

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผู้สูงอายุ หรือบางคนเรียกว่า ผู้สูงวัย เป็นคำที่บ่งบอกถึงตัวเลขของอายุว่า มีอายุมากโดยนิยามนับตามอายุตั้งแต่แรกเกิด (Chronological age) หรือทั่วไปเรียกว่า คนแก่ หรือคนชรา โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า คนแก่ คือ มีอายุมาก หรืออยู่ในวัยชรา และให้ความหมายของคำว่า ชรา คือ แก่ด้วยอายุซำรดทรุดโทรม นอกจากนี้ยังมีการเรียกผู้สูงอายุว่า ราษฎรอาวุโส (Senior citizen) ส่วนองค์การอนามัยโลก (World Health Organization, WHO) และองค์การสหประชาชาติ (United Nations, UN) ใช้คำในภาษาอังกฤษของผู้สูงอายุว่า Older person or elderly person¹

ในเรื่องของผู้สูงอายุ นั้น ในยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จะเห็นได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุว่าในปัจจุบันผู้สูงอายุของประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น ในอนาคตจึงจำเป็นต้องมีแผนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการจ้างงานผู้สูงอายุ การสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ และการบูรณาการระบบบำนาญบำนาญ ซึ่งเกิดจากความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว รวมทั้งพัฒนาระบบการเงินการคลังสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ²

จากยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ผู้เขียนเห็นว่า รัฐบาลให้ความสำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุว่าในปัจจุบันผู้สูงอายุของประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น ในอนาคตจึงจำเป็นต้องมีแผนการ

¹ ชมพูนุท พรหมภักดี. (2556). การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย (Aging society in Thailand). *วารสารสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา*, 3 (16), หน้า 2.

² แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12. ข้อ 2.2.4.

ดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการจ้างงานผู้สูงอายุ การสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ และการบูรณาการระบบบำนาญบำนาญ ซึ่งเกิดจากความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว รวมทั้งพัฒนาระบบการเงินการคลังสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ

จากการดำเนินงานข้างต้น แม้ว่าทิศทางการดำเนินงานของภาครัฐจะสอดคล้องและสนองตอบต่อนโยบายระดับชาติผ่านการกำหนดทิศทางการพัฒนา และการสนับสนุนด้านนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบายนั้น จะเห็นได้ว่า ยังขาดการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ เพราะแม้ว่าภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 แม้ว่ามีเหตุผลหลักในการคุ้มครอง ส่งเสริม และให้สิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบายจึงมีความสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายที่กำหนดในระดับต่าง ๆ มีความเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง แต่จากที่ได้มีการศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับดังกล่าวพบว่า ผู้สูงอายุยังขาดการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุนั้น ซึ่งสามารถแยกประเด็นปัญหาได้ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

ในประเด็นนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุให้ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและเพื่อให้ได้กฎหมายที่ครอบคลุมทุกด้านสำหรับผู้สูงอายุ แต่ที่เป็นประเด็นปัญหา คือ จากที่ได้มีการศึกษากฎหมายฉบับดังกล่าวพบว่า หลักเกณฑ์ในเรื่องของสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุนั้น ยังไม่มีความชัดเจน โดยภายใต้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 ไม่ได้กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุไว้ ส่งผลให้ในปัจจุบันพบว่ายังขาดการมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้สูงอายุ เช่น การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

2) ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย

ในประเด็นนี้ เนื่องจากบทบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ไม่ได้บัญญัติให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าว มีเพียงคณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น โดยทำหน้าที่หลักคือ กำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน สถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันครอบครัวได้มีส่วนร่วมในการ

ช่วยเหลือผู้สูงอายุ พิจารณาให้การสนับสนุนและช่วยเหลือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน เกี่ยวกับการสงเคราะห์และการพัฒนาผู้สูงอายุ แต่ที่เป็นประเด็นปัญหาคือ เนื่องจากนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ หากตัวผู้สูงอายุเองไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ย่อมเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากที่จะสนองวัตถุประสงค์และความต้องการของผู้สูงอายุ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งควรให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม

ดังนั้น เพื่อให้นโยบายมีความเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ ในวิสัยนี้ จึงได้มีการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย โดยกำหนดให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศเป็นแนวทาง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบายของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันแม้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 กำหนดหลักในการคุ้มครอง ส่งเสริม และให้สิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบายจึงมีความสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายที่กำหนดในระดับต่าง ๆ มีความเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง แต่จากที่ได้มีการศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับดังกล่าวพบว่า ผู้สูงอายุยังขาดการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุนั้น ดังนั้น เพื่อให้นโยบายมีความเหมาะสมและตอบสนอง

ความต้องการของผู้สูงอายุ จึงเห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาในรูปแบบลักษณะเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิจัยจากตำราและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่นหนังสือ บทความ คำอธิบาย วารสาร วิทยานิพนธ์ ด้วบทกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และสารสนเทศจากหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งได้จากห้องสมุดของสถาบันต่าง ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มีขอบเขตในการศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย โดยศึกษากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง ระเบียบ กฎกระทรวง รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบายต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบายของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางปรับปรุงและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย