

ระบบขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ... นโยบายที่ถูกเมิน?

Public Transportation System for Aging People... Is It a Neglected Policy?

ไวพจน์ กุลาชัย
Waiphot Kulachai

บทคัดย่อ

ประเทศไทยในปัจจุบันกำลังเผชิญกับการเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วของประชากรผู้สูงอายุ โดยในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาจำนวนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 55.84 ผู้สูงอายุบางส่วนต้องพึ่งพาอาศัยตนเองโดยการใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะเพื่อทำกิจวัตรประจำวัน แต่ผู้สูงอายุต้องประสบกับความยากลำบากในการใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุและเป็นอุปสรรคต่อผู้สูงอายุในการเข้าถึงบริการ ตลอดจนยังไม่มีนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการจัดบริการขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ดังนั้น บทความวิชาการนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุกับการเดินทาง การให้บริการรถโดยสารสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ นโยบายการบริการรถโดยสารสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ และทำการวิเคราะห์ว่าเพราะเหตุใดนโยบายดังกล่าวจึงถูกเมิน ผู้เขียนทำการศึกษาโดยการวิจัยเอกสารจากหนังสือ วารสารวิชาการ และเอกสารของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และค้นพบว่า ผู้สูงอายุคือ บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีรูปแบบการเดินทางที่สำคัญ ได้แก่ การเดินทางโดยยานพาหนะส่วนบุคคล การใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะ การใช้บริการยานพาหนะของเอกชนและการเดินทางแบบไม่ใช่เครื่องยนต์ เมื่อพิจารณาถึงการให้บริการรถโดยสารสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุพบว่า ผู้สูงอายุประสบปัญหาในการใช้บริการรถโดยสารสาธารณะหลายประการ เช่น ความสามารถในการเข้าถึง ปัญหาด้านความปลอดภัย ขาดสิ่งอำนวยความสะดวก ความไม่ตรงเวลา ความถี่ในการให้บริการ ปัญหาด้านข้อมูลข่าวสาร การให้บริการ เส้นทางไม่ครอบคลุม อุปสรรคในการขึ้น-ลงยานพาหนะ ปริมาณผู้โดยสารหนาแน่น ไม่เชื่อมโยงกับระบบขนส่งสาธารณะอื่นๆ และปัญหาเรื่องความสะอาด อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายด้านการจัดสรรบริการรถโดยสารสาธารณะแก่ผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผลที่สำคัญ ได้แก่ การที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาอื่นที่มีความสำคัญและเร่งด่วนมากกว่า สื่อสารมวลชนให้ความสนใจในประเด็นดังกล่าวน้อย นักการเมืองขาดความสนใจ องค์กรที่รับผิดชอบด้านการจัดการบริการรถโดยสารสาธารณะขาดความเข้าใจเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และเครือข่ายของผู้สูงอายุไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอในการผลักดันนโยบายให้เป็นรูปธรรม

ข้อมูลบทความ

ส่งบทความ 21 กรกฎาคม 2558
ตอบรับ 19 พฤศจิกายน 2558
เผยแพร่ออนไลน์ 24 ธันวาคม 2558

คำสำคัญ

การขนส่ง
นโยบายสาธารณะ
ผู้สูงอายุ
transportation
public policy
aging people

Abstract

Thailand is currently facing a rapidly growing population of older persons. The aging population has increased by 55.84 percent during the past two decades. Some aging people have to rely on their own. Some of them have to travel using public transportation for their daily lives' activities. However, they have been facing difficulties in using public transportation since the current public transportation does not meet their needs and also obstructs their accessibilities. In addition, there is no specific policy which emphasizes on public transportation for aging people. This academic article, therefore, would like to study the concept of aging people, aging people and their travel, public transportation service for aging people, public transportation policy for aging people, and to analyze why such policy is neglected.

พันตำรวจโท ดร. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา อีเมล: waiphot@buu.ac.th
Pol.Lt.Col., Dr., Department of Public Administration, Faculty of Political Science and Law, Burapha University, Email: waiphot@buu.ac.th

Documentary research was employed by examining related books, academic journal, and official documents. This study found that aging people is a person whose age is 60 or over. They use various modes of transportation, such as private vehicle driver, public transportation passenger, private vehicle passenger, and non-motorized transportation. When considering the provision of public transportation services, aging people have to face with various problems. For instances, accessibility, safety, lack of facilities, unreliability, low frequency of service, poor information and service, uncovered routes, difficulties in getting on and off, crowdedness, no linkage with other public transportations, and cleanliness issue. However, related public agencies don't pay importance on setting a transportation policy for aging people. The main reasons are that Thailand nowadays has faced with other problems which are more important and require urgent consideration; mass media pay less importance on this issue; politicians do not interested in the issue; related agencies lack of knowledge on aging people; aging people network is not strong enough to push forward the policy concretely.

บทนำ

จากข้อมูลขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization, 2011, p. 2) รายงานว่า จำนวนประชากรผู้สูงอายุทั่วโลกจะเพิ่มขึ้นจาก 524 ล้านคนในปี ค.ศ. 2010 เป็น 1,500 ล้านคนในปี ค.ศ. 2050 หรือเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าในช่วงเวลา 40 ปี โดยประชากรผู้สูงอายุจะเพิ่มมากที่สุดในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังก้าวไปสู่สังคมผู้สูงอายุ จากการรายงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2548, น. 2) ระบุว่า ในปี พ.ศ. 2547 ประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุประมาณ 6.20 ล้านคน จากรายงานของมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (2557, น. 6) พบว่า พ.ศ. 2556 ประเทศไทยมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุประมาณ 9.60 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 15 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และเพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2547 ถึงร้อยละ 55.84

นอกจากนั้น มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย ยังคาดการณ์ว่าภายในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยจะมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุประมาณ 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมด ในขณะที่สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2557) รายงานว่า จำนวนประชากรผู้สูงอายุของประเทศไทยใน พ.ศ. 2557 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 9.93 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.44 ภายในระยะเวลา 2 ปี ทั้งนี้จำนวนประชากรผู้สูงอายุดังกล่าวมีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 15.30 ของจำนวนประชากรทั้งหมด คาดว่า พ.ศ. 2564

ประเทศไทยจะมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุสูงถึงร้อยละ 20 ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยกลายเป็น “สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์” (complete aged society) และภายในปี พ.ศ. 2578 ประเทศไทยจะกลายเป็น “สังคมสูงอายุระดับสุดยอด” (super aged society) เนื่องจากอาจมีประชากรผู้สูงอายุมากถึงร้อยละ 30 ของประชากรทั้งหมด

จากแนวโน้มของจำนวนประชากรผู้สูงอายุดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตในสังคมของผู้สูงอายุ เนื่องจากบางส่วนต้องพึ่งพาตนเองและต้องอาศัยการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะ ดังนั้น ในบทความนี้จึงต้องการศึกษาสภาพปัญหาของการให้บริการขนส่งสาธารณะ ตรวจสอบนโยบายด้านการจัดการขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ และวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ผู้กำหนดนโยบายไม่ให้ความสนใจต่อปัญหานี้ รวมถึงเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ผู้สูงอายุคือใคร?

