

## ความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุชายขอบในกรุงเทพมหานคร\* GAPS IN SOCIAL WELFARE FOR MARGINALIZED SENIORS IN BANGKOK

นุวัตินวงศ์ ประเสริฐสังข์<sup>1</sup>

Nuwatiwong Prasertsunk<sup>1</sup>

วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต<sup>1</sup>

College of Social Innovation, Rangsit University<sup>1</sup>

Email : nuwatiwong@gmail.com

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาบริบทของผู้สูงอายุชายขอบในกรุงเทพมหานคร 2) เพื่อศึกษาสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในต่างประเทศ และ 3) เพื่อศึกษาปรากฏการณ์สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุชายขอบในกรุงเทพมหานคร โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลหลัก 67 คน และกลุ่มนักวิชาการ / ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลคือแบบสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาวิเคราะห์

ผลการวิจัยพบว่า ผู้สูงอายุชายขอบ เป็นผู้ไม่มีเลข 13 หลัก เพราะขาดการต่ออายุบัตรขาดการแจ้งเกิด ขาดการศึกษา ขาดเทคโนโลยี ขาดโอกาส และด้วยระบบราชการที่ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ คือ 1) ด้านการศึกษา ที่ต้องมีการลงทะเบียนและต้องซื้อชุดหรืออุปกรณ์เพื่อเข้าร่วม 2) ด้านเศรษฐกิจและทรัพย์สิน ที่สวัสดิการไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ 3) ด้านสุขภาพ ที่มีขั้นตอนซับซ้อนเกินไปในการเข้าใช้งาน 4) ด้านที่อยู่อาศัย ที่ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของผู้สูงอายุชายขอบ และ 5) ด้านดิจิทัล ที่ขาดความรู้ ขาดอุปกรณ์ ทำให้เข้าไม่ถึงสิทธิ์ ทั้งหมดนี้ทำให้เข้าใจถึงความเหลื่อมล้ำทางด้านสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุชายขอบตามบริบทของสังคมในปัจจุบัน และเข้าใจถึงปัญหาการเข้าถึงระบบสวัสดิการรัฐ โดยเฉพาะผู้สูงอายุชายขอบในชุมชนแออัด และได้แนวทางพัฒนานโยบายด้านรัฐสวัสดิการ เพื่อสามารถนำไปเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติจริงได้ ทั้งนี้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อไปสู่ ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนได้

**คำสำคัญ :** ผู้สูงอายุชายขอบ; ความเหลื่อมล้ำ; รัฐสวัสดิการ; เศรษฐกิจนอกระบบ; ชุมชนแออัด

## ABSTRACT

This study aimed to: 1) investigate the contexts of marginalized seniors in Bangkok, 2) investigate social welfares for the elderly in other countries, and 3) explore the status of social welfare for marginalized seniors in Bangkok. The research employed qualitative methodology and reviewed related literature. The sample group of 67 key informants and academic groups /3 experts. The tool used to collect data was an interview form. Data were analyzed descriptively.

According to the result, most marginalized seniors did not have Thai citizen identification numbers since they did not submit a request for the renewal of their Thai citizen identification cards due to their lack of knowledge, technology savvy, and opportunity. The bureaucratic system without ineffective public relations contributed to gaps in social welfare as follows: 1) education where seniors were required to have electronic devices to register or participate in a social welfare program, 2) economy and assets where social welfare was inaccessible to informal workers, 3) health where seniors suffered from the complexity of health care systems which were difficult for them to use, 4) housing where properties were not owned by marginalized seniors, and 5) digital technology where seniors lacked knowledge of how to use electronic devices or did not have electronic devices to access to their rights via online systems. If we realize those gaps, we will understand the problems of accessing to social welfare systems marginalized seniors are suffering from. In addition, to increase national wealth and promote sustainability and to correspond with the 20-Year National Strategy, the result can be applied to the development of social welfare policy for practical use to reduce those gaps.

**Keywords :** Marginalized seniors; Gaps; Welfare state; Informal economy; Slum communities

### 1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

จากสถิติผู้สูงอายุของกรมกิจการผู้สูงอายุพบว่า จำนวนผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครในปี 2564 มีทั้งหมด 2.3 ล้านคน โดยแบ่งเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นคนไทย (มีบัตรประชาชนระบุตัวตน) จำนวน 1.1 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 47 ของจำนวนประชากรผู้สูงอายุในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และ กลุ่มผู้สูงอายุที่อาจจะไม่เป็นคนไทย (ไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติได้ ซึ่งประกอบด้วย คนชายขอบหรือคนที่ไม่มีเลขประจำตัว 13 หลัก และคนต่างด้าว เป็นต้น) จำนวน 1.2 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 53 ของจำนวนประชากรผู้สูงอายุในพื้นที่กรุงเทพมหานครรัฐบาลได้ให้ความสนใจต่อผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก และได้ปรับนโยบายด้านสวัสดิการสังคม โดยความเป็นธรรมคือหัวใจของสวัสดิการสังคมในการมุ่งเน้นไปที่การสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ด้วยเหตุนี้กรมกิจการผู้สูงอายุ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) มีภารกิจในการส่งเสริมและพัฒนา ศักยภาพ โดยมีการจัดสวัสดิการ และเสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 เกี่ยวกับ “สิทธิ” และ “สวัสดิการ” สำหรับผู้สูงอายุ โดยสวัสดิการสังคมของรัฐจะเกี่ยวเนื่องกับการสร้างความมั่นคงในชีวิต ให้แก่ทุกคน ทุกครัวเรือน โดยไม่เลือกกลุ่มคน ชนชั้น และสถานภาพได้รับบริการสังคมด้วยมาตรฐาน ที่ดีที่สุดอย่างเสมอและเท่าเทียมกัน

