

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการจัดให้มีบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน

จากการศึกษาพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ที่ได้กำหนดความหมายของผู้สูงอายุไว้ว่า คือ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย และมาตรา 11 (10) ได้กำหนดสิทธิที่ผู้สูงอายุควรได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนนั้น คือการจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

จากบทบัญญัติ มาตรา 3 และมาตรา 11 (10) ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการจัดให้มีบ้านพักอาศัยของผู้สูงอายุไว้ แต่ที่เป็นปัญหาคือ ในปัจจุบันการจัดหาบ้านพักอาศัยของผู้สูงอายุต้องเป็นหน้าที่ของผู้สูงอายุดังกล่าวนั่นเอง กล่าวคือ ผู้สูงอายุจะเข้าพักอาศัยในบ้านพักคนชราที่ทางภาครัฐจัดไว้ จะต้องแจ้งความประสงค์ไว้ล่วงหน้าที่บ้านพักดังกล่าว และกว่าจะถึงลำดับที่ผู้สูงอายุนั้นได้แจ้งความประสงค์ไว้ ก็ใช้เวลานานหลายปี หรือในบางกรณีก็เสียชีวิตก่อนได้บ้านพักนั้น เป็นต้น หรือหากผู้สูงอายุไม่สามารถจัดหาได้เอง หน้าที่ดังกล่าวก็จะเป็นในส่วนของญาติหรือบุคคลที่ดูแลและผู้สูงอายุ ซึ่งกระบวนการก็เช่นเดียวกับกรณีจัดหาเองคือต้องแจ้งความประสงค์ไว้และรอกำหนดเรียกให้เข้าพักอาศัยตามลำดับ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (10) พบว่า ยังขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดหาบ้านพักอาศัยของผู้สูงอายุเอกชน ส่งผลให้ภาระหน้าที่ดังกล่าวเป็นของผู้สูงอายุนั่นเอง และทำให้ผู้สูงอายุนั้นจะต้องเตรียมการล่วงหน้าในเรื่องของค่าใช้จ่าย หรือผู้สูงอายุนั้นจะต้องมีเงินทุนและรายได้เพียงพอในการเข้าพักในที่อยู่อาศัยนั้น ซึ่งถือว่าเป็นภาระแก่ผู้สูงอายุที่รายได้น้อยหรือบางรายไม่ได้มีรายได้ หรือในบางรายอาจไม่ได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดหาบ้านพักอาศัย

จากสภาพปัญหาดังกล่าว เมื่อวิเคราะห์พบว่า ผู้สูงอายุ คือ บุคคลที่มีอายุหกสิบปีขึ้นไปไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นเพศหญิงหรือเพศชาย ทั้งนี้ สภาพร่างกายของผู้สูงอายุดังกล่าวย่อมมีการทรุดโทรม บางรายอาจมีโรคประจำตัว ทำให้บุคคลดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ความดูแลของครอบครัวและเครือญาติ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยถือว่าเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว ภาครัฐและเอกชนจึงได้เตรียมความพร้อม

หลายประการเพื่อให้รองรับกับสังคมผู้สูงอายุ นอกจากนั้นยังพบว่าในปัจจุบันประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ โดยจากการรวบรวมข้อมูลพบว่าในปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Aged Society) โดยจะมีประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด และมีแนวโน้มว่าในปี พ.ศ. 2574 ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super-Aged Society) เพราะจะมีประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปถึงร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด เนื่องด้วยปัจจัยหลายประการที่ทำให้ผู้สูงอายุมีอายุที่ยืนยาวขึ้น ทั้งความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการแพทย์ การหันมาใส่ใจดูแลสุขภาพของประชาชน นโยบายการคุ้มครองกำเนิดของรัฐ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมที่ผู้หญิงจะแต่งงานช้าและความต้องการในการมีบุตรที่ลดลง ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมส่งผลให้จำนวนประชากรที่เกิดใหม่มีจำนวนลดลงสวนทางกับจำนวนผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