การกำหนดความหมายของคำว่า “ผู้สูงอายุ” ค่อนข้างมีความแตกต่างกันตามมุมมองของแต่ละภูมิภาค องค์กร บุคคล และสาขาวิชาชีพ รวมถึงแนวคิดที่ใช้ประกอบการพิจารณา เช่น แนวคิดด้านประชากรศาสตร์ แนวคิดด้านการเปลี่ยนแปลงบทบาททางสังคม และแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงด้านความสามารถ ฯลฯ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization, 2015) อธิบายว่าประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะยอมรับเกณฑ์อายุ

ของผู้สูงอายุว่า คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป สอดคล้องกับแนวความคิดของผู้เชี่ยวชาญด้านการขนส่งสำหรับผู้สูงอายุอย่าง Rosenbloom (1999, p. 4) ที่อธิบายว่า ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลที่มีอายุ 65 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ปัจจุบันจำนวนผู้สูงอายุ มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุสำคัญ ได้แก่ การมี รายได้เพิ่มมากขึ้น ได้รับการศึกษาดีขึ้น ความเจริญก้าวหน้าทาง ด้านบริการการแพทย์ อัตราการเกิดที่ต่ำลง เป็นต้น ส่วนองค์การ สหประชาชาติ (United Nations, 2013, p. 3) อธิบายว่า ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เช่นเดียวกับ Gray, Pattaravanich, Chamchan, และ Suwannoppakoa (2013, p. XI) ที่กล่าวว่า ประเทศไทยกำหนดอายุของผู้สูงอายุไว้ที่ 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป โดยมีกำหนดในลักษณะดังกล่าวมาเป็นเวลานานแล้ว เกณฑ์อายุ 60 ปีบริบูรณ์ถือเป็นเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับการเกษียณอายุในระบบราชการไทยด้วย

ดังนั้น ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอายุ ตั้งแต่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์ที่ เหมาะสมกับสังคมไทย ซึ่งนิยมยึดถืออายุตามเกณฑ์การเกษียณ อายุราชการเป็นสำคัญ

ผู้สูงอายุกับการเดินทาง

การเดินทางเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกเพศทุกวัย ผู้สูงอายุ เองก็มีความจำเป็นต้องเดินทางด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น การไปพบแพทย์ การไปซื้อของ การไปสังสรรค์กับเพื่อนฝูง การไป เยี่ยมญาติ การเดินทางท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม เมื่อคนเรามีอายุ มากขึ้นและกลายเป็นผู้สูงอายุย่อมประสบกับความยากลำบากใน การขับขี่หรือไม่สามารถขับขี่ยานพาหนะด้วยตนเอง ดังนั้น ผู้สูงอายุ ย่อมต้องการความช่วยเหลือจากบุคคลอื่น ในขณะที่ผู้สูงอายุบางคน อาจจำเป็นต้องเข้าไปอยู่ในสถานบริบาลผู้สูงอายุ แม้แต่ผู้สูงอายุที่ อาศัยอยู่กับบุตรหลานก็ประสบปัญหาไม่แตกต่างกัน เนื่องจาก บุตรหลานต้องออกไปทำงานหาเลี้ยงครอบครัว (Okayama & Sawai, 2010, p. 1301) สอดคล้องกับความเห็นของ Rosenbloom (1999, p. 4) ที่กล่าวว่า เมื่อคนเรามีอายุมากขึ้น สภาพ ร่างกายก็จะแย่ลง ทำให้ประสบปัญหาเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวและ ต้องพึ่งพาอาศัยบุคคลอื่นมากกว่าเดิม แถมยังมีโอกาสเสี่ยงต่อการ เจ็บป่วยและพิการ ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น (มูลนิธิ สถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2557, น. 30)

การเดินทางของผู้สูงอายุมีหลายรูปแบบ โดย Chang และ Wu (2005, pp. 1820-1821) จำแนกออกเป็น 3 ประเภท

ได้แก่ การเดินทางโดยยานพาหนะส่วนบุคคล การใช้บริการระบบ ขนส่งสาธารณะ และการใช้บริการยานพาหนะของเอกชน ซึ่งมี รายละเอียดรูปแบบการเดินทางแต่ละลักษณะ ดังนี้

1. การเดินทางโดยยานพาหนะส่วนบุคคล (private vehicle driver) การเดินทางลักษณะนี้ ประกอบด้วย การขับขี่ รถยนต์และการขี่รถจักรยานยนต์ แต่ผู้สูงอายุมีข้อจำกัดเรื่อง ประสิทธิภาพการเคลื่อนไหว การมองเห็น ความสามารถในการ ตอบสนอง และความสามารถในการตัดสินใจ ดังนั้น หากเดินทาง ด้วยวิธีดังกล่าว ผู้สูงอายุจะต้องมีสมาธิในการขับขี่และสามารถ ตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมของถนนเป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้ผู้สูงอายุ จึงประสบกับความยากลำบากในการขับขี่ด้วยตนเองและยังเสี่ยง ต่อการเกิดอุบัติเหตุสูง

2. การใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะ (public transportation passenger) ประกอบด้วย การเดินทางโดยรถ โดยสาธารณะหรือระบบขนส่งมวลชนอื่น เช่น รถเมล์ แท็กซี่ จักรยานยนต์รับจ้าง รถไฟฟ้า รถไฟใต้ดิน ฯลฯ การเดินทาง ประเภทนี้ผู้สูงอายุไม่จำเป็นต้องปรับตัวและตอบสนองต่อสภาพ การจราจรและรูปแบบการขับขี่ แต่ต้องระมัดระวังอันตรายใน การขึ้น-ลงจากรถโดยสาร อาจกล่าวได้ว่าการเดินทางในรูปแบบนี้ มีความปลอดภัยกว่าการเดินทางในแบบแรก อย่างไรก็ตาม Freund (1999, p. 115) ให้เหตุผลว่าการที่ผู้สูงอายุไม่นิยมใช้บริการ รถโดยสารสาธารณะเนื่องจากกลัวตกหรือหล่นจากรถในระหว่าง การขึ้น-ลง รวมถึงปัญหาารถแน่นเกินไป