แต่ในความเป็นจริง ปัญหาความเหลื่อมล้ำในปัจจุบันยังเป็นปัญหาเรื้อรัง กลุ่มคนชายขอบ ส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐอย่างเท่าเทียมตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล ปัญหาต่าง ๆ ที่ เกิดขึ้นล้วนแล้วแต่มาจากระบบราชการที่ถูกเลือกปฏิบัติ และไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงบริการ สวัสดิการสังคม อันเนื่องมาจาก ความจน การเป็นแรงงานนอกระบบ การขาดความรู้ ขาดข้อมูล ขาดข่าวสาร และการขาดเทคโนโลยี ของคนกลุ่มนี้ ชี้ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ทำให้ขาดความสามารถในการเข้าถึงสวัสดิการอันพึงได้รับ เกิดเป็นความไม่เป็นธรรม และความไม่ เสมอภาค และเข้าไม่ถึงความเป็นธรรม (กุลภา วจนสาระ, 2555), (Spivak, 1988) โดยกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นคนชายขอบ เป็นกลุ่มคนที่น่าสนใจเนื่องจากมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ซึ่งเป็นบุคคล ที่ตกสำรวจจากภาครัฐและเป็นบุคคลที่ไม่มีเลขประจำตัว 13 หลัก เนื่องจาก ขาดการต่ออายุบัตรจน ข้อมูลถูกลบจากทะเบียนราษฎร หรือเป็นบุคคลที่ไม่มีการแจ้งเกิด รวมไปถึงกลุ่มคนที่มีบัตรแต่เป็นผู้ ซึ่ง ขาดการศึกษา ขาดการเข้าถึงเทคโนโลยี ขาดโอกาสในการเข้าถึง บริการ สวัสดิการ และทรัพยากร ต่างๆ และไม่มีลูกหลานคอยดูแล และเป็นผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ชุมชนแออัด 662 ชุมชน จาก 50 เขต ของกรุงเทพมหานคร และเมื่อพิจารณาจากสถิติผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานครแล้ว ถือว่า คนกลุ่มนี้ มีจำนวนมาก ซึ่งจากนี้ไปผู้วิจัยขอใช้คำเรียกแทน ผู้สูงอายุที่เป็นคนชายขอบว่า “ผู้สูงอายุชายขอบ” ซึ่งเป็นบุคคลที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานครเพื่อให้ได้รับทรัพยากรที่ดีกว่า ได้รายได้ที่ดีกว่า ด้วยความคาดหวังที่จะเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจได้ แต่ด้วยความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมืองการ ทำงานและวิถีชีวิตของผู้อาศัยในเมืองเปลี่ยนเป็นวิถีชีวิตคนเมืองแล้ว การทำงานก็แบ่งแยกตามความ ถนัดและงานชัดเจน การดำเนินชีวิตประจำวันที่ถูกพันกับเวลา มีช่วงเวลาที่เร่งรีบ มีลักษณะที่อยู่ อาศัยที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ ด้วยข้อจำกัดของความเป็น เมืองเหล่านี้ทำให้กลุ่มคนที่ย้ายถิ่นเข้ามาด้วยต้นทุนชีวิตที่ต่ำเหล่านี้ ถูกผลักดันกลายเป็นผู้สูงอายุชาย ขอบ เป็นคนเร่ร่อนหรือผู้ใช้ชีวิตในที่สาธารณะ หรือปักหลักอยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดซึ่งมีสภาพแวดล้อมที่ต่ำกว่ามาตรฐานการอยู่อาศัย เป็นบุคคลที่ ไม่มีผู้ดูแล ถูกทอดทิ้ง หรืออยู่ลำพัง และมีปัญหาด้านสุขภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุทั่วไป จนเกิดปัญหา ความเหลื่อมล้ำทางสังคมสูง และจากข้อเท็จจริงที่ได้เห็น คุณลุงท่านหนึ่งหกสิบห้าขวบ และผู้วิจัย เป็นคนพาไปส่งโรงพยาบาล แต่สุดท้ายไม่สามารถดำเนินการต่อได้ เนื่องจาก คุณลุงท่านนั้นไม่มีบัตร ประชาชนติดตัวมาด้วย จึงไม่สามารถจ่ายเงินรักษาได้ จึงเป็นมูลเหตุจูงใจให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะ ศึกษาปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุชายขอบที่อาศัยอยู่ในชุมชน แออัดในกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ประชาชนผู้สูงอายุไทยทุกคนได้รับบริการสวัสดิการสังคมทั่วถึง เป็น ธรรม มี ประสิทธิภาพ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี และเพื่อเสนอแนวทางสำหรับผู้สูงอายุชายขอบ