หากวิเคราะห์ปัญหาบ้านพักผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันบ้านพักผู้สูงอายุนั้นมีหลายประเภท โดยสามารถจัดการแบ่งตามลักษณะการบริการที่ทำให้การดูแลและแบ่งตามระดับความต้องการ การดูแลผู้สูงอายุ ดังนี้ (1) โรงพยาบาล เป็นสถานที่ให้บริการรักษาทางการแพทย์ที่อาจมีทั้ง คลินิกผู้สูงอายุ ที่พักผู้ป่วยสูงอายุ ซึ่งจะเน้นไปที่การรักษาอาการเฉียบพลันของผู้สูงอายุ (2) สถานะบริหารผู้สูงอายุ มีการให้บริการพยาบาลดูแลผู้สูงอายุตลอด 24 ชั่วโมง ซึ่งจะให้ช่วยเหลือในการทำกิจวัตรประจำวัน การดูแลทางด้านจิตสังคมและการดูแลส่วนบุคคล การดูแลสนับสนุนทางการแพทย์ รวมทั้งบริการห้องพักและอาหาร (3) บ้านพักคนชราให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานะบริหารผู้สูงอายุแต่ในระดับที่ต่ำกว่า (4) สถานที่พักอาศัยประเภทให้เช่าห้องพักสำหรับผู้สูงอายุ บริการห้องพักและอาหาร ให้ความช่วยเหลือในชีวิตประจำวัน (5) ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาคือ ยังพบว่าบ้านพักผู้สูงอายุที่ทางภาครัฐจัดหาไว้ให้นั้นยังมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้สูงอายุ หากผู้สูงอายุประสงค์จะเข้าพักอาศัยในบ้านพักของผู้สูงอายุนั้น พบว่าต้องใช้เวลาในการจองบ้านพัก หรือในบางกรณีไม่สามารถจองบ้านพักได้ จึงทำให้ผู้สูงอายุกลุ่มนี้กลายเป็นภาระแก่ลูกหลานหรือครอบครัว ส่งผลให้ไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน บางครอบครัวมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ และเมื่อมีผู้สูงอายุเป็นภาระในครอบครัวอีก ทำให้เกิดปัญหาภายในครอบครัวและการทำร้ายจิตใจผู้สูงอายุ เช่น ด้วยคำพูดที่หยาบคาย หรือไม่ดูแลเรื่องอาหาร ยา สุขภาพ เป็นต้น นอกจากนั้นบางรายไม่มีรายได้ ไม่สามารถหาบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนได้ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดแก่ผู้สูงอายุ

หากวิเคราะห์ปัญหาบ้านพักผู้สูงอายุเอกชน จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันบ้านพักผู้สูงอายุเอกชนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ เช่น วิลล่ามีสุข บ้านพักผู้สูงอายุ

