

การวิเคราะห์นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของไทย

THE ANALYSIS OF THAI ELDERLY PENSION POLICY

สุรีย์พร สลัปสี^{1*} พงษ์พัทธ์ วัฒนพงศ์ศิริ²

Sureeporn Salapsri¹ Pongpat Wattanapongsiri²

^{1,2} สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี

^{1,2} Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Dhonburi Rajabhat University

บทคัดย่อ

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เผชิญกับสังคมผู้สูงอายุโดยรัฐจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งนโยบายสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอและวิเคราะห์นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทย ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายผ่านตัวแบบต่างๆ โดยใช้การศึกษาจากเอกสาร และผลการศึกษาพบว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นการดำเนินการที่มีมาอย่างต่อเนื่อง และเป็นนโยบายที่เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงรัฐบาลในแต่ละคณะยังได้นำผลสะท้อนกลับจากนโยบายมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ ขั้นตอนกระบวนการในการดำเนินนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมได้สูงสุด สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การพัฒนา นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ควรมีระบบการส่งเสริมภาคีเครือข่ายหรือภาคส่วนอื่นของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยด้วย

คำสำคัญ: นโยบาย, เบี้ยยังชีพ, ผู้สูงอายุ

ABSTRACT

Thailand is one of the countries facing an aging society, where the government needs to formulate social welfare policies. The important social welfare policy for the elderly is the Elderly Pension Policy. This article aims to present and analyze three parts of Thailand's old age pension policy; policy-making, implementation, and policy evaluation through various models by studying the documents. The results showed that the elderly pension policy is a continuous operation. This policy operates on the basic policy of the state under the constitution. Including the government has taken the feedback from the policy to improve the rules and procedures for implementing the elderly pension policy to be effective and promote fairness as much as possible. Recommendations for the development of the elderly pension policy, There should be a system to promote network partners to participate in the welfare care for the elderly in Thailand.

Keywords: Policy, Pension, Elderly

* E-mail address: sureepornsalapsri@gmail.com ¹ pongpat.tor@gmail.com ²

บทนำ

ภาวะประชากรสูงอายุเป็นแนวโน้มที่สำคัญที่สุดของศตวรรษที่ 21 ภาวะดังกล่าวมีความสำคัญและส่งผลกระทบอย่างมากต่อทุกด้านของสังคม ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2548 และกำลังจะก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุระดับสมบูรณ์ใน พ.ศ. 2564 หมายถึง สังคมที่มีผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด โดยคาดการณ์ว่า ใน พ.ศ. 2574 ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุระดับสุดยอด คือ มีผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด ทั้งนี้ ผู้สูงอายุของประเทศไทย ใน พ.ศ. 2564 มีจำนวนทั้งสิ้น 12,126,016 คน เป็นชายจำนวน 5,352,987 คน และหญิง 6,773,029 คน (กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2565) ทั้งนี้ การเข้าสู่สังคมสูงอายุกระทบต่อการพัฒนาประเทศและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาว ทั้งประเด็นงบประมาณ เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม

สำหรับนโยบายหลักที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุในประเทศไทย ได้แก่ โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ ตามมาตรา 11 (11) ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546, 2546) เป็นโครงการที่จ่ายเงินรายเดือนแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคนที่ไม่อยู่ภายใต้โครงการบำนาญอื่นใดของรัฐ ซึ่งรัฐบาลจ่ายเบี้ยยังชีพโดยเพิ่มสิทธิประโยชน์ตามช่วงอายุ แทนที่จะจ่ายผลประโยชน์รายเดือนอัตราเดียวแก่ผู้รับประโยชน์ที่มีสิทธิทุกราย โดยนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถือเป็นสวัสดิการสังคมประเภทหนึ่ง ที่รัฐบาลจัดสรรแก่ผู้สูงอายุ โดยผ่านการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เริ่มในปี พ.ศ. 2536 โดยกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ภายใต้โครงการ “กองทุนส่งเสริมสวัสดิการ ผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน (เบี้ยยังชีพ)” องค์การภาครัฐที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 จึงได้มีการถ่ายโอนงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดูแล โดยให้อบต.และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ มีหน้าที่ในการดูแลและจัดการเกี่ยวกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ดังนั้น จะเห็นได้ว่านโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ซึ่งมีการศึกษาวิเคราะห์นโยบายในหลากหลายมุมมอง

จากความสำคัญของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุดังกล่าวนี้ ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะวิเคราะห์นโยบายดังกล่าว โดยอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย อาทิ ตัวแบบต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย อีกทั้งในบทความนี้ยังได้เสนอความเป็นมาและสาระสำคัญของนโยบาย และข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงนโยบายและการปฏิบัติในอนาคตด้วย

ความเป็นมาและสาระสำคัญของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุหรือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญมาอย่างยาวนาน เห็นได้จากการจัดตั้งสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุขึ้นเป็นแห่งแรกในประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2496 โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้การอุปการะแก่ผู้สูงอายุที่ไร้ญาติและไม่มีที่พึ่งพาอาศัย หลังจากนั้น รัฐบาลได้มีการจัดตั้งสถานสงเคราะห์และมีการจัดบริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นด้วย เช่น การจัดตั้งศูนย์บริการผู้สูงอายุ โครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดตั้งโครงการกองทุนส่งเสริมกิจการผู้สูงอายุได้ถูกตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2527 โดยกรมประชาสงเคราะห์ โดยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการคือ 1) ส่งเสริมการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับผู้สูงอายุ 2) การจัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมเพื่อให้บริการต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับครอบครัว 3) การสมทบเป็นค่าใช้จ่ายก่อสร้างสถานสงเคราะห์เพื่อให้การอุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่ไม่มีบุตรหลานอุปการะเลี้ยงดู และ 4) ดำเนินการจัดกิจกรรมอื่น ๆ ที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมอบหมายให้ดำเนินการ ผลการดำเนินการของกองทุนส่งเสริมกิจการผู้สูงอายุพบว่า มีกิจกรรมค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถที่จะกระจายบริการให้ครอบคลุมกับผู้สูงอายุในชุมชนได้เท่าที่ควร กรมประชาสงเคราะห์จึงพิจารณาที่จะให้กองทุนฯ นั้นเอื้อประโยชน์สำหรับผู้สูงอายุที่ประสบกับปัญหาและช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตให้อยู่ในชุมชนได้อย่างเหมาะสม ประธานสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ ได้ขอให้รัฐบาลมีนโยบายให้สวัสดิการผู้สูงอายุยากจนหรือถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ในลักษณะเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพรายเดือนเป็นราย ๆ ไป รายละ 200 บาท โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2535 และได้มีการมอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินโครงการ “กองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน (การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ)” ซึ่งนโยบายเบี้ย

ยังชีพผู้สูงอายุเริ่มดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย โดยมีการดำเนินงานของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยผ่านกลไกของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (บุญมี โททำ, ภักดี โพธิ์สิงห์, ชญานิน กฤติยะโชติ, 2561)

ในปี พ.ศ. 2536 เมื่อกรมประชาสงเคราะห์ได้มาร่วมอยู่กับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมประชาสงเคราะห์ที่ได้โอนงานบริการเบี้ยยังชีพไปให้กรมแรงงานและสวัสดิการเป็นผู้ดูแลและดำเนินงานแทน ประกอบกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่งผลให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2542 ทำให้ในปี พ.ศ. 2544 กรมประชาสงเคราะห์ได้เริ่มดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของบริการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมาให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับกรุงเทพมหานครดำเนินการแทน โดยให้ถือแนวปฏิบัติตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2543 และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 และวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 ได้มีการอนุมัติเปลี่ยนแปลงการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นราย 6 เดือน ๆ ละ 2 งวด ๆ ละ 1,800 บาท รวมเป็นเงินทั้งหมด 3,600 บาท (เดือนละ 300 บาท) ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 งบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปอยู่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการแทนสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด (ธนต์ถ้วนันท์ เอียดพวง, 2554)

ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในปี พ.ศ. 2546 งบประมาณเบี้ยยังชีพได้ถูกถ่ายโอนไปอยู่ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยใช้ระเบียบเดิมของกรมประชาสงเคราะห์ โดยให้มีการประสานงานกับสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดไปก่อน แต่คงใช้ระเบียบเดิมของกรมประชาสงเคราะห์ ปี พ.ศ. 2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ปี พ.ศ. 2545 เช่นเดิม ต่อมาเพื่อให้การโอนงานดังกล่าวมีความชัดเจนในทางปฏิบัติ รัฐจึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการให้สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ควบคุมกับระเบียบประชาสงเคราะห์ และตามมาตรา 11 ได้กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิรับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการ ได้แก่ เพื่อส่งเสริมผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ให้สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถใช้ชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณค่าภายในชุมชนได้อย่างมีความสุข (ธนต์ถ้วนันท์ เอียดพวง, 2554)

เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจเรื่องเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุมาแล้วนั้น ได้มีการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และจากมติคณะรัฐมนตรีที่ได้มีการปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ อนุมัติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2549 นั้น ได้ปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุเป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน และในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ดำเนินการนโยบายเร่งด่วนในโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อเป็นการขยายเบี้ยยังชีพ 500 บาท ให้ครอบคลุมประชาชนผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปทุกคนที่ยังไม่ได้รับสิทธิโดยถ้วนหน้า กล่าวคือ เป็นการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุอย่างถ้วนหน้า และได้กำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ซึ่งมีหน่วยงานที่มีภารกิจหลักที่ต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา สำหรับคุณสมบัติผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้นจะต้องมีและไม่มีลักษณะต้องห้าม คือมีสัญชาติไทย อายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย หรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ

ต่อมาในสมัยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2554) ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ จึงปรับการจ่ายเบี้ยยังชีพเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยปรับเป็นขั้นบันได ดังนี้

ผู้สูงอายุ ซึ่งมีอายุ 60 – 69 ปีจะได้รับเบี้ยยังชีพ อัตรา 600 บาท/คน/เดือน

ผู้สูงอายุ ซึ่งมีอายุ 70 – 79 ปีจะได้รับเบี้ยยังชีพ อัตรา 700 บาท/คน/เดือน

ผู้สูงอายุ ซึ่งมีอายุ 80 – 89 ปีจะได้รับเบี้ยยังชีพ อัตรา 800 บาท/คน/เดือน

ผู้สูงอายุ ซึ่งมีอายุ 90 ปี ขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพ อัตรา 1,000 บาท/คน/เดือน

ทั้งนี้ จากการปรับเปลี่ยนการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในสมัยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นต้นมา จนถึงรัฐบาลปัจจุบัน โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีก็ได้ดำเนินโครงการสร้างหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง ในการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ โดยมีอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพต่อเดือน คือ อายุ 60-69 ปี จะได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 ปี จะได้รับ 700 บาท อายุ 80-89 ปี จะได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับ 1,000 บาท ในด้านงบประมาณของภาครัฐนั้น ปัจจุบันภาครัฐใช้งบประมาณดูแลผู้สูงอายุเป็นจำนวนมาก ทั้งงบประมาณสำหรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และงบประมาณด้านสุขภาพ โดยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นทุกปี ตามสัดส่วนของผู้สูงอายุ ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณสำหรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จำนวน 21,963,075,000 บาท จนถึงปัจจุบันใช้งบประมาณ 66,359,650,800 บาท งบประมาณด้านสุขภาพ ผลการศึกษาจากโครงการการประมาณค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพจากผลของการสร้างเสริมสุขภาพ TDRI สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พบว่า ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประเทศไทยในอดีตถึงปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมดของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ประมาณการค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของไทยในอีก 15 ปีข้างหน้าตามหลัก OECD จะมีค่าประมาณ 4.8 – 6.3 แสนล้านบาท เมื่อผนวกกับปัจจัยสังคมสูงวัย ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นไปถึง 1.4 – 1.8 ล้านล้านบาท ซึ่งหากใน พ.ศ. 2575 รัฐบาลยังไม่ออกมาตราการควบคุมพฤติกรรมการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ คาดว่าจะทำให้ค่าใช้จ่ายสูงขึ้นไปถึง 2.2 ล้านล้านบาท (ประชาชาติธุรกิจ, 2561) ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้นเป็นนโยบายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับรัฐบาลที่มีการดำเนินการต่อเนื่อง เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้สูงอายุ