ผู้สูงอายุชายชอบที่เหมาะสม ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ภายใต้แนวคิด “มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาบริบทของผู้สูงอายุชายชอบในกรุงเทพมหานคร
- 2.2 เพื่อศึกษาสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในต่างประเทศ
- 2.3 เพื่อศึกษาปรากฏการณ์สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุชายชอบในกรุงเทพมหานคร

## 3. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

- 3.1 ทำให้เข้าใจถึงความเหลื่อมล้ำทางด้านสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุชายชอบตามบริบทของสังคมชุมชนแออัดในปัจจุบัน
- 3.2 ได้แนวทางในการพัฒนานโยบายด้านรัฐสวัสดิการ เพื่อให้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติได้จริง เพื่อให้สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางด้านสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนชายขอบ โดยเฉพาะกลุ่มคนชายขอบที่เป็นผู้สูงอายุในชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร
- 3.3 สามารถนำผลการศึกษาที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงและพัฒนานโยบายด้านการลดความเหลื่อมล้ำของคนชายขอบในประเภทอื่น ๆ ทั้งผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา ผู้ไร้สัญชาติ ผู้ไร้บ้าน รวมไปถึงกลุ่มผู้พิการที่อาจจะยังไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะในหลายรูปแบบได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ทางสังคมร่วมกันถึงการกำจัดความเหลื่อมล้ำที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและการพัฒนาประเทศโดยรวม

## 4. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ดำเนินการโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) มีการดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร หรือการวิจัยเอกสาร (Documentary research) และทำการสุ่มเลือกที่ 10% ด้วยโปรแกรม Excel จากชุมชนแออัดทั้งหมดจากจำนวน 662 ชุมชนใน 50 เขต ของพื้นที่กรุงเทพมหานคร ได้เป็นจำนวน 67 ชุมชน จึงกำหนดตัวแทนผู้ให้ข้อมูลหลัก ชุมชนละ 1 คน โดยผ่านการสอบถามคนในชุมชนนั้นๆ จนได้ กลุ่มผู้สูงอายุชายชอบ (ผู้ให้ข้อมูลหลัก) 67 คน และกลุ่มนักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน และใช้การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล โดยเก็บข้อมูลกับผู้สูงอายุชายชอบในชุมชนแออัด ในกรุงเทพมหานคร จากสิ่งพิมพ์ต่างๆและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากนั้นลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลข้างต้น โดยแบบสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นโครงสร้าง (Non-Structured Interview) และสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-dept Interview) โดยเน้นการเก็บข้อมูลละเอียดในกลุ่มเป้าหมายเฉพาะในการศึกษาครั้งนี้ ก่อนเริ่มสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะแนะนำตัวเองและบอกวัตถุประสงค์ในการสัมภาษณ์ โดยพูดคุยแบบเป็นกันเองและสร้างบรรยากาศความคุ้นเคยกับผู้ให้สัมภาษณ์และขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึก จากนั้นใช้วิธีการและขั้นตอนที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้องแม่นยำไม่บิดเบือนจากข้อมูลจริงด้วยการจดบันทึกสำหรับคำถามที่เตรียมไปจะจดคำตอบใส่แบบสอบถามและคำถามที่ไม่ได้เตรียมไปจะเก็บข้อมูลโดยการสังเกต เผ้าดูการปฏิบัติ ของผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งอาจมีการสนทนา

พร้อมกับจัดบันทึกลงในสมุดบันทึกที่เตรียมไป หลังจากการสังเกตและสัมภาษณ์ เมื่อกลับจากสัมภาษณ์ ก็จะทำการบันทึกข้อมูลอย่างละเอียดอีกครั้งทันทีเพื่อป้องกันการหลงลืมเหตุการณ์และบรรยากาศที่เกิดขึ้นและทำการแบ่งข้อมูลออกเป็นหมวด และใช้เครื่องบันทึกเสียงและการสัมภาษณ์ โดยก่อนที่ทำการบันทึกเสียงต้องขออนุญาตผู้ให้สัมภาษณ์ก่อนและต้องได้รับความยินยอมจากผู้ให้สัมภาษณ์ก่อนจึงจะทำการบันทึกได้โดยทำการบันทึกแบบเปิดเผยและบันทึกช่วงข้อมูลที่สำคัญเพื่อความสามารถนำกลับมาทบทวนได้