โครงการที่มีแต่สุข ซึ่งเป็นโครงการของบริษัทสิงหนคร เมเนจเม้นท์ จำกัด โดยศาสตราจารย์ แพทย์หญิง ศิวาพร จันทร์กระจ่าง เรสซิเดนท์เชส ตั้งอยู่เลขที่ 175 ถนนแม่โจ้-พร้าว หมู่ 6 ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่รวมทั้งโครงการขนาด 8 ไร่ วิลลาและ คอนโดมิเนียมแห่งการพักผ่อนอย่างมีระดับ สงบเงียบ เพื่อจุดประกายเสริมคุณภาพของการใช้ชีวิต อย่างมีความสุข ท่ามกลางบรรยากาศแห่ง ทะเลสาบดอกบัวนานาพรรณ ด้วยวิวทิวทัศน์ของ ธรรมชาติอันร่มรื่น พร้อมวิวภูเขา ในการออกแบบอันเรียบหรูโดดเด่น ในรูปแบบ Contemporary Colonial-Vintage Style เหมาะสำหรับการพักผ่อนของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง ด้วยทุกคุณภาพ การตกแต่งด้วยมาตรฐานระดับพรีเมียม เพียง 15 นาที จากตัวเมืองเชียงใหม่ วิลลามีสุขเรสซิเดนท์เชส เป็นโครงการแห่งแรก ซึ่งเน้นการออกแบบตกแต่งเพื่อการพักอาศัยเอื้อต่อการพักอาศัยสำหรับผู้สูงวัย เพราะต้องการความสะดวกสบายสำหรับการใช้ชีวิตอย่างสมดุล ประกอบด้วยคอนโดมิเนียม 3 ชั้น 1 อาคาร และที่ดินพร้อมสร้างวิลล่าส่วนตัวอีก 6 หลัง โดยแต่ละยูนิตในคอนโดมิเนียมและวิลลา ได้รับการออกแบบและการจัดวางส่วนต่าง ๆ ของ ห้องนอน ห้องน้ำ ห้องครัว และห้องนั่งเล่น ได้เหมาะสมและลงตัวสำหรับผู้สูงวัย เป็นต้น แต่ที่ปัญหาคือบ้านพักผู้สูงอายุเอกชน เป็นบ้านพักที่สร้างขึ้นโดยเอกชน และส่วนใหญ่มีเจตนาธรรมเพื่อรองรับกลุ่มคนที่มีรายได้ในระดับ ที่เพียงพอต่อการซื้อบ้านพักดังกล่าว ทำให้ผู้สูงอายุกลุ่มที่ไม่มีรายได้หรือรายได้น้อยไม่สามารถ เข้าถึงโครงการบ้านพักที่สร้างขึ้นโดยเอกชนได้ สุดท้ายแล้วผู้สูงอายุกลุ่มนี้ก็ยังเป็นภาระแก่ ครอบครัว และเกิดปัญหาการทะเลาะ การไม่เอาใจใส่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสุขภาพ อนามัย จิตใจ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและภาครัฐเองควรมีการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในบ้านพักอาศัยเอกชนของ ผู้สูงอายุ

หากวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศ ประกอบด้วย สหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และ สาธารณรัฐสิงคโปร์ จะเห็นได้ว่า สหราชอาณาจักรได้กำหนดสิทธิในการจัดให้มีบ้านพักอาศัย ผู้สูงอายุเอกชนไว้ในพระราชบัญญัติบ้านพักจดทะเบียน พ.ศ. 2537 โดยกำหนดให้บ้านพักผู้สูงอายุ ที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติบ้านพักจดทะเบียน พ.ศ. 2537 คือ บ้านพักที่เปิดเพื่อให้บริการ เกี่ยวกับการดูแลส่วนบุคคลแก่ผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลส่วนบุคคล อันเนื่องมาจาก จาก ความชราภาพ การทุพพลภาพ การติดสารเสพติด หรือมีอาการป่วยทางจิต ทั้งนี้ โดยการเปิด ให้บริการลักษณะดังกล่าวนี้ แม้ว่าผู้ให้บริการนั้นจะเปิดโดยได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม นอกจากนั้นยังกำหนดให้มีการควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับบ้านพักผู้สูงอายุไว้ในตามพระราชบัญญัติ มาตรฐานการดูแล พ.ศ. 2543 มาตรา 3 โดยกำหนดว่าบ้านพักดูแล (Care Home) คือสถานที่ที่ให้บริการ ที่พักอาศัยร่วมกับการพยาบาล หรือการดูแลส่วนบุคคล ให้แก่ผู้ที่มีอาการป่วยทางกาย รวมถึง

อาการป่วยทางจิต ผู้ที่สามารถดูแลตนเองได้ บุคคลที่มีร่างกายอ่อนแอที่มีเหตุมาจากความชรา หรือ บุคคลที่ติดยาเสพติดหรือติดสุรา หรือเคยติดยาเสพติดหรือสุรามาก่อน

ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดสิทธิในการจัดให้มีบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนไว้ ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดระบบประกันการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ (Long Term Care Insurance) เพิ่มเติมจากระบบประกันสุขภาพ (Health Insurance) ในปี พ.ศ. 2543 เพื่อดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ ตามสภาพของความเจ็บป่วยและเหมาะสมยิ่งขึ้น กล่าวคือ รัฐบาลจะจัดให้มีสถานพยาบาลประเภทต่าง ๆ เพื่อดูแลสุขภาพผู้สูงอายุตามสภาพของความเจ็บป่วยและความช่วยเหลือที่ต้องการ ตั้งแต่บริการช่วยเหลือสมาชิกครอบครัวดูแลผู้สูงอายุที่บ้านไปจนถึงบริการฟื้นฟูสุขภาพผู้สูงอายุ พร้อมการดูแลทางการแพทย์ที่ใกล้ชิด ซึ่งภายใต้การคุ้มครองของระบบประกันการดูแลระยะยาว ผู้ประกันตนจะได้รับการบริการทางการแพทย์ และบริการทางสังคมทั้งในบ้านและในสถาน ศูนย์บริการดูแลสุขภาพต่าง ๆ ที่เข้าร่วมระบบของรัฐ ดังนี้ (1) บริการในบ้าน (In-home Service) เป็นบริการเพื่อช่วยเหลือดูแลผู้เจ็บป่วยที่มีความบกพร่องทางด้านร่างกายและจิตใจซึ่งประสบปัญหา การดำรงชีวิตอยู่ในบ้านอย่างยากลำบาก โดยบริการนี้ จะเข้าไปช่วยส่งเสริมให้ผู้ป่วยสามารถ ดำเนินชีวิตอยู่ในบ้านได้อย่างต่อเนื่อง (2) บริการในสถาบัน (In-facility Service) เป็นบริการ ทางสังคมขั้นพื้นฐานในรูปแบบสถานที่พักอาศัย เพื่อให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก ตอบสนองความต้องการและให้การดูแล สถาบันที่ให้การดูแลมีบริการหลายด้าน รวมถึง การบำบัดรักษา ฟื้นฟูและพักฟื้นภายหลังการเจ็บป่วย

นอกจากนั้นยังมีพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุ (Act on Social Welfare for the Elderly (Act No. 133 of July 11, 1963) มาตรา 29 กำหนดเกี่ยวกับการเปิดรับผู้สูงอายุหนึ่งคน ขึ้นไปเพื่อเข้าอยู่ในเวลาปกติ มีบริการดูแลด้านอาหาร การบริหารผู้สูงอายุ บริการซักล้าง บริการ ทำความสะอาด และบริการอื่น ๆ เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ ทั้งนี้ บ้านพักผู้สูงอายุ เอกชนนี้ต้องขึ้นทะเบียนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เขต แขวง อำเภอ หมู่บ้านต่าง ๆ ทั้งนี้ บ้านพักผู้สูงอายุเอกชนนี้ สามารถแบ่งได้ 4 ประเภท ดังนี้ (1) สำหรับผู้สูงอายุที่ยังมีสุขภาพดี ถ้ามีปัญหาทางสุขภาพจนถึงขั้นต้องการบริหารต้องออกจากบ้านพักประเภทนี้ (2) สำหรับผู้สูงอายุ ที่อาจมีปัญหาทางสุขภาพและต้องการการบริหาร ผู้สูงอายุสามารถเรียกใช้บริการการบริหารด้วย ผู้ดูแลสุขภาพ ผู้สูงอายุที่มาเยี่ยมที่บ้านได้ (Home Care) ไม่จำเป็นต้องออกจากบ้านพักไปหาที่อยู่ใหม่ (3) เป็นบ้านพักผู้สูงอายุที่มีบริการบริหารผู้สูงอายุให้ แต่เป็นพนักงานของบริษัทอื่น ๆ ที่ให้บริการ ด้านนี้โดยเฉพาะ ต้องจ้างมาจากภายนอกบ้านพัก (4) เป็นบ้านพักผู้สูงอายุที่มีบริการบริหารผู้สูงอายุ โดยพนักงานดูแลผู้สูงอายุของบ้านพักนั่นเอง

สาธารณรัฐสิงคโปร์ ตามพระราชบัญญัติโรงพยาบาลเอกชนและคลินิกการแพทย์เอกชน พ.ศ. 2523 มาตรา 2 ได้ให้ความหมายของสถานบริบาล คือสถานที่หรือยานพาหนะที่จัดไว้เพื่อรับ และให้การพยาบาลแก่บุคคลที่เจ็บป่วยจากโรคภัย อาการบาดเจ็บหรือความชราภาพ ซึ่งไม่ใช่สถานผดุงครรภ์ และกำหนดให้การประกอบการสถานบริบาลผู้ประกอบการจะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงสาธารณสุข โดยจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เช่น คุณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ขออนุญาต ความสามารถในการประกอบธุรกิจและการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด ความเหมาะสมของสถานที่หรือยานพาหนะ รวมถึงอุปกรณ์และเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่ใช้ในการประกอบการ และความเพียงพอของพยาบาลและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานในสถานบริบาลนั้น หากผู้ประกอบการให้บริการสถานบริบาลโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ประกอบการอาจมีความผิดและต้องรับโทษ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้สูงอายุถือเป็นประชาชนชาวไทยซึ่งมีสิทธิและเสรีภาพไม่ต่างจากบุคคลอื่นในประเทศไทย จึงควรได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนเกี่ยวกับสิทธิในการมีบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน อันสอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งหลักนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ โดยประชาชนชาวไทยทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ทุกเพศสภาพมีสิทธิเท่าเทียมกัน และที่สำคัญได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใดที่กำหนดห้ามมิให้กระทำการดังกล่าวนั้น นอกจากนั้นยังกำหนดให้รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการส่งเสริมสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนบ้านพักอาศัยเอกชน ด้วยการกำหนดสิทธิเกี่ยวกับการจัดให้มีบ้านพักผู้สูงอายุเอกชนไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ย่อมส่งผลให้ผู้สูงอายุซึ่งเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะปานกลางได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการพักอาศัยเอกชน โดยเฉพาะเรื่องการวางแผนเงินออม การวางแผนรายได้ และที่พักอาศัย เพื่อนำไปการมีบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนในวัยเกษียณ ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชน หลักนี้มีแนวคิดว่าสิทธิธรรมชาติที่ติดตัวทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และ

ยังรวมถึงสิทธิอันจำเป็นที่มนุษย์พึงมีเพื่อการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ด้วย ได้แก่ สิทธิในความเป็นอยู่ที่ดี สิทธิในการยอมรับนับถือ สิทธิในการกำหนดตนเอง สิทธิในการพัฒนาตนเอง หรือสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของรัฐ

#### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดให้มีกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน

จากการศึกษาพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 13 และมาตรา 14 ได้กำหนดให้มีการจัดกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานส่งเสริม สวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุเรียกว่ากองทุนผู้สูงอายุ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ยังได้กำหนดให้กองทุนผู้สูงอายุนั้น ประกอบด้วย (1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ (2) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี (3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้ (4) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ (5) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายหรือนิติกรรมอื่น (6) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 13 และมาตรา 14 กำหนดให้มีกองทุนผู้สูงอายุเพื่อเป็นทุนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนนั้น แต่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์เพื่อให้มีการจัดตั้งกองทุนในส่วนของบ้านพักอาศัยของผู้สูงอายุเอกชน ivaว่ามีหลักเกณฑ์ต้องปฏิบัติอย่างไร จึงเป็นการยากที่ผู้ที่ก้าวสู่วัยผู้สูงอายุ จะสามารถที่จะเตรียมการเรื่องการที่จะมีบ้านพักอาศัยในวัยสูงอายุของเอกชนได้ เพราะการที่จะเข้าพักอาศัยในบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน จำเป็นต้องเตรียม ค่าใช้จ่ายในจำนวนที่ค่อนข้างมาก การจัดตั้งกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุการเตรียมการค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้า

