



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

การศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของ
การสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา และคณะ

สิงหาคม 2550

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

การศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของ
การส่งเสริมเพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย

คณะผู้วิจัย

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรเวชม์ สุวรรณระดา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นางสาวอภาพรณ คำศิริพิทักษ์ นักวิจัยประจำโครงการ

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คำนำ

ภายใต้กระบวนการเปลี่ยนผ่านทางประชากรผู้สูงอายุของประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 เป็นต้นมานั้น ปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นตามมาคือ ประชากรผู้สูงอายุที่มีจำนวนและสัดส่วนมากขึ้นจะทำให้ชีวิตอยู่อย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้อย่างไร ผู้สูงอายุเหล่านี้จะมีรายได้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายหรือไม่ และแหล่งรายได้มาจากที่ไหน รวมไปถึงประเด็นปัญหาด้านสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาลหรือการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว หากพิจารณาทางด้านของหลักประกันทางด้านเศรษฐกิจของผู้สูงอายุนั้น ประเทศไทยมีระบบบำนาญภาครัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพียงเฉพาะเพื่อผู้ที่มีอาชีพบางอาชีพเท่านั้น อันได้แก่ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างเอกชน ครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน แต่สำหรับผู้ที่มีอาชีพนอกเหนือจากนี้ ในยามชราคงจะต้องพึ่งพาเงินออมของตน การช่วยเหลือเกื้อกูลจากลูกหลาน หรือระบบสวัสดิการที่อาจจัดให้มีขึ้นภายในชุมชน รวมไปถึงการพึ่งพาทรัพยากรจากรัฐบาล

ระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ หรือที่มักจะเรียกกันติดปากว่าเบี้ยยังชีพคนชราหรือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้น เป็นที่พึ่งแหล่งทางการเงินอันสำคัญที่รัฐบาลสามารถจัดสรรสำหรับผู้สูงอายุที่ขาดหลักประกันทางเศรษฐกิจ ระบบนี้เริ่มขึ้นในปี 2536 มีกรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้รับผิดชอบโดยจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราให้กับผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้งหรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูและไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ ปัจจุบันภารกิจนี้ได้ถูกถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นผู้คัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในแต่ละท้องถิ่น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่ อันจะทำให้ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ และผู้สูงอายุที่อยู่ในท้องที่ทุรกันดารยากแก่การเข้ารับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ ได้รับการพิจารณาดูแลให้ความช่วยเหลืออย่างทั่วถึง ในปัจจุบัน จากมติคณะรัฐมนตรีการปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ที่ได้มีการอนุมัติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ให้ปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุจากเดิมคนละ 300 บาทต่อเดือน เป็นคนละ 500 บาทต่อเดือนเพื่อให้เพียงพอต่อสภาวะการดำรงชีพในปัจจุบัน

แต่ทว่า หากพิจารณาการเพิ่มขึ้นอย่างน่าตกใจของจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งในปีงบประมาณ 2550 นั้นมีถึงกว่า 1.7 ล้านคนทั่วประเทศ จำนวนนี้เป็นเพียงจำนวนผู้สูงอายุที่รับเงินจากงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ยังมีได้รวมจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์จากเงินงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ในจำนวนผู้สูงอายุซึ่งมีจำนวนประมาณ 5 ล้านกว่าคน ซึ่งมีชื่ออยู่ตามทะเบียนราษฎร เป็นไปได้หรือไม่ว่าในปัจจุบันมีจำนวนสูงอายุที่อายุเกินกว่า 60 ปีขึ้นไป ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้งหรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู และไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้มากถึง

1.7 ล้านคน นอกจากนั้นมักจะมีการพูดกันโดยทั่วไปว่า ที่จำนวนผู้สูงอายุที่รับเงินสงเคราะห์นี้มีมาก เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นใช้มาตรการนี้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อสร้างคะแนนนิยม

โครงการ "การศึกษาศถานการณ์ปัจจุบันของการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย" นี้จะเน้นการศึกษาศถานการณ์ปัจจุบันของระบบจากแง่มุมต่างๆ ในประเด็นด้านความครอบคลุม และการให้เกณฑ์ในการจัดสรรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งจะยังศึกษาตัวอย่างระบบเบี้ยยังชีพคนชราหรือ Social Pension ในต่างประเทศ (บางประเทศ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา) และทำการประเมินผลระบบเบี้ยยังชีพคนชราในประเทศไทยเบื้องต้น ประเด็นที่จะเน้นย้ำได้แก่ กระบวนการและเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548.

โครงการนี้คงจะเสร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีมิได้หากขาดการสนับสนุนจากบุคคลหลายฝ่าย ทีมวิจัยขอขอบคุณ พญ.ลัดดา คำการเลิศ และคุณยุวดี คาคการณ์ไกลที่จุดประกายให้ริเริ่มงานชิ้นนี้ และขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และมูลนิธิสธารณสุขแห่งชาติ สำหรับเงินทุนสนับสนุนการวิจัย อีกทั้งทีมวิจัยยังได้รับข้อคิดเห็นอันมีค่าทางวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิในการพัฒนาข้อเสนอโครงการ ทีมวิจัยได้รับการช่วยเหลือในการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลอันมีค่าสำหรับการศึกษาจากหลายบุคคลและหน่วยงาน ในส่วนนี้ทีมวิจัยขอแสดงความขอบคุณไว้ในกิตติกรรมประกาศ นอกจากนี้ ทีมวิจัยยังได้รับการสนับสนุนด้านข้อมูลเป็นอย่างดีจากฝ่ายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสำนักบริการสวัสดิการสังคม และสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทีมงานวิจัยยังขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านจากหลายหน่วยงาน ที่ได้ช่วยให้ความเห็นต่อร่างรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประสาทกุล รศ.ดร.มัทนา พนานิรามัย คุณนพพร เรืองสกุล รศ.จรรยา ไวยนันท์ ผศ.ดร.แกมทอง อินทร์รัตน์ ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ นพ.สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์ นพ.ภูษิต ประคองสาย และคุณสุวัฒนา ศรีภิรมย์ สุดท้ายนี้ ทีมงานวิจัยยังได้รับการช่วยเหลือในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้ช่วยวิจัยหลายคน ซึ่งผลัดกันมาช่วยงานในแต่ละช่วงของโครงการ ได้แก่ คุณจริยภัทร รัตโณภาส คุณเพชรรัตน์ วอนเพียร คุณสุภาภรณ์ คำเรืองฤทธิ์ คุณวิรงรอง วิโรจน์รัตน์ คุณจุติ เทพ อำนาจพรประสิทธิ์ คุณณัฐพล มฤตมารังสรรค์ ขอขอบคุณคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ให้โอกาสทำงานวิจัยชิ้นนี้ หากมีข้อผิดพลาดประการใดเกี่ยวกับงานวิจัย ทีมวิจัยขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วราวุธ สุวรรณระดา
หัวหน้าโครงการ

บทสรุปผู้บริหาร

เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ เป็นแหล่งที่พึ่งทางการเงินอันสำคัญซึ่งรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดสรรให้กับผู้สูงอายุที่ขาดหลักประกันทางเศรษฐกิจ ระบบนี้เริ่มขึ้นในปีพ.ศ. 2536 โดยมีกรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้รับผิดชอบ โดยจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุเกินกว่า 60 ปีขึ้นไป และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู และ/หรือไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ เมื่อเข้าสู่ยุคการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ภารกิจการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในแต่ละท้องถิ่น โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาคม อันจะทำให้ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุที่อยู่ในท้องที่ทุรกันดาร ยากแก่การเข้ารับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ ได้รับการพิจารณาดูแลให้ความช่วยเหลืออย่างทั่วถึง จากมติคณะรัฐมนตรีการปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ได้มีการอนุมัติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 โดยให้มีมติปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุจากเดิมคนละ 300 บาทต่อเดือน เป็นคนละ 500 บาทต่อเดือนเพื่อให้เพียงพอต่อสภาวะการดำรงชีพในปัจจุบัน โดยที่งบประมาณที่ใช้มาจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจัดสรรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ปัจจุบัน เฉพาะผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (เฉพาะงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) เพิ่มขึ้นสูงมากจากปีที่เริ่มต้นซึ่งมีผู้สูงอายุรับเงินสงเคราะห์เพียง 20,000 คนและใช้งบประมาณ 12 ล้านบาท มาเป็น 1,755,266 คน ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 10,532 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2550 จากการศึกษารวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ผล พบข้อสรุปเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันของการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ดังต่อไปนี้

■ ข้อสรุปในภาพรวมของประเทศ

ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับประเทศ มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา และไม่ว่าภูมิภาคใดจะพบแนวโน้มการเพิ่มที่สูงเหมือนกัน อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีระหว่างปีงบประมาณ 2548-2550 ในระดับประเทศอยู่ที่ระดับร้อยละ 116.5 และจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าภาคที่เหลือ และสูงกว่าอัตราการเพิ่มในระดับประเทศ

ในด้านสัดส่วนของจำนวนผู้รับเงินสงเคราะห์รายภูมิภาค พบว่า สัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับประเทศเพิ่มขึ้นมากกว่า 3 เท่าระหว่างช่วง 3 ปีงบประมาณที่

ผ่านมา ในปีงบประมาณ 2550 พบว่า มีผู้สูงอายุไทยประมาณ 1 ใน 3 คนได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ในรายภูมิภาค แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนดังกล่าวนี้มีได้แตกต่างกันมากเมื่อเทียบกับระดับประเทศ ไม่ว่าสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพไม่ว่าภาคใด ยกเว้นภาคกลางเพิ่มขึ้นมากกว่า 3 เท่าระหว่างช่วง 3 ปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มถึงเกือบ 3.5 เท่า หากพิจารณาสัดส่วนในปีงบประมาณล่าสุด พบว่า สัดส่วนของผู้ได้รับเงินสงเคราะห์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงถึงเกือบร้อยละ 50 หรือในปัจจุบันผู้สูงอายุในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 2 คน 1 คนได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ขณะที่ภาคอื่นๆนั้นผู้สูงอายุเพียง 1 ใน 4 เท่านั้นที่ได้รับเงินสงเคราะห์

ในทำนองเดียวกันกับการเพิ่มจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในระดับประเทศ และระดับภูมิภาค จำนวนของผู้รับเงินสงเคราะห์รายจังหวัดก็เพิ่มขึ้นอย่างถ้วนหน้าทุกจังหวัด มีหลายจังหวัดที่ไม่ใช่จังหวัดในภาคเหนือหรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ซึ่งมีการเพิ่มในระดับภูมิภาคสูง) มีอัตราการเพิ่มในช่วงดังกล่าวสูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศเป็นอย่างมาก เช่นจังหวัดในภาคกลางหรือภาคใต้ที่มีความเป็นเมืองสูงอย่าง ภูเก็ต ชลบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ พระนครศรีอยุธยา เป็นต้น เมื่อพิจารณาสัดส่วนจำนวนผู้รับเงินสงเคราะห์รายจังหวัด พบว่าใน 10 ลำดับแรกซึ่งมีสัดส่วนผู้รับน้อยนั้นจะเป็นจังหวัดในภาคกลางหรือภาคใต้ และจะเป็นจังหวัดที่มีความเป็นเมืองสูง ขณะที่ใน 10 ลำดับหลังซึ่งมีสัดส่วนของผู้รับมากนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การเพิ่มจำนวนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในช่วงหลังนี้ มีแนวโน้มเป็นการเพิ่มทั้งจำนวนและสัดส่วนของผู้รับเงินสงเคราะห์ไปพร้อมกัน นอกจากนั้นยังพบว่า จังหวัดใดที่มีสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในอดีตต่ำ อัตราการเพิ่มมีแนวโน้มการเพิ่มในปัจจุบันที่จะสูง อีกทั้ง จังหวัดที่ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่ำ สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์จะสูงกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2548 ในปีงบประมาณ 2550 มีลักษณะดังกล่าวเด่นชัดขึ้น จากมุมมองของการจัดสรรทรัพยากรใหม่ อาจกล่าวได้ว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่อการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพนั้นมีนัยเพื่อการกระจายรายได้ใหม่ระหว่างพื้นที่ แต่เมื่อพิจารณารายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนร่วมกับสัดส่วนของผู้สูงอายุรายจังหวัดพบว่า จังหวัดที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุสูงและระดับรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่ำ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่สูงกว่า แต่ทว่ามิหลายจังหวัดที่สัดส่วนของผู้สูงอายุต่ำขณะเดียวกันระดับรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนสูง กลับได้รับงบประมาณในสัดส่วนที่สูงเหมือนกัน นั่นสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการจัดสรรงบประมาณในระดับมหภาคที่ขาดความยุติธรรมในแนวตั้งและแนวนอน

อนึ่ง ภายใต้ระเบียบปัจจุบัน ได้ให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเพิ่มจำนวนผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพโดยใช้งบประมาณของตนเอง เป็นที่น่าเสียดายว่า จำนวนผู้ได้รับเงินสงเคราะห์ในส่วนนี้ยังขาดข้อมูลในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะทำให้ทราบภาพรวมที่แท้จริง

■ ข้อสังเกตจากการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

เมื่อเปรียบเทียบระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของประเทศไทยกับระบบ Social Pension ในประเทศต่างๆ พบว่า ระบบของประเทศไทยใช้แนวทางแบบ Mean-Tested เหมือนกับประเทศส่วนใหญ่ทั้งในกลุ่มประเทศ OECD ประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันออก ประเทศในกลุ่มละตินอเมริกาและแถบคาริบเบียน กลุ่มตะวันออกกลางและอเมริกาใต้ และกลุ่มประเทศเอเชีย มีเพียงไม่กี่ประเทศที่ใช้ระบบแบบครอบครัวवाल เมื่อเปรียบเทียบอายุที่เริ่มจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแล้ว ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มที่จัดสรรเงินสงเคราะห์เร็วถึงปานกลาง หากเปรียบเทียบจำนวนเงินที่จัดสรรให้กับผู้สูงอายุต่อคนต่อเดือนพบว่าจำนวนยังอยู่ในระดับต่ำ

■ กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างข้อมูลเชิงลึกพบว่าในด้านกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุ เราสามารถแบ่งรูปแบบกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพออกได้เป็น 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ **รูปแบบแรก** ให้ผู้สูงอายุทุกคนตามสิทธิของประชาชนชาวไทย **รูปแบบที่สอง** ให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์ แต่กระจายอำนาจให้ชุมชนเป็นผู้กลั่นกรอง **รูปแบบที่สาม** ให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์โดยมีคณะกรรมการระดับหมู่บ้านและระดับท้องถิ่นเป็นผู้กลั่นกรอง โดยทั้งสามรูปแบบจะมีความแตกต่างกันในเรื่อง ความเข้มงวดในการคัดกรองผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตรงตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

จากการศึกษาทั้งสองกลุ่มตัวอย่างพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการปกครองรูปแบบเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ มีแนวโน้มที่จะใช้กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่เข้มงวด โดยมีคณะกรรมการระดับท้องถิ่นเป็นผู้กลั่นกรองอีกครั้ง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มงวด ในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุน้อยกว่าเทศบาล ซึ่งเหตุผลในประเด็นดังกล่าวอาจจะเนื่องมาจาก ในพื้นที่เทศบาลมีประชากรผู้สูงอายุที่มีฐานะความยากไร้แตกต่างกันและมีสัดส่วนผู้สูงอายุเป็นจำนวนมาก เมื่อเทียบกับพื้นที่การปกครองแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่วนใหญ่จะมีจำนวนผู้สูงอายุที่ยากไร้จริงๆ และไม่มีความแตกต่างกันในเรื่องฐานะมากนัก อีกทั้ง

ในระดับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะขนาดเล็ก ผู้บริหารจะมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มาก จึงมีความลำบากในการตัดสินใจให้หรือไม่ให้เงินสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุ

นอกจากนี้ในแง่ของคณะกรรมการกลั่นกรองรายชื่อผู้สูงอายุ จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคณะกรรมการกลั่นกรอง จะมีสัดส่วนการคัดค้านบัญชีรายชื่อน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีคณะกรรมการกลั่นกรอง

■ ปัญหาที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเบี้ยยังชีพ

จากข้อมูลทั้งสองกลุ่ม พบว่าปัญหาหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังเผชิญอยู่สามอันดับแรก ได้แก่ **อันดับแรก** งบประมาณของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะจัดสรรเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่จำเป็นได้อย่างทั่วถึง **อันดับที่สอง** ระดับของเบี้ยยังชีพคนชราที่จัดสรรในปัจจุบันไม่พอเพียงต่อการดำรงชีวิต **อันดับที่สาม** กระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติและการคัดเลือกรายชื่อ

นอกจากนี้ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ **เกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุไม่ชัดเจน** ทำให้ยากต่อการคัดเลือกผู้สูงอายุให้ตรงตามเป้าหมาย ซึ่งเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนยังส่งผลให้กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่เหมาะสมได้รับเบี้ยยังชีพขาดความเป็นธรรม และขาดความโปร่งใส จากในประเด็นดังกล่าวมีบางท้องถิ่นที่มีข้อเสนอแนะว่า ควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ควรได้รับเบี้ยยังชีพคนชราเอง ในขณะเดียวกันบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น บางท้องถิ่นมีผู้สูงอายุที่ยากไร้ย้ายมาจากพื้นที่อื่น ทำให้ผู้สูงอายุในท้องถิ่นไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ เป็นต้น

■ ทศนคติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อเบี้ยยังชีพคนชรา

อนาคตของเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุที่คาดหวัง

ในส่วนเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดหวัง จากการศึกษาข้อมูลทั้งสองกลุ่มพบว่า **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ให้แสดงทัศนคติไปในทิศทางเดียวกันว่าต้องการให้ “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น แต่ให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ยากไร้”** โดยเหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวก็คือ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุควรให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากไร้จริงๆ เพื่อให้ไม่เป็นการะทางการคลังแก่รัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันมูลค่าของเบี้ยยังชีพในปัจจุบันก็มีมูลค่าน้อย รัฐบาลควรเพิ่มมูลค่าให้เพียงพอแก่การยังชีพของผู้สูงอายุ แต่ก็มีจำนวนหนึ่ง (ประมาณ 1 ใน 3) ที่เห็นว่าควรจะให้ผู้สูงอายุทุกคนได้รับอย่างเสมอภาคกัน

ทัศนคติต่อเกณฑ์การคัดเลือก

องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความเห็นว่า เกณฑ์ในการกำหนดผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 6 และ ข้อ 7 มีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว เมื่อพิจารณาตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเห็นได้ว่ามากกว่าร้อยละ 90 ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกขนาดมีความเห็นว่างเกณฑ์ดังกล่าวมีความเหมาะสม โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่มีสัดส่วนร้อยละ 100 อย่างไรก็ตามมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่คิดว่าเกณฑ์ดังกล่าวไม่เหมาะสม โดยมีเหตุผลควรให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นกำหนดเอง และเกณฑ์ดังกล่าวควรระบุให้ชัดเจนมากกว่านี้

การให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วม

ทัศนคติที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาคม ผลการรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามแสดงให้เห็นว่า **โดยส่วนใหญ่แล้วองค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่เหมาะสมจะได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา** เมื่อพิจารณาตามภูมิภาคผลการศึกษาพบว่า ภาคเหนือและภาคใต้มีความเห็นสมควรให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมถึงร้อยละ 100 ในขณะที่ภาคกลางและภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความเห็นสมควรให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมร้อยละ 89.5 และร้อยละ 81 ระบบการลงคะแนนอาจจะนำมาสู่การคัดเลือกผิดก็ได้

อย่างไรก็ตาม มีบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ต้องการให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วม โดยให้เหตุผลว่าในการทำประชาคมบางพื้นที่ ชาวบ้านที่มาทำประชาคมจะเลือกคนที่ตนรู้จักทำให้บางครั้งอาจเกิดความลำเอียง ขาดความยุติธรรม นอกจากนี้การประชาคมบางครั้งก็ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ควรให้ข้าราชการ พนักงานของท้องถิ่นออกไปตรวจเอง เอาตามความเป็นจริง

จากการรวบรวมเก็บแบบสอบถามและสัมภาษณ์โดยตรง ทำให้สามารถมองเห็นภาพรวมของปัญหาได้ว่า เกณฑ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการคัดเลือกผู้สูงอายุในปัจจุบันไม่สามารถครอบคลุมการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราให้ตรงตามเป้าหมายได้ทุกพื้นที่ เนื่องจากแต่ละพื้นที่ก็มีสภาพเศรษฐกิจ สภาพความเป็นอยู่ และผู้คนที่แตกต่างกัน นอกจากนี้แต่ละพื้นที่ก็กำหนดความหมายของประชาคมแตกต่างกัน ทำให้การคัดเลือกผู้สูงอายุขาดความโปร่งใสอันเนื่องมาจากประชาคมได้

■ ความครอบคลุม ความพอเพียง

เมื่อพิจารณาสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนชราแล้วต่อผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษพบว่า แม้ว่าสัดส่วนดังกล่าวจะมากกว่า

สัดส่วนบัญชีสำรองต่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา แต่ก็ยังไม่สามารถครอบคลุมผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราได้ทั้งหมด

นอกจากนี้จากการเก็บข้อมูลทั้งสองชุด ประเด็นสำคัญที่ค้นพบคือ ในทัศนคติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องการให้เบี้ยยังชีพเพิ่มจำนวนขึ้น โดยให้เฉพาะผู้ด้อยโอกาสจริง ๆ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 42.6 ที่เห็นด้วยในประเด็นนี้ และทัศนคติที่ต้องการให้เบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้น โดยให้ผู้สูงอายุทุกคน ร้อยละ 22.1 จากผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเบี้ยยังชีพคนชราในปัจจุบันในทัศนคติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่พอเพียงในการดำรงชีวิต แต่ในทางปฏิบัติแล้วแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องการให้เบี้ยยังชีพเพิ่มจำนวนขึ้น แต่จากข้อมูลยังไม่พบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ทำการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุเป็นจำนวนมากกว่า 500 บาทต่อเดือน หากแต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีงบประมาณเพียงพอก็จะเลือกที่จะขยายจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพให้เพิ่มขึ้น (ให้ครอบคลุม) มากกว่าที่จะเพิ่มเงินให้เพียงพอแก่ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนชราอยู่แล้ว

■ ศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบัน งบประมาณสำหรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุนั้นมาจากงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ปัจจุบันกำหนดขั้นต่ำไว้ที่ระดับ 500 บาทต่อคนต่อเดือน เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการต่อยอดมาตรการนี้ เช่น เพิ่มจำนวนเงินต่อเดือนให้กับผู้ได้รับเงินเดิม พบว่า ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังค่อนข้างจำกัด มีเพียงองค์กรการบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร เท่านั้นที่การต่อยอดมาตรการในลักษณะดังกล่าวไม่ถูกจำกัดโดยศักยภาพทางการคลังมากนัก แต่ทั้งนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการคัดเลือกผู้มีความสมบัติอย่างเข้มข้นและได้คนตรงเป้า ไม่คัดเลือกอย่างเหวี่ยงแห อบท.มีศักยภาพพอเพียงที่จะต่อยอดนโยบายในลักษณะดังกล่าวเพื่อช่วยผู้สูงอายุอย่างแท้จริงได้

■ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุนั้น ควรจะเป็นระบบที่จัดสรรทรัพยากรเพื่อผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสที่แท้จริง และผู้สูงอายุควรจะได้รับ的帮助เหลือในระดับที่เหมาะสม ดังนั้นรัฐบาลควรจะเน้นย้ำให้เป็นที่ยอมรับร่วมกัน ในเรื่องปรัชญาของระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความเข้าใจตัวเอง อันจะนำมาซึ่งการให้เงินสงเคราะห์อย่างไม่ตรง

เป้าหมาย รวมไปถึงความยุติธรรมในแนวตั้งและแนวนอน รวมทั้งควรระบุชัดเจนในระเบียบที่ใช้
อีกด้วย

2. เนื่องจากทิศทางการจัดสรรงบประมาณไปสู่ระดับจังหวัดในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะขยายตัวอย่าง
ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงในจังหวัดนั้นๆ ดังนั้นในการจัดสรรงบประมาณสู่
จังหวัดในระดับภาพรวม กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะพิจารณาผลการจัดสรร
งบประมาณในภาพรวมด้วยโดยการพิจารณาเกณฑ์ที่เป็นไปได้ อย่างเช่น สัดส่วนผู้สูงอายุ
ภายในจังหวัดเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศ สภาพความยากจนของประชาชน
ในแต่ละจังหวัด จำนวนผู้สูงอายุที่เข้าข่ายคุณสมบัติ อย่างเช่น จำนวนผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพัง
เป็นต้น โดยยึดความตรงเป้าหมาย ความยุติธรรมในแนวนอน และความยุติธรรมในแนวตั้งเป็น
บรรทัดฐาน
3. ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์
เพื่อการยังชีพ โดยให้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับให้ชัดเจน เนื่องจากระเบียบใน
ปัจจุบันก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับคุณสมบัติ เช่น การมีอายุเกินกว่า 60 ปีขึ้นไป ถือเป็น
คุณสมบัติหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยง
ดู หรือไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ ก็มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพได้ นอกจากนั้น ควรจะ
กำหนดคุณสมบัติต่างๆดังกล่าว ให้มีความเป็นรูปธรรมในระดับหนึ่งเพื่อความสะดวกและชัดเจน
ตรงไปตรงมาเมื่อนำระเบียบไปปฏิบัติ ในทางปฏิบัติกำหนดคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องกับ
คุณสมบัติการไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ การถูกทอดทิ้ง การขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู และการ
ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้นั้น ควรจะกำหนดโดยรัฐบาลกลางอย่างที่เป็นอยู่แล้ว เนื่องจาก
ผู้ด้อยโอกาสหากอาศัยอยู่ในประเทศไทยเหมือนกัน ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ใด ควรได้รับการปฏิบัติ
ไปในแนวทางเดียวกัน นอกจากนั้นคุณสมบัติบางข้อเช่น การถูกทอดทิ้งและการขาดผู้อุปการะ
เลี้ยงดู ควรจะมีการแยกแยะออกจากประเด็นของการไม่ได้อยู่ร่วมกันกับบุตรหลาน เป็นต้น อีก
ทั้งคุณสมบัติที่เป็นรูปธรรมบางประการก็ควรกำหนดให้ชัดเจนและนำมาพิจารณาร่วมด้วย
เช่นกัน โดยเฉพาะคุณสมบัติที่บ่งถึงการมีความสามารถเชิงเศรษฐกิจและตรวจสอบได้โดยระบบ
ราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น การถือครองที่ดิน ที่อยู่อาศัย (จ่ายภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่)
เป็นต้น ประเด็นนี้จำเป็นต้องประชาสัมพันธ์ในลักษณะที่บ่งว่าคนมีช่วยคนไม่มี มิฉะนั้นอาจจะเกิด
การเลี้ยงการจ่ายภาษีขึ้น นอกจากนั้นประเด็นสุขภาพ เช่น การมีโรคเรื้อรัง ก็ควรจะนำมาเป็น
คุณสมบัติที่ชัดเจน เพื่อใช้ในกระบวนการคัดเลือก นอกจากนั้นภายใต้บริบทของการกระจาย
อำนาจสู่ท้องถิ่น อาจจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดเกณฑ์ที่ไม่ขัดกับ
เกณฑ์กลางเพิ่มขึ้นได้ เพื่อสะท้อนลักษณะบางประการที่มีความแตกต่างระหว่างพื้นที่

4. นอกจากการสร้างความสะดวกให้เกิดขึ้นกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแล้ว ควรสร้างความสอดคล้องให้เกิดขึ้นระหว่างระบบบำนาญภาครัฐ (ระบบบำนาญแบบมีส่วนร่วมสมทบ) และเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (ระบบบำนาญแบบไม่มีส่วนร่วมสมทบ) อีกด้วย โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับเงินได้รับบำนาญจากระบบบำนาญภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นระบบบำนาญสำหรับข้าราชการส่วนกลางและท้องถิ่น กองทุนบำเหน็จข้าราชการ กองทุนประกันสังคม กองทุนครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ต้องไม่สามารถรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพได้ การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวเพิ่มเติมควรจะเป็นเกณฑ์คุณสมบัติกลาง นอกจากนี้จะไม่ขัดแย้งกันกับคุณสมบัติเดิมแล้ว ยังจะทำให้คุณสมบัติมีความเป็นรูปธรรมขึ้นอีกขั้นหนึ่ง
5. ควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล สร้างระบบการกลั่นกรองคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของแต่ละพื้นที่ นอกเหนือจากการใช้ประชาคมในการคัดเลือก ทั้งนี้เพื่อประสานนิยามของความลำบาก ความด้อยโอกาส ความยากจน เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างกันในแง่ของความเข้าใจหรือการตีความที่แตกต่างกัน อันจะนำไปสู่ความยุติธรรมในแนวตั้ง (ผู้ยากไร้ควรได้รับ) และความยุติธรรมในแนวนอน (ผู้มีฐานะเหมือนกัน ควรได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน)
6. ควรจะมีการสร้างระบบเพื่อตรวจสอบ (อาจจะเป็นการสุ่มตรวจสอบ) คุณสมบัติของผู้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ โดยหน่วยงานนั้นจะต้องเป็นหน่วยที่ใหญ่กว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นหน่วยตรวจสอบระดับจังหวัด หรือระดับภูมิภาคย่อย นอกเหนือจากการบรรลุวัตถุประสงค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุอย่างตรงเป้าหมายแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมการสร้างวินัยทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย

บทคัดย่อ

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

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

สำหรับในระดับพื้นที่ แม้จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยเป็นระเบียบกลาง แต่เราพบกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่หลากหลาย ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ รูปแบบแรก ให้ผู้สูงอายุทุกคนตามสิทธิของประชาชนชาวไทย รูปแบบที่สอง ให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์ แต่กระจายอำนาจให้ชุมชนเป็นผู้คัดกรอง รูปแบบที่สาม ให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์โดยมีคณะกรรมการระดับหมู่บ้านและระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นคณะกรรมการกลางเป็นผู้คัดกรอง การใช้ประชาคมในการคัดเลือกผู้สูงอายุนั้นยังคงก่อปัญหาการคัดเลือกผิดอยู่บ้าง ปัญหาสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผชิญอยู่ ได้แก่ งบประมาณของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะจัดสรรเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่จำเป็นได้อย่างทั่วถึง และยังพบว่า คุณสมบัติที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดนั้นเหมาะสมดี แม้จะมีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนอยู่บ้าง อีกทั้งยังพบว่า พื้นที่ที่ศึกษาไม่มีพื้นที่ใดเพิ่มเงินสงเคราะห์ให้กับผู้สูงอายุเลย และเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนชราแล้วต่อผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษา พบว่าแม้ว่าสัดส่วนดังกล่าวจะมากกว่าสัดส่วนบัญชีสำรอตต่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา แต่ก็ยังไม่สามารถครอบคลุมผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราได้ทั้งหมด ในด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการต่อยอดมาตรการเพิ่มจำนวนเงินต่อเดือนให้กับผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเดิม พบว่า ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษานั้นยังค่อนข้างจำกัด มีเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ 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.

กิตติกรรมประกาศ

ในการติดต่อและประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลอันมีค่าในการวิเคราะห์ประเด็นต่างๆในผลงานชิ้นนี้ โครงการวิจัยได้รับการช่วยเหลืออย่างดียิ่งเยี่ยมจากบุคคลและหน่วยงาน ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลกับโครงการวิจัย

และ

คุณจริยภัทร รัตโนภาส

คุณณัฐวุฒิ พานพบ

คุณผดุงศักดิ์ สุระกุล

รองศาสตราจารย์ ดร. พุทธกาล วัชร

คุณเพชรรัตน์ วอนเพียร

คุณวรยุทธ ช่วยณรงค์

อาจารย์วิไลลักษณ์ อยู่สำราญ

คุณสวัสดิ์ สุวรรณระดา

คุณสิริกัญญา พิริยะกิจไพบูลย์

คุณสุชาติ โคตรทุม

คุณสุพรรณิ เกื่อนกลาง

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

ศูนย์ศึกษานโยบายเพื่อการพัฒนา

ปราศจากการช่วยเหลือจากบุคคลและหน่วยงานข้างต้น โครงการวิจัยคงจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการได้ จึงขอแสดงความขอบคุณเป็นพิเศษไว้ ณ ที่นี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา

หัวหน้าโครงการ

สารบัญ

คำนำ	๗
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	๘
บทคัดย่อ	๘
Abstract	๘
กิตติกรรมประกาศ	๙
สารบัญ	๑๐
สารบัญตาราง	๑๑
สารบัญรูปภาพ	๑๑
บทที่ 1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 ระเบียบวิธีวิจัยโดยย่อ	4
1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 ระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย	7
2.1 ความเป็นมาของเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย	7
2.2 ระเบียบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพและการเปลี่ยนแปลง	8
2.3 กระบวนการการคัดเลือกผู้ได้รับเงินสงเคราะห์ภายใต้ระเบียบปัจจุบัน	11
2.4 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ	14
บทที่ 3 ระบบ Social Pension สำหรับผู้สูงอายุในต่างประเทศ	19
3.1 ประเทศที่ใช้ระบบ Social Pension	19
3.2 ระบบ Social Pension ในกลุ่มประเทศรายได้สูง	20
3.3 ระบบ Social Pension ในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลาง-ต่ำ	23
3.4 เปรียบเทียบระบบ Social Pension ของไทยและต่างประเทศ	24

บทที่ 4 กรอบการวิเคราะห์	28
4.1 แนวคิดทางทฤษฎีที่ใช้ประกอบการวิเคราะห์	28
4.2 ข้อมูลและวิธีการรวบรวมข้อมูล	31
4.3 ข้อมูลเบื้องต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ข้อมูล	33
 บทที่ 5 ผลการศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันจากข้อมูลพื้นที่	 41
5.1 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์โดยตรง	41
5.1.1 สถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการบริหารจัดการมาตรการ	41
5.1.2 ปัญหาที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน	55
5.1.3 อนาคตของเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่คาดหวัง	56
5.2 ผลการศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถาม	57
5.2.1 สถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการบริหารจัดการมาตรการ	57
5.2.2 ทศนคติและความคิดเห็นของผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	82
 บทที่ 6 ผลการประเมินมาตรการการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในปัจจุบัน	 102
6.1 เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับมหภาค	102
6.2 ความครอบคลุม	110
6.3 ความครอบคลุมกับกระบวนการคัดเลือก	111
6.4 ความพอเพียงกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	113
6.5 การเพิ่มเงินสงเคราะห์และจำนวนผู้ได้รับเงินกับศักยภาพทางการคลังของอปท.	114
 บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	 130
7.1 บทสรุป	130
7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	136
 บรรณานุกรม	 139
ภาคผนวก	
ภาคผนวก-ก ระเบียบราชการว่าด้วยการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ	140
ภาคผนวก-ข ข้อมูลพื้นฐานจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพรายจังหวัด ปีงบประมาณ 2548-2550	157
ภาคผนวก-ค แบบสอบถามสำหรับการเก็บข้อมูลโดยตรงจากองค์การบริหารส่วนตำบล	167

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2-1	เปรียบเทียบความแตกต่างของระเบียบที่ผ่านมาและระเบียบปัจจุบัน	9
ตารางที่ 2-2	จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพปีงบประมาณ 2548-50	15
ตารางที่ 2-3	สัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ต่อจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด รายภูมิภาค	15
ตารางที่ 2-4	สัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด รายจังหวัด (10 ลำดับแรกและ 10 ลำดับสุดท้าย)	18
ตารางที่ 3-1	ลักษณะของระบบและเกณฑ์อายุของระบบ Social pension ในประเทศรายได้สูง	20
ตารางที่ 3-2	Social Pension ประเภท Residence-based และ Recovery-conditioned pensions ในประเทศที่มีรายได้สูง	22
ตารางที่ 3-3	ตัวอย่างระบบ Social pension ของประเทศที่มีรายได้ปานกลางถึงต่ำ	25
ตารางที่ 3-4	ระบบการจัดสรรผลประโยชน์ของ Social pension สำหรับประเทศต่างๆ	27
ตารางที่ 3-5	เกณฑ์อายุสำหรับผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ในประเทศต่างๆ	27
ตารางที่ 4-1	รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไปสัมภาษณ์โดยตรง	33
ตารางที่ 4-2	รายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งแบบสอบถามกลับมายังโครงการ	34
ตารางที่ 4-3	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามปัจจัยทางประชากร และสังคม	35
ตารางที่ 4-4	จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในอปท. ที่ไปสัมภาษณ์โดยตรงและรายรับ	36
ตารางที่ 4-5	จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในอปท. ที่เก็บข้อมูลโดยใช้ แบบสอบถามและรายรับ	37
ตารางที่ 5-1	ลักษณะของกระบวนการคัดเลือกที่แต่ละท้องถิ่นนำมาใช้	42
ตารางที่ 5-2	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการสำรวจข้อมูลก่อนการคัดเลือกผู้สูงอายุ	57
ตารางที่ 5-3	ร้อยละของการสำรวจข้อมูลก่อนการคัดเลือกผู้สูงอายุตามขนาดอปท. และภูมิภาค	58
ตารางที่ 5-4	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการแจ้งเกณฑ์ให้ประชาคมท้องถิ่นทราบ	59
ตารางที่ 5-5	ร้อยละของการแจ้งคุณสมบัติให้ผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพให้ประชาคมหมู่บ้านทราบ	60
ตารางที่ 5-6	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการแจ้งคุณสมบัติผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพคนชราในกรณีที่มีการแจ้งคุณสมบัติ	61
ตารางที่ 5-7	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของผู้มีหน้าที่ในการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงิน สงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา	62

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่ 5-8	ร้อยละของผู้มีหน้าที่ในการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ คนชราในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามขนาดองค์กรการบริหารส่วนตำบล	63
ตารางที่ 5-9	อัตราร้อยละของผู้มีหน้าที่ในการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ คนชราในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามภูมิภาค	64
ตารางที่ 5-10	การกระจายความถี่ ร้อยละ วิธีการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ย ยังชีพคนชราในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	66
ตารางที่ 5-11	อัตราร้อยละของวิธีการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา จำแนกตามประเภทของประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	67
ตารางที่ 5-12	อัตราร้อยละของการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา จำแนกตามประเภทของภูมิภาค	68
ตารางที่ 5-13	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองรายชื่อ	69
ตารางที่ 5-14	อัตราร้อยละของการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและกลั่นกรองรายชื่อจำแนก ตามขนาดองค์กรการบริหารส่วนตำบลและภูมิภาค	70
ตารางที่ 5-15	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรเงินสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพคนชรากรณีได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม	71
ตารางที่ 5-16	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการทำประชาคมหมู่บ้านเรื่องเบี้ยยังชีพคนชรา	71
ตารางที่ 5-17	อัตราร้อยละของการทำประชาคมหมู่บ้านการทำประชาคมหมู่บ้านเรื่องเบี้ยยังชีพ คนชราจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	72
ตารางที่ 5-18	การกระจายอัตราร้อยละของการทำประชาคมหมู่บ้านเรื่องเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ คนชราจำแนกตามประเภทของภูมิภาค	72
ตารางที่ 5-19	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการนำบัญชีรายชื่อสำรองมาพิจารณาร่วมกับ ประชาคมหมู่บ้าน	73
ตารางที่ 5-20	อัตราร้อยละของของการนำบัญชีรายชื่อสำรองมาพิจารณาร่วมกับประชาคม หมู่บ้านจำแนกตามขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	74
ตารางที่ 5-21	อัตราร้อยละของของการนำบัญชีรายชื่อสำรองมาพิจารณาร่วมกับประชาคม หมู่บ้านจำแนกตามภูมิภาค	74
ตารางที่ 5-22	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการคัดค้านหลังจากมีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิ ได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา	75

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่ 5-23	อัตราร้อยละของการคัดค้านหลังจากมีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ คนชราจำแนกตามขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจำแนกตามภูมิภาค	76
ตารางที่ 5-24	อัตราร้อยละของเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราให้กับ แต่ละหมู่บ้าน เมื่อพิจารณาตามการคัดค้านหลังจากมีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิ ได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา	77
ตารางที่ 5-25	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของลักษณะการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้มีสิทธิรับเงิน สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	78
ตารางที่ 5-26	การกระจายอัตราร้อยละของประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตาม ลักษณะการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ	79
ตารางที่ 5-27	การกระจายอัตราร้อยละของภูมิภาคจำแนกตามลักษณะการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ ผู้สูงอายุ	79
ตารางที่ 5-28	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการสำรวจข้อมูลสภาพความเป็นอยู่ของผู้ได้รับเบี้ย คนชราหลังจากมีการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชราแล้ว	80
ตารางที่ 5-29	อัตราร้อยละของการสำรวจข้อมูลสภาพความเป็นอยู่ของผู้ได้รับเบี้ยคนชราหลังจาก มีการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชราแล้วเมื่อพิจารณาตามประเภทองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและภูมิภาค	81
ตารางที่ 5-30	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของความคิดเห็นต่อคุณสมบัติของรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับ เบี้ยยังชีพคนชรา	83
ตารางที่ 5-31	อัตราร้อยละของความคิดเห็นที่มีต่อรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา พิจารณา ร่วมกับประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค	83
ตารางที่ 5-32	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของความคิดเห็นต่อความเหมาะสมของรายชื่อผู้มีสิทธิ ได้รับเบี้ยยังชีพคนชราก่อนการถ่ายโอนภารกิจมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล	85
ตารางที่ 5-33	การกระจายอัตราร้อยละของประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค จำแนกตามความเหมาะสมรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา	85
ตารางที่ 5-34	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของเหตุผลที่คิดว่ารายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา ก่อนการถ่ายโอนภารกิจมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลไม่เหมาะสม	86
ตารางที่ 5-35	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของทัศนคติเกี่ยวกับการจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราและ แนวทางการแก้ไขที่คาดหวัง	87

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่ 5-36	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของทัศนคติเกี่ยวกับความเหมาะสมของเกณฑ์ในการกำหนดผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราตามระเบียบฯ พ.ศ.2548 ข้อ 6 และ 7	88
ตารางที่ 5-37	การกระจายอัตราร้อยละของประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามทัศนคติเกี่ยวกับความเหมาะสมของเกณฑ์ในการกำหนดผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราตามระเบียบฯ พ.ศ.2548 ข้อ 6 และ 7	89
ตารางที่ 5-38	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของทัศนคติเกี่ยวกับการให้ประชาคมท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา	91
ตารางที่ 5-39	การกระจายอัตราร้อยละของประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคจำแนกตามทัศนคติเกี่ยวกับการให้ประชาคมท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรรายชื้อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา	92
ตารางที่ 5-40	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของทัศนคติเกี่ยวกับการจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราและแนวการแก้ไขที่คาดหวัง	94
ตารางที่ 5-41	การกระจายอัตราร้อยละของทัศนคติต่อลักษณะของระบบเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	95
ตารางที่ 5-42	การกระจายอัตราร้อยละของทัศนคติต่อลักษณะของระบบเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา จำแนกตามภูมิภาค	96
ตารางที่ 5-43	การกระจายความถี่ ร้อยละ ของทัศนคติเกี่ยวกับการจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราและแนวการแก้ไขที่คาดหวัง	97
ตารางที่ 5-44	การกระจายอัตราร้อยละของทัศนคติต่อลักษณะของระบบเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราหลังจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายเบี้ยยังชีพคนชรา จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	98
ตารางที่ 5-45	การกระจายอัตราร้อยละของทัศนคติต่อลักษณะของระบบเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราหลังจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายเบี้ยยังชีพคนชราจำแนกตามภูมิภาค	99
ตารางที่ 6-1	สัดส่วนผู้สูงอายุและสัดส่วนผู้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของจังหวัดปีงบประมาณ 2548	107
ตารางที่ 6-2	สัดส่วนผู้สูงอายุและสัดส่วนผู้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของจังหวัดปีงบประมาณ 2549	108

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่ 6-3	สัดส่วนผู้สูงอายุและสัดส่วนผู้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของจังหวัด ปีงบประมาณ 2550	109
ตารางที่ 6-4	การกระจายและอัตราร้อยละเมื่อพิจารณาลักษณะงบประมาณเทียบกับทัศนคติ เรื่องเบี้ยยังชีพเฉพาะกรณีที่ต้องการให้เบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้น	114
ตารางที่ 6-5	วิเคราะห์ศักยภาพทางการคลัง I - กรณีอปท.ให้เงินสงเคราะห์เพิ่มเติมกับผู้ได้รับ อยู่เดิม (ทั้งงบเงินอุดหนุนและงบอปท.)	117
ตารางที่ 6-6	วิเคราะห์ศักยภาพทางการคลัง I - กรณีอปท.ให้เงินสงเคราะห์กับรายชื่อสำรอง	118
ตารางที่ 6-7	วิเคราะห์ศักยภาพทางการคลัง II - กรณีอปท.ให้เงินสงเคราะห์เพิ่มเติมกับผู้ได้รับ อยู่เดิม (ทั้งงบเงินอุดหนุนและงบอปท.)	122
ตารางที่ 6-8	วิเคราะห์ศักยภาพทางการคลัง II - กรณีอปท.ให้เงินสงเคราะห์กับรายชื่อสำรอง	126

สารบัญรูปภาพ

รูปภาพที่ 2-1	จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพและงบประมาณในแต่ละปี	7
รูปภาพที่ 2-2	กระบวนการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	13
รูปภาพที่ 2-3	อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีของจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ รายจังหวัด ระหว่างปีงบประมาณ 2548-50 (เรียงจากน้อยไปมาก)	17
รูปภาพที่ 4-1	ความตรงกลุ่มเป้าหมาย	29
รูปภาพที่ 5-1	กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา องค์การบริหารส่วนตำบล I ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	43
รูปภาพที่ 5-2	กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา องค์การบริหารส่วนตำบล F ภาคกลาง	44
รูปภาพที่ 5-3	กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เทศบาลตำบล D ภาคเหนือ	45
รูปภาพที่ 5-4	กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา องค์การบริหารส่วนตำบล B ภาคกลาง	46
รูปภาพที่ 5-5	กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา องค์การบริหารส่วนตำบล K ภาคใต้	47
รูปภาพที่ 5-6	กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา องค์การบริหารส่วนตำบล L ภาคใต้	48
รูปภาพที่ 5-7	กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา องค์การบริหารส่วนตำบล E ภาคเหนือ	49
รูปภาพที่ 5-8	กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เทศบาลตำบล A ภาคกลาง	50
รูปภาพที่ 5-9	กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เทศบาลตำบล H ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	51
รูปภาพที่ 5-10	กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เทศบาลตำบล C ภาคเหนือ	52
รูปภาพที่ 5-11	กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เทศบาลเมือง G ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	53

สารบัญรูปภาพ (ต่อ)

รูปภาพที่ 5-12	กระบวนการคัดเลือกรายชื่อนผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราเทศบาลนคร จ ภาควิชา	54
รูปภาพที่ 5-13	สรุปภาพรวมกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุในแต่ละท้องถิ่น	55
รูปภาพที่ 5-14	รายละเอียดขนาดของเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่อุปถ.อยากเห็น	56
รูปภาพที่ 6-1	จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพปีงบประมาณ 2550 และ สัดส่วนเทียบกับจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด (ปี 2549) รายจังหวัด	103
รูปภาพที่ 6-2	สัดส่วนผู้รับในอดีตกับอัตราการเพิ่มของจำนวนผู้รับเงินสงเคราะห์ในปัจจุบัน	103
รูปภาพที่ 6-3	ความสัมพันธ์ของระดับรายได้ของครัวเรือนกับสัดส่วนผู้รับเงินสงเคราะห์	104
รูปภาพที่ 6-4	สัดส่วนผู้สูงอายุและสัดส่วนผู้สูงที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของจังหวัด	106
รูปภาพที่ 6-5	ความครอบคลุมในเรื่องเบี้ยยังชีพคนชราในส่วนข้อมูลเชิงลึก	110
รูปภาพที่ 6-6	ความครอบคลุมในเรื่องเบี้ยยังชีพคนชราในส่วนข้อมูลจากแบบสอบถาม	111
รูปภาพที่ 6-7	ความครอบคลุมกับกระบวนการคัดเลือกจากข้อมูลสัมภาษณ์โดยตรง	112
รูปภาพที่ 6-8	ความครอบคลุมกับกระบวนการคัดเลือกจากการเก็บข้อมูลแบบสอบถาม	113
รูปภาพที่ 6-9	ขนาดของอุปต.และศักยภาพทางการคลังในการจ่ายเงินสงเคราะห์เพิ่มเติมจาก 500 บาทเป็น 600 บาทต่อคนต่อเดือน (เพิ่ม 100 บาท)	119
รูปภาพที่ 6-10	ขนาดของอุปต.และศักยภาพทางการคลังในการจ่ายเงินสงเคราะห์เพิ่มเติมจาก 500 บาทเป็น 800 บาทต่อคนต่อเดือน (เพิ่ม 300 บาท)	120
รูปภาพที่ 6-11	ขนาดของอุปต.และศักยภาพทางการคลังในการจ่ายเงินสงเคราะห์กับรายชื่อน สำรวจด้วยเงินตนเอง (จ่าย 300 บาทต่อเดือน))	121

ความสำคัญของปัญหา

1.1 ความสำคัญของปัญหา

หากยึดตามเกณฑ์ที่ว่า ในสังคมใดมีสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุต่อจำนวนประชากรทั้งหมดมากกว่า 10% เราเรียกสังคมนั้นว่า “สังคมผู้สูงอายุ” ประเทศไทยได้เริ่มต้นเป็นสังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี 2545 และกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มรูปแบบนั้นก็คงจะดำเนินต่อไปเรื่อยๆ ภายใต้การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวนี้ ปัญหาเชิงนโยบายหลายประการที่จะเกิดขึ้นตามมาคือ ประชากรผู้สูงอายุที่มีจำนวนและสัดส่วนมากขึ้นจะทำให้ชีวิตอยู่อย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้อย่างไร ผู้สูงอายุเหล่านี้จะมีรายได้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายหรือไม่และแหล่งรายได้มาจากที่ไหน รวมไปถึงประเด็นปัญหาด้านสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาลหรือการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว ในด้านการรักษาพยาบาลนั้น ประเทศไทยมีระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดังนั้นในระดับบุคคล ผู้สูงอายุคงจะหมดกังวลในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลไปได้เปราะหนึ่ง แต่เมื่อหันมาพิจารณาด้านการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวหรือการประกันความมั่นคงด้านรายได้ ยังไม่สามารถกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีหลักประกันรองรับผู้สูงอายุในด้านดังกล่าวอย่างครอบคลุม โครงการวิจัยนี้จะฉายภาพเฉพาะเรื่องของหลักประกันความมั่นคงด้านรายได้ของผู้สูงอายุเท่านั้น

ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย รัฐบาลเป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุ กรณีที่รัฐบาลเป็นผู้สร้างหลักประกันรายได้หรือระบบบำนาญโดยยึดถือการมีส่วนร่วมจ่ายของผู้รับบำนาญเป็นเกณฑ์แล้ว เราสามารถแบ่งระบบบำนาญออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกได้แก่ระบบบำนาญแบบผู้รับมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบโดยตรง หรือ Contributory System ภายใต้ระบบนี้เฉพาะผู้ที่มีส่วนร่วมจ่ายเท่านั้นที่จะมีสิทธิในการรับเงินบำนาญ ระบบบำนาญแบบนี้ยังสามารถแบ่งออกได้เป็นอีก 2 ระบบตามความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการเก็บเงินสมทบและเงินบำนาญ ซึ่งได้แก่ระบบบำนาญแบบ Pay-as-you-go และระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์ หรือ Funded System ในส่วนนี้ประเทศไทยมีระบบบำนาญรายอาชีพได้แก่ ระบบบำนาญข้าราชการ กองทุนบำนาญข้าราชการ สิทธิประโยชน์สุขภาพของกองทุนประกันสังคม กองทุนสงเคราะห์ครูและครูใหญ่

โรงเรียนเอกชน ระบบเงินบำเหน็จบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ ในปัจจุบันได้เริ่มมีแนวความคิดทั้งขยายความครอบคลุมของระบบบำนาญให้กว้างขึ้นไป
ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ และเพิ่มระดับเงินบำนาญให้สูงขึ้น โดยการสร้างระบบต่างๆขึ้นมารองรับ เช่น
แนวคิดในการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติของกระทรวงการคลัง การขยายขอบเขตสมาชิก
กองทุนประกันสังคม หรือการจัดตั้งกองทุนพิสุข (แบบสมัครใจ) เพื่อเกษตรกรที่เป็นลูกค้าของธนาคารเพื่อ
การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ประเภทที่สองได้แก่ ระบบบำนาญแบบผู้รับไม่มีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ หรือ Non-
contributory System ภายใต้ระบบนี้รัฐบาลจะใช้งบประมาณที่ได้มาจากภาษีอากรเป็นแหล่งเงินทุนใน
การจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งรัฐบาลอาจจะจ่ายให้กับผู้สูงอายุทุกคนแบบครอบคลุม
(universal coverage) หรือจ่ายให้กับผู้สูงอายุเฉพาะกลุ่ม (selective) ก็ได้ ในทางวิชาการบางครั้งมีการ
เรียกเงินบำนาญในลักษณะนี้ว่า Social Pension กรณีของประเทศไทยระบบที่มีลักษณะเหมือนกับ Social
Pension ได้แก่ “ระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ” หรือที่เรียกติดปากกันว่าเบี้ยยังชีพ
คนชราหรือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นระบบประกันรายได้ให้กับผู้สูงอายุเฉพาะกลุ่ม โครงการวิจัยนี้จะฉาย
ภาพไปที่เฉพาะประเด็นของระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพนี้เท่านั้น

ระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทยเริ่มขึ้นในปี 2536 มีกรม
ประชาสงเคราะห์เป็นผู้รับผิดชอบ โดยจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้กับผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติ
ต่อไปนี้ มีอายุเกินกว่า 60 ปีขึ้นไป ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู
และไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ (อ้างจาก **ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์
เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543**) นอกจากนั้นใน **ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วย
การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ(ฉบับที่2) พ.ศ. 2545** ได้กำหนดหลักเกณฑ์การ
พิจารณาคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเพิ่มเติมไว้ว่า “ให้ผู้สูงอายุที่มี
คุณสมบัติพื้นฐานที่มีปัญหาซ้ำซ้อน สมควรให้ได้รับการพิจารณาก่อน และให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่
ทุรกันดาร ยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐ ให้มีสิทธิได้รับการพิจารณาในระดับต้นก่อน”

นอกจากนั้นภายใต้กระบวนการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการ
ถ่ายโอนภารกิจด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้กับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น
หน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในแต่ละท้องถิ่น ที่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่ โดยยึดถือ**ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยัง
ชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548** อันจะทำให้ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการ

ยังชีพ และผู้สูงอายุที่อยู่ในท้องที่ทุรกันดาร ยากแก่การเข้ารับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ ได้รับการพิจารณาดูแลให้ความช่วยเหลืออย่างทั่วถึง โดยให้จ่ายในอัตรารายละ 300 บาทต่อเดือนโดยใช้หลักเกณฑ์ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วย การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ(ฉบับที่2) พ.ศ. 2545 ทั้งนี้ การจ่ายเงินในส่วนที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าอัตราที่รัฐกำหนดให้กับผู้สูงอายุตามบัญชีรายชื่อที่ได้รับอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่นนั้น สามารถจ่ายได้ไม่เกินกว่า 2 เท่าของอัตราที่กำหนดไว้ และต้องไม่เกินกว่า 1,000 บาทโดยให้เสนอสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติด้วย ซึ่งต้องคำนึงถึงสถานภาพทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ในปัจจุบันจากมติคณะรัฐมนตรีการปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ได้มีการอนุมัติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 โดยให้มติปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุจากเดิมคนละ 300 บาทต่อเดือน เป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เพื่อให้เพียงพอต่อสภาพการณ์ดำรงชีพในปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนและท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่าเดิม

จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะขยายผลในเรื่องของการสร้างหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุ ทั้งในส่วนที่เป็นหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุทั้งในด้านของ Contributory System (ระบบบำนาญแบบต่างๆ) และ Non-Contributory System (เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ) ซึ่งในส่วนหลังนี้จะมีบทบาทสำคัญมากในอนาคตอันใกล้ เนื่องจากผู้สูงอายุในปัจจุบัน (กล่าวคือประชากรที่มีอายุมากกว่า 60 ปี ณ.ปีปัจจุบันนี้) มีจำนวนไม่น้อยที่อยู่ในสถานะยากจน และปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข อีกทั้งเรายังมีประชากรที่กำลังจะกลายเป็นผู้สูงอายุในอีกไม่กี่ปีข้างหน้าและยังไม่อยู่ภายใต้ระบบบำนาญที่กล่าวข้างต้น เขาเหล่านี้อาจจะเป็นผู้ที่ขาดหลักประกันด้านรายได้เมื่ออย่างก้าวเข้าสู่วัยสูงอายุ สาเหตุหนึ่งอาจจะมาจากลักษณะของการมองปัญหาไม่ยาว หรืออีกนัยหนึ่งไม่สามารถวางแผนการบริโภคและออมได้อย่างเหมาะสม แต่อีกส่วนหนึ่งเกิดจากระบบบำนาญต่างๆที่เกิดขึ้นมานั้นมีประวัติศาสตร์ไม่ยาวนานนักและระบบบำนาญเป็นระบบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานอาชีพ ทำให้ในความเป็นจริงกลุ่มคนเหล่านี้อาจจะตกอยู่ในภาวะที่ขาดรายได้เมื่อยามชราก็ได้ นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีความเป็นอิสระมากขึ้นในการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้กับประชาชนในพื้นที่แม้จะอยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านสถานภาพทางการเงิน การจัดสรรเงินที่มีอยู่อย่างจำกัดไปสู่บุคคลที่เหมาะสมนั้น จะเป็นประเด็นสำคัญด้วยเช่นกัน

ด้วยเหตุดังกล่าวการศึกษาสถานการณ์ในปัจจุบันของระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของความครอบคลุม และการใช้เกณฑ์ในการจัดสรรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่คุณสมบัติตรงและทัศนคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสำคัญต่อการจัดวางตำแหน่ง(position) ของระบบนี้ในระบบการสร้างหลักประกัน

รายได้ของผู้สูงอายุในภาพรวม อีกทั้งยังมีความสำคัญต่อการแสวงหาแนวทางในการปฏิรูประบบต่อไปในอนาคตอีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย ในประเด็นด้านความครอบคลุม และการใช้เกณฑ์ในการจัดสรรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมไปถึงกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตรงและทัศนคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
2. เพื่อศึกษาดูอย่างระบบ Social Pension ในต่างประเทศ (บางประเทศ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา)
3. เพื่อประเมินผลระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทยเบื้องต้น เพื่อค้นหาประเด็นในการวิจัยเชิงลึกในระดับต่อไป

1.3 ระเบียบวิธีวิจัยโดยย่อ

การศึกษานี้ได้ดำเนินการระหว่างวันที่ 1 พฤษภาคม 2550 ถึง 31 กรกฎาคม 2550 โดยประเด็นที่จะทำการวิเคราะห์และวิธีการศึกษาสรุปโดยย่อได้ดังนี้

1.3.1 การศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย

การศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยจะครอบคลุมประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

■ ด้านความครอบคลุม

ศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลของจำนวนผู้ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบัน (รวมถึงถึงลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคมของผู้ได้รับ; ถ้ามี) จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ข้อมูลต่างๆดังกล่าวที่ได้มาจะได้นำเสนอด้วยสถิติเชิงพรรณนา

■ ด้านกระบวนการคัดเลือกและการใช้เกณฑ์ในการจัดสรรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศึกษาและวิเคราะห์โดยการรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกผู้ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ โดยมีลำดับขั้นตอนการศึกษาดังต่อไปนี้

- ◆ **การพัฒนาแบบสอบถาม** – โครงการจะเป็นผู้ออกแบบสอบถามเบื้องต้น จากนั้นจะปรับปรุงและพัฒนา โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบด้านการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสัมภาษณ์ดำเนินการโดยเป็นการออกพื้นที่เพื่อสอบถามสถานการณ์ปัจจุบัน และปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพโดยตรงจากผู้รับผิดชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดใกล้เคียงกรุงเทพมหานคร
- ◆ **กลุ่มเป้าหมาย** - เนื่องจากขีดจำกัดด้านเวลาและงบประมาณ โครงการวิจัยจะใช้ประโยชน์จากเครือข่ายขององค์กรบริหารส่วนตำบลจำนวนประมาณ 60 แห่ง (ซึ่งเคยร่วมในโครงการ "การเรียนรู้เพื่อพัฒนาการดำเนินนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต" โดยศูนย์ศึกษานโยบายเพื่อการพัฒนา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) เป็นกลุ่มเป้าหมาย การรวบรวมแบบสอบถามทำโดยการส่งและรับคืนทางไปรษณีย์
- ◆ **การสัมภาษณ์โดยตรงกับผู้รับผิดชอบด้านการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** - เพื่อเป็นการสอบถามข้อมูลเชิงลึกในเรื่องเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุและเกณฑ์การจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเพื่อเสริมการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม โครงการจะออกพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงด้วยวิธีการสัมภาษณ์ กลุ่มเป้าหมายนั้นจะเลือกจากแต่ละภาค ภูมิภาคได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ (ภูมิภาคละประมาณ 1-2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

■ ด้านศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นำข้อมูลรายจ่ายด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการสำรวจข้อมูลมาเปรียบเทียบกับรายรับขององค์กร เพื่อเปรียบเทียบศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการเพื่อสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

1.3.2 การศึกษาถึงสถานการณ์ปัจจุบันของระบบ Social Pension ในต่างประเทศ

การศึกษาตัวอย่างระบบ Social Pension ในต่างประเทศ (บางประเทศ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา) – ทำการศึกษาจากเอกสารราชการของแต่ละประเทศ World Bank รวมทั้ง

เอกสารวิชาการเผยแพร่โดย Help Age International ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรระหว่างประเทศที่สนับสนุนและผลักดันให้เกิดระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในประเทศต่างๆ โดยรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ประเด็นที่สำคัญ เช่น รูปแบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุใช้ (แบบครอบครัวหรือแบบคัดเลือก) เกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุ จำนวนผู้สูงอายุที่อยู่ในความครอบคลุมของระบบ เป็นต้น

1.3.3 การประเมินผลเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทยเบื้องต้น

นำผลการศึกษาและวิเคราะห์ที่ได้จาก 1.3.1 และ 1.3.2 มาใช้ในการประเมินผลเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย และแนวทางในการปฏิรูประบบในอนาคต

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงสถานการณ์ปัจจุบันทั้งในด้านภาพรวม และในระดับจุลภาคเกี่ยวกับระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย ตัวอย่างเช่น ประเด็นด้านความครอบคลุมของระบบ และการใช้เกณฑ์ในการจัดสรรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทั้งเป็นแนวทางให้กับผู้วางแผนด้านนโยบายของประเทศไทยในการปฏิรูประบบต่อไปในอนาคต และเป็นแนวทางในการสร้างจิตวิสัยในประเด็นของเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ
2. ได้ทราบถึงตัวอย่างเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุที่ใช้กันในประเทศ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา เพื่อเป็นแนวทางให้กับผู้วางแผนด้านนโยบายของประเทศในการปฏิรูประบบในอนาคต
3. ได้ทราบถึงแนวทางที่ควรจะเป็นในการปฏิรูประบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทยในอนาคต

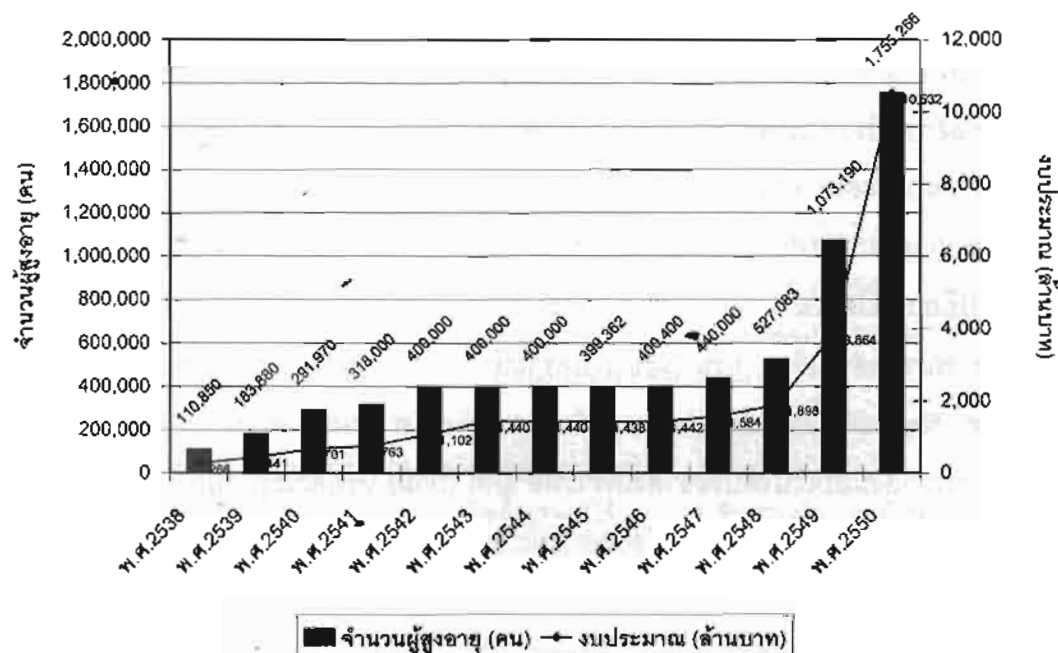
บทที่ 2

ระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย

2.1 ความเป็นมาของระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย

โครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทยเริ่มดำเนินโครงการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 รับผิดชอบโดยกรมประชาสงเคราะห์ โครงการนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากจน ประสบปัญหาเดือดร้อน ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ซึ่งในระยะแรก (ปี พ.ศ.2536 - พ.ศ.2537)ได้จัดสรรให้ผู้สูงอายุทุกจังหวัด หมู่บ้านละ 3-5 คน คนละ 200 บาทต่อเดือน จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพมีทั้งหมด 20,000 คน ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 12 ล้านบาท (3 เดือน) จนกระทั่งปี พ.ศ.2542 ได้เพิ่มจำนวนเงินเบี้ยยังชีพ จากเดิมคนละ 200 บาทต่อเดือน เป็นคนละ 300 บาทต่อเดือน

รูปภาพที่ 2-1 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพและงบประมาณในแต่ละปี



ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

สำนักทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ในช่วงปี พ.ศ.2540-2546 การให้บริการเบี้ยยังชีพได้ขยายกลุ่มเป้าหมายและงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจรัฐบาลได้จัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ.2545 การดำเนินงานเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ถูกถ่ายโอนจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมประชาสงเคราะห์เดิม) ให้กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งในปี พ.ศ.2547-2549 งบประมาณในด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุมีการเติบโตที่เด่นชัด และในวันศุกร์ที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2549 มติครม.ได้อนุมัติเพิ่มจำนวนเบี้ยยังชีพจากคนละ 300 บาทต่อเดือน เป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน ปัจจุบันปี พ.ศ.2550 รัฐบาลได้จัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มเป็น 1,755,266 คน จำนวนงบประมาณทั้งสิ้น 10,532 ล้านบาท รายละเอียดเพิ่มเติมในรูปภาพที่ 2-1

2.2 ระเบียบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพและการเปลี่ยนแปลง

ในปี พ.ศ.2536 “ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน พ.ศ.2536” ถูกประกาศให้มีผลบังคับใช้ในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพสำหรับกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน โดยผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 200 บาทต่อเดือน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. คุณสมบัติของผู้ได้รับเบี้ยยังชีพ ได้แก่ ผู้สูงอายุที่มีอายุ ตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่มีการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือมีฐานะครอบครัวยากจน หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้

2. วิธีการสรรหา - คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเสนอรายชื่อผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพไปยังจังหวัด หลังจากนั้นสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดนำรายชื่อคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเสนอให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุยากจนประจำจังหวัดพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติคณะกรรมการดังกล่าว และจังหวัดเสนอรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับอนุมัติให้รับเบี้ยยังชีพจากคณะกรรมการให้กรมประชาสงเคราะห์พิจารณาจัดสรร

3. วิธีการจ่ายเงิน - หลังจากจังหวัดเสนอรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับอนุมัติเบี้ยยังชีพให้กรมประชาสงเคราะห์พิจารณาจัดสรรแล้ว กรมประชาสงเคราะห์จะพิจารณาจัดสรรเงินเบี้ยยังชีพและโอนเงินไปที่สำนักงานจังหวัด หลังจากนั้นสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด วางฎีกาการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพประจำเดือน และพิจารณาส่งมอบเงินให้ประชาสงเคราะห์อำเภอ (ถ้ามี) หรือคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อให้คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ดำเนินการจ่ายเงินให้กับผู้สูงอายุ

หลังจากนั้น ในปีพ.ศ.2543 - พ.ศ.2548 มีการแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นระยะๆ โดยในปีพ.ศ.2543 “ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการ

จ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ.2543" ก็ได้มีผลบังคับใช้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดในระเบียบฉบับปี พ.ศ.2543 กับฉบับปี พ.ศ.2536 ที่เด่นชัดก็คือ จำนวนเงินเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นจาก 200 บาท/เดือน เป็น 300 บาท/เดือน คุณสมบัติของผู้สูงอายุที่ควรได้รับเบี้ยยังชีพก็มีการเปลี่ยนแปลงโดยเน้นให้เฉพาะผู้ที่ยากไร้จริงๆ นอกจากนี้ในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เข้ามามีส่วนร่วมกับคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในกระบวนการคัดเลือกอีกด้วย สำหรับในส่วนของวิธีการจ่ายเงินนั้น ระเบียบฉบับที่ 2 ได้เพิ่มทางเลือกให้กับผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพว่าจะรับเป็นเงินสด หรือธนาณัติ อีกทั้งผู้สูงอายุยังสามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นมารับเบี้ยยังชีพแทนได้อีกด้วย

ปีพ.ศ.2545 “ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545” ได้ถูกประกาศให้มีผลบังคับใช้ จุดเด่นของระเบียบฉบับนี้ คือ เพิ่มเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา และให้คณะกรรมการระดับท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกดังกล่าว ในปี พ.ศ.2548 “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548” ถูกประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบันจุดเด่นของระเบียบฉบับนี้คือกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม โดยประกาศฉบับนี้มีการให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้สูงอายุที่สมควรจะได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา

สำหรับรายละเอียดความแตกต่างของระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทั้ง 4 ฉบับในตารางที่ 2-1

ตารางที่ 2-1 เปรียบเทียบความแตกต่างของระเบียบที่ผ่านมาและระเบียบปัจจุบัน

รายละเอียด	ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2538)	ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2543)	ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2545)	ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2548)
1. คุณสมบัติของผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพ	- ผู้สูงอายุที่มีอายุ ตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป - อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่มีการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน - ถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือมีฐานะครอบครัวยากจน หรือไม่ สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้	- ผู้สูงอายุต้องมีฐานะยากจน หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้	- เหมือนฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543) - หากผู้สูงอายุมีคุณสมบัติพื้นฐานเหมือนกันให้พิจารณาผู้สูงอายุที่มีปัญหาซ้ำซ้อน และผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐในระดับต้น	- มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - เหมือนฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545)

2. วิธีการสรรหาผู้สูงอายุ	- คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเสนอรายชื่อผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพ - สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด นำรายชื่อคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเสนอให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุยากจนประจำจังหวัดพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติ - จังหวัดเสนอรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับอนุมัติให้รับเบี้ยยังชีพจากคณะกรรมการให้กรมประชาสงเคราะห์พิจารณา	- คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านและหรือองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกและเรียงลำดับผู้สูงอายุตามคุณสมบัติ ให้ได้จำนวนคนไม่เกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับ และส่งรายชื่อให้สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดเพื่อพิจารณา นำเสนออธิบดีอนุมัติ	- แกไขคณะกรรมการหมายถึงคณะกรรมการระดับท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านหรือชุมชน หรือคณะกรรมการชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรผู้สูงอายุในชุมชน ผู้แทนองค์กรประชาสังคม และบุคคลที่นำเชื่อถือในชุมชน	- อปท.ตรวจสอบรายชื่อผู้สูงอายุตามคุณสมบัติแล้วเสนอต่อที่ประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อพิจารณาจัดลำดับ - นำรายชื่อผู้สูงอายุมาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ แล้วปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่อื่นๆ
3. จำนวนเบี้ยยังชีพ	200 บาทต่อเดือน	300 บาทต่อเดือน (งวดละ 3 เดือน)	300 บาทต่อเดือน (งวดละ 6 เดือน)	เหมือนฉบับที่ 3 (พ.ศ.2545)
4. วิธีการจ่ายเงิน	- กรมประชาสงเคราะห์พิจารณาจัดสรรเงินเบี้ยยังชีพและโอนเงินไปที่สำนักงานจังหวัด - สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดวางปฏิบัติการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพประจำเดือน - สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดพิจารณาส่งมอบเงินให้ประชาสงเคราะห์อำเภอ (ถ้ามี) หรือคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน - คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ดำเนินการจ่ายเงิน	- โอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้สูงอายุที่มีสิทธิรับเงินนี้ หรือจัดส่งโดยธนาคาร (หรือบุคคลที่รับมอบอำนาจจากผู้สูงอายุ) - จ่ายเงินสดให้แก่ผู้สูงอายุที่มีสิทธิหรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้สูงอายุ	- เหมือนฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543)	- จ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ - จ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์

ที่มา : เรียบเรียงโดยคณะวิจัย

จากตารางที่ 2-1 จุดเด่นที่เห็นได้ชัดจากระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราทั้ง 4 ฉบับ คือ ความเข้มงวดที่เพิ่มขึ้นในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา จำนวนเบี้ยยังชีพคนชราที่เพิ่มขึ้น โดยปัจจุบันมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันศุกร์ที่ 12 มีนาคม พ.ศ.2549 อนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอนุมัติงบประมาณส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มจำนวนเบี้ยยังชีพเป็นสองเท่าจากที่ผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพจากงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาที่เด่นชัดในเรื่องกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุ โดยระเบียบปี พ.ศ.2548 มีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุผ่านประชาคมท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะตามมาตรา 16 (10) ในเรื่องการสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และคนด้อยโอกาสนั่นเอง

2.3 กระบวนการการคัดเลือกผู้ได้รับเงินสงเคราะห์ภายใต้ระเบียบปัจจุบัน

ปัจจุบันในการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะยึดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ซึ่งผู้สูงอายุในนี้หมายถึง “บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย” โดยในระเบียบได้กล่าวถึงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ในข้อ 6 ดังนี้

- (1) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้

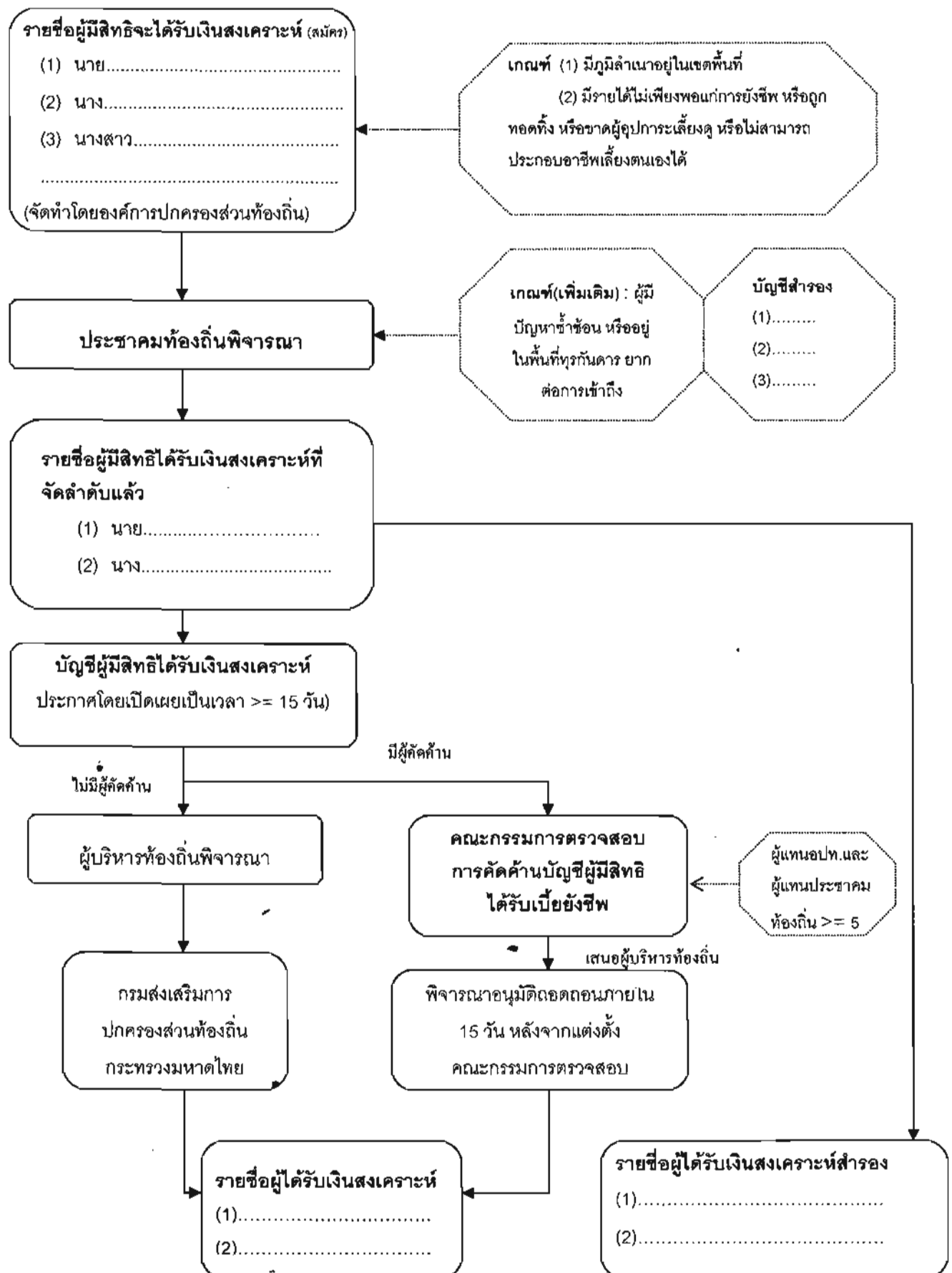
นอกจากนี้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปีพ.ศ.2548 ยังได้เพิ่มเติมคุณสมบัติในกรณีที่ผู้สูงอายุมีคุณสมบัติเบื้องต้นเหมือนกันในข้อ 6 ในคุณสมบัติข้อ 7 ดังนี้ ในกรณีผู้สูงอายุ มีคุณสมบัติเบื้องต้นเหมือนกัน ให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนกว่า หรือผู้มีปัญหาซ้ำซ้อน หรือผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกลลหุรกันดาร ยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐเป็นผู้ได้รับการพิจารณาก่อน

ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จะมีสิทธินับแต่วันที่ได้รับอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่นไปจนกระทั่งถึงแก่กรรมหรือขาดคุณสมบัติตามข้อ 6 โดยผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์ตามอัตราที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (คนละ 500 บาท/เดือน ตามมติครม.เมื่อวันศุกร์ที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2549) แต่

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความประสงค์จะจ่ายเงินกว่าที่กำหนดตามกระทรวงมหาดไทย ก็สามารถทำได้ ทั้งนี้ต้องไม่เกินกว่าสองเท่าของอัตราที่กำหนด หรือไม่เกินกว่าหนึ่งพันบาท โดยให้เสนอสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและให้คำนึงถึงสถานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ทั้งจากงบประมาณกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ งบประมาณท้องถิ่นเองนั้นต้องจ่ายในอัตราเดียวกัน

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์อายุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 มีรายละเอียดดัง รูปภาพที่ 2-2

รูปภาพที่ 2-2 กระบวนการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ



2.4 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

ในส่วนนี้ จะนำเสนอจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และรายจังหวัดในช่วงปีงบประมาณที่ผ่านมา

2.4.1 จำนวนและอัตราการเพิ่มของจำนวนผู้รับเงินสงเคราะห์รายภูมิภาค

ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับประเทศ มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 2-2 อัตราการเพิ่มของจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในช่วงปีงบประมาณ 2548-2549 นั้นสูงถึงร้อยละ 103.6 ขณะนี้อัตราการเพิ่มของปีงบประมาณ 2549-2550 จะลดลงมาเหลือประมาณร้อยละ 63.6 ถ้าประเมินเป็นอัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีระหว่างปีงบประมาณ 2548-2550 จะพบว่าอัตราการเพิ่มจะอยู่ที่ระดับร้อยละ 116.5

จากตารางเดียวกันนี้ จะพบแนวโน้มที่คล้ายคลึงกันของการเพิ่มของจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับภูมิภาค กล่าวคือ จำนวนดังกล่าวเพิ่มขึ้นไม่ว่าจะเป็นภูมิภาคใด ในช่วงปีงบประมาณ 2548-2549 อัตราการเพิ่มของจำนวนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 100 ในทุกภูมิภาคยกเว้นเพียงภาคกลางเท่านั้น เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 71 นอกจากนั้นอัตราการเพิ่มของภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้จะสูงกว่าอัตราการเพิ่มระดับประเทศ โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มในอัตราที่สูงที่สุด ถัดมาในช่วงปีงบประมาณ 2549-2550 อัตราการเพิ่มของแต่ละภูมิภาคลดลงมาบ้าง อัตราการเพิ่มของภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงสูงที่สุด กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 71.8 มีข้อสังเกตว่าในช่วงนี้ อัตราการเพิ่มของจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในภาคกลางเพิ่มมาอยู่อันดับสองรองจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสูงกว่าอัตราการเพิ่มระดับประเทศ หากพิจารณาอัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีระหว่างปีงบประมาณ 2548-2550 ในภาพรวมสามารถสรุปได้ว่า จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าภาคที่เหลือ และสูงกว่าอัตราการเพิ่มในระดับประเทศ

2.4.2 สัดส่วนของจำนวนผู้รับเงินสงเคราะห์รายภูมิภาค

เมื่อหันมาพิจารณาสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรผู้สูงอายุ ดังที่รายงานในตารางที่ 2-3 พบว่า สัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับประเทศเพิ่มขึ้นมากกว่า 3 เท่าระหว่างช่วง 3 ปีงบประมาณที่ผ่านมา ในปีงบประมาณ 2550 พบว่า มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพถึงร้อยละ 31.6 หรือกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันผู้สูงอายุไทยประมาณ 1 ใน 3 คนได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ เมื่อ

พิจารณารายภูมิภาคแล้ว แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนดังกล่าวนี้ไม่ได้แตกต่างกันมากเมื่อเทียบกับระดับประเทศ ไม่ว่าสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพไม่ว่าภาคใด ยกเว้นภาคกลางเพิ่มขึ้นมากกว่า 3 เท่าระหว่างช่วง 3 ปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มถึงเกือบ 3.5 เท่า หากพิจารณาสัดส่วนในปีงบประมาณล่าสุด พบว่า สัดส่วนของผู้ได้รับเงินสงเคราะห์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงขึ้นสูงถึงเกือบร้อยละ 50 หรือในปัจจุบันผู้สูงอายุในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 2 คน 1 ในนั้นได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ขณะที่ภาคอื่นๆนั้นมิผู้สูงอายุเพียง 1 ใน 4 เท่านั้นที่ได้รับเงินสงเคราะห์

ตารางที่ 2-2 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพปีงบประมาณ 2548-2550

ภูมิภาค	จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (คน)*			อัตราการเพิ่ม (%)		
	2548	2549	2550	ระหว่างปีงบประมาณ 2548-49 (%)	ระหว่างปีงบประมาณ 2549-50 (%)	เฉลี่ยต่อปีระหว่างปีงบประมาณ 2548-50 (%)
ภาคเหนือ	107,251	229,184	355,154	113.7	55.0	115.6
ภาคต่อ./น	233,134	502,651	863,794	115.6	71.8	135.3
ภาคใต้	63,067	129,075	187,729	104.7	45.4	98.8
ภาคกลาง	123,631	212,280	348,589	71.7	64.2	91.0
ทั่วประเทศ	527,083	1,073,190	1,755,266	103.6	63.6	116.5

หมายเหตุ: จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเป็นข้อมูลปีงบประมาณ

แหล่งที่มา: * กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ** กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 2-3 สัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ต่อจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด รายภูมิภาค

ปี ภูมิภาค	จำนวนผู้สูงอายุในทะเบียนราษฎร (คน) **			สัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ต่อจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด (ร้อยละ)		
	2547	2548	2549	2548	2549	2550
ภาคเหนือ	1,194,512	1,220,122	1,234,315	9.0	18.8	28.8
ภาคต่อ./น	1,781,788	1,855,451	1,918,981	13.1	27.1	45.0
ภาคใต้	794,426	818,581	832,694	7.9	15.8	22.5
ภาคกลาง	1,477,151	1,528,356	1,575,792	8.4	13.9	22.1
ทั่วประเทศ	5,247,877	5,422,510	5,561,782	10.0	19.8	31.6

หมายเหตุ: จำนวนผู้สูงอายุในทะเบียนราษฎร เป็นข้อมูลในปีปฏิทิน

2.4.3 จำนวนและอัตราการเพิ่มของจำนวนผู้รับเงินสงเคราะห์รายจังหวัด

ในทำนองเดียวกันกับการเพิ่มจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในระดับประเทศ และระดับภูมิภาค จำนวนของผู้รับเงินสงเคราะห์รายจังหวัดก็เพิ่มขึ้นอย่างถ้วนหน้าทุกจังหวัด (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก-ข) หากพิจารณาเฉพาะอัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีระหว่างปีงบประมาณ 2548-2550 ซึ่งในระดับประเทศเท่ากับร้อยละ 116.5 พบว่า มีหลายจังหวัดที่ไม่ใช่จังหวัดในภาคเหนือหรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการเพิ่มในช่วงดังกล่าวสูงกว่าค่าเฉลี่ยเป็นอย่างมาก ดังรายละเอียดในรูปภาพที่ 2-3 จังหวัดที่มีอัตราการเพิ่มสูงกว่าค่าเฉลี่ย ได้แก่

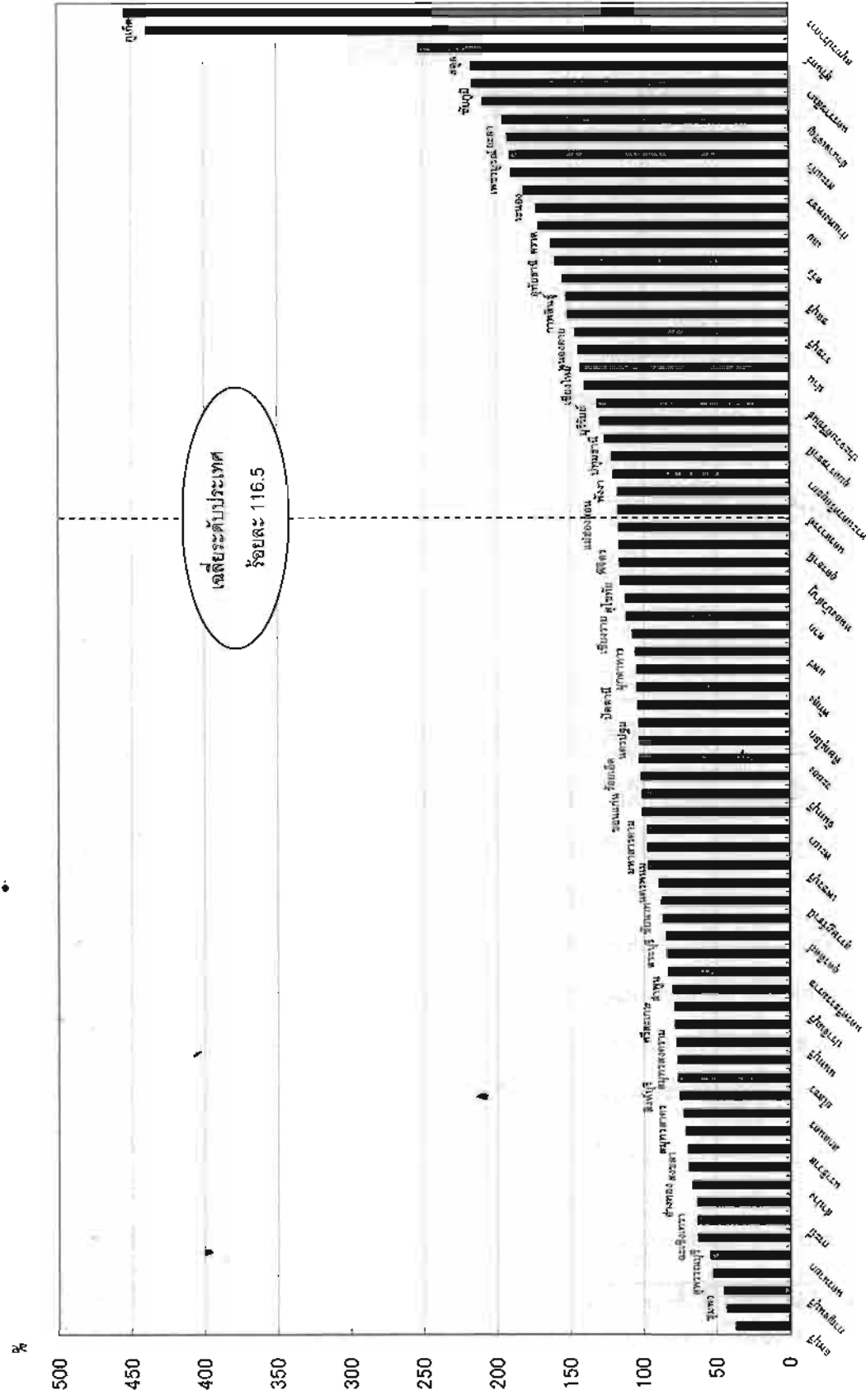
- ภาคเหนือ – กำแพงเพชร (181.0) เชียงใหม่ (139.5) น่าน (142.4) เพชรบูรณ์ (189.4)
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ – กาฬสินธุ์ (151.2) ชัยภูมิ (208.4) นครราชสีมา (215.7) บุรีรัมย์ (129.1) เลย (170.5)
- ภาคใต้ – ตรัง (159.7) ภูเก็ต (438.3) ยะลา (191.8) ระนอง (172.8) สตูล (216.5)
- ภาคกลาง – ชลบุรี (152.0) นครสวรรค์ (117.0) ปทุมธานี (121.0) ประจวบคีรีขันธ์ (131.1) พระนครศรีอยุธยา (120.0) ราชบุรี (145.6) สมุทรปราการ (453.5) สระแก้ว (190.2) อุทัยธานี (154.5)

มีข้อสังเกตว่า แม้แต่จังหวัดในภาคกลางหรือภาคใต้ที่มีความเป็นเมืองสูง อัตราการเพิ่มของจำนวนผู้ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอยู่ในระดับที่นับว่าสูงมาก เช่น ภูเก็ต ชลบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ พระนครศรีอยุธยา เป็นต้น

2.4.4 สัดส่วนของจำนวนผู้รับเงินสงเคราะห์รายจังหวัด

ในส่วนของสัดส่วนของจำนวนผู้รับเงินสงเคราะห์รายจังหวัดและการเปลี่ยนแปลงนั้น พบว่าไม่ว่าจังหวัดใดก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น (รายละเอียดดูในภาคผนวก-ข) ตารางที่ 2-4 แสดงสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด รายจังหวัด (10 ลำดับแรกและ 10 ลำดับสุดท้าย) พบว่าใน 10 ลำดับแรกซึ่งมีสัดส่วนผู้รับน้อยนั้น จะเป็นจังหวัดในภาคกลางหรือภาคใต้ และจะเป็นจังหวัดที่มีความเป็นเมืองสูง ขณะที่ใน 10 ลำดับหลังซึ่งมีสัดส่วนของผู้รับมากนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ 2550 นั้น พบว่า มีเพียงจังหวัดพะเยาจังหวัดเดียวที่อยู่ในภาคอื่น นอกจากนั้นเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น

รูปภาพที่ 2-3 อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีของจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ รายจังหวัด ระหว่างปีงบประมาณ 2548-50 (เรียงจากน้อยไปมาก)



ตารางที่ 2-4 สัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด รายจังหวัด (10 ลำดับแรกและ 10 ลำดับสุดท้าย)

จังหวัด	ปี 2548	จังหวัด	ปี 2549	จังหวัด	ปี 2550
10 ลำดับแรกที่สัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ต่ำสุด					
สมุทรปราการ	1.87	สมุทรปราการ	2.64	สงขลา	10.05
ชลบุรี	3.05	นนทบุรี	5.75	นนทบุรี	11.30
ภูเก็ต	3.07	ราชบุรี	7.57	ชลบุรี	11.37
สงขลา	4.45	นครปฐม	7.95	สมุทรสาคร	12.95
นนทบุรี	4.91	สงขลา	8.42	นครปฐม	16.78
ยะลา	5.12	ชลบุรี	8.60	สมุทรปราการ	17.28
นครสวรรค์	5.61	นครสวรรค์	8.87	กาญจนบุรี	17.82
ราชบุรี	5.63	ภูเก็ต	8.97	ชุมพร	17.93
สมุทรสาคร	5.75	สมุทรสาคร	9.11	นครสวรรค์	18.20
สระแก้ว	5.83	สุราษฎร์ธานี	10.23	นครศรีธรรมราช	18.27
10 ลำดับแรกที่สัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์สูงสุด					
หนองบัวลำภู	14.66	สตูล	31.99	เลย	44.54
สกลนคร	15.86	นครนายก	32.27	หนองบัวลำภู	44.99
กระบี่	16.68	มุกดาหาร	35.72	มุกดาหาร	48.79
อำนาจเจริญ	16.81	ตรัง	36.09	พะเยา	49.53
มุกดาหาร	16.82	บุรีรัมย์	42.07	บุรีรัมย์	58.50
พะเยา	17.30	นครพนม	42.95	ยโสธร	61.22
บุรีรัมย์	17.89	พะเยา	43.39	ชัยภูมิ	63.49
นครนายก	21.32	ยโสธร	50.60	นครพนม	67.93
ยโสธร	26.20	ชัยภูมิ	56.50	สุรินทร์	73.13
นครพนม	26.25	อำนาจเจริญ	67.82	อำนาจเจริญ	78.12

แหล่งที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย (ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

บทที่ 3

ระบบ Social Pension สำหรับผู้สูงอายุในต่างประเทศ

จุดประสงค์ของบทที่ 3 คือ ศึกษาาระบบที่เรียกว่า Social Pension ในต่างประเทศ ระบบ Social Pension นี้เป็นระบบที่รัฐบาลใช้งบประมาณกลางในการจัดให้มีบำนาญแบบ Non-contributory แก่ผู้สูงอายุ โดยไม่ต้องมีการสมทบร่วม ระบบดังกล่าวนี้จะมีลักษณะโดยพื้นฐานเหมือนกับระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของประเทศไทย หลังจากนั้น จะทำการเปรียบเทียบระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทยกับระบบ Social Pension ในนานาประเทศ

3.1 ประเทศที่ใช้ระบบ Social Pension

จากข้อมูลที่รวบรวมโดย Help Age International พบว่า ในปัจจุบันประเทศที่มีระบบ Social pension มีประมาณ 72 ประเทศ โดยแบ่งเป็นประเทศที่มีรายได้ ปานกลางถึงต่ำ ประมาณ 46 ประเทศ ซึ่งร้อยละ 16 ของประเทศที่มีรายได้ต่ำเหล่านี้จะใช้ระบบ Non-contributory pension โดยตัวอย่างรายชื่อประเทศคร่าวๆจะแบ่งตามระดับรายได้ของประชากรในประเทศนั้นๆ ได้แก่

ประเทศที่มีรายได้สูง(High income countries) ได้แก่ สวีเดน เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ ออสเตรเลีย ฟินแลนด์ เบลเยียม อิตาลี กรีซ นอร์เวย์ โปแลนด์ สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ โปตุเกส ลักเซมเบิร์ก ไอร์แลนด์ สเปน นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐไต้หวัน แคนาดา ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ไอร์แลนด์ เกาหลีใต้

ประเทศที่มีรายได้ปานกลางถึงต่ำ(Middle and low income countries) อาทิ ประเทศในแถบละตินอเมริกา ประกอบด้วย 13 ประเทศ ได้แก่ ชิลี บราซิล เปรู โคลัมเบีย อาร์เจนตินา อุรุกวัย เม็กซิโก โบลิเวีย เอลซาวาดอร์ คอสตาริกา เอกวาดอร์ สาธารณรัฐโดมินิกัน นิการากัว แถบทวีปเอเชีย ได้แก่ ศรีลังกา เนปาล อินเดีย ปากีสถาน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ปาปัวนิวกินี สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ ไทย สาธารณรัฐประชาชนจีน มองโกเลีย เวียดนาม และประเทศในแถบทวีปยุโรป ได้แก่ จอร์เจีย แลทเวีย บัลแกเรีย