## 5. ผลการวิจัย

ความเหลื่อมล้ำเริ่มจากนโยบายด้านการศึกษาของภาครัฐที่ออกมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานในสมัยนั้น จนสร้างความเชื่อในสังคมว่าเพศชายมีโอกาสทางการศึกษามากกว่าหญิง ทำให้ทุกคนเกิดการยอมรับในสังคมร่วมกัน และรัฐจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานศึกษาตามจำนวนประชากรในพื้นที่ที่มีความเจริญกว่าเท่านั้น และหากต้องการศึกษาในระดับสูงขึ้น จะต้องใช้ทุนจำนวนมากเพื่อได้เรียนสูงขึ้น จึงทำให้เกิดการย้ายถิ่นฐาน ด้วยสาเหตุ 2 ประการ โดยประการแรกคือ ต้องการงานทำในกรุงเทพมหานครด้วยตนเอง เพื่อรายได้ที่มากขึ้น และ ย้ายถิ่นเพราะปัญหาครอบครัว มีทั้งเรื่อง ฐานะทางการเงิน และความขัดแย้งภายในครอบครัว ทำให้บ้านแตก ต่างคนต่างอยู่

เมื่อผู้สูงอายุชายชอบย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองหลวงและอยู่เป็นเวลานาน จึงถูกสังคมกีดกันมากขึ้นทำให้ผู้สูงอายุกลุ่มนี้กลายเป็นคนชายขอบในเขตกรุงเทพมหานคร อีกทั้ง เมื่อมีการย้ายเข้าพื้นที่สังคมเมืองใหม่ ด้วยภาษาและวัฒนธรรมที่แตกต่าง ทำให้ผู้ย้ายเข้าถูกเลือกปฏิบัติจนทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างผู้ย้ายเข้ามาและผู้ที่อยู่อาศัยที่เดิม กลายเป็นความเหลื่อมล้ำในโอกาสการเข้าถึงทรัพยากร หรือ บริการต่างๆในสังคม และด้วยเป็นผู้ที่ไม่มีเลขประจำตัว 13 หลัก เนื่องจาก เป็นบุคคลที่การขาดการต่ออายุบัตรจนข้อมูลถูกลบจากทะเบียนราษฎร์ ไม่มีการแจ้งเกิด รวมไปถึงกลุ่มคนที่ไม่มีลูกหลานเลี้ยงดู และความรู้ัน้อย ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้ จึงทำให้ผู้สูงอายุชายชอบถูกขับเข้าสู่งานเป็นแรงงานนอกระบบ ทำงานเพื่อรายได้รายวัน และบางส่วนถึงกับต้องทำงานแบบหยุดไม่ได้ตายไม่เป็น ซึ่งเป็นสิ่งที่โหดร้ายมากสำหรับผู้สูงอายุ งานที่ผู้สูงอายุชายชอบทำมีดังนี้ 1) งานรับจ้างทั่วไป เช่น เป็นแรงงานก่อสร้าง รับจ้างทำความสะอาด รับจ้างพับถุง ร้อยพวงมาลัย และรับทำทุกอย่างที่ได้มาด้วยเงิน 2) งานค้าขาย เช่น ขายขนม ขายผัก ขายกาแฟ เป็นต้น 3) งานเก็บขวดพลาสติกขายหรือขยะของเก่าขาย และ 4) อาชีพขอทาน

ด้วยการดำเนินชีวิตในลักษณะนี้ทำให้ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสวัสดิการของผู้สูงอายุชายชอบเกิดขึ้น ดังข้อจำกัดเหล่านี้จึงทำให้ความเหลื่อมล้ำในสวัสดิการทั้ง 7 ด้าน ดังต่อไปนี้

1) ด้านการศึกษา แม้รัฐบาลต้องการส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต แต่ในความเป็นจริงแล้ว การเข้าถึงซึ่งสวัสดิการนี้ของผู้สูงอายุชายชอบมีหลายขั้นตอน คือต้องสมัครเป็นสมาชิกก่อน และต้องมีทุนในการซื้อเสื้อผ้า หรือชุดนักเรียน แอปเปิ้ล เป็นต้น เพื่อสร้างความเป็นกลุ่มนักเรียน จึงทำให้การเข้ารับสวัสดิการมีข้อจำกัด ทำให้ผู้สูงอายุชายชอบเข้าไม่ถึง สวัสดิการ

2) ด้านสุขภาพอนามัย แม้รัฐบาลต้องการเข้าถึงบริการทางสุขภาพของผู้สูงอายุไทยผ่านนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่จากปรากฏการณ์ถือว่ายังไม่อาจถ้วนหน้าได้ เนื่องจากข้อจำกัดคือต้องมีมือถือในการใช้สิทธิ์ถ้วนหน้าในการเลือกโรงพยาบาลที่ใกล้ตน ซึ่งเกิดความลำบาก

กับผู้สูงอายุชายชอบในการเข้าถึงบริการ อีกทั้งหากไม่พบบัตรมาด้วยก็ไม่อนุญาตให้ชำระเงินค่ายา ดังนั้นจึงทำให้ยังคงมีความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพอยู่

3) ด้านที่อยู่อาศัย แม้รัฐบาลมุ่งเน้นด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยและมีภาวะพึ่งพิง และส่งเสริมการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถอาศัยอยู่ในบ้าน แต่ในความเป็นจริงคือ ผู้สูงอายุชายชอบ ไม่ใช่เจ้าบ้าน และจะต้องมีการตรวจสอบหลายขั้นตอนอีกด้วย ทำให้ไม่ผ่านเกณฑ์ที่รัฐกำหนด กลายเป็นอีก ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น

