะเบียน และยื่นคำขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่
  - (ก) ผู้รับเงินบำนาญเบี้ยหวัดบำนาญพิเศษหรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
  - (ข) ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
  - (ค) ผู้ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทนรายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ

บุคคลตาม (ก) (ข) หรือ (ค) ไม่รวมถึงผู้พิการหรือผู้ป่วยเอดส์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2548 หรือผู้ที่ได้รับสวัสดิการอื่นตามมติคณะรัฐมนตรี

หลักฐานในการลงทะเบียนรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ดังนี้

1. บัตรประจำตัวประชาชนตัวจริงพร้อมสำเนา หรือบัตรอื่นที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่าย
2. ทะเบียนบ้านตัวจริงพร้อมสำเนา
3. สมุดบัญชีเงินฝากธนาคารตัวจริงพร้อมสำเนา สำหรับผู้ขอรับเงินผ่านธนาคาร กรณีที่ผู้สูงอายุไม่สามารถมาจดทะเบียนได้ด้วยตนเอง สามารถมอบอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้อื่นเป็นผู้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนรับเงินแทนได้ โดยผู้แทนจะต้องมีหนังสือมอบอำนาจพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้รับมอบอำนาจยื่นคำขอขึ้นทะเบียนด้วย

#### 2.7.4 อัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ<sup>28</sup>

ปัจจุบันการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จะเป็นแบบขั้นบันไดซึ่งจะแบ่งตามช่วงอายุ โดยผู้สูงอายุจะได้รับเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน ต่อเนื่องไปจนกว่าจะเสียชีวิต ซึ่งตามประกาศแบ่งได้ดังนี้

- ช่วงอายุ 60 - 69 ปี ได้รับเงิน 600 บาทต่อเดือน

<sup>28</sup>กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, หนังสือสั่งการที่ มท 0891.3/ว2429, (กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555)

- ช่วงอายุ 70 - 79 ปี ได้รับเงิน 700 บาทต่อเดือน
- ช่วงอายุ 80 - 89 ปี ได้รับเงิน 800 บาทต่อเดือน
- ช่วงอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเงิน 1,000 บาทต่อเดือน

## 2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2542, น. 62-63) รายงานวิจัยเรื่อง “การประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไทย” ซึ่งเป็นการประเมินประภาพรวมของการจัดบริการสังคมของรัฐที่จัดให้กับผู้สูงอายุ โดยเลือกเฉพาะบริการหลัก ๆ ได้แก่ บริการสถานสงเคราะห์ บริการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ บริการสังคมในชุมชน บริการฌาปนกิจสงเคราะห์ โอกาสการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุ คุณภาพบริการและความเหมาะสม ความพอเพียง การกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งกลไกการจัดบริการสังคมขององค์กรชุมชน ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า กลไกการบริหารจัดการระบบบริการสวัสดิการผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ยังคงเป็นการดำเนินงานภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่ยังมีการใช้อำนาจหน้าที่ในระบบราชการเป็นกลไกหลัก ซึ่งกลไกของรัฐในลักษณะนี้เป็นกระบวนการทำงานแบบสั่งการ (top-down) บริการผู้สูงอายุที่ปรากฏชัดเจนที่สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของกลไกระบบราชการคือ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ที่ใช้รูปแบบเดียวกระจายตัวลงไปในทุกพื้นที่ของหมู่บ้าน กระบวนการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยบริการเบี้ยยังชีพยังพบปัญหาในการสงเคราะห์ให้ทั่วถึงและเป็นธรรม จากการเข้าถึงที่ยาก ชับซ้อน และเป็นไปอย่างยากลำบาก

ศุดา ศีลากุล (2548, น. 46-47) รายงานวิจัยเรื่อง “การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในจังหวัดนนทบุรี” ซึ่งจัดทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความพร้อมในการจัดสวัสดิการ และรูปแบบการจัดสวัสดิการของเทศบาลนนทบุรี จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างอัตรากำลังด้านสังคมสงเคราะห์มีความซับซ้อน ยุ่งยาก ทำให้การให้บริการล่าช้า จึงควรมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างโดยให้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญสำหรับงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรงเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ควรมีการระดมทุนจากภาคเอกชนเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสำหรับผู้สูงอายุ และรัฐควรสร้างกลไกการบังคับใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ได้ถือปฏิบัติ เพื่อที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้ในภายภาคหน้า

ปรุพท์ รุจนธำรงค์ (2556, น. 117-119) รายงานวิจัยเรื่อง “การกำหนดมาตรฐานผู้ดูแลผู้สูงอายุในรูปแบบกฎหมาย : กรณีศึกษาผู้ช่วยดูแล” ปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้สูงอายุทั้งทางตรงและทางอ้อม กฎหมายแต่ละฉบับในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ต่างกัน

แต่ไม่มุ่งเน้นเฉพาะด้านและระบุชัดเจนในด้านต่าง ๆ การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งหวังที่จะศึกษาบทบาทและสถานภาพทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ โดยผลการศึกษาพบว่ารัฐสามารถกำกับดูแลการประกอบอาชีพดูแลผู้สูงอายุ โดยการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และออกมาตรการใบอนุญาต รัฐสามารถเลือกการกำหนดมาตรฐานในรูปแบบกฎหมายตั้งแต่ระดับเข้มงวดน้อยไปจนถึงระดับเข้มงวดมากในกำหนดมาตรฐานการประกอบอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุ

กล่าวโดยสรุปจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของนักวิจัยหลายท่าน จากปัญหาความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งไม่ได้รับการตอบสนองอย่างต่อเนื่องความต้องการหรือการแก้ไขปัญหาเท่าที่ควร มีผู้สูงอายุจำนวนมากที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐที่รัฐจัดให้ และคนบางกลุ่มยังคงอยู่ในสภาพขาดสน จนโอกาส ไร้อำนาจ ขาดศักดิ์ศรี แสดงให้เห็นว่าการจัดสวัสดิการของรัฐ รวมถึงการสงเคราะห์เบี้ยสูงอายุ แม้จะสามารถช่วยเหลือผู้สูงอายุได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งยังไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ตามหลักการที่วางไว้ในแผนผู้สูงอายุ และยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



## บทที่ 3

### นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

#### 3.1 องค์การสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติได้รับรองหลักการ 18 ประการสำหรับผู้สูงอายุไว้ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พุทธศักราช 2534 ซึ่งประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย ได้ยึดถือหลักการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุเช่นเดียวกัน และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือเดิมคือกรมประชาสงเคราะห์ ได้ใช้หลักการสำหรับผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติเป็นหลักสำคัญในการกำหนดแนวทางในการจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และส่วนที่ไม่เกี่ยวข้อง โดยสิทธิผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติมีหลักการดังนี้<sup>1</sup>

(1) ผู้สูงอายุควรได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และบริการอนามัยอย่างเหมาะสม โดยได้รับรายได้และการสนับสนุนของครอบครัวและชุมชน

(2) ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือสามารถได้รับรายได้อื่น ๆ

(3) ผู้สูงอายุควรมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการกำหนดการเกษียณอายุการทำงาน

(4) ผู้สูงอายุควรได้รับการฝึกอบรมและการศึกษาตามความเหมาะสม

(5) ผู้สูงอายุควรได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สงบ มีความปลอดภัย และมีความพึงพอใจ

ตามกำลังความสามารถ

(6) ผู้สูงอายุควรที่จะได้อยู่ในที่พักของตน ตลอดระยะเวลาอันเท่าที่เป็นไปได้

(7) ผู้สูงอายุควรที่จะได้มีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ที่ดี ที่จะส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุสามารถถ่ายทอดวิชาความรู้และทักษะให้แก่คนรุ่นถัดไปได้

(8) ผู้สูงอายุควรที่จะได้รับการพัฒนาโอกาสต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและเป็นอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมตามความสนใจและความสามารถของตัวเอง

(9) ผู้สูงอายุควรมีบทบาทในการที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมผู้สูงอายุเองได้

---

<sup>1</sup> สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, “สิทธิผู้สูงอายุสหประชาชาติ(ออนไลน์),” สืบค้นวันที่ 8 ธันวาคม 2562, จาก [http://www.dop.go.th/download/laws/law\\_th\\_20152509143815\\_1.pdf](http://www.dop.go.th/download/laws/law_th_20152509143815_1.pdf)

- (10) ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแล และได้รับการคุ้มครองจากครอบครัวหรือชุมชน
- (11) ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลด้านสุขภาพและสุขอนามัย เพื่อให้ตัวผู้สูงอายุมีการฟื้นฟูสุขภาพร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการชะลอหรือป้องกันการเจ็บป่วยเบื้องต้น
- (12) ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมและกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการคุ้มครองให้ผู้สูงอายุมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่
- (13) ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแล คุ้มครอง ฟื้นฟูและส่งเสริมทางด้านสังคมและจิตใจอย่างเหมาะสมจากสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีสภาพแวดล้อมที่ดี
- (14) ผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิมนุษยชนและมีเสรีภาพในการดำรงชีวิต
- (15) ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการพัฒนาวิชาความรู้ ทักษะ และศักยภาพของตนอย่างเต็มความสามารถ
- (16) ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเรียนรู้วัฒนธรรม การพัฒนาจิตใจ และการเข้าร่วมกิจกรรมนันทนาการของสังคม
- (17) ผู้สูงอายุควรที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยศักดิ์ศรีและความปลอดภัย โดยปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์ ถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ
- (18) ผู้สูงอายุควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามสถานภาพและภูมิหลัง และมีอิสระ ในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ

### 3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 3.2.1 แนวคิดและความเป็นมาในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในบรรดาประเทศที่เจริญแล้วแถบตะวันตกได้มีการจัดทำรายงานการสำรวจสุขภาพผู้สูงอายุ คริสตศักราช 2017 ซึ่งประกอบด้วยประเทศ ออสเตรเลีย แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา<sup>2</sup> โดยสหรัฐอเมริกามีประชากรสูงอายุ ซึ่งอายุ 65 ปี ขึ้นไป ป่วยเป็นโรคมามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเช่น แคนาดา ออสเตรเลีย สวีเดน ฝรั่งเศส จากรายงานการสำรวจสุขภาพผู้สูงอายุในปี 2017 ของ Commonwealth Fund ซึ่งสำรวจจากผู้สูงอายุจำนวนระหว่าง 500 คนถึง 7,000 คนในแต่ละประเทศ ซึ่งกว่าร้อยละ 33 ป่วยเป็นโรคเรื้อรัง

<sup>2</sup>Commonwealth, International Health Policy Survey of Older Adults, สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.commonwealthfund.org/publications/surveys/2016/nov/2016-commonwealth-fund-international-health-policy-survey-adults>

ประชาชนสหรัฐอเมริการ้อยละ 23 ประสบปัญหาด้านค่าใช้จ่ายในการรักษาโรคของตนเอง โดยร้อยละ 24 ไม่ได้ได้รับการรักษาเพราะไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายได้ และกว่าร้อยละ 25 ของประชากรผู้สูงอายุในสหรัฐอเมริกา มีความกังวลเพราะไม่มีเงินเพียงพอที่จะใช้ในการดำรงชีวิต เช่น ค่าเช่าที่พักอาศัย อาหาร ยารักษาโรค และสิ่งอำนวยความสะดวก

ความแตกต่างระหว่างสวัสดิการสังคมของสหรัฐอเมริกากับประเทศอื่นๆ

- ระบบสุขภาพอนามัยของสหรัฐอเมริกามีโครงการประกันสุขภาพให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 65 ปีขึ้นไป แต่ก็พบว่ามีการเลือกปฏิบัติและเสียค่าใช้จ่าย เนื่องจากยารักษาโรคของผู้สูงอายุส่วนใหญ่นั้นไม่ถูกจัดอยู่กลุ่มในยารักษาโรคที่เข้าร่วมโครงการ

- แต่ในประเทศอื่น ๆ นั้นต่างออกไป แคนาดา เนเธอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร จะไม่มีการเก็บค่าใช้จ่ายในการรักษาเลย ฝรั่งเศสจะยกเว้นผู้สูงอายุที่ป่วยเป็นโรคเรื้อรังจากการชำระค่าบริการรักษาและค่ายา สวีเดนจะมีการกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายมากที่สุดอยู่ที่ 120\$ (ประมาณ 3,800 บาท) และประเทศเยอรมันจะคิดค่าบริการเพียงแค่ 1 เปอร์เซ็นต์ ของรายได้ผู้สูงอายุนั้น

- ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้สูงอายุจะมีโอกาสในการรับบริการสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับ สุขภาพอนามัยน้อยมาก และจำเป็นต้องเข้ารับการรักษาด้วยตนเอง และเสียค่าใช้จ่ายเองในหลายกรณี

- ส่วนในประเทศอื่นนั้น แคนาดาได้มีการลงทุนในสวัสดิการดูแลรักษาตัวที่บ้าน และชุมชนออสเตรเลีย มีสวัสดิการชุมชนเพื่อการรักษาผู้ป่วยสูงอายุตามบ้าน ทั้งในเรื่องการรักษา และอาหาร ในสหรัฐอเมริกาก็มีโครงการคล้ายโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตร 30 บาท) เช่นกัน เรียกว่า Affordable Care Act ซึ่งในปัจจุบันก็กำลังถูกพิจารณาถอดถอนการบังคับใช้กฎหมายออก

### 3.2.2 กฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการผู้สูงอายุของอเมริกา

กฎหมายผู้สูงอายุอเมริกัน (Older American Act-OAA)

กฎหมายผู้สูงอายุอเมริกันเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุอเมริกันในด้านคุณภาพชีวิตรัฐบาลกลางสหรัฐ ได้ออกกฎหมายผู้สูงอายุอเมริกันในปี 1965 เพื่อให้มีการบริการและสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุถึงที่บ้านและในชุมชน บริการและสวัสดิการที่จัดให้ภายใต้กฎหมายผู้สูงอายุอเมริกันมีหลากหลายดังปรากฏในรายละเอียดภายใต้มาตรา 7 มาตราดังนี้<sup>3</sup>

มาตรา 1 และ 2 ระบุถึงเป้าหมายและการจัดตั้งหน่วยงานบริการผู้สูงอายุ (Administration of Aging : AOA) ซึ่งเป็นหน่วยงานประสานงานจากรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการ

<sup>3</sup>Older American Act of 1965 (Amended through P.L. 116-131, Enacted March 25, 2020), Article 1 – Article 7

บริการAOA มาตรา 3 ว่าด้วยการให้ทุนแก่โครงการของมลรัฐและชุมชนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ซึ่งครอบคลุมบริการสนับสนุน เช่น การจัดการกรณีส่วนบุคคล (Casemanagement) บริการของศูนย์ผู้สูงอายุ (Senior center services) บริการภายในบ้าน (In-homeservices) การเดินทาง (Transportation) และข้อมูลข่าวสารและการส่งต่อผู้ป่วย (information and referral) รวมทั้งโครงการโภชนาการ เช่น บริการส่งอาหารถึงบ้าน (Meals-on-wheel) และอาหารสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุในศูนย์ผู้สูงอายุ (Senior center group meals) การสนับสนุนผู้ดูแลแก่ครอบครัว (Family caretakers) และบริการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค (Health promotion and health prevention services) สำหรับเงินอุดหนุนโครงการต่าง ๆ จะกระจายไปตามสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปในมลรัฐต่าง ๆ ในกรณีของโครงการสนับสนุนผู้ให้บริการดูแลผู้สูงอายุจะนับจากประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไปแต่ละรัฐจะกำหนดวิธีการกระจายเงินอุดหนุนจาก OAA ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในพื้นที่เพื่อให้สามารถดำเนินการให้บริการในพื้นที่ท้องถิ่นต่อไป

มาตรา 4 ของ OAA ให้การสนับสนุนแก่โครงการฝึกอบรมโครงการวิจัยและโครงการปฏิบัติการนำร่อง มาตรา 5 ให้กระทรวงแรงงานจัดการดำเนินการโครงการจ้างงานในการบริการชุมชนผู้สูงอายุ (The Senior Community Service Employment Program-SCSEP) เพื่อสนับสนุนการจ้างงานไม่เต็มเวลา (Part-time employment) แก่ผู้ที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป ที่มีรายได้ต่ำ ตกงาน และมีศักยภาพต่ำในการได้งานทำ มาตรา 6 ครอบคลุมการให้เงินอุดหนุนแก่บริการสำหรับคนอเมริกันพื้นเมือง (Grants for Native Americans) และส่งเสริมเงินทุนแก่องค์กรชนเผ่าพื้นเมือง องค์กรชนพื้นเมือง อลาสก้า (Native Alaska organizations) และองค์กรไม่แสวงหากำไรตัวแทนชนพื้นเมืองฮาวาย (Non-profits representing Native Hawaiians)

มาตรา 7 ให้การสนับสนุนโครงการที่สร้างความมั่นใจในการป้องกันสิทธิ์ของผู้สูงอายุ รวมทั้งโครงการตรวจสอบการดูแลระยะยาว (the Long-Term Care Ombudsman Program) และบริการด้านการป้องกันการทารุณกรรมผู้สูงอายุ โครงการตรวจสอบการดูแลระยะยาวเป็นการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาการร้องเรียนร้องทุกข์จากผู้อยู่อาศัยในสถานดูแลพยาบาลหรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในสถาบันอื่น ๆ ทุนอุดหนุนภายใต้มาตรา 7 นี้จะถูกจัดสรรไปตามสัดส่วนของผู้อาศัยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป

กฎหมาย OAA จะต้องเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาทุก 3 ปี เพื่อต่ออายุกฎหมายนี้ต่อไป ในปี 2016 รัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติให้ต่ออายุกฎหมายนี้ (S.192, Older Americans Act reauthorization Act of 2016 โดยประธานาธิบดี Obama ได้ลงนามให้บังคับใช้ต่อไป

โดยสรุป วัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย OAA คือการส่งเสริมศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุโดยการให้บริการและการสนับสนุนเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถคงความอิสระในการดำเนินชีวิตและเป็นพลเมืองที่สามารถมีส่วนร่วมในชุมชน โดยมีหน่วยงานบริหารจัดการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ (the Administration on Aging-OAA) จากรัฐบาลกลางและเครือข่ายของผู้สูงอายุ (the aging services network) ในระดับท้องถิ่นและชุมชนร่วมกันดำเนินงานปัจจุบัน AOA เป็นหน่วยงานหนึ่งของการบริหารสำหรับการดำรงชีวิตในชุมชน (the Administration for Community Living (ACL)) ภายใต้กระทรวงสาธารณสุขและการบริหารมนุษย์ (the Department of Health and Human Services-DHHS)

กฎหมาย OAA กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณกระจายให้แก่หน่วยงานในระดับมลรัฐ 56 รัฐ องค์กรผ่านพื้นเมืองอีกมากกว่า 200 แห่ง องค์กรชนพื้นเมืองฮาวาย 2 แห่ง หน่วยงานในพื้นที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุมากกว่า 600 แห่ง และผู้ให้บริการท้องถิ่น 20,000 แห่ง โครงการภายใต้ OAA เปิดให้บริการทั้งแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป และแก่ผู้มีความจำเป็นทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น ผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ที่เป็คนกลุ่มน้อย ผู้สูงอายุที่ไม่รู้ภาษาอังกฤษ และผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในชนบท

ในส่วนของบริการนั้น ส่วนใหญ่ไม่มีการพิจารณาหลักเกณฑ์ด้านคุณสมบัติในการเข้ามาใช้บริการหรือต้องมีการร่วมจ่าย (copayment) แต่อย่างไรก็ตามอาจจะมีการขอให้มีการบริจาคและในบางโครงการที่จัดตั้งขึ้นใหม่อาจมีการให้ช่วยจ่ายค่าใช้จ่ายเนื่องจากกฎหมายนี้ต้องได้รับการพิจารณาในรัฐสภาทุก 3 ปี จึงทำให้มีข้อจำกัดด้านงบประมาณในการสนับสนุนโครงการต่าง ๆ อย่างไรก็ตามผู้ได้รับประโยชน์จากบริการ OAA ไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะผู้สูงอายุเท่านั้นแต่ยังครอบคลุมถึงครอบครัวของผู้สูงอายุด้วย โดยการให้บริการผู้ดูแล (caregivers) เพื่อให้สมาชิกในครอบครัวสามารถคงการทำงานต่อไปได้โดยไม่ต้องหยุดงานหรือลาออกจากงานเพื่อมาดูแลผู้สูงอายุและ OAA ยังช่วยสร้างงานในภาคบริการเกี่ยวกับการดูแลระยะยาว (Long-term care) ในระดับชุมชนและท้องถิ่นด้วย

นอกจากนั้นกฎหมาย OAA ยังมีการให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในครอบครัวที่มีรายได้น้อยหรือยากจนด้วย ดังรายละเอียดของโครงการสวัสดิการทางสังคมที่แสดงต่อไป

### 3.2.3 โครงการสวัสดิการทางสังคมของผู้สูงอายุของประเทศสหรัฐอเมริกา

การคุ้มครองด้านสังคมของผู้สูงอายุอเมริกันภายใต้กฎหมาย OAA นั้นรัฐบาลกลางและมลรัฐต่าง ๆ ยังมีการให้ความช่วยเหลือที่เป็นโครงการสวัสดิการสังคม (Social welfare programs) หรือโครงการ (Safety Net) ซึ่งเป็นโครงการต่อต้านความยากจนของรัฐบาลกลาง โครงการสวัสดิการสังคมจะประกอบไปด้วยโครงการต่างๆหลากหลายประเภทโดยเป็นโครงการอิสระที่มี



เป้าหมายในการขจัดความยากจนในแต่ละด้าน เช่นอาหารหรือค่าเช่าบ้าน แต่ละโครงการจะมีกฎระเบียบเป้าหมายและผลประโยชน์เฉพาะในความพยายามและการช่วยเหลือคนจนแต่ละโครงการจะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของหน่วยงานรัฐระดับกระทรวงที่มีเจ้าหน้าที่รัฐทำงานอยู่หลายพันคน โครงการเหล่านี้ประกอบไปด้วยโครงการด้านสุขภาพคือโครงการ Medicaid และอีก 13 โครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ดังนี้<sup>4</sup>

(1) โครงการ Medicaid เป็นโครงการที่ประธานาธิบดี Lyndon B Johnson ได้เสนอต่อรัฐสภาและประกาศใช้ในปี 1965 พร้อมกับโครงการ Medicaid โครงการ Medicaid เป็นโครงการสวัสดิการสังคมที่เป็นความพยายามร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐ ในการช่วยเหลือด้านค่ารักษาพยาบาลและค่าห้องพักในการรักษาตัวในโรงพยาบาล และค่ายาที่ต้องใช้ประจำแก่ครอบครัวในกลุ่มรายได้น้อย โดยครอบคลุมถึงเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ที่มีความจำเป็นโดยต้องมีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนด

(2) โครงการช่วยเหลือด้านโภชนาการเสริม (Supplemental Nutrition Assistance Program-SNAP) เป็นโครงการที่รู้จักกันในชื่อโครงการ Food Stamp บริหารจัดการโดยกระทรวงเกษตรของสหรัฐ (United States Department of Agriculture-USDA) ผู้เข้าร่วมโครงการจะได้บัตรเดบิต (debit card) ที่นำไปใช้จ่ายแทนเงินสดในการซื้อสินค้าเกษตร เช่น ผัก เนื้อ นม ไข่ จากร้านขายอาหารสด (Grocery stores)

(3) โครงการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย (Housing Assistance Program) ที่บริหารจัดการโดยกระทรวงที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง (Department of Housing and Urban Development-HUD) โครงการนี้ให้ความช่วยเหลือในหลายด้าน เช่นกัน การช่วยค่าเช่าบ้าน การให้เงินอุดหนุนในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสาธารณะและชุมชน (Public housing and various community development grants)

(4) โครงการประกันรายได้เสริม (Supplemental Income -SSI) ที่บริหารจัดการโดยคณะกรรมการประกันสังคมในการจ่ายเงินสดแก่ตัวบุคคล 65 ปีขึ้นไป ที่มีรายได้น้อยหรืออายุต่ำกว่า 65 ปี ถ้าตัวบุคคลนั้นตาบอดหรือพิการ

(5) โครงการเงินอุดหนุน Pell (Pell Grants) บริหารจัดการโดยกระทรวงศึกษาธิการ เป็นโครงการที่ให้ทุนอุดหนุนการศึกษาหลังจบมัธยมปลายแก่นักศึกษาจากครัวเรือนที่ยากจน (ไม่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของผู้สูงอายุโดยตรงแต่อาจจะเกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นครอบครัวของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย)

<sup>4</sup>Administration for Community Living, “ACL’s Programs,” สืบค้นวันที่ 7 พฤษภาคม 2563, จาก <https://acl.gov/programs>

(6) โครงการช่วยเหลือชั่วคราวแก่ครอบครัวที่จำเป็น (Temporary Assistance for Needy Families) บริหารจัดการโดยกระทรวงสาธารณสุขและการบริการมนุษย์ (the Department of health and Human Services-DHHS) เป็นโครงการที่ร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐในการจ่ายเงินสดแก่ครัวเรือนรายได้น้อยโดยมีเป้าหมายในการผลักดันให้ตัวบุคคลที่รับสวัสดิการออกไปทำงาน

(7) โครงการโภชนาการเด็ก (Child Nutrition) เป็นโครงการด้านอาหารที่บริหารจัดการโดยกระทรวงเกษตรสหรัฐ (The U.S Department of Agriculture-USDA) ซึ่งรวมถึงโครงการอาหารกลางวันอาหารเช้าและหลังโรงเรียน (School lunch, breakfast and after school meal) กลุ่มเป้าหมายของโครงการ คือ เด็กจากครอบครัวรายได้น้อย และให้อาหารฟรีหรือลดราคาอาหาร (ไม่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรงแต่เกี่ยวข้องกับครอบครัวของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย)

(8) โครงการ Head Start เป็นโครงการก่อนวัยเข้าโรงเรียน (A pre-school program) สำหรับเด็กเล็กจากครอบครัวรายได้น้อย โครงการบริหารจัดการโดยกระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษย์ (DHHS) (ไม่เกี่ยวข้องกับตัวผู้สูงอายุโดยตรงแต่เกี่ยวข้องกับครอบครัวของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย)

(9) โครงการฝึกอบรมเกี่ยวกับงาน (Job Training Programs) เป็นโครงการฝึกอบรมหลากหลายที่มีบริหารจัดการโดยสำนักงานบริหารการจ้างงานและการฝึกอบรม (The Employment and Training Administration) กระทรวงแรงงาน (The Department of Labor-DOL) ในการให้บริการฝึกอบรมเกี่ยวกับงาน (Job training) การถูกปลดออกจากงาน (Displacement) และการจ้างงาน (Employment) โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่คนอเมริกันรายได้น้อย DOL จะบริหารโครงการโดยการให้เงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block grants) แก่มลรัฐต่าง ๆ รัฐบาลท้องถิ่นจะดำเนินการตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นในการใช้ผลประโยชน์สำหรับการให้บริการจะดำเนินการผ่านทางศูนย์งานอเมริกัน (American Job Centers) ที่มีอยู่ทั่วประเทศประมาณ 2,500 แห่ง โดยการจัดกิจกรรมต่าง ๆ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ คือ การจ้างงานบริการชุมชนสำหรับคนอเมริกันสูงอายุ (Community Service Employment for Older Americans-CSEOA)

(10) CSEOA เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาตำแหน่งงานบริหารชุมชนแบบไม่เต็มเวลา (Part time community service job positions) ให้แก่ผู้สูงอายุและการฝึกอบรมเกี่ยวกับงานที่จะทำให้ผู้ว่างงานที่มีรายได้น้อย อายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติดังกล่าวจะต้องมีรายได้น้อยกว่า 133% ของเส้นขีดความยากจน (Poverty threshold) โครงการให้บริการแก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วมประมาณ 70,000 คนต่อปี โดยมีค่าใช้จ่าย 6,200 เหรียญต่อคนต่อปี

(11) โครงการสำหรับผู้หญิงทารกและเด็ก (Women, Infants and Children-WIC) เป็นโครงการให้อาหารสุขภาพแก่ผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ และแก่เด็กถึงอายุ 5 ขวบ กลุ่มเป้าหมายคือครัวเรือนที่รายได้น้อย (อาจไม่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรงแต่เกี่ยวข้องกับครอบครัวของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย)

(12) โครงการดูแลเด็ก (Child Care) เป็นโครงการให้คนอุดหนุนเป็นก้อนแก่รัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐและเอกชนในท้องถิ่นที่มีการจัดโครงการดูแลเด็กแก่ครอบครัวรายได้น้อย โครงการนี้บริหารจัดการโดยกระทรวง HHS (ไม่เกี่ยวข้องกับตัวผู้สูงอายุโดยตรงแต่เกี่ยวข้องกับครอบครัวของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย)

(13) โครงการช่วยเหลือด้านพลังงานในที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย (Low Income Home Energy Assistance Program-LIHEAP) เป็นโครงการช่วยเหลือครอบครัวรายได้น้อยที่มีสัดส่วนค่าพลังงานในที่อยู่อาศัยสูงในรายได้น้อยครัวเรือนค่าพลังงานในที่อยู่อาศัย คือ ค่าใช้จ่ายด้านการทำความร้อนหรือการทำความเย็น (Heating or cooking) ในบ้านที่อยู่อาศัย โดยการบริหารจัดการโดยกระทรวง HHS (ไม่เกี่ยวข้องกับตัวผู้สูงอายุโดยตรงแต่เกี่ยวข้องกับครอบครัวของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย)

