

การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ: กรณีศึกษานโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย

เศรษฐศักดิ์ มูลตามาศย์¹

ประเทศไทยมีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการสำคัญคือ ความเท่าเทียม การจัดการบริการสาธารณะให้บุคคลในประเทศ ควรมีความเท่าเทียมและทั่วถึง หากรัฐไม่สามารถให้บริการอย่างเท่าเทียม หรือเลือกปฏิบัติในการให้บริการของภาครัฐ อาจนำมาซึ่งความไม่พอใจ จนนำมาซึ่งการสั่นคลอนของระบอบประชาธิปไตยในที่สุด เพราะระบอบการปกครองไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน (วิชุดา สาธิตพร, สติธร ธนานิธิโชติ, ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, และ สุนิสา ช่อแก้ว, 2560)

รัฐบาลในประเทศได้ทำการดำเนินการ นโยบายสาธารณะเพื่อกระจายความช่วยเหลือ ไปยังภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะ ผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐได้ดำเนินการนโยบายต่างๆ มาเป็นระยะเวลานาน แต่ปัญหาเรื่องของการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างไม่เท่าเทียมได้ปรากฏอยู่เสมอ พัฒนาการของการดำเนินสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ ได้สะท้อนปัญหาในการดำเนินการ เช่น ปัญหาของกระบวนการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรเงินเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุไม่ทั่วถึง อัตราเบี้ยยังชีพไม่เหมาะสม และไม่เพียงพอต่อการดำเนินชีวิต (อภิญญา เวชยชัย, 2544)

งานวิจัยเกี่ยวกับการเข้าถึงสวัสดิการผู้สูงอายุ สามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง เป็นงานวิจัยที่ศึกษา

เกี่ยวกับ ความเข้าใจของผู้สูงอายุและการเข้าถึงโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งค้นพบผลการศึกษาดังกล่าวแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่ โดยปัจจัยค้นพบบางส่วน เกิดจากการประชาสัมพันธ์ และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์ และคณะ (2562) ได้ศึกษาเรื่อง การเข้า (และไม่) ถึงโครงการช่วยเหลือรัฐบาลของประชาชน: ประสบการณ์ภาคสนามจากภาคเหนือและภาคใต้ ได้สนทนากลุ่มกับชาวบ้านและเกษตรกรจำนวน 94 ราย ผู้วิจัยพบว่า ชาวบ้านและเกษตรกรได้รับข่าวสารจากทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเป็นพิเศษ สำหรับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และสวัสดิการสังคมอื่น ๆ ชาวบ้านและเกษตรกรมีความรู้เรื่องสวัสดิการของตนเป็นอย่างดี สามารถไปรับได้ที่ไหนอย่างไร ทราบขั้นตอนกระบวนการดำเนินการโครงการ ทราบว่าการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นแบบขั้นบันได ในพื้นที่ดังกล่าว ยังไม่มีกรณีที่เทศบาลติดค้างเบี้ยยังชีพ พึงพอใจในกระบวนการรับเบี้ยยังชีพที่ไม่ยุ่งยาก อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านต้องการให้เพิ่มการจ่ายเบี้ยยังชีพจากรูปแบบ “ขั้นบันได” เป็นการจ่ายแบบ “เท่าเทียมกันทุกระดับอายุและทุกพื้นที่” และเสนอว่ารัฐควรเพิ่มเบี้ยผู้สูงอายุเป็น 1,000 บาท สะท้อนค่านิยมของชาวบ้านในเรื่องความเท่าเทียมในสิทธิการเข้าถึงบริการของภาครัฐ

งานวิจัยของวิชุดา สาธิตพร และคณะ (2560) ได้ศึกษา การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมผ่านนโยบายสวัสดิการสังคม :

¹ นักพัฒนาระบบงานวิชาการ สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 5

กรณีศึกษาการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ มุ่งเน้นวิเคราะห์และอธิบายปัจจัยและแบบแผนของความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผลการวิจัยพบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีความรู้ความเข้าใจและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการดำเนินการต่างๆที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี อาจมีบางกลุ่มที่ขาดความรู้ความเข้าใจอยู่บ้าง แต่ผู้วิจัยได้อธิบายว่าไม่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ แต่อาจเกิดจากพัฒนาการของนโยบายการจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุของรัฐไทยก็เป็นได้ เนื่องจากนโยบายเกณฑ์ในการรับสิทธิ และอัตราเบี้ยยังชีพของประเทศไทย มีการปรับเปลี่ยนต่อเนื่องและบ่อยครั้ง ซึ่งอาจสร้างความสับสนและความเข้าใจผิดแก่ประชาชนได้ นอกจากนี้ยังไม่เห็นด้วยหากมีการยกเลิกโครงการเบี้ยยังชีพ ได้เสนอให้ปรับเบี้ยเป็น 1,000 บาทต่อเดือน โดยไม่ต้องมีรูปแบบการจ่ายแบบขั้นบันได

ในขณะที่งานวิจัยของทองปาน โตอ่อน (2551) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาความรู้ความเข้าใจ และความต้องการของผู้สูงอายุ เกี่ยวกับการดำเนินงานจัดเบี้ยผู้สูงอายุ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางมัญ อำเภอเมือง จังหวัดสิงห์บุรี ได้ตั้งข้อสังเกตว่าผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนในพื้นที่ห่างไกล และผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ไม่เข้าใจเรื่องเบี้ยยังชีพคนชรา ผลการศึกษา พบว่า ผู้สูงอายุมีการรับรู้ว่ามีฐานะยากจน ไม่มีผู้อุปการะ ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ แต่ผู้สูงอายุยังไม่เข้าใจวิธีการพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิสมควรได้รับเบี้ยยังชีพ เหตุผลของขาดความรู้ความเข้าใจในกลุ่มพื้นที่ดังกล่าวนี้ เกิดจากการประชาสัมพันธ์ที่

ไม่ดี และไม่ทั่วถึง จึงมีความต้องการให้เจ้าหน้าที่มาให้ความรู้ รวมทั้งข้อมูลข่าวสาร การจ่ายเบี้ยยังชีพ และต้องการให้ผู้สูงอายุ ที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ได้รับเบี้ยยังชีพทุก ๆ คน โดยไม่คำนึงประเด็นฐานะทางเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ อีกหนึ่งกลุ่มที่เป็นผู้สูงอายุเช่นกัน แต่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ นั่นคือผู้สูงอายุที่พิการ จากการศึกษาปัญหาของกลุ่มผู้สูงอายุที่พิการโดย สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุน 1-12 (2558) พบว่า ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ยังไม่สามารถรับบริการอย่างครอบคลุมและทั่วถึง และปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่เป็นปัญหาสำหรับผู้สูงอายุกลุ่มนี้ คือ เรื่องของรายได้ เนื่องจากผู้สูงอายุที่พิการประสบกับปัญหาด้านการรักษาพยาบาล ปัญหาการขาดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปโรงพยาบาล ด้านที่อยู่อาศัยที่ไม่เอื้อต่อการดำรงชีวิต รายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ และขาดรายได้เนื่องจากไม่สามารถประกอบอาชีพ ดังนั้น ผู้สูงอายุจึงมีความต้องการให้รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่าย เช่น ค่ารถ ค่าอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ค่ารักษาพยาบาลเบื้องต้น และการอำนวยความสะดวกในสถานที่รัฐ นอกจากนี้ยังมีข้อค้นพบจากงานวิจัยของ ปัทมา ล้อพงศ์พานิชย์ (2560) ได้ศึกษาเรื่อง ผู้สูงอายุที่มีความพิการ: การเข้า (ไม่) ถึงสวัสดิการสังคม พบว่า ผู้สูงอายุร้อยละ 97.6 รับรู้และใช้สิทธิโครงการเบี้ยยังชีพ แต่สวัสดิการด้านอื่นๆยังมีการเข้าถึงค่อนข้างต่ำ เนื่องจากการดำเนินขอรับเงินจากกองทุนผู้สูงอายุค่อนข้างยาก และจัดเตรียมเอกสาร ดำเนินงานตามขั้นตอนหลายขั้นตอน ทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของตน และมีความเหลื่อมล้ำ กล่าวคือผู้สูงอายุที่พิการที่ใช้สวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ (จ่ายตรง) มีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการ

มากกว่าผู้สูงอายุที่พิการกลุ่มอื่นๆ ขณะเดียวกัน ผู้สูงอายุพิการที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง สามารถเข้าถึงสวัสดิการได้มากกว่า ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ต่างจังหวัด นอกจากนี้ยังมีปัจจัยด้านการขาดการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง เกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุที่พิการที่ส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุอีกด้วย จากงานวิจัยข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า การเข้าถึงสวัสดิการของผู้สูงอายุ มีปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าถึงหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ ความเข้าใจ แก่ผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละมีผลต่อการเข้าถึงสวัสดิการของผู้สูงอายุแตกต่างกัน

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่ศึกษาเพื่อประเมินผลการดำเนินงานโครงการของภาครัฐ โดยพิจารณาปัจจัยกระบวนการทำงาน และความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ผลการศึกษาของกลุ่มนี้แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ แต่ส่วนใหญ่กลุ่มนี้ค้นพบสอดคล้องกันว่า กระบวนการทำงานของโครงการยังมีความล่าช้า เช่น ทวนธง ครุฑจ้อน และคณะ (2018) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาระบบสนับสนุนการเข้าถึงสวัสดิการสุขภาวะผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลกำแพงแสน อำเภอละงู จังหวัดสตูล มุ่งเน้นศึกษา สภาพการเข้าถึงสวัสดิการสุขภาวะของผู้สูงอายุในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้สูงอายุในพื้นที่ส่วนใหญ่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ซึ่งสวัสดิการที่ได้รับภายในพื้นที่มี 3 ลักษณะ คือ เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า การบริการตรวจสุขภาพแก่ผู้สูงอายุ ผลวิจัยพบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการหรือสวัสดิการด้านสุขภาพจากเทศบาลตำบลกำแพงได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากกระบวนการสนับสนุนการเข้าถึงสวัสดิการสุขภาวะอยู่ใน

ระดับน้อย ผู้วิจัยจึงได้เสนอให้ เทศบาลตำบลกำแพงแสน ให้มีการสนับสนุน กระบวนการขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุ กระบวนการตรวจสุขภาพประจำปี เร่งสำรวจจำนวนผู้สูงอายุที่แน่นอน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้สูงอายุในการเข้ารับบริการที่ศูนย์บริการสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

งานวิจัยของ พิมพ์ ทักษอร แสงทองไชย (2558) ได้ศึกษาเรื่อง ผลการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษา เทศบาลระยอง ซึ่งพบว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นนโยบายที่ดี และมีประโยชน์ แต่รัฐบาลควรตระหนักเรื่องงบประมาณที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากที่ผ่านมา ภายในพื้นที่มีปัญหา เรื่องงบประมาณจากส่วนกลางที่ค่อนข้างล่าช้า ไม่เป็นตามระยะเวลาที่กำหนด และไม่ตรงกับจำนวนผู้สูงอายุ ทำให้เทศบาลระยองต้องดำเนินการใช้เงินสำรองไปก่อน รัฐควรดำเนินการให้ทันต่อเวลาของการจ่ายเบี้ยยังชีพ และมีการเสนอแนะให้จ่ายเงินให้แก่ผู้สูงอายุเท่าเทียมกัน ไม่เห็นด้วยกับการจ่ายแบบขั้นบันได เห็นสมควรให้จ่าย 1,000 บาท เท่าเทียมกันทุกคน ในขณะที่บางพื้นที่ได้นำโครงการจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุโดยตรงมาประยุกต์ใช้ จากแนวคิดระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ ได้แก่งานวิจัยของ สุรวี คำมีแก่น และ ศิวัช ศรีโกสางกุล (2563) ได้ศึกษาเรื่อง การดำเนินโครงการบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม ด้านการจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาการดำเนินโครงการบูรณาการฐานข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมด้านการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พบว่า การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุใน เดือนมกราคม 2563 เป็นเดือนแรกที่กรมบัญชีกลางโอนเงินเข้า

บัญชีธนาคารของผู้สูงอายุโดยตรงนั้น โดยกำหนดจ่ายเป็นวันที่ 10 ของทุกเดือน ได้ส่งผลกระทบต่อด้านลบแก่ผู้สูงอายุ เนื่องจากก่อนหน้านี้ผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพก่อนวันที่ 10 แต่เมื่อมีการกำหนดวันให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้ผู้สูงอายุเสียโอกาสในการรับเงินสวัสดิการไปใช้จ่ายในการดำรงชีพ แต่ระบบการเบิกจ่ายดังกล่าวนี้มีความสะดวก ลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุมีความเชื่อมั่นในระบบมากขึ้น ภาครัฐสามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างเพียงพอต่อจำนวนผู้สูงอายุ แต่การประมวลผลข้อมูลผ่านระบบยังมีความล่าช้าบ้าง เนื่องจากมีเรื่องของเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงได้เสนอให้ปรับปรุงและพัฒนาระบบให้เสถียรมากยิ่งขึ้น