4) ด้านการทำงานและการมีรายได้ แม้รัฐบาลต้องการจะส่งเสริมอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุ ด้านการจ้างงาน และยังมีกรให้สิทธิเบี่ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่เป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐาน แต่สำหรับผู้สูงอายุชายชอบแล้ว การที่ให้ติดต่อสำนักงานจัดหางานเพื่อผู้สูงอายุ จะเป็นเรื่องที่ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากความรู้ และขั้นตอนที่ซับซ้อน จึงทำให้ผู้สูงอายุชายชอบกลุ่มนี้เข้าไม่ถึงสวัสดิการ

5) ด้านนันทนาการ แม้รัฐบาลต้องการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจกับผู้สูงอายุในการเข้าร่วมกิจกรรมด้านต่างๆ แต่น่าเสียดายเนื่องจากพบว่า ก่อนเข้าร่วมกิจกรรมต้องแต่งตัวตามธีมงานที่ถูกผู้นำกำหนดขึ้น จึงกลายเป็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุชายชอบที่หาเข้ากินค่า

6) ด้านกระบวนการยุติธรรม โดยรัฐบาลต้องการสอดส่อง ดูแล และให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุอย่างทันท่วงที ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านร่างกายและจิตใจ ผ่านทั้งรูปแบบการให้คำปรึกษาทนายอาสา แก้ไขปัญหา และการให้เงินเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบ แต่สำหรับผู้สูงอายุชายชอบแล้ว พวกเขาไม่ทราบเลยว่ามีบริการนี้เพราะหากเป็นด้านกฎหมายแล้วผู้สูงอายุไม่ยอมเกี่ยวข้องเพราะดูเกินความสามารถของพวกเขา ทำให้กลายเป็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสวัสดิการ

7) ด้านบริการทางสังคมทั่วไป แม้รัฐบาลมีบริการครอบคลุมหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่รูปแบบของการลงความคิด ลงแรง และการลงเงินทุนเพื่อส่งเสริมให้การดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ แต่สำหรับผู้สูงอายุชายชอบแล้ว การขอทุนทำกินแทบจะเป็นไปไม่ได้ เพราะ เป็นแรงงานจ้างมาทั้งชีวิต และการศึกษาน้อย กู้เองไม่ได้เพราะจะต้องมีผู้ค้ำประกัน ที่เชื่อถือได้ สวัสดิการนี้จึงเป็นตัวสร้างความเหลื่อมล้ำ สร้างช่องว่างทางรายได้ และแบ่งสังคมออกเป็นกลุ่มๆ

และอีกหนึ่งความเหลื่อมล้ำคือ ปัญหาทางดิจิทัล เพราะเมื่อรัฐบาลเพิ่มช่องทางเพื่อความสะดวกในการเข้าถึงสวัสดิการโดยบางสิทธิ์บางสวัสดิการสามารถลงทะเบียนผ่านเว็บ หรือ ผ่านแอปพลิเคชัน มือถือ ดังเช่น การรับเงินเบี่ยยังชีพ การตรวจสอบสิทธิ์ หรือ การลงทะเบียนเพื่อรับเบี่ยฉุกเฉิน เป็นต้น แต่กลับกลายเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำให้เพิ่มระดับสูงขึ้น เนื่องจากผู้สูงอายุชายชอบ ใช้ไม่เป็น เพราะข้อจำกัดทางพื้นฐานความรู้ และรายได้ ดังนั้นจึงเข้าไม่ถึงบริการต่างๆ อีกทั้งรัฐบาลขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี จึงกลายเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อคนบางกลุ่ม ในขณะที่จากการศึกษาสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศต่างๆพบว่าสวีเดน เป็นประเทศที่ประชาชนให้ความเชื่อมั่นในสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก เป็นไปอย่างยุติธรรม มีคุณภาพ เนื่องจากอัตราการเก็บภาษีที่สูง โดยรัฐจัดเก็บภาษีก้าวหน้าจากภาษีรายได้บุคคลและนิติบุคคลไปใช้ในการสนับสนุนโครงการสาธารณะต่างๆ เพื่อความความสะดวกสบายและผู้สูงอายุทุกคน จะได้รับเงินจากกองทุนสำหรับผู้สูงอายุ ตามสัดส่วนที่จ่ายภาษีให้รัฐ ประมาณ 46,000 บาทไทย ซึ่งจำนวนที่จะแตกต่างกันไปตามจำนวนเงินเดือนและการสะสมเงินในกองทุนนั้น

สำหรับประเทศญี่ปุ่น มีสวัสดิการสังคมเป็นการบริการด้านการดูแลสุขภาพและสนับสนุนให้มีโรงเรียนผู้สูงอายุ จึงทำให้รัฐบาลมองว่าผู้สูงอายุเป็นกลุ่มคนที่มีคุณค่าในการขับเคลื่อนทางสังคมได้ การบริการของรัฐต่อผู้สูงอายุเน้นไปที่การยังคงทำงานได้อยู่และต้องการรายได้เพิ่ม เพื่อลดอัตราการความยากจนในผู้สูงอายุ โดยได้รับเงินจากระบบบำนาญ ประมาณ 42,000 บาท ต่อเดือน