(14) โครงการ Lifeline Obama phone เป็นโครงการที่ให้ส่วนลดค่าบริการทางโทรศัพท์รวมทั้งโทรศัพท์มือถือแก่ตัวบุคคลที่มีรายได้น้อย ตามโครงการนี้บริหารจัดการโดยคณะกรรมการสื่อสารระดับรัฐบาลกลาง (The Federal Communications Commission FCC) FCC ให้ความช่วยเหลือค่าโทรศัพท์รายเดือนหรือค่าอินเทอร์เน็ตรายเดือนจะจำกัดให้อยู่ที่ 9.25 เหรียญต่อเดือนต่อครัวเรือน โครงการนี้เริ่มในปี 1985 แต่มีการขยายตัวเร็วมากในกลุ่มผู้ได้รับความช่วยเหลือในสมัยรัฐบาล Obama ดังนั้น จึงถูกเรียกว่า Obama Phone โครงการนี้เป็นหนึ่งในสี่โครงการที่บริหารจัดการโดย FCC ที่ให้แก่ทุกคน (The Universal service Administrative Company-USAC) เป็นการให้เงินช่วยเหลือค่าโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตในพื้นที่ 4 ประเภท คือ พื้นที่ที่มีค่าใช้จ่ายสูง High cost areas) พื้นที่ชนบท ในโรงเรียน และในห้องสมุด โดยรวมแล้วรัฐบาลกลางใช้งบประมาณ 1.6 พันล้านเหรียญในโครงการ Lifeline ในปีงบประมาณ 2015

3.2.4 สรุปภาพรวมการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายและการดำเนินการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุของประเทศสหรัฐอเมริกา

สวัสดิการสังคมของอเมริกันนั้น จะเน้นในด้านการพึ่งพาตนเองของผู้สูงอายุเป็นหลัก โดยมีการกำหนดกฎหมายผู้สูงอายุหรือ Old American Act เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการปกป้องสิทธิของผู้สูงอายุ และกำหนดโครงการสวัสดิการผู้สูงอายุในเบื้องต้น ซึ่งสวัสดิการผู้สูงอายุของสหรัฐอเมริกาจะไม่มีช่วยเหลือในส่วนของผู้สูงอายุที่ยังชีพผู้สูงอายุโดยตรง แต่จะเป็นการช่วยเหลือ

ในด้านการทำงาน การจัดหางาน เพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพียงพอ โดยมีสิทธิลดหย่อนภาษี หลากหลายรูปแบบสำหรับผู้สูงอายุ และยังมีโครงการเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ เช่นสวัสดิการรักษายาพยาบาลเบื้องต้น โครงการช่วยเหลือเด็ก โครงการช่วยเหลือค่าเช่าบ้าน และโครงการชุมชนอื่น ๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุใช้ชีวิตได้ราบรื่น ซึ่งโดยรวมแล้วโครงการเหล่านั้นไม่ได้ผลดีนักเมื่อเปรียบเทียบกับการเก็บสถิติของ Commonwealth Fund ในด้านสุขภาพอนามัยของผู้สูงอายุ เพราะมีอัตราผู้สูงอายุที่สุขภาพอนามัยโดยรวมต่ำที่สุดในบรรดาประเทศที่ทำการสำรวจ

### 3.3 ประเทศฝรั่งเศส

#### 3.3.1 แนวคิดและความเป็นมาในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศฝรั่งเศส

เป็นรัฐสวัสดิการที่ถือว่ามียุทธศาสตร์สวัสดิการในด้านต่าง ๆ สำหรับประชาชนที่มีประสิทธิภาพประเทศหนึ่งของโลก สำหรับระบบการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุในประเทศฝรั่งเศสได้มีวิวัฒนาการมาโดยตลอด ตั้งแต่สิ้นสุดยุคสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา โดยมีการตรากฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่พักอาศัยที่บ้านของตน (Aide menagier) เป็นครั้งแรกเมื่อคริสต์ศักราช 1954 สำหรับการดำเนินการในส่วน of สถานที่พักพิงสำหรับผู้สูงอายุ ได้มีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวในช่วงเวลาใกล้เคียงกันคือ ในคริสต์ศักราช 1957 จนกระทั่งภายหลังการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ห้า คริสต์ศักราช 1958 (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) รัฐบาลฝรั่งเศสได้ดำเนินนโยบายด้านผู้สูงอายุ (Politiesviewless) อย่างเป็นทางการมากขึ้น โดยมีการจัดทำเป็นรายงานสาธารณะ (Rapport public) เผยแพร่ นโยบายด้านผู้สูงอายุในคริสต์ศักราช 1962 ซึ่งทำให้สังคมทุกภาคส่วนเกิดความตื่นตัวเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการต่าง ๆ สำหรับ ผู้สูงอายุมากขึ้น

ประเทศฝรั่งเศสมีการปฏิรูประบบการบริหารราชการ โดยมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคริสต์ศักราช 1982 โดยก่อนหน้าการปฏิรูประบบการบริหารราชการ ดังกล่าวรัฐได้ปูทางการดำเนินการตามนโยบายด้านผู้สูงอายุโดยมาตรการต่าง ๆ เช่น การให้เงินช่วยเหลือค่าที่พักอาศัยแก่ผู้สูงอายุ (คริสต์ศักราช 1971) การกำหนดมาตรการเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้พักอาศัยอยู่ที่บ้านของตน (คริสต์ศักราช 1972) และได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดหาบริการและการดูแลโดยนางพยาบาล (les soins infirmières) ให้แก่ผู้สูงอายุที่บ้านพักอาศัยในคริสต์ศักราช 1978

<sup>5</sup> อ่างแล้ว ในเชิงอรรถที่ 2

ภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคริสต์ศักราช 1982 รัฐได้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่บางส่วนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งรวมถึงอำนาจหน้าที่ในด้านการสาธารณสุขและการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนในพื้นที่ โดยในคริสต์ศักราช 1986 ได้มีการประกาศบังคับใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการถ่ายโอนอำนาจที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือด้านสังคมและสุขภาพไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันในประเทศฝรั่งเศสองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (Les Conseilsgénéraux) เป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและปรับปรุงมาตรการที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุตลอดเวลาให้สอดคล้องกับสภาวะของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ปัจจุบันมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ทั้งในรูปของเงินช่วยเหลือ การดูแลและการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่ผู้สูงอายุซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวของผู้สูงอายุในกรณีที่ครอบครัวเป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุด้วย (ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด)

จากเหตุการณ์ภัยพิบัติด้านสภาวะอากาศที่เปลี่ยนแปลง และส่งผลให้มีผู้สูงอายุจำนวนกว่า 15,000 คน ต้องเสียชีวิต (ในที่พักอาศัยของตนเอง เนื่องจากไม่มีผู้ดูแล) จากอุณหภูมิที่สูงขึ้น อันเกิดจากสภาพอากาศที่ร้อนกว่าปกติในปี คริสต์ศักราช 2003 (อุณหภูมิสูงเกินกว่า 40 องศาเซลเซียส) ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นตัดสินใจตรากฎหมายว่าด้วยกองทุนน้ำใจเพื่อความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุและผู้พิการ (Loi relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personneshandicapées) ขึ้น โดยกำหนดให้ผู้ใช้แรงงานรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำงานเพิ่มขึ้น 1 วัน ในวันหยุดราชการ หรือ 7 ชั่วโมง สำหรับผู้ทำงานเป็นกะเวลา หรือผู้ทำงานที่รับค่าจ้างเป็นรายเดือนซึ่งประสงค์จะทำงานเพิ่มในวันทำงานปกติโดยแบ่งสะสมเวลาในการทำงานได้ (เช่น ทำงานเพิ่มในวันปกติวันละ 1 ชั่วโมง เป็นเวลา 7 วัน) และให้นายจ้างและหน่วยงานต้นสังกัด นำค่าจ้างหรือเงินเพิ่มที่ได้จากการทำงานดังกล่าวส่งเข้ากองทุนน้ำใจเพื่อความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุและผู้พิการ เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุและผู้พิการ ซึ่งมาตรการดังกล่าวถือเป็นการปฏิรูปรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือและเอาใจใส่กับผู้สูงอายุและผู้พิการ โดยให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐในเรื่องดังกล่าว

มีการวิเคราะห์หลักการที่สำคัญในการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุ โดยกำหนดให้การดำเนินการ

เกี่ยวกับผู้สูงอายุไม่ว่าในลักษณะใดจะต้องเป็นไปตามและสอดคล้อง หลักการที่สำคัญ 2 ประการ<sup>6</sup> คือ

1) การดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุจะต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ และจะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและครบถ้วนในทุกมิติ โดยคำนึงถึงลักษณะของผู้สูงอายุ ประกอบกับมาตรการและช่วงเวลาที่เหมาะสม ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามสภาพและสถานะของผู้สูงอายุแต่ละคน ทั้งนี้

มาตรการและการดำเนินการต่าง ๆ จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- ต้องชัดเจนและครบถ้วน (précis et complet)
- ต้องเคารพเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้สูงอายุ (liberté de choix)
- ต้องดำเนินการได้โดยง่ายไม่ยุ่งยาก (simple)
- ต้องเป็นที่พึงพอใจแก่ผู้รับบริการ (satisfaisant)

2) การดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค เท่าเทียมกันและเป็นธรรม (équitable) ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- การเข้าถึงสวัสดิการและบริการของผู้สูงอายุทั่วประเทศ ต้องไม่มีความแตกต่างกันตามเขตพื้นที่ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่

- ต้องไม่เป็นการทำลายความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในครอบครัว โดยถือว่าครอบครัวต้องรับผิดชอบร่วมกันกับสังคมในการดูแลผู้สูงอายุ (ไม่ได้เป็นหน้าที่เฉพาะของรัฐโดยลำพัง)

- ในฐานะประชาชนผู้สูงอายุเองจะต้องมีส่วนร่วมกับสังคมเช่นกัน โดยการสมทบค่าใช้จ่าย (ส่วนหนึ่ง) ในการดำเนินการสำหรับการจัดสวัสดิการและการบริการผู้สูงอายุ ในขณะที่ผู้สูงอายุเองก็สามารถตรวจสอบการบริหารจัดการระบบดังกล่าวได้

- งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการด้านสวัสดิการผู้สูงอายุจะต้องสมดุล และเหมาะสมโดยคำนึงถึงคนรุ่นต่อไปที่อาจจะได้รับผลกระทบในอนาคตด้วย (générations futures)

<sup>6</sup>จุมพล ศรีจงศิริกุล และคณะ, “รายงานการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ(ออนไลน์, 2555),” น. 4-5, สืบค้นวันที่ 16 เมษายน 2563, จาก <https://thaitgri.org/?wpdmpro=%e0%b8%a3%e0%b8%b2%e0%b8%a2%e0%b8%87%e0%b8%b2%e0%b8%99%e0%b8%89%e0%b8%9a%e0%b8%b1%e0%b8%9a%e0%b8%aa%e0%b8%a1%e0%b8%9a%e0%b8%b9%e0%b8%a3%e0%b8%93%e0%b9%8c-%e0%b8%a8%e0%b8%b6%e0%b8%81%e0%b8%a9%e0%b8%b2>

### 3.3.2 มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศฝรั่งเศส

เพื่อให้เข้าใจระบบการสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุของประเทศฝรั่งเศส จึงควรต้องพิจารณาถึงมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐดำเนินการในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รวมถึงหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวด้วย

เงินเบี้ยเลี้ยงและเงินช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุในประเทศฝรั่งเศสมีหลายประเภท โดยกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการได้รับเงินช่วยเหลือแต่ละประเภทไว้ซึ่งจะได้กล่าวถึง ในรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### (1) เงินเบี้ยเลี้ยงในการดูแลผู้สูงอายุ (Allocation personnalisée d'autonomie)<sup>7</sup>

เงินเบี้ยเลี้ยงในการดูแลผู้สูงอายุนี้ถือเป็นเงินสวัสดิการในลักษณะทั่วไป ที่จ่ายให้กับผู้สูงอายุทุกคน เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเรื่องรายได้ โดยเงินเบี้ยเลี้ยงชนิดนี้จะจ่ายให้กับผู้สูงอายุทั้งที่พำนักอาศัยในที่พักของตนเองและในสถานที่พักพิงที่รัฐจัดให้

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงชนิดนี้<sup>8</sup>

(1.1) มีอายุ 60 ปีขึ้นไป

(1.2) สูญเสียหรือขาดเรี่ยวแรงพลกำลัง (manque ou pertes d'autonomie) อันเนื่องมาจากสถานภาพทางร่างกายหรือจิตใจ (état physique ou mental)

(1.3) มีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือบางประการในการดำรงชีวิตประจำวันหรืออยู่ในสถานะที่จำเป็นจะต้องมีคนคอยดูแล

(1.4) พำนักอยู่ในประเทศฝรั่งเศสในลักษณะประจำและถาวร สำหรับกรณีของชาวต่างชาติจะต้องพำนักอยู่ในฝรั่งเศสโดยชอบด้วยกฎหมาย

หลักเกณฑ์เรื่องรายได้ไม่ถึงเป็นเงื่อนไขในการได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงในการดูแลผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุจะต้องจ่ายเงินสมทบหรือค่าธรรมเนียมในบางกรณี เว้นแต่กรณีของผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำกว่า 710.31 เหยียญยูโรต่อเดือน

ผู้สูงอายุที่รับเงินเบี้ยเลี้ยงชนิดนี้มีหน้าที่บางประการ คือ

- ต้องระบุและแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลผู้ดูแล หรือบริการด้านต่าง ๆ ที่ใช้เงินเบี้ยเลี้ยงชนิดนี้จ่ายเพื่อการดังกล่าว

<sup>7</sup>Code de l'action sociale et des familles, Articles L232-1 à L232-2 du

<sup>8</sup>Portail national d'information pour l'autonomie,

“L'Allocation personnalisée d'autonomie (online),” from <https://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr/preserver-son-autonomie-s-informer-et-anticiper/>

- ต้องแจ้งสถานะการเปลี่ยนแปลงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุซึ่งรับเงินเบี้ยเลี้ยงชนิดนี้

สำหรับอัตราเงินเบี้ยเลี้ยงในการดูแลผู้สูงอายุจะแตกต่างกันไปตามจำนวนรายได้ ความต้องการและความจำเป็นในการได้รับบริการหรือการดูแลต่าง ๆ ของผู้สูงอายุที่ยื่นคำขอรับเงินเบี้ยเลี้ยงชนิดนี้ ทั้งนี้อัตราเงินเบี้ยเลี้ยงสำหรับผู้สูงอายุที่พำนักอาศัยอยู่ที่บ้านของตนเองหรือในสถานที่พักพิงที่รัฐจัดให้อาจมีอัตราที่ไม่เท่ากัน รัฐบาลฝรั่งเศสมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในรัฐธรรมนูญติดลงวันที่ 28 ธันวาคม 2015 เกี่ยวกับการปรับสภาพสังคมสำหรับผู้สูงอายุและพัฒนาระบบเงินเบี้ยเลี้ยงในการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน<sup>9</sup>

อัตราเงินเบี้ยเลี้ยงในการดูแลผู้สูงอายุในปัจจุบันจ่ายเป็นรายเดือนโดยแบ่งเป็น 4 อัตรา คือ เดือนละ 540.69 เหยียญูโร 811.03 เหยียญูโร 1,081.37 เหยียญูโร หรือ 1,261.60 เหยียญูโร แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพิจารณาอัตราตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

นอกจากนี้จะมีการพิจารณาทบทวนอัตราเงินเบี้ยเลี้ยงชนิดนี้ที่จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุอยู่เสมอ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับเบี้ยเลี้ยงในอัตราที่เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริง เช่น ผู้สูงอายุที่มีรายได้เพิ่มขึ้นไม่ว่าจากกรณีใดอาจถูกปรับลดอัตราเงินเบี้ยเลี้ยง ในทางตรงกันข้ามผู้สูงอายุที่มีรายได้ลดลงจะได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงในอัตราที่เพิ่มขึ้น

อนึ่ง อาจมีการจ่ายเงินเบี้ยเลี้ยงในการดูแลผู้สูงอายุสำหรับกรณีฉุกเฉินหรือเร่งด่วนได้ โดยให้จ่ายในอัตราจำนวน 630.80 เหยียญูโร สำหรับกรณีที่ผู้สูงอายุพำนักอาศัยอยู่ที่บ้านของตนเอง หรือจ่ายในอัตราจำนวนร้อยละ 50 ของอัตรา 1,081.37 เหยียญูโร หรือ 1,261.60 เหยียญูโร สำหรับกรณีที่ผู้สูงอายุที่พำนักอยู่ในสถานที่พักพิงที่รัฐจัดให้ ทั้งนี้เงินเบี้ยเลี้ยงที่จ่ายให้ล่วงหน้าสำหรับกรณีฉุกเฉินหรือเร่งด่วนจะถูกนำไปหักจากอัตราเงินเบี้ยเลี้ยงที่ผู้สูงอายุจะได้รับในรอบครั้งถัดไป

เงินเบี้ยเลี้ยงในการดูแลผู้สูงอายุนี้อาจถูกระงับการจ่ายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- กรณีผู้สูงอายุต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล เงินเบี้ยเลี้ยงชนิดนี้จะจ่ายต่อเนื่องในกรณีที่ผู้สูงอายุพักอยู่ในโรงพยาบาลไม่เกิน 30 วัน หากผู้สูงอายุพักอยู่ในโรงพยาบาลเกิน 30 วัน เงินเบี้ยเลี้ยงจะถูกระงับไว้ก่อน และจะจ่ายอีกครั้งเมื่อผู้สูงอายุได้ออกจากโรงพยาบาลแล้ว

- กรณีที่ผู้สูงอายุไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนด เช่น ไม่แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลผู้ดูแลหรือบริการที่จ่ายจากเงินเบี้ยเลี้ยงชนิดนี้

<sup>9</sup>L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté, "LOI n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement(Online)," from <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031700731>



(2) เงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีพสำหรับผู้สูงอายุ (Allocation de solidarité aux personnes âgées)<sup>10</sup>

เงินเบี้ยเลี้ยงประเภทนี้จ่ายให้กับผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันรายได้ และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ในการดำรงชีพของผู้สูงอายุโดยรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 2018-227 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2018 กำหนดอัตราการคำนวณเงินเพื่อการดำรงชีพผู้สูงอายุในปี 2019-2020<sup>11</sup>

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีพชนิดนี้

(1.1) มีอายุ 65 ปีขึ้นไป ยกเว้นกรณีผู้ที่เสื่อมสมรรถภาพในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ หรือผู้พิการที่เข้าหลักเกณฑ์การเกษียณก่อนกำหนด ให้ใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดให้เกษียณได้

(1.2) มีรายได้ไม่เกินเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด คือ กรณีที่อยู่กับคู่สมรสหรือคู่ครอง (กรณีไม่ได้จดทะเบียนสมรส) ต้องมีรายได้ต่อปี (ของทั้งสองคน) ไม่เกิน 15,522.54 เหยียญยูโร หรือไม่เกิน 1,293.54 เหยียญยูโรต่อเดือน และกรณีอยู่ลำพังคนเดียว ต้องมีรายได้ต่อปีไม่เกิน 9,998.40 เหยียญยูโร หรือไม่เกิน 833.20 เหยียญยูโรต่อเดือน (ถ้ามีรายได้เกินเกณฑ์ที่กำหนดข้างต้น ไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงชนิดนี้)

ทั้งนี้รายได้ดังกล่าวรวมถึงเงินบำนาญเกษียณอายุ (pension de retraite) เงินช่วยเหลือกรณีเสื่อมสมรรถภาพ (pension d'invalidité) รายได้จากการทำงานหรือการประกอบอาชีพ และเงินช่วยเหลืออื่น ยกเว้นเงินสวัสดิการครอบครัว (prestations familiales) เงินช่วยเหลือกรณีที่พักสำหรับผู้มีรายได้น้อย (allocation de logement social) เงินบำนาญหรือสวัสดิการทหารผ่านศึก

(1.3) มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศฝรั่งเศส โดยอย่างน้อยต้องอาศัยอยู่ในประเทศฝรั่งเศสเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 6 เดือน (หรือ 180 วัน) ในรอบระยะเวลา 1 ปี ที่ขอรับเงินเบี้ยเลี้ยง ชนิดนี้

สำหรับกรณีของชาวต่างชาติที่ประสงค์จะขอรับเงินเบี้ยเลี้ยงชนิดนี้ จะต้องมิใช่ชาวต่างชาติระยะยาวที่มีอายุ 10 ปี ซึ่งอนุญาตให้ทำงานได้หรือเป็นผู้ลี้ภัย หรือเป็นประชาชนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปหรือสมาพันธ์สวิส

อัตราเงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีพสำหรับผู้สูงอายุจะแตกต่างกันไปตามจำนวนรายได้และสถานะทางครอบครัวของผู้สูงอายุที่ยื่นคำขอรับเงินเบี้ยเลี้ยงชนิดนี้เช่น กรณีที่มีคู่สมรส และมีรายได้ต่อปี (ของทั้งสองคน) ไม่เกิน 5,273.96 เหยียญยูโร หรือไม่เกิน 439.50 เหยียญยูโรต่อเดือน

<sup>10</sup> Code de la sécurité sociale, Articles L815-1, L815-15 and Article L816-1

<sup>11</sup> Decret n 2018-227 du 30 mars 2018 portant revalorization de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, Article 1

จะได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีพเป็นจำนวน  $(15,522.54 - 5,273.96 = 10,248.58)$  เหรียญยูโรต่อปี หรือ  $(1,293.54 - 439.50 = 854.04)$  เหรียญยูโรต่อเดือน เป็นต้น เพื่อเป็นหลักประกันรายได้และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีพของผู้สูงอายุ

**(3) เงินช่วยเหลือเพิ่มเติมกรณีเสื่อมสมรรถภาพ (Allocation supplémentaire d'invalidité)<sup>12</sup>**

เงินช่วยเหลือเพิ่มเติมกรณีเสื่อมสมรรถภาพนี้จ่ายให้แก่ผู้ที่เสื่อมสมรรถภาพในการทำงานหรือการประกอบอาชีพที่ได้รับบำนาญเกษียณอายุก่อนกำหนด (ตามเกณฑ์อายุที่กฎหมายกำหนด) หรือเงินช่วยเหลือกรณีเสื่อมสมรรถภาพ แต่อายุยังไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีพสำหรับผู้สูงอายุ

สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับเงินช่วยเหลือชนิดนี้จะมีลักษณะใกล้เคียงกับกรณีของเงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีพสำหรับผู้สูงอายุ

**(4) เงินช่วยเหลือด้านที่พักอาศัย (Frais d'hébergement)<sup>13</sup>**

ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจ่ายค่าเช่าที่พักรายเดือน (loyers) เช่น มีรายได้ต่ำกว่าค่าเช่าที่พักรายเดือน สามารถยื่นคำขอเพื่อขอรับเงินช่วยเหลือด้านที่พักอาศัยสำหรับการจ่ายค่าเช่าที่พักรายเดือนทั้งหมดหรือบางส่วนภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินช่วยเหลือด้านที่พักอาศัย

(1) มีอายุ 65 ปีขึ้นไป หรือ 60ปี สำหรับผู้ที่เสื่อมสมรรถภาพในการทำงาน หรือการประกอบอาชีพ

(2) พำนักอยู่ในประเทศฝรั่งเศสในลักษณะประจำและถาวร สำหรับกรณีของชาวต่างชาติจะต้องพำนักอยู่ในฝรั่งเศสโดยชอบด้วยกฎหมาย

**(5) เงินช่วยเหลืออื่น**

นอกจากเงินช่วยเหลือข้างต้นแล้ว ผู้สูงอายุยังอาจขอเงินช่วยเหลือในกรณีอื่น ๆ ได้อีก ได้แก่ เงินช่วยเหลือสำหรับการปรับปรุงหรือดัดแปลงที่พักอาศัย (Aides à amélioration de habitat) เพื่อให้มีลักษณะที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุเงินช่วยเหลือ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น กรณีถูกขโมย กรณีประสบอุบัติเหตุ เป็นต้น ทั้งนี้หลักเกณฑ์และเงื่อนไข จะเป็นไปตามที่องค์กรหรือหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือกำหนด

<sup>12</sup>Code de la sécurité sociale, Articles L815-24 and Article L816-1

<sup>13</sup>Code de l'action sociale et des familles, Articles L123-4 à L123-9, Articles L132-1, Articles L132-12 and Articles L143-1 à L143-10

### 3.3.3 หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส การดำเนินนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุถือเป็นเรื่องที่รัฐให้ความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการดำเนินนโยบายในเรื่องอื่น ๆ จึงได้มีการกำหนดแผนแห่งชาติว่าด้วยการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพของผู้สูงอายุ (Plan national « Bien Vieillir ») เพื่อกำหนดแนวทางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงทุกภาคส่วนในสังคม โดยให้การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องคำนึงถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ

#### 1) หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ในประเทศฝรั่งเศสมีการแบ่งหน่วยงานบริหารส่วนกลางออกเป็นกระทรวงต่าง ๆ เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นไม่ได้มีการกำหนดจำนวนของรัฐมนตรีและกระทรวงที่แน่นอนตายตัวไว้จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดที่จะกำหนดโครงสร้างตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของกระทรวงต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม โดยการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา (แต่งตั้งรัฐมนตรีและกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง) ซึ่งรัฐบาลชุดปัจจุบันที่มีนายฟร็องซัวส์ฟิล็อง (François FILLON) เป็นนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้มีกระทรวงความร่วมมือและพัฒนาสังคม (Ministère des solidarités et de la cohésionsociale) เป็นหน่วยงานในระดับประเทศที่รับผิดชอบดูแลนโยบายด้านผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่ สำนักงานกองทุนหลักประกันผู้สูงอายุแห่งชาติ (Caisse nationale d'assurancevieillesse) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสังกัดของสำนักงานกองทุนบำนาญแห่งชาติ (Caisse nationale de retraite) และสำนักงานกองทุนน้ำใจแห่งชาติเพื่อความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุและผู้พิการ (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) ซึ่งเป็นองค์การมหาชนที่รับผิดชอบบริหารกองทุนน้ำใจเพื่อความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุและผู้พิการ โดยการรวบรวมเงินค่าจ้างหรือเงินเพิ่มที่ได้จากการทำงานของผู้ใช้แรงงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานเพิ่มเติมในวันหยุดหรือทำงานนอกเวลาเพื่อนำเงินสมทบเข้ากองทุนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หน่วยงานส่วนกลางเหล่านี้ไม่ได้เป็นหน่วยปฏิบัติโดยตรงในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ เนื่องจากได้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในด้านการบริหารจัดการ รวมถึงงบประมาณในการดำเนินการไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 2) หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

ประเทศฝรั่งเศสมีการถ่ายโอนและกระจายอำนาจหน้าที่บางส่วนซึ่งรวมถึง งบประมาณในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (le Conseil général) และระดับเมือง (la Mairie ou le Conseil municipal) (ในประเทศฝรั่งเศสมีการแบ่งองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับเมือง) ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงสวัสดิการและบริการสังคมได้โดยสะดวกและรวดเร็ว

ดังนั้น ในการขอรับสวัสดิการผู้สูงอายุประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของ เงินเบี้ยเลี้ยงหรือเงินช่วยเหลือ หรือบริการและการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ผู้สูงอายุสามารถ ติดต่อขอรับสวัสดิการดังกล่าวได้โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่ตนพำนักอาศัยอยู่

ทั้งนี้ กฎหมายหลายฉบับของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (le Conseil général) เป็นองค์กรหลักในการดูแลผู้สูงอายุเช่น รัฐบัญญัติลงวันที่ 24 มกราคม คริสต์ศักราช 1997 ว่าด้วยการจัดบริการพิเศษสำหรับผู้สูงอายุรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 1 สิงหาคม คริสต์ศักราช. 2004 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด เป็นต้น

### 3) คณะกรรมการต่าง ๆ

นอกจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแล้ว ในประเทศฝรั่งเศสยังมีองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุ ดังต่อไปนี้

(3.1) คณะกรรมการผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุแห่งชาติ (Comité national des retraités et des personnes âgées) ที่กำหนดโดยมาตรา D.149-1 และถัดไป แห่งประมวล กฎหมายกิจการสังคมและครอบครัว (Code de l'action sociale et des familles)

(3.2) คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับ ความช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุ (Comité national d'évaluation des dispositifs expérimentaux d'aides aux personnes âgées)

(3.3) คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการเฝ้าระวังและต่อต้านการกระทำที่ล่วงละเมิดต่อผู้สูงอายุและผู้พิการ (Comité national de vigilance et de lutte contre la maltraitance des personnes âgées et des adultes handicapés) ที่กำหนดโดยมาตรา D.116-1 และถัดไป แห่งประมวลกฎหมายกิจการสังคมและครอบครัว

(3.4) คณะกรรมการผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุประจำจังหวัด (Comité départemental des retraités et des personnes âgées) ที่กำหนดโดยมาตรา L.149-1 แห่งประมวลกฎหมายกิจการสังคมและครอบครัว

(3.5) คณะกรรมการจัดการกองทุนเพื่อผู้สูงอายุ (Comité du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées) ที่กำหนดโดยมาตรา L.815-7 และถัดไป แห่งประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม (Code de la sécurité sociale)

(3.6) คณะกรรมการประสานงานร่วมระหว่างกระทรวงในด้านกิจกรรม กีฬา และนันทนาการเพื่อผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุ (Commission technique interministérielle des activités physiques et des loisirs sportifs des retraités et des personnes âgées)

คณะกรรมการชุดต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนช่วยผลักดันให้การดำเนินนโยบาย และมาตรการต่าง ๆ สำหรับผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการตรวจสอบและเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการสำหรับผู้สูงอายุ

### 3.3.4 สรุปภาพรวมการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายและการดำเนินการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุของประเทศฝรั่งเศส

แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะมีระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุโดยมีการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ทั้งในส่วนของเงินช่วยเหลือและบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ แต่ในขณะเดียวกันการได้รับความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลายนั้นบางกรณีก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เงื่อนไขในเรื่องรายได้ของผู้สูงอายุ ดังนั้น จึงมีการเสนอให้มีการปรับปรุงนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุ โดยเน้นให้มีการจัดสวัสดิการและการให้บริการหรือความช่วยเหลือที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป (Une prise en charge collective universelle) สำหรับผู้สูงอายุทุกคนให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก รวมถึงต้องมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพเตรียมพร้อมที่จะรองรับจำนวนผู้ใช้บริการที่เพิ่มมากขึ้น