3.2 ระบบ Social Pension ในกลุ่มประเทศรายได้สูง

รายละเอียดของคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของแต่ละประเทศกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการจัดสรรผลประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีความแตกต่างตามต้นนโยบายทางด้านสังคมของแต่ละประเทศ ในลำดับต่อไปจะเป็นการสรุปรายละเอียดของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของ Social pension ในแต่ละประเทศโดยเป็นการแยกแยะระหว่างประเทศที่มีรายได้สูงและประเทศที่มีรายได้ปานกลางจนถึงต่ำ ซึ่งประเทศที่มีรายได้สูงจะอยู่ในกลุ่มประเทศ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) เป็นหลักซึ่งในแต่ละประเทศจะมีโครงการที่เป็นลักษณะเฉพาะ อาทิ โครงการ Social pension ในกลุ่มประเทศ OECD เช่น เดนมาร์ก คือ โครงการ Folkpension, basic pension ฟินแลนด์ คือ โครงการ Kansaneläkelaki สวีเดน คือ โครงการ Garantipension ไอร์แลนด์ คือ โครงการ Lifeyrir almannatrygginga นอร์เวย์ คือ โครงการ Grunnpensjon เนเธอร์แลนด์ คือ โครงการ Basic Old Age Pension (AOW) นิวซีแลนด์ คือ โครงการ New Zealand Superannuation

ตารางที่ 3-1 ลักษณะของระบบและเกณฑ์อายุของระบบ Social pension ในประเทศรายได้สูง

ประเทศ	อายุ	ลักษณะ	ประเทศ	อายุ	ลักษณะ
สวีเดน	65+	Means tested	โปแลนด์	65+	Means tested
เดนมาร์ก	67+	Means tested	สหราชอาณาจักร	65+	Means tested
ฝรั่งเศส	60+	Means tested	เนเธอร์แลนด์	65+	Means tested
เยอรมนี	65+	Means tested	โปรตุเกส	65+	Means tested
สวิตเซอร์แลนด์	65+	Means tested	ลักเซมเบิร์ก	65+	Means tested
ออสเตรีย	60+	Means tested	ไอร์แลนด์	67+	Means tested
ฟินแลนด์	65+	Means tested	สเปน	65+	Means tested
เบลเยียม	65+	Means tested	นิวซีแลนด์	65+	Means tested
อิตาลี	65+	Means tested	ออสเตรเลีย	65+	Means tested
กรีซ	65+	Universal	สโลวัก	62+	Means tested
นอร์เวย์	67+	Means tested	แคนาดา	65+	Universal
ไอร์แลนด์	66+	Means tested	ญี่ปุ่น	65+	Means tested
เกาหลี	65+	Means tested	สหรัฐอเมริกา	67+	Means tested

ที่มา: Edward Whitehouse (2007), "Pensions Panorama Retirement-Income Systems in 53 Countries"

จากข้อมูลที่ได้จากตารางที่ 3-1 พบว่า ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง (OECD countries) นั้น วิธีการจัดสรรผลประโยชน์ของ Social pension นี้เป็นไปในลักษณะ Means-tested เป็นส่วนใหญ่ โดยมีเพียง 2 ประเทศเท่านั้นที่ใช้ระบบ Universal คือ ประเทศกรีซและแคนาดา ส่วนในด้านของเกณฑ์อายุจะมีความใกล้เคียงกัน คือ อายุ 65 ปีขึ้นไป มีเพียงประเทศออสเตรเลียที่กำหนดให้อายุผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ต่ำลงมา ได้แก่ ที่อายุ 60 ปีขึ้นไป และประเทศที่กำหนดช่วงอายุที่สูงที่สุด คือ 67 ปีขึ้นไปมี 3 ประเทศด้วยกัน คือ ประเทศเดนมาร์ก นอร์เวย์ ซึ่งเป็นประเทศในแถบสแกนดิเนเวียที่มีมาตรฐานการครองชีพในระดับสูงและอีกประเทศหนึ่ง คือ สหรัฐอเมริกา

ตารางที่ 3-2 แสดงรายละเอียดของเกณฑ์อายุ เงื่อนไขและผลประโยชน์ที่แต่ละประเทศกำหนด ทั้งนี้ยังรวมถึงสัดส่วนของผลประโยชน์ที่ให้แก่ประชาชนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม(GDP) จากข้อมูลที่ปรากฏ วิเคราะห์ได้ว่า เกณฑ์อายุที่แต่ละประเทศใช้นั้นจะใกล้เคียงกันที่อายุ 65 ปี มีเพียงสหราชอาณาจักรเท่านั้นที่มีเกณฑ์อายุสำหรับผู้ที่ได้รับผลประโยชน์สูงมาก คือ 80 ปี และมีเงื่อนไขว่า ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ (pensioner) จะต้องพำนักอยู่ในประเทศเป็นเวลาติดต่อกัน 10 ปีในช่วง 20 ปีหลังจากอายุครบ 60 ปี

ในขณะเดียวกัน ประเทศที่มีรายได้สูงนี้ยังเปิดโอกาสให้แก่ผู้ที่ได้เข้ามาอาศัยในประเทศในช่วงเวลาไม่นาน อาทิ เป็นเวลา 3 ปี สำหรับ ประเทศเดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน โดยยังคงที่จะได้รับเงินช่วยเหลือแต่เป็นเงินช่วยเหลือเพียงบางส่วนเท่านั้นจะไม่เต็มจำนวนอย่างเช่นผู้ที่พำนักอยู่เป็นเวลานานน้อยกว่า 40 ปี แต่นโยบายให้เงินช่วยเหลือในบางส่วนนี้จะไม่มีในประเทศสหราชอาณาจักร หากเทียบประโยชน์ที่แต่ละคนจะได้รับในรูปสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐแล้ว พบว่า ประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่ให้เงินสนับสนุนสูงที่สุด คือ 1,035 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับคนโสดและ 710 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับผู้ที่มีคู่สมรส จากเกณฑ์ที่แยกเงินช่วยเหลือสำหรับคนโสดและผู้ที่มีคู่สมรส พบว่า ฟินแลนด์และสวีเดนได้ใช้เกณฑ์นี้ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์ปริมาณเงินช่วยเหลือที่อุดหนุนให้ในแต่ละรายบุคคลที่อยู่ในระดับที่สูงมากนี้จึงส่งผลให้เงินช่วยเหลือที่เนเธอร์แลนด์ได้จ่ายไปเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมแล้วอยู่ในสัดส่วนที่สูงมากเช่นกัน โดยคิดเป็นร้อยละ 39 และ 27 สำหรับเงินช่วยเหลือที่ให้แก่คนโสดและผู้ที่มีคู่สมรสแล้วตามลำดับ

ตารางที่ 3-2 Social Pension ประเภท Residence-based และ Recovery-conditioned pensions ในประเทศที่มีรายได้สูง (High income countries)

ประเทศ	อายุ	จำนวนปีที่พักอาศัยสำหรับ ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ เต็มจำนวน	จำนวนปีที่พักอาศัยสำหรับ ผู้ที่ได้รับผลบางส่วน	ผลประโยชน์ที่ได้รับ (Monthly pension) (สกุลเงินท้องถิ่น)	ผลประโยชน์ที่ได้รับ (Monthly pension) (ดอลลาร์สหรัฐ)	ร้อยละของ ผลประโยชน์ ทั้งหมดต่อ GDP
เดนมาร์ก	65	40ปี(ช่วงอายุ15-65)	3 ปี (10ปีสำหรับผู้ที่ไม่ใช่ พลเมือง)	DKK 4,648	705	21
ฟินแลนด์	65	40ปี(ช่วงอายุ15-65)	3 ปี	496Euro(Single max)	555(Single)	22
ไอซ์แลนด์	65	40ปี(ช่วงอายุ16-67)	3 ปี	424Euro(Couple min)	476(Couple)	18
นอร์เวย์	67	40ปี(ช่วงอายุ16-66)	3 ปี	IKr 21,249	277	9
สวีเดน	65	40ปี(จากอายุ25)	3 ปี	Kr 4,738	669	17
				Kr 6,976(Single)	862(Single)	30
แคนาดา	65	40ปี(จากอายุ18)	10 ปี	Kr 6,223(Couple)	769(Couple)	27
เนเธอร์แลนด์	65	50ปี(ช่วงอายุ15-64)	1 ปี	C\$ 461.55	330	30
				921.28Euro(Single)	1,035(Single)	39
สหราชอาณาจักร	80	10ปี(ช่วงเวลา20ปีหลังจากอายุ 60 ปี)	ไม่มี	631.76Euro(Couple)	710(Couple)	27
				200.85 Pound	327	13

ที่มา: Larry Willmore (2006). "Universal Pensions for Developing Countries"

3.3 ระบบ Social Pension ในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลาง-ต่ำ

ตารางที่ 3-3 แสดงรายละเอียด เกณฑ์อายุ วิธีจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างวิธี Universal และ Means-tested รวมถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และการแสดงสัดส่วนที่สำคัญเมื่อเทียบกับเงินช่วยเหลือที่อุดหนุนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับผลประโยชน์สำหรับประเทศที่มีรายได้ปานกลางจนถึงต่ำ (Middle and Low income countries)

เกณฑ์อายุที่กำหนดไว้สำหรับประเทศในกลุ่มนี้โดยรวมแล้วจะมีช่วงอายุที่ใกล้เคียงกันโดยเฉลี่ยแล้วอยู่ที่ อายุ 65 ปี แต่ก็มีบางประเทศที่กำหนดเกณฑ์อายุที่สูงมาก อาทิ ประเทศ เลโซโท และ อูรุกวัยที่กำหนดไว้ที่อายุ 70 ปี เนปาลกำหนดไว้ที่ 75 ปี และที่สูงที่สุดคือเวียดนาม 90 ปี แต่ทั้งนี้เวียดนามได้แยกกลุ่มผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ไว้ 2 กลุ่ม ตามเกณฑ์อายุที่ 60 ปีด้วยอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งในกลุ่มอายุ 90 ปีขึ้นไปนี้วิธีการจัดสรรผลประโยชน์จะเป็นวิธี Universal และกลุ่ม 60 ปีเป็นวิธี Means-tested

เมื่อพิจารณาถึงวิธีการจัดสรรผลประโยชน์ที่แต่ละประเทศเลือกใช้นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นวิธี Means-tested โดยมีเพียงบางประเทศที่ใช้วิธี Universal คือ เลโซโท มอริเชียส เนปาล และเวียดนาม สำหรับกลุ่มอายุ 90 ปีดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จากข้อสังเกตพบว่าเป็นประเทศที่กำหนดให้ผู้ได้รับการช่วยเหลือมีอายุที่สูงมากกว่าประเทศที่ใช้วิธี Means-tested ในส่วนของเงินช่วยเหลือที่อุดหนุนให้แก่ผู้สูงอายุ พบว่า ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง(Middle income) ประเทศบราซิลเป็นประเทศที่ให้เงินอุดหนุนสูงสุดที่ 140 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน รองลงมาคือประเทศอเมริกาใต้และอูรุกวัยที่ 109 และ 100 ดอลลาร์สหรัฐตามลำดับ ในส่วนของประเทศไทยนั้น ได้มีการประกาศให้เพิ่มเงินช่วยเหลือจาก 300 บาทมาเป็น 500 บาทในเดือน ธันวาคม 2549 หรือคิดเป็นประมาณ 15 ดอลลาร์สหรัฐ¹เท่านั้น

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ได้รับ Social pension ต่อประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปของทั้งประเทศ ซึ่งนัยของอัตราส่วนนี้จะเป็นอัตราส่วนที่แสดงประสิทธิภาพการกระจายความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ พบว่า ประเทศมอริเชียสเป็นเพียงประเทศเดียวที่มีสัดส่วนนี้สูงที่สุดคือที่ร้อยละ 100 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะลักษณะวิธีการจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นวิธี Universal จึงทำให้ผู้สูงอายุทั้งหมดได้รับความช่วยเหลืออย่างทั่วถึง รองลงมาคือประเทศ นามิเบีย บอสวานา และโบลิเวียที่ร้อยละ 87 85 และ 69 ตามลำดับ สำหรับประเทศไทยนั้น คิดเป็น ร้อยละ 16 ของประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป

¹ คำนวณ ณ อัตราแลกเปลี่ยน 34 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐโดยประมาณ

3.4 เปรียบเทียบระบบ Social Pension ของไทยและต่างประเทศ

จากการสรุปตารางรายประเทศแยกตามสภาพเศรษฐกิจของแต่ละประเทศออกเป็นประเทศในกลุ่ม OECD ที่จัดเป็นประเทศที่มีรายได้สูง (High income) และกลุ่มประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลาง จนถึงต่ำ พบว่าการใช้ระบบการให้เงินอุดหนุนแบบไม่ต้องจ่ายสมทบ (Non-contributory pension) นั้นจะมีเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ทั้งในส่วนที่เป็นแบบ Universal และ Means-tested (Selective) และเกณฑ์ของอายุที่แตกต่างกัน

ในภาพรวมของระบบ Social pension ระบบการจัดสรรผลประโยชน์ส่วนใหญ่แล้วมีทั้งวิธี Universal และ วิธี Means-tested จากตารางที่ 3-4 พบว่าประเทศส่วนใหญ่จะมีการเลือกใช้วิธี Means-tested เป็นส่วนใหญ่ ประเทศที่มีรายได้สูงในกลุ่มประเทศ OECD ส่วนใหญ่แล้วเลือกที่จะใช้วิธี Means-tested มีเพียง 2 ประเทศที่เลือกใช้วิธี Universal คือ ประเทศ กรีซ และ แคนาดา นอกจากนั้น จากตารางที่ 3-5 พบว่าบางประเทศจะมีการแบ่งเกณฑ์อายุของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แตกต่างกันระหว่างเพศหญิงชาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเพศหญิงจะได้รับการให้ความช่วยเหลือในเกณฑ์อายุที่ต่ำกว่าเพศชาย

เมื่อเปรียบเทียบระบบ Social Pension ของไทยและต่างประเทศ พบว่า ระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทยใช้ระบบ Mean-Tested เหมือนกับหลายๆประเทศทั้งในกลุ่มประเทศ OECD ประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันออก ประเทศในกลุ่มละตินอเมริกาและแถบคาริบเบียน กลุ่มตะวันออกกลางและอเมริกาใต้ และกลุ่มประเทศเอเชีย มีจำนวนน้อยที่ใช้ระบบแบบครอบครัวรวม หากเปรียบเทียบ อายุที่เริ่มจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแล้ว ประเทศไทยของเราจัดอยู่ในกลุ่มที่จัดสรรเงินบำนาญเร็วถึงปานกลาง หากเปรียบเทียบจำนวนเงินที่จัดสรรให้กับผู้สูงอายุต่อคนต่อเดือน พบว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำ

ตารางที่ 3-3 ตัวอย่างระบบ Social pension ของประเทศที่มีรายได้ปานกลางถึงต่ำ

ประเทศ	อายุ	Universal or Means tested	จำนวนเงินที่ได้รับต่อเดือน	ร้อยละของประชากรที่มีอายุเกิน 60 ปี	ร้อยละของประชากรที่มีอายุเกิน 60 ปีที่ได้รับ Social pension	สัดส่วนของต้นทุน Social pension ต่อ GDP	Low or Middle income	หน่วยงานรับผิดชอบ
อาร์เจนตินา	70+	M	US\$88/273 pesos	14	6	0.23	M	Ministry of social Development
บังกลาเทศ	57+	M	US\$2 / 165 taka	6	16	0.03	L	Ministry of Social welfare
โบลิเวีย	65+	U	US\$18 / 166 pula	7	69	1.3	M	Ministry of Economics Development
บอสวานา	65+	U	US\$27 / 150 bolivianos	5	85	0.4	M	Department of labor and Social Securities
บราซิล(Beneficio de Prestacao Continuada)	67+	M	US\$140 / 300 reals	9	5	0.2	M	National Social security institute
บราซิล(Previdencia Rural Pension)	60+ men 65+ women	M	US\$140 / 300 reals	9	27	0.7	M	National Social security institute
ชิลี	65+	M	US\$75 / 40,556 pesos	12	51	0.38	M	Ministry of Development and Planning
คอสตาริกา	65+	M	US\$26 13,800 colones	8	20	0.18	M	Costa Rican Social Insurance Fund
อินเดีย	65+	M	US\$4 / 200 rupees	8	13	0.01	L	Ministry of Labor
เลโซโท	70+	U	US\$21 / 150 loti	8	53	1.43	L	-
มอริเชียส	60+	U	US\$ 60 / 1,976 rupees	10	100	2	M	Ministry of social security and National solidarity
มอลโดวา	62+(men) 57+(women)	M	US\$5 / 63 lei	14	12	0.08	L	-

ประเทศ	อายุ	Universal or Means tested	จำนวนเงินที่ได้รับ	ร้อยละของประชากรที่มีอายุเกิน 60 ปี	ร้อยละของประชากรที่มีอายุเกิน 60 ปีที่ได้รับ Social pension	สัดส่วนของต้นทุน Social pension ต่อ GDP	Low or Middle income	หน่วยงานรับผิดชอบ
นามิเบีย	60+	M	US\$28 / 200 dollars	5	87	0.8	M	Government Pension Fund
เนปาล	75+	U	US\$2 / 150 rupees	6	12	unknown	L	Ministry of Local Development
แอฟริกาใต้	65+(men) 60+(Women)	M	US\$109 / 780rand	7	60	1.4	M	National and Provincial Department of Social Development
ทาจิกิสถาน	63+(men) 58+(women)	M	US\$4 / 12somoni	5	unknown	unknown	L	-
ไทย	60+	M	US\$8 / 300 baht	11	16	0.00582	M	กระทรวงมหาดไทย
อุรุกวัย	70+	M	US\$100 / 2,499pesos	17	10	0.62	M	-
เวียดนาม	60+	M	US\$6 / 100,000dong	7	2	0.022	L	-
เวียดนาม	90+	U	US\$6 / 100,000dong	7	0.5	0.0005	L	-

ที่มา: The United Nations (2007), "World Economic and Social Survey 2007 Development in an Ageing World"

ตารางที่ 3-4 ระบบการจัดสรรผลประโยชน์ของ Social pension สำหรับประเทศต่างๆ

Universal	Means-tested(Selective)
กลุ่มประเทศ OECD ได้แก่ แคนาดา,กรีซ, กลุ่มประเทศตะวันออกกลาง ได้แก่ อัลจีเรีย,บาร์เรน,Djibouti,อียิปต์,ลิเบีย ประเทศอื่น ได้แก่ โบลีเวีย,บอสวานา,มอริเชียส,เนปาล, เวียดนาม	กลุ่มประเทศ OECD ได้แก่ ออสเตรเลีย, ออสเตรีย,เบลเยียม,เดนมาร์ก,ฟินแลนด์,ฝรั่งเศส,เยอรมนี, ไอร์แลนด์,ไอซ์แลนด์,อิตาลี,เกาหลีเนเธอร์แลนด์,นิวซีแลนด์,นอร์เวย์, โปตุเกส,สเปน,สวีเดน,สหราชอาณาจักร,สหรัฐอเมริกา ประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันออก ได้แก่ โครเอเชีย,สาธารณรัฐเชค,เอสโตเนีย,ฮังการี,เลตเวีย,ลิทัวเนีย,สโลวาเกีย,ตุรกี ประเทศในกลุ่มละตินอเมริกาและแถบคาริบเบียน อาร์เจนตินา,ชิลี,โคลัมเบีย,คอสตาริกา,สาธารณรัฐโดมินิกัน,เอลซาลวาดอร์, เม็กซิโก,เปรู,อุรุกวัย กลุ่มประเทศตะวันออกกลางและอเมริกาใต้ อิหร่าน,จอร์แดน,โมร็อกโก,ตูนิเซีย,สาธารณรัฐเยเมน กลุ่มประเทศเอเชีย ไทย,อินเดีย,บังกลาเทศ

ที่มา: Edward Whitehouse (2007)

ตารางที่ 3-5 เกณฑ์อายุสำหรับผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ในประเทศต่างๆ

อายุ	ประเทศ
ตั้งแต่ 55 ปี	เอลซาลวาดอร์(หญิง) ,อิหร่าน(หญิง),จอร์แดน(หญิง), Djibouti(หญิง) ,เยเมน(หญิง)
ตั้งแต่ 57 ปี	บังกลาเทศ
ตั้งแต่ 58 ปี	ตุรกี(หญิง)
ตั้งแต่ 60 ปี	ไทย , ฝรั่งเศส,ออสเตรเลีย(หญิง),กรีซ(หญิง) ,สหราชอาณาจักร(หญิง),โครเอเชีย(หญิง), เอสโตเนีย ,
	ฮังการี ,ลิทัวเนีย(หญิง),โปแลนด์(หญิง) ,ตุรกี(ชาย),อาร์เจนตินา(หญิง) ,ชิลี(หญิง) ,เอลซาลวาดอร์
	(ชาย)
ตั้งแต่ 62 ปี	ฮังการี(ชาย),เลตเวีย,โคลัมเบีย(ชาย)
ตั้งแต่ 63 ปี	เชค(ปี 2013)
ตั้งแต่ 64 ปี	เบลเยียม(หญิง) ,สวีเดน(หญิง) ,
ตั้งแต่ 65 ปี	สวีเดน, เยอรมัน, สวีเดน(ชาย),ออสเตรเลีย(ชาย),ฟินแลนด์,เบลเยียม (ชาย),กรีซ (ชาย),สหราชอาณาจักร (ชาย),เนเธอร์แลนด์,ลักเซมเบิร์ก,โปตุเกส, สเปน,ญี่ปุ่น,เกาหลี,ออสเตรเลีย,แคนาดา,
	เดนมาร์ก,อิตาลี,นิวซีแลนด์,สเปน,โครเอเชีย (ผู้ชาย),โปแลนด์ (ผู้ชาย),อาร์เจนตินา(ชาย),ชิลี(ชาย),
	คอสตาริกา,เปรู,เม็กซิโก (ชาย),ลิเบีย (ชาย)
ตั้งแต่ 66 ปี	ไอร์แลนด์
ตั้งแต่ 67 ปี	นอร์เวย์,ไอซ์แลนด์,สหรัฐอเมริกา

ที่มา: Edward Whitehouse (2007)

บทที่ 4

กรอบการวิเคราะห์

4.1 แนวคิดทางทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์

ในการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยในด้านความครอบคลุม ความพอเพียง เกณฑ์คุณสมบัติผู้มีสิทธิรับ กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุ รวมถึงการประเมินศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะอาศัยแนวคิดทางทฤษฎีดังต่อไปนี้ในการวิเคราะห์

4.1.1 บรรทัดฐานสำหรับการประเมินมาตรการ

■ ความมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Efficiency)

เนื่องด้วยเจตนารมณ์ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 นั้นต้องการจะให้การช่วยเหลือทางการเงินพื้นฐานแก่ผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาส ซึ่งมีการกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างเฉพาะเจาะจงว่าเป็นผู้มีฐานะยากจน ขาดผู้เลี้ยงดู ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และไม่มีความสามารถในการหารายได้ ดังนั้นบรรทัดฐานแรกในการประเมินมาตรการก็คือ ความมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Efficiency) ในการวัดความตรงกลุ่มเป้าหมายของมาตรการนั้น Robert Walker (2005) ได้สรุปตัวชี้วัดไว้ 2 ประเภท (ดูรูปภาพที่ 4-1 ประกอบ) ได้แก่

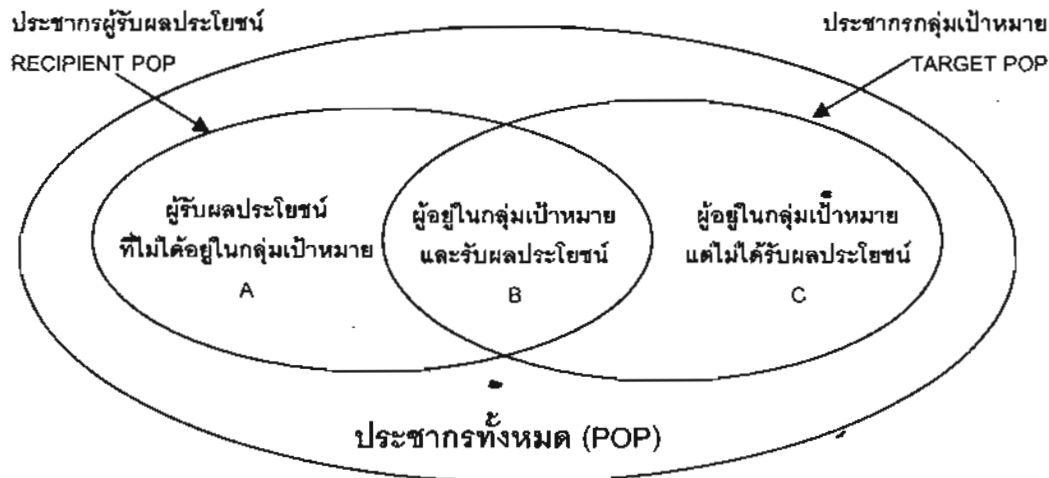
1. Horizontal Targeting Efficiency (HT) เป็นตัวชี้วัดที่ให้เห็นว่าในจำนวนประชากรกลุ่มเป้าหมาย (B+C) นั้น มีจำนวนผู้ที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายและได้รับผลประโยชน์ (B) อยู่มากน้อยเพียงไร

$$HT = \frac{B}{B + C}$$

2. Vertical Targeting Efficiency (VT) เป็นตัวชี้วัดที่ให้เห็นว่าในจำนวนประชากรกลุ่มผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ (A+B) มีจำนวนผู้ที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายและได้รับผลประโยชน์ (B) อยู่เพียงไร

$$VT = \frac{B}{A + B}$$

รูปภาพที่ 4-1: ความตรงกลุ่มเป้าหมาย



ที่มา: Figure 9.2 ใน Robert Walker (2005)

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เราจะได้ทำการวัด Targeting Efficiency ตามนิยามต่างๆข้างต้นโดยตรง แต่เราจะพิจารณาถึงประเด็นที่ว่า ระบบการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในปัจจุบันนั้นมีโอกาสก่อให้เกิดการคัดเลือกผิดจากสาเหตุใด โดยใช้ข้อมูลต่างๆที่รวบรวมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้คัดเลือกผู้สูงอายุ เราจะเน้นศึกษาในประเด็นการบริหารจัดการมาตรการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของกระบวนการคัดเลือก

■ ความยุติธรรม (Equity)

ในความเป็นจริงนั้น ความยุติธรรมมีนิยามหลากหลาย ในบริบทของการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทแรกๆแล้วว่า เจตนารมณ์ของระบบนั้นต้องการจะให้การช่วยเหลือทางการเงินพื้นฐานแก่ผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาส ดังนั้นการจัดสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรมภายใต้บริบทนี้ที่พึงพิจารณาได้แก่ ความยุติธรรมในแนวดิ่ง (Vertical Equity) และความยุติธรรมในแนวนอน (Horizontal Equity)

ความยุติธรรมในแนวดิ่งเกิดขึ้นเมื่อ ผู้ที่มีความสามารถเชิงเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าเป็นผู้ที่มีโอกาสสูงกว่าในการได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (เช่น ได้รับการจัดให้อยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อผู้สูงอายุ) เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่มีความสามารถเชิงเศรษฐกิจที่สูงกว่า ส่วนความยุติธรรมในแนวนอนนั้น จะเกิดขึ้นเมื่อผู้ที่มีความสามารถเชิงเศรษฐกิจที่เหมือนกัน แม้ว่าจะอยู่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน แต่ควรได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน หรืออีกนัยหนึ่ง หากผู้ใดเป็นผู้สูงอายุที่มี

คุณสมบัติต่างๆเหมือนกัน เช่น ฐานะทางเศรษฐกิจเหมือนกัน ไม่มีผู้ดูแลเหมือนกัน และ/หรือไม่สามารถหารายได้เลี้ยงตนเองเหมือนกัน ไม่ว่าผู้สูงอายุจะอยู่ในพื้นที่ใด ควรจะได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเหมือนกัน

4.1.2 ศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แหล่งที่มาของเงินงบประมาณสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยนั้น ได้แก่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจรับจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ในส่วนหลังนี้จะเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพิ่มเติมจากกรอบงบประมาณจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทั้งในด้านจำนวนผู้สูงอายุและ/หรือจำนวนเงินสงเคราะห์ต่อเดือน การประเมินศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถประเมินได้ใน 2 มิติ ได้แก่

■ ศักยภาพทางการคลังในการจ่ายเงินให้ผู้สูงอายุในบัญชีสำรอง (เพิ่มจำนวนผู้รับ)

ในการพิจารณาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะเพิ่มงบประมาณให้กับผู้สูงอายุที่มีชื่ออยู่ในบัญชีสำรองด้วยงบประมาณจากรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองหรือไม่ โดยเปรียบเทียบงบประมาณที่จำเป็นต้องจ่ายให้กับผู้สูงอายุที่มีชื่ออยู่ในบัญชีสำรอง (คำนวณจากจำนวนผู้สูงอายุในบัญชีสำรอง X 500 บาทต่อคนต่อเดือน X 12 เดือน) กับรายได้จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ (ไม่รวมเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้โดยระบุวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ)

■ ศักยภาพทางการคลังในการจ่ายเงินเพิ่มเพื่อความพอเพียง (เพิ่มจำนวนเงิน)

ในการพิจารณาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะเพิ่มงบประมาณให้กับการจ่ายเงินเพิ่มสำหรับผู้สูงอายุที่รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอยู่ในปัจจุบัน ด้วยงบประมาณจากรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองหรือไม่ จะทำการเปรียบเทียบงบประมาณที่จำเป็นต้องจ่ายให้กับผู้สูงอายุที่รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอยู่ในปัจจุบัน (คำนวณจากจำนวนผู้สูงอายุที่รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอยู่ในปัจจุบัน X จำนวนต่อคนต่อเดือนที่จะเพิ่มให้ X 12 เดือน) กับรายได้จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ (ไม่รวมเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้โดยระบุวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ)

4.2 ข้อมูลและวิธีการรวบรวมข้อมูล

ในการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน และประเมินระบบมาตรการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในปัจจุบันนั้น นอกเหนือจากข้อมูลทุติยภูมิแล้ว โครงการวิจัยยังใช้ข้อมูลรวบรวมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงอีกด้วย เนื้อหาของส่วนนี้จะอธิบายถึงเนื้อหาและแหล่งที่มาของข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ วิธีการรวบรวมข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลักษณะทางสถิติเบื้องต้นบางประการของข้อมูลที่รวบรวมได้

4.2.1 เนื้อหาของข้อมูลในคำถามและแบบสอบถาม

รายละเอียดของเนื้อหาของข้อมูลที่โครงการวิจัยเก็บรวบรวมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำการวิเคราะห์นั้นประกอบด้วย 4 ส่วนสำคัญได้แก่

- ลักษณะโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานการณ์ปัจจุบันด้านประชากร ทั้งในด้านจำนวนและโครงสร้างประชากร รวมไปถึงสถานการณ์เชิงทางการคลัง ซึ่งจะรวมถึงรายรับ แหล่งที่มาของรายรับ รายจ่าย และลักษณะของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- สถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับจำนวนผู้ได้รับการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ และแหล่งที่มาของงบประมาณ
- กระบวนการบริหารจัดการมาตรการการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ
- ทักษะคติของผู้บริหารและ/หรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ รวมไปถึงประเด็นปัญหาหลักในพื้นที่และแนวทางการแก้ไขที่คาดหวังไว้

4.2.2 วิธีการรวบรวมข้อมูล

โครงการวิจัยได้รวบรวมข้อมูลต่างๆดังที่ระบุข้างต้นโดยใช้วิธีการดังต่อไปนี้

- การเดินทางไปสอบถามข้อมูลโดยตรงจากผู้บริหารและ/หรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลในภูมิภาคต่างๆ) เนื่องจากข้อจำกัดของเวลาและงบประมาณ โครงการวิจัยจึงเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเฉพาะเจาะจงจากแต่ละภูมิภาคๆละ 2-4 แห่ง

- การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามที่ส่งไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลในภูมิภาคต่างๆ เนื่องจากข้อจำกัดของเวลาและงบประมาณ โครงการวิจัยจึงได้ส่งแบบสอบถามไปยังเครือข่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเคยเข้าร่วมและ/หรือได้รับทาบทามให้เข้าร่วมในโครงการ “การเรียนรู้เพื่อพัฒนาการดำเนินนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต” จัดโดยศูนย์ศึกษานโยบายเพื่อการพัฒนา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้การสนับสนุนของแผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี (Healthy Public Policy Programme) มุลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

4.2.3 การพัฒนาข้อถามและแบบสอบถาม

โครงการวิจัยได้ทำการออกแบบข้อถามและแบบสอบถามเบื้องต้น โดยอ้างอิงตามงานวิจัยที่มีในอดีต อันได้แก่ รายงานวิจัยเรื่องโครงการการประเมินผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ (2547) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อพัฒนาข้อถามที่จะใช้สอบถามข้อมูลโดยตรงจากผู้บริหารและ/หรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และปรับปรุงแบบสอบถามสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตรงประเด็นยิ่งขึ้น โครงการได้ออกพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบด้านการจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราในองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ภาคกลางเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2550 โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ให้ข้อมูลในเชิงลึก

