

การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทย ตามกรอบปฏิญญาอาเซียนเรื่องผู้สูงอายุ

ศิริลักษณ์ มีมาก

การศึกษาเรื่องการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยตามกรอบปฏิญญาอาเซียนเรื่องผู้สูงอายุ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาภาพรวมความก้าวหน้าการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่สำคัญของประเทศไทยตามกรอบปฏิญญาอาเซียนเรื่องผู้สูงอายุ และเพื่อเสนอประเด็นท้าทายข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยตามกรอบปฏิญญาอาเซียนในเรื่องผู้สูงอายุในระยะต่อไป

ทศวรรษนี้ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก คือ การสูงวัยของประชากร โดยจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ โลกมีประชากรทั้งหมดประมาณ ๗,๔๓๓ ล้านคน ในจำนวนนี้มีประชากรสูงอายุ จำนวน ๙๒๙ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๒.๕ ของประชากรทั้งหมด ระดับประชาคมอาเซียนซึ่งมีสมาชิก ๑๐ ประเทศ มีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ในพ.ศ. ๒๕๕๙ มีจำนวน ๓ ประเทศที่ก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุแล้ว ได้แก่ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม โดยมีแนวโน้มว่าประชากรโลกจะมีอายุสูงขึ้นเรื่อย ๆ การสูงวัยของประชากรจึงเป็นปรากฏการณ์ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรทั่วโลกอยู่ในปัจจุบันและในอนาคตข้างหน้า ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุมานับตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ และกำลังจะก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุนับสมบูรณ์ในปี ๒๕๖๔

ผลการศึกษาสรุปได้ว่าการดำเนินงานของประเทศไทยที่สำคัญตามปฏิญญาอาเซียนเรื่องผู้สูงอายุ มีดังนี้

ปฏิญญาบูไนดารุสซาลาม : ว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว การดูแลผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีสาระสำคัญในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการให้การดูแล สนับสนุนผู้สูงอายุในรูปแบบที่เหมาะสมโดยเน้นบทบาทของครอบครัวและชุมชน ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้มีโอกาสในการพัฒนาตนเอง และส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุผ่านการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพึ่งพาตัวเอง

ปฏิญญาทาลัมเปอร์ : ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มีสาระสำคัญในการตระหนักว่าภูมิภาคจำเป็นต้องปรับการดูแลสุขภาพและระบบการสนับสนุนทางสังคมเพื่อตอบสนองความท้าทายที่เกิดขึ้นใหม่ และตระหนักถึงการสร้างเสริมสุขภาพให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพแข็งแรง มีความกระตือรือร้นและสร้างสรรค์ โดยจัดให้มีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยและเกื้อหนุน เนื้อหาสำคัญของของแถลงการณ์นี้ คือ การส่งเสริมให้ประเด็นเรื่องการสูงอายุอย่างมีคุณภาพให้เป็นระเบียบวาระระดับชาติ โดยเน้นใน ๓ เรื่องหลัก ดังนี้ การดูแลและสุขภาพของผู้สูงอายุ เพิ่มขีดความสามารถทางด้านเศรษฐกิจ และการสร้างสภาพแวดล้อมเกื้อหนุนต่อการเป็นสังคมที่ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง โดยผลการศึกษา ผู้ศึกษา นำเสนอไว้เป็น ๒ ส่วน คือ

ส่วน ๑ การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่สำคัญของประเทศไทย ประกอบด้วย

(๑) กฎหมายและกลไกระดับนโยบาย มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แผน ยุทธศาสตร์ จัดตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุเพื่อรับผิดชอบงานด้านผู้สูงอายุ กลไกคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กองทุนต่าง ๆ

/๒. นโยบาย...