ขณะที่ประเทศเยอรมนี เป็นสวัสดิการที่มาจากภาษีประชาชน มีอัตราการเก็บภาษีที่สูงถึงร้อยละ 45 ในหลายอาชีพ และภาษีนี้อาจถูกส่งต่อให้กองทุนเพื่อเข้าระบบสวัสดิการ นั้นหมายความว่า ผู้ที่เสียภาษีมากกว่าก็ย่อมได้รับสวัสดิการที่ดีกว่าจึงเน้นการบังคับออมเป็นหลัก และเงินบำนาญจะเริ่มต้น จาก 58,000 บาทต่อเดือนแล้วแต่พื้นที่ และค่ารักษาพยาบาลที่ประชาชนสามารถนำภาษีไปลดหย่อนได้ในการจ่ายประกันสังคม และการบังคับจัดเก็บภาษีนี้อ ทำให้ประชาชนทุกคนมีหลักประกันสังคมกันถ้วนหน้า เพื่อจะได้ไม่มีปัญหาในวันทีกลายเป็นผู้สูงอายุ หรือวันที่ได้รับอุบัติเหตุ

ส่วนในประเทศสิงคโปร์ คือ การเน้นการพึ่งตนเอง มากกว่าการพึ่งรัฐ หากในสถานการณ์ที่ไม่ปกติที่มีความจำเป็นต่อจําเป็นต้อง ขอรับความช่วยเหลือ รัฐก็จำเป็นต้องช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ประชญาณี มุ่งตรงไปที่กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุชายขอบ และคนเร่ร่อน ดังคำกล่าวของประธานาธิบดีโก๊ะจ๊กตง แห่งสิงคโปร์ ที่เน้นให้คนทำงานมากขึ้นโดยขยายอายุการทำงานเพิ่มขึ้น และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีบ้านเป็นของตนเอง นี่คือเหตุผลหนึ่งที่ออกนโยบายให้อยู่ได้ด้วยตนเอง ทำงานนานขึ้น มีเงินซื้อบ้าน และเงินนั้นกลับเข้าประเทศนั่นเอง

สำหรับผู้สูงอายุในประเทศออสเตรเลีย เน้นบริการด้านสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อผู้สูงอายุ และ เบี้ยบำนาญผู้สูงอายุ ซึ่งเฉลี่ยแล้ว เงินบำนาญที่ได้ประมาณ ประมาณ 16,000 บาทต่อครั้ง โดยเกณฑ์การได้รับคือ ผู้ที่ถือสัญชาติออสเตรเลีย หรือเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในออสเตรเลียไม่น้อยกว่า 10 ปี เท่านั้น

และสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ยังคงสนับสนุนให้ผู้สูงอายุอยู่ในสถานสงเคราะห์เพื่อการดูแลที่ทั่วถึง และสนับสนุนให้คนทำงานเพื่อจ่ายภาษีให้รัฐ ร้อยละ 35 โดยลูกจ้างบริษัท ต้องจ่ายภาษีเข้ากองทุนประมาณร้อยละ 8 หรือหากทำงานอิสระ ต้องจ่ายภาษีเข้ากองทุนประมาณร้อยละ 15 โดยเงินที่ได้จะคิดคำนวณจากภาษีในช่วงเวลา สูงสุด 35 ปี ที่จ่าย หากจ่ายมากก็จะได้รับมาก หรือหากจ่ายน้อยก็จะได้รับน้อย ตามสัดส่วน โดยสามารถขอเงินเกษียณได้เมื่ออายุ 62 -70 ปี หากผู้สูงอายุรอได้นาน ยิ่งรอจนอายุมากขึ้นจะได้เงินมากขึ้นทุกๆปี จะเพิ่มขึ้นประมาณปีละ ร้อยละ 8 จนถึงอายุ 70 ต้องเอาทุกคน นั้นหมายความว่า หากผู้สูงอายุท่านใดที่ไม่มีการยื่นขอตั้งแต่ อายุ 62 ปี ขึ้นไป จบครบบอายุจ่าย ผู้สูงอายุท่านนั้น ต้องยื่นขอรับเงินก้อนครั้งเดียวทั้งหมด ในปีที่อายุได้ 70 ปี

## 6. อภิปรายผลการวิจัย

สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยนั้น คือ การเป็นสวัสดิการสังคมตามแนวคิดในเรื่องของรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย แต่ยังมีกลิ่นอายของสวัสดิการสังคมแบบเสรีนิยม ที่เน้นการแจกข้าวของ ซึ่งเป็นในเรื่องสวัสดิการแบบสายกลางที่มีการวัดผลต่างๆแบบ mean test สอดคล้องกับระบบแนวคิดชาวใหม่ ของ John Williamson (1990) ที่มองว่า ระบบความคิดแบบชาวใหม่หรือระบบตลาดเสรีแบบเสรีนิยมใหม่ หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นการปฏิรูประบบ