หลังจากออกพื้นที่ดังกล่าวเพื่อทำการทดสอบข้อถามและแบบสอบถามเบื้องต้น โครงการวิจัยได้กลับมาปรับปรุงข้อถามและแบบสอบถามอีกครั้งหนึ่ง และนำแบบสอบถามต่างๆนั้นไปทดลองใช้ในการสอบถามข้อมูลโดยตรงจากผู้บริหารและ/หรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือในการออกพื้นที่ระหว่างวันที่ 21 – 24 พฤษภาคม 2550 อีกครั้งหนึ่งเพื่อปรับปรุงขั้นสุดท้าย แบบสอบถามที่ได้รับการปรับปรุงขั้นสุดท้ายได้ถูกส่งไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเคยเข้าร่วมและ/หรือได้รับทาบทามให้เข้าร่วมในโครงการ “การเรียนรู้เพื่อพัฒนาการดำเนินนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต” จำนวน 123 แห่งทั่วประเทศ ช่วงเวลาจัดส่งและรวบรวมแบบสอบถามนั้นอยู่ในช่วงระหว่างวันที่ ถึงวันที่ 1 มิถุนายน 2550 – 25 มิถุนายน 2550

4.3 ข้อมูลเบื้องต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ข้อมูล²

ก่อนที่จะได้นำเสนอถึงผลการศึกษาในบทต่อไป ส่วนสุดท้ายของบทนี้จะได้นำเสนอถึงจำนวนและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ข้อมูลกับทางโครงการวิจัย รวมไปถึงสถานการณ์เบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเงินลงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้กับผู้สูงอายุ

4.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอบถามข้อมูลโดยตรง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทางโครงการได้เดินทางไปสอบถามข้อมูลโดยตรงจากผู้บริหารและ/หรือผู้ปฏิบัติงานมีจำนวนทั้งสิ้น 12 แห่ง แบ่งออกได้ตามรายละเอียดดังตารางที่ 4-1

ตารางที่ 4-1 รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไปสัมภาษณ์โดยตรง

ลำดับ	อปท.	ภูมิภาค	วันที่สัมภาษณ์	ตำแหน่งของผู้ให้ข้อมูล
1	เทศบาลตำบล A	ภาคกลาง	27 ก.ค. 2550	นายกเทศมนตรี
2	อบต. B (เล็ก)	ภาคกลาง	14 พ.ค. 2550	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
3	เทศบาลตำบล C	ภาคเหนือ	24 พ.ค. 2550	นายกเทศมนตรี
4	เทศบาลตำบล D	ภาคเหนือ	24 พ.ค. 2550	นายกเทศมนตรี / ปลัดเทศบาล
5	อบต. E (กลาง)	ภาคเหนือ	23 พ.ค. 2550	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
6	อบต. F (เล็ก)	ภาคเหนือ	23 พ.ค. 2550	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะ
7	เทศบาลเมือง G	ภาคต่อ./น	21 พ.ค. 2550	รองปลัดเทศบาล
8	เทศบาลตำบล H	ภาคต่อ./น	22 พ.ค. 2550	หัวหน้าส่วนสวัสดิการสังคม
9	อบต. I (เล็ก)	ภาคต่อ./น	22 พ.ค. 2550	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
10	เทศบาลนคร J	ภาคใต้	7 มิ.ย. 2550	หัวหน้าส่วนสวัสดิการสังคม
11	อบต. K (เล็ก)	ภาคใต้	7 มิ.ย. 2550	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
12	อบต. L (กลาง)	ภาคใต้	8 มิ.ย. 2550	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล / นักพัฒนาชุมชน

4.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งแบบสอบถามกลับมาโครงการวิจัย

โครงการวิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนทั้งสิ้น 123 แห่ง ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ จำนวนแบบสอบถามที่ถูกส่งกลับมามีจากองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งสิ้น 68 แห่ง แบ่งเป็นจากภาคเหนือ 15 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 22 แห่ง ภาคใต้ 8 แห่ง และภาคกลาง 22 แห่ง ในภาพรวมแล้วคิดเป็นอัตราการตอบกลับประมาณ 55.3% ในจำนวนแบบสอบถามที่ตอบกลับนั้น มา

² เนื่องจากโครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอสถานการณ์ปัจจุบันและปัญหาในภาพรวมของประเทศ จึงขอไม่เปิดเผยชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ข้อมูลกับทางโครงการ จะสรุปที่ตั้ง (ภูมิภาค) และลักษณะทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงสถิติเท่านั้น

จากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ 5 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 7.4 ของอบต.ที่ตอบกลับ) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง 18 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 26.5) และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก 44 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 64.7) (รายละเอียดของการตอบกลับกรุณาดูในตารางที่ 4-2)

ตารางที่ 4-2 รายละเอียดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งแบบสอบถามกลับมายังโครงการ

ภูมิภาค	จำนวน แบบสอบถามที่ส่ง (แห่ง)	แบบสอบถามที่ตอบกลับ				
		จำนวน (แห่ง)	อัตราการ ตอบกลับ %	กระจายตามขนาด อบต. (แห่ง)		
				ขนาดใหญ่	ขนาดกลาง	ขนาดเล็ก
ภาคเหนือ	24	15	62.5%	2	5	8
ภาคต่อ./น	50	22	44.0%	1	2	19
ภาคใต้	10	8	80.0%	0	1	7
ภาคกลาง	39	22	56.4%	2	10	10
รวม	123	68	55.3%	5	18	44

แหล่งที่มา: จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

ตารางที่ 4-3 แสดงรายละเอียดของผู้ที่ตอบแบบสอบถาม เกือบ 4 ใน 5 ของแบบสอบถามนั้น ได้รับการกรอกข้อมูลโดยข้าราชการประจำ มีเพียง 1 ใน 5 เท่านั้นที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กรอกข้อมูล นอกจากนั้นพบว่าเกือบร้อยละ 10 ของผู้กรอกแบบสอบถามเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประมาณร้อยละ 6 เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายนโยบายและแผน ประมาณร้อยละ 40 ของแบบสอบถามทั้งหมดหัวหน้าส่วนสวัสดิการสังคมหรือนักพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารจัดการการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ เป็นผู้กรอกข้อมูลให้กับโครงการ เมื่อพิจารณาตามอายุงานในองค์กรแล้วพบว่า ประมาณ 1 ใน 3 ของผู้กรอกข้อมูลอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวเกินกว่า 3 ปี นอกจากนั้น ครึ่งหนึ่งของผู้กรอกแบบสอบถามเป็นเพศชาย และพบว่า 1 ใน 4 ของผู้กรอกแบบสอบถามมีอายุต่ำกว่า 30 ปี และอีก 1 ใน 4 มีอายุมากกว่า 40 ปีขึ้นไป

ตารางที่ 4-4 และตารางที่ 4-5 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ จำนวนผู้สูงอายุในบัญชีสำรวจ และรายรับบางประเภทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทางโครงการวิจัยได้ไปสัมภาษณ์โดยตรง และองค์กรที่รับข้อมูลทางแบบสอบถามตามลำดับ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มแรกนั้น จะมีจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์อยู่ในช่วง 54 คน (เทศบาลตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) - 539 คน (อบต.ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่ง จาก 12 แห่งไม่ได้จัดสรรเงินให้กับผู้สูงอายุโดยใช้บงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หากพิจารณาศักยภาพทางการเงินจากระดับรายได้จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลกลางแบ่งให้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) พบว่า อบต.ที่รายได้ดังกล่าวต่ำสุดมีรายได้ประมาณ 6 ล้านบาท (อบต.ในภาคเหนือ) และสูงสุดมีรายได้

ประมาณ 339 ล้านบาท (เทศบาลนครในภาคใต้) ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มหลังนั้นจะมีเฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์โดยงบกลางจะอยู่ในช่วง 25 - 906 คน นอกจากนั้นจากจำนวน 68 แห่ง มีจำนวนอบต.ที่จ่ายเงินสงเคราะห์ด้วยงบประมาณของตนเองจำนวน 53 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 78 หากพิจารณาเฉพาะ 53 แห่ง โดยเปรียบเทียบจำนวนผู้สูงอายุที่รับเงินจาก งบประมาณอบต.กับผู้รับเงินงบประมาณเงินอุดหนุน สัดส่วนดังกล่าวที่ต่ำสุดมีค่าร้อยละ 1.1 (อบต.ภาค กลาง / 30) และมากที่สุดมีค่าร้อยละ 477.6 (อบต.ภาคกลาง / 68) รายได้จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาล กลางแบ่งให้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) อยู่ในช่วง 1.2 - 60.2 ล้านบาท

ตารางที่ 4-3 การกระจายความถี่ ร้อยละ ของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามปัจจัยทางประชากรและสังคม

ตัวแปร	จำนวน	ร้อยละ
<u>ตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>		
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	14	20.6
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	6	8.8
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน.	4	5.9
หัวหน้าส่วนสวัสดิการสังคม	3	4.4
นักพัฒนาชุมชน	24	35.3
ข้าราชการประจำประเภทอื่น	15	22.1
ไม่ระบุ	2	2.9
รวม	68	100
<u>จำนวนปีที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งในองค์กรที่สังกัด</u>		
ต่ำกว่า 3 ปี	43	63.2
3 - 6 ปี	13	19.1
7 ปีขึ้นไป	10	14.7
ไม่ระบุ	2	2.9
รวม	68	100.0
<u>เพศ</u>		
หญิง	34	50.0
ชาย	34	50.0
รวม	68	100.0
<u>อายุ</u>		
ต่ำกว่า 30 ปี	17	25.0
30 - 39 ปี	30	44.1
40 - 49 ปี	12	17.6
50 ปีขึ้นไป	6	8.8
ไม่ระบุ	3	4.4
รวม	68	100.0

แหล่งที่มา: จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

ตารางที่ 4-4 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในอปท.ที่ไปสัมภาษณ์โดยตรงและรายรับ

ลำดับ	อปท.	ภูมิภาค	จำนวนผู้สูงอายุ ที่ได้รับเงินสงเคราะห์ (คน)		บัญชีสำรวจ (คน)	รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
			งบเงิน อุดหนุน	งบอปท.		รายรับรวม (บาท)	รายได้จัดเก็บเองและ รายได้รัฐแบ่งให้ (บาท)	เงินอุดหนุน ทั่วไป (บาท)
1	เทศบาลตำบล A	ภาคกลาง	250	250	133	64,221,918.92	45,788,055.92	18,433,863.00
2	อบต. B (เล็ก)	ภาคกลาง	82	0	18	12,254,504.66	7,562,272.66	2,720,338.00
3	เทศบาลตำบล C	ภาคเหนือ	241	350	0	29,030,062.89	12,408,052.89	16,622,010.00
4	เทศบาลตำบล D	ภาคเหนือ	221	87	223	31,513,763.20	17,961,036.20	16,535,144.00
5	อบต. E (กลาง)	ภาคเหนือ	377	0	289	18,581,735.04	10,312,006.43	7,845,684.00
6	อบต. F (เล็ก)	ภาคเหนือ	401	106	75	8,879,319.62	6,476,300.62	2,403,019.00
7	เทศบาลเมือง G	ภาคชอ./น	171	104	122	124,990,900.00	94,108,456.00	30,882,444.00
8	เทศบาลตำบล H	ภาคชอ./น	54	0	264	48,209,881.82	24,079,255.94	15,664,995.00
9	อบต. I (เล็ก)	ภาคชอ./น	539	0	17	21,093,992.15	9,432,503.25	9,576,488.90
10	เทศบาลนคร J	ภาคใต้	403	249	43	421,637,389.95	339,909,498.95	81,727,891.00
11	อบต. K (เล็ก)	ภาคใต้	224	0	132	26,857,369.48	13,454,536.44	4,115,325.00
12	อบต. L (กลาง)	ภาคใต้	175	.74	50	25,538,504.53	12,388,495.53	4,074,799.00

แหล่งที่มา - จากการสัมภาษณ์โดยตรงโดยโครงการวิจัย

ตารางที่ 4-5 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในอบต.ที่เก็บข้อมูลโดยการใช้นับสอบถามและรายรับ

ลำดับ	ขนาด อบต.	ภูมิภาค	ผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา (คน)		จำนวนรายชื่อใน บัญชีสำรอง (คน)	รายรับอปท. (บาท)	
			งบเงินอุดหนุน	งบท้องถิ่น		รายได้จัดเก็บเอง	เงินอุดหนุนทั่วไป
1	S	ภาคกลาง	385	11	-	13,726,644.52	3,342,187.00
2	M	ภาคกลาง	463	50		20,302,234.73	4,755,053.00
3	M	ภาคกลาง	170	120		32,233,654.05	7,130,671.00
4	S	ภาคใต้	120	-		9,033,632.55	2,957,728.00
5	S	ภาคใต้	146	60		11,876,198.37	4,433,079.00
6	M	ภาคใต้	157	5		16,200,593.24	3,452,320.00
7	S	ภาคใต้	155	70		3,249,486.48	2,327,042.00
8	S	ภาคใต้	140	-		11,684,506.37	3,731,878.00
9	S	ภาคใต้	241	107		1,203,550.00	2,748,000.00
10	S	ภาคตอ./น.	129	-		7,655,306.16	2,983,620.00
12	S	ภาคตอ./น.	390	-		7,857,877.90	3,633,045.00
13	S	ภาคตอ./น.	203	110		7,301,777.05	3,403,660.00
14	S	ภาคตอ./น.	294	60		7,464,609.08	4,376,665.14
15	S	ภาคตอ./น.	697	20		16,565,585.62	6,015,003.00
16	M	ภาคตอ./น.	83	77		7,489,708.44	2,727,891.00
18	S	ภาคตอ./น.	376	-		10,658,035.70	4,734,764.00
19	S	ภาคตอ./น.	674	70		14,902,000.00	N.A.

ลำดับ	ขนาด อบต.	ภูมิภาค	ผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา (คน)		จำนวนรายชื่อใน บัญชีสำรอง (คน)	รายรับอปท. (บาท)	
			งบเงินอุดหนุน	งบท้องถิ่น		รายได้จัดเก็บเอง	เงินอุดหนุนทั่วไป
20	M	ภาคเหนือ	148	85	206	16,535,240.03	5,788,227.00
21	L	ภาคเหนือ	223	36	238	9,010,904.94	3,560,787.00
22	M	ภาคเหนือ	121	64	153	6,935,140.64	2,462,549.00
23	S	ภาคเหนือ	124	-	120	6,527,744.81	2,621,448.00
24	L	ภาคเหนือ	229	144	212	60,225,602.49	4,239,838.00
25	S	ภาคเหนือ	338	11	412	7,574,820.66	5,447,449.00
26	M	ภาคกลาง	200	65	100	60,183,431.46	1,639,616.00
27	S	ภาคกลาง	136	29	9	8,016,171.09	3,365,653.00
28	M	ภาคกลาง	328	-	469	12,415,513.84	4,054,359.00
29	S	ภาคกลาง	220	-	7	10,096,976.04	2,923,424.00
30	M	ภาคกลาง	276	3	264	17,848,776.60	5,396,576.00
31	S	ภาคกลาง	93	-	115	10,942,342.20	3,965,983.00
32	S	ภาคกลาง	25	62	13	6,742,374.01	2,487,924.00
33	S	ภาคกลาง	64	25	-	8,941,649.43	3,722,000.00
34	L	ภาคกลาง	222	108	232	49,516,603.72	6,662,370.00
35	M	ภาคกลาง	170	-	36	13,807,137.52	3,328,389.00
36	S	ภาคกลาง	152	-	69	10,995,488.63	4,133,349.00
37	L	ภาคกลาง	232	31	-	31,021,061.75	4,404,922.00

ลำดับ	ขนาด อบต.	ภูมิภาค	ผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา (คน)			จำนวนรายชื่อใน บัญชีสำรวจ (คน)	รายรับอปท. (บาท)	
			งบเงินอุดหนุน	งบท้องถิ่น			รายได้จัดเก็บเอง	เงินอุดหนุนทั่วไป
38	S	ภาคต่อ./น.	139	101		282	10,867,198.51	3,785,850.00
39	S	ภาคต่อ./น.	123	40		95	6,892,058.45	1,878,634.00
40	M	ภาคต่อ./น.	906	12		-	11,939,796.35	4,660,392.00
41	S	ภาคต่อ./น.	239	-		-	6,942,111.76	2,656,915.00
42	S	ภาคต่อ./น.	206	108		200	19,149,520.00	5,171,119.00
44	S	ภาคเหนือ	278	37		315	12,380,904.87	4,944,284.00
45	M	ภาคกลาง	411	180		757	29,130,162.42	6,064,922.00
46	S	ภาคเหนือ	-	125		-	13,750,388.42	4,101,129.00
47	S	ภาคเหนือ	236	144		641	14,129,431.85	4,803,515.00
49	S	ภาคกลาง	325	120		700	13,724,215.14	4,485,207.00
51	S	ภาคกลาง	88	2		142	17,255,870.52	N.A.
52	S	ภาคกลาง	273	-		-	8,502,227.37	3,716,644.00
53	S	ภาคต่อ./น.	351	447		45	11,796,693.34	5,010,662.00
56	S	ภาคต่อ./น.	435	-		21	10,713,026.73	5,960,000.00
57	S	ภาคกลาง	53	386		111	24,813,866.29	4,478,490.00
58	S	ภาคต่อ./น.	164	60		-	9,816,225.53	3,738,892.00
59	S	ภาคเหนือ	108	330		569	14,695,692.07	4,726,625.00
60	L	ภาคต่อ./น.	187	94		202	13,150,157.03	5,081,010.00

ลำดับ	ขนาด อบต.	ภูมิภาค	ผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา (คน)		จำนวนรายชื่อใน บัญชีสำรวจ (คน)	รายรับอปท. (บาท)	
			งบประมาณ	งบท้องถิ่น		รายได้เก็บเอง	เงินอุดหนุนทั่วไป
61	S	ภาคต่อ./น.	608	22	60	8,758,737.68	3,624,413.00
62	S	ภาคใต้	516	178	437	16,479,625.53	4,866,486.00
63	S	ภาคเหนือ	369	-	280	8,423,432.93	3,002,415.00
64	M	ภาคเหนือ	120	57	248	12,719,858.25	3,419,727.00
65	M	ภาคกลาง	189	65	-	11,342,659.35	3,209,096.00
66	S	ภาคใต้	88	-	1,212	14,956,556.06	3,756,815.00
67	S	ภาคต่อ./น.	69	265	152	9,209,481.94	4,562,378.00
68	M	ภาคกลาง	254	1,213	1,205	20,793,178.69	6,437,358.00

แหล่งที่มา - จากการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามโดยโครงการวิจัย

หมายเหตุ - อบต.บางแห่งให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน เช่น จำนวนผู้สูงอายุ จึงตัดออกไปจากข้อมูลในตารางข้างต้น นอกจากนี้ ในกรณีที่อปท.ระบุนายรับต่างๆ เช่น เงินอุดหนุนทั่วไป ไม่ชัดเจน ก็จะไม่ได้นำไปวิเคราะห์
ศักยภาพทางการคลังในตอนต่อไป (อบต.หมายเลข 19 และ 51)

ผลการศึกษาศถานการณ์ปัจจุบัน จากข้อมูลพื้นที่

ในส่วนผลการศึกษานี้ ขอแบ่งการนำเสนอออกเป็นสองส่วนหลัก คือ ส่วนแรก ส่วนที่เป็นผลการศึกษาจากการไปสัมภาษณ์โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 แห่งทั่วประเทศ และส่วนที่สอง เป็นผลการศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลในการเก็บแบบสอบถามไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ

5.1 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์โดยตรง

5.1.1 สถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการบริหารจัดการมาตรการ

ในการรวบรวมข้อมูลโดยตรงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 แห่งทั่วประเทศพบว่า สามารถแบ่งรูปแบบกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพออกได้เป็น 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ รูปแบบแรก ให้ผู้สูงอายุทุกคนตามสิทธิของประชาชนชาวไทย รูปแบบที่สอง ให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์ แต่กระจายอำนาจให้ชุมชนเป็นผู้กลั่นกรอง รูปแบบที่สาม ให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์โดยมีคณะกรรมการระดับหมู่บ้านและระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นคณะกรรมการกลางเป็นผู้กลั่นกรอง โดยทั้งสามรูปแบบจะมีความแตกต่างกันในเรื่องความเข้มงวดในการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการปกครองรูปแบบเทศบาลส่วนใหญ่จะมีกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่เข้มงวด โดยมีคณะกรรมการระดับท้องถิ่นเป็นผู้กลั่นกรอง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรูปแบบการปกครองแบบองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความเข้มงวดในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุน้อยกว่าการปกครองแบบเทศบาล ซึ่งเหตุผลในประเด็นดังกล่าวอาจจะเนื่องมาจากในพื้นที่การปกครองแบบเทศบาลมีประชากรผู้สูงอายุที่มีฐานะความยากไร้ที่แตกต่างกันและมีสัดส่วนผู้สูงอายุเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับพื้นที่การปกครองแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่วนใหญ่

จะมีจำนวนผู้สูงอายุที่ยากไร้จริงๆ และไม่มี ความแตกต่างกันในเรื่องฐานะมากนัก รายละเอียดลักษณะของ เกณฑ์ที่แต่ละท้องถิ่นนำมาพิจารณาในตารางที่ 5-1

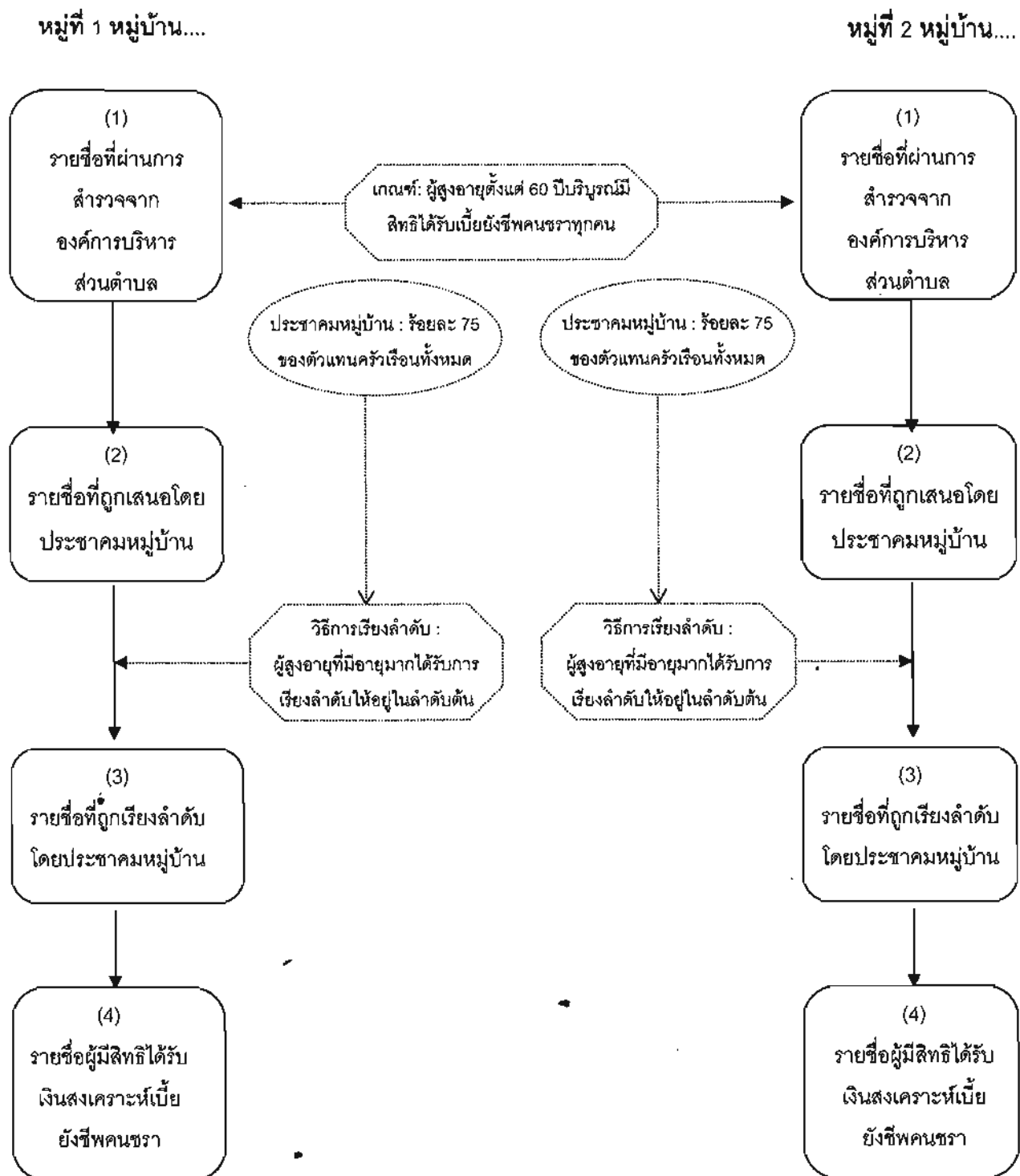
ตารางที่ 5-1 ลักษณะของกระบวนการคัดเลือกที่แต่ละท้องถิ่นนำมาใช้

ลักษณะของเกณฑ์ ที่ท้องถิ่นนำไปใช้	องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	รายละเอียด
รูปแบบ I ให้ทุกคนตามสิทธิของประชาชน ชาวไทย	อบต. I (เล็ก)	ให้ผู้สูงอายุทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป โดยเรียงลำดับจากผู้สูงอายุที่มีอายุ มากไปน้อย
	อบต. F (เล็ก)	นอกเหนือจากการให้ผู้สูงอายุตามอายุที่มากแล้วยังมีการนำประเด็นความยากไร้ มาพิจารณาร่วมด้วย
	เทศบาลตำบล D	
รูปแบบ II ให้ตามเกณฑ์แต่กระจายอำนาจ ให้ชุมชนเป็นผู้คัดกรอง	อบต. B (เล็ก)	คัดเลือกผู้สูงอายุตามเกณฑ์ หลังจากนั้นนำรายชื่อที่ได้รับการนำเสนอจาก ประชาคมหมู่บ้านมาพิจารณาเรียงลำดับโดยประชาคมตำบลตามสัดส่วน ผู้สูงอายุในแต่ละหมู่บ้าน
	อบต. K (เล็ก)	
	อบต. L (กลาง)	
รูปแบบ III ให้ตามเกณฑ์โดยมีคณะกรรมการ ระดับหมู่บ้านและระดับท้องถิ่น เป็นผู้คัดกรอง	อบต. E (กลาง)	คัดเลือกผู้สูงอายุตามเกณฑ์ โดยมีประชาคมเป็นผู้เสนอชื่อและเรียงลำดับ หลังจากนั้นจะมีคณะกรรมการชุมชนร่วมกับคณะกรรมการเทศบาลเป็นผู้ ตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง
	เทศบาลตำบล H	
	เทศบาลตำบล A	คัดเลือกผู้สูงอายุตามเกณฑ์ โดยมีประชาคมหมู่บ้านเป็นผู้เรียงลำดับ หลังจาก นั้นมีคณะกรรมการหมู่บ้านกลั่นกรองรอบแรก และคณะกรรมการเทศบาล ตรวจสอบอีกครั้ง
	เทศบาลตำบล C	
	เทศบาลเมือง G	คัดเลือกผู้สูงอายุตามเกณฑ์ โดยมีประชาคมเป็นผู้เสนอรายชื่อ หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่เทศบาลลงพื้นที่สำรวจรายชื่อเพื่อกลั่นกรองรอบแรก ก่อนเสนอรายชื่อ ให้กองสวัสดิการสังคมเทศบาลเป็นผู้เรียงลำดับ ก่อนที่จะส่งให้คณะกรรมการ เทศบาลพิจารณากลั่นกรองรอบสุดท้าย
	เทศบาลนคร J	

แหล่งที่มา: จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

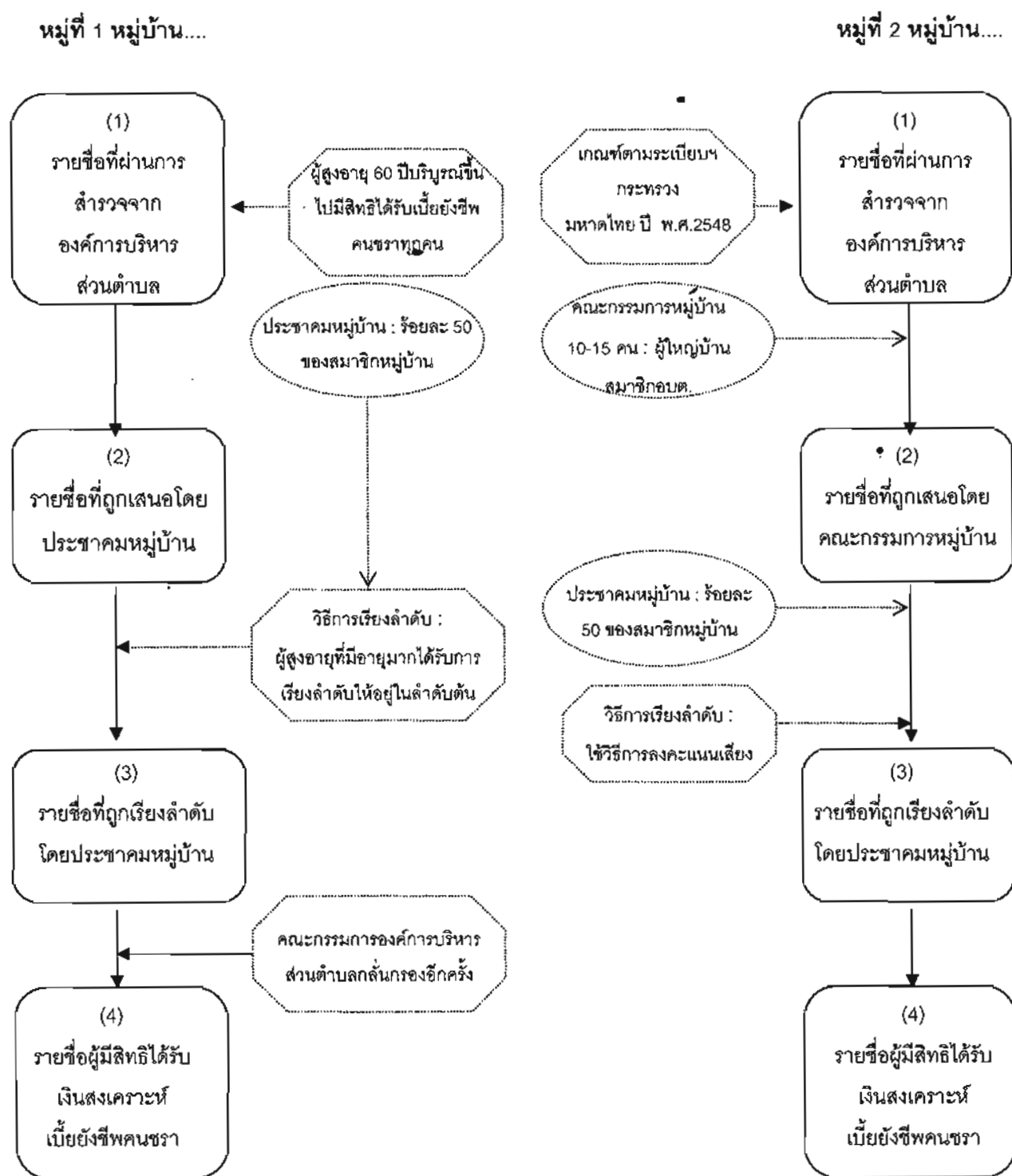
ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณารายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราสามารถเขียนแผนภาพ
กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพทั้ง 12 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ได้ ดังนี้

รูปภาพที่ 5-1 กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
องค์การบริหารส่วนตำบล | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