การวิเคราะห์นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในมิติการกำหนดนโยบาย

จากความเป็นมาและสาระสำคัญของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุดังกล่าวข้างต้น ตามทัศนะของผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงจุดเด่นและจุดด้อยของตัวสาระนโยบาย โดยพิจารณาจากตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายในมุมมองต่าง ๆ พบว่า ตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 2 แนวทางที่สำคัญ ได้แก่ แนวทางที่ว่าด้วยการกำหนดนโยบายโดยการเพิ่มส่วนของนโยบาย (The Incrementalist Approach) และแนวทางที่ว่าด้วยการกำหนดนโยบายโดยใช้ตัวแบบหลักเหตุผล (The Rationalistic Approach) (Etzioni, 1967) ทั้งสองแนวทางมีจุดเน้นและมุมมองในการพิจารณานโยบายที่ต่างกัน โดยตัวแบบส่วนเพิ่ม (The Incrementalist Approach) จะมีลักษณะสำคัญอยู่ที่นโยบายจะมีที่มาจาก การแปรเปลี่ยนไปจากอดีต ซึ่งการกำหนดนโยบายไม่จำเป็นต้องทำตัวแบบเหตุผล หรือการตัดสินใจนโยบายใหม่ โดยพิจารณาข้อมูลทั้งหมด เพราะจะทำให้ไม่เสียเวลาไปหาข้อมูลใหม่เพราะเวลามีจำกัด เพื่อสร้างทางเลือกของนโยบายใหม่ และในส่วนของตัวแบบหลักเหตุผล (The Rationalistic Approach) จะมีลักษณะสำคัญอยู่ที่การกำหนดนโยบายเป็นตัดสินใจที่สมเหตุสมผล โดยพิจารณาจากหลาย ๆ ทางเลือก และเลือกทางเลือกที่สมเหตุสมผลมากที่สุด

สำหรับนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้น เมื่อผู้เขียนพิจารณาจากความเป็นมาของนโยบายฯ จะพบว่า นโยบายนี้ใช้ตัวแบบ (Model) ในการกำหนดนโยบายตามตัวแบบส่วนเพิ่มนโยบายเป็นหลักสำคัญ เพราะเป็นนโยบายที่มีจุดกำเนิดมาจากชนชั้นนำหรือรัฐบาลในขณะนั้น และในรัฐบาลในสมัยต่อมาก็จะมีการปรับปรุงสาระของนโยบายเพิ่มเติมขึ้นมาให้เหมาะสมตามสถานการณ์ช่วงนั้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้ ประเด็นเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุเป็นเรื่องสำคัญที่ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองหรือรัฐบาลกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญ โดยมีการระบุแนวนโยบายแห่งรัฐ ว่าด้วยผู้สูงอายุไว้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เป็นต้นมา รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลก็ระบุแนวนโยบายไว้ โดยเน้นที่การสงเคราะห์คนชราที่เป็นผู้ยากไร้ ประกอบกับข้อเรียกร้องของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ทำหนังสือถึงรัฐบาลสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน ขอให้รัฐบาลมีนโยบายจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุโดยเฉพาะการรักษาพยาบาลให้ผู้สูงอายุฟรีได้กลายเป็นตัวผลักดันทางการเมืองที่สำคัญทำให้รัฐบาลจัดทำ

นโยบายผู้สูงอายุ เรียกว่า นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) ซึ่งก็เป็นที่มาของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในระยะต่อมา