รัฐสวัสดิการที่มีความครอบคลุมประชาชนในประเทศอย่างกว้างขวางมาเป็นระบบการเลือกให้เฉพาะผู้ที่มีความจำเป็นจริงๆเพราะฉะนั้น สวัสดิการสังคมตามที่ประเทศไทยมีตามที่ได้ศึกษาข้อมูลมา ถือเป็นรัฐสวัสดิการที่ยังไม่สมบูรณ์แบบ แต่ขัดแย้งกับ แนวคิดรัฐสวัสดิการของ Briggs (1961) ที่คิดว่า รัฐสวัสดิการเป็นการจัดระบบสวัสดิการอย่างทั่วด้านให้แก่ทุกคนในสังคมอย่างถ้วนหน้า ทั้งนี้เพราะสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยนั้น ยังมีความไม่แน่ชัด จึงยังไม่สามารถเป็นรัฐสวัสดิการได้ ด้วยเหตุผลนี้ ประชาชนในประเทศไทยยังติดอยู่ในความคิดของการแจกข้าวแจกของ และตั้งตารอคอยว่าจะจะมีอะไรมาให้ สอดคล้องกับแนวคิดอุปสรรคของการเกิดรัฐสวัสดิการของ อเล็กซานเดอร์ เพทริง และคณะ (2562) ที่เชื่อว่า การเกิดขึ้นของรัฐสวัสดิการไม่ได้เป็นเรื่องของกำไรขาดทุน สังคมไม่อาจเอาคุณค่าของอิสรภาพและประชาธิปไตยไปเปรียบเทียบกับ การเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ มายาคติเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการซึ่งมักถูกกล่าวหาว่า รัฐสวัสดิการทำให้คนขี้เกียจ และไม่มีแรงจูงใจออกไปต่อสู้กับโลกภายนอก แต่ในการที่รัฐจะให้ข้าวให้ของ หรือ แจกของให้กับคนใดคนหนึ่ง รัฐยังต้องมีการทดสอบความยากจน mean test หรือต้องมีเอกสารต่างๆที่จะต้องแสดงตัวตน ทำให้ความเป็นผู้สูงอายุชายขอบ ที่มีฐานะจน ถูกเปียดบัง ถูกเลือกปฏิบัติจนเกิดเป็นความเหลื่อมล้ำและการเก็บภาษีในประเทศไทยนั้น ยังไม่สามารถเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้าที่สมบูรณ์แบบได้อย่างจริงจัง เนื่องด้วยเหตุผลจากการเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้าที่มาจากสวัสดิการสังคมถือว่าค่อนข้างจะโหดร้ายต่อประชาชน ดังนั้นรัฐสวัสดิการในรูปแบบของไทยยังมีความคลุมเครือ และซับซ้อน จึงยังไม่เป็นความถ้วนหน้า ดังเช่น บัตรทอง หรือหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าตามแบบรัฐสวัสดิการ ขัดแย้งกับงานวิจัยของ พกัศธรม์ วรภัทร์ธีระกุล (2560) ที่พบว่า การนำระบบรัฐสวัสดิการมาประยุกต์ใช้ เพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศได้นั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว บัตรทองที่เรียกว่าก้าวแรกของการเป็นความถ้วนหน้าในรัฐสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำนั้น ก็ยังไม่ถือว่าเป็นความถ้วนหน้าอย่างสมบูรณ์ เพราะความถ้วนหน้าของบัตรทองก็ยังมีเงื่อนไข ซึ่งคนชายขอบก็ไม่สามารถที่จะเข้าถึงบริการนี้ หากผู้สูงอายุชายขอบไม่มีความรู้เรื่องเทคโนโลยี ไม่มีอุปกรณ์ ก็ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ์เหล่านี้ได้อย่างแน่นอน ส่วนพื้นฐานการจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับประเทศญี่ปุ่นที่เน้นเรื่องการศึกษาสำหรับผู้สูงอายุ ที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตและมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินชีวิตสูงสุดของผู้สูงอายุ สอดคล้องกับ แนวคิดของ (Hwang, 2011 ; Kim, 2016) ที่มองว่าเป็นระบบสวัสดิการที่เน้นผลิตภาพนิยม ซึ่งคล้ายกับระบบสวัสดิการสังคมในประเทศญี่ปุ่น แต่ต่างกันที่หลักคิดเรื่องของการประกันตนเอง เพราะการบริการผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นนั้น อยู่ในระบบกองทุน อยู่บนพื้นฐานหลักของการประกันตนเองตั้งแต่อยู่ในวัยทำงาน ดังนั้น สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยเราอาจจะยังขาดนโยบายเชิงโครงสร้างใหญ่ของระบบเงินทุน เพราะทุกวันนี้รัฐจ่ายแบบไม่มีหลักประกันของตนเอง เบี้ยยังชีพที่รัฐจ่ายให้ประชาชนเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน เงินภาษีที่ขาดหลักประกันทั้งหมด ในขณะที่เบี้ยบำนาญของญี่ปุ่นนั้นเกิดจากการสะสมของตนเองมาส่วนหนึ่ง และรัฐบาลสะสมอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้นโครงสร้างประเทศไทยอาจต้องการเรื่องกองทุนยามชราภาพ กองทุนสุขภาพ ที่เป็นระบบ ที่ผู้เอาประกันหรือผู้รับประโยชน์นั้นร่วมจัดการด้วย เช่นนั้นพื้นที่ท้องถิ่นก็จะทำได้โดยไม่เป็นภาระด้านการเงินการคลังมากเกินไป หากไม่รับดำเนินการจัดก็จะเป็นปัญหาในระยะยาว เพราะจะทำให้กองทุนทั้งหลายไม่มีเงิน และจะทำให้ท้องถิ่นมีปัญหาแบกรับรายจ่ายด้านผู้สูงอายุมากขึ้น และการเข้าถึงสวัสดิการมีเพียง