หากจะกล่าวถึงปัญหาของระบบการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศฝรั่งเศส ประเด็นหนึ่งที่มีการกล่าวถึงอยู่เสมอ คือ เรื่องการบริหารงานองค์กรและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากในประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุเป็นจำนวนมาก โดยในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสได้มีนโยบายด้านการปฏิรูประบบงานภาครัฐตั้งแต่ คริสต์ศักราช 2007 เป็นต้นมา ซึ่งเป้าหมายที่สำคัญคือ การลดงบประมาณค่าใช้จ่ายในส่วนของดำเนินการในด้านการบริหารงานองค์กร และการรวม หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องใกล้เคียงกันก็เป็นมาตรการหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

นอกจากปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานแล้ว ยังมีปัญหาเรื่อง ศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในประเทศฝรั่งเศส องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี

หน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการด้านสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ และโดยที่ศักยภาพ และรายได้จากการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่เท่ากัน จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งประสบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการและจำเป็นต้องพึ่งพารัฐบาลส่วนกลางในการให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณเพิ่มเติม นอกจากนี้กฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นสำหรับผู้สูงอายุเพื่อให้ได้รับสวัสดิการหรือความช่วยเหลือ ก็อาจมีความแตกต่างกันได้ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุที่ประสงค์จะรับสวัสดิการและการให้ความช่วยเหลือที่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว อันอาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันสำหรับประชาชนผู้รับสวัสดิการในแต่ละพื้นที่ได้

นอกจากนี้ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสยังได้มีการเสนอแนวคิดให้มีการเพิ่ม หลักเกณฑ์ในการประเมินสถานการณ์ (Les instruments de prévision) และการติดตามตรวจสอบ (Les outils de suivi statistique) สำหรับการดำเนินการที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ นอกเหนือจากความพยายามในการปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ที่บังคับใช้อยู่เดิม ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในภาพรวมของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>14</sup>

### 3.4 ประเทศสวีเดน

#### 3.4.1 แนวคิดและความเป็นมาในการจัดสวัสดิการให้แก่สูงอายุในประเทศสวีเดน

ปัจจุบันประเทศสวีเดนมีสัดส่วนของจำนวนประชากรผู้สูงอายุในสังคมสูงที่สุดในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป นอกจากนี้ประชากรผู้สูงอายุในประเทศสวีเดนมีอายุขัยเฉลี่ยที่สูงมากที่สุดในบรรดากลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรและความสำเร็จในด้านการดูแลสุขภาพอนามัยของพลเมืองในประเทศสวีเดน เป้าหมายที่สำคัญในการดูแลผู้สูงอายุในประเทศสวีเดน คือ การรับรองความมั่นคงขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตประจำวัน การมีที่อยู่อาศัยที่ดี (good housing) และการให้บริการและการดูแลตามความต้องการของผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้รับบริการนอกจากนี้ยังมีจุดมุ่งหมายในการให้ผู้ที่ได้รับบริการและการดูแลมีอิสระในการเลือกและได้รับการบริการที่มีคุณภาพและมาตรฐานที่ดี โดยยึดถือหลักการพื้นฐานที่สำคัญของระบบรัฐสวัสดิการ (etat providence) ในรูปแบบ “สังคมประชาธิปไตย” (socialdemocrate) ที่ใช้ในในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย กล่าวคือ รัฐจะดำเนินนโยบายทั่วไปในด้านสวัสดิการกับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน (politique universelle) ดังนั้น ผู้สูงอายุทุกคนจะได้รับความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงสวัสดิการ โดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ เชื้อชาติ รายได้ ถิ่นที่อยู่ และฐานะทางสังคม โดยการกำหนดนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการให้บริการทางสังคมและการดูแลสุขภาพจะ

<sup>14</sup> อังแล้ว ในเชิงอรรถที่ 6

เป็นการดำเนินการและการให้บริการที่มีลักษณะครอบคลุมในทุกพื้นที่อย่างกว้างขวางด้วยจากแนวคิดดังกล่าวส่งผลให้ประเทศสวีเดนเป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก โดยประเทศสวีเดนใช้งบประมาณสำหรับการดูแลผู้สูงอายุประมาณร้อยละ 3 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ ในขณะที่ประเทศอื่นๆในสหภาพยุโรปใช้งบประมาณในเรื่องดังกล่าวเพียงประมาณร้อยละ 0.5 ถึงร้อยละ 1.5 เท่านั้น<sup>15</sup>

การดูแลผู้สูงอายุในประเทศสวีเดนถือว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสังคม (la responsabilité de la société) กล่าวคือ การดูแลผู้สูงอายุรวมถึงระบบการรักษาพยาบาลในประเทศสวีเดน จะใช้งบประมาณจากรัฐและภาษีที่ได้จากการจัดเก็บจากประชาชน สำหรับการบริหารจัดการด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาลจะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเป็นหลักแต่จะมีการกระจายอำนาจในเรื่องดังกล่าวไปยังหน่วยงานในภูมิภาคและในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ซึ่งการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศสวีเดนได้มีการแบ่งเป็น 3 ระดับดังนี้

(1) ระดับชาติ : รัฐบาลและรัฐสภาจะกำหนดนโยบายเป้าหมายและแนวทางในการดำเนินการตามนโยบายผ่านการบัญญัติกฎหมายและการกำหนดมาตรการต่าง ๆ

(2) ระดับภูมิภาค : มณฑล (County Council) จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารและการดำเนินการด้านสุขภาพและการดูแลรักษา

(3) ระดับท้องถิ่น : เทศบาล (Municipalities) มีหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการด้านบริการสังคมและการจัดที่พักพิงสำหรับผู้สูงอายุ (housing needs of elderly) ทั้งนี้เทศบาลมีความเป็นอิสระในการบริหารและดำเนินการ โดยสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้สูงอายุก่อนบุคคลในกลุ่มอื่น ๆ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น การบริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศสวีเดน ได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบโดยการดำเนินการด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาลในประเทศสวีเดนเป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของมณฑล (County Council) ซึ่งมีทั้งสิ้น 21 มณฑลในประเทศสวีเดนมีโรงพยาบาลส่วนภูมิภาค 8 แห่ง โรงพยาบาลประจำเขตในท้องถิ่น 70 แห่ง และศูนย์สุขภาพอีกมากกว่า 1,000 แห่ง และนอกจากมณฑลแล้วยังมีเทศบาล (Municipalities) ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 290 แห่ง ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการดูแลสุขภาพเบื้องต้นสำหรับประชาชนในพื้นที่ ได้แก่ การจัดบริการ

<sup>15</sup>Nathalie MOREL, *La prise en charge des personnes âgées dépendantes en Suède de 1930 à 2008 : entre réforme et continuité*, Association française de sociologie, N° 2010-5, p. 2

เสริมทางสังคมต่าง ๆ ให้แก่ผู้สูงอายุรวมถึงการดูแลผู้สูงอายุในกรณีที่ยังไม่จำเป็นต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาล

จากการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในเรื่องการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุโดยการจัดตั้งศูนย์สุขภาพและโรงพยาบาลภายใต้สังกัดของมณฑลหรือเทศบาล จึงส่งผลให้ในทุกเขตพื้นที่การปกครองในประเทศสวีเดนมีศูนย์สุขภาพและโรงพยาบาลเพื่อให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายในเรื่องสิทธิการเข้าถึงการดูแลรักษาสุขภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันและตั้งแต่ คริสต์ศักราช 2003 เป็นต้นมา ประชาชนทุกคนในประเทศสวีเดนได้รับสิทธิในการเลือกสถานที่สำหรับการรักษาพยาบาลอย่างอิสระ ซึ่งการมีอิสระในการเลือกในที่นี้ หมายถึง ผู้สูงอายุสามารถเลือกสถานที่สำหรับการรักษาพยาบาลประเภทผู้ป่วยนอก (outpatient care) ได้ทุกแห่งในประเทศ โดยไม่จำกัดเฉพาะสถานรักษาพยาบาลในเขตมณฑลที่ตนเองพำนักอาศัยเท่านั้น

ประเทศสวีเดนเป็นประเทศในระบบรัฐสวัสดิการ ดังนั้น การดำเนินการในด้านการจัดสวัสดิการและบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ สำหรับประชาชนจึงดำเนินการโดยรัฐโดยมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและมณฑลในการจัดสวัสดิการและบริการทางสังคม ซึ่งรวมถึงด้านการรักษาพยาบาลด้วยโดยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและแผนตลอดจนแนวทางในการบริหารจัดการและการให้บริการ และยังมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น งบประมาณที่ใช้ในการดูแลผู้สูงอายุส่วนใหญ่ จึงมาจากภาษีที่เก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local taxes) และค่าธรรมเนียมที่ผู้ใช้บริการจ่ายสบทบ ซึ่งมีอัตราที่ต่ำเพียงแค่ประมาณร้อยละ 56 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดเท่านั้น สำหรับจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่เหลือใช้จากงบประมาณซึ่งเป็นภาษีที่จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณร้อยละ 8285 และอีกส่วนหนึ่งจากเงินสนับสนุนของรัฐบาลซึ่งเป็นภาษีที่จัดเก็บในระดับชาติ (National taxes) ประมาณร้อยละ 10

จากเหตุผลดังกล่าว จึงอาจทำให้การจัดสวัสดิการและบริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศสวีเดนอาจมีความแตกต่างกันได้ในแต่ละภูมิภาคของประเทศ (ตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง) อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนดโดยกฎหมายและถูกกำกับควบคุมและประเมินผลการดำเนินงานโดยคณะกรรมการ 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการสุขภาพและสวัสดิการแห่งชาติ (The National Board of Health and Welfare) และคณะกรรมการซึ่งกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมณฑลทั้ง 21 แห่ง (The 21 County Administrative Boards) โดย



คณะกรรมการชุดแรกจะกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับสวัสดิการด้านสาธารณสุข และคณะกรรมการชุดที่สองจะกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและบริการทางสังคม

#### 3.4.2 มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศสวีเดน

กฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ได้แก่กฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมและบริการสังคม (The Social Services Act) กฎหมายฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขครั้งล่าสุดเมื่อปี คริสต์ศักราช 2001 เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดกรอบและแนวทางในเรื่องการรับบริการจากรัฐของประชาชนในประเทศสวีเดน โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ที่มีความต้องการที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมมีสิทธิที่จะร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยจะมีการพิจารณาถึงความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในการได้รับบริการหรือความช่วยเหลือในรูปแบบสวัสดิการสังคมจากรัฐ สำหรับการประเมินความจำเป็นในการได้รับสวัสดิการดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ (Care manager) จะเป็นผู้พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อการอนุมัติต่อไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะได้รับสวัสดิการตามที่ร้องขอ (พิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสม) ทั้งนี้ ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคัดเลือกผู้ที่ได้รับสวัสดิการหรือลักษณะของสวัสดิการที่ได้รับอาจร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวได้

นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ใช้งบประมาณจากภาษีที่จัดเก็บได้สำหรับการดำเนินการด้านสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้สูงอายุและครอบครัวในเรื่องดังกล่าว

กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) แต่ละแห่งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการจ่ายเงินสมทบสำหรับการรับสวัสดิการหรือบริการสังคมในบางกรณีได้ ทั้งนี้ ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการจ่ายเงินสมทบอาจร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาคัดค้านดังกล่าวได้เช่นกัน

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้หลักการที่สำคัญ คือ รัฐจะต้องส่งเสริมและพัฒนา ระบบสวัสดิการสังคมบนพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตยและความเป็นปึกแผ่นของสังคมเพื่อเป็นการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจความมั่นคงทางสังคม รวมถึงส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่เท่าเทียมกันและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดสวัสดิการในเขตพื้นที่การปกครองของท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อบริหารจัดการและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมของท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีการตกลงทำสัญญาว่าจ้างหน่วยงานอื่นหรือหน่วยงานภาคเอกชน ให้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสังคมและสวัสดิการต่าง ๆ แทนได้

คณะกรรมการสวัสดิการสังคมประจำท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคมของท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ศึกษาลักษณะและสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้การจัดสวัสดิการเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสำหรับชุมชน ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นของรัฐและภาคประชาชนในการสนับสนุนและส่งเสริมการจัดให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดีภายในชุมชน
- ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการทางสังคมแก่ประชาชนในท้องถิ่น
- จัดให้มีมาตรการส่งเสริมสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและรับผิดชอบต่อในการดูแลสนับสนุนให้ข้อมูลให้คำปรึกษาให้ความช่วยเหลือทางการเงินและความช่วยเหลืออื่นๆแก่บุคคลหรือครอบครัวที่ต้องการความช่วยเหลือ

กฎหมายฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติ โดยเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุในหมวด 5 (Chapter 5 Special provision for various groups, Section 46)

โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการสังคมประจำท้องถิ่นต้องดำเนินการมาตรการรับรองสิทธิของผู้สูงอายุ ดังนี้

- สิทธิที่จะได้อยู่ในที่พักอาศัยที่ดีมีคุณภาพและมาตรฐานเหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ โดยรัฐจะต้องสนับสนุนและจัดหาบริการด้านการให้ความช่วยเหลือในที่พักอาศัยด้วย
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดให้มีสถานที่พักพิงสำหรับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุที่ต้องการความช่วยเหลือและการดูแลเป็นพิเศษ

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการสังคมประจำท้องถิ่นต้องศึกษาและวิเคราะห์สภาพความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ และนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดนโยบายสำหรับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในระดับประเทศ ได้แก่ รัฐบาลรัฐสภา และหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย

### 3.4.3 ระบบการบริการและการดูแลสำหรับผู้สูงอายุในประเทศสวีเดน

ประชาชนชาวสวีเดนมีสิทธิตามกฎหมายในการเรียกร้องบริการและการดูแลจากภาครัฐตามความจำเป็น อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องระดับของการให้บริการการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่ จะได้รับการบริการตลอดจนลำดับของผู้ที่จะได้รับบริการได้

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บริการและการดูแลผู้สูงอายุในประเทศสวีเดนจะอยู่บนพื้นฐานของระบบการคัดเลือก กล่าวคือ ผู้ที่ประสงค์จะขอรับบริการสามารถยื่นคำร้องต่อเทศบาลในเขตพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่ อย่างไรก็ตามผู้ที่ยื่นคำร้องขอรับบริการจะยังไม่ได้รับสิทธิในการเข้ารับบริการโดยทันที ทั้งนี้ เทศบาลจะมีการพิจารณาและประเมินเพื่อคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมและสมควรได้รับการให้บริการการดูแล โดยจะมีการส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจเยี่ยมผู้สูงอายุที่บ้าน หรือที่โรงพยาบาล เพื่อทำความเข้าใจประกอบการพิจารณาคำร้อง ซึ่งอาจรวมถึงการสอบถามข้อเท็จจริงต่าง ๆ กับครอบครัวของผู้สูงอายุที่ขอรับบริการ และรวบรวมข้อมูลที่เป็นเสนอต่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เพื่อพิจารณา ทั้งนี้ การบริหารจัดการระบบการบริการและการดูแลผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสวีเดน โดยส่วนมาก (ประมาณร้อยละ 80) จะอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับระบบการดำเนินการของภาคเอกชน โดยคำนึงถึงความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นสำคัญ

สำหรับค่าใช้จ่ายในการดูแลและการให้บริการต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุรัฐโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว ซึ่งใช้จากเงินงบประมาณที่ได้จากการจัดเก็บภาษี อย่างไรก็ตามผู้ใช้บริการอาจต้องจ่ายเงินสมทบร่วมในบางกรณี แต่ทั้งนี้ในจำนวนที่น้อยมากคือประมาณร้อยละ 5 ของค่าใช้จ่ายจริงเท่านั้น

นอกจากนี้การให้บริการและการดูแลผู้สูงอายุจะไม่ได้จำกัดเฉพาะการดำเนินการโดยหน่วยงานของภาครัฐเท่านั้นแต่ยังมีการให้บริการที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนเพื่อให้ผู้เข้ารับบริการสามารถเลือกใช้บริการได้อย่างหลากหลาย

### 3.4.4 ประเภทของบริการสำหรับผู้สูงอายุประเทศสวีเดน

การดูแลสุขภาพระยะยาว (Health care and Long-term care)

ในประเทศสวีเดนการดูแลสุขภาพของประชาชนถือเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยในประเทศสวีเดนมณฑลจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานโรงพยาบาลประจำท้องถิ่นสถานที่รักษาผู้ป่วยนอกหรือคลินิกต่าง ๆ ในขณะที่เทศบาลจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการดูแลสุขภาพในรูปแบบพิเศษ ซึ่งรวมถึงการจัดการที่เกี่ยวกับสถานที่พักพิงสำหรับผู้สูงอายุด้วย

ตั้งแต่ คริสต์ศักราช 2003 เป็นต้นมา ประชาชนทุกคนในประเทศสวีเดนมีสิทธิในการเลือกใช้บริการด้านสุขภาพอย่างอิสระ โดยสามารถเลือกสถานที่รักษาผู้ป่วยนอกหรือคลินิกได้ทุกแห่งในประเทศ

บริการและการดูแลในที่พักอาศัย (Home care services)

เป็นบริการที่มีความสำคัญมากเนื่องจากเป็นบริการที่ทำให้ผู้สูงอายุสามารถได้รับการดูแลในที่พักอาศัยของตนเอง ซึ่งเทศบาลเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการบริการประเภทนี้ เช่น การให้ความช่วยเหลือในการจับจ่ายซื้อของบริการทำความสะอาด ทำอาหาร ซักเสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม บริการแจ้งเตือนภัย บริการจัดส่งอาหาร และบริการดูแลผู้สูงอายุในด้านอื่น ๆ ในที่พักอาศัยของผู้สูงอายุ

เงินเยียวยาสำหรับผู้สูงอายุ (äldreförsörjningsstöd)

ผู้สูงอายุที่อายุมากกว่า 65 ปี ที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีรายได้เพื่อใช้ในการดำรงชีวิต และมีความจำเป็นต้องชำระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย สามารถสมัครเข้าโครงการเงินเยียวยาสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อให้ได้รับค่าใช้จ่าย เพื่อจ่ายค่าที่พักอาศัยและเงินยังชีพเพียงพอที่จะดำรงชีวิต

ผู้สูงอายุต้องมีคุณสมบัติ คือ อายุมากกว่า 65 ปี และเป็นประชาชนสวีเดน ถึงจะมีคุณสมบัติในการเข้าร่วมโครงการเงินเยียวยาสำหรับผู้สูงอายุ ผู้สมัครจะได้รับเงินเพื่อใช้ในการจ่ายค่าที่พักอาศัยและเงินยังชีพเพียงพอ โดยเมื่อทำการสมัครเข้าโครงการครั้งหนึ่งจะได้รับเงินเป็นเวลา 12 เดือน และต้องสมัครใหม่ทุกปี

การคำนวณเงินยังชีพของผู้สูงอายุคำนวณจากการที่เมื่อผู้สูงอายุได้ชำระค่าที่พักอาศัยแล้ว ยังสามารถมีเงินเพียงพอที่จะดำรงชีวิต โดยค่าใช้จ่ายขั้นต่ำในการดำรงชีวิตในคริสต์ศักราช 2020 ของประเทศสวีเดน 5,857 SEK (ประมาณ 19,191 บาท) หากเป็นผู้สูงอายุที่โสดและอยู่อาศัยด้วยตัวคนเดียว และ 4,771 SEK (ประมาณ 15,663 บาท) หากเป็นผู้สูงอายุที่มีคู่สมรส หรืออยู่รวมกันกับผู้อื่น<sup>16</sup>

นอกจากบริการข้างต้นแล้วในประเทศสวีเดนยังมีการจัดบริการและสวัสดิการรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกในรูปแบบอื่น ๆ สำหรับผู้สูงอายุ เช่น บริการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งโดยสาร บริการผู้ช่วยเหลือทางเทคนิคต่าง ๆ การปรับปรุงสภาพที่พักอาศัยให้สอดคล้องเหมาะสมสำหรับการดำรงชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุ เป็นต้น

<sup>16</sup>Pensions Myndigheten, “äldreförsörjningsstöd”, สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2563, จาก

### 3.4.5 สรุปภาพรวมการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายและการดำเนินการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุของประเทศสวีเดน

ตามที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นแล้วว่า แม้ประเทศสวีเดนจะเป็นประเทศที่มีระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่ดีที่สุดประเทศหนึ่งของโลก โดยมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายซึ่งกำหนดรับรองสิทธิของผู้สูงอายุให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุในคริสต์ศักราช 1980 และมีการพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุในประเทศเรื่อยมาแต่ในประเทศสวีเดนเองก็ยังคงมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงประสิทธิภาพของระบบว่าบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะให้ประชาชน (ผู้สูงอายุ) ทุกคน ได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันหรือไม่เนื่องจากหากพิจารณาจากสถิติจำนวนของผู้สูงอายุที่ได้รับสวัสดิการและการดูแลด้านบริการกลับมีจำนวนลดลงค่อนข้างมากหากเปรียบเทียบกับในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ตัวอย่างเช่น ในคริสต์ศักราช 1978 มีจำนวนผู้สูงอายุที่มีอายุระหว่าง 65 ปีถึง 78 ปีจำนวนร้อยละ 25 ที่ได้รับความช่วยเหลือและการดูแลจากรัฐในที่พักอาศัยของตนเองหรือในที่พักพิงที่รัฐจัดให้และสำหรับผู้สูงอายุที่มีอายุ 80 ปีขึ้นไปมีจำนวนร้อยละ 67.5 ที่ได้รับความช่วยเหลือดังกล่าวแต่ในคริสต์ศักราช 2007 สถิติจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับความช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าวกลับมีจำนวนลดลง โดยผู้สูงอายุที่มีอายุระหว่าง 65 ปีถึง 78 ปีมีเพียงจำนวนร้อยละ 16 ที่ได้รับความช่วยเหลือและสำหรับผู้สูงอายุที่มีอายุ 80 ปีขึ้นไปมีเพียงร้อยละ 39 ที่ได้รับความช่วยเหลือ<sup>17</sup> ซึ่งหากพิจารณาจากจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในด้านสวัสดิการและการดูแลที่มีจำนวนลดลงเป็นอย่างมากนั้น ทำให้เกิดคำถามและข้อถกเถียงขึ้นในสังคมประเทศสวีเดนว่าท้ายที่สุดแล้วแนวคิดตามระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนในการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน (Politique universelle) ประสบผลสำเร็จตามที่มุ่งหวังไว้จริงหรือไม่เพียงใด

จากกรณีปัญหาข้อถกเถียงข้างต้นทำให้รัฐบาลของประเทศสวีเดนพยายามแก้ไขปัญหาและปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ โดยได้มีแนวคิดในการกำหนดมาตรการในเชิงป้องกันเพิ่มเติมจากมาตรการอื่นในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุตลอดช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของชุมชนและลักษณะของที่พักอาศัยให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพของผู้สูงอายุ ซึ่งรวมถึงการจัดบริการด้านขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุด้วย นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดลักษณะและประเภทของบริการใหม่ ๆ ที่ช่วยเหลือผู้สูงอายุให้ดำรงชีวิตได้อย่างดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่าง

<sup>17</sup>Nathalie MOREL, *La prise en charge des personnes âgées dépendantes en Suède de 1930 à 2008 : entre réforme et continuité*, op. cit., p. 2

ใกล้เคียงกับคนในวัยอื่นอันส่งผลถึงคุณภาพชีวิตและสุขภาวะที่ดีสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งมาตรการดังกล่าวถือเป็นหนึ่งในมาตรการที่ช่วยลดภาระด้านงบประมาณในด้านการรักษาพยาบาลกรณีการเจ็บป่วยของผู้สูงอายุได้ด้วย

สำหรับผลการสำรวจความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชนชาวสวีเดนต่อการดำเนินการของรัฐในด้านการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุประชาชนชาวสวีเดนประมาณร้อยละ 76 เห็นว่ารัฐมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่ผู้สูงอายุ และไม่ใช่ภาระหน้าที่ลำพังของครอบครัว ซึ่งอัตราดังกล่าวถือเป็นจำนวนที่สูงที่สุดในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป นอกจากนี้ประชาชนชาวสวีเดนประมาณร้อยละ 78 ยังเห็นว่าผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลในสถานที่พักพิงหรือในที่พักอาศัย โดยที่รัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือมากกว่าการพักอาศัยกับครอบครัวตามลำพังซึ่งมีเพียงร้อยละ 7 ของประชาชนชาวสวีเดนเท่านั้น ที่เห็นว่าเป็นเรื่องความรับผิดชอบของครอบครัวแต่โดยลำพังจึงอาจสรุปได้ว่ารัฐบาลประเทศสวีเดนถูกผูกมัดโดยความต้องการของประชาชนให้รับผิดชอบและดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งจะต้องมีการใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น รัฐบาลสวีเดนจึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการในด้านการงบประมาณที่ดีและมีประสิทธิภาพโดยมีการบริหารกองทุนสำหรับผู้สูงอายุในรูปของการลงทุนเพื่อให้กองทุนมีเงินเพียงพอต่อการบริหารจัดการอยู่เสมอ รวมถึงการบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพอันจะเป็นการประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่จำเป็นต้องลดจนการปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการโดยเน้นแนวคิดในเชิงป้องกันเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตและสุขภาวะทั้งทางกายและใจที่ดีอันส่งผลให้รัฐสามารถลดงบประมาณและค่าใช้จ่ายในด้านการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุกรณีเจ็บป่วยรุนแรงไปได้มากทั้งนี้ เนื่องจากการรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยรุนแรงจะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่สูงกว่าการดูแลทั่วไป

ปัญหาสำคัญประการสุดท้ายซึ่งเกี่ยวกับหลักการและแนวคิดในระบบรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยที่มุ่งประสงค์จะให้ผู้สูงอายุทุกคนได้รับสวัสดิการและการดูแลอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันแต่เนื่องจากในประเทศสวีเดนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีศักยภาพการบริหารจัดการและการดำเนินการที่แตกต่างกันได้ตามศักยภาพอันอาจส่งผลให้ผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่ได้รับสวัสดิการและการบริการที่อาจมีความแตกต่างกันได้บ้าง<sup>18</sup>

<sup>18</sup> อังแล้ว ในเชิงอรรถที่ 6

### 3.5 ประเทศญี่ปุ่น

#### 3.5.1 แนวคิดและความเป็นมาในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในญี่ปุ่น

แนวคิดในการจัดสวัสดิการทางสังคมซึ่งรวมถึงการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งประเทศญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศผู้แพ้สงคราม โดยสำนักงานใหญ่แห่งกองกำลังพันธมิตร (The General Headquarters of the Allied Powers (GHQ)) ได้เข้ามาดำเนินการเปลี่ยนแปลงและวางระบบต่างๆภายในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งรวมถึงระบบจัดสวัสดิการให้กับประชาชนภายในประเทศ

ในระยะเริ่มแรกรัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการนำมาตรการด้านประกันสังคมและสวัสดิการสังคมมาบังคับใช้ โดยสวัสดิการทางสังคมของประเทศญี่ปุ่นในยุคนั้นจะหมายถึงสวัสดิการในระดับที่ต่ำที่สุดของการประกันสังคมทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่หลักประกันด้านคุณภาพชีวิตประจำวันการช่วยเหลือประชาชนในด้านต่าง ๆ เป็นต้น ในหลายปีต่อมาจึงได้มีการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยได้มีการรวมการจัดบริการสังคมส่วนบุคคลและการดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์เข้ามารวมอยู่ในระบบสวัสดิการสังคมด้วย

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสถานะของสังคมญี่ปุ่นที่ผ่านเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วประกอบกับอัตราการเกิดของประชากรที่ลดต่ำลงทำให้ปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสำหรับโครงสร้างประชากรของประเทศญี่ปุ่นและส่งผลกระทบต่อภาระของรัฐในการจัดการดูแลเรื่องนี้ซึ่งได้แก่ปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ปัญหาการจัดบริการด้านการดูแลสุขภาพพยาบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องจากการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว เช่น ภาระของรัฐในการจ่ายเงินบำนาญที่เพิ่มสูงขึ้นและการใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นยังมีปัญหาที่ตามมาจากการเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุอีกประการหนึ่งคือในสังคมผู้สูงอายุจะเผชิญกับปัญหาการมีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุมากขึ้นในขณะที่ประชากรในวัยทำงานลดลงซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ตามมา เช่น ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในวัยทำงานมีประชากรที่ไม่มีรายได้อันเพิ่มขึ้นในสังคม ซึ่งทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้ามาช่วยเหลือในด้านสวัสดิการต่างๆสำหรับบุคคลเหล่านั้น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ซึ่งรัฐจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อดูแลประชากรผู้สูงอายุแต่ในทางกลับกัน กลับไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้อาจทำให้รัฐขาดรายได้จำนวนหนึ่งที่จะนำมาบริหารประเทศในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตามสถานการณ์นี้ไม่ได้เกิดขึ้นกับเฉพาะแต่ประเทศญี่ปุ่นเพียงเท่านั้น แต่ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับอีกหลาย ๆ ประเทศทั่ว

โลก เนื่องจากปัจจุบันประชากรโลกมีแนวโน้มที่จะมีอายุยืนยาวมากขึ้น ซึ่งมาจากวิวัฒนาการทางการแพทย์ที่ก้าวหน้า ทำให้ประชากรมีสุขภาพดีขึ้นมีอายุยืนยาวขึ้นและมีอัตราการตายลดลง ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาสังคมผู้สูงอายุตามมา

โดยสรุป การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมโดยมีประชากรที่อยู่ในวัยพึ่งพิงมากขึ้น ทำให้รัฐจำเป็นต้องให้การอุดหนุนงบประมาณในการจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ มากขึ้นไปด้วยเช่นกันและโดยที่ประชากรผู้สูงอายุในสังคมมากขึ้นซึ่งรวมถึงผู้สูงอายุที่เป็นผู้ป่วยไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ (bedridden) เป็นโรคสมองเสื่อม (dementia) หรืออยู่ในสภาวะที่ดำเนินชีวิตลำบาก ผู้สูงอายุเหล่านี้ซึ่งต้องการความช่วยเหลือในการดำเนินชีวิตประจำวันมีจำนวนมากขึ้นจึงทำให้รัฐต้องแก้ไขปรับปรุงระบบบำนาญ (pension) ระบบเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล (medical care) ระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (long-term care) เพื่อให้ระบบดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### 3.5.2 มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