(๒) นโยบายสำคัญและมาตรการเร่งด่วน มีนโยบายและมาตรการทั้งเพื่อการเคลื่อนงานภายในและระหว่างประเทศ การริเริ่มพัฒนาระบบสารสนเทศด้านผู้สูงอายุ แผนบูรณาการระดับนโยบายและงบประมาณ

(๓) การขับเคลื่อนการดำเนินงานที่สำคัญและสวัสดิการผู้สูงอายุ มีการดำเนินการ เรื่องหลักประกันรายได้ การคุ้มครองทางสังคม/การประกันสังคม และการลดความยากจน แต่ยังคงดำเนินการได้ไม่ครอบคลุมการพัฒนามาตรฐานการดูแลเรื่องผู้สูงอายุ ๓ เรื่อง ได้แก่ มาตรฐานหลักสูตร ผู้ดูแล และมาตรฐานสถานดูแลเพื่อใช้ในการกำกับดูแลผู้สูงอายุมีการดำเนินการเพิ่มสิทธิและยกระดับการคุ้มครองทางสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเท่าเทียม ลดความยากจน ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดี มีการสร้างกลไกเพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุมากขึ้นโดยเฉพาะระบบบริการอย่างบูรณาการการดูแลผู้สูงอายุอย่างบูรณาการในระยะยาวเชื่อมโยงบริการในสถานพยาบาลไปจนถึงบ้าน ผู้สูงอายุ โดยทีมสหวิชาชีพ การส่งเสริมการทำงานของสูงอายุในรูปแบบที่หลากหลายผ่านกลไกการบูรณาการ กลไกประชารัฐ สร้างการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุผ่านเวทีระดับชาติ และระดับพื้นที่ มีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ ชมรมผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ การดูแลผ่านกลไกอาสาสมัครและจิตอาสา มีบริการดูแลผู้สูงอายุในหลายรูปแบบ อาทิ การซ่อมปรับปรุงที่อยู่อาศัย ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบวงจร (Senior Complex) การบริการพนักอาศัยรูปแบบในสถาบัน มีการดำเนินการเรื่องการเตรียมความพร้อมเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ แต่สังคมไทยยังไม่ตระหนักเท่าที่ควร มีการริเริ่มในการทำงานบูรณาการศาสตร์และองค์กรข้ามสาขามากขึ้น สื่อสารณะต่าง ๆ มีความตื่นตัวในเรื่องผู้สูงอายุมากขึ้น ภาคเอกชนมีการเพิ่มรูปแบบผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลายมากขึ้น (๔) การสำรวจประชากรสูงอายุ และการติดตาม ประเมินผลงานด้านผู้สูงอายุ ประเทศไทยมีการสำรวจประชากร มีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

ส่วนที่ ๒ บทวิเคราะห์ การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่สำคัญของประเทศไทย : ประเด็นการพัฒนาที่สำคัญตามกรอบปฏิญญาอาเซียนเรื่องผู้สูงอายุ ประเทศไทยมีการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่ครอบคลุมในเรื่องการมีกฎหมาย นโยบาย และมีกลไกในรูปของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ การมีระบบหลักประกันรายได้/บำนาญ รวมทั้งสวัสดิการต่างๆ อาทิ ที่อยู่อาศัย บริการด้านสุขภาพ การดูแลในชีวิตประจำวัน การส่งเสริมการศึกษา การเรียนรู้ นันทนาการ การมีส่วนร่วม การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก รวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่างๆ สำหรับผู้สูงอายุ และความก้าวหน้าในระยะ ๒ - ๓ ปีที่ผ่านมาได้มีการเพิ่มสิทธิและยกระดับการคุ้มครองทางสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเท่าเทียม ลดความยากจน ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดี มีการสร้างกลไกเพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุมากขึ้นโดยเฉพาะระบบบริการการดูแลผู้สูงอายุอย่างบูรณาการในระยะยาวเชื่อมโยงบริการในสถานพยาบาลไปจนถึงบ้าน ผู้สูงอายุ โดยทีม สหวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม หลังจากรัฐบาลเริ่มดำเนินนโยบายการพัฒนาาระบบดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงในพื้นที่บริการเจ็บป่วยเฉียบพลันและบริการโรคเรื้อรัง การดูแลรักษาผู้สูงอายุในระยะเจ็บป่วยเฉียบพลันเป็นประเด็นที่ยังมีโอกาสพัฒนาได้อีกมาก การดูแลระยะสุดท้ายและการดูแลประคับประคอง (End-Of-Life and Palliative Care) ศูนย์ฟื้นฟูในชุมชนช่วยให้ผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยเข้าถึงบริการได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ยังมีการบูรณาการนโยบายทางประชากรกับแผนระดับชาติและแผนงบประมาณเพื่อให้มีการเชื่อมโยงนโยบายสู่การจัดสรรทรัพยากรในการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม

/ อย่างไรก็ตาม...

