

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

1. รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ / แผนงานวิจัย

ชื่อเรื่อง การทบทวนและวิเคราะห์นโยบายรัฐด้านการจัดการที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุในประเทศไทย (Review and Analysis of the Profile of Government Policies for Healthy Housing for Older People in Thailand)

คณะผู้วิจัย : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ศาลายา พุทธมณฑล นครปฐม 73170

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.ปราโมทย์ ประสาทกุล	ที่ปรึกษาโครงการฯ
รองศาสตราจารย์ ดร.สุรียพร พันธุ์	ที่ปรึกษาโครงการฯ
อาจารย์ ดร.สิรินทรยา พูลเกิด	หัวหน้าโครงการฯ
อาจารย์ ดร.ณปภัช สัจจกุล	นักวิจัยฯ
อาจารย์ ดร.ณัฐณี อมรประดับกุล	นักวิจัยฯ
นายปณณวัฒน์ เลื่อนกลิ่น	นักวิจัยผู้ช่วยฯ
นางประทีป นัยนา	ธุรการโครงการฯ

งบประมาณ 1,400,000 บาท (หนึ่งล้านสี่แสนบาทถ้วน)

ระยะเวลาในการดำเนินงาน : 15 ตุลาคม 2562 – 31 กรกฎาคม 2563 (10 เดือน)

2. สรุปโครงการวิจัย

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

คุณภาพที่อยู่อาศัยมีความเกี่ยวข้องกับสุขภาพของประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประชากรเปราะบางในสังคม (vulnerable groups) เช่น ผู้สูงอายุ สภาพที่อยู่อาศัยที่มีการปรับปรุงอย่างเหมาะสมสามารถช่วยลดและป้องกันโรค และเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ แต่หากที่อยู่อาศัยไม่เหมาะสม อาจส่งผลให้เกิดความเสี่ยงทางสุขภาพของผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุยากต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน อาจทำให้ผู้สูงอายุเกิดความเครียดและความรู้สึกโดดเดี่ยว และส่งผลให้ประเทศสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals - SDGs) ในเป้าหมายที่สำคัญอีกหลายประการ

รวมถึงเป้าหมายด้านสุขภาพ (SDG 3) และเป้าหมายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน (SDG 11) ดังนั้น การจัดการที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นจุดแรกของการป้องกันโรคในระดับปฐมภูมิ (primary prevention) และการจัดทำนโยบายและแผนงานด้านสุขภาพที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาคส่วน (United Nations, 2019)

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (ปี 2561) ได้ทำการศึกษาคาดประมาณประชากรไทย โดยพบว่า ภายในปี 2564 ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (complete aged society) โดยมีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด และในอีก 20 ปีข้างหน้า (ปี 2584) ประเทศไทยจะมีประชากรสูงอายุมากถึง 20 ล้านคน ดังนั้นการรับมือกับสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ของประเทศไทยนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวางแผนด้านการพัฒนาและปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุไทย ซึ่งถือเป็นปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิตของคนทุกวัย จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมสุขภาพและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไทยให้ดียิ่งขึ้น ภาครัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจำเป็นต้องออกแบบนโยบาย มาตรการ และยุทธศาสตร์การดูแลที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ เพิ่มการรับรู้ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและผู้สูงอายุให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม มีการปรับปรุงที่อยู่อาศัยแบบยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการขยายการดำเนินงานไปสู่การออกแบบใหม่ (redesign) ให้กับชุมชน เมือง และทั่วประเทศที่เหมาะสม เอื้อต่อการดำรงชีวิตที่ดีต่อสุขภาพของผู้สูงอายุ ดังนั้นการมีข้อมูลวิจัย เพื่อใช้ชี้แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงนโยบาย มาตรการ และยุทธศาสตร์ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุไทยให้แก่ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

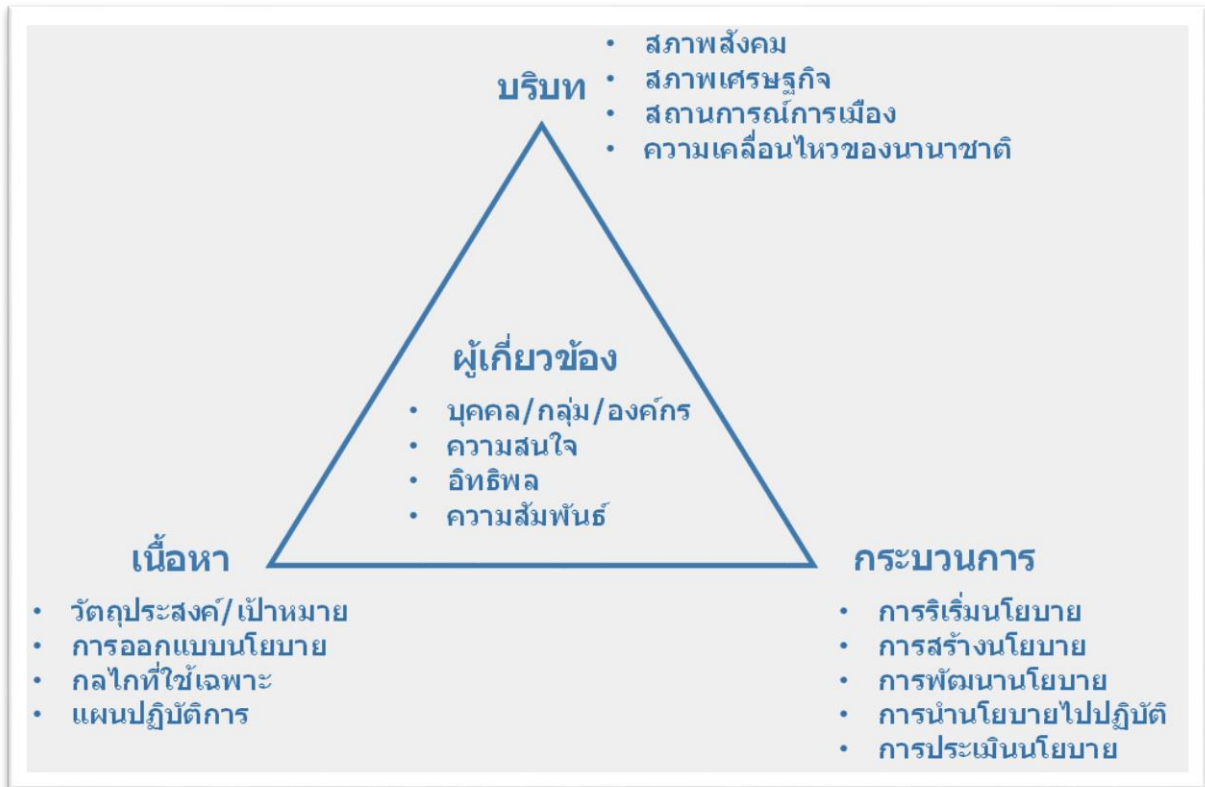
วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายรัฐด้านการจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุ ที่มีการดำเนินการอยู่ในประเทศไทย
- 2) เพื่อระบุผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักกับนโยบายรัฐด้านการจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย และศึกษาการรับรู้และข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการดำเนินนโยบายของรัฐ
- 3) เพื่อรวบรวมข้อมูล good practices เกี่ยวกับนโยบายการจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุ ที่ดำเนินการในต่างประเทศ
- 4) เพื่อวิเคราะห์นโยบายการจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุของไทย รวมเนื้อหา บริบท และกระบวนการดำเนินนโยบาย โดยใช้ข้อมูลในวัตถุประสงค์ที่ 1-3 มาประกอบการวิเคราะห์ เพื่อชี้ให้เห็นช่องว่างและโอกาสทางนโยบายของประเทศไทย
- 5) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อปรับปรุงนโยบายการจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุไทย ที่มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสุขภาพของผู้สูงอายุให้ดียิ่งขึ้น