ในระยะเริ่มต้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สำนักงานใหญ่แห่งองค์การกำลังพันธมิตร (GHQ) เป็นผู้กำหนดมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ สำหรับการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศญี่ปุ่น โดยมีการดำเนินการภายใต้หลักการพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ<sup>19</sup> คือ

- (1) หลักความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของคนในสังคม
- (2) หลักภารกิจและความรับผิดชอบของรัฐในการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมให้กับ

ประชาชน

- (3) หลักการแบ่งแยกผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชน

ซึ่งต่อมาได้มีการพัฒนานโยบายและมาตรการ ตลอดจนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดแผนงานและนโยบายที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุ คือ

- (1) แผนงานและนโยบายเฉพาะด้านสวัสดิการและการดูแลสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ (The Gold Plan) ซึ่งเป็นแผนการดำเนินการช่วงระยะเวลา 10 ปี โดยเริ่มบังคับใช้และดำเนินการตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1990

- (2) แผนงานและนโยบายสาธารณะระยะยาวด้านหลังประกันการดูแลผู้สูงอายุ (The Public Long-Term Care Insurance Plan)

<sup>19</sup>สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ ประเทศญี่ปุ่น, “Marketing Report From Tokyo January 2019(Online),” จาก :[https://www.ditp.go.th/contents\\_attach/502424/502424.pdf](https://www.ditp.go.th/contents_attach/502424/502424.pdf)



นอกจากแผนงานข้างต้นยังมีกฎหมายและนโยบายรวมถึงมาตรการในรูปแบบต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

### กฎหมายสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ (The Welfare Law for the Elderly)

พระราชบัญญัติว่าด้วยสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ คริสต์ศักราช 1963 กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณจากภาษีที่รัฐบาลกลางและองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้ ให้แก่บริการจัดการบริหารบ้านพักคนชรา และการดูแลผู้สูงอายุระยะสั้น รวมถึงบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง

เดิมที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นใช้เพื่อบังคับกับเฉพาะผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและไม่มีผู้ดูแล โดยหลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้สอดคล้องกับแนวความคิดที่ว่า “สมาชิกในครอบครัวควรให้ความดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว” อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นในการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัจจุบันผู้สูงอายุทุกคนที่ต้องการการดูแลระยะยาวมีสิทธิได้รับการบริการขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

อนึ่ง ค่าธรรมเนียมในการใช้บริการสวัสดิการดังกล่าว ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ของผู้เข้ารับบริการ โดยมีอัตราที่เริ่มจากศูนย์จนถึงการจ่ายเกือบเต็มราคา

นอกจากนี้ องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิได้รับบริการสวัสดิการ และกำหนดรายละเอียดของผลประโยชน์ที่ได้รับ โดยคำนึงถึงทั้งเรื่องรายได้ของตัวผู้สูงอายุเองและรายได้ของครอบครัวหรือญาติพี่น้องที่ให้การดูแลผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย หรือไม่มีญาติพี่น้องก่อน ในขณะที่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ในระดับปานกลางจะได้รับการบริการเป็นลำดับถัดมา

จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ พบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นบางประการ ดังนี้

(1) ปัญหาด้านงบประมาณที่ใช้ในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุมีไม่เพียงพอเนื่องจากการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวได้มาจากการจัดเก็บภาษี ซึ่งยังจัดเก็บได้ไม่เพียงพอกับงบประมาณที่จำเป็นจะต้องใช้จ่ายสำหรับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ

(2) แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีกำหนดให้มีระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ แต่เนื่องจากโดยทั่วไปพลเมืองชาวญี่ปุ่นทุกคนจะมีการทำประกันสุขภาพไว้ด้วย ดังนั้น จึงสามารถเลือกที่จะเข้ารับบริการหรือเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลได้อยู่แล้วโดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องของรายได้ ซึ่งทำให้คนญี่ปุ่นโดยส่วนใหญ่เลือกที่จะเข้ารับการรักษาและบริการฟื้นฟูระยะยาวในโรงพยาบาลตามระบบประกันสุขภาพมากกว่าจะเลือกใช้ระบบสวัสดิการที่มีขั้นตอนยุ่งยากและมีการตรวจสอบรายได้และรายละเอียดเกี่ยวกับสถานภาพของครอบครัว

### ระบบบริการด้านสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ (The Health Service System for the Elderly)

ระบบบริการสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นได้ถูกกำหนดขึ้นเมื่อ คริสต์ศักราช 1982 เพื่อตอบสนองความจำเป็นในด้านการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้สูงอายุ โดยมีการเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์บางประการเช่น การพักรักษาตัวในโรงพยาบาล การฟื้นฟูระยะยาว การให้บริการตรวจเยี่ยมที่บ้านโดยพยาบาล การให้บริการฟื้นฟูอาการเจ็บป่วยที่บ้านซึ่งมีแนวคิดว่าการดูแลระยะยาวถือเป็นส่วนหนึ่งของบริการทางการแพทย์ด้วยเช่นกัน

ระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวของประเทศญี่ปุ่นที่มีการให้บริการในปัจจุบัน จะมีลักษณะที่คาบเกี่ยวอยู่ใน 2 ระบบที่แตกต่างกันคือระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ และระบบบริการสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ

#### แผนงานตามนโยบายเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ (The Gold Plan)

ในคริสต์ศักราช 1989 รัฐบาลญี่ปุ่นได้พัฒนาและบังคับใช้แผนงานตามนโยบายเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุเนื่องจากการดูแลผู้สูงอายุภายในครอบครัวเป็นไปอย่างยากลำบากมากขึ้นแผนดังกล่าวมีการกำหนดเป้าหมายระยะยาว 10 ปีในการวางโครงสร้างและจัดการเรื่องบุคลากรในการดำเนินการเรื่องการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ โดยในการดำเนินแผนการดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะได้ดำเนินการสำรวจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่และกำหนดแผนการดำเนินการสำหรับการพัฒนาการบริการการดูแลระยะยาวบนพื้นฐานของผลสำรวจที่ได้ดำเนินการไว้โดยมีหน่วยงานในระดับจังหวัดให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติตามแผนให้บรรลุวัตถุประสงค์

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามแผนการดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากผู้ให้บริการที่ถูกกำหนดขึ้นตามแผนนี้มีไม่เพียงพอต่อความต้องการในการรับบริการของผู้สูงอายุ ดังนั้น ในคริสต์ศักราช 1994 จึงมีการทบทวนแผนเดิมและกำหนดแผนฉบับใหม่ขึ้น (The New Gold Plan) โดยเพิ่มจำนวนผู้ให้บริการและกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการตามแผนให้สำเร็จภายในคริสต์ศักราช 1999

#### ระบบประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (Public Long-term Care Insurance System)

แม้ว่าจะมีความพยายามในการพัฒนาการดำเนินการเกี่ยวกับระบบบริการขั้นพื้นฐานตามแผนงานตามนโยบายเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ (The Gold Plan) แต่ก็ยังคงมีปัญหาสำคัญอีกประการที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขด้วยเช่นกัน คือ การแบกรับภาระในการดูแลผู้สูงอายุของครอบครัวจึงทำให้จำเป็นต้องมีการกระจายภาระความรับผิดชอบดังกล่าวไปยังสังคมส่วนรวม อันหมายถึงระบบประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว

### พระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (The Long-term Care Insurance Act 2000)

ในคริสต์ศักราช 1997 ได้มีการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวขึ้น (The Long-term Care Insurance Act) เพื่อให้ครอบคลุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ

ต่อมาในคริสต์ศักราช 1999 ได้มีการกำหนดมาตรการพิเศษต่างๆ สำหรับการดำเนินการเพื่อให้ระบบประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย เช่น มาตรการพิเศษสำหรับการจ่ายเบี้ยกันของผู้สูงอายุ

จนได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวขึ้นในคริสต์ศักราช 2000 โดยมีการปรับปรุงบริการและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ระบบประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

#### 3.5.3 รูปแบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น มีการดำเนินการในหลายลักษณะรูปแบบโดยจำแนกได้ดังนี้ คือ

(1) ระบบบำนาญสาธารณะ

(2) ระบบการดูแลรักษาพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุในช่วงบั้นปลายของชีวิต (Medical Care System for Elderly in the Latter Stage of Life)

(3) ระบบหลักประกันเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (Long-term Care Insurance)

เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดของระบบสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น เราควรทำความเข้าใจถึงองค์กรและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการเสียก่อนในเบื้องต้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### องค์กรที่มีอำนาจในการบริหารและดำเนินการให้บริการด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ

(1) กระทรวงสาธารณสุข สุข แรงงานและสวัสดิการสังคม (The Ministry of Health, Labour and Welfare) มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและโครงสร้างการบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมของประเทศ โดยกระทรวง ฯ ได้มีการกำหนดมาตรฐานแห่งชาติและสนับสนุนโครงการที่มีความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อรองรับสวัสดิการสังคม

(2) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Office) รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายพื้นฐานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับสังคมผู้สูงอายุ

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ได้แก่ จังหวัด และเทศบาล ให้การสนับสนุนในการจัดระบบสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลมีหน้าที่ให้บริการ

สาธารณะที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นเสมือนรัฐของท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดประชาชนในเขตพื้นที่มากที่สุด

(4) หน่วยงานบริหารที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานสวัสดิการสังคม ศูนย์แนะแนวเด็ก และศูนย์บริการสุขภาพสาธารณะ

(5) ผู้ให้บริการที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เช่น โรงพยาบาล คลินิก ศูนย์ดูแลรายวัน และสถานที่สำหรับการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว เป็นต้น ซึ่งมีทั้งกรณีที่คุณดำเนินการเป็นภาคเอกชนและเป็นของรัฐ แต่ผู้ดำเนินการทั้งสองประเภทดังกล่าว ก็อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคม

#### 3.5.4 ระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่น

ระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นได้สร้างขึ้นพื้นฐานของมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ ประชาชนทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมกับรัฐในการป้องกันการถูกทำลายความมั่นคงในการดำรงชีวิตที่เกิดจากความชรา ความพิการ และการเสียชีวิต

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น คริสต์ศักราช 1946 ได้กำหนดรองรับเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในหมวดที่ 3 โดยในมาตรา 25 ได้กำหนดหลักเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐ

“มาตรา 25 “ประชาชนในประเทศทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลและสนับสนุนด้านสุขภาพ และการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานจากรัฐ โดยรัฐจะต้องส่งเสริม และจัดให้มีระบบสวัสดิการสังคม ประกันสังคม และสาธารณสุข ให้ครอบคลุมในทุกด้านต่อการดำรงชีพ”

วิวัฒนาการของกฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับบำนาญของประเทศญี่ปุ่น

- คริสต์ศักราช 1942 มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยระบบบำนาญสำหรับลูกจ้าง (The Workers Pension Law)

- คริสต์ศักราช 1961 มีการก่อตั้งระบบบำนาญสากล (Universal Pension) ซึ่งครอบคลุมถึงประชาชนทุกคน โดยไม่คำนึงถึงอาชีพ รายได้ เป็นต้น โดยมีการนำระบบดังกล่าวมาใช้ตั้งแต่เริ่มใช้แผนบำนาญแห่งชาติในคริสต์ศักราช 1961 ซึ่งทำให้ประชาชนชาวญี่ปุ่นทุกคนสามารถได้รับเงินบำนาญ (โดยไม่จำเป็นต้องเป็นลูกจ้าง พนักงานบริษัท หรือข้าราชการ) โดยในยุคนั้นได้มีการแบ่งประเภทของบำนาญออกเป็น 3 ประเภท คือ

- National Pension (Kokuminnenkin) สำหรับผู้ที่ประกอบกิจการส่วนตัว (Self-employment)

- Employees Pension (Kosei nenkin) สำหรับลูกจ้างที่มีรายได้ประจำ (เงินเดือน)

- Mutual aid Pension (Kyosainenkin) สำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- ช่วงทศวรรษที่ 1960 ถึงต้นทศวรรษที่ 1970 มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากบำนาญ และมีการแก้ไขแผนและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญหลายครั้ง เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุ”

- คริสต์ศักราช 2000 มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยบำนาญแห่งชาติ (The National Pension Act) ครั้ง

- คริสต์ศักราช 2004 มีการปฏิรูประบบบำนาญ ซึ่งเป็นเหตุมาจากวิกฤตการณ์ทางการเงิน จึงทำให้ไม่สามารถมั่นใจได้ว่าเงินในกองทุนบำนาญแห่งชาติและกองทุนบำนาญลูกจ้าง จะเพียงพอสำหรับการจ่ายบำนาญในอนาคต จึงได้มีปฏิรูปหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญในหลายกรณี ได้แก่ การควบคุมการจ่ายเงิน รวมถึงการตัดลดผลประโยชน์ในบางประการในระยะยาว การเพิ่มเบี้ยประกัน และการแก้ไขอายุผู้ที่จะได้รับบำนาญ โดยปรับจากอายุ 60 ปี ไปเป็น 65 ปี (สำหรับระบบประกันบำนาญลูกจ้าง)

#### ระบบบำนาญญี่ปุ่นในปัจจุบัน

ปัจจุบันระบบบำนาญในประเทศญี่ปุ่นแบ่งเป็น 3 ระดับ ซึ่งทั้ง 3 ระดับ จะประกอบได้ด้วยระบบบำนาญซึ่งดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยความแตกต่างคือ ระบบบำนาญซึ่งดำเนินการโดยภาครัฐจะมีรัฐบาลเป็นผู้ให้ประกัน<sup>20</sup>

ระบบบำนาญระดับที่ 1 : (Basic Pension – Kiso nenkin) เป็นบำนาญขั้นพื้นฐานที่มีการกำหนดอัตราแน่นอน และครอบคลุมถึงประชาชนทุกคน กลุ่มเป้าหมายหลัก คือ บุคคลที่ไม่มีรายได้ และมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นการให้หลักประกันสำหรับผู้สูงอายุว่าจะได้รับบำนาญขั้นพื้นฐาน ระบบบำนาญระดับที่ 1 นี้ สามารถแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

(1) บำนาญแห่งชาติ (National Pension – Kokuminnenkin) เป็นบำนาญขั้นพื้นฐาน (Basic Pension) สำหรับผู้ที่พำนักอาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่นทุกคนที่ 20 ปี ถึง 60 ปี ผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ ชาวนาและเกษตรกร และผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ บำนาญประเภทนี้บริหารงานโดย Japan Pension Service ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐบาล

(2) บำนาญความช่วยเหลือร่วม (Mutual Aid Pension) เป็นบำนาญขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการ โดยกำหนดอัตราตามเงินเดือน

ระบบบำนาญระดับที่ 2 : (Employees' Pension Insurance – KoseNenkin Hoken) ระบบประกันบำนาญลูกจ้าง เป็นบำนาญที่ครอบคลุมถึงลูกจ้างทั้งระบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการประกันรายได้สำหรับชีวิตหลังเกษียณ ระบบบำนาญประเภทนี้ใช้กับสถานที่ทำงานที่มีลูกจ้างตั้งแต่

<sup>20</sup>Japan Pension Service, “National Pension System(Online),” สืบค้นวันที่ 7 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.nenkin.go.jp/international/english/nationalpension/nationalpension.html>

5 คนขึ้นไป และนายจ้างถูกร้องขอให้เข้าร่วมในระบบนี้ ลักษณะของระบบบำนาญชนิดนี้กำหนดเงินสมทบและโครงสร้างของสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับให้สัมพันธ์กับรายได้ของประกันตนหนึ่ง นายจ้างและลูกจ้างจะรับผิดชอบร่วมกันในการจ่ายเงินสมทบ ร้อยละ 7.5 ของเงินเดือนของลูกจ้าง (ซึ่งรวมถึงเงินสมทบสำหรับบำนาญแห่งชาติด้วย) นอกจากสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจะขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้ประกันตนด้วย

ระบบบำนาญระดับที่ 3 : กองทุนบำนาญลูกจ้าง (The Employees' Pension Funds) เป็นระบบที่บริษัทเอกชนในฐานะนายจ้างบริหาร และดำเนินการจ่ายบำนาญแก่ลูกจ้างหรือกรณีของผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งได้สะสมเงินสมทบในกองทุนบำนาญแห่งชาติ ในกรณีนี้รัฐบาลจะเป็นผู้ให้ประกัน

แม้ว่ากองทุนบำนาญลูกจ้างเป็นกองทุนที่บริหารโดยนายจ้าง แต่ลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันบำนาญลูกจ้างด้วย และถือเป็นระบบกึ่งสาธารณะ นอกจากนี้ ยังรวมถึงกรณีบำนาญส่วนบุคคลที่บริหารจัดการโดยองค์กร เช่น บริษัทประกันของเอกชนหรือธนาคาร

### 3.5.5 ระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (Long-term Care Insurance) ประเทศญี่ปุ่น

ในเดือนเมษายน คริสต์ศักราช 2000 ประเทศญี่ปุ่นได้นำระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวมาใช้อย่างเป็นทางการ ซึ่งที่ผ่านมาถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันสุขภาพ และมาตรการด้านสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและการตื่นตัวของสังคมต่อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องการดูแลผู้สูงอายุซึ่งเกิดจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป ดังนั้น ระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวจึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบต่อผู้สูงอายุจากครอบครัวไปสู่ประชาชนทุกคนในสังคม ซึ่งเท่ากับการรับรองด้วยว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการดูแลและการสนับสนุนจากสังคม<sup>21</sup>

ระบบบริการดูแลผู้สูงอายุดังกล่าวได้มีการกำหนดให้ผู้ให้บริการเป็นศูนย์กลางเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและสร้างความเท่าเทียมกัน โดยผู้ให้บริการสามารถเลือกบริการที่ต้องการใช้ได้ มีการให้บริการด้านสวัสดิการและการดูแลสุขภาพ รวมถึงการรักษาอย่างครอบคลุมและสอดคล้องตาม que ผู้รับบริการต้องการ นอกจากนี้ยังสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนด้วย

### โครงสร้างของระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (Long-term Care Insurance)

(1) ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการหรือผู้รับประกัน (Insurers) ได้แก่ เทศบาล หรือเขตสำหรับกรณีของเมืองหลวง โดยได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือจากรัฐบาลและจังหวัด รวมถึงผู้รับประกันในระบบอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ คือ ผู้รับประกันสุขภาพ และผู้รับประกันบำนาญ

<sup>21</sup>Ministry of Health, Labour and Welfare, "The Long-term care Insurance System(Online)," สืบค้นวันที่ 8 พฤษภาคม 2563 จาก <https://www.mhlw.go.jp/english/topics/elderly/care/2.html>

(2) ผู้ได้รับการประกัน (Insured) แบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้แก่

(2.1) ผู้ได้รับการประกันประเภทที่ 1 คือบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป

(2.2) ผู้ได้รับการประกันประเภทที่ 2 คือ บุคคลที่มีอายุระหว่าง 40 ปี ถึง 64 ปี ที่อยู่

ในระบบการประกันดูแลสุขภาพ (Health care insurance)

(3) ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ตามระบบนี้สามารถแบ่งตามประเภทของผู้ได้รับการประกันดังต่อไปนี้

(3.1) สำหรับผู้ได้รับการประกันประเภทที่ 1 จะต้องเป็นบุคคลที่มีความต้องการดูแล เนื่องจากเป็นผู้ป่วยที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ เป็นผู้ป่วยโรคสมองเสื่อม หรือเป็นผู้ป่วยอื่นที่อ่อนแอและต้องการความช่วยเหลือ

(3.2) สำหรับผู้ได้รับการประกันประเภทที่ 2 จะต้องเป็นบุคคลที่อาจจะหรือกำลังจะเป็นผู้ป่วยในลักษณะที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ มีอาการสมองเสื่อม หรือบุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือเนื่องจากอยู่ในวัยที่อาจจะมีปัญหาในลักษณะข้างต้น

(4) เงินสมทบ (Premium)

(4.1) ผู้ได้รับประกันประเภทที่ 1 จะมีเทศบาลเป็นผู้เก็บเงินสมทบ โดยเทศบาลแต่ละแห่งสามารถกำหนดอัตราได้เองซึ่งอาจไม่เท่ากันได้ในแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราเงินสมทบจะพิจารณาจากรายได้ของผู้ได้รับการประกันแต่ละคน ทั้งนี้ อาจมีการลดอัตราเงินสมทบสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อยได้ด้วย

(4.2) ผู้ได้รับการประกันประเภทที่ 2 จะจ่ายเงินสมทบเข้าระบบประกันสุขภาพลูกจ้างซึ่งอัตราเงินสมทบจะถูกกำหนดตามฐานเงินเดือน บวกกับเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายและเงินอุดหนุนจากกองทุนของระบบ

การจัดสรรงบประมาณของบริการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุระยะยาว มาจากเบี้ยประกันของผู้ประกันตนเป็นจำนวนร้อยละ 50 (ซึ่งแบ่งจากผู้ประกันตนประเภทที่ 1 ร้อยละ 19 และจากผู้ประกันตนประเภทที่ 2 ร้อยละ 31) จำนวนร้อยละ 50 จากการอุดหนุนของรัฐ (ซึ่งแบ่งเป็นจากรัฐบาลกลางร้อยละ 25 จากจังหวัดร้อยละ 12.5 และจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 12.5) และจากผู้ให้บริการซึ่งจ่ายสมทบสำหรับค่าใช้จ่ายในส่วนที่เหลือ

3.5.6 สรุปภาพรวมการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายและการดำเนินการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น

3.5.6.1 ระบบบำนาญ

ระบบบำนาญสาธารณะในประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันเริ่มประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงิน อันสืบเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุ อัตราการเติบโตของระบบเศรษฐกิจใน

ประเทศที่อยู่ในระดับต่ำ และผลกำไรจากการลงทุนซึ่งใช้เงินลงทุนที่ได้จากการจัดเก็บเงินสมทบของระบบบำนาญสาธารณะ ซึ่งอยู่ในอัตราใกล้เคียงศูนย์ เหตุดังกล่าวทำให้เกิดประเด็นคำถามว่าระบบบำนาญแห่งชาติและระบบประกันบำนาญลูกจ้างจะมีงบประมาณและเงินทุนเพียงพอสำหรับรองรับภาระในการให้สิทธิประโยชน์ต่อผู้ประกันตนในอนาคตได้หรือไม่

โดยที่ผ่านมามีความพยายามในการปฏิรูประบบเพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น โดยการควบคุมเรื่องการใช้จ่ายเงินของรัฐ ซึ่งรวมถึงการตัดทอนสิทธิประโยชน์บางประการที่ผู้ประกันตนจะได้รับในอนาคต การเพิ่มอัตราเงินสมทบ และแก้ไขหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุของผู้ที่จะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากระบบประกันบำนาญลูกจ้าง เป็นอายุ 65 ปี จากเดิมที่กำหนดให้บุคคลที่มาอายุ 60 ปี สามารถรับเงินบำนาญได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดภาระสำหรับคนรุ่นต่อไปที่ต้องแบกรับในการจ่ายภาษีไม่ให้มีมากเกินไป

จากการปฏิรูประบบบำนาญในคริสต์ศักราช 2004 ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบดังกล่าว 3 ประการ ได้แก่

(1) มาตรการในการลดอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนเงินบำนาญทั้งหมดให้สอดคล้องกับการลดลงของจำนวนประชากรไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากอิทธิพลของภาวะเงินฝืดในระบบเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น

(2) ประสบกับอุปสรรคและความยากลำบากในการจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายของระบบบำนาญพื้นฐาน

(3) การจัดเก็บเงินสมทบสำหรับระบบบำนาญแห่งชาติทำได้ในระดับต่ำอันเกิดจากการที่บางบริษัทซึ่งถูกเรียกร้องให้ขึ้นทะเบียนในระบบบำนาญลูกจ้างได้เริ่มที่จะหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในการจ่ายเงินสมทบ

นอกจากปัญหาข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาอีกประการที่เกี่ยวกับระบบบำนาญแห่งชาติ คือการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญและการหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินสมทบของคนรุ่นใหม่ ในผลจากการสำรวจในคริสต์ศักราช 2009 ปรากฏว่ามีประชาชนกว่า 330,000 คนที่ไม่ได้ลงทะเบียนในระบบบำนาญแห่งชาติ<sup>22</sup> (ระบบบำนาญพื้นฐาน) นอกจากนี้ในปีเดียวกันอัตราส่วนของเงินสมทบรายเดือนตามที่มีการจ่ายจริง มีการจัดได้เพียงร้อยละ 60 ของจำนวนที่คาดการณ์ว่าจะเก็บได้เท่านั้น ดังนั้นเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนในการให้ความร่วมมือในการจ่ายเงินสมทบดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีการกำหนดมาตรการเพิ่มเติม เช่น การยกเว้นการจ่ายเงินสมทบสำหรับผู้ที่มี

<sup>22</sup>Organisation for Economic Co-operation and Development, "Pension Country Profile: Japan(Online)," จาก <https://www.oecd.org/finance/private-pensions/42566272.pdf>



รายได้น้อย และใน คริสต์ศักราช 2006 ได้มีการกำหนดสถานะของผู้ที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบไว้ 4 ระดับ เพิ่มมาจากเดิมที่มีเพียง 2 ระดับเท่านั้น

สำหรับปัญหาเรื่องความต่อเนื่องในการจ่ายเงินสมทบก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดกับระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากในปัจจุบันวัฒนธรรมการทำงานกับนายจ้างคนเดียวตลอดชีวิตการทำงานนั้นลดลงอย่างมาก หลายคนได้หยุดงานส่งผลให้สถานะของบำนาญก็หยุดลงตามไปด้วย ซึ่งสามารถสังเกตได้จากการทำงานของผู้หญิงญี่ปุ่นที่จะลาออกจางานเมื่อตอนแต่งงาน และกลับไปทำงานใหม่เมื่อบุตรที่ต้องเลี้ยงดูโตจนถึงวัยเข้าเรียน ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความต่อเนื่องในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนระบบบำนาญ

### 3.5.6.2 ระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (Long-term care insurance)

ภายหลังจากการได้ปรับปรุงระบบการดูแลผู้สูงอายุโดยใช้ “ระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว” ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน เช่น รูปแบบของการให้บริการ หน่วยงานที่ดูแลและให้บริการ การเข้าถึงบริการของประชาชน กลุ่มเป้าหมายของการให้บริการ เป็นต้น กล่าวคือจากเดิม “ระบบที่กำหนดเป็นมาตรการ” เป็นกรณีที่หน่วยงานการปกครองกำหนดมาตรการด้านสวัสดิการในการดูแลผู้สูงอายุ โดยหน่วยงานทางปกครองจะเป็นผู้เลือกบุคคลที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการบริการหรือการดูแล ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องของ “การจัดการทางปกครอง (Administrative disposition)” แต่ในระบบปัจจุบัน ผู้ใช้บริการจะทำสัญญากับผู้ให้บริการเพื่อใช้บริการ ซึ่งถือเป็นการเคารพการตัดสินใจและมีอิสระในการเลือกใช้บริการของผู้ใช้บริการ มีความเปลี่ยนแปลงเรื่องการให้ความเท่าเทียมกันแก่ประชาชนในการเข้ารับบริการและการดูแล จากเดิมที่ลักษณะของการให้สวัสดิการเฉพาะสำหรับผู้ที่มีความเป็นเท่านั้น

สถานการณ์ในการให้บริการและการดูแลผู้สูงอายุในปัจจุบัน อาจพิจารณาได้จากจำนวนของผู้รับบริการในปัจจุบันเปรียบเทียบกับช่วงเวลาที่มีการเริ่มใช้ระบบดังกล่าว โดยใช้ข้อมูลสถิติของผู้ใช้บริการระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว ปี ค.ศ. 2010 เป็นเกณฑ์<sup>23</sup>

- จำนวนของผู้ที่ได้รับการประกันประเภทที่ 1 (ผู้มีอายุ 65 ปีเป็นต้นไป) ใน คริสต์ศักราช 2010 มีจำนวนทั้งหมด 29,850,000 คน โดยมีจำนวนผู้ได้รับการประกันเพิ่มขึ้นถึง 7,300,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 34 เมื่อเปรียบเทียบกับคริสต์ศักราช 2000 ซึ่งเริ่มใช้ระบบดังกล่าว

- จำนวนของผู้ที่ได้รับการรับรองว่าเป็นผู้ที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการดูแลใน คริสต์ศักราช 2010 มีจำนวนทั้งหมด 4,870,000 คนเพิ่มขึ้นมาจากคริสต์ศักราช 2000 ที่มีจำนวน 2,180,000 คน ถึงร้อยละ 123 ซึ่งเกิดจากการที่จำนวนผู้สูงอายุในสังคมเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้จำนวน

<sup>23</sup>Ministry of Health, Labour and Welfare, Annual report on the status of the long-term care insurance 2009-2010(Online), จาก :<http://mhlw.go.jp/english/wp/wphw3/dl/10-08.pdf>

ของผู้ที่ได้รับการรับรองว่าเป็นผู้ที่มีความจำเป็นที่ต้องได้รับการดูแลมีจำนวนมากขึ้นตาม ทั้งนี้ เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของผู้ที่สามารถได้รับการให้มากขึ้นด้วย

- มีการปรับอัตราการจ่ายเงินสมทบของผู้ที่ได้รับการประกันประเภทที่ 1 ใน 4 ช่วงเวลา คือ

ช่วงเวลาที่ 1 (ระหว่าง คริสต์ศักราช 2000 ถึง คริสต์ศักราช 2002) ใช้อัตราการจ่ายเงินสมทบ 2,911 เยนต่อเดือน

ช่วงเวลาที่ 2 (ระหว่าง คริสต์ศักราช 2003 ถึง คริสต์ศักราช 2005) ใช้อัตราการจ่ายเงินสมทบ 3,293 เยนต่อเดือน