หมายเหตุ บัญชีรายชื่อสำรองจะมีการพิจารณาใหม่ร่วมกับการทำประชาคมในปีถัดไป

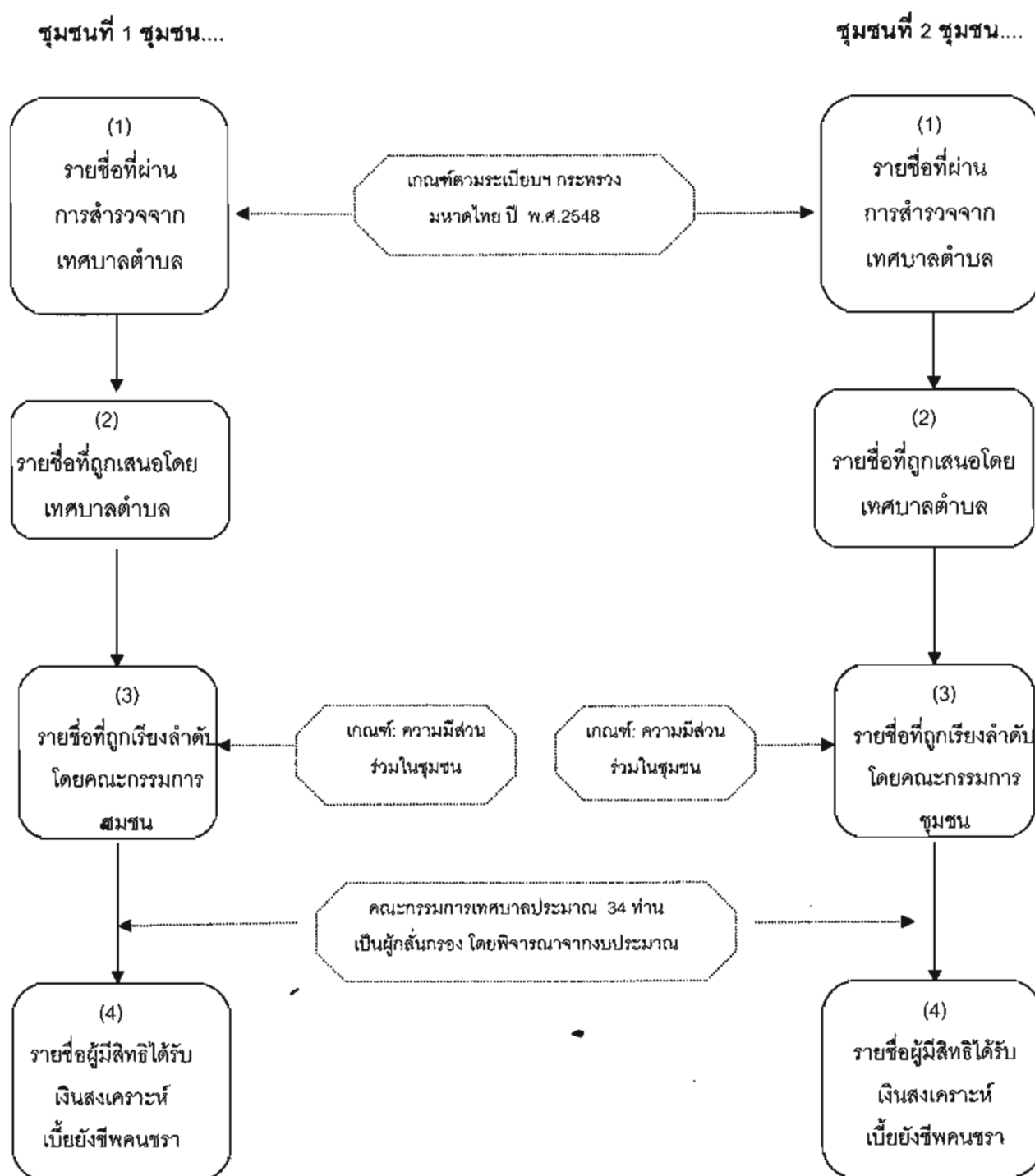
รูปภาพที่ 5-2 กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
องค์การบริหารส่วนตำบล F ภาคกลาง



หมายเหตุ - บัญชีรายชื่อสำรวจจะไม่มีการพิจารณาใหม่ในการทำประชาคมปีถัดไป

- เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราจากงบกลางส่วนกลาง (500 บาทต่อเดือน) แล้ว ยังมีงบของ อบต. (300 บาทต่อเดือน) ด้วย ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราจากงบกลางเสียชีวิตจะทำการเลื่อนรายชื่อผู้มีสิทธิจาก อบต. ขึ้นไปแทนที่

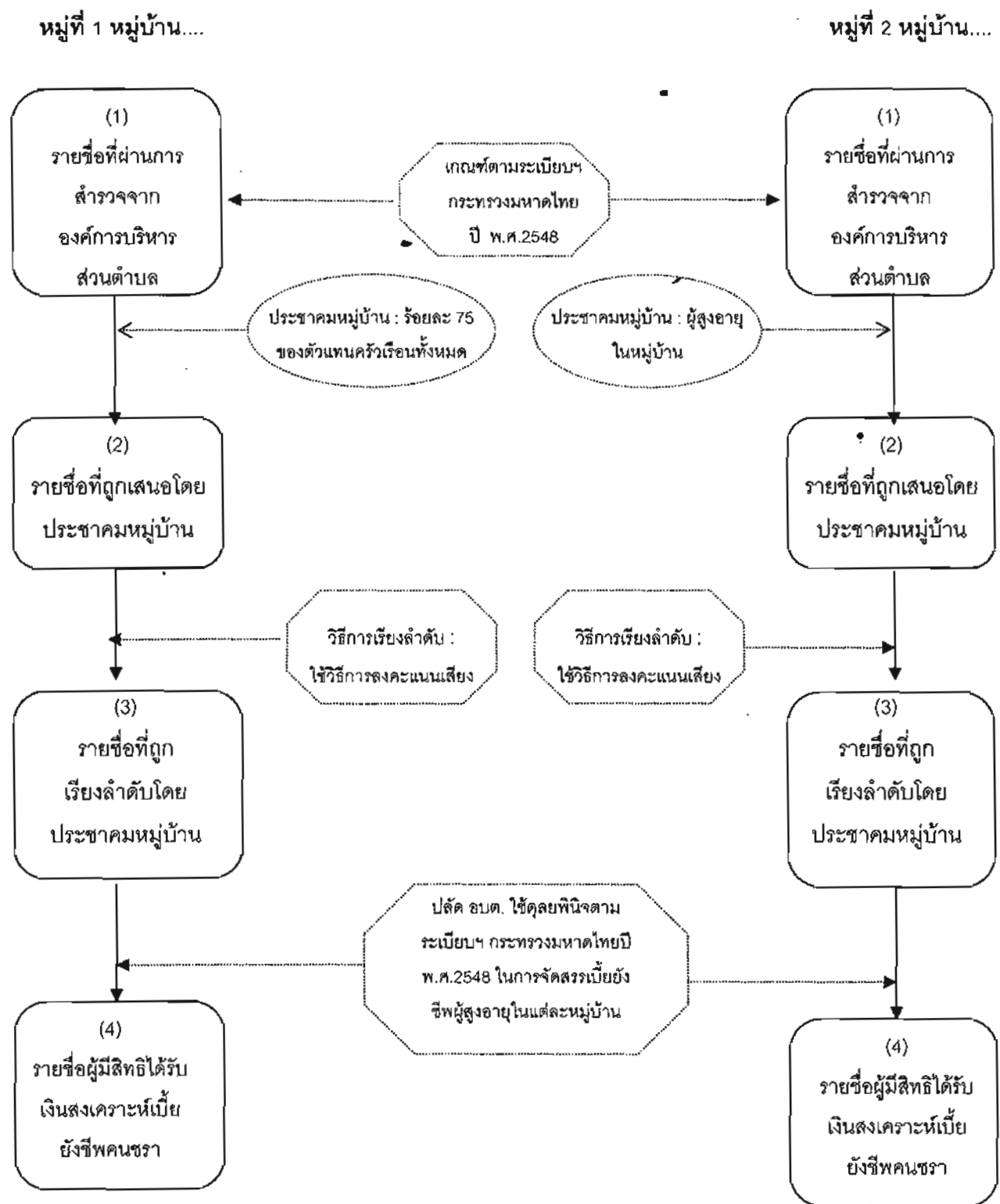
รูปภาพที่ 5-3 กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
เทศบาลตำบล D ภาคเหนือ



หมายเหตุ - บัญชีรายชื่อสำรองจะมีการพิจารณาใหม่ในการทำประชาคมปีถัดไป

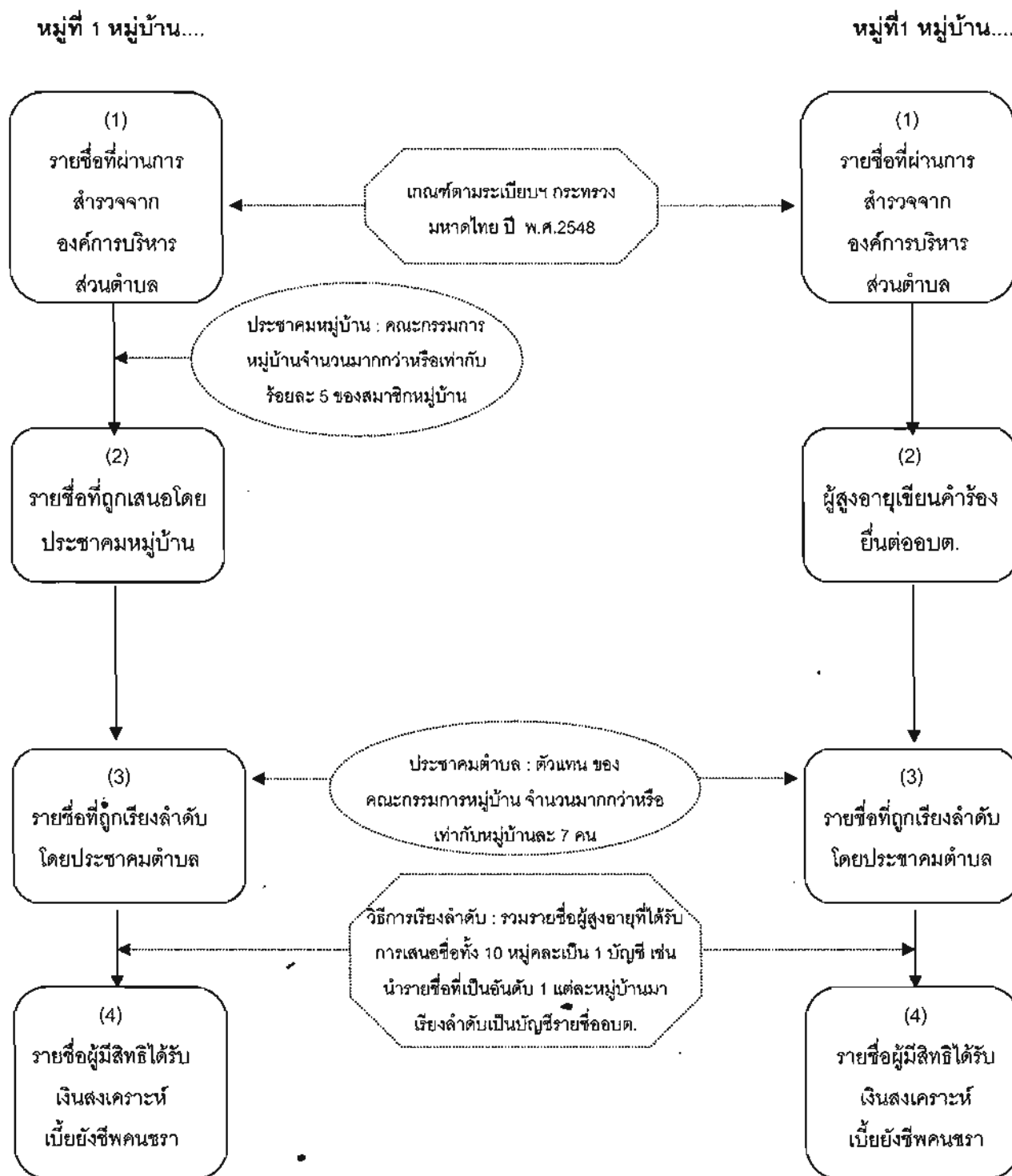
- เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราออกจากงบกลางแล้วยังมีงบของอบต. ด้วย (คนละ 500 บาทต่อเดือน)

รูปภาพที่ 5-4 กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
องค์การบริหารส่วนตำบล B ภาคกลาง



หมายเหตุ - บัญชีรายชื่อสำรองจะไม่มีพิจารณาใหม่ในการทำประชาคมปีถัดไป

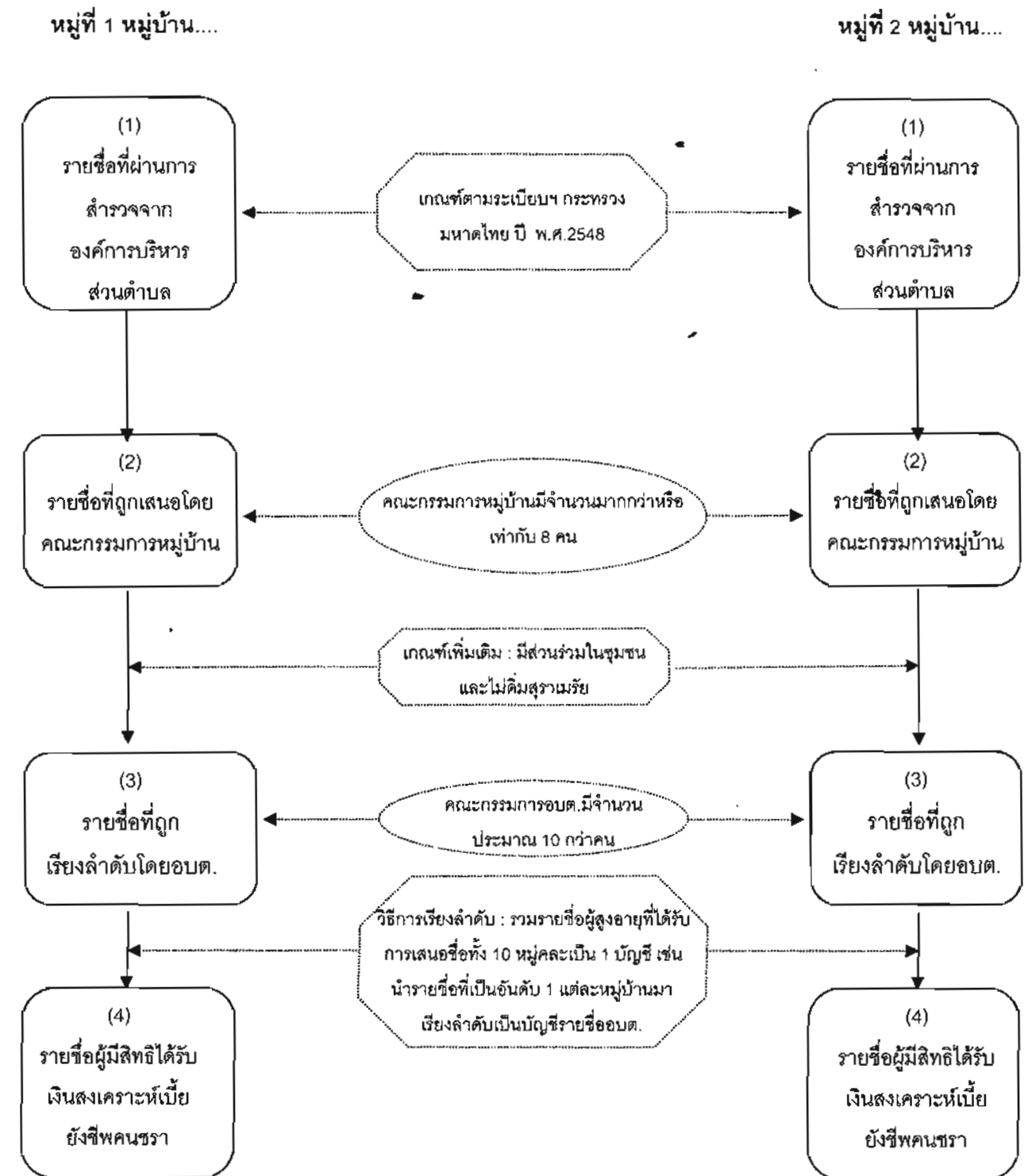
รูปภาพที่ 5-5 กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
องค์การบริหารส่วนตำบล K ภาคใต้



หมายเหตุ - บัญชีรายชื่อสำรองจะไม่มีพิจารณาใหม่ในการทำประชาคมปีถัดไป

- เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราได้รับการอุดหนุนจากงบกลางส่วนกลาง (500 บาทต่อเดือน)

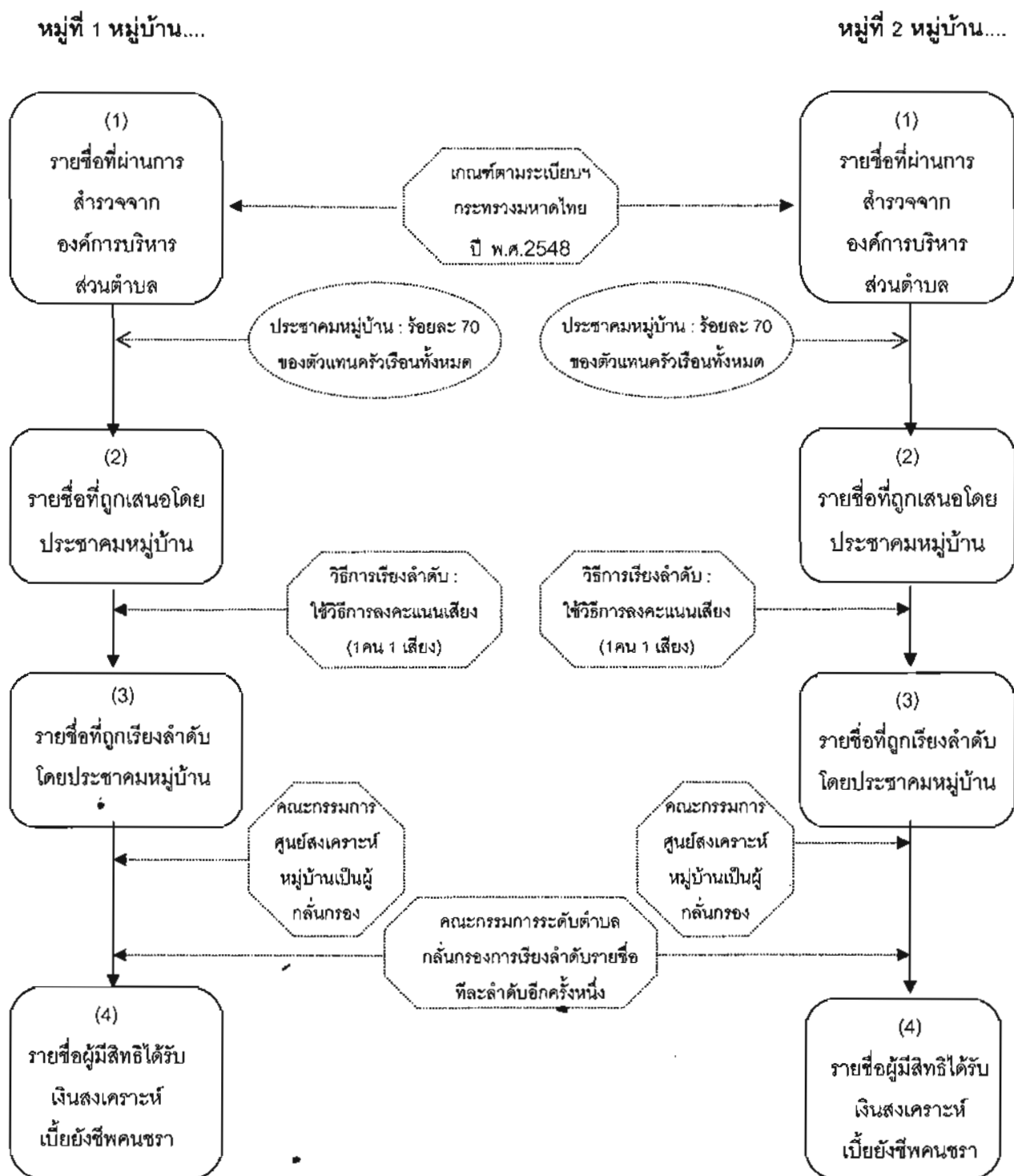
รูปภาพที่ 5-6กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
องค์การบริหารส่วนตำบล L ภาคใต้



หมายเหตุ - บัญชีรายชื่อสำรองจะไม่มีพิจารณาใหม่ในการทำประชาคมปีถัดไป

- เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราได้รับการอุดหนุนจากงบกลางส่วนกลาง (500 บาทต่อเดือน) และมีงบประมาณของอบต. (300 บาทต่อเดือน) ในกรณีที่ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจากงบกลางเสียชีวิตก็จะทำการเลื่อนลำดับผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจากงบประมาณของอบต. ขึ้นไปแทน และเลื่อนลำดับผู้สูงอายุในบัญชีสำรองมารับเบี้ยยังชีพจากงบประมาณของอบต.

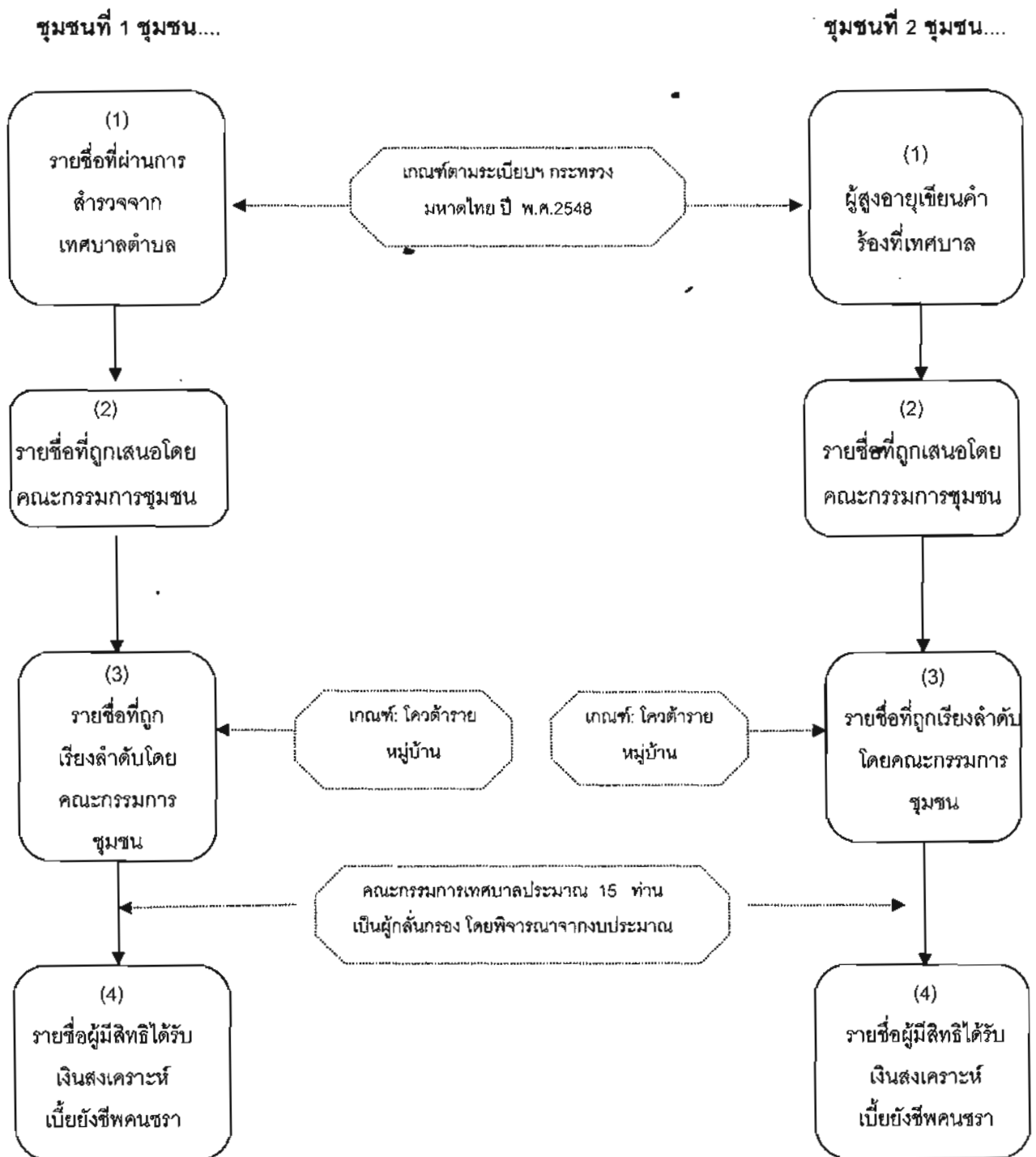
รูปภาพที่ 5-7 กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
องค์การบริหารส่วนตำบล E ภาคเหนือ



หมายเหตุ - บัญชีรายชื่อสำรวจจะไม่มีพิจารณาใหม่ในการทำประชาคมอีกครั้ง

- เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราออกจากงบกลางแล้ว ยังมีงบของอบต.ด้วย

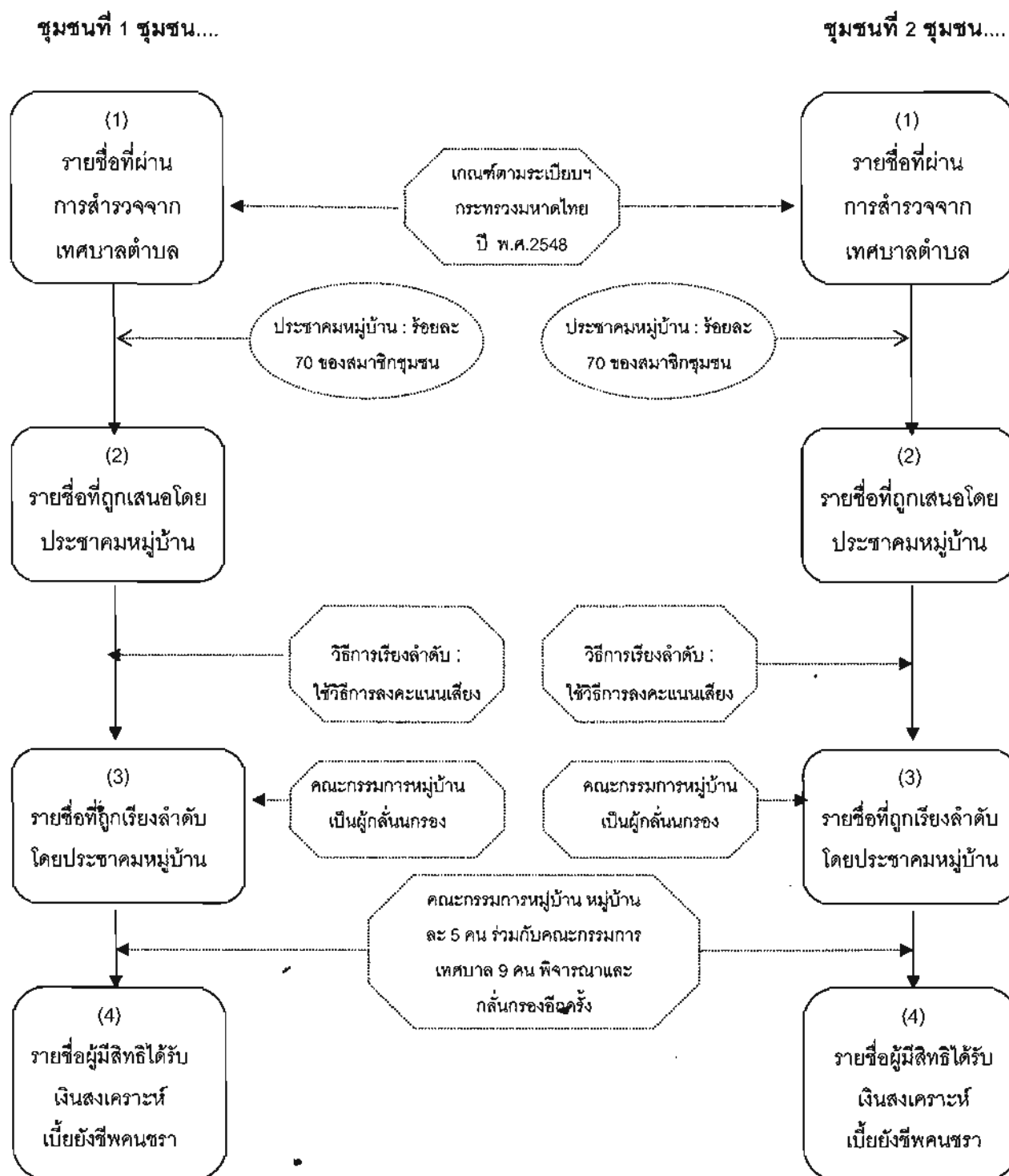
รูปภาพที่ 5-8 กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
เทศบาลตำบล A ภาคกลาง



หมายเหตุ - บัญชีรายชื่อสำรองจะมีการพิจารณาใหม่ในการทำประชาคมปีถัดไป

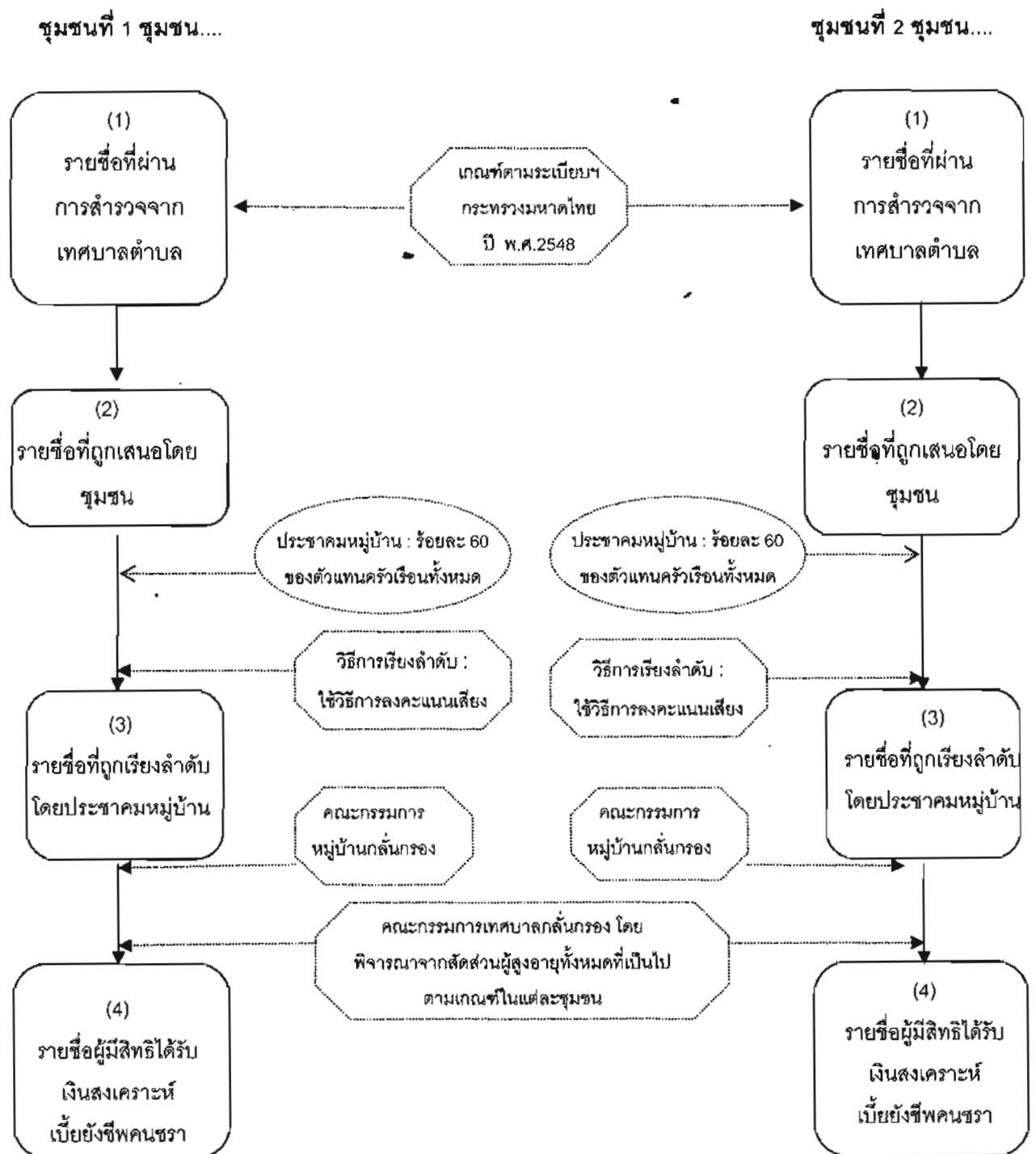
- เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราออกจากรางวัลจากส่วนกลางแล้วยังมีงบของเทศบาลด้วย (คนละ 500 บาทต่อเดือน)

รูปภาพที่ 5-9 กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
เทศบาลตำบล H ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



หมายเหตุ - บัญชีรายชื่อสำรวจจะมีการพิจารณาใหม่ร่วมกับการทำประชาคมในปีถัดไป
- เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราออกจากรายการงบกลางแล้ว ยังมีงบของอบต.ด้วย