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น เมื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับกองทุนผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่า กองทุนผู้สูงอายุได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ โดยกรมกิจการผู้สูงอายุเป็นหน่วยงานในสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ โดยมีวัตถุประสงค์คือ

1) เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีศักยภาพความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

2) สนับสนุนกิจกรรมขององค์กร ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ในปัจจุบันกิจกรรมหลักที่กองทุนผู้สูงอายุ

ดำเนินการ ประกอบด้วย (1) การให้การสนับสนุนโครงการ โดยโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนเงินจะต้องมีลักษณะดังนี้ มีวัตถุประสงค์และกระบวนการในการดำเนินงานที่ชัดเจน เป็นสร้างการมีส่วนร่วมของบุคคล หรือหน่วยงาน หรือประชาชน เป็นโครงการของหน่วยงานภาครัฐ ควรเป็นโครงการใหม่และเร่งด่วน ที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณรองรับ และไม่เป็นโครงการต่อเนื่อง และสุดท้ายเป็นโครงการขององค์กรเอกชน หรือองค์กรของผู้สูงอายุ ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนราชการ และแหล่งทุนอื่น ๆ เว้นแต่กรณีที่ได้รับแต่ไม่เพียงพอ (2) การให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพรายบุคคลและรายกลุ่ม

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ในปัจจุบันกองทุนผู้สูงอายุเป็นการจัดตั้งกองทุนขึ้น เพื่อให้มีทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ โดยกรมกิจการผู้สูงอายุเป็นหน่วยงานในสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม กองทุนผู้สูงอายุดังกล่าวนี้ไม่ได้มีลักษณะและวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนเกี่ยวกับบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุของเอกชนแต่อย่างใด ส่งผลให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับความคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในเรื่องดังกล่าว

หากวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น พบว่าได้มีการวางแผนเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว โดยการจัดตั้งระบบประกันการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุทำให้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วของสถานพยาบาลดูแลผู้สูงอายุและสถานศึกษา โดยสถานพยาบาลมีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้นทั้งที่เป็นสถานพยาบาลที่บริหารงาน โดยรัฐบาล เอกชน และองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรต่าง ๆ ในส่วนของสถานศึกษานั้นได้มีการจัดหลักสูตรการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุตั้งแต่มัธยมปลายจนถึงปริญญาตรี เพื่อสร้างบุคลากรให้แก่สถานพยาบาลเหล่านี้ด้วย นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับระบบการประกันการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 เนื่องจากพบว่าความต้องการบริการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุมีหลากหลาย และหากไม่กำหนดกฎหมายการอุดหนุนที่ชัดเจนก็จะเกิดความไม่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นที่มาของการจัดประเภทของการบริการด้านการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ ทั้งนี้ การจัดประเภทของการบริการด้านการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้แบ่งประเภทการบริการโดยใช้เกณฑ์หน่วยงานที่รับผิดชอบ บริหารการบริการ ซึ่งประกอบด้วย 3 ประเภท ดังนี้ (1) การบริการที่บริหารงานโดยภาครัฐ (2) การบริการที่บริหารงานโดยภาคเอกชน

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า กองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนถือว่าเป็นกองทุนหนึ่งที่มีความสำคัญ และควรกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่ได้มีการละเลยและไม่ใส่ใจในเรื่องของกองทุน การออมเงิน หรือ

การวางแผนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในอนาคต ส่งผลให้บางกลุ่มไม่มีที่พักอาศัยและขาดที่พึ่งพิง ในช่วงสูงวัย ในประเด็นนี้หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน เพื่อให้เรื่องดังกล่าวถูกคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุน ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตลอดจนอาจกำหนดกลไกอื่น ๆ เพิ่มให้แก่กลุ่มคนที่เข้าวัยผู้สูงอายุ หรือกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเงินออมภายใต้การกำกับดูแลของกองทุนผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นี้ โดยให้กลุ่มคนที่อายุเริ่มตั้งแต่ 35 ปีเป็นต้นไป สามารถสะสมเงินออมเพื่อนำไปสู่การซื้อบ้านพักผู้สูงอายุเอกชนในอนาคต ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรมีในสังคมไทย และเกิดขึ้นในช่วงวัยตั้งแต่ 35 ปีเป็นต้นไป เพื่อนำไปสู่การวางแผนชีวิตที่ดีและมีคุณภาพในช่วงบั้นปลาย สอดคล้องกับทฤษฎีการออมเงิน เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับการเก็บเงินที่ละเล็กทีละน้อยให้พอพูนขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ซึ่งการออมส่วนใหญ่มักจะอยู่ในรูปของเงินฝากธนาคาร หรือบริษัทเงินทุน โดยได้รับดอกเบี้ยเป็นผลตอบแทนจุดประสงค์หลักคือเพื่อใช้จ่ายยามฉุกเฉิน สอดคล้องกับทฤษฎีแรงจูงใจ ซึ่งการจูงใจเป็นกระบวนการที่บุคคลถูกกระตุ้นจากสิ่งเร้า โดยจงใจให้กระทำหรือคิดรนเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์บางอย่างซึ่งจะเห็นได้พฤติกรรมที่เกิดจากการจูงใจเป็นพฤติกรรมที่มีใช้ เป็นเพียงการตอบสนองสิ่งเร้าปกติธรรมดา ยกตัวอย่างลักษณะของการตอบสนองสิ่งเร้าปกติคือการขานรับเมื่อได้ยินเสียงเรียก แต่การตอบสนองสิ่งเร้าจัดว่าเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากการจูงใจ เช่น พนักงานตั้งใจทำงานเพื่อหวังความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น

ดังนั้น หากจัดให้มีกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้ชัดเจนและสามารถสนับสนุน ส่งเสริม ให้ผู้สูงอายุมีบ้านพักอาศัยเอกชนได้ย่อมส่งผลให้เกิดการออมเงินเพื่อซื้อบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่วัยทำงานและกำลังเข้าสู่วัยสูงอายุ (เกษียณ) ที่สำคัญทำให้เกิดการตระหนักและเกิดการวางแผนชีวิตมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการออม ทฤษฎีนี้มีหลักว่าการออมเป็นรายได้สุทธิ หลังหักภาษีเป็นส่วนที่เหลือจากการใช้จ่ายหรือการบริโภค ถ้ารายได้สุทธิอยู่ในเกณฑ์ต่ำการออมย่อมต่ำไปด้วย และการออมจะเพิ่มสูงขึ้นเมื่อรายได้สูง ดังนั้น การออมย่อมมีความสัมพันธ์กับรายได้สุทธิของบุคคลและการบริโภค

#### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุนในการจัดกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน

จากการศึกษาพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 20 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) บริหารกองทุน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (2) พิจารณา

อนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (3) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อ คณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ประเด็นปัญหาคือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 20 ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ คณะกรรมการบริหารกองทุนในการจัดการและดำเนินเกี่ยวกับผลประโยชน์ เพื่อที่จะนำเงินมา จัดการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้รวมถึงกองทุนในการจัด กองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน ส่งผลให้คณะกรรมการบริหารกองทุนไม่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการจัดกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนได้ จึงอาจส่งผลให้การบริหารจัดการกองทุน ขาดความชัดเจนและไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 20