ช่วงเวลาที่ 3 (ระหว่าง คริสต์ศักราช 2006 ถึง คริสต์ศักราช 2008) ใช้อัตราการจ่ายเงินสมทบ 4,090 เยนต่อเดือน

ช่วงเวลาที่ 4 (ระหว่าง คริสต์ศักราช 2009 ถึง คริสต์ศักราช 2011) ใช้อัตราการจ่ายเงินสมทบ 4,160 เยนต่อเดือน

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบอัตราการจ่ายเงินสมทบของช่วงเวลาที่ 4 และช่วงเวลาที่ 1 แล้ว อัตราการจ่ายเงินสมทบสำหรับการดูแลผู้สูงอายุต่อคนนั้นเพิ่มขึ้น 1,249 เยนหรือคิดเป็นร้อยละ 43

- ปัญหาที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบ เพื่อให้การจัดเก็บเงินเป็นไป โดยยุติธรรม สอดคล้องกับรายได้และภาระของประชาชนแต่ละคน จึงได้มีการกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบ โดยแบ่งออกเป็นอัตราตามระดับรายได้ของผู้ได้รับการประกัน ซึ่งในปัจจุบันภายหลังที่มีการปฏิรูปแล้วได้มีการกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบออกเป็น 6 ระดับ

### 3.6 การจัดสวัสดิการเบี่ยงชีผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546<sup>24</sup>มีเจตนารมณ์ในการที่จะทำให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุให้มีสิทธิ ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อให้ได้กฎหมายที่ครอบคลุมทุกด้าน สำหรับผู้สูงอายุ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน ต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546

<sup>24</sup>ราชกิจจานุเบกษา, “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546. เล่ม 120 ตอนที่ 130ก 22 ธันวาคม 2546,” สืบค้นวันที่ 11 มกราคม 2561, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/047/1.PDF>

โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถอยู่ในสังคมอย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติระบุถึงผู้สูงอายุไว้ ดังนี้<sup>25</sup>

“ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย

มาตรา 4 ให้มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “กผส.” ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง

(3) ประธานสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี เป็นรองประธานกรรมการ คนที่สอง

(4) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ เลขาธิการสภาการศึกษา เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานในด้านการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ จำนวนไม่เกินห้าคน

(6) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกินห้าคน ให้ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และผู้อำนวยการสถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ กรรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

<sup>25</sup>มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนผู้สูงอายุ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

“คณะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ” หมายความว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่รับมอบหมายให้

รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนอยู่สูงอายุดำเนินมาตรา 11

มาตรา 9 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน สถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันครอบครัวได้มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้สูงอายุ

(2) กำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักตาม (1) ตลอดจนประสานงาน ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักดังกล่าว

(3) พิจารณาให้การสนับสนุนและช่วยเหลือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐและ ภาคเอกชนเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการพัฒนาผู้สูงอายุ

(4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการ กองทุน โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังตามมาตรา 20 (1)

(5) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการคุ้มครองการส่งเสริม การสนับสนุน และการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุตามมาตรา 20 (2)

(6) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุน ตามมาตรา 20 (3)

(7) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน โดย ความเห็นชอบของกระทรวงการคลังตามมาตรา 21

(8) กำหนดระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 10 ให้สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและรับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสถานภาพ บทบาทและกิจกรรมของผู้สูงอายุเสนอต่อคณะกรรมการ

(2) รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับงานคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

(3) เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์งานหรือกิจกรรมเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

(4) สร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุในชุมชน

(5) ร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรอื่นในการจัดให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 11 ผู้สูงอายุมิสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) การบริการทางการแพทย์ และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็ว แก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

(2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

(3) การประกอบอาชีพหรือฝีกอาชีพที่เหมาะสม

(4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน

(5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น

(6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

(7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

(8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง

(9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไข ปัญหาครอบครัว

(10) การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

(11) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(11/1) การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยตามมาตรา 15/3

(12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

(13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานในความรับผิดชอบ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ประกอบด้วยเป็นสำคัญ

การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน ตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานตามวรรคสองดำเนินการ โดยไม่คิดมูลค่าหรือโดยให้ส่วนลดเป็นกรณีพิเศษก็ได้แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบประกาศกำหนด

มาตรา 15/3 ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินบำรุงกองทุนตามมาตรา 14 (2/1) และเงินที่มีผู้บริจาคเข้ากองทุนตามมาตรา 14 (3) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย สำหรับจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย

คุณสมบัติของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและการจัดสรรเงินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นในการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุทั้งในด้านสิทธิและการให้บริการสวัสดิการสังคม ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 3.6.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 54 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

### 3.6.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>26</sup>

มาตรา 53 “บุคคล ซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

รัฐธรรมนูญ ได้ให้ความสำคัญแก่ผู้สูงอายุ โดยได้บัญญัติ ถึงสิทธิของผู้สูงอายุ ให้ได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเหมาะสม

### 3.6.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>27</sup>

มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลัก ธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมาย

<sup>26</sup>ราชกิจจานุเบกษา, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, เล่ม 124 ตอนที่ 47ก 24 สิงหาคม 2550,” สืบค้นวันที่ 12 มกราคม 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/images/f/f1/16cons2540.pdf>

<sup>27</sup>ราชกิจจานุเบกษา, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, เล่ม 134 ตอนที่ 40ก 6 เมษายน 2560,” สืบค้นวันที่ 12 มกราคม 2561, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>

บัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วยยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 71 รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการส่งเสริมสุขภาพเพื่อให้ ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาให้ไปสู่ความเป็นเลิศ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้นรัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกระทำการดังกล่าว ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม

มาตรา 162 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มา ของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่ ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้ เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการ ไปพลางก่อน เพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้

มาตรา 164 ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญแก่ผู้สูงอายุ โดยได้บัญญัติ ถึงสิทธิของผู้สูงอายุ ให้ได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเหมาะสมและได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติรัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ

### 3.6.4 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พุทธศักราช 2560<sup>28</sup>

มาตรา 5 ให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน อันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบปี การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคสองและวรรคสาม

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ การกำกับดูแลตามวรรคสี่ ให้หมายความถึงการประสาน การปรึกษา หรือเสนอแนะต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าว

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พุทธศักราช 2560 ให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน อันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ผลักดันไปสู่เป้าหมายเดียวกัน สาระในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมาในปี พุทธศักราช 2560 ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้กำหนดไว้ โดยในมาตรา 5 ได้มีการกำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน ดังนั้น

<sup>28</sup> ราชกิจจานุเบกษา, “พระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560, เล่ม 134 ตอนที่ 79ก 26 กรกฎาคม 2560,” สืบค้นวันที่ 12 มกราคม 2561, จาก <https://law.dit.go.th/Upload/Document/e4f8db4c-01bf-4906-bab3-d29f88fa8186.PDF>



รัฐบาลจึงได้ทำการร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติกำหนด โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา และเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ โดยการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต สำหรับช่วงวัย ผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นพลังในการขับเคลื่อนประเทศ ผ่านการเสริมทักษะการดำรงชีวิต ทักษะอาชีพ ในการหารายได้ มีงานทำที่เหมาะสมกับศักยภาพ มีการสร้างเสริมสุขภาพ ฟันฟู สุขภาพ การป้องกันโรคให้แก่ผู้สูงอายุ พร้อมกับจัดสภาพแวดล้อมให้เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ และ หลักประกันทางสังคมที่สอดคล้องกับความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต<sup>29</sup>

### 3.6.5 มาตรการและหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุผู้สูงอายุในปัจจุบัน

รูปแบบการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ” ได้เริ่มเป็นรูปธรรมใน พุทธศักราช 2535 จากแนวคิดของกรมประชาสงเคราะห์ ในรัฐบาลสมัย นายชวน หลีกภัย เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุถือเป็นสวัสดิการสังคมประเภทหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรร ให้กับผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุโดยผ่านการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ได้แก่องค์กรภาครัฐที่ รับผิดชอบ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รวมถึง องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ที่มีบทบาทในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการ เมื่อรัฐบาลได้จัดตั้ง กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน (เบี้ยยังชีพ) พุทธศักราช 2536 เพื่อให้เงินช่วยเหลือ ผู้สูงอายุที่มี ฐานะยากจน เดือนละ 200 บาท นับเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาในปีพุทธศักราช 2544 – 2545 จากนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ของรัฐบาล ภารกิจเรื่องนี้จึงถูกถ่ายโอน ไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและ กรุงเทพมหานครและตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 และเพื่อเป็นการรองรับ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช.2546 จึงได้มีประกาศ ต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยัง ชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกมามีรายละเอียดดังนี้

#### หลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับสวัสดิการของประเทศไทย

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 (ประกาศ ณ วันที่ 21 ตุลาคม พุทธศักราช 2552)<sup>30</sup>

<sup>29</sup> สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, “ร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)”, สืบค้นวันที่ 11 มิถุนายน 2561, จาก <https://spm.thaigov.go.th/FILEROOM/spm-thaigov/DRAWER004/GENERAL/ DATA0000/00000362.PDF>

<sup>30</sup> ราชกิจจานุเบกษา, “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552. เล่ม 126 ตอนพิเศษ 156ง 21 ตุลาคม 2552”, สืบค้นวันที่ 11

จัดทำขึ้นเพื่อมารองรับ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 มาตรา 11(11)

ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ มีสาระสำคัญคือ

“ข้อ 6 ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามทะเบียนบ้าน
- (3) มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งได้ลงทะเบียน และยื่นคำขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ เบี้ยหวัด บำนาญพิเศษ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ ยกเว้นผู้พิการ และผู้ป่วยเอดส์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2548

ต่อมาได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ได้ออกประกาศว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2561 ให้ยกเลิกความในข้อ (4) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

- (4) ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่
  - (ก) ผู้รับเงินบำนาญเบี้ยหวัดบำนาญพิเศษหรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
  - (ข) ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
  - (ค) ผู้ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ

บุคคลตาม (ก) (ข) หรือ (ค) ไม่รวมถึงผู้พิการหรือผู้ป่วยเอดส์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2548 หรือผู้ที่ได้รับสวัสดิการอื่นตามมติคณะรัฐมนตรี<sup>31</sup>

### ประกาศที่เกี่ยวกับอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทย

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ได้ออกประกาศว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 (ประกาศ ณ วันที่ 21 ตุลาคม พุทธศักราช 2552)<sup>32</sup>

“ข้อ 12 การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้จ่ายในอัตราเดือนละห้าร้อยบาทหรือตามที่คณะรัฐมนตรี”

โดยในข้อ 12 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย กำหนดมีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้จ่ายในอัตราเดือนละ 500 บาท หรือตามอัตราที่กำหนดตามมติคณะรัฐมนตรี โดยในช่วงระยะแรกๆ มีการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตราเดียวกันคือ 500 บาทเท่ากันหมด ไม่มีการจ่ายแบบขั้นบันได

ต่อมาเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทย เสนอ คือการกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันได โดยแบ่งเป็นขั้นบันได สำหรับผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุ 60-69 ปีจะได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 ปีจะได้รับ 700 บาท อายุ 80- 89 ปีจะได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไปจะได้รับ 1,000 บาท ทั้งนี้ตั้งแต่ปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2555 เป็นต้นไป ตามหนังสือสั่งการที่ มท 0891.3/ว2429 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2554 แจ้งแนวทางการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุประจำปีงบประมาณ 2555 เพิ่มเติมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตราแบบขั้นบันได<sup>33</sup>

<sup>31</sup>ราชกิจจานุเบกษา, “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 101ง 3พฤษภาคม2561”, สืบค้นวันที่ 11 มิถุนายน 2562, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/E/101/1.PDF>

<sup>32</sup>อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 57

<sup>33</sup>หนังสือสั่งการที่ มท 0891.3/ว2429 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2554 แจ้งแนวทางการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เพิ่มเติมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตราแบบขั้นบันได

### งบประมาณที่ใช้ในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทย

งบประมาณที่ใช้ในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมาจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไป โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งข้อมูลการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอดีต มีข้อมูลดังต่อไปนี้<sup>34</sup>

ปีงบประมาณ	หน่วยงาน	ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (คน)	รวมเงิน (บาท)
พ.ศ. 2559	- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น(76 จังหวัด)	7,344,757	57,972,199,200
	- กรุงเทพมหานคร	668,789	5,182,511,300
	- เมืองพัทยา	8,307	64,732,800
	<b>รวม</b>	<b>8,012,853</b>	<b>63,219,443,300</b>
พ.ศ. 2560	- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น(76 จังหวัด)	7,407,724	58,902,266,400
	- กรุงเทพมหานคร	741,813	5,813,184,000
	- เมืองพัทยา	8,776	68,194,800
	<b>รวม</b>	<b>8,158,313</b>	<b>64,783,645,200</b>
พ.ศ. 2561	- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น(76 จังหวัด)	7,623,546	60,447,788,400
	- กรุงเทพมหานคร	746,815	5,839,357,200
	- เมืองพัทยา	9,421	72,505,200
	<b>รวม</b>	<b>8,379,782</b>	<b>66,359,650,800</b>

<sup>34</sup> กองยุทธศาสตร์และแผนงาน, “การจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ”, สืบค้นวันที่ 3 มิถุนายน 2563, จาก <http://www.fpo.go.th/main/getattachment/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%89%E0%B8%AA%E0%B8%B9%E0%B8%87%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%B8/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B8%A2%E0%B8%A2%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%8A%E0%B8%B5%E0%B8%9E%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%AA%E0%B8%B9%E0%B8%87%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%B8.pdf.aspx?lang=th-TH>

ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2553 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และเมืองพัทยา ได้ใช้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 โดยสำหรับกรุงเทพมหานครอยู่ระหว่างการแก้ไขระเบียบกรุงเทพมหานคร ซึ่งใช้แนวทางดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน และได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง 60%



## บทที่ 4

### ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ 2546 เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ประเทศไทยมีนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ มาตั้งแต่ประมาณปี พุทธศักราช 2525 โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ แต่ก็ยังไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ชัดเจน ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ซึ่งกำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทยใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 กำหนดเกี่ยวกับสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองส่งเสริมและสนับสนุน โดยภาครัฐ แต่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 กลับไม่ได้กำหนดหลักการอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม เป็นเพียงบัญญัติรับรองสิทธิให้แก่ผู้สูงอายุแบบกว้าง ๆ ไม่ครอบคลุมทั่วถึงในรายละเอียดและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ ตามหลักนโยบายสาธารณะที่ดี การปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามแผนงานหรือนโยบายที่ภาครัฐออกมานั้นยังไม่บรรลุถึงเป้าหมายหรือความประสงค์ที่แท้จริง โดยนโยบายเน้นหนักไปด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือเป็นเงินช่วยเหลือ เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ดังนั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาว่าการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ตามมาตรา 11(11) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 รวมถึงประกาศและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ว่ามีประเด็นปัญหาใดบ้าง การบังคับใช้กฎหมายนั้นเกิดประสิทธิผล และใช้บังคับในสถานการณ์จริงในปัจจุบันได้เพียงพอหรือไม่ ทั่วถึงและเป็นธรรมหรือไม่ โดยศึกษาปัญหาด้านต่าง ๆ ในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เช่น หลักเกณฑ์พิจารณาคุณสมบัติของผู้สูงอายุ รูปแบบในการกำหนดอัตราการจัดจ่ายเบี้ยยังชีพในปัจจุบัน ความเหมาะสมของจำนวนเบี้ยยังชีพในปัจจุบันเพียงพอต่อการดำรงชีวิตในปัจจุบันหรือไม่ ซึ่งเจตนารมณ์พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 เพื่อพิทักษ์สิทธิ คุ้มครองดูแลสนับสนุนให้เกิดการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุครอบคลุมในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน และยังรวมถึงการจัดสวัสดิการด้านการศึกษา การมีงานทำและมีอาชีพที่เหมาะสม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถอยู่ในสังคมอย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี และตอบรับความที่บัญญัติตามมาตรา 11(11) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ

พุทธศักราช 2546 “การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” ซึ่งมีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาด้านหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546<sup>1</sup>มีเจตนารมณ์ในการที่จะทำให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อให้ได้กฎหมายที่ครอบคลุมทุกด้านสำหรับผู้สูงอายุ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถอยู่ในสังคมอย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี แต่หลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันนั้น ดัดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของผู้สูงอายุบางส่วน เช่น ผู้สูงอายุในถิ่นทุรกันดาร ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย แต่ไม่มีสัญชาติไทย และผู้สูงอายุที่ได้รับสวัสดิการบางอย่างจะไม่มีสิทธิในการรับสวัสดิการนี้ จึงควรมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุใหม่ ซึ่งหลักเกณฑ์ในปัจจุบันมีรายละเอียดดังนี้

##### 4.1.1 หลักเกณฑ์เบื้องต้นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับสิทธิในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

4.1.1.1 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพไว้ ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติระบุถึงผู้สูงอายุไว้ดังนี้<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ราชกิจจานุเบกษา, “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546. เล่ม 120 ตอนที่ 130ก 22 ธันวาคม 2546,” สืบค้นวันที่ 11 มกราคม 2561, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/047/1.PDF>

<sup>2</sup>มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนผู้สูงอายุ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

“คณะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ” หมายความว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบภายใต้รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนอยู่สูงอายุตามมาตรา 11

“ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย  
มาตรา 11(11)

“การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม”

4.1.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 54 “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

4.1.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>3</sup>

มาตรา 53 “บุคคล ซึ่ง มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

รัฐธรรมนูญ ได้ให้ความสำคัญแก่ผู้สูงอายุ โดยได้บัญญัติ ถึงสิทธิของผู้สูงอายุ ให้ได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเหมาะสม

4.1.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>4</sup>

มาตรา 65 “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกัน ไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วยยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

มาตรา 71 “รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาก่อสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้ ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาก่อสร้างให้ไปสู่ความเป็นเลิศ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาก่อสร้างการมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้นรัฐพึงให้ความ

<sup>3</sup>ราชกิจจานุเบกษา, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, เล่ม 124 ตอนที่ 47ก 24 สิงหาคม 2550,” สืบค้นวันที่ 12 มกราคม 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/images/f/f1/16cons2540.pdf>

<sup>4</sup>ราชกิจจานุเบกษา, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, เล่ม 134 ตอนที่ 40ก 6 เมษายน 2560,” สืบค้นวันที่ 12 มกราคม 2561, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>



ช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด พิ้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม”

มาตรา 162 “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มา ของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่ ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้ เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อน เพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

ตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญแก่ผู้สูงอายุ โดยได้บัญญัติ ถึงสิทธิของผู้สูงอายุ ให้ได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเหมาะสมและได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติรัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ

4.1.1.5 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 (ประกาศ ณ วันที่ 21 ตุลาคม พุทธศักราช 2552)<sup>5</sup>

จัดทำขึ้นเพื่อมารองรับ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 มาตรา 11(11)

ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ มีสาระสำคัญคือ

“ข้อ 6 ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทะเบียนบ้าน

<sup>5</sup>ราชกิจจานุเบกษา, “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552. เล่ม 126 ตอนพิเศษ 156ง21 ตุลาคม 2552”, สืบค้นวันที่ 11 มิถุนายน 2561, จาก [http://law.m-society.go.th/law2016/law/download\\_by\\_name/639?filename=20150924\\_15\\_28\\_59\\_2819.pdf](http://law.m-society.go.th/law2016/law/download_by_name/639?filename=20150924_15_28_59_2819.pdf)

(3) มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งได้ลงทะเบียน และยื่นคำขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

(ก) ผู้รับเงินบำนาญเบี้ยหวัดบำนาญพิเศษหรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

(ข) ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ค) ผู้ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทนรายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ

บุคคลตาม (ก) (ข) หรือ (ค) ไม่รวมถึงผู้พิการหรือผู้ป่วยเอดส์ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หรือผู้ที่ได้รับสวัสดิการอื่นตามมติคณะรัฐมนตรี<sup>6</sup>

#### 4.1.2 วิเคราะห์ปัญหาหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของไทย

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุของไทยในพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 แล้ว พบว่ามีความไม่สอดคล้องกัน และขัดต่อเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 11(11) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ระบุว่า “การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ เป็นรายเดือน อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม”

มาตรา 54 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระบุว่า “บุคคลซึ่งมีอายุ เกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 53 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ระบุว่า “บุคคล ซึ่งมี อายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ ถึงอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

<sup>6</sup>ราชกิจจานุเบกษา, “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 101ง 3พฤษภาคม 2561”, สืบค้นวันที่ 11 มิถุนายน 2562, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/E/101/1.PDF>

มาตรา 71 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระบุว่า “รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ”<sup>7</sup>

จากการศึกษาและพิจารณา พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีเจตนารมณ์ให้ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาสทุกคน ที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ได้รับการช่วยเหลืออย่างเหมาะสม ทั้งถึงและเป็นธรรม แต่ในปัจจุบันมีบุคคลบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิได้ และขาดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการเป็นจำนวนมาก เช่น คนไทยที่ไร้บัตร โดยเฉพาะประชาชนในเขตชายแดน ชาวดอยซึ่งอยู่ที่ห่างไกลเข้าถึงได้ยาก และกลุ่มชาวต่างชาติที่เข้ามาพำนักหรือทำงานในประเทศโดยมีวีซ่าระยะยาว รวมทั้งผู้ลี้ภัย ซึ่งพวกเขาเหล่านั้น เข้ามาในประเทศ และเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ และพัฒนาประเทศ พวกเขาเหล่านั้นเสียภาษีให้แก่ประเทศไทย พวกเขาเหล่านั้นก็ควรมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากรัฐเช่นเดียวกัน ตามหลักสิทธิมนุษยชน

ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 นั้น ปิดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของประชาชนที่ขาดสิทธิที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- ประชาชนที่ไม่มีบัตรประชาชน
- ประชาชนที่ไม่ได้มีภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้าน
- ผู้สูงอายุที่ได้รับค่าตอบแทนรายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่รัฐจัดให้

ก็ควรจะได้รับสิทธิการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุด้วยเช่นกัน

มาตรา 71 รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการส่งเสริมสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาให้ไปสู่ความเป็นเลิศ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว

ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม

จะเห็นได้ว่าจากหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการในปัจจุบัน มีปัญหาความไม่ทั่วถึง และเป็นธรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่ประสมยาวนาน แต่ไม่ได้รับการแก้ไข

ซึ่งสอดคล้องกับบทความของ นางเตือนใจ ดีเทศน์ ผู้ก่อตั้งมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา (พชภ.) กล่าวระหว่างการนำสื่อมวลชนลงพื้นที่บ้านกัวสะไต และบ้านเฮโก ตำบลป่าดิ่ง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย และหมู่บ้านป่าคาสุขใจ ตำบลแม่สลองนอก อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย ว่ากฎกระทรวงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ มีความทับซ้อนมาก เจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ เขามีภารกิจหลายด้าน ดังนั้น หากดูตามคำมั่นของมติคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 1 ตุลาคม 2562 ที่เห็นชอบให้ผู้แทนของประเทศไทยไปแถลงต่อที่ประชุมของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ที่เจนีวา สวิตเซอร์แลนด์ ทั้งเรื่องการปรับปรุงระบบการเข้าถึงกระบวนการเรื่องการพัฒนาสถานะ รวมถึงเรื่องผู้สูงอายุไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ซึ่งเป็นครั้งแรกในการเป็นมติคณะรัฐมนตรี เพื่อขับเคลื่อนการแก้ปัญหา “ประเทศไทยควรมีหน่วยงานที่แก้ปัญหาคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติโดยเฉพาะ และปรับทัศนคติการทำงานของหน่วยงานที่มองว่าเรื่องของคนผู้เฒ่าไร้สัญชาติ ยังไม่เป็นเรื่องเร่งด่วน นอกจากนี้ การก้าวสู่สังคมสูงวัย โดยหลักสิทธิมนุษยชน จะต้องไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” จากข้อมูลกระทรวงมหาดไทยตามหลักฐานการขึ้นทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560 ในจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรไทยที่มีมากกว่า 66.1 ล้านคน มีบุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยถึง 875,814 คน<sup>8</sup>

4.1.3 วิเคราะห์ปัญหาหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเปรียบเทียบกับสวัสดิการของประเทศสหรัฐอเมริกา

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 มีเจตนารมณ์ในการที่จะทำให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อให้ได้กฎหมายที่ครอบคลุมทุกด้านสำหรับผู้สูงอายุ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถอยู่ในสังคมอย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี

ประชากรที่มีคุณสมบัติเป็นผู้สูงอายุของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นต้องมีอายุ 65 ปีขึ้นไป

<sup>8</sup>กรุงเทพมหานคร, “ขงรัฐ แก้ปัญหาผู้เฒ่าไร้รัฐ-ไร้สัญชาติ เพิ่มการเข้าถึงสวัสดิการรัฐ-สิทธิการรักษา,” สืบค้นวันที่ 11 กุมภาพันธ์, 2563, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/863202>

โดยประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ถูกพิจารณาว่าเป็นประเทศที่มีปัญหาผู้สูงอายุมากที่สุดในด้านสุขภาพ ซึ่งบ่งบอกถึงสวัสดิการผู้สูงอายุที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยประเทศอเมริกานั้นใช้กฎหมายผู้สูงอายุอเมริกัน (Older American Act - OAA) เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดหลักการสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศ ซึ่งมีหน่วยงานบริการผู้สูงอายุ (Administration of Aging – AOA) เป็นหน่วยงานหลักในการบริการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ โดยทั่วไปกฎหมายผู้สูงอายุอเมริกันจะมุ่งเน้นให้ผู้สูงอายุพึ่งพาตนเอง โดยมีสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และใช้บริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ สวัสดิการส่วนใหญ่จะเป็นในด้านของการรักษา การดูแลผู้สูงอายุ การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย และด้านโภชนาการเป็นหลัก โดยตัวอย่างโครงการของผู้สูงอายุในประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย<sup>9</sup>

(1) โครงการ Medicaid เป็นโครงการที่ประธานาธิบดี Lyndon B Johnson ได้เสนอต่อรัฐสภาและประกาศใช้ในปี 1965 (พร้อมกับโครงการ Medicare โครงการ Medicaid เป็นโครงการสวัสดิการสังคมที่เป็นความพยายามร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐ ในการช่วยเหลือด้านค่ารักษาพยาบาลและค่าห้องพักในการรักษาตัวในโรงพยาบาลและค่ายาที่ต้องใช้ประจำแก่ครอบครัวในกลุ่มรายได้ต่ำ โดยครอบคลุมถึงเด็กผู้สูงอายุผู้พิการและผู้ที่มีความจำเป็น โดยต้องมีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนด

(2) โครงการช่วยเหลือด้าน โภชนาการเสริม (Supplemental Nutrition Assistance Program-SNAP) เป็นโครงการที่รู้จักกันในชื่อโครงการ Food Stamp บริหารจัดการโดยกระทรวงเกษตรของสหรัฐ (United States Department of Agriculture-USDA) ผู้เข้าร่วมโครงการจะได้รับบัตรเดบิต (debit card) ที่นำไปใช้จ่ายแทนเงินสดในการซื้อสินค้าเกษตร เช่น ผัก เนื้อ นม ไข่ จากร้านขายอาหารสด (Grocery stores)

(3) โครงการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย (Housing Assistance Program) ที่บริหารจัดการโดยกระทรวงที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง (Department of Housing and Urban Development-HUD) โครงการนี้ให้ความช่วยเหลือในหลายด้าน เช่นกัน การช่วยค่าเช่าบ้านการให้เงินอุดหนุนในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสาธารณะและชุมชน (Public housing and various community development grants)

(4) โครงการประกันรายได้เสริม (Supplemental Income -SSI) ที่บริหารจัดการโดยคณะกรรมการประกันสังคมในการจ่ายเงินสดแก่ตัวบุคคลอายุ 65 ปีขึ้นไป ที่มีรายได้ต่ำ หรืออายุต่ำกว่า 65 ปี ถ้าตัวบุคคลนั้นตาบอดหรือพิการ

<sup>9</sup>Department of Health & Human Services,” Programs for Seniors”, สืบค้นวันที่ 8 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.hhs.gov/programs/social-services/programs-for-seniors/index.html>

(5) โครงการเงินอุดหนุน Pell (Pell Grants) บริหารจัดการโดยกระทรวงศึกษาธิการ เป็นโครงการที่ให้ทุนอุดหนุนการศึกษาหลังจบมัธยมปลายแก่นักศึกษาจากครัวเรือนที่ยากจน (ไม่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของผู้สูงอายุโดยตรงแต่อาจจะเกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นครอบครัวของผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำ)

(6) โครงการช่วยเหลือชั่วคราวแก่ครอบครัวที่จำเป็น (Temporary Assistance for Needy Families) บริหารจัดการโดยกระทรวงสาธารณสุขและการบริการมนุษย์ (the Department of health and Human Services-DHHS) เป็นโครงการที่ร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐในการจ่ายเงินสดแก่ครัวเรือนรายได้ต่ำ โดยมีเป้าหมายในการผลักดันให้ตัวบุคคลที่รับสวัสดิการออกไปทำงาน

(7) โครงการโภชนาการเด็ก (Child Nutrition) เป็นโครงการด้านอาหารที่บริหารจัดการโดยกระทรวงเกษตรสหรัฐ (The U.S Department of Agriculture-USDA) ซึ่งรวมถึงโครงการอาหารกลางวันอาหารเช้าและหลังโรงเรียน (School lunch, breakfast and after school meal) กลุ่มเป้าหมายของโครงการ คือ เด็กจากครอบครัวรายได้ต่ำ และให้อาหารฟรีหรือลดราคาอาหาร (ไม่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรงแต่เกี่ยวข้องกับครอบครัวของผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำ)

(8) โครงการ Head Start เป็นโครงการก่อนวัยเข้าโรงเรียน (a pre-school program) สำหรับเด็กเล็กจากครอบครัวรายได้ต่ำ โครงการบริหารจัดการโดยกระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษย์ (DHHS) (ไม่เกี่ยวข้องกับตัวผู้สูงอายุโดยตรงแต่เกี่ยวข้องกับครอบครัวของผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำ)