3. การใช้บริการยานพาหนะของเอกชน (private vehicle passenger) จะมีลักษณะเหมือนกับการเดินทางใน รูปแบบที่สอง แต่ผู้สูงอายุต้องจ่ายค่าเดินทางในอัตราที่สูงขึ้นเมื่อ เทียบกับการใช้บริการรถโดยสารสาธารณะ

เนื่องจากการจำแนกประเภทการเดินทางของ Chang และ Wu (2005, pp. 1820-1821) ยังไม่ครอบคลุม ผู้เขียนจึงเสนอ รูปแบบการเดินทางเพิ่มเติมอีก 1 ประเภท คือ การเดินทางแบบ ไม่ใช้เครื่องยนต์ (non-motorized transportation) ซึ่งหมายถึง การเดินทางด้วยรถจักรยานและการเดิน การเดินทางรูปแบบนี้มี ความเหมาะสมกับระยะทางที่ไม่ไกลมากนัก อาจเป็นการเดินทาง เพื่อทำกิจกรรมในชุมชนเท่านั้น จากการศึกษาของ Rosenbloom (1999, p. 8) พบว่า ผู้สูงอายุมีแนวโน้มเดินทางด้วยการเดินมากกว่า การใช้บริการรถโดยสารสาธารณะ สอดคล้องกับผลการศึกษา ของ Suen และ Sen (1999, p. 101) ที่พบว่า การเดินเท้าเป็น รูปแบบการเดินทางที่ผู้สูงอายุนิยมเป็นอันดับต้นๆ การจะเดินทาง ด้วยรูปแบบนี้อย่างปลอดภัยต้องมีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก

ไว้เป็นการเฉพาะเพื่อป้องกันอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้น เช่น การจัดทำเลนจักรยาน การปรับปรุงทางเดินเท้าให้เหมาะสมและปลอดภัย การจัดทำเส้นทางเดินที่มีร่มเงา ฯลฯ

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการเดินทางของผู้สูงอายุ พบว่าส่วนใหญ่เดินทางเพื่อไปพบแพทย์ ซื้อของ และการทำกิจกรรมทางสังคมอื่นๆ ซึ่งผลการศึกษาของ Whelan, Langford, Oxley, Koppel, และ Charlton (2006, p. 5) พบว่า ผู้หญิงมีแนวโน้มเดินทางเพื่อซื้อของและร่วมกิจกรรมทางสังคมมากที่สุด ขณะที่ผู้สูงอายุเพศชายส่วนใหญ่จะเดินทางไปร่วมกิจกรรมสันทนาการและการไปพบแพทย์มากกว่า เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้สูงอายุใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะน้อยกว่าคนหนุ่มสาว และนิยมใช้บริการรถแท็กซี่ในการเดินทางไปพบแพทย์หรือทำกิจกรรมสันทนาการมากกว่าระบบขนส่งมวลชนแบบอื่น

จากการศึกษาพฤติกรรมการเดินทางของคนอเมริกันในช่วง ค.ศ. 2009 พบว่า ผู้สูงอายุเดินทางลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเดินทางโดยการขับขี้อยนต์ด้วยตนเอง แต่ผู้สูงอายุหันมาใช้บริการรถโดยสารสาธารณะเพิ่มมากขึ้นถึงร้อยละ 40 เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลใน ค.ศ. 2001 (Lynott & Figueiredo, 2011, pp. 2-3) ส่วน Suen และ Sen (1999, p. 98) กล่าวว่า คนอเมริกันไม่มีทางเลือกในการเดินทางอื่นที่เหมาะสมกว่าการเดินทางโดยรถยนต์ส่วนตัว เนื่องจากบริการขนส่งสาธารณะที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นรูปแบบการขนส่งแบบเดิมๆ ได้แก่ รถเมล์รถแท็กซี่ เป็นต้น ซึ่งผู้สูงอายุยังขาดความมั่นใจในตัวเองที่จะใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะดังกล่าว สำหรับประเทศไทยและประเทศลาวนั้น ผู้สูงอายุนิยมเดินทางด้วยรถจักรยานยนต์แม้ว่าจะเป็นการเดินทางที่เสี่ยงต่อการได้รับอันตรายก็ตาม (Onnavong & Nitta, 2005, p. 1080) เนื่องด้วยเหตุผลด้านค่าใช้จ่ายและความสะดวกรวดเร็วนั่นเอง

แม้ว่าผู้สูงอายุบางส่วนจำเป็นต้องเดินทางโดยรถยนต์ส่วนบุคคล แต่มีแนวโน้มว่าผู้สูงอายุนิยมเป็นผู้โดยสารมากกว่าขับขี้อยานพาหนะเอง ข้อมูลการวิจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้สูงอายุมีแนวโน้มใช้บริการรถโดยสารสาธารณะเพิ่มมากขึ้น เพื่อเดินทางด้วยเหตุผลส่วนตัวของแต่ละบุคคล หากมีความมั่นใจในเรื่องความสะดวกและความปลอดภัยในการใช้บริการขนส่งสาธารณะ แต่การที่ผู้สูงอายุจะเดินทางไปยังสถานที่ต่างๆ นั้น มักได้รับอิทธิพลจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (Marsden, Cattam, Jopson, & Woodward, 2008, p. 5)

1. ความสามารถทางกายภาพ (physical ability) หมายถึง ความสามารถในการเข้าถึงบริการระบบขนส่งสาธารณะ

รวมถึงการยอมรับในการให้บริการขนส่งสาธารณะของผู้สูงอายุ ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจเดินทางว่าจะเดินทางโดยการขับรถยนต์เอง ใช้บริการขนส่งมวลชน หรืออาศัยความช่วยเหลือจากบุคคลอื่น

2. ลักษณะส่วนบุคคล (individual characteristics) หมายถึง การที่ผู้สูงอายุรู้สึว่าการสะท้อนความต้องการไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการขนส่งสาธารณะไม่ได้รับการตอบสนอง เช่น การเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ แต่ผู้บริหารหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ยินดียินร้ายที่จะปรับปรุงตามที่ผู้สูงอายุเสนอแนะ ย่อมส่งผลให้ผู้สูงอายุไม่สามารถเข้าถึงการบริการได้