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น เมื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุน ในการจัดกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน จะเห็นได้ว่า สืบเนื่องจากปัญหาในหัวข้อ 4.2 เกี่ยวกับการจัดให้มีกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน จะเห็นได้ว่า กองทุนผู้สูงอายุ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ (1) เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการ คุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีศักยภาพความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี (2) สนับสนุนกิจกรรมขององค์กร ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุให้มี ความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง

หากวิเคราะห์เกี่ยวกับกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนตามหัวข้อที่ 4.1 จะเห็นได้ว่า กองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนเอกชนถือว่าเป็นกองทุนหนึ่งที่มีความสำคัญ และควรกำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่ได้มีการละเลยและไม่ใส่ใจ ในเรื่องของกองทุน การออมเงิน หรือการวางแผนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในอนาคต ส่งผลให้บางกลุ่ม ไม่มีที่พำนักอาศัยและขาดที่พึ่งพิงที่ในช่วงสูงวัย ดังนั้น หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกองทุน บ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน เพื่อให้เรื่องดังกล่าวถูกคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุน ทั้งจาก หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตลอดจนอาจกำหนดกลไกอื่น ๆ เพิ่มให้แก่กลุ่มคนที่จะเข้าวัยผู้สูงอายุ หรือกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเงินออมภายใต้การกำกับดูแลของกองทุนผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นี้ โดยให้กลุ่มคนที่อายุเริ่มตั้งแต่ 35 ปีเป็นต้นไป สามารถสะสมเงินออม เพื่อนำไปสู่การซื้อบ้านพักผู้สูงอายุเอกชนในอนาคต ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรมี ในสังคมไทย และเกิดขึ้นในช่วงวัยตั้งแต่ 35 ปีเป็นต้นไป

จากลักษณะของการตั้งกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันอำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการบริหารกองทุนในการจัดการและดำเนินเกี่ยวกับผลประโยชน์

เพื่อที่จะนำเงินมาจัดการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้รวมถึงกองทุนในการจัดกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน ส่งผลให้คณะกรรมการบริหารกองทุนไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนได้ ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการบริหารกองทุนสามารถบริหารจัดการกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ที่เข้ามาร่วมเป็นสมาชิกในกองทุน จึงควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนให้ครอบคลุมถึงบริหารจัดการกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการออมเงิน เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับการเก็บเงินทีละเล็กทีละน้อยให้พอกพูนขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ซึ่งการออมส่วนใหญ่มักจะอยู่ในรูปของเงินฝากธนาคาร หรือบริษัทเงินทุน โดยได้รับดอกเบี้ยเป็นผลตอบแทนจุดประสงค์หลักคือเพื่อใช้จ่ายยามฉุกเฉิน

หากวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น พบว่าได้มีการวางแผนเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว โดยการจัดตั้งระบบประกันการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุทำให้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วของสถานพยาบาลดูแลผู้สูงอายุและสถานศึกษา โดยสถานพยาบาลมีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้นทั้งที่เป็นสถานพยาบาลที่บริหารงานโดยรัฐบาล เอกชน และองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรต่าง ๆ ในส่วนของสถานศึกษานั้นได้มีการจัดหลักสูตรการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุตั้งแต่มัธยมปลายจนถึงปริญญาตรี เพื่อสร้างบุคลากรให้แก่สถานพยาบาลเหล่านี้ด้วย นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับระบบการประกันการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 เนื่องจากพบว่าความต้องการบริการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุมีหลากหลาย และหากไม่กำหนดกฎหมายการอุดหนุนที่ชัดเจนก็จะเกิดความไม่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นที่มาของการจัดประเภทของการบริการด้านการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ

ดังนั้น หากให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนได้ เพื่อให้การจัดกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ย่อมส่งผลให้การจัดตั้งกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนมีการดำเนินการและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ คือเป็นการจัดตั้งกองทุนขึ้น เพื่อให้มีทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ โดยมีกรมกิจการผู้สูงอายุเป็นหน่วยงานในสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุดังกล่าวนี้