กรอบการศึกษา

การวิเคราะห์นโยบายเป็นแนวทางการวิจัยนโยบายสาธารณะแบบพหุวิทยาการ (multi-disciplinary approach) มีเป้าหมายเพื่ออธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ความสนใจ และความคิดเห็นที่เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบาย (Gilson Walt et al., 2008) ทำให้เข้าใจถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายที่ผ่านมา และช่วยวางแผนสำหรับการดำเนินนโยบายในอนาคต โดยสามารถวิเคราะห์ได้ทั้งแบบมองย้อนกลับไปในอดีตและมองไปข้างหน้า แม้ว่าในปัจจุบัน นักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายให้ความสำคัญมากขึ้นกับการผลิตงานวิจัยที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายของประเทศ แต่ยังคงมีผู้ให้ความสำคัญและผลิตงานวิจัยเชิงวิเคราะห์นโยบายน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศไทย และในประเด็นเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โครงการนี้ได้พัฒนารอบการศึกษาบนพื้นฐานกรอบสามเหลี่ยมวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis triangle framework) ที่พัฒนาขึ้นโดย Walt และ Gilson (1994)

แนวคิดของกรอบสามเหลี่ยมวิเคราะห์นโยบายนี้ (รูปที่ 1) คือ การวิเคราะห์นโยบายบนพื้นฐานข้อมูล 4 ประเด็นร่วมกัน ได้แก่ บริบทหรือปัจจัยแวดล้อม (context) ผู้กระทำ (actors) กระบวนการ (process) และเนื้อหา (content) ปัจจัยเชิงบริบทจะรวมถึงอิทธิพลทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และนานาชาติ ที่มีผลต่อนโยบาย กระบวนการจะเริ่มจากการริเริ่ม สร้าง พัฒนา นำไปปฏิบัติ สู่การประเมินของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย และผู้กระทำหรือผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งกรอบนี้จะทำให้การวิเคราะห์นโยบายที่มีความซับซ้อนในตัวเองอยู่ เข้าใจได้ง่ายขึ้น เป็นการเน้นวิเคราะห์ของนโยบายที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน (ปี 2562) เพื่อจัดการที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุในประเทศไทย โดยวิเคราะห์ 1) ลักษณะนโยบาย รวมวัตถุประสงค์ เป้าหมาย การออกแบบนโยบาย กลไกเฉพาะที่ใช้สำหรับนโยบาย และแผนการดำเนินงาน 2) บริบทสภาพแวดล้อม รวมสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความเคลื่อนไหวระดับนานาชาติ 3) กระบวนการนโยบาย โดยจะศึกษาตั้งแต่ที่มาของการเกิดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ จนถึงการประเมินนโยบาย และ 4) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงบุคคล/กลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ความสนใจ และอิทธิพลของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อนโยบาย และความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายอย่างเป็นระบบนี้ จะช่วยทำให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าใจถึงที่มาของนโยบาย ผู้มีอิทธิพลต่อนโยบาย ความก้าวหน้าการทำงานของภาครัฐ ช่องว่างทางนโยบาย อุปสรรค ปัจจัยหนุน และโอกาสในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



รูปที่ 1 กรอบการวิเคราะห์ของการศึกษา

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาที่ใช้ในการศึกษานี้ประกอบด้วย 1) การทบทวนเอกสารเกี่ยวกับนโยบาย รวมวารสารวิชาการ และรายงานทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายรัฐด้านการจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุ ที่มีการดำเนินการอยู่ในประเทศไทย และข้อมูลแนวทางปฏิบัติที่ดี (good practices) เกี่ยวกับนโยบายการจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุ ที่ดำเนินการในต่างประเทศ, 2) การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภาครัฐ เพื่อศึกษาการรับรู้และข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการดำเนินนโยบายของรัฐ รวมถึงโอกาส ความท้าทาย และอุปสรรคการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไป และ 3) การจัดประชุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภาครัฐ วิชาการ และภาคประชาสังคม เพื่อสอบถามความถูกต้องและความเป็นปัจจุบันของข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายรัฐที่ได้รวบรวมมา และความคิดเห็นต่อร่างข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยอมรับและความเป็นไปได้ในการผลักดันข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติจริง

ผลการศึกษา

1) นโยบายการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย

ในช่วงแรกของการพัฒนาการนโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย ยังเป็นไปในรูปแบบของ ‘การสงเคราะห์’ และการพึ่งพิงเป็นหลัก แต่ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดที่จะนำไปสู่การสร้างระบบที่เน้นรูปแบบการให้บริการทางสังคม จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งนับเป็นกฎหมายสูงสุดฉบับแรกที่เน้นย้ำถึงหน้าที่ของรัฐในการดูแลผู้สูงอายุ และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ‘มโนทัศน์’ และ ‘บทบาท’ ของรัฐและสังคมที่มีต่อผู้สูงอายุ จากการที่ผู้สูงอายุมักถูกมองว่าเป็น ‘ผู้พึ่งพิงรัฐ’ เปลี่ยนเป็นการมองว่า ผู้สูงอายุทุกคนมี ‘สิทธิ’ ที่พวกเขาพึงมีพึงได้ใน การได้รับการสนับสนุนและการดูแลจากรัฐบาล การก่อตัวขึ้นของสิทธิสำหรับผู้สูงอายุ ได้รับการส่งเสริมอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม เมื่อกระแสสังคมโลกเริ่มมีการกล่าวถึงการเตรียมพร้อม และการกำหนดมาตรการการดูแลผู้สูงอายุในระดับสากลขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปี 2545 เป็นต้นมา ทำให้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของพัฒนาการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย เช่น การกล่าวถึงหลักการออกแบบเพื่อทุกคน (Universal Design) และการเข้าใจและเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับสังคมสูงวัย ฯลฯ

แรงผลักดันจากบริบทสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรองแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (Madrid International Plan of Action on Ageing-MIPAA) ในปี 2545 และการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรในประเทศไทย ส่งผลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายเรื่องที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย เห็นได้จากความเคลื่อนไหวแรก ที่ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ (กอช.) ขึ้น อย่างไรก็ตาม บทบาทของ กอช. ต่อนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุยังคงถูกจำกัดในเชิงวิชาการมากกว่าจะมีบทบาทนำในการตัดสินใจ ซึ่งมักขึ้นอยู่กับมติของฝ่ายการเมืองเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังเห็นการตื่นตัวของหน่วยงานภาครัฐ ในการวางแผนการดำเนินงาน เกิดเป็นโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ตามมาเพิ่มขึ้น โดยผู้ดำเนินการหรือมีส่วนเกี่ยวข้องหลัก ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการที่อยู่อาศัยแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมกิจการผู้สูงอายุ และการเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน) กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน) กระทรวงสาธารณสุข (กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กรมอนามัย) กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และกระทรวงมหาดไทย (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

ทิศทางในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่ผ่านมาแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบหลัก คือ แนวทางการสนับสนุนการอยู่อาศัยในที่เดิม กับแนวทางที่สนับสนุนการสร้างที่อยู่อาศัยเชิงสถาบัน โดยที่แต่ละหน่วยงานมีการออกแบบนโยบายที่หลากหลายภายใต้แนวคิด 2 รูปแบบนี้ ทำให้พัฒนาการที่อยู่อาศัยแตกต่างไปจากเดิม ที่มีแต่ที่พักอาศัยในลักษณะที่เรียกกันว่า “บ้านพักคนชรา” และในปัจจุบัน ยังมีความพยายามเพิ่มเติมในการออกแบบที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับประชากรสูงวัยตามหลักอารยสถาปัตย์ และการวางแผนออกแบบที่พักอาศัย

ครบวงจรหรือซีเนียร์คอมเพล็กซ์ในหลายพื้นที่ เพื่อเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้สูงอายุ และช่วยรองรับจำนวนประชากรสูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้นและตอบโต้ภัยมาตรฐานตามหลักสากลให้ได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่สำคัญในการดำเนินงานของภาครัฐ ในปัจจุบัน คือ 1) ข้อจำกัดในบทบาท อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ส่งผลต่อการผลักดันภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงได้ 2) การขาดความรู้ความเข้าใจต่อประเด็นเรื่องผู้สูงอายุ ทำให้เรื่องที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุยังไม่ได้กลายเป็นภารกิจหลักของบางองค์กร 3) การขาดการให้ความสำคัญต่อประเด็นผู้สูงอายุในการพัฒนาประเทศไทย ทำให้ประเด็นผู้สูงอายุซึ่งต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคการเมือง ไม่ถูกขับเคลื่อนในระดับชาติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง 4) การขาดกลไกกลางในการติดตาม ประเมิน และรายงานผลที่เป็นระบบ เพื่อใช้ส่งต่อข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการใช้ประกอบการปรับปรุงการขับเคลื่อนงานที่ต่อเนื่องและแม่นยำ และ 5) การขาดงบประมาณสนับสนุนการริเริ่ม ปรับปรุง และต่อยอดการดำเนินงาน