(9) โครงการฝึกอบรมเกี่ยวกับงาน (Job Training Programs) เป็นโครงการฝึกอบรมหลากหลายที่มีบริหารจัดการ โดยสำนักงานบริหารการจ้างงานและการฝึกอบรม (The Employment and Training Administration) กระทรวงแรงงาน (the Department of Labor-DOL) ในการให้บริการฝึกอบรมเกี่ยวกับงาน (Job training) การถูกปลดออกจากงาน (Displacement) และการจ้างงาน (Employment) โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่คนอเมริกันรายได้ต่ำ DOL จะบริหารโครงการโดยการให้เงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block grants) แก่มลรัฐต่าง ๆ รัฐบาลท้องถิ่นจะดำเนินการตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นในการใช้ผลประโยชน์สำหรับการให้บริการจะดำเนินการผ่านทางศูนย์งานอเมริกัน (American Job Centers) ที่มีอยู่ทั่วประเทศประมาณ 2,500 แห่ง โดยการจัดกิจกรรมต่าง ๆ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุคือการจ้างงานบริการชุมชนสำหรับคนอเมริกันสูงอายุ (Community Service Employment for Older Americans-CSEOA)

(10) CSEOA เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาตำแหน่งงาน บริการชุมชนแบบไม่เต็มเวลา (Part time community service job positions) ให้แก่ผู้สูงอายุ และการฝึกอบรมเกี่ยวข้อง

กับงานที่จะทำให้ผู้ว่างงานที่มีรายได้ต่ำอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติดังกล่าวจะต้องมีรายได้ต่ำกว่า 133% ของเส้นขีดความยากจน (Poverty threshold) โครงการให้บริการแก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วมประมาณ 70,000 คนต่อปีโดยมีค่าใช้จ่าย 6,200 เหรียญต่อคนต่อปี

(11) โครงการสำหรับผู้หญิงทารกและเด็ก (Women, Infants and Children-WIC) เป็นโครงการให้อาหารสุขภาพแก่ผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ และแก่เด็กถึงอายุ 5 ขวบ กลุ่มเป้าหมายคือครัวเรือนที่รายได้ต่ำ(อาจไม่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรง แต่เกี่ยวข้องกับครอบครัวของผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำ)

(12) โครงการดูแลเด็ก (Child Care) เป็นโครงการให้เงินอุดหนุนเป็นก้อนแก่รัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐและเอกชนในท้องถิ่นที่มีการจัดโครงการดูแลเด็กแก่ครอบครัวรายได้ต่ำ โครงการนี้บริหารจัดการโดยกระทรวง HHS (ไม่เกี่ยวข้องกับตัวผู้สูงอายุโดยตรงแต่เกี่ยวข้องกับครอบครัวของผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำ)

(13) โครงการช่วยเหลือด้านพลังงานในที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้ต่ำ (Low Income Home Energy Assistance Program-LIHEAP) เป็นโครงการช่วยเหลือครอบครัวรายได้ต่ำที่มีสัดส่วนค่าพลังงานในที่อยู่อาศัยสูงในรายได้ครัวเรือนค่าพลังงานในที่อยู่อาศัยคือค่าใช้จ่ายด้านการทำความร้อนหรือการทำความเย็น (Heating or cooking) ในบ้านที่อยู่อาศัยโดยการนี้บริหารจัดการโดยกระทรวง HHS (ไม่เกี่ยวข้องกับตัวผู้สูงอายุโดยตรงแต่เกี่ยวข้องกับครอบครัวของผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำ)

(14) โครงการ Lifeline Obama phone เป็นโครงการที่ให้ส่วนลดค่าบริการทางโทรศัพท์รวมทั้งโทรศัพท์มือถือ แก่ตัวบุคคลที่มีรายได้ต่ำ ตามโครงการนี้บริหารจัดการโดยคณะกรรมการสื่อสารระดับรัฐบาลกลาง (The Federal Communications Commission FCC) FCC ให้ความช่วยเหลือค่าโทรศัพท์รายเดือนหรือค่าอินเทอร์เน็ตรายเดือนจะจำกัดให้อยู่ที่ 9.25 เหรียญต่อเดือนต่อครัวเรือน โครงการนี้เริ่มในปี 1985 แต่มีการขยายตัวเร็วมากในกลุ่มผู้ได้รับความช่วยเหลือในสมัยรัฐบาล Obama ดังนั้น จึงถูกเรียกว่า Obama Phone โครงการนี้เป็นหนึ่งในสี่โครงการที่บริหารจัดการโดย FCC ที่ให้แก่ทุกคน (The Universal service Administrative Company-USAC) เป็นการให้เงินช่วยเหลือค่าโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตในพื้นที่ 4 ประเภท คือ พื้นที่ที่มีค่าใช้จ่ายสูง (High cost areas) พื้นที่ชนบท ในโรงเรียนและในห้องสมุด โดยรวมแล้วรัฐบาลกลางใช้งบประมาณ 1.6 พันล้านเหรียญในโครงการ Lifeline ในปีงบประมาณ 2015

เมื่อพิจารณาเกณฑ์มาตรฐานแล้ว ประเทศอเมริกาคำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สูงอายุที่สามารถรับสวัสดิการผู้สูงอายุได้ ไว้ดังนี้

- เป็นผู้ที่มีอายุ 65 ปี ขึ้นไป ในการรับสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษา และรับเงินสนับสนุนหากเป็นผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน หรือรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน
- มีโครงการจ้างงานสำหรับผู้สูงอายุที่อายุ 55 ปี ขึ้นไปที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน
- มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน โดยการใช้เส้นขีดความยากจนหรือเส้นขีดรายได้ขั้นต่ำ

โดยสรุปแล้ว สวัสดิการสังคมของอเมริกัน จะเน้นในด้านการพึ่งพาตนเองของผู้สูงอายุเป็นหลัก โดยมีการกำหนดกฎหมายผู้สูงอายุหรือ Old American Act เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการปกป้องสิทธิของผู้สูงอายุ และกำหนดโครงการสวัสดิการผู้สูงอายุในเบื้องต้น ซึ่งสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่มีช่วยเหลือในส่วนของผู้สูงอายุโดยตรง แต่จะเป็นการช่วยเหลือในด้านการทำงาน การจัดหางาน เพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพียงพอโดยมีสิทธิลดหย่อนภาษีหลากหลายรูปแบบสำหรับผู้สูงอายุ และยังมีโครงการเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ เช่น สวัสดิการรักษาพยาบาลเบื้องต้น โครงการช่วยเหลือเด็ก โครงการช่วยเหลือค่าเช่าบ้าน และโครงการชุมชนอื่น ๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุใช้ชีวิตได้ราบรื่น ซึ่งโดยรวมแล้วโครงการเหล่านั้นไม่ได้ผลดีนักเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของ Commonwealth Fund ในด้านสุขภาพอนามัยของผู้สูงอายุ<sup>10</sup> เพราะมีอัตราผู้สูงอายุที่สุขภาพอนามัยโดยรวมต่ำที่สุดในบรรดาประเทศที่ทำการสำรวจ

#### 4.1.4 วิเคราะห์ปัญหาหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเปรียบเทียบกับสวัสดิการของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส มาตรการที่ใช้สำหรับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศฝรั่งเศสจะมี 2 ลักษณะ คือ

- 1) สวัสดิการในรูปของเงินเบี้ยเลี้ยงหรือเงินช่วยเหลือ ทั้งแบบที่จ่ายเป็นรายเดือน หรือรายครั้ง ซึ่งรวมถึงกรณีเงินช่วยเหลือสำหรับครอบครัวของผู้สูงอายุในกรณีที่ครอบครัวเป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุด้วย
- 2) สวัสดิการในรูปของการให้ความช่วยเหลือด้านการบริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทั้งในสถานที่พักพิงที่รัฐจัดหาหรือเป็นผู้ดำเนินการและในที่พักอาศัยของผู้สูงอายุเอง ซึ่งมีนโยบายสวัสดิการในลักษณะของการช่วยเหลือด้วยเงิน เช่นเดียวกับประเทศไทย นั้น ประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งการช่วยเหลือด้วยเงินสงเคราะห์ไว้หลายประเภท เช่น

<sup>10</sup> Commonwealth, "International Health Policy Survey of Older Adults," สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 2563 จาก <https://www.commonwealthfund.org/publications/surveys/2016/nov/2016-commonwealth-fund-international-health-policy-survey-adults>



เงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุ (Allocation personnalisée'autonomie) ซึ่งหลักเกณฑ์ของเงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดูแลผู้สูงอายุ ได้แก่

- มีอายุ 60 ปีขึ้นไป
- สูญเสียหรือขาดเรี่ยวแรงพลละกำลัง
- มีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือบางประการ ในการดำรงชีวิตประจำวัน หรืออยู่ในสถานะที่จำเป็นต้องมีคนคอยดูแล
- พำนักอยู่ในประเทศฝรั่งเศส ในลักษณะประจำและถาวร สำหรับกรณีของชาวต่างชาติ จะต้องพำนักอยู่ในฝรั่งเศสโดยชอบด้วยกฎหมาย

เงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุ (Allocation de solidarité aux personnesâgées) ซึ่งหลักเกณฑ์ของเงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีพผู้สูงอายุ ได้แก่

- มีอายุ 65 ปีขึ้นไป
- มีรายได้ไม่เกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด คือ กรณีที่อยู่กับคู่สมรสหรือคู่ครองต้องมีรายได้ต่อปี (ทั้งสองคน) ไม่เกิน 15,522 ยูโร ในกรณีที่อยู่ลำพังคนเดียว ต้องมีรายได้ไม่เกิน 9,998 ยูโรต่อปี
- มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศฝรั่งเศส โดยอย่างน้อยต้องอาศัยอยู่ในประเทศฝรั่งเศส เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 6 เดือน (หรือ 180 วัน) ในรอบระยะเวลา 1 ปี ที่ขอรับเงินเบี้ยเลี้ยงชนิดนี้

ซึ่งหากพิจารณาหลักเกณฑ์ของประเทศฝรั่งเศสแล้ว อาจสรุปได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ที่สมเหตุสมผลมาก และเป็นหลักเกณฑ์ที่ให้ผลประโยชน์ต่อผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในประเทศฝรั่งเศสทุกคน ไม่นั้นเพียงแต่ประชากรที่เป็นชาวฝรั่งเศสเท่านั้น ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้ควรนำมาเป็นแบบอย่างในการกำหนด หรือปรับปรุงหลักเกณฑ์ของประเทศไทย นอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสยังได้มีการเสนอแนวคิดให้มีการเพิ่มหลักเกณฑ์ในการประเมินสถานการณ์ (Les instruments de prévision) และ การติดตามตรวจสอบ (Les outils de suivistatistique) สำหรับการดำเนินการที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ นอกเหนือจากความพยายามในการปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ที่บังคับใช้อยู่เดิม ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในภาพรวมของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>11</sup>

<sup>11</sup>จุมพล ศรีจงศิริกุล และคณะ, “รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการ “ศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ(ออนไลน์), 2555,” น. 14-15, จาก <https://thaitgri.org/?p=37452>

#### 4.1.5 วิเคราะห์ปัญหาหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเปรียบเทียบกับสวัสดิการของประเทศสวีเดน

ปัจจุบันประเทศสวีเดน มีสัดส่วนของจำนวนประชากรผู้สูงอายุในสังคมสูงที่สุดในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป นอกจากนี้ประชากรผู้สูงอายุในประเทศสวีเดนมีอายุขัยเฉลี่ยที่สูงมากที่สุดในการบรรดากลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรและความสำเร็จในด้านการดูแลสุขภาพอนามัยของพลเมืองในประเทศสวีเดน เป้าหมายที่สำคัญในการดูแลผู้สูงอายุในประเทศสวีเดน คือ การรับรองความมั่นคงขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตประจำวัน การมีที่อยู่อาศัยที่ดี (good housing) และการให้บริการและการดูแลตามความต้องการของผู้สูงอายุการบริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศสวีเดน ได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ โดยการดำเนินการด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาลในประเทศสวีเดนเป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของมณฑล (County Council) ซึ่งมีทั้งสิ้น 21 มณฑล ในประเทศสวีเดนมีโรงพยาบาลส่วนภูมิภาค 8 แห่ง โรงพยาบาลประจำเขตในท้องถิ่น 70 แห่งและศูนย์สุขภาพอีกมากกว่า 1,000 แห่ง และนอกจากมณฑลแล้วยังมีเทศบาล (Municipalities) ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 290 แห่งที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการดูแลสุขภาพเบื้องต้นสำหรับประชาชนในพื้นที่ได้แก่ การจัดบริการเสริมทางสังคมต่าง ๆ ให้แก่ผู้สูงอายุรวมถึงการดูแลผู้สูงอายุในกรณีที่ยังไม่จำเป็นต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาล

โดยในส่วนของสวัสดิการที่คล้ายคลึงกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทย คือ เงินเยียวอายุผู้สูงอายุ (äldreförsörjningsstöd) ผู้สูงอายุที่อายุมากกว่า 65 ปี ที่มีรายได้น้อยหรือไม่มียาได้เพื่อใช้ในการดำรงชีวิต และมีความจำเป็นที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสามารถสมัครเข้าโครงการเงินเยียวสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อให้ได้รับค่าใช้จ่ายเพื่อจ่ายค่าที่พักอาศัย และเงินยังชีพเพียงพอที่จะดำรงชีวิต โดยมีหลักเกณฑ์ผู้สูงอายุที่สามารถรับบริการได้ดังนี้<sup>12</sup>

- บุคคลผู้สูงอายุต้องมีอายุมากกว่า 65 ปี
- บุคคลผู้สูงอายุต้องเป็นประชาชนสวีเดน
- บุคคลผู้สูงอายุต้องไม่มีการรับเงินบำนาญใด ๆ ในปัจจุบัน
- ต้องสมัครเข้ารับบริการปีละครั้งเพื่อให้ได้รับเงินเยียวอย่างต่อเนื่อง

กล่าวคือ ผู้สูงอายุต้องมีคุณสมบัติ คือ อายุมากกว่า 65 ปี และเป็นประชาชนสวีเดนถึงจะมีคุณสมบัติในการเข้าร่วมโครงการเงินเยียวสำหรับผู้สูงอายุ ผู้สมัครจะได้รับเงินเพื่อใช้ใน

<sup>12</sup>Pensions Myndigheten, “äldreförsörjningsstöd”, สืบค้นวันที่ 8 พฤษภาคม 2563, จาก

การจ่ายค่าที่พักออาศัยและเงินยังชีพเพียงพอ โดยเมื่อทำการสมัครเข้าโครงการครั้งหนึ่งจะได้รับเงินเป็นเวลา 12 เดือน และต้องสมัครใหม่ทุกปี

4.1.6 วิเคราะห์ปัญหาหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเปรียบเทียบกับสวัสดิการของประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่น ไม่มีสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยตรง แต่มุ่งเน้นไปในเรื่องของการจัดการระบบบำนาญที่มีคุณภาพแทน โดยระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นมีด้วยกัน 3 ระดับ มีรายละเอียดดังนี้<sup>13</sup>

- ระดับที่ 1 คือ บำนาญขั้นพื้นฐานโดยมุ่งเน้นเพื่อให้ผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ ไม่มีรายได้แน่นอน เช่น ผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ เกษตรกร และชานาตั้งแต่ช่วงอายุ 20 – 60 ปี เป็นหลัก

- ระดับที่ 2 คือ บำนาญสำหรับลูกจ้างในระบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการประกันรายได้สำหรับชีวิตหลังเกษียณ โดยเงินบำนาญจะอ้างอิงจากจำนวนปีที่ทำงาน และฐานเงินเดือนของบุคคล

- ระดับที่ 3 คือ กองทุนบำนาญลูกจ้าง โดยผู้เข้าร่วมต้องจ่ายเงินตลอดระยะเวลาที่ทำงาน เพื่อสะสมเข้าสู่กองทุน เพื่อในตอนที่เกษียณจะได้รับเงินบำนาญตามข้อตกลง

เมื่อพิจารณาระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นแล้วอาจสรุปได้ว่า หากบุคคลนั้น ไม่ได้ทำประโยชน์หรือมีส่วนร่วมในการทำงานเพื่อชาติ หรือขับเคลื่อนเศรษฐกิจแล้ว เมื่อแก่ตัวไปจะมีชีวิตที่ยากลำบากและไม่มีเงินบำนาญเพื่อใช้ในการดำรงชีวิต ประชาชนญี่ปุ่นทุกคนจึงจำเป็นต้องทำงานและมีส่วนร่วมในด้านเศรษฐกิจหรือลงทุนในกองทุนบำนาญ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับกองทุนสำรองเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund : RMF) ของไทย เพื่อให้ไม่ให้ลำบากในช่วงบั้นปลายชีวิต

หลังจากผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ภาพรวมในเรื่องหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของไทยเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ของสวัสดิการที่เกี่ยวข้องของประเทศอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุตามของประเทศไทย ยังคงไม่ครอบคลุมแก่ผู้สูงอายุหมดทุกคน หลักเกณฑ์ยังคงมีความไม่ทั่วถึงและเป็นธรรม หลักเกณฑ์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 นั้นขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 3 ฉบับ และปิดกั้นโอกาสของประชาชนบางกลุ่มในประเทศไทย อย่างไม่สมเหตุสมผล

<sup>13</sup> อ้างแล้ว ในเชิงอรรถที่ 11

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมายในมาตรา 3 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ให้ครอบคลุมถึงประชาชนที่พักอาศัยในประเทศไทยด้วย โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานของประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ

และเมื่อพิจารณาถึงผู้สูงอายุที่เป็นผู้พิการ ขาดผู้ดูแล หรือขาดรายได้แล้วนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มติดคณะรัฐมนตรีปรับแก้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องเกณฑ์สัญชาติไทย โดยใช้หลักที่พักอาศัยในประเทศไทย หรือเพิ่มเติมกรณีของชาวต่างชาติ ซึ่งพวกเขาเหล่านั้นควรได้รับสิทธิการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

#### 4.2 ปัญหาการกำหนดอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาถึงอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพแล้ว เราควรพิจารณาก่อนว่า ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตของแต่ละบุคคลนั้น มีค่าใช้จ่ายเท่าใด ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะให้ใช้เส้นความยากจน

“เส้นความยากจน” หมายถึง ระดับรายได้ซึ่งถือว่าเพียงพอแก่การดำรงชีพในประเทศไทย ซึ่งกำหนดโดยการหาค่าใช้จ่ายทั้งปวงที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของคนวัยผู้ใหญ่เฉลี่ยตลอดหนึ่งปี

ซึ่งกำหนดมาจากค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักตามกลุ่มย่อยประชากรที่มาจากการสำรวจครัวเรือน ซึ่งสามารถประมาณการค่าใช้จ่ายที่เพียงพอในการดำรงชีวิตของประชากรในประเทศนั้น ๆ ได้ ซึ่งเส้นความยากจนของประเทศไทยมีค่า ดังนี้<sup>14</sup>

<sup>14</sup>สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดสภาวะสังคม, “รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระดับภาคของประเทศไทย(ออนไลน์),” จาก

:[https://www.nesdc.go.th/ewt\\_w3c/ewt\\_dl\\_link.php?nid=7787](https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=7787)

ตารางที่ 4.1 เส้นความยากจนของไทย (Poverty line) จำแนกตามภาคในปี พ.ศ. 2556-2561

หน่วย : บาท/คน/เดือน

	2556	2557	2558	2559	2560	2561
ภาคกลาง	2,775	2,832	2,827	2,832	2,861	2,892
ภาคเหนือ	2,314	2,387	2,377	2,396	2,411	2,413
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2,273	2,355	2,355	2,396	2,403	2,417
ภาคใต้	2,651	2,735	2,724	2,731	2,768	2,793
ทั่วประเทศ	2,572	2,647	2,644	2,667	2,686	2,710

ที่มา : สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม

เส้นความยากจนของไทยในปัจจุบันมีอัตราที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา เส้นความยากจนของสหรัฐอเมริกาใน พ.ศ. 2561 มีค่าประมาณ 18,000 บาท เส้นความยากจนของฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2561 มีค่าประมาณ 15,500 บาท เส้นความยากจนของสวีเดนใน พ.ศ. 2561 มีค่าประมาณ 13,700 บาท เส้นความยากจนของญี่ปุ่นใน พ.ศ. 2561 มีค่าประมาณ 9,924 บาท ซึ่งเมื่อพิจารณาบุคคลที่ถือว่าเป็นคนจนต้องมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนแล้วนั้น ประเทศไทยจึงมีจำนวนคนจนน้อยกว่าความเป็นจริงมาก แต่ก็ยังมีผู้สูงอายุเกินกว่าร้อยละ 15.6 ที่เป็นคนจน ซึ่งผู้สูงอายุเหล่านั้นควรจะมีเงินเพื่อการยังชีพเพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างสมศักดิ์ศรีด้วย จึงทำให้ปัญหาการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุควรได้รับการแก้ไขเป็นอย่างมาก

#### 4.2.1 ประกาศที่เกี่ยวกับอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทย

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ได้ออกประกาศว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 (ประกาศ ณ วันที่ 21 ตุลาคม พุทธศักราช 2552)<sup>15</sup>

“ข้อ 12 การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้จ่ายในอัตราเดือนละ ห้าร้อยบาท หรือตามมติคณะรัฐมนตรี”

โดยในข้อ 12 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้มีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในอัตราเดือนละ 500 บาท หรือตามอัตราที่กำหนดตามมติคณะรัฐมนตรี โดยในช่วง

<sup>15</sup>ราชกิจจานุเบกษา, 2552, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 57

ระยะแรกๆ มีการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตราเดียวกันคือ 500 บาทเท่ากันหมด ไม่มีการจ่ายแบบขั้นบันได

ต่อมาเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ คือการกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันได โดยแบ่งเป็นขั้นบันได สำหรับผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุ 60-69 ปีจะได้รับเงินจำนวน 600 บาท อายุ 70-79 ปีจะได้รับเงินจำนวน 700 บาท อายุ 80-89 ปีจะได้รับเงินจำนวน 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไปจะได้รับเงินจำนวน 1,000 บาท ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2555 เป็นต้นไป ตามหนังสือสั่งการที่ มท 0891.3/ว2429 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2554 แจ้งแนวทางการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2555 เพิ่มเติมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตราแบบขั้นบันได<sup>16</sup>

เมื่อพิจารณาถึงความสมเหตุสมผลในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว เมื่อรัฐได้ทำการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยกำหนดว่าผู้สูงอายุหากมีรายได้ประจำ จะไม่สามารถรับสิทธิได้แล้วนั้น ไม่มีความสมเหตุสมผลเลย หากผู้สูงอายุไม่สามารถมีรายได้ประจำได้ และรับเพียงแต่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุนั้นจะไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้เพราะมีเงินไม่พอที่จะใช้ในการดำรงชีวิตตามเส้นความยากจนของไทย เพราะเดิมผู้สูงอายุมักมีรายจ่ายที่มากกว่าประชาชนทั่วไปในวัยอื่นอยู่แล้ว เนื่องจากต้องจ่ายค่าดูแลรักษาสุขภาพของตนเองด้วย การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเริ่มต้นที่ 600 บาท และสูงสุด 1,000 บาท นั้น ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มุ่งหวังให้ผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาสดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐอย่างเห็นได้ชัด จึงควรมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อบังคับให้รัฐปรับเปลี่ยนอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>16</sup>หนังสือสั่งการที่ มท 0891.3/ว2429 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2554 แจ้งแนวทางการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เพิ่มเติมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตราแบบขั้นบันได

ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของนายพลภัทร อุทัย<sup>17</sup> ได้ศึกษาการบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุในเรื่องเบี้ยยังชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอปางศิลาทอง จังหวัดกำแพงเพชร พบว่าผู้สูงอายุมีเงินที่ใช้ในการจับจ่ายใช้สอยจากเงินออมรายได้จากการประกอบอาชีพและอุปการะจากบุตรหลานและมีรายได้ไม่เกิน 3,000 บาทต่อเดือนผู้สูงอายุมีความต้องการจัดสวัสดิการสังคมในเรื่องการเพิ่มเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้มากขึ้นเนื่องจากยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตประจำวันดังนั้นควรมีการปรับปรุงวิธีการในการเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหรือวิธีการอื่นใดที่สามารถช่วยเหลือผู้สูงอายุในเรื่องค่าใช้จ่ายได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอัตราจำนวนเบี้ยยังชีพที่ผู้สูงอายุได้รับนั้น เมื่อเทียบกับเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ค่าครองชีพสูงขึ้นทุกวัน ผู้สูงอายุบางรายมีเพียงรายได้หลักจากการได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งอัตราดังกล่าวนี้ ไม่มีหลักเกณฑ์พิจารณาเรื่องรายได้ของผู้สูงอายุเข้ามาในการพิจารณาการให้สวัสดิการเบี้ยแก่ผู้สูงอายุ ย่อมมีความไม่เป็นธรรมและตรงต่อความต้องการในการดำรงชีพของผู้สูงอายุได้ แม้จะได้มีการเพิ่มมาตรา 11(11/1) เพื่อช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเพิ่มเติมเข้ามา แต่ก็ยังไม่มียกข้อยกเว้นที่ชัดเจน และทำให้เพียงพอต่อดำรงชีพขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุได้

#### 4.2.2 วิเคราะห์อัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับสวัสดิการของประเทศสหรัฐอเมริกา

สวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศอเมริกา จะไม่มีการช่วยเหลือในส่วนของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยตรง สวัสดิการสังคมของอเมริกานั้น จะเน้นในด้านการพึ่งพาตนเองของผู้สูงอายุเป็นหลัก โดยมีการกำหนดกฎหมายผู้สูงอายุหรือ Old American Act เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการปกป้องสิทธิของผู้สูงอายุ และกำหนดโครงการสวัสดิการผู้สูงอายุในเบื้องต้น จะเป็นการช่วยเหลือในด้านการทำงาน การจัดหางาน เพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพียงพอ โดยมีสิทธิลดหย่อนภาษีหลากหลายรูปแบบสำหรับผู้สูงอายุ และยังมีโครงการเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ เช่น สวัสดิการรักษายาบาลเบื้องต้น โครงการช่วยเหลือเด็ก โครงการช่วยเหลือค่าเช่าบ้าน และโครงการชุมชนอื่นๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุใช้ชีวิตได้ราบรื่น ซึ่งจากการศึกษาโดยรวมแล้ว สวัสดิการสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ประสบปัญหา และอุปสรรคมากไม่ต่างจากประเทศไทยมากนัก และไม่อาจใช้สวัสดิการสังคมของอเมริกาในการเปรียบเทียบกับกรณีเบี้ยยังชีพได้ เพราะไม่มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

<sup>17</sup>พลภัทร อุทัย, “การบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุในเรื่องเบี้ยยังชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอปางศิลาทอง จังหวัดกำแพงเพชร,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2552), น. 1-5.