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ. 2525-2545) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) ตลอดจนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนของข้าราชการและหน่วยงานภาครัฐในการกำหนดนโยบาย ในระยะต่อมา นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในรัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย ก็เป็นลักษณะการดำเนินนโยบายต่อเนื่องมาจากการกำหนดนโยบายจากข้าราชการและคณะรัฐมนตรีในระยะแรก ซึ่งในปี พ.ศ. 2536 สวัสดิการของผู้สูงอายุก็ถูกก่อตั้งเป็นรูปธรรม โดยรัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้จัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน (เบี้ยยังชีพ) พ.ศ. 2536 ขึ้น จากนั้นโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุก็ได้ถูกนำไปดำเนินการต่อเนื่องจากรัฐบาลคณะต่าง ๆ และได้มีการปรับอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้น ๆ ทั้งนี้ สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้กำหนดนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นนโยบายเร่งด่วน และปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจมากขึ้น ตลอดจนสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา คณะปัจจุบันก็ได้ดำเนินนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตลอดมา ทั้งนี้ จะพบว่า การกำหนดนโยบายเบี้ยยังชีพหากมองในมุมมองของตัวแบบหลักเหตุผล ซึ่งเป็นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลประโยชน์สูงสุดทางสังคมก็จะพบว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้นมุ่งไปที่ผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม โดยเป็นการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีพในสังคมได้ เพราะประเด็นผู้สูงอายุเป็นประเด็นสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ ให้ความสำคัญมาอย่างยาวนาน เพราะจำนวนผู้สูงอายุทั่วโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และหลายประเทศจะเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุในที่สุด ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ไทยจึงได้ตระหนักถึงปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ และได้มีการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขึ้น

การวิเคราะห์นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในมิติการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการกำหนดนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในเชิงของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมาจะพบว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นตัวอย่างหนึ่งของการดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่องเพียงแต่อาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เป็นตามสถานการณ์ที่เหมาะสมในขณะนั้น อาทิ การปรับเปลี่ยนแบบการจ่ายเบี้ยยังชีพตามอัตราเพิ่มขึ้นแบบขั้นบันไดตามช่วงอายุ นอกจากนี้ นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังเป็นไปตามหลักการและเหตุผลตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนต่อสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ได้แก่ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 81 และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็เพิ่มสิทธิเข้าไปหลายประการ ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 54 และมาตรา 80 จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บทบัญญัติที่บรรจุหลักการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุได้รับการรับรองสิทธิผู้สูงอายุในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 40 (6) และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 53 ปัจจุบัน มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของ ปวงชนชาวไทยมาตรา 27 และมาตรา 48 และในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 71 วรรค 3 และวรรค 4 เป็นต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิและสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุโดยบัญญัติรองรับ สิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยติดต่อกันถึง 4 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงมีความน่าสนใจว่า ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในด้านสิทธิของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนมุมมองสวัสดิการจากเรื่องการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 81 “รัฐจึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีสุขภาพ กำลังใจ และความหวังในชีวิต เพื่อสามารถ ดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร” ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือแบบสังคมสงเคราะห์ มาเป็นการให้สวัสดิการในฐานะสิทธิตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากนี้ยังเพิ่มเป็น