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยเพิ่งเริ่มดำเนินการเรื่องระบบสารสนเทศด้านผู้สูงอายุเพื่อการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ สู่การกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วโดยเฉพาะสังคมไทยที่กำลังจะเผชิญกับการเข้าสู่สังคมสูงอายุนับเป็นครั้งแรก โดยเพิ่มการเป็นหุ้นส่วนของภาคประชาสังคม เครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ การดูแลผู้สูงอายุในกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มที่มีภาวะพึ่งพิง การทำงานแบบองค์กรข้ามสาขา สหวิชาชีพ และการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสถาบันครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุที่ยังดำเนินการได้ไม่มากนัก จึงเป็นประเด็นที่รัฐบาลควรเพิ่มมาตรการทางด้านครอบครัวอย่างจริงจังให้มากขึ้น ผู้ศึกษาได้เสนอประเด็นท้าทายและข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยตามกรอบปฏิญญาอาเซียนเรื่องผู้สูงอายุ ในระยะต่อไป ดังต่อไปนี้

๔.๑ ประเด็นท้าทาย จากปรากฏการณ์ประชากรสูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี ๒๕๖๔ ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุนับเป็นครั้งแรก ในขณะที่ประเทศสมาชิกทั้งหมดในกลุ่มอาเซียนจะเข้าสู่สังคมสูงอายุในระยะอันใกล้นี้ ทำให้ประเทศไทยและประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนต้องพิจารณาประเด็นที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเพื่อเตรียมการให้พร้อมต่อการรองรับสถานการณ์ของประเทศไทยและกลุ่มสมาชิกประเทศอาเซียน ดังนี้

- ๑) ความต้องการในการดูแลของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น
- ๒) ครอบครัวขาดการเรียนรู้ร่วมกันของคนระหว่างวัย โดยเฉพาะเรื่องผู้สูงอายุ
- ๓) สังคมไทยยังขาดความตระหนักในการเตรียมพร้อมรองรับการเข้าสู่สังคมสูงอายุ
- ๔) ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ในระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว และระดับมหภาค

ทั้งระดับประเทศและระดับอาเซียน จากปรากฏการณ์ “การย้ายถิ่นเพื่อเปลี่ยนชีวิต” หรือ (lifestyle migration) ของกลุ่มประชากรที่เป็นผู้สูงอายุ หรือผู้ที่เกษียณอายุจากการทำงาน และพำนักอาศัยหรือใช้ชีวิตในช่วงบั้นปลายในประเทศอื่น

๕) การขาดแคลนผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านพฤกษศาสตร์ เวชศาสตร์ โดยเฉพาะแพทยสาขา Gerontology ที่ยังมีจำนวนน้อย

๖) ระบบสารสนเทศที่จำเป็นในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการนำไปใช้ในการวางแผนการพัฒนานโยบายที่ตอบสนองสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

๔.๒ ข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยตามกรอบปฏิญญาอาเซียน เรื่องผู้สูงอายุ ในระยะต่อไป ดังนี้

๑. ยกระดับและพัฒนาศูนย์ ASEAN Centre on Active Ageing and Innovation (ACAI) ให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนางานและบุคลากรด้านผู้สูงอายุในระดับ ภูมิภาคนี้ รองรับการเป็นเจ้าภาพอาเซียน และรองรับการเข้าสู่สังคมสูงอายุ ของกลุ่มประเทศอาเซียน

๒. ส่งเสริมพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรข้ามสาขาในระดับอาเซียน เพื่อสร้างและพัฒนานวัตกรรม ทางวิชาการ และ แนวปฏิบัติที่ดี เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของผู้สูงอายุ

๓. ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนที่ใกล้ชิดกับภาคประชาสังคม ภาคเอกชน สมาคมผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุ อาทิ ส่งเสริมชมรมผู้สูงอายุ หรือศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ ให้มีกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระดับตำบล เพื่อสร้างเครือข่ายที่เป็นหุ้นส่วนการพัฒนางานผู้สูงอายุระดับพื้นที่