3. สภาพแวดล้อมด้านการขนส่ง (transportation environment) หมายถึง ผู้ให้บริการจัดสรรการบริการขนส่งสาธารณะไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ ดังนั้น การออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จึงออกแบบมาเพื่อให้คนทั่วไปใช้บริการมากกว่า ขณะที่ผู้สูงอายุอาจประสบปัญหาในการใช้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกของระบบขนส่งมวลชน

นอกจากปัจจัยดังกล่าวแล้ว ยังมีปัจจัยด้านอื่นๆ เช่น เพศ อายุที่แตกต่างกัน คุณลักษณะส่วนบุคคล และคุณลักษณะของครัวเรือน ก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการในการเดินทางและพฤติกรรมในการเดินทางของผู้สูงอายุอีกด้วย (รัชพันธุ์ เษยจิตร, 2549)

การบริการรถโดยสารสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ

การให้บริการรถโดยสารสาธารณะในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันและมีความหลากหลาย บางประเทศมีการให้บริการรถไฟฟ้าใต้ดิน รถไฟลอยฟ้า รถบัส รถแท็กซี่ เป็นต้น ส่วนประเทศไทยนอกจากมีบริการดังกล่าวแล้วยังมีลักษณะการบริการที่แตกต่างกัน เช่น มีบริการจักรยานยนต์รับจ้าง รถตู้โดยสารสาธารณะ รวมถึงรถสามล้อ ฯลฯ แม้ว่าการจัดบริการรถโดยสารสาธารณะของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน แต่ยังมีสิ่งที่มีลักษณะร่วมกันบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่นักวางแผน ผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการระบบขนส่งสาธารณะยังขาดความตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรผู้สูงอายุ ส่งผลให้มีการจัดบริการระบบขนส่งสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง (Suen & Sen, 1999, p. 98) สอดคล้องกับความคิดเห็นของ Rosenbloom

(2009, p. 34) ที่กล่าวว่า การบริการระบบขนส่งสาธารณะในรูปแบบเดิมๆ นั้น ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุ

เมื่อพิจารณาถึงการให้บริการของระบบขนส่งสาธารณะในประเทศไทย พบว่า มีรูปแบบการให้บริการที่สำคัญ ได้แก่ รถบัส/รถเมล์ (bus) รถแท็กซี่ (taxi) รถตู้ (van) รถไฟลอยฟ้า (BTS) รถไฟฟ้าใต้ดิน (MRT) รถสองแถว รถสามล้อ รถจักรยานยนต์รับจ้าง (motorcycle taxi) เป็นต้น โดยบทความนี้มุ่งศึกษาการให้บริการขนส่งสาธารณะในเมืองใหญ่เป็นหลัก

การให้บริการขนส่งสาธารณะในประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาหลายประการที่ส่งผลให้ประชาชนหันไปใช้รถยนต์ส่วนตัวในการเดินทางมากขึ้น ในขณะที่จำนวนผู้ใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะกลับลดลงอย่างต่อเนื่อง เพราะปัญหาความรวดเร็วในการให้บริการ ปัญหาด้านความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ ปัญหาปริมาณของพาหนะไม่เพียงพอ และปัญหาความตรงต่อเวลา (สลิลาทิพย์ ทิพย์ไกรสร, 2554, น. 58) สอดคล้องกับความเห็นของ สุเมธ องกิตติกุล นักวิชาการอาวุโสของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2556) ที่กล่าวว่า ปัญหาของระบบขนส่งมวลชนของประเทศไทยเกิดจากคุณภาพการให้บริการ ความปลอดภัย การขับเร็วที่หวาดเสียว และคุณภาพตัวรถที่ไม่ดี เพราะขาดการบำรุงรักษาและการกำกับดูแลมาเป็นเวลานาน เป็นต้น

ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุในการใช้บริการระบบขนส่งมวลชนในประเทศไทย ประกอบด้วย ปัญหาความสามารถในการเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะ (accessibility) ปัญหาด้านความปลอดภัย การขาดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ ปัญหาด้านความไม่ตรงต่อเวลา ปัญหาเรื่องความถี่ของบริการขนส่งสาธารณะ ปัญหาด้านข้อมูลข่าวสารของระบบขนส่งสาธารณะ ปัญหาด้านการให้บริการ อุปสรรคในการขึ้น-ลงระบบขนส่งสาธารณะ ปัญหาเส้นทางไม่ครอบคลุม ปริมาณผู้โดยสารหนาแน่น ไม่มีการเชื่อมโยงระหว่างบริการขนส่งสาธารณะรูปแบบต่างๆ และปัญหาเรื่องความสะดวก

นโยบายการบริการรถโดยสารสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ

การกำหนดนโยบายการให้บริการขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุจะมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐหลายองค์กร ได้แก่ กระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทความนี้มุ่งศึกษาการให้บริการขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานครเป็นหลัก โดยพิจารณาว่าองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนด้านการจัดบริการขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุอย่างไร

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 มีการกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” และมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่สำคัญ 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน 3) ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน 4) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน 5) ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และ 6) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

จากการวิเคราะห์เนื้อหาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 พบว่า ยังไม่มีการกล่าวถึงการจัดสรรบริการขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุไว้ในแผนแต่อย่างใด และโดยส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจมากเป็นอันดับต้นๆ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากแผนดังกล่าวเป็นแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศในภาพรวม จึงยังไม่สามารถระบุรายละเอียดของนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรบริการขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุได้อย่างชัดเจน ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความเป็นธรรมในสังคมอาจเป็นนโยบายหลักที่หน่วยงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดบริการขนส่งสาธารณะสามารถนำไปพิจารณา เพื่อกำหนดเป็นโครงการในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมที่ทำให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการรถโดยสารสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่นโดยทั่วไป

2. นโยบายของกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคม ถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการกำกับดูแลด้านการคมนาคม และขนส่งของประเทศในภาพรวม มีวิสัยทัศน์ที่มุ่งเน้นการก้าวไปสู่การขนส่งที่ยั่งยืน ดังนั้น พันธกิจหลักของกระทรวงจึงเน้นการ “พัฒนาระบบ กลไก และบุคลากร รวมทั้งวางแนวนโยบายการพัฒนา กำกับดูแล และบูรณาการการขนส่งและการจราจรให้มืออย่างเพียงพอ มีประสิทธิภาพ ทั่วถึง คุ้มค่า และเป็นธรรม” แต่หากต้องการพิจารณาให้เห็นชัดเจนถึงการจัดบริการขนส่งสาธารณะให้กับผู้สูงอายุ จำเป็นต้องทำการศึกษาถึงแผนยุทธศาสตร์

กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2554-2558 (ฉบับปรับปรุง) โดยแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ไว้ 6 ประการ ได้แก่ 1) การพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อการเดินทางและการขนส่ง (hubs for connectivity) ในภูมิภาค 2) การปรับปรุงระบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพและมีระดับการให้บริการที่ดี สามารถเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจและชุมชน (accessibility) 3) การปรับปรุงและเพิ่มความปลอดภัย (safety) ในการเดินทางและการขนส่ง 4) การส่งเสริมการขนส่งที่ประหยัดพลังงาน (energy saving) และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (environmental friendly) 5) การยกระดับการเข้าถึงและเพิ่มการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ (public transportation) และ 6) การเพิ่มความคล่องตัว (mobility) ในการเดินทางและการขนส่ง เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงนโยบายของกรมการขนส่งทางบก จะพบว่า ไม่มีการเน้นหรือให้ความสำคัญกับการบริการระบบขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ โดยจะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับผู้ใช้ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 3 (การพัฒนาระบบการขนส่งสาธารณะให้ได้มาตรฐานความปลอดภัย ประหยัดพลังงาน และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม) และยุทธศาสตร์ที่ 5 (การพัฒนาการบริหารจัดการระบบขนส่งและการจราจร) แต่เมื่อตรวจสอบโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2554-2558 (ฉบับปรับปรุง) พบว่า ในยุทธศาสตร์ที่ 3 มีโครงการที่สำคัญ ได้แก่ โครงการระบบตรวจสภาพรถของสำนักงานขนส่งจังหวัดสาขา โครงการก่อสร้างศูนย์ทดสอบยานยนต์พร้อมระบบตรวจสภาพรถ โครงการปรับปรุงสนามทดสอบขับรถ โครงการสร้างสนามทดสอบพร้อมจัดหาชุดเครื่องมือทดสอบระดับเสียงยานพาหนะขณะวิ่ง และแผนพัฒนาความปลอดภัยด้านผู้ใช้รถใช้ถนน สำหรับยุทธศาสตร์ที่ 5 ที่เน้นการพัฒนาขนส่งสาธารณะ พบว่ามีโครงการที่สำคัญประกอบด้วยแผนงานจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสาร โครงการพัฒนาประสิทธิภาพสถานีขนส่งผู้โดยสารให้มีรูปแบบที่เหมาะสม และมีความปลอดภัยต่อการขนส่งด้วยรถโดยสารสาธารณะ เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แผนการพัฒนาโดยสาธารณะ แผนพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการขนส่ง แผนการรับรองมาตรฐานคุณภาพบริการรถโดยสารสาธารณะ โครงการดำเนินการศูนย์คุ้มครองผู้โดยสารรถสาธารณะ ฯลฯ จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประเด็นการให้บริการขนส่งสำหรับผู้สูงอายุยังถูกละเลยหรือไม่ได้รับความสำคัญในระดับนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น จึงยังไม่มีผลการผลักดันให้เกิดนโยบายอย่างเป็นทางการ

3. นโยบายของกรุงเทพมหานคร ในการวิเคราะห์นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการระบบขนส่งสาธารณะของกรุงเทพมหานคร สามารถพิจารณาได้จากแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 12 ปี (พ.ศ. 2552-2563) ซึ่งในแผนดังกล่าวมีการกำหนดยุทธศาสตร์สำคัญไว้ 5 ด้าน ได้แก่ 1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแบบบูรณาการเพื่อมุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางภูมิภาค 2) การพัฒนาศักยภาพเมืองเพื่อก้าวทันการแข่งขันทางเศรษฐกิจและเป็นนครแห่งการเรียนรู้ 3) การพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อม 4) การพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแห่งคุณภาพชีวิตที่ดีและมีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และ 5) การพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อเป็นต้นแบบด้านการบริหารมหานคร

จากการวิเคราะห์แผนของกรุงเทพมหานครดังกล่าว ไม่มีการกล่าวถึงการให้บริการระบบขนส่งสาธารณะให้กับผู้สูงอายุโดยตรง แต่เป็นการกล่าวถึงการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะแบบบูรณาการในภาพรวมที่มุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยทั่วไปเป็นหลัก เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้สะดวกและปลอดภัยมากขึ้น นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการจราจร เพื่อสนับสนุนการสร้างรายได้เปรียบทางเศรษฐกิจมากกว่าการคำนึงถึงสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

4. นโยบายขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพหรือ ขสมก. เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการจัดสรรบริการรถโดยสารสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร มีวิสัยทัศน์ คือ “ขนส่งมวลชนที่ยั่งยืน บริการตามมาตรฐานสากล ประชาชนสามารถเข้าถึงการให้บริการ ประสานเชื่อมโยงโครงข่ายขนส่งมวลชน และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” จากวิสัยทัศน์ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าผู้สูงอายุควรสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเท่าเทียมกันกับบุคคลโดยทั่วไป

จากการวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พบว่า มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญไว้ 3 ด้าน ได้แก่ ยุทธศาสตร์การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กร และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการหนี้สิน โดยยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันเป็นยุทธศาสตร์ที่มีการกล่าวถึง การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ และการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสาร โดยไม่มีการกล่าวหรือระบุถึงการปรับปรุงหรือพัฒนาการบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุแต่อย่างใด

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงกลยุทธ์ในการดำเนินงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพในปัจจุบัน พบว่า มีการดำเนินการโครงการต่างๆ ได้แก่ โครงการจัดการรถโดยสารใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ (NGV) จำนวน 3,183 คัน โครงการปรับเปลี่ยนเครื่องยนต์รถโดยสารปรับอากาศยูโรทูไฮอีโน้ จำนวน 323 คัน โครงการพัฒนาและปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทาง โครงการพัฒนาพื้นที่อยู่ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพในเชิงธุรกิจ โครงการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจ โครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด และโครงการพัฒนาคุณภาพการให้บริการรถเมล์ฟรี เป็นต้น จะเห็นได้ว่าโครงการที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ผู้สูงอายุจะได้รับผลประโยชน์ ได้แก่ การปรับปรุงเส้นทาง การเดินทางและการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการรถเมล์ฟรี แต่โครงการดังกล่าวเป็นการปรับปรุงในลักษณะทั่วไปที่เน้นการให้บริการประชาชนธรรมดา ไม่มีการกำหนดหรือให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้สูงอายุหรือกลุ่มคนพิการแต่อย่างใด

5. แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545-2564 แผนนี้ถูกกำหนดขึ้นโดย คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี (2545) และมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ และยุทธศาสตร์ด้านการประมวลและพัฒนางานองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ประกอบด้วย 3 มาตรการหลัก ได้แก่ 1) มาตรการหลักประกันรายได้เพื่อวัยสูงอายุ ได้แก่ การส่งเสริมการออม การลดหย่อนภาษี การขยายหลักประกันชราภาพ เป็นต้น 2) มาตรการการให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมพฤติกรรมอนามัย ตั้งแต่วัยเด็ก การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต การเตรียมตัวสู่การเป็นผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม รวมถึงการส่งเสริมให้สังคมตระหนักถึงความจำเป็นของการเตรียมตัวสู่การเป็นผู้สูงอายุ เป็นต้น และ 3) มาตรการการปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ ได้แก่ การส่งเสริมการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมในการดูแลรับผิดชอบครอบครัว การให้การศึกษาเกี่ยวกับผู้สูงอายุ การส่งเสริมกิจกรรมสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุกับคนทุกวัย

และการรณรงค์ให้คนในสังคมตระหนักถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของผู้สูงอายุ เป็นต้น

5.2 ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ ประกอบด้วยมาตรการสำคัญ 6 มาตรการ ได้แก่ การส่งเสริมความรู้ด้านการส่งเสริมสุขภาพ การดูแลและป้องกันตนเองเบื้องต้น การส่งเสริมการสร้างสังคมผู้สูงอายุที่เข้มแข็ง การส่งเสริมด้านการมีงานทำและเสริมสร้างรายได้ การสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพด้วยการยกย่องและเปิดโอกาสให้เผยแพร่ภูมิปัญญาและเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม ส่งเสริมให้มีการผลิตสื่อที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงความรู้และข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ ตลอดจนการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัย เช่น การกำหนดมาตรฐานของสถานสงเคราะห์คนชรา การกำหนดเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น

5.3 ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย มาตรการสำคัญ คือ การคุ้มครองด้านรายได้หลักประกันด้านสุขภาพ มาตรการด้านการดูแลและคุ้มครองผู้สูงอายุ มาตรการระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน โดยมาตรการเกี่ยวกับระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน มีการกล่าวถึงการปรับปรุงบริการสาธารณะทุกระบบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุ ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงบริการของระบบขนส่งสาธารณะ ได้แก่ การลดราคาค่าโดยสารระบบขนส่งสาธารณะและระบบขนส่งมวลชน การปรับปรุงระบบขนส่งสาธารณะให้สะดวกและเหมาะสมกับผู้สูงอายุ การจัดทำมาตรฐานสถานที่สาธารณะแก่ผู้สูงอายุ เช่น ถนน ทางเดินเท้า เป็นต้น

5.4 ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ เป็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรที่กำกับดูแลผู้สูงอายุให้สามารถสร้างเครือข่ายและบริหารจัดการเพื่อพัฒนาผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการพัฒนาบุคลากรสำหรับดูแลผู้สูงอายุให้มีความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมและเพียงพอต่อความต้องการของสังคม

5.5 ยุทธศาสตร์ด้านการประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ เป็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผู้สูงอายุ การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติและการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลของผู้สูงอายุให้เป็นระบบและทันสมัย

จะเห็นได้ว่าแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 ให้ความสำคัญกับการจัดบริการขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุและมีการกำหนดเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับผู้สูงอายุ ในแผนดังกล่าวให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบขนส่งสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ ด้วยการจัดบริการสาธารณะที่ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงได้ง่าย การออกแบบยานพาหนะที่ผู้สูงอายุสามารถขึ้นลงได้สะดวก เป็นต้น

แผนฉบับนี้ยังเน้นการปรับปรุงมาตรฐานสถานที่สาธารณะ เช่น ถนน ทางเดินเท้า ฯลฯ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถเดินทางเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะได้อย่างสะดวกและปลอดภัยมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันยังคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุที่อาจมีช่องทางของรายได้น้อยกว่าคนในวัยทำงาน จึงให้ความสำคัญกับการปรับลดราคาค่าโดยสารที่เหมาะสมหรือการกำหนดราคาค่าโดยสารสำหรับผู้สูงอายุเป็นกรณีเฉพาะ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการได้โดยไม่ได้รับผลกระทบมากนัก

หน่วยงานที่กำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงไม่มีบทบาทโดยตรงในการพัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งสาธารณะ ซึ่งการจัดบริการระบบขนส่งสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรภาครัฐอื่นอีกหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงคมนาคม การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ กรุงเทพมหานคร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ด้วยเหตุนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุจึงมีบทบาทเพียงการผลักดันและกระตุ้นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญของผู้สูงอายุและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยซึ่งจะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุในอนาคตอันใกล้เท่านั้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการขนส่งสาธารณะยังไม่ให้ความสำคัญกับการจัดสรรบริการให้กลุ่มผู้สูงอายุอย่างชัดเจน แม้มีบางองค์กร เช่น คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ ที่ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว แต่กลับไม่มีบทบาทหน้าที่โดยตรง เป็นเพียงผู้ที่คอยผลักดันให้สังคมได้รับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมไปสู่สังคมผู้สูงอายุและส่งเสริมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องดูแลกลุ่มผู้สูงอายุและผู้พิการเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุจึงไม่ถูกผลักดันเข้าไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายอย่างจริงจัง

ทำไมนโยบายถึงถูกเมิน?