การดำเนินการตามนโยบายหลักหรือข้อบัญญัติตามกฎหมายของประเทศ ถือว่าเป็นลักษณะพื้นฐานของหน่วยงานราชการ โดยประเด็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐนั้น ถือว่าเป็นการพัฒนาในมิติของการพัฒนาสังคมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ ต้องจัดสรรบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง เป็นธรรม สามารถตอบสนองความต้องการ และข้อเรียกร้องของประชากรสูงวัยอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสวัสดิการด้านการดำรงชีพถือว่ามีความสำคัญต่อผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก สุดท้ายแล้วรัฐควรพิจารณาประเด็นการจัดสวัสดิการเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุ ที่ยังพบว่า การบริการสาธารณะส่วนใหญ่นั้นยังให้ความช่วยเหลือแบบ “แก้ปัญหาเฉพาะหน้า” ซึ่งไม่สามารถตอบสนองการพัฒนาคุณภาพชีวิตในระยะยาวได้ เช่น เงินเบี้ยผู้สูงอายุที่แบ่งตาม

รูปแบบขั้นบันได หรือแจกสิ่งของที่ใช้แล้วหมดไป และควรหาแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณของภาครัฐที่ต้องเพิ่มสูงขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุที่นับวันยิ่งเพิ่มสูงขึ้นตามกันไปด้วย รวมถึงการขาดงบประมาณในการดำเนินงานของหน่วยงานระดับภูมิภาค ไม่สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ความล่าช้าของการพิจารณา และการตัดสินใจของผู้บริหาร อันเกิดจากการทำงานที่ต้องยึดติดอยู่กับสายบังคับบัญชาแบบระบบราชการ เนื่องจากมีขั้นตอนการพิจารณาหลายขั้นตอน จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเวลาที่เหมาะสม และทันเวลา เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ทวนธง ครุฑจั่น, ภาณุ ธรรมสุวรรณ, และ ชลลดา แสงมณี ศิริสาธิตกิจ. (2561). การพัฒนาระบบสนับสนุนการเข้าถึงสวัสดิการสุขภาวะผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลกำแพงแสน อำเภอละงู จังหวัดสตูล. *วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้*, (6)1, 20-35.

ทองปาน โตอ่อน. (2551). *การศึกษาความรู้ ความเข้าใจ และความต้องการของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการดำเนินการจัดเบี้ยผู้สูงอายุ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางมัญ อำเภอเมือง จังหวัดสิงห์บุรี*. รายงานการศึกษาอิสระ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, สุนิสา ช่อแก้ว , สติธร ธนานิธิโชติ, และวิชุดา สาธิตพร. (2560). ลักษณะการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือประชาชนของรัฐบาล: ประสพการณ์

ภาคสนามจาก ภาคเหนือและภาคใต้ของไทย.
วารสารวิจัยสังคม, 40(1), 105-139.

ปัทมา ล้อพงศ์พานิช. (2560).
ผู้สูงอายุที่มีความพิการ : การเข้า (ไม่) ถึงสวัสดิการ
สังคม. วารสารการพยาบาลการดูแลสุขภาพ. คณะ
สาธารณสุขศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏ
อุบลราชธานี, (35)3, 25-26.

พิมพ์ทักษอร แสงทองไชย.
(2558). ผลการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ:
กรณีศึกษา เทศบาลระยอง. บทความนำเสนอใน
การประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยรังสิต.
ประจำปี 2558. กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยรังสิต.

วิชุดา สาธิตพร, สติธร ธนานิธิ
โชติ, ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, และ สุนิสา ช่อ
แก้ว. (2560). "การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม
ผ่านนโยบายสวัสดิการสังคม : กรณีศึกษาการ
เข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ย
ผู้สูงอายุ". วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 10(1),
50-63.

สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุน
วิชาการ 1 – 12. (2558). รูปแบบการบริการที่
เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุพิการ. กรุงเทพฯ:
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ
มนุษย์.

สุรวี คำมีแก่น และ ศิวัช
ศรีโกศางกุล. (2563). การดำเนินโครงการบูรณา
การฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม ด้านการจ่ายเบี้ย
ผู้สูงอายุโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร. วารสาร
วิจัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 5(4), 360-363.

อภิญญา เวชยชัย. (2544).
การศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการ
ผู้สูงอายุและครอบครัว ในชุมชน: โครงการเบี้ย

ยังชีพ. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวง
สาธารณสุข.