๔. ส่งเสริมการดำเนินงานและการแลกเปลี่ยนงานวิจัยและการศึกษาเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ระดับอาเซียน เพื่อพัฒนาเป็นกรอบความร่วมมือและนโยบายของกลุ่มประเทศอาเซียน

๕. พัฒนาสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุแบบมีส่วนร่วม ที่ครอบคลุมทุกมิติ เพื่อเพิ่มโอกาสให้ผู้สูงอายุเข้าถึงสิทธิโดยเสมอภาคทั้งในเรื่อง การจ้างงาน กิจกรรมทางสังคม การดูแลพร้อมกำหนดทิศปฎิรูปการจ่ายสวัสดิการสังคมทั้งระบบ เพื่อให้เกิดการบริหารการคลังที่มีประสิทธิภาพ

๖. รัฐต้องมีมาตรการกระตุ้น รมรณรงค์ส่งเสริมครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ การเรียนรู้การอยู่ร่วมกันของคนระหว่างวัย และมีรูปแบบทางเลือกที่สนับสนุนการเตรียมคนทุกวัยให้พร้อมในการเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ รองรับเป็นสังคมสูงอายุระดับสมบูรณ์อย่างเร่งด่วน

๗. ส่งเสริมสนับสนุนในการเพิ่มการผลิตบุคลากรทางสุขภาพ เฉพาะทางผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น

๘. พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารนโยบายการคุ้มครองทางสังคมผู้สูงอายุ เพื่อใช้ในการอภิบาลระบบการคุ้มครองทางสังคมผู้สูงอายุ พร้อมกำหนดให้กลไกการอภิบาลระบบระดับประเทศสำหรับระบบการคุ้มครองทางสังคมผู้สูงอายุในภาพรวม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเท่าเทียม เสมอภาคในการดูแลประชากรสูงอายุที่ครอบคลุม

๙. ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ขยายการคุ้มครองทางสังคม และปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงานการคุ้มครองทางสังคมที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

๑๐. ส่งเสริมให้มีการบริหารพื้นที่ที่ผู้สูงอายุต่างชาติที่เข้ามาพำนักในประเทศไทย พร้อมจัดการ รูปแบบการให้บริการอย่างเป็นระบบ และเตรียมการจัดการระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว และระดับมหภาคเพื่อรองรับผลกระทบโดยเฉพาะต่อประชาชนและชุมชนในพื้นที่

ประเทศไทยมีความตื่นตัวอย่างมากในเรื่อง สังคมสูงอายุการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศไทย ในระยะที่ผ่านมา การดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นการวางรากฐานที่ดีในการสนับสนุนความเป็นอยู่ที่ดีของผู้สูงอายุ อันเป็นหัวใจสำคัญของปฏิญญาที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุทุกฉบับ ประเด็นท้าทายและข้อเสนอเชิงนโยบายที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นการดำเนินงานในเรื่องการปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคมต่อผู้สูงอายุ การให้โอกาสผู้สูงอายุได้พัฒนาตัวเอง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ในการพัฒนาประเทศ และการเน้นบทบาทของครอบครัวและชุมชน ยังคงเป็นประเด็นท้าทายสำหรับประเทศไทย นอกจากนี้ นโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ต้องเร่งในเรื่องการสร้างความตระหนักในการเตรียมความพร้อมของประชากรทุกวัยในปัจจุบันที่จะกลายเป็นผู้สูงอายุต่อไปในอนาคต รวมถึงการยกระดับการเป็นผู้นำในการเป็นประเทศศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้งานด้านผู้สูงอายุ การพัฒนาความร่วมมือข้ามสาขาแบบสหวิชาชีพให้มากขึ้นเพื่อให้ได้นวัตกรรมบริการ ดูแลที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น การขยายความคุ้มครองและการพัฒนาสวัสดิการแบบมีส่วนร่วมในบริบทของประเทศไทยต่อไปเพื่อรองรับสังคมสูงอายุระดับสมบูรณ์ได้อย่างเหมาะสม