ความท้าทายดังกล่าว ส่งผลสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และการบรรลุเป้าหมายในระดับที่แตกต่างกัน ในภาพรวม เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทำให้เกิดการเกาะเกี่ยวกันของนโยบาย (policy coherence) หรือการพัฒนานโยบายจากทุกหน่วยงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนนโยบายการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุไทยในระดับประเทศ ซึ่งต้องอาศัยการจัดการเชิงระบบ ที่ต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนและทุกระดับของประเทศไทย

2) ความก้าวหน้าการดำเนินงานของประเทศไทย ตามกรอบ MIPAA

MIPAA ให้ความสำคัญกับ 3 เสาหลัก ได้แก่ เสาที่ 1 ผู้สูงอายุกับการพัฒนา เสาที่ 2 การรุดหน้าด้านสุขภาพและสุขภาวะในผู้สูงอายุ และเสาที่ 3 การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อและสนับสนุนต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งในการพัฒนาวาระเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของโลก (Sustainable Development Agenda, SDA) ยังได้ขานรับความสำคัญของการขับเคลื่อนประเด็นการสูงวัยของประชากรโลก โดยกำหนดให้มีเป้าหมายโลก คือ การไม่มีผู้สูงอายุถูกทิ้งไว้ข้างหลัง เป็นหนึ่งในวาระสำคัญที่ควรบรรลุให้ได้ใน ค.ศ. 2030 ซึ่งการสอดรับกันระหว่าง MIPAA กับ SDA นี้ จะทำให้ประเทศสมาชิกขับเคลื่อนการดำเนินงานตามกรอบ MIPAA ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

MIPAA จึงถือเป็นทรัพยากรสำคัญ ที่ใช้ชี้แนะแนวทางการกำหนดนโยบายและมาตรการของภาครัฐ องค์กรนอกภาครัฐ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับประเทศ และยังช่วยปรับวิธีการรับรู้และการปฏิบัติของสังคมต่อผู้สูงอายุและการดูแลเพื่อผู้สูงอายุในระดับประเทศด้วย นอกจากนี้ การรับรอง MIPAA ในเวทีโลก ยังถือเป็นเหตุการณ์ครั้งสำคัญที่รัฐบาลของประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ เห็นพ้องให้ใส่ประเด็นผู้สูงอายุเข้าไปในกรอบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศ เป็นครั้งแรกด้วย

MIPAA ได้กำหนดให้การสร้างที่อยู่อาศัย อยู่ในเสาที่ 3 (การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อและสนับสนุนต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ) โดยเสานี้ประกอบไปด้วย 3 วัตถุประสงค์หลัก (ตารางที่ 6.1) ได้แก่

วัตถุประสงค์ที่ 1 การส่งเสริมการอยู่อาศัยในบ้านและชุมชนเดิมที่สอดคล้องกับความพึงพอใจส่วนบุคคลพร้อมทั้งมีทางเลือกด้านที่อยู่อาศัยให้กับผู้สูงอายุ (10 การดำเนินงาน)

วัตถุประสงค์ที่ 2 การพัฒนาการออกแบบที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมโดยรอบ เพื่อส่งเสริมการใช้ชีวิตอิสระโดยคำนึงถึงความต้องการของผู้สูงอายุโดยเฉพาะผู้พิการ (4 การดำเนินงาน)

วัตถุประสงค์ที่ 3 การพัฒนาให้มีความพร้อมของการคมนาคมขนส่งเพื่อผู้สูงอายุได้เข้าถึงบริการและสามารถจ่ายได้ (3 การดำเนินงาน)

เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานของประเทศไทย เปรียบเทียบกับข้อเสนอแนะใน MIPAA พบว่าประเทศไทยให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นกับการออกนโยบาย มาตรการ และโครงการเพื่อส่งเสริมการอยู่อาศัยในบ้านและชุมชนเดิม ควบคู่ไปกับการเพิ่มทางเลือกด้านที่อยู่อาศัยให้กับผู้สูงอายุ เช่น การจัดทำโครงการระยะยาว 20 ปี เพื่อปรับสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกของผู้สูงอายุให้เหมาะสมและปลอดภัย (พ.ศ. 2558-2579) การออกมาตรการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ 60-80 ปี และการพัฒนาศูนย์ที่พักอาศัยผู้สูงอายุแบบครบวงจร บางละมุง จังหวัดชลบุรี และโครงการบ้านเคหะกตัญญูคลองหลวง อย่างไรก็ตาม ใน การสร้างและปรับสภาพที่อยู่อาศัย แต่ยังไม่พบว่า ภาครัฐให้ความสำคัญของการจัดที่อยู่อาศัยที่สามารถเข้าถึงกับวัฒนธรรมในชุมชนและวิถีชีวิตเดิมของผู้สูงอายุ รวมถึงการออกแบบที่อยู่อาศัยและพื้นที่สาธารณะที่เอื้อต่อการอยู่อาศัยร่วมกันของคนหลากหลายกลุ่มวัย (multigenerational housing)

การสร้างการเชื่อมต่อที่พักอาศัยของผู้สูงอายุกับระบบบริการสนับสนุนทางสังคม และระบบบริการสุขภาพแบบระยะยาว ผ่านการออกนโยบายรัฐในการสร้างระบบการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงในระดับพื้นที่ ในปี 2559 อย่างไรก็ตาม ระบบบริการสนับสนุนทางสังคมที่ดำเนินการอยู่ ยังมีความไม่ครอบคลุมในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านที่จะส่งผลให้เกิดการตอบสนองด้านอารมณ์ เพิ่มการยอมรับและเห็นคุณค่า การช่วยเหลือด้านการเงิน สิ่งของ แรงงาน และการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ รวมครอบครัว และผู้ดูแลผู้สูงอายุด้วย ซึ่งเป็นด้านที่ยังต้องการการดำเนินการอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง และเข้าถึงในระดับพื้นที่และในทุกกลุ่มรายได้ ขณะที่ในปัจจุบันยังคงเป็นการดำเนินงานแบบแยกส่วนตามรายประเด็น เน้นทำเป็นกิจกรรมหรือโครงการย่อยระยะสั้น ดำเนินการตามวาระหรือโอกาสที่มี และมักแยกกันทำระหว่างหน่วยงาน เฉพาะในประเด็นที่สนใจ และยังไม่มีการดำเนินงานร่วมกัน

การส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลด้านโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น ให้เอื้อต่อการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุในพื้นที่ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ภาครัฐควรให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วนควบคู่ไปกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ ขณะที่ประเทศไทยมีการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานด้านอนามัยสาธารณสุขที่ต่อเนื่องและครอบคลุมในระดับพื้นที่ เช่น การมี “ทีมหมอครอบครัว” ซึ่งเป็นทีมผู้ดูแลสุขภาพประจำครอบครัว กระจายครอบคลุมในทุกครัวเรือนทั่วประเทศ พร้อมให้คำปรึกษาและดูแลสุขภาพถึงที่บ้าน และสามารถส่งต่อผู้ป่วย โดยมีแพทย์เป็นที่ปรึกษา แต่การลงทุนเชิงโครงสร้างด้านการขนส่งและความปลอดภัยแก่ผู้สูงอายุ ยังไม่มีให้เห็นชัดเจน

พบเพียงการออกกฎกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้ส่วนของอาคารที่สร้างขึ้นและอุปกรณ์อันเป็นส่วนประกอบของอาคารที่ติดหรือตั้งอยู่ภายในและภายนอกอาคาร ที่อำนวยความสะดวกในการใช้อาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพและคนชรา ซึ่งภาครัฐยังไม่มีการควบคุมและบังคับใช้ให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเข้มงวด รวมถึงมาตรการตรวจตรามาตรฐานของสิ่งอำนวยความสะดวกให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัยต่อการใช้งานของผู้สูงอายุในระยะยาว ขณะที่โครงสร้างระบบการขนส่งที่เข้าถึงได้และปลอดภัยแก่ผู้สูงอายุ ซึ่งมีความสำคัญต่อการเพิ่มการมีปฏิสัมพันธ์ของผู้สูงอายุกับคนในสังคม ยังไม่มีการพัฒนาและปรับปรุงให้เห็นเป็นรูปธรรม และครอบคลุมในแต่ละพื้นที่ ทั้งในเขตเมืองและชนบท ปัจจุบันพบเพียงการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ผ่านการให้ส่วนลดพิเศษค่าเดินทางด้านระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองเท่านั้น รวมถึงยังไม่มีกรอบนโยบายและมาตรการในด้านการสร้างพื้นที่สาธารณะที่สามารถเข้าถึงได้ ปลอดภัย และเป็นมิตรกับผู้สูงอายุที่เป็นรูปธรรมเช่นกัน

ภาครัฐได้มีความพยายามสร้างความร่วมมือภายในและระหว่างภาคส่วน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุร่วมกับครอบครัวและชุมชนอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากหลายนโยบาย โครงการ และกิจกรรมการสร้างที่อยู่อาศัยของภาครัฐ เป็นความร่วมมือกับหลายภาคส่วน ทั้งภาควิชาการและระดับท้องถิ่น เช่น โครงการ Senior Complex บางละมุง จังหวัดชลบุรี ของกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับเทศบาลนครแหลมฉบัง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี โครงการ Senior Complex รามารักษ์ ของกรมธนารักษ์ร่วมกับโรงพยาบาลรามารักษ์ มหาวิทยาลัยมหิดล และการสร้างระบบการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงในระดับพื้นที่ ที่เป็นความร่วมมือของ 4 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย และ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือหรือการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรอิสระและภาคเอกชน ซึ่งถือเป็นภาคส่วนที่มีศักยภาพสูงในการสร้างและการลงทุน การขับเคลื่อนด้านที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ในระดับประเทศและระดับพื้นที่ ทั้งการบริการทางสังคม การบริการขนส่ง การบริการสาธารณสุข และการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้สูงอายุและคนใกล้ขีด เพื่อเพิ่มทางเลือกและเข้าถึงง่ายของผู้สูงอายุ ยังมีน้อย ดังนั้น การพิจารณาเพิ่มความร่วมมือกับองค์กรอิสระและภาคเอกชน อาจมีความจำเป็น เพื่อช่วยให้การขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบรรลุเป้าหมายได้เร็วยิ่งขึ้น

นอกเหนือจากการให้หลายภาคส่วนเข้ามีส่วนร่วมในการทำงานจัดการด้านที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อมของผู้สูงอายุแล้ว การที่ภาครัฐสร้างกลไกขับเคลื่อนการบูรณาการภายในและระหว่างภาคส่วนให้มีเป้าหมายการทำงานร่วมกัน มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพการขับเคลื่อนนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุของประเทศไทย ให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ ซึ่งปัจจุบัน ในหลายแผนงานและโครงการส่วนใหญ่ที่ดำเนินการอยู่ เป็นการจัดทำแผนงานของตนเอง ไม่มีการบูรณาการภายในหรือระหว่างหน่วยงานตั้งแต่เริ่มต้น การเริ่มวางแผนบนความคิดเชิงระบบแบบองค์รวมและตั้งเป้าหมายเพื่อสังคมโดยรวมเป็นหลัก ยังเป็นสิ่งที่ถูกละเลย การบูรณาการงานจากระดับกระทรวงสู่ระดับจังหวัดและชุมชน ยังไม่มีให้เห็นชัดเจน แม้ว่าในแต่ละหน่วยงานและพื้นที่จะมีความแตกต่างกันในวัตถุประสงค์ บทบาท และกระบวนการ

ดำเนินงาน แต่หากสามารถตั้งเป้าหมายการทำงานให้มุ่งไปสู่การบรรลุนโยบายเดียวกันได้ จะทำให้การขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพและเป็นไปได้รวดเร็วมากขึ้น ดังนั้น กลไกการเชื่อมประสานการดำเนินงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ให้สนองตอบต่อเป้าประสงค์ของนโยบาย โดยคำนึงถึงความต้องการศักยภาพและปัญหาของแต่ละพื้นที่ จึงเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเพิ่มขึ้น ที่จะช่วยให้เกิดผลงานที่สามารถประยุกต์ใช้ได้จริงทำได้ทันที และเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกลไกติดตามประเมินสถานการณ์ของผู้สูงอายุ และการดำเนินนโยบายและมาตรการของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การสำรวจข้อมูลระดับชาติด้านผู้สูงอายุในทุก 5 ปี โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 โดยวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และการดูแลติดตามการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่องสังคมสูงอายุทั้งในระดับนโยบาย ระดับหน่วยงาน ระดับจังหวัด และระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การติดตามและประเมินผลในรายงานนโยบายและมาตรการ ยังไม่มีให้เห็นชัดเจนและดำเนินการอย่างเป็นระบบ ซึ่งทำให้ยากต่อการวิเคราะห์ถึงประสิทธิผลที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินนโยบายหรือมาตรการนั้นๆ ในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุทั้งในเมืองและชนบท ส่งผลให้ยากต่อการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการปรับปรุงการดำเนินงานแต่ละนโยบาย มาตรการ และโครงการ การขาดการติดตามประเมินผลระดับรายงานนโยบาย มาตรการ และโครงการนี้ จะส่งผลกระทบต่อ การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและขับเคลื่อนนโยบายที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุไทยให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว

นอกจากนี้ การมีกลไกการรายงานผลการประเมินนโยบายและมาตรการ (reporting) ไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหน่วยงานหรือผู้ที่สนใจ ทั้งจากส่วนกลางและระดับพื้นที่ ที่มีประสิทธิภาพ เป็นปัจจัยสำคัญที่ควรพัฒนาและติดตั้งควบคู่ไปกับการติดตามประเมินผลนโยบายและมาตรการของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานและองค์กรต่างๆ สามารถใช้ประโยชน์จากผลการติดตามประเมินนี้ในการพัฒนาต่อยอดแนวคิดและเพิ่มแนวทางการสร้างที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุที่หลากหลาย เข้ากับบริบท และสอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุและชุมชนมากยิ่งขึ้น ขณะที่กลไกรายงานผลที่ประเทศไทยมีอยู่ในปัจจุบัน เน้นการรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายฯ ไตรมาสละ 1 ครั้ง เพื่อให้คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายฯ นำผลการติดตามไปประเมินและจัดทำเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงาน และเสนอต่อคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติต่อไป ซึ่งยังไม่เอื้อต่อการเผยแพร่หรือสื่อสารให้เกิดการเข้าถึงข้อมูลในวงกว้าง ดังนั้น การพัฒนากลไกรายงานผลของประเทศไทย ควรพิจารณาให้รวมถึงการพัฒนาแผนการสื่อสารข้อมูลสู่กลุ่มเป้าหมายโดยตรงและผู้สนใจทั่วไป เพื่อเป็นการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจต่อการดำเนินงานของภาครัฐ และยังคงนำไปสู่การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ผู้ดำเนินงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อไปด้วย

3) นโยบายการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในต่างประเทศ

จากการทบทวนและวิเคราะห์วิวัฒนาการพัฒนานโยบายและมาตรการการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ใน 7 ประเทศ ที่การศึกษานี้ได้คัดเลือกให้เป็นแนวปฏิบัติที่ดีนั้นพบว่า ทุกประเทศที่ศึกษาเริ่มต้นจากการที่รัฐบาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาที่อยู่อาศัยเชิงสถาบัน เพื่อให้เป็นสวัสดิการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่ผ่านพ้นช่วงวัยทำงานมาแล้ว และมุ่งเน้นไปยังกลุ่มผู้สูงอายุที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นสำคัญ เนื่องจากมีฐานะยากจนหรือประสบกับภาวะยากลำบากในการดำรงชีวิตก่อน อย่างไรก็ตาม ที่อยู่อาศัยเชิงสถาบันที่พัฒนาขึ้นโดยรัฐ ได้กลายเป็นต้นแบบของลักษณะที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุทุกกลุ่มฐานะที่สร้างโดยภาคเอกชนทั้งที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไรในเวลาต่อมา ที่อยู่อาศัยเชิงสถาบันไม่ว่าจะเป็นรูปแบบบ้านพักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ สถานบริการผู้สูงอายุ หรือที่พักอาศัยที่ให้บริการการดูแลระยะยาว ฯลฯ จึงปรากฏอยู่ทั่วไปของทุกสังคมในต่างประเทศในช่วงก่อนทศวรรษ 1990 ประสบการณ์จากการพัฒนาที่อยู่อาศัยเชิงสถาบันที่ผ่านมา ได้ชี้ให้รัฐบาลและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุเห็นถึงข้อบกพร่องบางประการของที่อยู่อาศัยลักษณะดังกล่าว ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นตามมา คือ ที่อยู่อาศัยเชิงสถาบันดูเหมือนว่าจะกลายเป็นที่อยู่อาศัยที่ส่งผลในเชิงลบต่อสุขภาพทางจิตใจของผู้สูงอายุและส่งผลสืบเนื่องไปยังสุขภาพทางด้านร่างกายตามมา ทำให้เกิดการตั้งคำถามต่อประเด็นเรื่อง ‘ความเหมาะสม’ ของที่อยู่อาศัยเชิงสถาบันที่ทุกประเทศต่างพัฒนามายาวนานประมาณ 30-40 ปีที่ผ่านมา