อย่างไรก็ตาม ประเทศสหรัฐอเมริกา มีฐานรายได้ที่ต่างจากประเทศไทยมาก จึงอาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการสวัสดิการในการสงเคราะห์เป็นตัวแทนหรือจ่ายเบี้ยยังชีพโดยตรง และดำเนินการสวัสดิการโดยเน้นเรื่องความช่วยเหลือด้านการประกอบอาชีพเป็นหลัก โดยตารางต่อไปนี้แสดงถึงเส้นความยากจน ของประเทศสหรัฐอเมริกาต่อหนึ่งครอบครัว โดยพิจารณาว่า 1 ครอบครัว มี 4 คนเป็นหลัก<sup>18</sup>

ตารางที่ 4.2 เส้นความยากจนของประเทศไทย (Poverty line) จำแนกตามเขตในปี พ.ศ. 2556-2561

หน่วย :บาท/คน/เดือน

	2558	2559	2560	2561
<b>Columbia</b>	15,909	16,176	16,410	16,743
<b>Alaska</b>	19,892	20,225	20,512	20,933
<b>Hawaii</b>	18,298	18,604	18,871	19,258
<b>Total</b>	18,033	18,335	18,597	18,998

ที่มา :Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation (APSE)

จากโครงการต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าแต่ละโครงการเป็นการช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อย โดยยึดหลักของเส้นความยากจนเข้ามาพิจารณาแต่ละโครงการ เพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งประเทศไทยควรยึดตามหลักเกณฑ์นี้ เพื่อเป็นการพิจารณาช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุไทยต่อไป

#### 4.2.3 วิเคราะห์อัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับสวัสดิการของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีสวัสดิการเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุหลากหลายรูปแบบ โดยสวัสดิการเบี้ยยังชีพที่ใกล้เคียงกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพของประเทศไทยมากที่สุด คือ เงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีพสำหรับผู้สูงอายุ (Allocation de solidarité aux personnes âgées) ซึ่งมีอัตราการ

<sup>18</sup>Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, “Prior HHS Poverty Guideline and Federal Register” สืบค้นวันที่ 8 พฤษภาคม 2563, จาก <https://aspe.hhs.gov/prior-hhs-poverty-guidelines-and-federal-register-references>



จ่ายเบี้ยยังชีพในปัจจุบัน ดังนี้<sup>19</sup>

- จำนวนมากที่สุดต่อปี 16,826.64 ยูโร (ประมาณ 591,119 บาท)
- จำนวนมากที่สุดต่อเดือน 1,402.22 ยูโร (ประมาณ 49,252 บาท)

โดยวิธีการคำนวณอัตราการจัดจ่ายเบี้ยยังชีพ จะมาจากจำนวนมากที่สุดต่อปี หักลบด้วย รายได้ต่อปีของบุคคลผู้สูงอายุรายนั้น หากผู้สูงอายุมีสถานะโสดและอยู่เพียงลำพัง แต่หากผู้สูงอายุ มีคู่สมรสหรืออยู่อาศัยร่วมกับบุคคลอื่น จะนำจำนวนมากที่สุดต่อปีหักลบด้วยรายได้ต่อปีของ ผู้สูงอายุ และบุคคลอื่นรวมกัน เช่น หากคู่สมรสผู้สูงอายุ 2 คน มีรายได้รวมกัน 13,000 ยูโรจะได้รับ เบี้ยยังชีพเท่ากับ 16,826.64 ยูโร หักลบด้วยรายได้รวม 13,000 ยูโรต่อปี เท่ากับ ได้รับเบี้ยยังชีพ 3,826.64 ยูโรต่อปีนั่นเอง

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีวิตสำหรับผู้สูงอายุของฝรั่งเศสแล้วนำไป เปรียบเทียบกับเส้นความยากจนของฝรั่งเศสแล้ว มีความสมเหตุสมผล เป็นธรรม และเหมาะสม เพียงพอต่อการดำรงชีพมาก โดยเส้นความยากจนของฝรั่งเศสคำนวณจากรายได้เฉลี่ยของประชากร ฝรั่งเศส โดยคิดเป็นร้อยละ 60 ของรายได้เฉลี่ยของประชากรฝรั่งเศส<sup>20</sup> โดยกำหนดว่าครอบครัวหนึ่ง มีสมาชิก 4 คน จะมีรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.3 เส้นความยากจนของประเทศฝรั่งเศส (Poverty line) ในปี พ.ศ. 2557-2561

หน่วย : บาท/คน/เดือน

	2557	2558	2559	2560	2561
รายได้เฉลี่ย	23,200	23,338	24,555	25,240	25,893
เส้นความยากจน	13,920	14,002	14,773	15,144	15,535

ที่มา : Organization for Economic Co-operation and Development(OECD)

จากการพิจารณาอัตราการจัดจ่ายเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีวิตในฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นได้ว่า ประชากรผู้สูงอายุในฝรั่งเศสนั้น มีการรับรองรายได้ที่แน่นอน และเพียงพอในการดำรงชีวิต โดย

<sup>19</sup>Accueil Particuliers, “Allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)”, สืบค้นวันที่ 8 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16871>

<sup>20</sup>Organization for Economic Co-operation and Development, “Household disposable income”, สืบค้น วันที่ 8 พฤษภาคม 2563, จาก <https://data.oecd.org/hha/household-disposable-income.htm#indicator-chart>

เบี้ยเลี้ยงที่ได้รับนั้นมีจำนวนมากกว่าเส้นความยากจนของประเทศฝรั่งเศส

แต่เมื่อพิจารณาเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของไทยซึ่งได้รับจำนวนสูงสุด 1,000 บาทต่อเดือนนั้น มีความแตกต่างกับประเทศฝรั่งเศสเป็นอย่างมากโดยเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีวิตของฝรั่งเศสนั้น สามารถได้รับจำนวนสูงสุดถึง 49,252 บาทต่อเดือน หรือมากกว่าประเทศไทย 491.52 เท่า ซึ่งหลักเกณฑ์การคำนวณของประเทศฝรั่งเศส มีความสมเหตุสมผลมากเพราะผู้สูงอายุทุกคน จะมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างแน่นอน

#### 4.2.4 วิเคราะห์อัตราภาระสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับสวัสดิการของประเทศสวีเดน

สวัสดิการของประเทศสวีเดน ที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศ คือ เงินเยียวยาผู้สูงอายุ (äldre försörjningsstöd) เงินเยียวยาสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อให้ได้รับค่าใช้จ่ายเพื่อจ่ายค่าที่พักอาศัยและเงินยังชีพเพียงพอที่จะดำรงชีวิต การคำนวณเงินเยียวยาผู้สูงอายุในประเทศสวีเดน สามารถคำนวณได้จากการที่เมื่อผู้สูงอายุได้ชำระค่าที่พักอาศัยแล้ว ยังสามารถมีเงินเพียงพอที่จะดำรงชีวิต

โดยค่าใช้จ่ายขั้นต่ำในการดำรงชีวิตในปี คริสต์ศักราช 2020 ของประเทศสวีเดน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้<sup>21</sup>

- 5,857 SEK (ประมาณ 19,191 บาท) ต่อเดือน หากเป็นผู้สูงอายุที่โสดและอยู่อาศัยด้วยตัวคนเดียว

- 4,771 SEK (ประมาณ 15,663 บาท) ต่อเดือน หากเป็นผู้สูงอายุที่มีคู่สมรสหรืออยู่ร่วมกับบุคคลอื่น

หากผู้สูงอายุไม่มีรายได้เพียงพอที่จะจ่ายค่าเช่าบ้านหรือค่าที่พักอาศัย สามารถได้รับเงินเยียวยาเพื่อจ่ายค่าที่พักอาศัยได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ได้รับเงินเยียวยาค่าที่พักอาศัยสูงสุด 7,000 SEK (ประมาณ 22,937 บาท) หากผู้สูงอายุอยู่เพียงลำพัง และ โสด

- ได้รับเงินค่าเยียวยาที่พักอาศัยสูงสุด 3,500 SEK (ประมาณ 11,468 บาท) หากผู้สูงอายุมีคู่สมรสหรืออยู่อาศัยร่วมกับบุคคลอื่น

เมื่อพิจารณาถึงเงินเยียวยาของประเทศสวีเดนแล้วผู้สูงอายุทุกคนที่เป็นประชาชนสวีเดน จะได้รับเงินเยียวยาเพียงพอที่จะดำรงชีวิตและจ่ายค่าที่พักอาศัย ไม่ขาดสนแต่อย่างใด โดยผู้สูงอายุในประเทศสวีเดนสามารถรับเงินเยียวยาผู้สูงอายุได้สูงสุดถึง 12,857 SEK (ประมาณ 42,129 บาท) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานะและรายได้ของผู้สูงอายุด้วย ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและพิจารณาเส้นความยากจนของประเทศสวีเดน เพื่อทำการเปรียบเทียบกับเงินเยียวยาผู้สูงอายุในประเทศ

<sup>21</sup>อ้างอิงแล้ว ในเชิงอรรถที่ 12

สวีเดนโดยใช้มาตรฐานในการคำนวณเส้นความยากจนเดียวกับประเทศฝรั่งเศส โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>22</sup>

ตารางที่ 4.4 เส้นความยากจนของประเทศสวีเดน (Poverty line) ในปี พ.ศ. 2557-2561

หน่วย : บาท/คน/เดือน

	2557	2558	2559	2560	2561
รายได้เฉลี่ย	20,649	21,043	21,825	22,570	22,881
เส้นความยากจน	12,389	12,625	13,095	13,542	13,728

ที่มา : Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

ซึ่งเมื่อทำการเปรียบเทียบกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย ซึ่งได้จำนวนมากสุดที่ 1,000 บาท ซึ่งน้อยกว่าจำนวนสูงสุดของประเทศสวีเดน 411.29 เท่า และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของไทยคำนวณจากอายุผู้สูงอายุเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ไม่สมเหตุผล และสมควรที่จะมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพ โดยคำนึงถึงความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุเมื่อเทียบกับเส้นความยากจนด้วย

#### 4.2.5 การเปรียบเทียบอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับสวัสดิการของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นนั้นไม่มีสวัสดิการ ที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยตรง แต่จะเน้นไปที่ระบบบำนาญแทน โดยมี 3 ระดับ ซึ่งประชากรผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นทุกคน หากได้มีการทำงานหรือลงทุน ในกองทุนบำนาญระดับเบื้องต้นแล้ว อย่างน้อยที่สุด จะได้รับเงินบำนาญเป็นรายเดือนจำนวน 781,700 เยน (ประมาณ 234,636 บาท) ต่อปี หรือ 65,141 เยน (ประมาณ 19,552 บาท) ต่อเดือน ซึ่งหากผู้สูงอายุไม่ได้เข้าร่วมระบบบำนาญ หรือไม่ได้ทำงานเป็นลูกจ้างประจำ จะไม่ได้สิทธิในการรับเงินเยียวยาอะไรเลย

เส้นความยากจนของประเทศญี่ปุ่นมีค่าร้อยละ 50 ของรายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งหมด<sup>23</sup> ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

<sup>22</sup>อ้างแล้ว ในเชิงอรธที่ 19

<sup>23</sup>อ้างแล้ว ในเชิงอรธที่ 19

ตารางที่ 4.5 เส้นความยากจนของประเทศญี่ปุ่น (Poverty line) ในปี พ.ศ. 2556-2560

หน่วย :บาท/คน/เดือน

	2556	2557	2558	2559	2560
รายได้เฉลี่ย	20,248	19,995	20,418	19,548	19,849
เส้นความยากจน	10,124	9,997	10,209	9,774	9,924

ที่มา : Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

ประเทศญี่ปุ่นมีความเข้มงวดในการจัดการประชากรมาก ซึ่งแตกต่างจากระบบเกื้อกูลช่วยเหลือแบบประเทศไทย จึงทำการเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่นได้ยาก ทั้งนี้ อาจเนื่องด้วยประเทศญี่ปุ่นมีการบริหารจัดการ และการกระจายรายได้ที่ดีเพียงพอแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ

หากพิจารณาถึงอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย เปรียบเทียบกับอัตราเงินเยียวาของประเทศไทยอื่น ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าอัตราการสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุตามของประเทศไทย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 นั้นขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 3 ฉบับ และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพนั้นไม่สมเหตุสมผล และไม่ทำให้ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส ดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ หรือได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ อัตราเบี้ยยังชีพที่ผู้สูงอายุได้รับในปัจจุบัน มีความไม่ทั่วถึงและเป็นธรรม

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมายในมาตรา 11(11) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ให้มีหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตตามเส้นความยากจนของประเทศไทยเป็นอย่างน้อยที่สุด เพราะผู้สูงอายุโดยปกติแล้ว ก็มีค่าใช้จ่ายที่มากกว่าประชาชนในวัยอื่นเป็นทุนเดิม การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันจึงไม่ควรที่จะมีอัตราน้อยกว่าเส้นความยากจนของประเทศไทย ซึ่งผู้ศึกษาเสนอแนะให้แก้ไข เกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้มีอัตราเบี้ยยังชีพที่สูงขึ้นกว่าเดิม

เมื่อพิจารณาถึงความสมเหตุสมผลในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว ผู้สูงอายุไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้เพราะมีเงินไม่พอที่จะใช้ในการดำรงชีวิตตามเส้นความยากจนของไทย

เพราะเดิมผู้สูงอายุ มักมีรายจ่ายที่มากกว่าประชาชนทั่วไปในวัยอื่นอยู่แล้วเนื่องจากต้องจ่ายค่าดูแลรักษาสุขภาพของตนเองด้วย การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเริ่มต้นที่ 600 บาท และสูงสุด 1,000 บาท นั้นขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มุ่งหวังให้ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาสดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐอย่างเห็นได้ชัด จึงควรมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อบังคับให้รัฐปรับเปลี่ยนอัตราค่าสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือรัฐควรออกมาตรการหรือนโยบายเพิ่มสวัสดิการเบี้ยยังชีพในลักษณะพิเศษอีกประเภทหนึ่ง เพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและอยู่ในสภาวะพึ่งพิง เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ

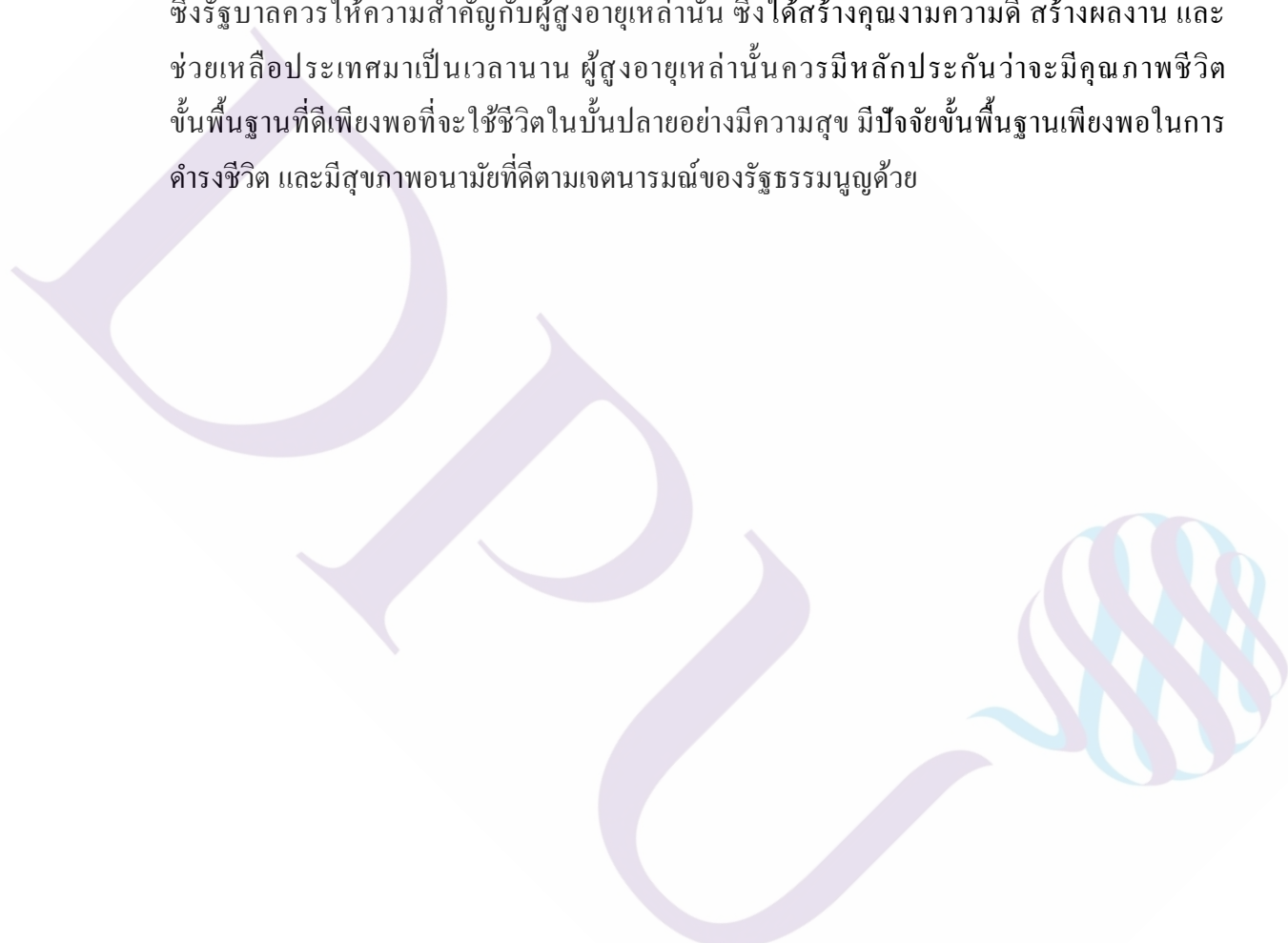
ในบทที่ 3 ผู้ศึกษาได้กล่าวถึงงบประมาณที่ใช้ในสวัสดิการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันไดแล้ว ซึ่งใช้งบประมาณประมาณ 66 ล้านล้านบาท ในพุทธศักราช 2561 โดยเป็นการจ่ายเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันได ตามระดับอายุของผู้สูงอายุโดยกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันได โดยแบ่งเป็นขั้นบันได สำหรับผู้สูงอายุโดยผู้สูงอายุ 60-69 ปีจะได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 ปีจะได้รับ 700 บาท อายุ 80- 89 ปีจะได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไปจะได้รับ 1,000 บาท

เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการจ่ายเบี้ยยังชีพแล้วนั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการปรับให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้น เพียงพอต่อการดำรงชีวิตโดยอ้างอิงจากเส้นความยากจนดังเช่นที่ประเทศอื่นใช้เป็นเกณฑ์ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสม เพราะการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพในปัจจุบันแบบขั้นบันไดนั้น ไม่เพียงพอโดยได้รับสูงสุดเพียง 1,000 บาท ในขณะที่เส้นความยากจนของไทยในปัจจุบันมีค่าประมาณ 2,700 บาท (2,667 บาท ในพุทธศักราช 2559)

ในพุทธศักราช 2561 มีผู้สูงอายุที่ได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จำนวนทั้งหมด 8,379,782 คน ใช้งบประมาณทั้งหมด 66,359,650,800 บาท ซึ่งหากรัฐเห็นชอบกับความเห็นของผู้ศึกษา และต้องการจะปรับการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้เท่ากับเส้นความยากจนของประเทศไทย ผู้ศึกษาได้ทำการคำนวณเบื้องต้นว่าจะใช้งบประมาณโดยประมาณ 2,700 บาท ต่อผู้สูงอายุหนึ่งคน โดยคาดว่าใน พุทธศักราช 2563 จะมีผู้สูงอายุที่ใช้สวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจำนวนประมาณ 8,500,000 คน ซึ่งจะใช้งบประมาณทั้งหมด 22,950,000,000 บาท ต่อเดือน และ 275,400,000,000 ต่อปี เพิ่มขึ้นจากสวัสดิการปัจจุบันประมาณ 209,400,000,000 บาท ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย ซึ่งร่างงบประมาณในพุทธศักราช 2563 มีงบประมาณ 3.2 ล้านล้านบาท เพิ่มจากพุทธศักราช 2562 ที่มีงบประมาณ 3.0 ล้านล้านบาท มา 0.2 ล้านล้านบาท ใช้งบประมาณ

ดังกล่าวสามารถจัดสรรไปเพิ่มในส่วนของสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ และในอนาคต รัฐควรจัดสรรเงินภาษีบางส่วนไปช่วยเหลือกองทุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้มีเงินเพียงพอในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีเงินเพียงพอในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน

ผู้ศึกษาได้กล่าวถึงในที่มาและความสำคัญแล้ว ว่าในปัจจุบันประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแบบสุดยอด ซึ่งหมายความว่า จะมีผู้สูงอายุกว่า 15% ของจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุเหล่านั้น ซึ่งได้สร้างคุณงามความดี สร้างผลงาน และช่วยเหลือประเทศมาเป็นเวลานาน ผู้สูงอายุเหล่านั้นควรมีหลักประกันว่าจะมีคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานที่ดีเพียงพอที่จะใช้ชีวิตในบั้นปลายอย่างมีความสุข มีปัจจัยขั้นพื้นฐานเพียงพอในการดำรงชีวิต และมีสุขภาพอนามัยที่ดีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตาม พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560)

จากการศึกษาพบว่า การสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุในประเทศไทย เป็นสวัสดิการที่จำเป็นต่อผู้สูงอายุในประเทศไทย ซึ่งมีผลต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุโดยตรง เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนส่วนมากประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร หรือเป็นเกษตรกร จึงไม่ได้รับ หรือไม่ได้อยู่ในระบบบำนาญ ทำให้ขาดรายได้ในช่วงบั้นปลายชีวิต ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกำหนดมาตรการขึ้นใหม่ หรือปรับปรุงมาตรการเดิม ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุ และอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้สอดคล้องกันด้วย

#### 5.1 บทสรุป

หลักเกณฑ์และอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 ใน ข้อ 6 กำหนดหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เมื่อพิจารณาแล้วระเบียบข้อ 6 นั้นมี ปัญหาในเรื่องของหลักเกณฑ์ที่ทำให้ผู้สูงอายุด้อยโอกาส และไม่มีสัญชาติไทย ขาดโอกาสในการรับสวัสดิการ

ในเรื่องอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามข้อ 12 ตามมติคณะรัฐมนตรีได้ กำหนดอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอายุรายเดือนแบบขั้นบันได โดยแบ่งเป็นขั้นบันได สำหรับผู้สูงอายุโดยผู้สูงอายุ 60-69 ปีจะได้รับเงินจำนวน 600 บาท อายุ 70-79 ปีจะได้รับเงินจำนวน 700 บาท อายุ 80- 89 ปีจะได้รับเงินจำนวน 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไปจะได้รับเงินจำนวน 1,000 บาท ซึ่งอัตราเบี้ยยังชีพที่ได้รับยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างเห็นได้ชัดจากเส้นความยากจนของไทย

ในด้านหลักเกณฑ์และอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพนั้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมุ่งหวังเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุให้มีการดำรงชีวิตที่เหมาะสม จึงควรมีการบังคับใช้กฎหมายให้มีการปรับแก้ระเบียบดังกล่าวให้สอดคล้องกันด้วย

จากการศึกษาสวัสดิการผู้สูงอายุในต่างประเทศ จำนวน 4 ประเทศ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

สวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศอเมริกา จะไม่มีการช่วยเหลือในส่วนของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยตรง สวัสดิการสังคมของประเทศอเมริกานั้น จะเน้นในด้านการพึ่งพาตนเองของผู้สูงอายุเป็นหลัก โดยมีการกำหนดกฎหมายผู้สูงอายุหรือ Old American Act เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการปกป้องสิทธิของผู้สูงอายุ และกำหนดโครงการสวัสดิการผู้สูงอายุในเบื้องต้น ซึ่ง แต่จะเป็นการช่วยเหลือในด้านการทำงาน การจัดหางาน เพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพียงพอ โดยมีสิทธิลดหย่อนภาษีหลากหลายรูปแบบสำหรับผู้สูงอายุ

ประเทศฝรั่งเศสมีสวัสดิการในการสงเคราะห์ด้วยเงินหลากหลายรูปแบบ โดยสวัสดิการเบี้ยยังชีพที่ใกล้เคียงกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพของประเทศไทยมากที่สุดคือ เงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีพสำหรับผู้สูงอายุ (Allocation de solidarité aux personnes âgées) หลักเกณฑ์ที่สำคัญเมื่อเปรียบกับการสวัสดิการของประเทศไทย คือ ฝรั่งเศสให้สวัสดิการกับบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศ ทำให้มีผู้ด้อยโอกาสน้อยมีความทั่วถึง โดยวิธีการคำนวณอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพ จะมาจากจำนวนมากที่สุดต่อปี หักลบด้วยรายได้ต่อปีของบุคคลผู้สูงอายุนั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีวิตสำหรับผู้สูงอายุของประเทศฝรั่งเศสนำไปเปรียบเทียบกับเส้นความยากจนของฝรั่งเศสแล้ว มีความสมเหตุสมผล เป็นธรรม และเหมาะสมเพียงพอต่อการดำรงชีพ

สวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศสวีเดนที่คล้ายคลึงกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทย คือ เงินเยียวยาผู้สูงอายุ (äldreförsörjningsstöd) โดยมีหลักเกณฑ์ ผู้สูงอายุต้องมีอายุมากกว่า 65 ปี และเป็นประชาชนสวีเดน การคำนวณเงินเยียวยาผู้สูงอายุในประเทศสวีเดนสามารถคำนวณได้จากกรณีที่ เมื่อผู้สูงอายุได้ชำระค่าที่พักอาศัยแล้ว ยังสามารถมีเงินเพียงพอที่จะดำรงชีวิตโดยค่าใช้จ่ายขั้นต่ำในการดำรงชีวิตในปี หากผู้สูงอายุไม่มีรายได้เพียงพอที่จะจ่ายค่าเช่าบ้านหรือค่าที่พักอาศัย สามารถได้รับเงินเยียวยาเพื่อจ่ายค่าที่พักอาศัยด้วย เมื่อพิจารณาถึงเงินเยียวยาของประเทศสวีเดนแล้ว ผู้สูงอายุทุกคนที่เป็นประชาชนชาวสวีเดน จะได้รับเงินเยียวยาเพียงพอที่จะดำรงชีวิตและจ่ายค่าที่พักอาศัยโดยไม่ขัดสนแต่อย่างใด โดยผู้สูงอายุในประเทศสวีเดนสามารถรับเงินเยียวยาผู้สูงอายุมารวมกันได้สูงสุดถึง 12,857 SEK (ประมาณ 42,129 บาท) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานะและรายได้ของผู้สูงอายุด้วย



ประเทศญี่ปุ่นนั้น ไม่มีสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยตรง แต่จะเน้นไปที่ระบบบำนาญแทน โดยมี 3 ระดับ ซึ่งประชากรผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นทุกคน หากได้มีการทำงานหรือลงทุนในกองทุนบำนาญระดับเบื้องต้นแล้ว อย่างน้อยที่สุด จะได้รับเงินบำนาญเป็นรายเดือนจำนวน 781,700 เยน (ประมาณ 234,636 บาท) ต่อปี หรือ 65,141 เยน (ประมาณ 19,552 บาท) ต่อเดือน ซึ่งหากผู้สูงอายุไม่ได้เข้าร่วมระบบบำนาญ หรือไม่ได้ทำงานเป็นลูกจ้างประจำ จะไม่ได้สิทธิในการรับเงินเยียวยาอะไรเลย

จากปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมาในบทที่แล้ว รัฐสามารถแก้ไขปัญหาการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ได้โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ซึ่งในปัจจุบันหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพระบุไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 ซึ่งสามารถดำเนินการแก้ไขระเบียบดังกล่าวได้โดยง่าย ซึ่งหน่วยงานรัฐควรกำกับดูแลการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 โดยเมื่อสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ขาดรายได้แล้ว ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยใช้เส้นความยากจนของประเทศไทยเป็นเกณฑ์ในการกำหนดอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

### 5.2.1 การปรับหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

หลักเกณฑ์ในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของไทยที่ใช้ในปัจจุบันนั้น ไม่ครอบคลุมถึงประชากรที่อาศัยในประเทศไทยที่ไม่มีบัตรประชาชน ประชากรที่อาศัยในประเทศไทย แต่ไม่มีภูมิลำเนาในไทยตามทะเบียนบ้าน และประชากรผู้ยากไร้ที่อยู่ในถิ่นทุรกันดารที่ขาดโอกาสประเทศไทยจึงควรพิจารณาหลักเกณฑ์โดยดึงเกณฑ์การเยียวยาผู้สูงอายุของประเทศฝรั่งเศสมาใช้เพื่อปรับแก้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องเกณฑ์สัญชาติไทย โดยใช้หลักที่พักอาศัยในประเทศ หรือเพิ่มเติมกรณีของชาวต่างชาติ ซึ่งพวกเขาเหล่านั้นควรได้รับสิทธิการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและตามหลักสิทธิมนุษยชน

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ของประเทศอื่น ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุตามของประเทศไทย ยังคงไม่ครอบคลุมแก่ผู้สูงอายุหมดทุกคน หลักเกณฑ์ยังคงมีความไม่ทั่วถึงและเป็น

กรรม หลักเกณฑ์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 นั้นขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 3 ฉบับ และปิดกั้นโอกาสของประชาชนบางกลุ่มในประเทศไทย อย่างไม่ สมเหตุสมผล

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมายในมาตรา 3 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ให้ครอบคลุมถึงประชาชนที่พำนักอาศัยในประเทศไทยด้วย โดยใช้เกณฑ์มาตรฐาน ของประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ

และเมื่อพิจารณาถึงผู้สูงอายุที่เป็นผู้พิการ ขาดผู้ดูแล หรือขาดรายได้แล้วนั้น ผู้ศึกษาขอ เสนอแนะให้มติดคณะรัฐมนตรีปรับแก้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ย ยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องเกณฑ์ สัญชาติไทย โดยใช้หลักที่พำนักอาศัยในประเทศ หรือเพิ่มเติมกรณีของชาวต่างชาติ ซึ่งพวกเขา เหล่านี้สมควรได้รับสิทธิการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

#### 5.2.1.1 การปรับหลักเกณฑ์โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่

ควรมีการพิจารณาปรับปรุงในประเด็นเรื่องหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์เบี้ย ยังชีพผู้สูงอายุ และการกำหนดหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยผ่านช่องทาง ดังนี้

(1) เสนอคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ให้มีมาตรการในการกำหนดเกณฑ์การ สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 โดยดำเนินการร่วมกับ กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็น ไปตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุพุทธศักราช 2546

**ข้อดี** สามารถดำเนินการได้รวดเร็วและขั้นตอนการแก้ไขหลักเกณฑ์ยุ่งยากน้อยกว่าการ กำหนดมาตรฐานในรูปแบบพระราชบัญญัติ

**ข้อเสีย** การดำเนินการร่วมกันระหว่างทั้งสองกระทรวงอาจทำได้ลำบากและเกิดความ ล่าช้าในการดำเนินการเนื่องด้วยระเบียบการปฏิบัติงานของทั้งสองกระทรวง

(2) เสนอคณะกรรมการกระทรวงมหาดไทยให้ปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า ด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 ใน เรื่องเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นวิธีการที่รวดเร็วและได้ผลที่สุด เนื่องจากมีเพียง ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเท่านั้นที่มีการ บังคับใช้ในปัจจุบัน การปรับปรุงระเบียบดังกล่าว จึงสามารถทำได้โดยง่าย และรวดเร็วที่สุด

โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 ใน ข้อ 6 ระบุว่า ผู้สูงอายุต้องมีสัญชาติไทย มี ภูมิลำเนาในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามทะเบียนบ้าน และไม่เป็นผู้รับสวัสดิการอื่นใดจากรัฐ ผู้ศึกษาเสนอแนะว่าควรปรับหลักเกณฑ์ดังกล่าวดังนี้

ข้อ 6 ผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย แก้ไขเป็น พำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า ... ปี

(๒) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามทะเบียนบ้าน แก้ไขเป็น มีที่ พักอาศัยเป็นหลักแหล่งในประเทศไทย

(๔) ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการอื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ เบี้ยหวัด บำนาญพิเศษ หรือเงินอื่นใดในลักษณะ เดียวกัน ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น แก้ไขเป็น ไม่เป็นผู้ได้รับบำนาญ เบี้ยหวัด บำนาญพิเศษ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

การปรับหลักเกณฑ์เหล่านี้เพื่อให้ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยทุกคนมีสิทธิที่จะ ได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุด้วย โดยผู้สูงอายุที่ได้รับสวัสดิการอื่นแล้ว ก็ควรมีสิทธิที่จะ ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุด้วย ยกเว้นกรณีที่มีรายได้จากบำนาญแล้ว

5.2.1.2 การปรับหลักเกณฑ์โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติในบางประเด็น

หากมีความจำเป็นต้องการแก้ไขกฎหมาย เนื่องจากมีข้อขัดขัดในการกำหนดผ่าน ช่องทางที่มีอยู่ สามารถดำเนินการได้ดังนี้

