

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทยในประเด็นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์คุณสมบัติในการคัดเลือกผู้สูงอายุ กระบวนการคัดเลือกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความครอบคลุม รวมไปถึงทัศนคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพรายจังหวัด ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคต่างๆจำนวน 12 แห่ง และข้อมูลจากแบบสอบถามที่ได้รับตอบกลับจากองค์กรบริหารส่วนตำบล 68 แห่ง อีกทั้งยังได้ศึกษาตัวอย่างระบบ Social Pension ในต่างประเทศ ซึ่งระบบดังกล่าวมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย โครงการวิจัยยังได้ทำการประเมินผลระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของประเทศไทยโดยอ้างอิงจากผลการศึกษาต่างๆที่กล่าวข้างต้น ข้อค้นพบสำคัญมีดังต่อไปนี้

ผลการศึกษาจากข้อมูลการจัดสรรงบประมาณเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพรายจังหวัด พบว่า ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในระดับประเทศและทุกภูมิภาคมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา อัตราการเพิ่มของภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราที่สูงกว่าภาคอื่นๆและสูงกว่าอัตราการเพิ่มในระดับประเทศ ในปีงบประมาณ 2550 มีผู้สูงอายุไทยประมาณ 1 ใน 3 คนได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ แม้จะเป็นจังหวัดที่มีความเป็นเมืองสูงก็มีอัตราการเพิ่มสูง อีกทั้ง แม้ว่าจะเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุต่ำและมีฐานะทางเศรษฐกิจดีเมื่อพิจารณาจากรายได้เฉลี่ยครัวเรือนของจังหวัด หรือจังหวัดที่เคยมีผู้รับเงินสงเคราะห์น้อย พบว่ามีจำนวนผู้สูงอายุที่รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสูง สถานการณ์เช่นนี้แสดงว่าการจัดงบประมาณในระดับมหภาคมีแนวโน้มขาดความยุติธรรมในแนวนอนและแนวตั้ง

สำหรับในระดับพื้นที่ แม้จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยเป็นระเบียบกลาง แต่เราพบกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่หลากหลาย ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ รูปแบบแรก ให้ผู้สูงอายุทุกคนตามสิทธิของประชาชนชาวไทย รูปแบบที่สอง ให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์ แต่กระจายอำนาจให้ชุมชนเป็นผู้กลั่นกรอง รูปแบบที่สาม ให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์โดยมีคณะกรรมการระดับหมู่บ้านและระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นคณะกรรมการกลางเป็นผู้กลั่นกรอง การใช้ประชาคมในการคัดเลือกผู้สูงอายุนั้นยังคงก่อปัญหาการคัดเลือกผิดอยู่บ้าง ปัญหาสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผชิญ ได้แก่ งบประมาณของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะจัดสรรเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่จำเป็นได้อย่างทั่วถึง และยังพบว่า คุณสมบัติที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดนั้นเหมาะสมดี แม้จะมีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนอยู่บ้าง อีกทั้งยังพบว่า พื้นที่ที่ศึกษาไม่มีพื้นที่ใดเพิ่มเงินสงเคราะห์ให้กับผู้สูงอายุเลย และเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนชราแล้วต่อผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษา พบว่าแม้ว่าสัดส่วนดังกล่าวจะมากกว่าสัดส่วนบัญชีสำรองต่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา แต่ก็ยังไม่สามารถครอบคลุมผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราได้ทั้งหมด ในด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการต่อยอดมาตรการเพิ่มจำนวนเงินต่อเดือนให้กับผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเดิม พบว่า ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษานั้นยังค่อนข้างจำกัด มีเพียงองค์กรบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร เท่านั้นที่การต่อยอดมาตรการในลักษณะดังกล่าวไม่ถูกจำกัดโดยศักยภาพทางการคลังมากนัก

ในส่วนมาตรการการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดหวัง พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่แสดงทัศนคติไปในทิศทางเดียวกันว่าต้องการให้ “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น แต่ให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ยากไร้” แต่ก็มีส่วนหนึ่งที่เห็นว่า “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอาจจะเท่าเดิม แต่ควรให้อย่างทั่วถึง”

Abstract

This research aims to investigate comprehensively the current situation of the so-called non-contributory old-age allowance system of Thailand from macro and micro aspects, concentrating on the supply side of the system. We used three sources of data for the current situation analysis. The first source is the data of number of recipients by provinces provided by the Department of Local Administration Ministry of Interior from fiscal year 2548-2550. The second source is the interview of the heads and/or the officers in charge of 12 local administrative authorities. The last source is the data from questionnaires attained from 68 Tambon administrative organizations. The main findings are as follows.

The numbers of the recipients of old-age allowances at both national and regional levels increase sharply in last three fiscal years. The average increasing rate between 2548-2550 at national level is approximately 116%. At regional level, the number of the recipients in the Northeastern (NE) region is the most and increases annually more than 130% in average. Such that, at present, a third of the elderly in the NE receive the allowances. Moreover, at provincial level, we can confirm the similar trend. Surprisingly, in some provinces with high average household income and small portion of the elderly, the proportion of the recipients is also high. This trend shows the possibility of biased budget allocation at macro level.

According to the results from the interviews, we found that, although the local authorities must follow the so-called Ministry of Interior rule 2548 on non-contributory old-age allowance system of local authorities, the patterns of eligible recipients selection processes are diversified among regions and types of authorities. We can classify them into 3 categories. The first category is that, the authority allocate old-age allowances to all elderly. The second category is that, the authority delegates the authority of the selection process to the community. The third category is that, the local authority delegates the selection process to the community at first step and uses the screening committee as double check function. The main obstacles, which most of the local authorities are confronting, is the lack of local authorities budget for expanding the coverage to the needy. Moreover, most of them agree with the eligibilities of the elderly, who are entitled to the non-contributory old-age allowance, indicated in Ministry of Interior rule 2548. We found that, no local authorities, which are the target group of our project, add up the allowances to the recipients. The reason is the inadequacy of the revenue and the fiscal limitations.

Lastly, we confirmed the fact that, most of the head of the local authorities desire for the non-contributory old-age allowance system, which targets on the truly needy elderly person with higher allowances. Simultaneously, we found that, some of them desires the universal system rather than the selective system as present system.