เมื่อทุกประเทศต่างเผชิญกับปัญหาในลักษณะเดียวกัน จึงมีการพัฒนาหลักเกณฑ์อย่างกว้าง ๆ และภายหลังจากที่ได้มีการรับรอง MIPAA ที่ต่อมาได้กลายเป็นเป้าหมายของทุกประเทศที่จะดำเนินเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้อสำคัญๆ เช่น การอยู่อาศัยในที่เดิม การสานสัมพันธ์หลากหลายและระหว่างวัย และการเน้นการอยู่อาศัยได้โดยลำพังและเป็นอิสระ รูปแบบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยตาม ‘แนวทางใหม่’ ของทั้ง 7 ประเทศสามารถแบ่งออกเป็น 3 แนวทางด้วยกัน คือ

1. แนวทางที่ส่งเสริมและเน้นการปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิม ในกรณีของประเทศฟินแลนด์ สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น
2. แนวทางที่เน้นการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ ที่คำนึงถึงความเหมาะสมต่อผู้สูงอายุมากขึ้น ได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ สเปน และสิงคโปร์
3. แนวทางที่การผสมผสานระหว่างแนวทางที่หนึ่งกับสอง เช่น การศึกษาความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศออสเตรเลีย

สำหรับแนวทางที่ส่งเสริมและเน้นการปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิม ในกรณีของประเทศฟินแลนด์ สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น มีวิธีการที่ใกล้เคียงกันด้วยการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุอยู่บ้านเดิมของตนเองให้นานที่สุด โดยประเทศสหราชอาณาจักรมีความโดดเด่นที่เน้นการสร้างบริการเกี่ยวกับการปรับปรุงซ่อมแซมบ้าน ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับช่าง เครื่องมือ และบริการซ่อมบ้านในชุมชน เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานในแต่ละท้องถิ่นเริ่ม

ตระหนักถึงและหันมาใส่ใจต่อการปรับปรุงบ้านหรือแฟลตของตนให้มีสภาพที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ ในหลายพื้นที่เริ่มมีการตอบรับนโยบายของรัฐและพยายามนำไปปฏิบัติอย่างน่าสนใจ

แนวทางที่เน้นการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ จากแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุของประเทศเนเธอร์แลนด์ สเปน และสิงคโปร์ แม้ว่าสิงคโปร์อาจมีข้อแตกต่างจากบริบทของเนเธอร์แลนด์และสเปน ที่เป็นการจัดการและบริหารรวมศูนย์อยู่ที่คณะกรรมการที่อยู่อาศัย (HDB) ทั้งหมด ในขณะที่เนเธอร์แลนด์และสเปนจะเปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนและหน่วยงานท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบที่อยู่อาศัย แต่ทั้ง 3 ประเทศกลับมีเป้าหมายที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของ MIPAA และมีจุดยืนร่วมกันที่น่าสนใจหลายประการด้วยกัน ประการแรก คือ ที่อยู่อาศัยลักษณะนี้สร้างในรูปแบบของอาคารทรงสูงแนวตั้งที่ให้ความสำคัญอย่างมากต่อเรื่องการสานสัมพันธ์ระหว่างวัย เช่น ในเนเธอร์แลนด์ระหว่างผู้สูงอายุกับนักศึกษา และในประเทศสเปนระหว่างผู้สูงอายุกับกลุ่มวัยทำงาน หรือเน้นถึงการสานสัมพันธ์หลากหลายวัยในสิงคโปร์ (เน้นการอยู่อาศัยแบบครอบครัวขยาย) ซึ่งเป็นวิธีการที่มุ่งแก้ไขปัญหเกี่ยวกับสุขภาวะทางจิตใจของผู้สูงอายุที่เคยประสบมา และทำให้เป็นที่อยู่อาศัยแนวทางใหม่ที่แตกต่างไปจากที่อยู่อาศัยเชิงสถาบันสำหรับผู้สูงอายุที่เคยมีมา ประการที่สอง คือ การคำนึงถึงเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยที่สร้างขึ้นใหม่ โดยเน้นให้สิทธิ์แก่ผู้ที่ไม่มียู่อาศัยเป็นของตนเองมาก่อนเป็นอันดับแรก เพื่อที่จะลดอัตราการย้ายที่อยู่อาศัยของประชากรสูงวัยโดยไม่จำเป็น และยังเน้นเป็นการเช่าในระยะยาวมากกว่าที่จะเป็นการซื้อ-ขายที่อยู่อาศัยแบบปกติ เพื่อคงรักษาสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุไว้แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนผู้เช่าหรือผู้เข้าพักอาศัย ประการถัดมา คือ ความพยายามของผู้สร้างที่อยู่อาศัยดังกล่าวที่กำหนดให้ค่าเช่าอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าค่าเช่าที่อยู่อาศัยในท้องตลาด ทั้งนี้ เพื่อมุ่งช่วยเหลือและรองรับการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุให้เพียงพอต่อความต้องการ โดยที่ขณะเดียวกันผู้ให้บริการยังคงสามารถบริหารค่าใช้จ่ายภายในอาคารที่เข้าพักอาศัยได้อย่างเหมาะสม

ส่วนแนวทางที่การผสมผสานระหว่างแนวทางที่หนึ่งกับสอง เช่น ประเทศออสเตรเลีย แม้ว่าจะมีความคืบหน้าทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับความก้าวหน้าของประเทศอื่น ๆ ที่กล่าวไป แต่ความน่าสนใจของออสเตรเลีย คือ การศึกษาและทบทวนความเป็นไปได้ของแนวปฏิบัติที่ดีจากทั้งสองแนวทาง ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักรที่เน้นการอยู่อาศัยในที่เดิม และจากเนเธอร์แลนด์ที่เป็นการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ ผลจากการทบทวนขององค์กรไม่แสวงหากำไรขนาดใหญ่ร่วมกับรัฐบาลออสเตรเลีย ค่อนข้างเห็นด้วยและพึงพอใจต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแนวทางใหม่ทั้งสองรูปแบบ ซึ่งเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ช่วยยืนยันว่ารูปแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุแนวทางใหม่ที่ได้ทำการทบทวนในงานวิจัยนี้ มีความน่าสนใจและมีความเป็นไปได้ในระดับหนึ่ง ที่สามารถเรียนรู้และนำมาปรับใช้เป็นแนวทางเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในพื้นที่อื่น ๆ ได้เช่นกัน

เมื่อมองในเชิงเปรียบเทียบระหว่างแนวปฏิบัติที่ดี 7 ประเทศกับสถานการณ์ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย จะพบว่าทิศทางนโยบายของรัฐไทยในช่วงแรกมุ่งเน้นการสร้างสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ

ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการส่งเสริมสวัสดิการทางสังคมให้แก่ประชาชนในลักษณะเดียวกันกับที่เกิดขึ้นในสังคมของต่างประเทศทั่วโลก รูปแบบของ ‘ที่อยู่อาศัยเชิงสถาบัน’ หรือ ‘การดูแลเชิงสถาบัน’ จึงพบได้ทั่วไปและเป็นที่นิยมสร้างทั้งบริบทของสังคมยุโรปหรือเอเชียและแปซิฟิกในช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความยากจนให้แก่ประชากรที่เป็นผู้สูงอายุ ดังนั้น เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในช่วงแรกยังเป็นเรื่องของผลประโยชน์ในเชิงสังคมมากกว่าเป็นการสร้างที่อยู่อาศัยที่คำนึงถึงประโยชน์ในทางสุขภาพหรือตามความต้องการของผู้สูงอายุโดยเฉพาะ จากพัฒนาการของแนวปฏิบัติทั้ง 7 ประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ของประเทศไทย จะเห็นว่าประเด็นเรื่องตัวแสดงหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อนโยบายเป็นข้อแตกต่างสำคัญประการหนึ่ง ที่อาจส่งผลต่อการขับเคลื่อนและการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย ในขณะที่หลายประเทศมักส่งเสริมการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (ทั้งแสวงและไม่แสวงหากำไร) มาอย่างยาวนาน แต่พัฒนาการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสวัสดิการทางสังคม ยังคงจำกัดและถือว่าเป็นภาระหน้าที่ของภาครัฐเป็นสำคัญ มากกว่าที่จะพยายามเปิดพื้นที่ให้หน่วยงานท้องถิ่นหรือภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี 2564 และสังคมสูงอายุระดับสุดยอดในอีก 10 ปีต่อมา ทำให้การดำเนินงานเรื่องผู้สูงอายุของประเทศไทยมีความท้าทายมากยิ่งขึ้น แม้ว่าในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการออกนโยบาย มาตรการ โครงการ และแผนเกี่ยวกับการสร้างที่อยู่อาศัยรวมถึงสภาพแวดล้อมต่อผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับข้อเสนอแนะของ MIPAA แล้ว รวมถึงบทเรียนจากต่างประเทศ ยังมีอีกหลายประเด็นสำคัญที่ต้องเพิ่มการดำเนินการ และช่วยกระตุ้นงานที่ดำเนินการอยู่ให้ถูกขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพและอย่างยั่งยืน ทั้งการให้ความสำคัญกับการสร้างที่อยู่อาศัยที่จะเอื้อต่อการอยู่อาศัยร่วมกันของคนหลากหลายกลุ่มวัย การเพิ่มทางเลือกที่อยู่อาศัยให้กลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงได้ด้วย การเพิ่มบริการสนับสนุนทางสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นระบบและครอบคลุม เชื่อมต่อกับระบบการดูแลระยะยาวและที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคมนาคมขนส่งและพื้นที่สาธารณะที่เข้าถึงได้และปลอดภัยกับผู้สูงอายุ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือทั้งภายในและระหว่างภาคส่วน ที่ต้องอาศัยกลไกการประสานงาน เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่เป็นไปอย่างบูรณาการ ทุกหน่วยงานมีเป้าหมายร่วมกัน และการสร้างกลไกติดตามประเมินและรายงานผลการดำเนินงานทั้งภาพรวมและลงรายนโยบายและมาตรการ เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรับทราบความก้าวหน้า และนำข้อมูลไปใช้ประกอบการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของตนเอง (พร้อมทั้งมองไปที่การบรรลุเป้าหมายเพื่อสังคมโดยรวมด้วย) ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นช่องทางและโอกาสในการพัฒนา ปรับปรุง และขับเคลื่อนนโยบายและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐ เพื่อสนับสนุนการจัดการที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการจัดการที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมถือเป็นหนึ่งในปัจจัยหลักในการดำรงชีวิตของประชากรทุกเพศ ทุกวัย อีกทั้งเป็นแนวทางในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้ดียิ่งขึ้นในทุกด้าน

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในวันที่ 27 พฤษภาคม 2563 คณะผู้วิจัยได้จัดการประชุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder meeting) ขึ้น เพื่อขอข้อเสนอแนะต่อผลการศึกษา และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยผู้เข้าร่วมเป็นผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย รวม 17 ท่าน จากผลการหารือในที่ประชุม ได้นำมาซึ่งข้อสรุปใน 5 ประเด็น ที่เป็นหัวใจสำคัญที่คาบเกี่ยว (crosscutting issues) กับการพัฒนาและปรับปรุงการจัดการที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่าง ๆ (ที่อยู่อาศัยเดิม ที่อยู่อาศัยใหม่ และสถานบริบาล) ของประเทศไทย ประกอบด้วย 1) การจักระบบบริการทางสังคม 2) การเข้าถึงและคุณภาพของที่อยู่อาศัย 3) กลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและผู้ที่ยากจน 4) ระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ทั้งทางกายภาพและสังคม และ 5) การอยู่อาศัยร่วมกันของคนหลากหลายกลุ่มวัย

นอกจากนี้ ทางที่ประชุมยังเห็นว่า การขับเคลื่อนใน 5 ประเด็นคาบเกี่ยวนี้ จำเป็นต้องอาศัยกลไกกลางที่จะคอยเป็นฟันเฟืองขับเคลื่อนการดำเนินงาน โดยสรุปได้ 5 ด้าน (overarching mechanisms) ประกอบด้วย 1) การเสริมพลังคนทำงานและผู้สูงอายุ (empowerment) 2) การมีกรอบระเบียบและมาตรฐานที่ชัดเจน (regulatory framework) 3) การมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม (multisectoral collaboration) 4) การกระจายอำนาจรัฐสู่ท้องถิ่น (decentralization) และ 5) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน (monitoring and evaluation) (รูปที่ 2)



รูปที่ 2 ประเด็นและกลไกสำคัญในการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย

จาก 5 ประเด็นและ 5 กลไกการดำเนินงานที่ประเทศไทยควรให้ความสำคัญ ได้นำมาสู่การพัฒนาเป็นชุดข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประกอบด้วยข้อเสนอแนะ 19 ข้อ จำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้ สามารถดำเนินการและบรรลุผลได้ (feasible and achievable) จำนวน 10 ข้อ และ (2) กลุ่มข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ แต่มีความท้าทายในการนำไปปฏิบัติ (interesting but challenging for implementation) จำนวน 9 ข้อ โดยข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทั้ง 19 ข้อ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1: ข้อเสนอแนะที่สำคัญ และสามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้ (important and achievable)

ข้อเสนอแนะที่ 1 รัฐผลักดันให้ “การสูงวัยในที่เดิม” (ageing in place) เป็น “แนวทางหลัก” (mainstream approach) ในการดำเนินนโยบายของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ โดยควรเป็นผู้กำหนดให้แนวทางดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของทั้งภารกิจและเป้าหมายในการดำเนินงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ การเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมธนารักษ์ ภายใต้สังกัดกระทรวงการคลัง และกรมอนามัย และกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ภายใต้สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

ข้อเสนอแนะที่ 2 รัฐมุ่งเป้าการปรับปรุง/ซ่อมแซมที่อยู่อาศัยเดิมสำหรับครัวเรือนผู้สูงอายุที่มีรายได้ น้อยเป็นหลัก และจัดลำดับความสำคัญต่อไปตามลักษณะการอยู่อาศัยของครัวเรือนผู้สูงอายุ และจึงขยาย ขอบเขตไปยังครัวเรือนผู้สูงอายุที่มีรายได้สูงขึ้นในโอกาสต่อไป

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ การเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมธนารักษ์ ภายใต้สังกัดกระทรวงการคลัง และกรมอนามัย และกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ภายใต้สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

ข้อเสนอแนะที่ 3 รัฐส่งเสริมศักยภาพของ “ระบบช่างชุมชน” ซึ่งเป็นโครงการที่มีการดำเนินการอยู่ แล้ว ด้วยการอบรมให้ความรู้ในการปรับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่ช่างในชุมชน เพื่อมีส่วนสำคัญในการ ปรับปรุง/ซ่อมแซมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ รวมถึงสถานที่สาธารณะในชุมชน และถ่ายโอนภารกิจและ งบประมาณในการดำเนินการดังกล่าวให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ ร่วมกับกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ข้อเสนอแนะที่ 4 รัฐมุ่งพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยใหม่สำหรับผู้สูงอายุเน้นการอยู่อาศัยแบบसान ลัมพันธ์หลายช่วงวัย (multi-generational living) หรือแบบระหว่างวัย (inter-generational living) มากกว่าการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยที่มุ่งเน้นการนำผู้สูงอายุมาอาศัยอยู่รวมกัน (senior-alone living) เพื่อ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสภาวะในการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ

ผู้รับผิดชอบหลัก: การเคหะแห่งชาติ

ข้อเสนอแนะที่ 5 รัฐควรมีการจัดบริการสถานพยาบาลผู้สูงอายุไว้ในฐานะเป็นการอยู่อาศัยที่เป็น “ทางเลือกสุดท้าย” (last resort) เพื่อรองรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง (ระดับล่าง) ที่ไม่ สามารถพึ่งพาตนเองได้ ไม่มีศักยภาพทางการเงิน และไม่มีใครดูแล ทั้งนี้ ควรเน้นสถานที่ตั้งซึ่งอยู่ไม่ห่างไกล จากพื้นที่ที่อยู่อาศัยและชุมชนหรือท้องถิ่นเดิมของผู้สูงอายุมากนัก

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข

ข้อเสนอแนะที่ 6 รัฐพิจารณาลงทุนสร้างสถานพยาบาลผู้สูงอายุ โดยใช้วิธีการสร้างหุ้นส่วนระหว่าง ภาครัฐและภาคเอกชน (public-private partnership) โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินเพียงอย่าง เดียว เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนทั้งในขั้นตอนการลงทุนก่อสร้างและการบริหารจัดการ โดยมี ภาครัฐเป็นผู้กำกับและควบคุม หรืออาจส่งเสริมการสร้างร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน เช่น โรงเรียนแพทย์ในแต่ละภูมิภาค การใช้งบประมาณจาก 3 กองทุนสุขภาพของรัฐ รวมถึงความร่วมมืออย่างเป็น รูปธรรม

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ ร่วมกับมหาวิทยาลัย ภาคเอกชน องค์กรอิสระ

ข้อเสนอแนะที่ 7 รัฐกำหนดกฎเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการคัดกรองผู้สูงอายุที่ชัดเจน สำหรับการรับเข้า หรือส่งต่อผู้สูงอายุจากบ้านหรือสถานพยาบาลเพื่อเข้าสู่สถานบริการผู้สูงอายุ และรัฐควรเป็นผู้ควบคุมและ กำกับดูแลมาตรฐานของที่อยู่อาศัยเชิงสถาบันสำหรับผู้สูงอายุทั้งหมด

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข

ข้อเสนอแนะที่ 8 รัฐผลักดันให้เกิดกฎหมายในการกำหนด บังคับ ควบคุม ส่งเสริม และสนับสนุนการ ดำเนินงานของสถานบริบาล สถานดูแล และสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ สำหรับผู้สูงอายุ ที่มีดำเนินการอยู่ แล้วและจะมีการจัดตั้งขึ้นใหม่ในอนาคต ให้มีคุณภาพ ราคา มาตรฐาน และสุขภาวะที่เหมาะสมต่อการอยู่ อาศัยของผู้สูงอายุทุกกลุ่มรายได้

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข

ข้อเสนอแนะที่ 9 รัฐพัฒนาศักยภาพในระบบการผลิตอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ในชุมชน ให้มีความรู้ ความเข้าใจด้านการให้บริการและดูแลผู้สูงอายุในระดับชุมชนอย่างต่อเนื่องและเพียงพอต่อความต้องการด้าน บริการและการดูแล รวมทั้งทบทวนระบบการจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่อาสาสมัครและผู้ดูแลผู้สูงอายุอย่าง เหมาะสมและเป็นธรรม

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ ร่วมกับกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข และกรมการ ปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ข้อเสนอแนะที่ 10 รัฐสนับสนุนการสร้างระบบฐานข้อมูลในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ เพื่อ ตรวจสอบและติดตามการเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ ร่วมกับกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และ มหาวิทยาลัย/สถาบันวิจัย

กลุ่มที่ 2: ข้อเสนอแนะที่ความสำคัญ แต่มีความท้าทายในการนำไปปฏิบัติ (important but challenging)

ข้อเสนอแนะที่ 11 รัฐส่งเสริมศักยภาพ ทั้งด้านเทคนิคและงบประมาณ รวมถึงความร่วมมือของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ (ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และภาคเอกชน เพื่อปรับปรุง ซ่อมแซม และคงรักษาที่อยู่อาศัยเดิมที่มีผู้สูงอายุอาศัยอยู่อย่างจริงจังและเป็น รูปธรรม โดยอาจสนับสนุนให้รัฐเป็นผู้กำหนดและดำเนินการจัดซื้ออุปกรณ์หรือวัสดุต่างๆ (ที่สอดคล้องกับเทคโนโลยีท้องถิ่น) ในลักษณะการจัดซื้อแบบรวมกลุ่ม (pool purchasing) เพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางราคาภายใต้ งบประมาณที่จำกัด ในการจัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นและเอื้อต่อการอยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ปลอดภัย และมีสุข ภาวะของผู้สูงอายุ

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ ร่วมกับกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มหาวิทยาลัย/ สถาบันวิจัย และภาคเอกชน

(ความท้าทาย: การใช้ระบบ pool purchasing อาจเจออุปสรรคจากข้อจำกัดทางกฎหมายตามกรอบการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ จึงควรมีการศึกษาแนวทาง วิธีการ และข้อจำกัดทางกฎหมายที่อาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินการด้วยแนวทางดังกล่าว)

ข้อเสนอแนะที่ 12 รัฐกำหนดมาตรฐานการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ และรัฐควรทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกำกับ (regulator) มาตรฐานเหล่านั้น เพื่อให้การสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ต่อจากนี้ ทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชน ควรมีการดำเนินการตามแนวทางและมาตรฐานที่เหมาะสม มีสุขภาพ และปลอดภัยต่อการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ รวมถึงประชากรที่จะกลายเป็นผู้สูงอายุในอนาคต (future older persons) โดยอาจกำหนดมาตรฐานตามแนวทางที่เสนอไว้แล้วโดยหน่วยงานของรัฐ แต่รัฐควรมุ่งเน้นการผลักดันมาตรฐานดังกล่าวให้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ที่อยู่อาศัยที่จะมีการสร้างขึ้นใหม่ต่อจากนี้ ควรเป็นบ้านที่ออกแบบมาเพื่อตอบสนองการอยู่อาศัยของคนทุกกลุ่มวัยและตลอดช่วงชีวิตของประชากร (life-course housing)

ผู้รับผิดชอบหลัก: คณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ

(ความท้าทาย: ความสามารถในการรับภาระของค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นของประชาชนผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุที่จะสามารถจ่ายได้นั้นมีต่างกันในแต่ละคน และค่าใช้จ่ายการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจจะต้องเพิ่มขึ้นด้วย)

ข้อเสนอแนะที่ 13 รัฐเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมในระดับนโยบาย ด้วยการเพิ่มสัดส่วนของผู้แทนภาคประชาสังคมที่ดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ (กอกช.) เพื่อทำหน้าที่ร่วมขับเคลื่อน ติดตาม กำกับ และดำเนินนโยบายการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ควรมีการจัดตั้งหรือเพิ่มอำนาจให้กับกลไกดังกล่าว (กอกช.) ภายใต้การประกาศใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ มิใช่เพียงในระดับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังเช่นที่เป็นมา

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ และคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ

(ความท้าทาย: ช่องทางการขับเคลื่อนให้มีการปรับเปลี่ยนกฎหมาย ให้เพิ่มสัดส่วนของผู้แทนจากภาคประชาสังคมในคณะกรรมการฯ เพื่อมีบทบาทมากขึ้นในการเสนอแนะและขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุ)

ข้อเสนอแนะที่ 14 รัฐจัดตั้งคณะกรรมการกำกับ ติดตาม และประเมินผล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ (กอกช.) ขึ้นอีกชุดหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากภาคประชาสังคมที่ดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ให้เข้ามามีส่วนในการดำเนินการของอนุกรรมการฯ ดังกล่าวเพื่อติดตามและกำกับการดำเนินการตามแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ และคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ

(ความท้าทาย: เช่นเดียวกับข้อเสนอแนะที่ 14)

ข้อเสนอแนะที่ 15 รัฐมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายของที่อยู่อาศัยใหม่ไปที่ครัวเรือนผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเป็นสำคัญ และจึงค่อยขยายความครอบคลุมไปที่กลุ่มรายได้ที่สูงขึ้นตามลำดับ