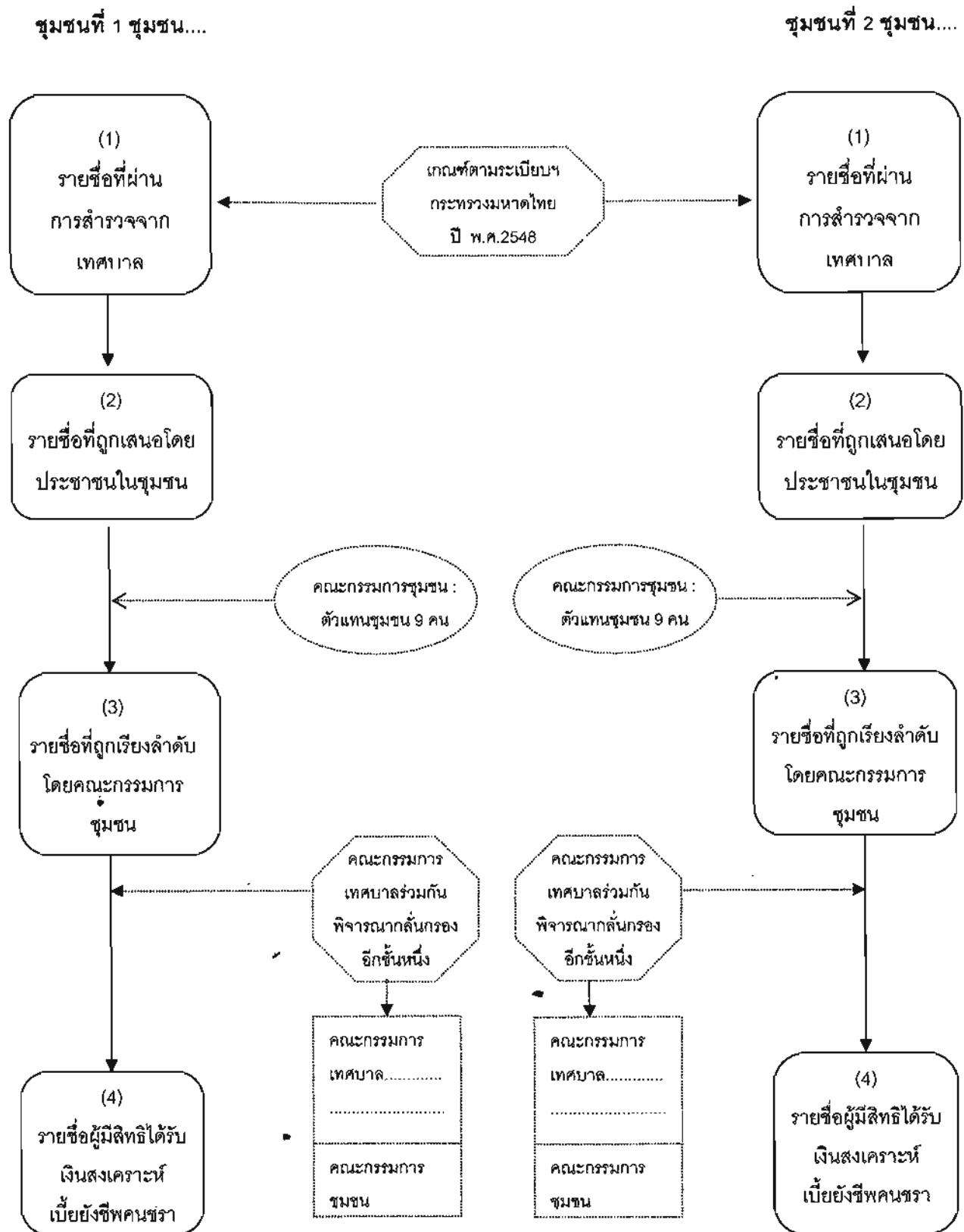
รูปภาพที่ 5-10 กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
เทศบาลตำบล C ภาคเหนือ



หมายเหตุ - บัญชีรายชื่อสำรองจะไม่มีในการพิจารณาใหม่ในการทำประชาคมปีถัดไป

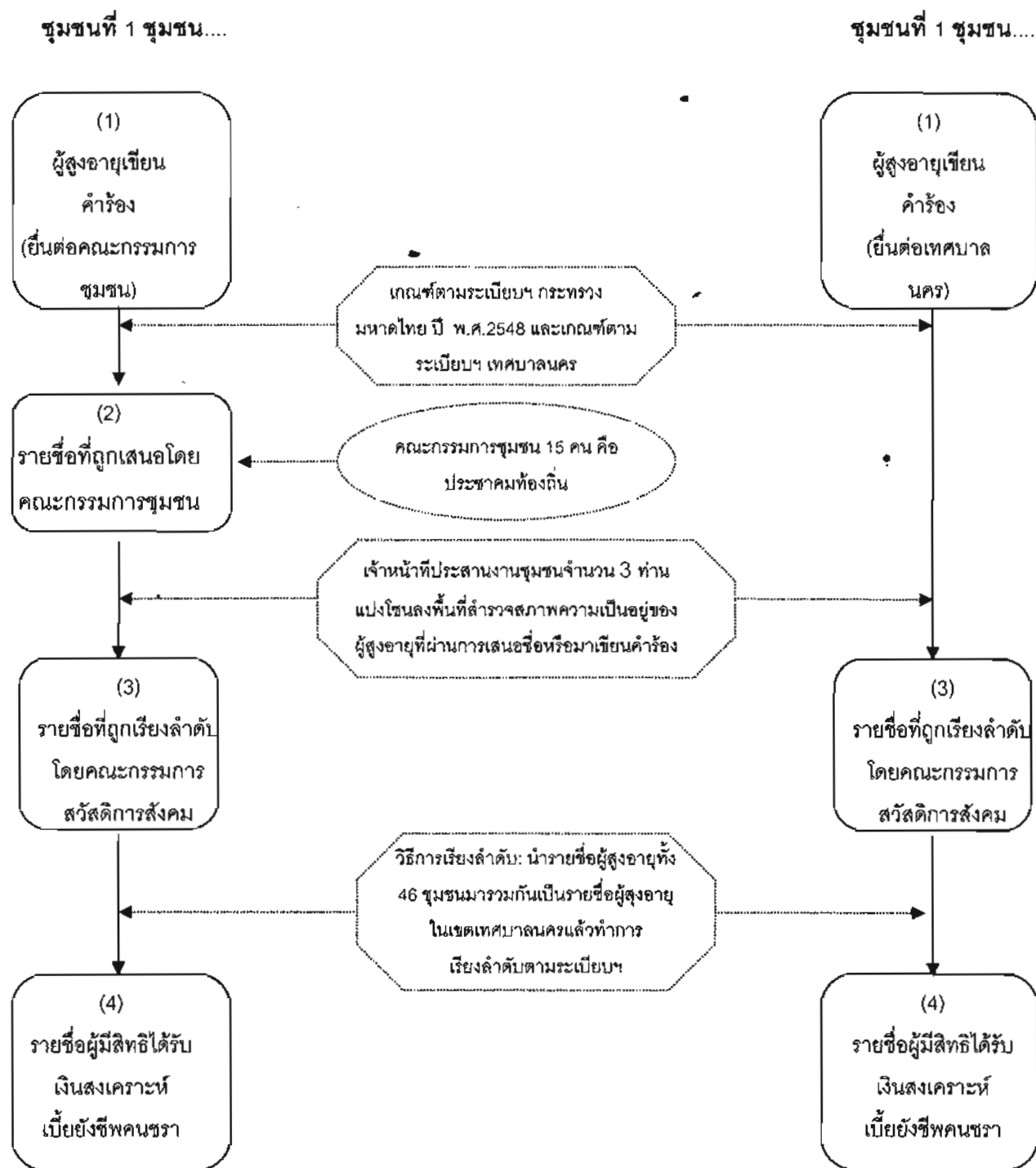
- เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราออกจากงบกลางส่วนกลาง (500 บาทต่อเดือน) แล้ว ยังมีงบของอบต. (300 บาทต่อเดือน) ด้วย ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราจากส่วนกลางเสียชีวิตจะทำการเลื่อนรายชื่อผู้มีสิทธิจากอบต. ขึ้นไปแทนที่

รูปภาพที่ 5-11 กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
เทศบาลเมือง G ภาคตะวันออกเฉิยงเหนือ



หมายเหตุ - บัญชีรายชื่อสำรวจจะไม่มีในการพิจารณาใหม่ในการทำประชาคมปีถัดไป
- เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราออกจากงบจากส่วนกลาง (500 บาทต่อเดือน) แล้ว ยังมีงบของเทศบาลด้วย

รูปภาพที่ 5-12 กระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
เทศบาลนคร จ ภาครใต้

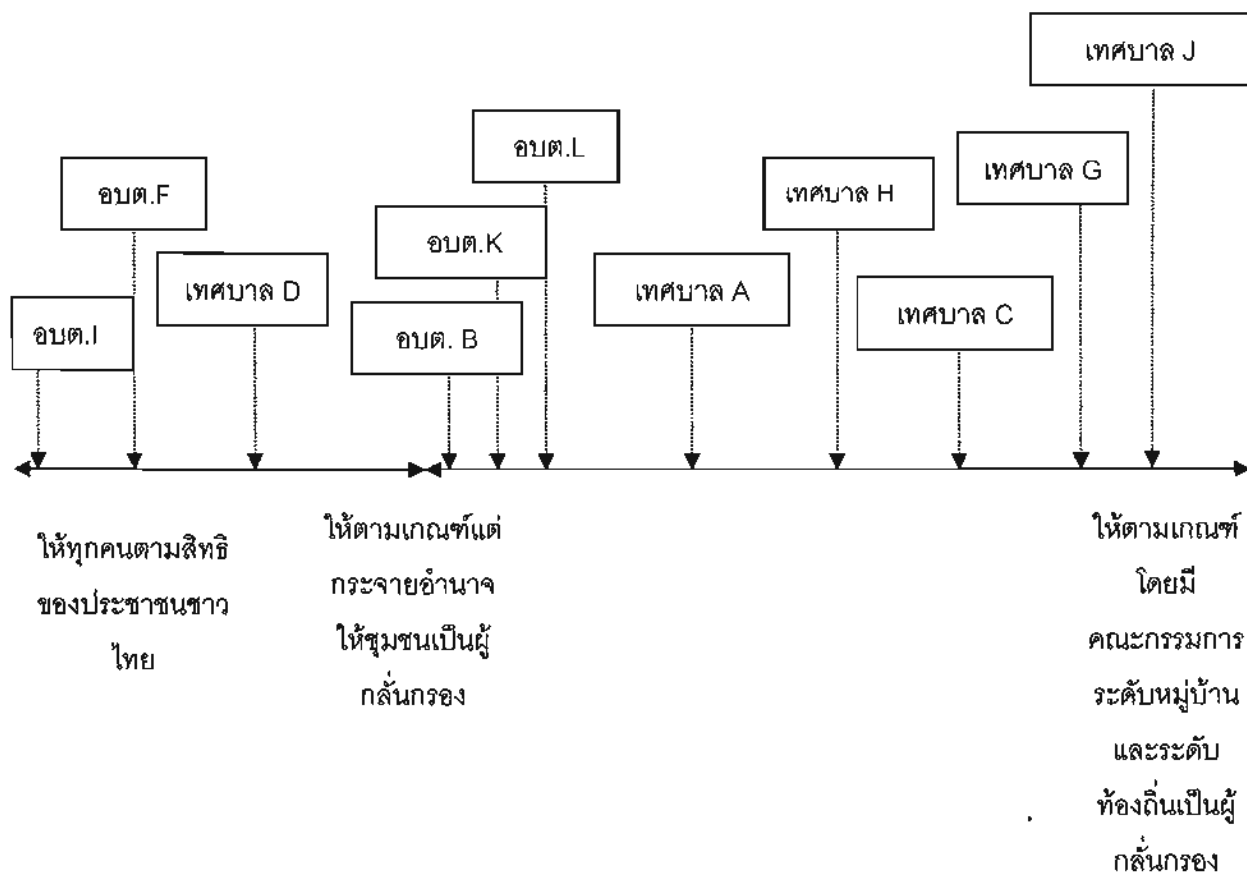


หมายเหตุ - บัญชีรายชื่อสำรองจะไม่มีพิจารณาใหม่ในการทำประชาคมปีถัดไป

- เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรานอกจากงบจากส่วนกลางแล้วยังมีงบของเทศบาลนครด้วย (คนละ 500 บาทต่อเดือน) โดยบัญชีรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจากงบส่วนกลางจะแยกกับงบของเทศบาลนคร

จากแผนภาพที่ 5-1 – 5-12 เราสามารถสรุปเป็นภาพรวมได้ดังแผนภาพที่ 5.13

รูปภาพที่ 5-13 สรุปภาพรวมกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุในแต่ละท้องถิ่น



5.1.2 ปัญหาที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ผลการศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลเชิงลึกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 12 แห่ง พบว่า ปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ ประสบมีปัญหาคือคล้ายคลึงกัน โดยปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ ปัญหาเรื่องตัวชี้วัดในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ไม่ชัดเจนทำให้ในบางครั้งท้องถิ่นเกิดปัญหาในการคัดเลือกผู้สูงอายุไม่ตรงตามเป้าหมาย นอกจากนี้เกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนยังทำให้กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่เหมาะสมจะได้รับเบี้ยยังชีพขาดความเป็นธรรม และขาดความโปร่งใส ซึ่งในประเด็นดังกล่าวมีบางท้องถิ่นที่มีข้อเสนอแนะว่าควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ควรได้รับเบี้ยยังชีพคนชราเอง

ปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งที่ท้องถิ่นให้ความสำคัญคือ ปัญหาเรื่องงบประมาณที่ได้รับจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา

นอกจากนี้บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น บางท้องถิ่นมีผู้สูงอายุที่ยากไร้ย้ายมาจากพื้นที่อื่น ทำให้ผู้สูงอายุในท้องถิ่นไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ

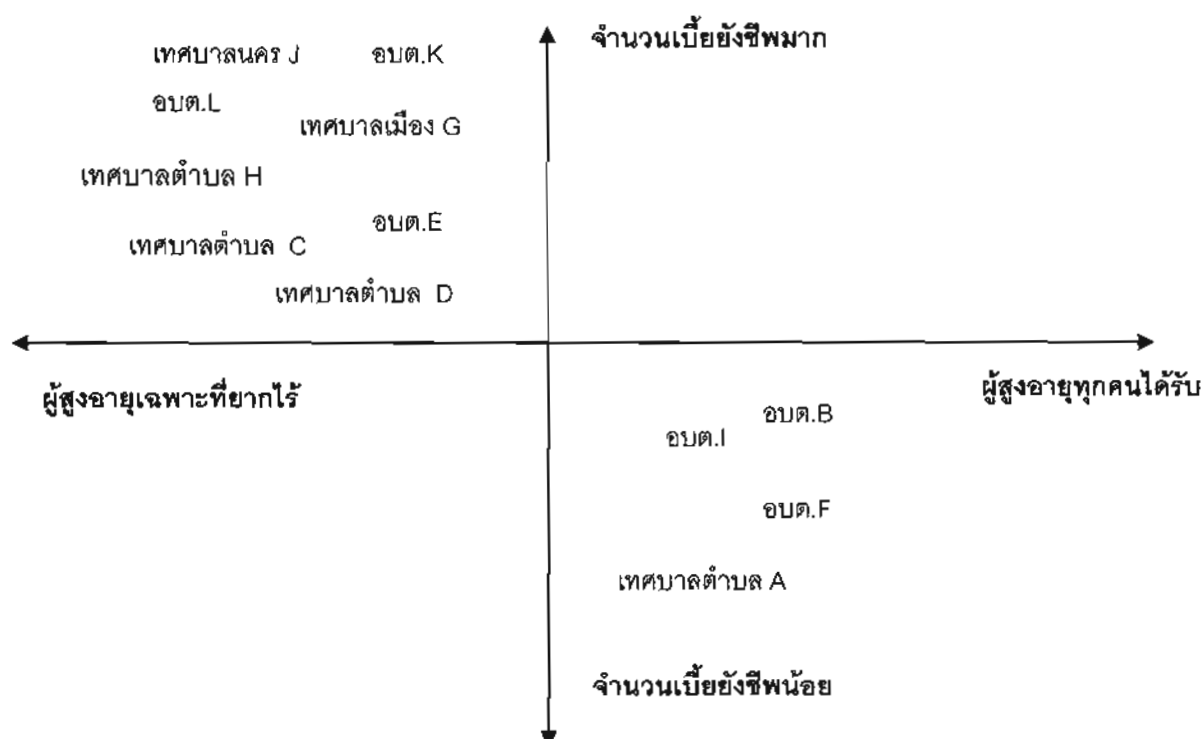
5.1.3 อนาคตของเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่คาดหวัง

ในส่วนทัศนคติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 12 แห่ง อยากเห็นเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทยในอนาคต สามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม ได้แก่

(1) **จำนวนเบี้ยยังชีพมาก ให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ยากไร้** ได้แก่ เทศบาลตำบล C D H อบต.E K L เทศบาลเมือง G เทศบาลนคร J โดยเหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวก็คือ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุควรให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากไร้จริงๆ เพื่อไม่ให้เป็นการะทางการคลังแก่รัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันมูลค่าของเบี้ยยังชีพในปัจจุบันก็มีมูลค่าน้อยรัฐบาลควรเพิ่มมูลค่าให้เพียงพอแก่การยังชีพของผู้สูงอายุ

(2) **จำนวนเบี้ยยังชีพน้อย ผู้สูงอายุทุกคนได้รับ** ได้แก่ อบต.B F I ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่งให้เหตุผลว่า เบี้ยยังชีพควรให้แก่ผู้สูงอายุทุกคน อาจจะเป็นจำนวนเงินที่ไม่มากก็ได้ เพราะเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุไม่เป็นแต่เพียงเงินที่ใช้ดำรงชีวิตเท่านั้น หากแต่เสมือนเป็นสินน้ำใจที่รัฐมอบให้แก่ผู้สูงอายุด้วย รายละเอียดดังแผนภาพที่ 5-14

รูปภาพที่ 5-14 รายละเอียดอนาคตของเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่อปท.อยากเห็น



5.2 ผลการศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถาม

5.2.1 สถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการบริหารจัดการมาตรการ

5.2.1.1 การสำรวจข้อมูลก่อนการคัดเลือก

ข้อมูลจากการแบบสอบถามที่องค์การบริหารส่วนตำบล 68 แห่งส่งกลับมาพบว่า ก่อนทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบล 61 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 89.7) มีการสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุ ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล 6 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 8.8) ไม่มีการสำรวจ (รายละเอียดในตารางที่ 5-2)

เมื่อพิจารณาตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งขนาดใหญ่ กลาง เล็ก จะมีการสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุก่อนเริ่มกระบวนการคัดเลือก มีเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางจำนวน 1 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 5.6) และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก 5 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 11.4) เท่านั้นที่ไม่มีการสำรวจข้อมูล

ในขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลทุกภูมิภาคมากกว่าร้อยละ 80 ที่มีการสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุก่อนทำการคัดเลือก โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 95.5 (องค์การบริหารส่วนตำบล 21 แห่ง) มีการสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุก่อนการคัดเลือก ในขณะที่ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกมีการสำรวจข้อมูลก่อนการคัดเลือกร้อยละ 93.3 (14 แห่ง) ร้อยละ 87.5 (7 แห่ง) และร้อยละ 85.7 (8 แห่ง) ตามลำดับ (รายละเอียดในตารางที่ 5-3)

ตารางที่ 5-2 การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการสำรวจข้อมูลก่อนการคัดเลือกผู้สูงอายุ

ตัวแปร	ความถี่	ร้อยละ
<u>ก่อนการทำบัญชีรายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สำรวจพื้นที่เพื่อรวบรวมข้อมูล</u>		
มีการสำรวจ	61	89.7
ไม่มีการสำรวจ	6	8.8
ไม่ระบุ	1	1.6
รวม	68	100.0

แหล่งที่มา: จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

ตารางที่ 5-3 ร้อยละของการสำรวจข้อมูลก่อนการคัดเลือกผู้สูงอายุตามขนาดอบต.และภูมิภาค

รายละเอียด	ก่อนการทํานิติรายชื่อองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นได้สำรวจพื้นที่เพื่อรวบรวมข้อมูล		รวม (จำนวน)
	ไม่มีการสำรวจ	มีการสำรวจ	
<u>ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>			-
องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่	0.0 (0)	100.0 (5)	100.0 (5)
องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง	5.6 (1)	94.4 (17)	100.0 (14)
องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก	11.4 (5)	88.6 (39)	100.0 (44)
รวม	9.0 (0)	91.0 (61)	100.0 (67)
<u>ภูมิภาค</u>			-
ภาคเหนือ	6.7 (1)	93.3 (14)	100.0 (15)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4.5 (1)	95.5 (21)	100.0 (22)
ภาคใต้	12.5 (1)	87.5 (7)	100.0 (8)
ภาคกลางและภาคตะวันออก	14.3 (3)	85.7 (18)	100.0 (21)
รวม	9.1 (6)	90.9 (60)	100.0 (66)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

ในการสำรวจข้อมูลก่อนการคัดเลือกผู้สูงอายุนั้น ผู้มีส่วนร่วมในการสำรวจ ได้แก่ สมาชิกในหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน ประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล เจ้าหน้าที่สถานีอนามัย ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน คณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมสุขภาพประจำหมู่บ้าน ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาอบต.แต่ละหมู่บ้าน ซึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีประเด็นในการสำรวจที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ สำรวจความเป็นอยู่ที่เป็นจริงของผู้สูงอายุ เช่น อาชีพ รายได้ การดูแลของสมาชิกในครอบครัว ความเดือดร้อนหรือปัญหาที่ผู้สูงอายุกำลังประสบอยู่ และทำการสำรวจผู้สูงอายุตามคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ.2548 กำหนด นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังตรวจสอบในแง่การมีส่วนร่วมในชุมชนของผู้สูงอายุด้วย

5.2.1.2 กระบวนการคัดเลือกผู้รับเงินสงเคราะห์

ในส่วนผลการศึกษากระบวนการคัดเลือกผู้รับเงินสงเคราะห์นี้ จะนำเสนอตามขั้นตอนกระบวนการ ได้แก่ การแจ้งเกณฑ์ให้ผู้สูงอายุรับทราบ กระบวนการคัดเลือก และการคัดค้าน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

การแจ้งเกณฑ์ให้ผู้สูงอายุรับทราบ

ในกระบวนการคัดเลือกผู้รับเงินสงเคราะห์นั้น แต่ละท้องถิ่นจะมีเกณฑ์ที่นำมาใช้ในกระบวนการคัดเลือกดังกล่าว สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 68 แห่ง จากการศึกษาพบว่ามีองค์การบริหารส่วนตำบล 64 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 94.1) ที่มีการแจ้งให้ประชาคมท้องถิ่นทราบอย่างเป็นทางการและไม่มีการแจ้งให้ประชาคมท้องถิ่นทราบอย่างเป็นทางการ 3 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 4.4) (รายละเอียดในตารางที่ 5-4)

ตารางที่ 5-4 การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการแจ้งเกณฑ์ให้ประชาคมท้องถิ่นทราบ

ตัวแปร	ความถี่	ร้อยละ
ก่อนการเสนอชื่อและการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้แจ้งคุณสมบัติให้ผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพให้ประชาคมหมู่บ้าน		
มีการแจ้งให้แก่ประชาคมหมู่บ้านทราบอย่างเป็นทางการ	64	94.1
ไม่มีการแจ้งให้แก่ประชาคมหมู่บ้านทราบอย่างเป็นทางการ	3	4.4
ไม่ระบุ	1	1.5
รวม	68	100.0

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

เมื่อพิจารณาตามขนาดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า มีเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก 3 แห่ง (ร้อยละ 6.8) เท่านั้นที่ไม่มีการแจ้งให้ประชาคมท้องถิ่นทราบ ในขณะที่เมื่อพิจารณาตามภูมิภาคแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลภาคเหนือมีการแจ้งให้ประชาคมท้องถิ่นทราบร้อยละ 100 (15 แห่ง) ภาคกลางและภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้มีการแจ้งให้ประชาคมท้องถิ่นทราบร้อยละ 95.5 (21 แห่ง) ร้อยละ 95.2 (20 แห่ง) และร้อยละ 87.5 (7 แห่ง) ตามลำดับ (รายละเอียดในตารางที่ 5-5)

ตารางที่ 5-5 ร้อยละของการแจ้งคุณสมบัติให้ผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพให้ประชาคมหมู่บ้านทราบ

รายละเอียด	การแจ้งคุณสมบัติให้ผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพให้ ประชาคมหมู่บ้านทราบ		รวม (จำนวน)
	ไม่มีการแจ้งอย่างเป็นทางการ	มีการแจ้งอย่างเป็นทางการ	
<u>ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>			
องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่	0.0 (0)	100.0 (5)	100.0 (5)
องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง	0.0 (0)	100.0 (18)	100.0 (18)
องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก	6.8 (3)	93.2 (41)	100.0 (44)
รวม	4.5 (3)	95.5 (64)	100.0 (67)
<u>ภูมิภาค</u>			
ภาคเหนือ	0.0 (0)	100.0 (15)	100.0 (15)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4.8 (1)	95.2 (20)	100.0 (21)
ภาคใต้	12.5 (1)	87.5 (7)	100.0 (8)
ภาคกลางและภาคตะวันออก	4.5 (1)	95.5 (21)	100.0 (22)
รวม	4.5 (3)	95.5 (63)	100.0 (66)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

เกณฑ์ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 64 แห่งแจ้งให้ประชาคมหมู่บ้านทราบ คือเกณฑ์คุณสมบัติของผู้สูงอายุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 นอกจากนี้ยังมีองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 12 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 17.6) ที่มีการแจ้งเกณฑ์อื่นๆ เพิ่มเติม (รายละเอียดในตารางที่ 5-6)

เกณฑ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้ประกาศเพิ่มเติมให้ผู้สูงอายุทราบมีรายละเอียดดังนี้

- การมีส่วนร่วมกับกิจกรรมในชุมชน ไม่ว่าจะด้วยตนเองหรือลูกหลานในการช่วยเหลือสังคม เข้าร่วมประชุมทำกิจกรรมกับหมู่บ้าน
- เป็นบุคคลที่มีฐานะยากจน ขาดคนดูแล ไม่สามารถทำงานได้และด้อยโอกาส
- องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งได้กำหนดเกณฑ์เพิ่มเติม ดังนี้
 1. ผู้สูงอายุนั้นมีส่วนร่วม มีการช่วยเหลือสังคมหรือไม่
 2. ครอบครัวผู้สูงอายุ ประสบภัยธรรมชาติ ต้องได้รับการพิจารณาด่วน

3. ผู้สูงอายุ ถ้ามีบุตรอยู่ในครอบครัวเลี้ยงดูอยู่ รับราชการต่างๆ จะไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ แต่ถ้าจะพิจารณาให้รับต้องอยู่อันดับท้ายจากการพิจารณา และเป็นมติที่ประชุมประชาคมของชาวบ้านรับรอง
 4. การพิจารณาให้ได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 1 คน/ครอบครัว แต่จะซ้ำซ้อนประเภทอื่นได้
- ให้พิจารณาสำรวจผู้สูงอายุที่มีปัญหาทางด้านสุขภาพ เจ็บป่วยบ่อยๆ และมีภาระต้องเลี้ยงดูลูกหลานในครอบครัวที่พ่อแม่ทิ้งไว้ให้เลี้ยงดู

ตารางที่ 5-6 การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการแจ้งคุณสมบัติผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพคนชราในกรณีที่มีการแจ้งคุณสมบัติ

ในกรณีที่มีการแจ้งคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพคนชรา มีการแจ้งคุณสมบัติอย่างไรให้กับประชาคมหมู่บ้านทราบ				
แจ้ง	ไม่แจ้ง	ไม่ระบุ	รวม	
แจ้งคุณสมบัติตามที่ระบุระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 6 และ 7				
94.1 (64)	2.9 (2)	2 (2.9)	100 (68)	
แจ้งคุณสมบัติอื่นๆ เพิ่มเติมจากที่ระบุในระเบียบฯ				
17.6 (12)	80.9 (55)	1.5 (1)	100 (68)	

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

กระบวนการคัดเลือก

• ผู้มีหน้าที่จัดลำดับ

ผู้มีหน้าที่จัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ จากการเก็บข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบล 68 แห่ง พบว่าผู้มีหน้าที่ในการจัดลำดับรายชื่อโดยส่วนใหญ่ก็คือประชาคมหมู่บ้าน โดยมีสัดส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลถึง 43 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 63.2) ที่มีหน้าที่จัดลำดับรายชื่อ นอกจากนั้น ได้แก่ คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์หมู่บ้าน (23 แห่ง) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (15 แห่ง) ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (9 แห่ง) ผู้สูงอายุที่ได้รับการเสนอชื่อจัดลำดับตนเอง (2 แห่ง) และอื่นๆ (13 แห่ง) (รายละเอียดในตารางที่ 5-7)

จากสัดส่วนดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ประชาคมหมู่บ้านเข้ามามีบทบาทในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก เนื่องจากในขั้นตอนการเรียงลำดับผู้สูงอายุนั้นในกรณีที่ไม่มีความกรรมการกลั่นกรองถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายก่อนการเสนอชื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาอนุมัติ การที่ประชาคมหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการเรียงลำดับรายชื่อนี้ ถือว่าเป็นไปตามเป้าหมายของระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ที่ต้องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับนโยบายสวัสดิการสังคม แต่หากมองอีกแง่หนึ่งการที่บางองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มีเพียงประชาคมหมู่บ้านเป็นผู้เรียงลำดับผู้สูงอายุ หรือไม่มีประชาคมหมู่บ้านเข้ามามีส่วนในขั้นตอนการเรียงลำดับรายชื่อผู้สูงอายุก็สะท้อนให้เห็นว่าบางท้องถิ่นประชาคมหมู่บ้านไม่เข้มแข็ง ไม่สามารถเรียงลำดับผู้สูงอายุตามเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดได้ จึงต้องมีผู้อื่นเข้ามาร่วมในการเรียงลำดับรายชื่อด้วย

ตารางที่ 5-7 การกระจายความถี่ ร้อยละ ของผู้มีหน้าที่ในการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา

ตัวแปร	ใช่	ไม่ใช่	ไม่ระบุ	รวม
<u>ผู้มีหน้าที่ในการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์</u>				
<u>เบี้ยยังชีพคนชราในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น</u>				
ประชาคมหมู่บ้าน	63.2 (43)	36.8 (25)	-	100 (68)
ผู้สูงอายุที่ได้รับการเสนอชื่อจัดลำดับตนเอง	2.9 (2)	97.1 (66)	-	100 (68)
คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์หมู่บ้าน	33.8 (23)	66.2 (45)	-	100 (68)
ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	22.1 (15)	77.9 (53)	-	100 (68)
ข้าราชการประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	13.2 (9)	86.8 (59)	-	100 (68)
อื่นๆ	19.1 (13)	80.9 (55)	-	100 (68)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

หากพิจารณาผู้ที่ทำหน้าที่จัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพตามขนาดองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าประชาคมท้องถิ่นยังเป็นผู้ทำหน้าที่จัดลำดับรายชื่อที่มีสัดส่วนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับผู้จัดลำดับอื่นๆ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีสัดส่วนประชาคมท้องถิ่นเป็นผู้เรียงลำดับผู้มีสิทธิถึง 30 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 69.8) ขนาดกลาง 11 แห่ง (ร้อยละ 25.6) และขนาดใหญ่ 2 แห่ง (ร้อยละ 4.7) (รายละเอียดในตารางที่ 5-8)

ในขณะที่มุมมองด้านภูมิกษณณิกานั้นในแต่ละภูมิภาคสัดส่วนของผู้ที่มีหน้าที่จัดลำดับรายชื่อผู้สูงอายุสูงสุด ได้แก่ ประชาคมหมู่บ้าน โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออก มีองค์การบริหารส่วนตำบลถึง 13 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 31) ที่มีประชาคมหมู่บ้านเป็นผู้เรียงลำดับ ภาคเหนือ 12 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 28.6) และภาคใต้ 4 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 9.5) (รายละเอียดในตารางที่ 5-9)

ตารางที่ 5-8 ร้อยละของผู้มีหน้าที่ในการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ
คนชราในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามขนาดองค์กรการบริหารส่วนตำบล

ผู้มีหน้าที่ในการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิ ได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			รวม
	ขนาดใหญ่	ขนาดกลาง	ขนาดเล็ก	(จำนวน)
ประชาคมหมู่บ้าน				
ไม่ใช่	12.0 (3)	28.0 (7)	60.0 (15)	100.0 (25)
ใช่	4.7 (2)	25.6 (11)	69.8 (30)	100.0 (43)
รวม	7.4 (5)	26.5 (18)	66.2 (45)	100.0 (68)
ผู้สูงอายุที่ได้รับการเสนอชื่อจัดลำดับกันเอง				
ไม่ใช่	6.1 (4)	27.3 (18)	66.7 (44)	100.0 (66)
ใช่	50.0 (1)	0.0 (0)	50.0 (1)	100.0 (2)
รวม	7.4 (5)	26.5 (18)	66.2 (45)	100.0 (68)
คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์หมู่บ้าน				
ไม่ใช่	8.9 (4)	28.9 (13)	62.2 (28)	100.0 (45)
ใช่	4.3 (1)	21.7 (5)	73.9 (17)	100.0 (23)
รวม	7.4 (5)	26.5 (18)	66.2 (45)	100.0 (68)
ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
ไม่ใช่	9.4 (5)	26.4 (14)	64.2 (34)	100.0 (53)
ใช่	0.0 (0)	26.7 (4)	73.3 (11)	100.0 (15)
รวม	7.4 (5)	26.5 (18)	66.2 (45)	100.0 (68)
ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
ไม่ใช่	6.8 (4)	27.1 (16)	66.1 (39)	100.0 (59)
ใช่	11.1 (1)	22.2 (2)	66.7 (6)	100.0 (9)
รวม	7.4 (5)	26.5 (18)	66.2 (45)	100.0 (68)
อื่นๆ				
ไม่ใช่	5.5 (3)	21.8 (12)	72.7 (40)	100.0 (55)
ใช่	15.4 (2)	46.2 (6)	38.5 (5)	100.0 (13)
รวม	7.4 (5)	26.5 (18)	66.2 (45)	100.0 (68)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

ตารางที่ 5-9 อัตราร้อยละของผู้มีหน้าที่ในการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามภูมิภาค

ผู้มีหน้าที่ในการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา	ภูมิภาค				รวม (จำนวน)
	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	กลางและตะวันออกเฉียง	
ประชาคมหมู่บ้าน					
ไม่ใช้	12.0 (3)	36.0 (9)	16.0 (4)	36.0 (9)	100.0 (25)
ใช่	28.6 (12)	31.0 (13)	9.5 (4)	31.0 (13)	100.0 (42)
รวม	22.4 (15)	32.8 (22)	11.9 (8)	32.8 (22)	100.0 (67)
ผู้สูงอายุที่ได้รับการเสนอชื่อจัดลำดับกันเอง					
ไม่ใช้	20.0 (13)	33.8 (22)	12.3 (8)	33.8 (22)	100.0 (65)
ใช่	100.0 (2)	0.0 (0)	0.0 (0)	0.0 (0)	100.0 (2)
รวม	22.4 (15)	32.8 (22)	11.9 (8)	32.8 (22)	100.0 (67)
คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์หมู่บ้าน					
ไม่ใช้	22.2 (10)	28.9 (13)	13.3 (6)	35.6 (16)	100.0 (45)
ใช่	22.7 (5)	40.9 (9)	9.1 (2)	27.3 (6)	100.0 (22)
รวม	22.4 (15)	32.8 (22)	11.9 (8)	32.8 (22)	100.0 (67)
ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					
ไม่ใช้	24.5 (13)	34.0 (18)	11.3 (6)	30.2 (16)	100.0 (53)
ใช่	14.3 (2)	28.6 (4)	14.3 (2)	42.9 (6)	100.0 (14)
รวม	22.4 (15)	32.8 (22)	11.9 (8)	32.8 (22)	100.0 (67)
ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					
ไม่ใช้	22.0 (13)	32.2 (19)	13.6 (8)	32.2 (19)	100.0 (59)
ใช่	25.0 (2)	37.5 (3)	0.0 (0)	37.5 (3)	100.0 (8)
รวม	22.4 (15)	32.8 (22)	11.9 (8)	32.8 (22)	100.0 (67)
อื่นๆ					
ไม่ใช้	25.9 (14)	35.2 (19)	7.4 (4)	31.5 (17)	100.0 (54)
ใช่	7.7 (1)	23.1 (3)	30.8 (4)	38.5 (5)	100.0 (13)
รวม	22.4 (15)	32.8 (22)	11.9 (8)	32.8 (22)	100.0 (67)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

ผู้มีหน้าที่จัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา (อื่นๆ) ในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแบ่งได้เป็น

(1) คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน

- ❖ ประชาคมหมู่บ้าน และพิจารณากลับกรองอีกครั้งโดยคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุระดับท้องถิ่น
- ❖ จัดการประชุมในหมู่บ้าน เพื่อจัดลำดับก่อน-หลัง

(2) คณะกรรมการระดับตำบล

- ❖ คณะกรรมการสวัสดิการผู้สูงอายุ
- ❖ คณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุระดับตำบล
- ❖ คณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุและผู้พิการเพื่อรับเบี้ยยังชีพ
- ❖ คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ ผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ
- ❖ คณะกรรมการพิจารณารายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ
- ❖ คณะกรรมการระดับตำบลพิจารณาผู้สูงอายุ
- ❖ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- ❖ ประชาคมตำบล และคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุระดับตำบล
- ❖ ที่ประชุมประชาคมตำบล
- ❖ ประชาคมท้องถิ่น (ตำบล) โดยมีผู้บริหาร, ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน, สมาชิกที่มีการยอมรับ, หัวหน้า สอต., นักพัฒนาชุมชนประจำตำบล, กำนัน เป็นผู้เข้าร่วมประชาคมท้องถิ่น (ตำบล)

วิธีการจัดลำดับ

ในการประชุมประชาคมหมู่บ้านวิธีการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากแบบสอบถามพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 68 แห่ง มีองค์การบริหารส่วนตำบล 38 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 55.9) ที่มีวิธีการจัดลำดับโดยลงคะแนนเสียงภายในประชาคม และนำคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่อยู่ในรายชื่อมาเปรียบเทียบคุณสมบัติกัน 50 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 73.5) นอกจากนี้ยังมีการนำวิธีอื่น ๆ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีการเรียงลำดับโดยประธานศูนย์สงเคราะห์หมู่บ้านเป็นผู้เรียงลำดับ บางแห่งก็เรียงลำดับตามอายุโดยเรียงลำดับจากอายุมากที่สุดไปน้อยสุด เป็นต้น อีก 6 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 8.8) มาเป็นวิธีจัดลำดับอีกด้วย (รายละเอียดในตารางที่ 5-10)

จากผลการศึกษาเราพบว่า วิธีการลงคะแนนเสียงภายในประชาคมมีสัดส่วนน้อยกว่าการนำคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่อยู่ในรายชื่อมาเปรียบเทียบ ซึ่งประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าประชาคมหมู่บ้านในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 68 แห่งที่ทำการสำรวจมีประชาคมที่เข้มแข็ง เนื่องจากประชาคมหมู่บ้านต้องมีความคิดเห็นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันจึงจะสามารถนำคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่อยู่ในรายชื่อมาเปรียบเทียบกันได้ แต่ในขณะเดียวกันวิธีการลงคะแนนเสียงภายในประชาคมนอกจากจะสะท้อนภาพการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการคัดเลือกผู้สูงอายุที่เหมาะสมในการรับเบี้ยยังชีพแล้วยังสะท้อนภาพความคิดเห็นที่แตกต่างกันภายในชุมชนได้ ยิ่งผู้สูงอายุท่านใดมีคนรู้จัก มีลูกหลานมาก ก็สามารถชนะการลงคะแนนเสียงภายในประชาคมเป็นผู้ได้รับเบี้ยยังชีพได้ ซึ่งสาเหตุนี้อาจจะนำไปสู่ความไม่โปร่งใสของประชาคมหมู่บ้านอันแสดงถึงความไม่เข้มแข็งของประชาคมหมู่บ้านก็เป็นได้

ตารางที่ 5-10 การกระจายความถี่ ร้อยละ วิธีการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพคนชราในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวแปร	ใช่	ไม่ใช่	ไม่ระบุ	รวม
<u>การประชุมประชาคมหมู่บ้านมีวิธีการใดในการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา</u>				
ลงคะแนนเสียงภายในประชาคม	55.9 (38)	42.6 (29)	1.5 (1)	100 (68)
นำคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่อยู่ในรายชื่อมาเปรียบเทียบ	73.5 (50)	25.0 (17)	1.5 (1)	100 (68)
อื่นๆ	8.8 (6)	89.7 (61)	1.5 (1)	100 (68)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

หากพิจารณาวิธีการจัดลำดับรายชื่อตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า วิธีการลงคะแนนเสียงภายในประชาคม และวิธีการนำคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่อยู่ในรายชื่อมาเปรียบเทียบกันนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีการนำทั้งสองวิธีมาใช้ในสัดส่วนที่สูงกว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดใหญ่ ในขณะที่วิธีการอื่นๆ นั้นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางนำมาเป็นวิธีการจัดลำดับมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ (รายละเอียดในตารางที่ 5-11)

ตารางที่ 5-11 อัตราร้อยละของวิธีการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ
คนชรา จำแนกตามประเภทของประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงิน สงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			รวม
	ขนาดใหญ่	ขนาดกลาง	ขนาดเล็ก	(จำนวน)
<u>ลงคะแนนเสียงภายในประชาคม</u>				
ไม่ใช่	3.4 (1)	24.1 (7)	72.4 (21)	100.0 (29)
ใช่	10.5 (4)	28.9 (11)	60.5 (23)	100.0 (38)
รวม	7.5 (5)	26.9 (18)	65.7 (44)	100.0 (67)
<u>นำคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่อยู่ในรายชื่อมา</u>				
<u>เปรียบเทียบ</u>				
ไม่ใช่	5.9 (1)	29.4 (5)	64.7 (11)	100.0 (17)
ใช่	8.0 (4)	26.0 (13)	66.0 (33)	100.0 (50)
รวม	7.5 (5)	26.9 (18)	65.7 (44)	100.0 (67)
<u>อื่นๆ</u>				
ไม่ใช่	6.6 (4)	23.0 (14)	70.0 (43)	100.0 (61)
ใช่	16.7 (1)	66.7 (4)	16.7 (1)	100.0 (6)
รวม	7.5 (5)	26.9 (18)	65.7 (44)	100.0 (67)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

ในตารางที่ 5-12 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนวิธีการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ จากตารางจะเห็นได้ว่าวิธีการลงคะแนนเสียงภายในประชามชนั้นภูมิภาคที่มีสัดส่วนการจัดลำดับด้วยวิธีนี้เรียงตามลำดับ ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 36.8 (14 แห่ง) ภาคเหนือร้อยละ 31.6 (12 แห่ง) ภาคกลางและภาคตะวันออกร้อยละ 26.3 (10 แห่ง) และภาคใต้ร้อยละ 5.3 (2 แห่ง) ขณะที่วิธีการนำคุณสมบัติของผู้สูงอายุในบัญชีรายชื่ออื่นมาเปรียบเทียบเมื่อเรียงตามลำดับแล้วจะเห็นว่า ภาคกลางและภาคตะวันออกมีสัดส่วนร้อยละ 36.7 (18 แห่ง) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 30.6 (15 แห่ง) ภาคเหนือร้อยละ 18.4 (19 แห่ง) และภาคใต้ร้อยละ 14.3 (7 แห่ง)

ตารางที่ 5-12 อัตราร้อยละของการจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
จำแนกตามประเภทของภูมิภาค

การจัดลำดับรายชื่อผู้มีสิทธิ ได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยัง ชีพคนชรา	ภูมิภาค				รวม
	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	กลางและ ตะวันออก	(จำนวน)
<u>ลงคะแนนเสียงภายใน</u>					
<u>ประชาชน</u>					
ไม่ใช่	10.7 (3)	25.0 (7)	21.4 (6)	42.9 (12)	100.0 (28)
ใช่	31.6 (12)	36.8 (14)	5.3 (2)	26.3 (10)	100.0 (38)
รวม	22.7 (15)	31.8 (21)	12.1 (8)	33.3 (22)	100.0 (66)
<u>นำคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่อยู่</u>					
<u>ในรายชื่อมาเปรียบเทียบ</u>					
ไม่ใช่	35.3 (6)	35.3 (6)	5.9 (1)	23.5 (4)	100.0 (17)
ใช่	18.4 (9)	30.6 (15)	14.3 (7)	36.7 (18)	100.0 (49)
รวม	22.7 (15)	31.8 (21)	12.1 (8)	33.3 (22)	100.0 (66)
<u>อื่นๆ</u>					
ไม่ใช่	23.3 (14)	30.0 (18)	11.7 (7)	35.0 (21)	100.0 (60)
ใช่	16.7 (1)	50.0 (3)	16.7 (1)	16.7 (1)	100.0 (6)
รวม	22.7 (15)	31.8 (21)	12.1 (8)	33.3 (22)	100.0 (66)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

คณะกรรมการกลั่นกรอง

บางท้องถิ่น นอกจากจะให้สิทธิแก่ประชาชนในการตัดสินใจเสนอชื่อและจัดลำดับผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแล้ว ยังมีคณะกรรมการกลั่นกรองรายชื่อดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ผู้สูงอายุที่ยากไร้จริงๆ เป็นผู้ได้รับเบี้ยยังชีพ และเป็นการคานอำนาจของประชาชนท้องถิ่น จากการเก็บแบบสอบถามพบว่าในองค์การบริหารส่วนตำบล 68 แห่ง มีองค์การบริหารส่วนตำบล 48 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 70.6) ที่มีคณะกรรมการกลั่นกรองรายชื่อดังกล่าว (รายละเอียดในตารางที่ 5-13)

ตารางที่ 5-13 การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองรายชื่อ

การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและกลั่นกรองรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับ เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราที่จัดลำดับแล้วอีกครั้ง	ความถี่	ร้อยละ
มี	48	70.6
ไม่มี	17	25.0
ไม่ระบุ	3	4.4
รวม	68	100.0

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

เมื่อพิจารณาคณะกรรมการกลั่นกรองตามขนาดองค์กรบริหารส่วนตำบลพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่มีคณะกรรมการกลั่นกรองร้อยละ 100 (5 แห่ง) ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดเล็กมีคณะกรรมการกลั่นกรองร้อยละ 83.3 (15 แห่ง) และร้อยละ 66.7 (28 แห่ง) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่มีคณะกรรมการกลั่นกรองรายชื่อผู้สูงอายุเพื่อให้เบี้ยยังชีพถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง ในขณะที่เดียวกันแม้ว่าสัดส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดเล็กที่มีคณะกรรมการกลั่นกรองรายชื่อ จะน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ก็อาจจะไม่ได้หมายความว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่านั้นที่มีสัดส่วนคณะกรรมการกลั่นกรองน้อยกว่าจะไม่ใส่ใจว่าเบี้ยยังชีพจะถึงกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ แต่อาจจะเป็นเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดเล็กมีพื้นที่ในการดูแลน้อยกว่าทำให้เพียงแค่การเรียงลำดับรายชื่อผู้สูงอายุโดยประชาคมท้องถิ่นก็ทำให้เบี้ยยังชีพคนชราถึงมือผู้สูงอายุที่ยากไร้อย่างแท้จริงได้

ในขณะที่เดียวกันเมื่อพิจารณาเป็นรายภูมิภาคจะพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุกภูมิภาคมีคณะกรรมการกลั่นกรองรายชื่ออีกครั้งหนึ่ง โดยภาคกลางและภาคตะวันออกมีสัดส่วนคณะกรรมการกลั่นกรองสูงที่สุดถึงร้อยละ 76.2 (12 แห่ง) ภาคเหนือร้อยละ 73.3 (11 แห่ง) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 65 (13 แห่ง) และภาคใต้ 87.5 (ร้อยละ 7) (รายละเอียดในตารางที่ 5-14)

ตารางที่ 5-14 อัตราร้อยละของการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและกลั่นกรองรายชื่อ
จำแนกตามขนาดองค์กรบริหารส่วนตำบลและภูมิภาค

รายละเอียด	การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและ กลั่นกรองรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ย ยังชีพคนชราที่จัดลำดับแล้วอีกครั้ง		รวม
	ไม่มี	มี	(จำนวน)
<u>ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>			
องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่	0.0 (0)	100.0 (5)	100.0 (5)
องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง	16.7 (3)	83.3 (15)	100.0 (18)
องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก	33.3 (14)	66.7 (28)	100.0 (42)
รวม	26.2 (17)	73.8 (48)	100.0 (65)
<u>ภาค</u>			
ภาคเหนือ	26.7 (4)	73.3 (11)	100.0 (15)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	35.0 (7)	65.0 (13)	100.0 (20)
ภาคใต้	12.5 (1)	87.5 (7)	100.0 (8)
ภาคกลางและภาคตะวันออก	23.8 (5)	76.2 (16)	100.0 (21)
รวม	26.6 (17)	73.4 (47)	100.0 (64)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

ในบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คณะกรรมการกลั่นกรองดังกล่าวอาจประกอบไปด้วย ตัวแทนเกษตรกร เจ้าหน้าที่อนามัย แพทย์ พนักงานจ้างตามภารกิจ ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ทรงคุณวุฒิในชุมชน ผู้แทนผู้สูงอายุในชุมชน ประธานประชาคมหมู่บ้าน ประธานอสม. ประธานกองทุนหมู่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัด

การพิจารณาจัดสรรเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเมื่อได้รับงบประมาณเพิ่มเติม

หลังจากได้รายชื่อผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพแล้ว ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับงบประมาณเพิ่มเติมในการจัดสรรเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีวิธีการจัดสรรเงินอย่างไร ซึ่งจากการเก็บข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบล 68 แห่งพบว่าร้อยละ 51.1 (35 แห่ง) จัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราตามสัดส่วนผู้สูงอายุในแต่ละหมู่บ้าน

ร้อยละ 41.2 (28 แห่ง) พิจารณาจากสภาพความเป็นจริงโดยดูความยากลำบากเป็นสำคัญ ร้อยละ 13.2 (9 แห่ง) จัดสรรเบี้ยยังชีพให้ทุกหมู่บ้านเท่ากัน และร้อยละ 10.7 (7 แห่ง) พิจารณาจากเกณฑ์อื่นๆ ได้แก่ จัดสรรให้ตามประกาศบัญญัติรายชื่อผู้สิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุสำรอง บางแห่งกรณีที่หมู่บ้านไหนมีผู้สูงอายุจำนวนน้อยก็จะโอนให้หมู่บ้านที่มีผู้สูงอายุจำนวนมาก (รายละเอียดในตารางที่ 5-15)

ตารางที่ 5-15 การกระจายความถี่ ร้อยละ ของเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรากรณีได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม

เกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราให้กับแต่ละหมู่บ้าน	ใช่	ไม่ใช่	รวม
จัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราให้ทุกหมู่บ้านเท่ากัน	13.2 (9)	86.8 (59)	100(68)
จัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราตามสัดส่วนจำนวนผู้สูงอายุในแต่ละหมู่บ้าน	51.5 (35)	48.5 (33)	100(68)
พิจารณาจากสภาพความเป็นจริงโดยดูลำดับความยากลำบากเป็นสำคัญ	41.2 (28)	58.8 (40)	100(68)
อื่นๆ	10.3 (7)	89.7 (61)	100(68)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

การทำประชาคม

ประชาคมหมู่บ้านมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา จากการศึกษาข้อมูลจากแบบสอบถามพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล 56 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 82.4) มีการทำประชาคมทุกปี และองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 11 แห่ง (ร้อยละ 16.2) ไม่มีการทำประชาคมทุกปี (รายละเอียดในตารางที่ 5-16)

ตารางที่ 5-16 การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการทำประชาคมหมู่บ้านเรื่องเบี้ยยังชีพคนชรา

ตัวแปร	ความถี่	ร้อยละ
<u>ในท้องถิ่นมีการทำประชาคมหมู่บ้านเรื่องเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราทุกปี</u>		
มีการทำประชาคมทุกปี	56	82.4
ไม่มีการทำประชาคมทุกปี	11	16.2
ไม่ระบุ	1	1.5
รวม	68	100.0

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

เมื่อพิจารณาการทำประชามหมู่บ้านตามขนาดองค์กรบริหารส่วนตำบลพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสัดส่วนการทำประชามหมู่บ้านเรื่องเบี้ยยังชีพทุกปีมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกลางและขนาดใหญ่ โดยมีสัดส่วนร้อยละ 66.1 (37 แห่ง) ร้อยละ 20.01 (14 แห่ง) และร้อยละ 8.9 (5 แห่ง) ตามลำดับ (รายละเอียดในตารางที่ 5-17) และหากพิจารณาตามภูมิภาค ภูมิภาคที่มีสัดส่วนการทำประชามหมู่บ้านทุกปีเรียงจากมากไปน้อยได้แก่ ภาคกลางและภาคตะวันออกร้อยละ 36.4 (20 แห่ง) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 32.7 (18 แห่ง) ภาคเหนือร้อยละ 20 (11 แห่ง) และภาคใต้ ร้อยละ 10.9 (6 แห่ง) (รายละเอียดในตารางที่ 5-18)

ตารางที่ 5-17 อัตราร้อยละของการทำประชามหมู่บ้านการทำประชามหมู่บ้านเรื่องเบี้ยยังชีพ
คนชราจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			รวม (จำนวน)
	ส่วนท้องถิ่น			
	ขนาดใหญ่	ขนาดกลาง	ขนาดเล็ก	
<u>ในท้องถิ่นมีการทำประชามหมู่บ้านเรื่องเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราทุกปี</u>				
ไม่มีการทำประชามทุกปี	0.0 (0)	36.4 (4)	63.6 (7)	100.0 (11)
มีการทำประชามทุกปี	8.9 (5)	20.0(14)	66.1(37)	100.0 (56)
รวม	7.5 (5)	26.9(18)	65.7(44)	100.0 (67)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

ตารางที่ 5-18 การกระจายอัตราร้อยละของการทำประชามหมู่บ้านเรื่องเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ
คนชราจำแนกตามประเภทของภูมิภาค

	ภูมิภาค				รวม
	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	กลางและตะวันออกเฉียง	(จำนวน)
<u>ในท้องถิ่นมีการทำประชามหมู่บ้านเรื่องเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราทุกปี</u>					
ไม่มีการทำประชามทุกปี	36.4 (4)	27.3 (3)	18.2(2)	18.2 (2)	100.0 (11)
มีการทำประชามทุกปี	20.0(11)	32.7 (18)	10.9(6)	36.4 (20)	100.0 (55)
รวม	22.7(15)	31.8 (21)	12.1(8)	33.3 (22)	100.0 (66)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

การทำบัญชีสำรวจ

การทำบัญชีสำรวจก็เพื่อกรณีที่ผู้มีสิทธิที่ได้รับเบี้ยยังชีพในปัจจุบันเกิดเสียชีวิตหรือได้รับงบประมาณเพิ่ม ผู้สูงอายุที่อยู่ในบัญชีสำรวจจะได้รับการเลื่อนไปรับเบี้ยยังชีพคนชราแทน จากข้อมูลในตารางที่ 5-19 ถึงตารางที่ 5-21 แสดงให้เห็นว่าในองค์การบริหารส่วนตำบล 68 แห่งมีการนำบัญชีรายชื่อสำรวจมาร่วมในการทำประชาคม 47 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 69.1) และไม่มีการนำบัญชีรายชื่อสำรวจมาร่วมในการทำประชาคม 11 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 16.2) (รายละเอียดในตารางที่ 5-19)

ตารางที่ 5-19 การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการนำบัญชีรายชื่อสำรวจมาพิจารณาร่วมกับประชาคมหมู่บ้าน

ตัวแปร	ความถี่	ร้อยละ
<u>ในกรณีที่มีการทำประชาคมหมู่บ้านเรื่องเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราทุกปี มีการนำบัญชีรายชื่อสำรวจมาพิจารณาอีกครั้ง</u>		
มีการนำบัญชีรายชื่อสำรวจมาร่วมในการทำประชาคม	47	69.1
ไม่มีการนำบัญชีรายชื่อสำรวจมาร่วมในการทำประชาคม	11	16.2
ไม่ระบุ	10	14.7
รวม	68	100.0

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

เมื่อพิจารณาการนำบัญชีรายชื่อสำรวจมาร่วมในการทำประชาคมทุกปี ตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า กรณีที่มีการนำบัญชีรายชื่อสำรวจมาพิจารณาใหม่นั้น มีการเรียงลำดับสัดส่วนร้อยละตามขนาดองค์การบริหารส่วนตำบลจากเล็กไปหาใหญ่ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีสัดส่วนการนำบัญชีรายชื่อสำรวจไปพิจารณาใหม่อ้อยละ 70.2 (33 แห่ง) ขนาดกลางร้อยละ 23.4 (11 แห่ง) และขนาดใหญ่ร้อยละ 6.4 (3 แห่ง) ในกรณีที่ไม่มีมีการนำบัญชีรายชื่อสำรวจไปพิจารณาใหม่ร่วมกับประชาคมหมู่บ้านนั้นพบว่าการเรียงลำดับสัดส่วนจากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ร้อยละ 63.6 (7 แห่ง) ไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดเล็ก โดยทั้งสองขนาดมีสัดส่วนร้อยละ 18.2 (2 แห่ง) (รายละเอียดในตารางที่ 5-20)

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากภูมิภาค พบว่าในกรณีที่มีการนำบัญชีรายชื่อสำรวจไปพิจารณาอีกครั้งในการทำประชาคม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนมากที่สุดร้อยละ 39.1 (18 แห่ง) ภาคกลางและภาคตะวันออก ร้อยละ 26.1 (12 แห่ง) ภาคเหนือร้อยละ 21.7 (10 แห่ง) และภาคใต้ร้อยละ 13 (6 แห่ง) สำหรับกรณีไม่มีการนำบัญชีรายชื่อสำรวจไปพิจารณาร่วมกับการทำประชาคมปีถัดไปนั้น พบว่าภาค

กลางและภาคตะวันออกมีสัดส่วนมากที่สุดถึงร้อยละ 72.7 (8 แห่ง) ตามมาด้วยภาคเหนือร้อยละ 18.2 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 9.1 (รายละเอียดในตารางที่ 5-21)

ตารางที่ 5-20 อัตราร้อยละของของการนำบัญชีรายชื่อสำรอมมาพิจารณาพร้อมกับประชาคมหมู่บ้านจำแนกตามขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			รวม (จำนวน)
	ขนาดใหญ่	ขนาดกลาง	ขนาดเล็ก	
<u>ในกรณีที่มีการทำประชาคมหมู่บ้านเรื่องเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราทุกปี มีการนำบัญชีรายชื่อสำรอมมาพิจารณาอีกครั้ง</u>				
ไม่มีการนำบัญชีรายชื่อสำรอมมาร่วมในการทำ				•
ประชาคม	18.2 (2)	18.2 (2)	63.6 (7)	100.0 (11)
มีการนำบัญชีรายชื่อสำรอมมาร่วมในการทำประชาคม	6.4 (3)	23.4(11)	70.2(33)	100.0 (47)
รวม	8.6 (5)	22.4(13)	69.0(40)	100.0 (58)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

ตารางที่ 5-21 อัตราร้อยละของของการนำบัญชีรายชื่อสำรอมมาพิจารณาพร้อมกับประชาคมหมู่บ้านจำแนกตามภูมิภาค

	ภูมิภาค				รวม (จำนวน)
	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	กลางและ ตะวันออก	
<u>ในกรณีที่มีการทำประชาคมหมู่บ้านเรื่องเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราทุกปี มีการนำบัญชีรายชื่อสำรองมาพิจารณาอีกครั้ง</u>					
ไม่มีการนำบัญชีรายชื่อสำรองมาร่วม					
ในการทำประชาคม	18.2 (2)	9.1 (1)	0.0 (0)	72.7 (8)	100.0 (11)
มีการนำบัญชีรายชื่อสำรองมาร่วม					
ในการทำประชาคม	21.7(10)	39.1 (18)	13.0(6)	26.1 (12)	100.0 (46)
รวม	21.1(12)	33.3 (19)	10.5(6)	35.1 (20)	100.0 (57)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

ข้อสังเกตจากตารางที่ 5.19-5.21 จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการนำบัญชีสำรวจไปร่วมพิจารณาใหม่ในการทำประชาคม อาจจะมีสาเหตุมาจากผู้สูงอายุในบัญชีรายชื่อสำรวจยังไม่มีความเข้าใจเพียงพอที่จะได้รับเบี้ยยังชีพ ซึ่งจากการไปเก็บข้อมูลเชิงลึกพบว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ต้องการตัดน้ำใจผู้สูงอายุในท้องถิ่นจึงให้ผู้สูงอายุที่ไม่เข้าใจขึ้นบัญชีสำรวจไว้ แต่ในปีถัดไปก็นำบัญชีสำรวจนั้นมาพิจารณาใหม่อีกครั้ง

การคัดค้าน

หลังจากประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะรอการคัดค้านภายใน 15 วันทำการ ถ้าไม่มีการคัดค้านก็จะอนุมัติรายชื่อดังกล่าวให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพต่อไป ในการสำรวจข้อมูลจากการเก็บแบบสอบถาม รายชื่อที่องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่มีการคัดค้านมีจำนวน 59 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 86.8) และมีรายชื่อที่ถูกคัดค้าน 9 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 13.2) (รายละเอียดในตารางที่ 5-22)

ตารางที่ 5-22 การกระจายความถี่ ร้อยละ ของการคัดค้านหลังจากมีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา

การคัดค้านหลังจากมีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา	ความถี่	ร้อยละ
ไม่เคยมีการคัดค้าน	59	86.8
เคยมีการคัดค้าน	9	13.2
รวม	68	100.0

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

เมื่อพิจารณาการคัดค้านบัญชีรายชื่อตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดใหญ่ไม่เคยมีการคัดค้านเลย ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดเล็กมีการคัดค้านร้อยละ 11.7 (2 แห่ง) และร้อยละ 15.6 (7 แห่ง) ตามลำดับ ประเด็นดังกล่าวอาจจะสอดคล้องกับการมีคณะกรรมการกลั่นกรองรายชื่อผู้สูงอายุที่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่มีคณะกรรมการกลั่นกรองร้อยละ 100 ทำให้ไม่มีการคัดค้านบัญชีรายชื่อผู้สูงอายุดังเช่นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดเล็ก

หากพิจารณาในส่วนของภูมิภาคแล้วพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนการคัดค้านบัญชีรายชื่อถึงร้อยละ 18.2 (4 แห่ง) ตามมาด้วยภาคเหนือร้อยละ 13.3 (2 แห่ง) ภาคใต้ร้อยละ 12.5 (1 แห่ง) และภาคกลางและภาคตะวันออกร้อยละ 4.5 (1 แห่ง) (รายละเอียดในตารางที่ 5-23)

ตารางที่ 5-23 อัตราร้อยละของการคัดค้านหลังจากมีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ
คนชราจำแนกตามขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจำแนกตามภูมิภาค

รายละเอียด	การคัดค้านหลังจากมีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา		รวม
	ไม่เคยมีการคัดค้าน	เคยมีการคัดค้าน	(จำนวน)
ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่	100.0 (5)	0.0 (0)	100.0 (5)
องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง	88.9 (16)	11.1 (2)	100.0 (18)
องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก	84.4 (38)	15.6 (7)	100.0 (45)
รวม	86.8 (59)	13.2 (9)	100.0 (68)
ภาค			
ภาคเหนือ	86.7 (13)	13.3 (2)	100.0 (15)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	81.8 (18)	18.2 (4)	100.0 (22)
ภาคใต้	87.5 (7)	12.5 (1)	100.0 (8)
ภาคกลางและภาคตะวันออก	95.5 (21)	4.5 (1)	100.0 (22)
รวม	88.1 (59)	11.9 (8)	100.0 (67)

แหล่งที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของโครงการวิจัย

จากผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีปัญหาเรื่องกระบวนการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพสูง ทำให้บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิไม่ได้รับการยอมรับจากท้องถิ่นจึงเกิดการคัดค้านขึ้น ในตารางที่ 5-24 เมื่อนำเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชราให้กับแต่ละหมู่บ้านมาพิจารณาร่วมกับการคัดค้านบัญชีรายชื่อผู้สูงอายุพบว่าการใช้เกณฑ์การพิจารณาจากสภาพความเป็นอยู่โดยดูความยากลำบากเป็นสำคัญนั้น มีผู้คัดค้านกับองค์การบริหารส่วนตำบล 17.9 ส่วนการใช้เกณฑ์การจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราตามสัดส่วนผู้สูงอายุในแต่ละหมู่บ้านเกิดการคัดค้านบัญชีรายชื่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลถึง 17.1 และเกณฑ์การจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราให้ทุกหมู่บ้านมีการคัดค้านร้อยละ 11.1 (รายละเอียดในตารางที่ 5-24)