(1) เสนอให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศไทย มีช่องทางใน การรับบริการการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมากขึ้น มีการจัดบริการนอกพื้นที่เพื่อผู้สูงอายุในถิ่น ทูรกันดารมีโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการมากขึ้น และมีการผ่อนปรนในเรื่องหลักเกณฑ์แก่ผู้สูงอายุ ที่ด้อยโอกาส ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 ที่ทำมาเพื่อรับรองพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546

(2) เสนอให้แก้ไข มาตรา 3 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ให้ครอบคลุม ถึงผู้สูงอายุทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย

**ข้อดี** พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 มาตรา 3 ในปัจจุบัน ไม่มีการระบุถึง ผู้สูงอายุรายอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยไม่มีสัญชาติหรือภูมิลำเนาตามกฎหมาย ซึ่งหากแก้

มาตราดังกล่าวจะทำให้ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยที่ด้อยโอกาสนั้น ได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึงด้วย

**ข้อเสีย** การแก้ไขพระราชบัญญัติในประเทศไทย ใช้เวลานาน ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะแก้ไขกฎหมายได้สำเร็จหรือไม่หรือภายในระยะเวลาใด เว้นแต่มีกรณีพิเศษ เช่น การเสนอผ่านสภานิติบัญญัติ

โดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 มาตรา 3 ระบุว่า ผู้สูงอายุต้องอายุเกินหกสิบปีและมีสัญชาติไทย ผู้ศึกษาเสนอแนะว่าควรปรับหลักเกณฑ์ ดังกล่าวดังนี้

#### มาตรา 3

“ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย แก้ไขเป็น “ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและพำนักอยู่ในประเทศไทย

ซึ่งหากแก้ไขมาตราดังกล่าวในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 แล้ว ผู้สูงอายุรายอื่นที่พักอาศัยอยู่ในประเทศไทย แต่ไม่มีสัญชาติไทย จะได้รับสิทธิในการได้รับสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุด้วย

#### 5.2.2 การปรับอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

อัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของไทยที่ใช้ในปัจจุบันนั้น ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย ซึ่งควรใช้เส้นความยากจนของประเทศไทยเป็นมาตรฐาน เส้นความยากจนบ่งบอกถึงจำนวนเงินขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ซึ่งเส้นความยากจนเฉลี่ยของไทยในปี พุทธศักราช 2561 มีค่าเท่ากับ 2,710 บาท ในกลุ่มประเทศที่ได้ทำการศึกษา ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส สวีเดน และประเทศญี่ปุ่น พบว่าประเทศฝรั่งเศสและประเทศสวีเดน มีสวัสดิการที่คล้ายคลึงกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทยที่เป็นการสงเคราะห์เป็นตัวเงิน เช่นเดียวกับประเทศไทย เมื่อพิจารณาอัตราการเยียวยาผู้สูงอายุของประเทศฝรั่งเศส และประเทศสวีเดนแล้ว นั้น ทั้งสองประเทศจะเยียวยาผู้สูงอายุให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยใช้เส้นความยากจนเป็นพื้นฐาน จึงควรนำมาปรับใช้เพื่อปรับแก้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 เพื่อให้ผู้สูงอายุในประเทศไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ควรมีการใช้หลักเกณฑ์การสำรวจหรือพิจารณาเรื่องรายได้ของผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุที่มีรายได้อยู่แล้วนั้น จะได้รับเงินเยียวยาน้อยลง เพื่อให้เกิดความเสมอภาค และมั่นใจได้ว่าผู้สูงอายุทุกคนจะมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ ซึ่งเหมาะที่จะนำหลักเกณฑ์เหล่านั้นมาปรับใช้ในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทย ตามมาตรา 11(11) ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546

หากพิจารณาถึงอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย เปรียบเทียบกับ อัตราเงินเฟ้อของประเทศไทยอื่น ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของ ประเทศไทย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 นั้นขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยทั้ง 3 ฉบับ และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพนั้นไม่สมเหตุสมผล และไม่ทำให้ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส ดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ หรือได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ อัตราเบี้ยยังชีพที่ผู้สูงอายุได้รับในปัจจุบัน มีความไม่ทั่วถึงและเป็นธรรม

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมายในมาตรา 11(11) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ให้มีหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้เพียงพอต่อการ ดำรงชีวิตตามเส้นความยากจนของประเทศไทยเป็นอย่างน้อยที่สุด เพราะผู้สูงอายุโดยปกติแล้ว ก็มี ค่าใช้จ่ายที่มากกว่าประชาชนในวัยอื่นเป็นทุนเดิม การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันจึงไม่ ควรที่จะมีอัตราน้อยกว่าเส้นความยากจนของประเทศไทย ซึ่งผู้ศึกษาเสนอแนะให้แก้ไข เกณฑ์การ สงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้มีอัตราเบี้ย ยังชีพที่สูงขึ้นกว่าเดิม

เมื่อพิจารณาถึงความสมเหตุสมผลในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว ผู้สูงอายุไม่ สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้เพราะมีเงินไม่พอที่จะใช้ในการดำรงชีวิตตามเส้นความยากจนของไทย เพราะเดิมผู้สูงอายุ มักมีรายจ่ายที่มากกว่าประชาชนทั่วไปในวัยอื่นอยู่แล้วเนื่องจากต้องจ่ายค่าดูแล รักษาสุขภาพของตนเองด้วย การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเริ่มต้นที่ 600 บาท และสูงสุด 1,000 บาท นั้น ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยที่มุ่งหวังให้ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาสดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และได้รับความช่วยเหลือที่ เหมาะสมจากรัฐอย่างเห็นได้ชัด จึงควรมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อบังคับให้รัฐปรับเปลี่ยนอัตราการ สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือรัฐควรออกมาตรการหรือนโยบายเพิ่มสวัสดิการเบี้ยยังชีพ ในลักษณะพิเศษอีกประเภทหนึ่ง เพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและอยู่ในสภาวะพึ่งพิง เป็น การเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ

#### 5.2.2.1 การปรับอัตราโดยใช้กฎหมายที่มีอยู่

ควรมีการพิจารณาปรับปรุงในประเด็นเรื่องอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และ การกำหนดอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยผ่านช่องทางดังนี้

(1) เสนอคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติให้มีมาตรการในการกำหนดอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 โดยดำเนินการร่วมกับกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546

ข้อดี สามารถดำเนินการได้รวดเร็วและขั้นตอนการแก้ไขหลักเกณฑ์ยุ่งยากน้อยกว่าการกำหนดมาตรฐานในรูปแบบพระราชบัญญัติ สามารถผลักดันอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้เหมาะสมกับการดำรงชีพได้

ข้อเสีย การดำเนินการร่วมกันระหว่างทั้งสองกระทรวงอาจทำได้ลำบากและเกิดความล่าช้าในการดำเนินการเนื่องด้วยระเบียบการปฏิบัติงานของทั้งสองกระทรวง

(2) เสนอคณะกรรมการกระทรวงมหาดไทยให้ปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 ในเรื่องอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นวิธีการที่รวดเร็วและได้ผลที่สุด เนื่องจากมีเพียงระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเท่านั้นที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบัน การปรับปรุงระเบียบดังกล่าวจึงสามารถทำได้โดยง่าย และรวดเร็วที่สุด

โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2552 ใน ข้อ 12 ระบุว่าจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้จ่ายในอัตราเดือนละห้าร้อยบาท หรือตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ คือการกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันได โดยแบ่งเป็นขั้นบันได สำหรับผู้สูงอายุโดยผู้สูงอายุ 60-69 ปีจะได้รับเงินจำนวน 600 บาท อายุ 70-79 ปีจะได้รับเงินจำนวน 700 บาท อายุ 80- 89 ปีจะได้รับเงินจำนวน 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับเงินจำนวน 1,000 บาท ทั้งนี้ตั้งแต่ปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2555 เป็นต้นไป ตามหนังสือสั่งการที่ มท 0891.3/ว2429 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2554 แจ้งแนวทางการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2555 เพิ่มเติมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตราแบบขั้นบันได ซึ่งข้อดังกล่าวควรมีการแก้ไขดังนี้

ข้อ 12 การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้จ่ายในอัตราเดือนละห้าร้อยบาท หรือตามที่คณะรัฐมนตรี... แก้ไขเป็น การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้จ่าย โดยอ้างอิงจากเส้นความยากจนของประเทศไทยในปัจจุบัน

หากแก้ไขข้อดังกล่าว จะทำให้แน่ใจได้ว่าผู้สูงอายุในประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายเบื้องต้นที่เพียงพอต่อการดำรงชีพและสามารถอยู่ได้ด้วยตนเองโดยไม่เป็นภาระบุตรหลาน

#### 5.2.2.2 การปรับอัตราโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติในบางประเด็น

หากมีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย เนื่องจากมีข้อขัดข้องในการกำหนดผ่านช่องทางที่มีอยู่ สามารถดำเนินการ โดยเสนอให้เพิ่มส่วนที่ 2 ตรี มาตรา 11 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 ให้ครอบคลุมถึงเรื่องการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยตรง โดยควรแก้ไข มาตรา 11 ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546

#### มาตรา 11

(11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม แก้ไขเป็น การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นโดยอ้างอิงจากเส้นความยากจนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(11/1) การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยตามมาตรา 15/3 แก้ไขเป็น การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเพียงพอในการดำรงชีพ ตามเส้นความยากจนของไทย

**ข้อดี** พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546 มาตรา 11 ในปัจจุบันไม่มีการระบุถึงการควบคุมอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพที่เป็นรูปธรรม ซึ่งหากมีการกำหนดให้มีความชัดเจน การดำเนินการและการกำกับดูแลจะสามารถทำได้โดยง่าย

**ข้อเสีย** การแก้ไขพระราชบัญญัติในประเทศไทย ใช้เวลานาน ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะแก้ไขกฎหมายได้สำเร็จหรือไม่หรือภายในระยะเวลาใด เว้นแต่มีกรณีพิเศษ เช่น การเสนอผ่านสภานิติบัญญัติ

### 5.3 การเสนอมาตรการในร่างกฎหมายฉบับใหม่

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายให้มีความเข้มงวดในการกำกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือมีความชัดเจนมากขึ้น สามารถทำได้ในแนวทางโดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) เสนอให้มีร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการผู้สูงอายุ พุทธศักราช .... โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีมาตรการกำหนดสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยตรง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ครอบคลุมถึงประชากรผู้สูงอายุทั่วประเทศ และกำหนดอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้เหมาะสม และเพียงพอต่อการดำรงชีวิต ใช้การพิจารณาเส้นความยากจนเป็นมาตรฐาน ในการคำนวณอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และพิจารณารายได้ของผู้สูงอายุเป็นรายบุคคลด้วย

**ข้อดี** ทำให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีการรับรองโดยกฎหมายโดยตรง ทำให้ง่ายต่อการควบคุมการกำกับดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีความเหมาะสมในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ

**ข้อเสีย** หากมีการปรับแก้หลักเกณฑ์และอัตราการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ จะทำให้ต้องใช้งบประมาณในสวัสดิการนี้มากขึ้น และส่งผลกับการจัดสรรงบประมาณของประเทศ

(2) เสนอให้มีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการดูแลผู้สูงอายุโดยตรงในการจัดระเบียบผู้สูงอายุ ดังเช่น กฎหมายผู้สูงอายุของอเมริกา (Older American Act-OAA) ซึ่งมีหน่วยงานบริการผู้สูงอายุ (Administration of Aging : AOA) โดยตรงและจัดทำฐานข้อมูลผู้สูงอายุเพื่อการจัดการโดยเฉพาะ

**ข้อดี** การจัดการผู้สูงอายุจะมีมาตรฐานมากขึ้น และสามารถจัดสวัสดิการได้โดยง่ายทั่วถึง และเป็นธรรม ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช 2546

**ข้อเสีย** การจัดการผู้สูงอายุจะมีความลำบากซับซ้อนมากขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการกำกับดูแลอย่างเหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการจัดการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ







บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กรมกิจการผู้สูงอายุ, “รายงานการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2555 – 2562”, สืบค้นวันที่

2 พฤษภาคม 2563, จาก <http://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/274>

กรมกิจการผู้สูงอายุ, “สถิติผู้สูงอายุของประเทศไทย ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562” สืบค้นวันที่ 3

พฤษภาคม 2563, จาก <http://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/275>

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์, รายงานประจำปี สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.

2553, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), 2555)

กรุงเทพธุรกิจ, “ชงรัฐ แก้ปัญหาผู้เฒ่าไร้รัฐ-ไร้สัญชาติ เพิ่มการเข้าถึงสวัสดิการรัฐ-สิทธิการรักษา”,

สืบค้นวันที่ 11 กุมภาพันธ์, 2563, จาก

<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/863202>

กองทุนสหประชาชาติประจำประเทศไทย, “รายงานสถานการณ์ประชากรไทย พ.ศ. 2558 โฉมหน้า

ครอบครัวไทย ยุคเกิดน้อย อายุยืน”, สืบค้นวันที่ 1 พฤษภาคม 2563, จาก

[http://thailand.unfpa.org/sites/asiapacific/files/pub-](http://thailand.unfpa.org/sites/asiapacific/files/pub-pdf/State%20of%20Thailand%20Population%20report%202015-Thai%20Family_th.pdf)

[pdf/State%20of%20Thailand%20Population%20report%202015-](http://thailand.unfpa.org/sites/asiapacific/files/pub-pdf/State%20of%20Thailand%20Population%20report%202015-Thai%20Family_th.pdf)

[Thai%20Family\\_th.pdf](http://thailand.unfpa.org/sites/asiapacific/files/pub-pdf/State%20of%20Thailand%20Population%20report%202015-Thai%20Family_th.pdf)

กองยุทธศาสตร์และแผนงาน, “การจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ”, สืบค้นวันที่ 3 มิถุนายน 2563, จาก

<http://www.fpo.go.th/main/getattachment/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD>

[E0%B8%B8.pdf.aspx?lang=th-TH](http://www.fpo.go.th/main/getattachment/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%ADE0%B8%B8.pdf.aspx?lang=th-TH)

กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, นโยบายสังคม และสวัสดิการสังคม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548)

จุมพล ศรีจิงศิริกุล และคณะ, “รายงานการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการจัด

สวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ”, สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 2563,

จาก

<https://thaitgri.org/?wpdmprompro=%e0%b8%a3%e0%b8%b2%e0%b8%a2%e0%b8%87>

[%e0%b8%b2%e0%b8%99%e0%b8%89%e0%b8%9a%e0%b8%b1%e0%b8%9a%e0%b8%aa%e0%b8%a1%e0%b8%9a%e0%b8%b9%e0%b8%a3%e0%b8%93%e0%b9%](https://thaitgri.org/?wpdmprompro=%e0%b8%a3%e0%b8%b2%e0%b8%a2%e0%b8%87%e0%b8%b2%e0%b8%99%e0%b8%89%e0%b8%9a%e0%b8%b1%e0%b8%9a%e0%b8%aa%e0%b8%a1%e0%b8%9a%e0%b8%b9%e0%b8%a3%e0%b8%93%e0%b9%8c-%e0%b8%a8%e0%b8%b6%e0%b8%81%e0%b8%a9%e0%b8%b2)

[%8c-%e0%b8%a8%e0%b8%b6%e0%b8%81%e0%b8%a9%e0%b8%b2](https://thaitgri.org/?wpdmprompro=%e0%b8%a3%e0%b8%b2%e0%b8%a2%e0%b8%87%e0%b8%b2%e0%b8%99%e0%b8%89%e0%b8%9a%e0%b8%b1%e0%b8%9a%e0%b8%aa%e0%b8%a1%e0%b8%9a%e0%b8%b9%e0%b8%a3%e0%b8%93%e0%b9%8c-%e0%b8%a8%e0%b8%b6%e0%b8%81%e0%b8%a9%e0%b8%b2)

ฉลาด จันทรสมบัติ และคณะ, “โครงการพัฒนาความร่วมมือแก้ไขปัญหาความยากจนพัฒนาสังคม และสุขภาพะจังหวัดมหาสารคาม”, สืบค้นวันที่ 29 เมษายน 2563, จาก

<http://health.drchalard.com/wp-content/uploads/2012/03/report.pdf>

ชูศรี วงเครือ, สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2545, (กรุงเทพมหานคร: สภา, 2543)

ดวงพร เพชรคง, “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ”, สืบค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563, จาก

[www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1841](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1841)

บรรลุ ศิริพานิช, ผู้สูงอายุไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน, 2542)

บริบูรณ์ พรพิบูลย์, คุณลักษณะผู้สูงอายุ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร, 2536),

ปรุพท์ รุจนธำรงค์, “การกำหนดมาตรฐานผู้ดูแลผู้สูงอายุในรูปแบบกฎหมาย : กรณีศึกษาผู้ช่วยดูแล วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์, 2556

พลภัทร อุไทย, “การบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุในเรื่องเบี้ยยังชีพขององค์การบริหารส่วน ตำบลโพธิ์ทอง อำเภอป่าติลาทอง จังหวัดกำแพงเพชร”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2552.

พูนสุข สังข์รุ่ง, มนุษย์สัมพันธ์ในองค์กร, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์โครงการศูนย์หนังสือ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, 2546)

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย 2549 (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2550)

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, รายงานวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการบริการสวัสดิการสังคม, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางกอกบลิ๊อค, 2547)

วันทนีย์ วาสิกะสินและคณะ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547)

ศิริวรรณ ศิริบุญและชเนตตี มิลินทางกูร, “ฐานข้อมูลประชากร ฝ่ายวิจัยและศูนย์สารสนเทศ ผู้สูงอายุ” สืบค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2561, จาก <http://www.cps.chula.ac.th/cps/research-division/article-ageing/ageing-001.html>

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, รายงานสถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย พ.ศ. 2546, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, 2546)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระดับภาคของประเทศไทย”, สืบค้นวันที่ 28 เมษายน 2563, จาก [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_w3c/ewt\\_dl\\_link.php?nid=7787](https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=7787)

สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ ประเทศญี่ปุ่น, “Marketing Report From Tokyo January 2019”, สืบค้นวันที่ 18 มีนาคม 2563, จาก

[https://www.ditp.go.th/contents\\_attach/502424/502424.pdf](https://www.ditp.go.th/contents_attach/502424/502424.pdf)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, *สรุปผลที่สำคัญ การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2550*, 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551)

สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดสถานะสังคม, “รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระดับภาคของประเทศไทย”, สืบค้นวันที่ 25 มีนาคม 2563, จาก

[https://www.nesdc.go.th/ewt\\_w3c/ewt\\_dl\\_link.php?nid=7787](https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=7787)

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, “ร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)”, สืบค้นวันที่

11 มีนาคม 2563, จาก [https://spm.thaigov.go.th/FILEROOM/spm-](https://spm.thaigov.go.th/FILEROOM/spm-thaigov/DRAWER004/GENERAL/ DATA0000/ 00000362.PDF)

[thaigov/DRAWER004/GENERAL/ DATA0000/ 00000362.PDF](https://spm.thaigov.go.th/FILEROOM/spm-thaigov/DRAWER004/GENERAL/ DATA0000/ 00000362.PDF)

สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, “สิทธิผู้สูงอายุสหประชาชาติ”, สืบค้นวันที่ 8 เมษายน 2563, จาก

[http://www.dop.go.th/download/laws/law\\_th\\_20152509143815\\_1.pdf](http://www.dop.go.th/download/laws/law_th_20152509143815_1.pdf)

สิริอร วิชาวุธ, *จิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์กรเบื้องต้น*, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544)

สุดา ศิลากุล, “การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในจังหวัดนนทบุรี”, *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะ*

*สังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2548

สุริยา แป้นสุขา, “ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติ

ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 : กรณีศึกษาเขตเทศบาล ตำบลศรีพนา อำเภอเขกา จังหวัด

หนองคาย”, *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*

*มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2550

อภิญา เวชชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, *สวัสดิการสังคมฉบับชาวบ้าน*, (กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์บริษัทเอดินสันเพส โปรดักส์, 2547)

## ภาษาต่างประเทศ

Accueil Particuliers, “Allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)”, Retrieved May 8,

2020, from <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16871>

Administration for Community Living, “ACL’s Programs”, Retrieved May 4, 2020, from

<https://acl.gov/programs>

- Commonwealth, “International Health Policy Survey of Older Adults”, Retrieved May 5, 2020, from <https://www.commonwealthfund.org/publications/surveys/2016/nov/2016-commonwealth-fund-international-health-policy-survey-adults>
- Department of Health & Human Services,” Programs for Seniors”, Retrieved May 8, 2020, from <https://www.hhs.gov/programs/social-services/programs-for-seniors/index.html>
- Edward Twitchell Hall. *Beyond Culture*, (New York : Doubleday, 1976)
- <https://aspe.hhs.gov/prior-hhs-poverty-guidelines-and-federal-register-references>
- <https://data.oecd.org/hha/household-disposable-income.htm#indicator-chart>
- <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5990>
- <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population>
- <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031700731>
- <https://www.pensionsmyndigheten.se/for-pensionarer/ekonomiskt-stod/ansok-om-aldreforsorjningsstod>
- <https://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr/preserver-son-autonomie-s-informer-et-anticiper/>
- Japan Pension Service, “National Pension System”, Retrieved May 5, 2020, from <https://www.nenkin.go.jp/international/english/nationalpension/nationalpension.html>
- L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté, “LOI n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement”, Retrieved May 8, 2020, from
- Ministry of Health, Labour and Welfare, “Annual report on the status of the long-term care insurance 2009-2010”, Retrieved May 3, 2020, from <http://mhlw.go.jp/english/wp/wphw3/dl/10-08.pdf>
- Ministry of Health, Labour and Welfare, “The Long-term care Insurance System”, Retrieved May 5, 2020, from <https://www.mhlw.go.jp/english/topics/elderly/care/2.html>
- Neugarten, Bernice L., Havighurst, Robert J., & Tobin, Sheldon S. *Personality Patterns of Aging*. In Bernice L. Neugarten (Ed.), *Middle Age and Aging*, (Chicago: University of Chicago Press, 1968)
- Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, “Prior HHS Poverty Guideline and Federal Register” Retrieved May 4, 2020, from

Organisation for Economic Co-operation and Development, “Pension Country Profile: Japan”,

Retrieved May 7, 2020, from <https://www.oecd.org/finance/private-pensions/42566272.pdf>

Organization for Economic Co-operation and Development, “Household disposable income”,

Retrieved May 3, 2020 from

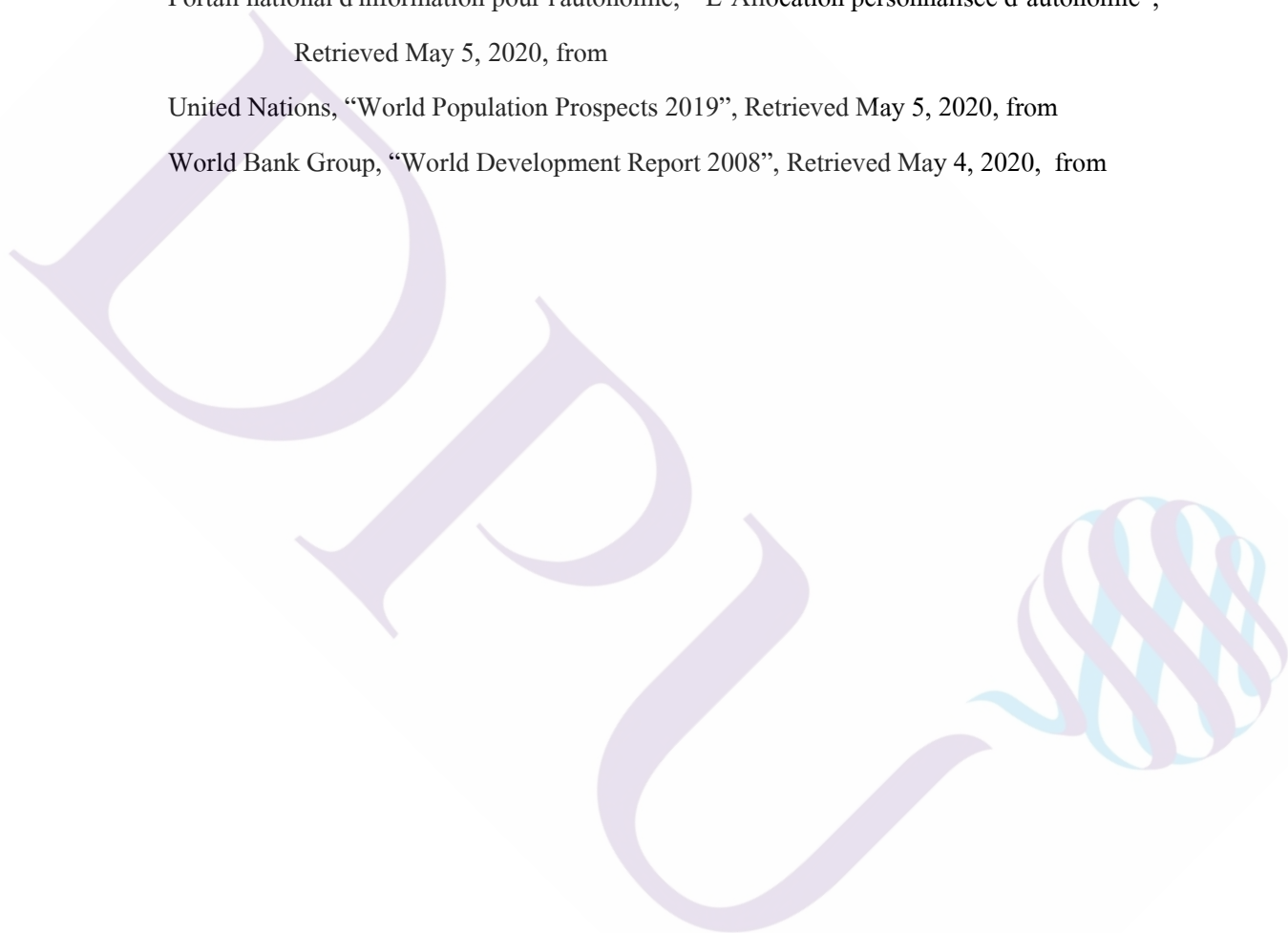
Pensions Myndigheten, “äldreförsörjningsstöd”, Retrieved May 6, 2020, ၁၇၈

Portail national d'information pour l'autonomie, “L'Allocation personnalisée d'autonomie”,

Retrieved May 5, 2020, from

United Nations, “World Population Prospects 2019”, Retrieved May 5, 2020, from

World Bank Group, “World Development Report 2008”, Retrieved May 4, 2020, from





ภาคผนวก

**บันทึกหลักการและเหตุผล**  
**ประกอบร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ....)**  
**พุทธศักราช .....**

.....

**หลักการ**

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์การตีความถึงผู้สูงอายุให้มีความชัดเจนและครอบคลุมถึงผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยทุกคนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรม (แก้ไขมาตรา ๓)
- (2) กำหนดให้มีมาตรฐาน หรืออัตรา ในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้มาตรการดังกล่าวในการกำหนดมาตรฐานเบี้ยยังชีพ (แก้ไขอนุมาตรา (๑๑) ของมาตรา ๑๑)

**เหตุผล**

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช ๒๕๔๖ มีจุดมุ่งหมายให้ผู้สูงอายุมีสิทธิในด้านต่าง ๆ และมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสมในการดำรงชีวิต แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และอัตราการจัดจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันนั้นยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว จึงควรมีการปรับแก้เพื่อกำหนดให้มีมาตรฐานใหม่ในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ



ร่าง

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ....)

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

.....

.....

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ .....)

พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้บังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศพระราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้แก้ไข และเพิ่มข้อความต่อไปนี้ในมาตรา ๑

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและพำนักอยู่ในประเทศไทย

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนผู้สูงอายุ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

“รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ” หมายความว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุตามมาตรา

๑๑

.....  
 .....  
 .....  
 .....

มาตรา ๑๑ ให้แก้ไข และเพิ่มข้อความต่อไปนี้ ในอนุมาตรา ๑๑ ของมาตรา ๑๑ ซึ่งแก้ไขโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐

(๑๑) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นโดยอ้างอิงจากเส้นความยากจนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(๑๑/๑) การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอในการดำรงชีพ ตามเส้นความยากจนของไทย

.....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

## บันทึกหลักการและเหตุผล

### ประกอบร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ฉบับที่ ....)

พุทธศักราช .....

#### หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การตีความถึงผู้สูงอายุให้มีความชัดเจนและครอบคลุมถึงผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยทุกคนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรม (แก้ไขอนุในข้อ ๖)

(2) กำหนดอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้เหมาะสมในการดำรงชีวิต โดยอ้างอิงจากเส้นความยากจนของไทยในปัจจุบัน เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ สมศักดิ์ ด้วยความเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรม

#### เหตุผล

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พุทธศักราช ๒๕๔๖ มีจุดมุ่งหมายให้ผู้สูงอายุมีสิทธิในด้านต่าง ๆ และมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสมในการดำรงชีวิต แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว

ร่าง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ....)

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

.....

.....

.....

.....

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ (ฉบับที่ .....) พ.ศ. ....”

.....

.....

.....

.....

.....

ข้อ ๖ แก้วไขอนุในข้อ ๖(๑) ๖(๒) และ ๖(๔) ผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ต้องเป็น  
ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม

- (๑) พำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า ... ปี
- (๒) มีที่พักอาศัยเป็นหลักแหล่งในประเทศไทย
- (๔) ไม่เป็นผู้ได้รับบำนาญ เบี้ยหวัด บำนาญพิเศษ หรือเงินอื่นใดในลักษณะ

เดียวกัน

.....

.....

.....

.....

ข้อ ๑๒ แก้วไขและเพิ่มเติมข้อความต่อไปนี้ ในข้อ ๑๒

ข้อ ๑๒ การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้จ่าย โดยอ้างอิงจากเส้นความยากจนของ  
ประเทศไทยในปัจจุบัน

.....

.....

.....

.....

### ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

มาวิน ทรงประไพ

พ.ศ.2555 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ทนายความ และ รองผู้จัดการฝ่ายกฎหมาย  
บริษัท ท่าเรือราชาเฟอร์รี่ จำกัด (มหาชน)