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ การเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมธนารักษ์ ภายใต้สังกัดกระทรวงการคลัง

(ความท้าทาย: ทางราชการเองจะต้องมีการทำแผนงบประมาณล่วงหน้า 2-3 ปี ถ้าจะย้ายงบประมาณจำเป็นต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงจากหลายฝ่ายหลายหน่วยงาน และต้องอาศัย policy support ระดับสูงที่จะมีความสามารถย้ายงบประมาณจาก Senior Complex ให้มุ่งไปทางการสร้างสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากด้านความรู้ ภาคประชาสังคม และฝ่ายการเมืองด้วย)

ข้อเสนอแนะที่ 16 รัฐเพิ่มการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านคมนาคมขนส่ง ในชุมชน (ทั้งเขตเมืองและชนบท) ให้เพียงพอ เข้าถึงได้ และปลอดภัยต่อการเดินทางไป-กลับที่พักอาศัย และภายในชุมชน ของผู้สูงอายุ

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ ร่วมกับกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม และกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

(ความท้าทาย: การดำเนินการต้องอาศัยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้อำนาจไปสู่ผู้ว่าราชการ และส่งไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการส่วนนี้ ซึ่งปัจจุบัน ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างเต็มที่ และติดกับกฎเกณฑ์ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน/สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่กำหนดให้ ท้องถิ่นนั้นไม่มีอำนาจในการทำหรือบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ และการกำหนดประเด็นนี้เป็น essential core ที่ขับเคลื่อนไปกับทุกข้อเสนอแนะ)

ข้อเสนอแนะที่ 17 รัฐพัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนทางสังคมในชุมชนด้วยการบูรณาการการจัดบริการทางด้านสุขภาพและด้านสังคมเข้าด้วยกัน (โดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ด้วยการสร้างร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและนอกภาครัฐ) ให้เข้าถึงผู้สูงอายุได้ถึงที่พักอาศัย เช่น การบริการเยี่ยมบ้าน การบริการขนส่งอาหาร การบริการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ การบริการด้านการเดินทางไปยังสถานที่จำเป็น (เช่น โรงพยาบาล หรือสถานที่ราชการ) และการจัดตั้งศูนย์ดูแลผู้สูงอายุกลางวัน ฯลฯ เพื่อช่วยชะลอการเข้าสู่ภาวะพึ่งพิงของผู้สูงอายุและการเข้ารับบริการดูแลระยะยาวในสถานบริบาล

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ ร่วมกับกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และมหาวิทยาลัย/สถาบันวิจัย

(ความท้าทาย: เช่นเดียวกับข้อเสนอแนะที่ 17)

ข้อเสนอแนะที่ 18 รัฐกำหนดให้พื้นที่ที่กำลังจะถูกยกระดับขึ้นเป็นเขตเมือง ต้องจัดการพื้นที่ให้สอดคล้องกับแนวคิดผังเมืองที่ดี (smart community) ที่เหมาะสมกับคนทุกวัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและปลอดภัยของที่อยู่อาศัย และโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุ

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมกับกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย และมหาวิทยาลัย/สถาบันวิจัย

(ความท้าทาย: เช่นเดียวกับข้อเสนอแนะที่ 17)

ข้อเสนอแนะที่ 19 รัฐกำหนดกลไกติดตามและประเมินการดำเนินงานให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยอาจกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก เป็นตัวกลางในการติดตามและประเมินความก้าวหน้าและผลลัพธ์การดำเนินงานโครงการรายย่อย และนโยบายของรัฐในภาพรวมทุกปี นอกจากนี้

ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถบ่งชี้ผลลัพธ์ กระบวนการ ความสำเร็จ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ของ การดำเนินนโยบายที่ชัดเจน เช่น มีการสำรวจความพึงพอใจของผู้สูงอายุ โดยใช้แง่มุมทางด้านส่วนบุคคล ด้าน สังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการอยู่อาศัยมาใช้ในการดำเนินการเพื่อนำไปปรับปรุงการดำเนินการดำเนินนโยบายใน อนาคตอย่างต่อเนื่อง

ผู้รับผิดชอบหลัก: กรมกิจการผู้สูงอายุ คณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ และคณะกรรมการ
ขับเคลื่อนนโยบายเตรียมความพร้อมรองรับสังคมผู้สูงอายุ ภายใต้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

(ความท้าทาย: ปัจจุบันมีกลไกติดตามประเมินในหลายระดับ และโดยหลายหน่วยงาน จึงอาจต้องใช้เวลาและทรัพยากรในการ จัดการและสร้างกลไกกลางให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ)

2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการวิจัย

งานวิจัยในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุที่มีอยู่ในปัจจุบัน เน้นหนักไปที่การศึกษา รูปแบบที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ และผลของการจัดการที่อยู่อาศัยต่อสุขภาพและความอยู่ดีมีสุขของผู้สูงอายุ แต่ประเทศไทยยังขาดงานวิจัย เพื่อศึกษาความก้าวหน้าการดำเนินงานของภาครัฐในด้านการดูแลที่อยู่อาศัย ของผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์เชิงลึก เพื่อทบทวนและวิเคราะห์นโยบาย มาตรการ และยุทธศาสตร์การจัดการที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุไทยที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลผลิตและผลลัพธ์ของการดำเนินงานแต่ละนโยบาย/มาตรการ และความท้าทายและ โอกาสของการสร้างความเข้มแข็งให้กับการทำงานของภาครัฐในอนาคต ซึ่งข้อมูลวิจัยจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ นอกจากจะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความเข้าใจเพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับตัวนโยบายและ กระบวนการนโยบาย ยังจะช่วยให้เข้าใจเกี่ยวกับตัวผู้ที่เกี่ยวข้องและมีอิทธิพลสำคัญต่อนโยบาย และชี้ให้เห็น ถึงช่องว่างทางนโยบาย อุปสรรค และปัจจัยหนุนเสริมต่อการดำเนินนโยบาย เพื่อนำไปสู่แนวทางการพัฒนา และปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐต่อนโยบายการจัดการที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุไทย ต่อไปในอนาคต ด้วย

นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยนี้ยังชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญ ที่ยังเป็นช่องว่างทางความรู้ที่ต้องการการ ศึกษาวิจัยต่อไป เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับใช้เป็นข้อเสนอแนะ หรือประกอบการกำหนดทิศทาง การขับเคลื่อน นโยบายด้านการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทยที่เป็นระบบและสะท้อนความต้องการของ กลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริงมากยิ่งขึ้น โดยการศึกษาวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการวิจัยใน 6 ประเด็น ดังนี้

- 1) การสำรวจความต้องการด้านที่อยู่อาศัยของคนไทย
- 2) การศึกษารูปแบบการจัดบริการทางสังคม เพื่อส่งเสริมการอยู่อาศัยในที่เดิมและในชุมชนเดิมของ ผู้สูงอายุ

- 3) การวิเคราะห์โอกาสและช่องทางการเชื่อมต่อหรือบูรณาการ ระหว่างระบบบริการทางสังคมกับระบบบริการสุขภาพ เพื่อให้สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุกลุ่มรายได้น้อยได้ถึงที่พักอาศัยตามแนวทาง ageing in place
- 4) การศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (รวมภาคประชาสังคมและธุรกิจ) ในลักษณะหุ้นส่วน (pool purchasing) เพื่อช่วยสร้างและปรับปรุงที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานในชุมชน
- 5) การวิจัยเพื่อติดตามและประเมิน วิทยานิพนธ์ นโยบาย มาตรการ และโครงการ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและกลุ่มเป้าหมาย ในกระบวนการประเมิน เช่น การดำเนินงาน Senior complex การปรับปรุงซ่อมแซมบ้านให้กับผู้สูงอายุและผู้ที่ยากไร้ และการใช้แนวคิด Universal Design
- 6) การศึกษาความเป็นไปได้และประสิทธิผลของมาตรการทางเลือกที่ต่างประเทศมีการดำเนินการอยู่ในบริบทประเทศไทย เช่น แนวคิด Accessible and Adaptable Housing ของสหราชอาณาจักร แนวคิด 3Gen Flats ของประเทศสิงคโปร์ และแนวคิด Apartment For Life ของประเทศเนเธอร์แลนด์