จากการวิเคราะห์นโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการขนส่งสาธารณะ พบว่า สาเหตุที่การกำหนดนโยบายการขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุไม่ได้รับความสนใจด้วยเหตุผลสำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาในสังคมไทยในปัจจุบันมีปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนจำนวนมากที่รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไข เช่น ปัญหาภัยแล้ง ปัญหายาเสพติด ปัญหาความมั่นคงของประเทศ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาด้านการสาธารณสุขและปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ดังนั้น การผลักดันนโยบายระบบขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุซึ่งส่งผลกระทบต่อคนในสังคมโดยภาพรวมน้อยกว่าปัญหาอื่นๆ จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากที่จะได้รับการพิจารณา กำหนดเข้าสู่วาระสำคัญตามกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Cobb & Coughlin, 1999, p. 286)

2. นโยบายด้านระบบขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ ยังไม่ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนมากนัก หากพิจารณาบทบาทของสื่อตามทฤษฎีการกำหนดวาระข่าวสาร (agenda setting theory) สื่อมวลชนมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบาย เพราะเป็นผู้นำเสนอประเด็นให้แก่สังคมหากสื่อมวลชนนำเสนอเรื่องใดมาก จะทำให้เรื่องนั้นมีความสำคัญและเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจ (Jones & Wolfe, 2007, p. 2) นอกจากนี้สื่อมวลชนจะนำเสนอข้อมูลและความจริงแล้ว ยังให้ความรู้แก่ประชาชนถึงความสำคัญของประเด็นปัญหาต่างๆ แม้ว่าสื่อมวลชนไม่สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนได้ แต่สามารถกระตุ้นให้ประชาชนสนใจ ตระหนักและได้รับทราบข้อเท็จจริง สำหรับประเด็นปัญหาด้านการขนส่งจะได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนก็ต่อเมื่อเกิดอุบัติเหตุรุนแรง มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นมักได้รับความสนใจในระยะเวลาสั้น ดังนั้น แทบไม่ต้องกล่าวถึงประเด็นการขนส่งเพื่อกลุ่มคนที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น ผู้สูงอายุและผู้พิการ เพราะประเด็นปัญหาลักษณะนี้ไม่มีเหตุการณ์ที่กระตุ้นความสนใจจากสาธารณะ ทำให้เกิดการก่อตัวของนโยบาย (policy agenda) ได้ค่อนข้างลำบาก (Cobb & Coughlin, 1999, p. 286)

3. นโยบายด้านการขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมือง เนื่องจากมีผลประโยชน์ตอบแทนน้อย เพราะโครงการที่จะส่งเสริมการปรับปรุงการให้บริการ การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งสาธารณะเป็นโครงการขนาดเล็ก มูลค่าของโครงการไม่สูง ดังนั้น นักการเมือง

จึงจัดสรรงบประมาณเพื่อก่อสร้างถนนในสัดส่วนที่สูงกว่าการปรับปรุงเรื่องความปลอดภัยและการเดินทาง (Lehning, Chun, & Scharlach, 2007, p. 8) เพราะโครงการในลักษณะดังกล่าวเป็นโครงการขนาดใหญ่และมีการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งถือว่าเป็นแหล่งรายได้ใหญ่ที่สุดของนักรการเมืองด้วยการเรียกเก็บผลประโยชน์ถึงร้อยละ 20-30 ของการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหากพิจารณาถึงปัญหาการคอร์รัปชันในภาพรวมที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ประเทศไทยต้องสูญเสียงบประมาณไม่ต่ำกว่า 100,000-200,000 ล้านบาทต่อปี (ศิริวรรณ มนอัคระผดุง, 2555, น. 1)

4. องค์กรที่รับผิดชอบด้านการจัดบริการขนส่งสาธารณะขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไม่เข้าใจลักษณะของผู้สูงอายุ รวมถึงขาดความตระหนักถึงความต้องการของผู้สูงอายุ ส่งผลให้จัดบริการระบบขนส่งสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง (Suen & Sen, 1999, p. 98) ตลอดจนไม่ผลักดันประเด็นปัญหาให้รัฐบาลได้รับทราบ พิจารณาได้จากการวิเคราะห์นโยบายด้านการขนส่งสาธารณะขององค์กรต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว พบว่า ไม่มีหน่วยงานใดให้ความสำคัญด้วยการกำหนดนโยบายเพื่อผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม ยกตัวอย่างเช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพในตอนแรกมีการอนุมัติจัดซื้อรถเมล์ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV) เพิ่มขึ้นกว่า 3,000 คัน แต่แรงผลักดันและข้อเรียกร้องของสังคมทำให้ต้องจัดซื้อรถเมล์ปรับอากาศขนาดต่ำกว่า 1,500 คัน อย่างไรก็ตาม การนำรถเมล์ขนาดต่ำเข้ามาใช้ต้องประสบกับอุปสรรคเพราะรถเมล์ขนาดต่ำไม่เหมาะสมที่จะวิ่งในสภาพถนนของประเทศไทย ดังนั้น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพและกระทรวงคมนาคมจำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงสภาพถนนและสะพานให้รถเมล์ขนาดต่ำสามารถวิ่งได้ (ไทยรัฐออนไลน์, 2557)

5. องค์กรของผู้สูงอายุและองค์กรที่รับผิดชอบในการดูแลผู้สูงอายุยังมีภาคีเครือข่ายที่ไม่มั่นคงแข็งแรง การดำเนินกิจกรรมส่วนใหญ่เน้นการพบปะสังสรรค์แลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือการทำกิจกรรมนันทนาการร่วมกันเป็นหลัก การที่เครือข่ายองค์กรหรือชมรมผู้สูงอายุรวมตัวกันแบบหลวมๆ ทำให้พลังอำนาจในการต่อรองผลประโยชน์เชิงนโยบายขาดความแข็งแกร่งเนื่องจากธรรมชาติของการขนส่งสาธารณะเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อทุกคนแต่ไม่มีใครเป็นเจ้าของโดยตรง ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีเพียงคนเฉพาะกลุ่มเท่านั้นที่ให้ความสนใจผลักดัน และคนส่วนใหญ่ในสังคมใช้รถยนต์ส่วนตัวเป็นหลัก ดังนั้น จึงไม่ได้มองว่าปัญหาการจัดบริการรถโดยสารสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุเป็นปัญหาของตนเอง (Cobb & Coughlin, 1999, p. 286) หากพิจารณาถึง

องค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ พบว่า ในระดับส่วนกลางไม่มีการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการทั้งในเชิงนโยบายและการวางแผน ในขณะที่องค์กรในระดับท้องถิ่นต่างมีภาระงานมากและทำงานซ้ำซ้อนกัน ทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานไม่สามารถดูแลและพิทักษ์สิทธิของผู้สูงอายุได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ (ศิริวรรณ ศิริบุญ, 2552, น. 31)