มาตรฐานเดียว ตามที่รัฐกำหนด การบริการของภาครัฐยังทำงานตามหน้าที่และทำตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาเท่านั้น สอดคล้องกับ Max Weber (1947) ที่คิดว่าเป็นหลักลำดับชั้น (hierachy) การทำงานและอนุมัติหลายขั้นตอน การบริหารเป็นแบบแนวตั้ง บนลงล่าง ตามลำดับชั้น ตำแหน่งการสั่งการดังนั้นรัฐบาลอาจจะต้องหันมามองโครงสร้างใหญ่เพื่อพัฒนาในระดับนโยบายให้มากขึ้น มิใช่ว่าสวัสดิการสังคมเป็นเพียงนโยบายหาเสียงเท่านั้น

## 7. ข้อเสนอแนะ

### 7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

7.1.1 ทั้ง 3 กระทรวง ควรทำงานร่วมกัน คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรจะเสนอเป็นกองทุนส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ซึ่งกองทุนนี้ เอาเงินจากภาษีสรรพสามิต มาจากเงินบริจาคจากหน่วยงานเอกชนเพื่อเอาไปเคลมภาษีได้ เงินกองทุนนี้เอามาเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถมาทำงานในหน่วยงานนี้และย้อนกลับมาเป็นบำนาญได้

### 7.2 ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ปฏิบัติ

7.2.1 หน่วยงานควรต้องออกเลข 13 หลักสำรองให้ เพื่อให้คนกลุ่มนี้มีสิทธิในการเข้าถึงสุขภาพ ก่อนที่คนกลุ่มนี้จะไปพิสูจน์สิทธิ เนื่องจากการกลับไปพิสูจน์สิทธิ จะต้องมีความเดินทางกลับถิ่นกำเนิด หาญาติมา 5 คน และตรวจ DNA พิสูจน์ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ ต้องใช้เงินซึ่งคนกลุ่มนี้อาจไม่มีเงินพอที่จะดำเนินการ

7.2.2 ควรพิจารณาเพิ่มกำลังคนในระบบอาสาสมัครจัดทำระบบข้อมูล และนำระบบรางวัล/ค่าตอบแทน มาใช้ในการปฏิบัติแก่อาสาสมัคร/ผู้ดูแล ทั้งในรูปแบบการดูแลที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

### 7.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

7.3.1 ควรมีการศึกษาวิจัยในกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนชายขอบในประเภทอื่นๆ ร่วมกับการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพและการสนทนากลุ่มร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิที่ดูแลนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่มีความเกี่ยวข้องกับคนชายขอบทุกประเภท

7.3.2 ควรมีการศึกษาวิจัยในชุมชนที่มีระบบการจัดสวัสดิการของชุมชนเอง เช่น สวัสดิการการดูแลสุขภาพ ระบบอาชีพ ระบบฌาปนกิจสงเคราะห์ ระบบความช่วยเหลือในชุมชน เพื่อศึกษาถึงความแข็งแกร่งของชุมชนในการจัดระบบสวัสดิการเพื่อความถ่วงหน้า และเสมอภาค

## 8. บรรณานุกรม

- กุลภา วจนสาระ และกฤตยา อาชวนิจกุล. (2555). **ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย**. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- พภัสสรณ์ วรภัทร์ธิระกุล. (2560). **การบริหารจัดการภาครัฐไทยภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการ**. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น.
- อเล็กซานเดอร์ เพทริง และคณะ. (2562). **รัฐสวัสดิการกับสังคมประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท สำนักงานประเทศไทย.

- Asa Briggs. (1961). The welfare state in historical perspective. **European Journal of Sociology**. 2. 221-258.
- Hwang, G. J. (2011). **New Welfare States in East Asia: Global Challenges and Restructuring**. London : MPG Books Group.
- John Williamson. (1990). **How Much Has Happened?**. Washington : Institute for International Economics.
- Kim, M. M. S. (2016). **Comparative Welfare Capitalism in East Asia: Productivism Models of Social Policy**. London : Palgrave Macmillan.
- Max Weber. (1947). **The Theory of Social and Economic Organizations**. New York : Free Press.
- Spivak, G. C. (1988). **Can the subaltern speak?** In Cary Nelson and Lawrence Grossberg (Eds). Columbia : Columbia University Press.