ดังนั้น ผู้บริหารหรือผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายขององค์กรภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดบริการระบบขนส่งสาธารณะควรเรียนรู้และได้รับการปรับเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมทั้งในปัจจุบันและในอนาคต กลุ่มคนเหล่านี้ควรได้รับการศึกษาตลอดจนข้อมูลข่าวสารด้านประชากรศาสตร์ ลักษณะของผู้สูงอายุ ความต้องการของผู้สูงอายุ ตลอดจนข้อจำกัดของผู้สูงอายุในการใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะ ซึ่งจะทำให้ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเข้าใจความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มประชากรผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับคนกลุ่มอื่นในสังคมที่ประสบความยากลำบากในการใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะ นอกเหนือจากกลุ่มผู้สูงอายุด้วย เช่น กลุ่มผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ การจัดทำบริการระบบขนส่งสาธารณะในอนาคตควรให้ความสำคัญกับรูปแบบการบริการที่มีความหลากหลาย มีความเชื่อมโยงกันระหว่างระบบขนส่งสาธารณะรูปแบบต่างๆ รวมถึงมีสิ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้สูงอายุหรือผู้พิการสามารถเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะได้อย่างสะดวกปลอดภัยและเสมอภาค ซึ่งจะช่วยจรรโลงสังคมไทยในอนาคตให้มีความอบอุ่นน่าอยู่ตลอดไป

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงคมนาคม. (2554). *แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2554-2558* (ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพมหานคร: กระทรวงคมนาคม.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2548). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2547*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2545). *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2546)*. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- ไทยรัฐออนไลน์. (15 ตุลาคม 2557). *ขสมก. ยกธงขาวรถเมล์เอ็นจวี ยกเครื่องขานต่ำ 3 พันคันทั่วกรุง*. ไทยรัฐ. สืบค้นจาก <http://www.thairath.co.th/content/456813>

- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2557). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2556*. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- รัชพันธุ์ เขยจิตร. (2549). *การศึกษาความต้องการเดินทางและพฤติกรรมการเดินทางของผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. (2555). ปัญหาคอร์รัปชันของไทย กรณีศึกษา สิงคโปร์และฮ่องกง. *บทความวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา*, 2(5), 1-22.
- ศิริวรรณ ศิริบุญ. (2552). มิติด้านสังคมกับการพัฒนา. ใน สำนักงานวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน, การพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุ (หน้า 28-31). กรุงเทพมหานคร: สหพัฒนไพศาล.
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2557). การสูงวัยของประชากรไทย พ.ศ. 2557. สืบค้นจาก <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr/Contents/Books/FullText/2014/2014-Population-Aging-Poster.pdf>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2556). *คิดใหม่ระบบขนส่งมวลชน: บริการสะดวกจากบ้านถึงที่ทำงาน*. สืบค้นจาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/rethinking-public-transport/>
- สลิลาทิพย์ ทิพย์ไกรสร. (2554). ประเทศไทย...เริ่มต้นพัฒนาระบบขนส่งมวลชนอย่างไร. *Executive Journal*, 31(4), 55-58.
- สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). *สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555-2559*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร. (2552). *แผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 12 ปี (พ.ศ. 2552-2563)*. กรุงเทพฯ: ดาวฤกษ์คอมมิวนิเคชั่น.
- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ. (2556). *รายงานประจำปี 2555*. กรุงเทพมหานคร: องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ.
- Chang, H. L., & Wu, S. C. (2005). Exploring the mode choice in daily travel behavior of the elderly in Taiwan. *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, 6, 1818-1832.
- Cobb, R. W., & Coughlin, J. F. (1999). *Transportation policy for an aging society: Keeping older Americans on the move*. A paper presented in Conference on Transportation in Aging Society: A Decade of Experience, 7-9 November, 1999, Bethesda, Maryland.
- Freund, K. (1999). Surviving without driving: Policy options for safe and sustainable senior mobility. A paper presented in Conference on Transportation in Aging Society: A Decade of Experience, 7-9 November, 1999, Bethesda, Maryland.
- Gray, R., Pattaravanich, U., Chamchan, C., & Suwannoppakoa, R. (2013). *New concept of older persons: The psycho-social and health perspectives*. Bangkok: Rongpim Duen Tula.
- Jones, B.D., & Wolfe, M. (2007). Public policy and the mass media: An information processing approach. A paper prepared for the European Consortium of Political Research Workshop on Public Policy and Mass Media: Influences and Interactions, Helsinki, Finland.
- Lehning, A., Chun, Y., & Scharlach, A. (2007). Structural barriers to developing 'aging-friendly' communities. *Public Policy & Aging Report*, 17(3), 15-20.
- Lynott, T., & Figueiredo, C. (2011). How the travel patterns of older adults are changing: Highlights from the 2009 National Household Travel Survey. Retrieved from <http://assets.aarp.org/rgcenter/ppi/liv-com/fs218-transportation.pdf>
- Marsden, G., Cattani, M., Jopson, A., & Woodward, J. (2008). Older people and transport: Integrating transport planning tools and user needs. Retrieved from http://www.sparc.ac.uk/media/downloads/executivesummaries/exec_summary_marsden.pdf
- Okayama, M., & Sawai, S. (2010). An attitude analysis of elderly people toward mobility and community bus in rural area: Case study of the Osaki-Kajiyama island in Japan. *Eastern Asia Society for Transportation Studies*, 7, 1301-1313.
- Onnavong, B., & Nitta, Y. (2005). Identifying inequality of transportation mobility: Developed country vs developing country. *Eastern Asia Society for Transportation Studies*, 5, 1065-1080.
- Rosenbloom, S. (1999). Mobility of the elderly: good news and bad news. A paper presented in Conference on Transportation in Aging Society: A Decade of Experience, 7-9 November, 1999, Bethesda, Maryland.
- Rosenbloom, S. (2009). Meeting transportation needs in an aging-friendly community. *Journal of the American Society on Aging*, 33(2), 33-43.
- Suen, L. S., & Sen, L. (1999). Mobility options for seniors. A paper presented in Conference on Transportation in Aging Society: A Decade of Experience, 7-9 November, 1999, Bethesda, Maryland.
- United Nations. (2013). *World population ageing 2013*. New York: United Nations.

Whelan, M., Langford, J., Oxley, J., Koppel, S., & Charlton, J.
(2006). *The elderly and mobility: A review of literature*. Melbourne: Monash University Accident Research Centre.

World Health Organization. (2011). Global health and aging. Retrieved from http://www.who.int/ageing/publications/global_health.pdf

_____. (2015). Definition of an older or elderly person. Retrieved from <http://www.who.int/healthinfo/survey/ageingdefnolder/en/>