หน้าที่ของรัฐในหมวด 5 มาตรา 71 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ, 2562)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ข้อดีของสาระนโยบายนี้เป็นการดำเนินการที่มีมาอย่างต่อเนื่อง และเป็นนโยบายที่เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งรัฐบาลในแต่ละคณะยังได้นำผลสะท้อนกลับจากนโยบายมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการในการดำเนินนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมได้สูงสุด เช่น ปรับเปลี่ยนจากการกำหนดจำนวนผู้รับสิทธิในแต่ละหมู่บ้าน และมีการคัดเลือกจากคณะกรรมการ มาเป็นการจ่ายแบบถ้วนหน้าสำหรับบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ เป็นต้น นอกจากนี้ ในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัตินั้น มีการกำหนดคู่มือการปฏิบัติงานเบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม นโยบายฯ นี้ ก็ยังคงพบข้อถ้อยของสาระนโยบายก็คือ ตามหลักการในการจ่ายแบบถ้วนหน้าทุกคนเป็นหลักการที่ดี หากพิจารณาเกี่ยวกับระดับของการให้สวัสดิการนั้น ในกรณีผู้ด้อยโอกาสนั้นควรได้รับสวัสดิการสูงกว่ากรณีทั่วไปหากผู้สูงอายุประสบปัญหาความยากลำบากในการดำรงชีวิตอันเนื่องจากความชรา เนื่องจากสภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวยจนอาจจำเป็นต้องได้รับการดูแลเพิ่มเติม เช่น ต้องการผู้ช่วยในการเดินทาง เป็นต้น บางครั้งเรียกผู้สูงอายุกลุ่มนี้ว่าผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง ส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีภาวะดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องได้รับสวัสดิการส่วนเพิ่ม อีกกรณีของความด้อยโอกาสคือ กรณีที่ผู้สูงอายุที่ยากจน เนื่องจากความจนทำให้สวัสดิการค่าครองชีพในระดับที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานได้ จึงควรได้รับสวัสดิการส่วนนี้เพิ่มขึ้นเช่นกัน ทั้งนี้ หากจะปรับปรุงข้อถ้อยของนโยบายฯ นี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการจัดสรรเบี้ยยังชีพแบบกรณีพิเศษเพิ่มเติมในกรณีที่ผู้สูงอายุที่ยากจนและอยู่ในภาวะพึ่งพิง ซึ่งเป็นการให้สวัสดิการสังคมแบบเจาะจงแก่ผู้สูงอายุในกลุ่มที่หน้าจะมีปัญหาการดำรงชีพในวัยชรา ซึ่งการจัดสรรเบี้ยยังชีพแบบกรณีพิเศษเพิ่มเติมในลักษณะนี้อาจจะขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น

การวิเคราะห์นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในมิติการประเมินผล

นโยบายหลักที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุที่ยากจนโดยเฉพาะที่เป็นแรงงานนอกระบบคือ นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นนโยบายที่จ่ายเงินรายเดือนแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคนที่ไม่อยู่ภายใต้โครงการบำนาญอื่นใดของรัฐ ซึ่งรัฐบาลจ่ายเบี้ยยังชีพโดยเพิ่มสิทธิประโยชน์ตามช่วงอายุ แทนที่จะจ่ายผลประโยชน์รายเดือนอัตราเดียวแก่ผู้รับประโยชน์ที่มีสิทธิทุกราย อย่างไรก็ตามไม่ได้มีการระบุจำนวนเงินหรือรูปแบบของบำนาญ เพียงแต่ให้สิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ส่งผลให้ขาดความไม่แน่นอนเรื่องจำนวนเงินและรูปแบบของบำนาญ ซึ่งอาจจะเปลี่ยนจากการให้แบบถ้วนหน้ามาเป็นแบบมีเงื่อนไขเจาะจงได้และจำนวนเงินบำนาญก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลเป็นผู้กำหนด

ก่อนปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลไทยได้สนับสนุนเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่ได้รับความช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว ทั้งนี้ แต่เดิมการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแบบสั่งการของรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสำรวจผู้สูงอายุในหมู่บ้านของตน เพื่อให้เงินสงเคราะห์ แต่มีผู้สูงอายุได้รับเงินเบี้ยยังชีพไม่มากนัก แม้ว่าเกณฑ์การคัดเลือกจะชัดเจนแต่การนำไปปฏิบัติกลับทำไม่ได้มีประสิทธิภาพ ผู้รับเบี้ยยังชีพจำนวนมากอาจจะไม่ได้มีความยากจนจริง จึงกล่าวได้ว่า ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะแรกที่ใช้วิธีการจำกัดจำนวนผู้ได้รับสิทธินั้น ก่อให้เกิดผลในทางลบเพราะจำนวนผู้ได้รับสิทธิเบี้ยยังชีพไม่ได้สะท้อนตัวเลขของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง

ดังนั้น นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นต้นมา มีการปรับเปลี่ยนการจ่ายเบี้ยยังชีพจากเดิมที่มีการจำกัดจำนวนผู้ได้รับสิทธิและมีการคัดเลือกแบบมีเงื่อนไขเจาะจงมาเป็นการจ่ายเบี้ยยังชีพแบบถ้วนหน้า ซึ่งจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนหากมีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยใช้เกณฑ์อายุและไม่ใช่ผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกล่าวได้ว่าการพิจารณาการจ่ายเบี้ยยังชีพในลักษณะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม ไม่ว่าจะมิฐานะใดก็ตาม แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลก็คือ งบประมาณที่ใช้ดำเนินการดังกล่าว ผิดกับการที่อัตราการจัดจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ปรับการจ่ายเป็น

แบบขั้นบันได ภาครัฐจึงเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด ทำให้ภาครัฐมีขนาดรายจ่ายมาก เพราะสัดส่วนของผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้นทุกปี

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากเกณฑ์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการประเมินนโยบาย (ศิริชัย กาญจนวาสี, 2545) ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ความพอเพียง (Adequacy) ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ภายใต้เงื่อนไขทางทรัพยากรที่มีอยู่ จะพบว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีการดำเนินการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มุ่งให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ ประการที่สอง ความเท่าเทียม (Equality) พิจารณาได้จากการกระจายผลของนโยบายและความพยายามของกลุ่มต่าง ๆ ที่จะได้รับความเป็นธรรมหรือความเท่าเทียมกัน กล่าวคือ จากนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทำให้รัฐสามารถกระจายทรัพยากรที่เป็นผลประโยชน์แก่ประชาชนผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่านโยบายนี้รัฐจะต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการจำนวนมากก็ตาม ประการที่สาม การตอบสนองความต้องการ (Responsiveness) นโยบายนั้นตอบสนองความต้องการให้ความพึงพอใจมีคุณค่าต่อสังคมมากน้อยเพียงไร และนโยบายนั้นสนองความต้องการของกลุ่มที่ได้รับประโยชน์คือกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ กล่าวได้ว่านโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายซึ่งก็คือผู้สูงอายุได้เป็นอย่างดี โดยผู้สูงอายุได้มีการลงทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพจำนวนมากขึ้นทุกปี และประการที่สี่ ความเหมาะสม (Appropriateness) เกณฑ์ความเหมาะสมจะต้องพิจารณาถึงคุณค่าของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นนโยบายทางด้านสวัสดิการสังคมที่รัฐให้แก่ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ทุกคนแบบถ้วนหน้า ทำให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตั้งไว้คือเป็นนโยบายที่มีไว้สำหรับการช่วยเหลือผู้สูงอายุเพื่อให้รายได้ประจำทุกเดือน

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่านโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะถูกปรับเปลี่ยนเป็นการจ่ายสวัสดิการแบบถ้วนหน้าหรือแบบเจาะจงที่มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย สิ่งหนึ่งที่ไม่ควรกระทำในการกำหนดนโยบายประเภทนี้ก็คือการจำกัดจำนวนผู้ได้รับสิทธิสำหรับสวัสดิการพื้นฐาน กล่าวคือผู้มีสิทธิตามเงื่อนไขเช่นเดียวกัน บางคนได้รับสวัสดิการ บางคนไม่ได้รับสวัสดิการ เนื่องด้วยเหตุผลว่างบประมาณไม่เพียงพอ ดังเช่นการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจนในอดีตซึ่งแต่ละหมู่บ้านจะได้รับไม่เกิน 5 คน ทั้งที่บางหมู่บ้านมีคนชราที่ยากจนและไม่มีลูกหลานดูแลมากกว่านั้น ซึ่งในปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การจัดสรรเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุเป็นแบบถ้วนหน้า กล่าวคือ ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์การจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ๆ ก็จะได้รับเบี้ยยังชีพทุกคน ดังนั้น ในมิติของการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม จึงควรใช้หลักเกณฑ์ความเท่าเทียมและความเหมาะสมของนโยบายเป็นสำคัญเพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียมในเกิดขึ้นในสังคมให้ได้มากที่สุด

ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงนโยบายและการปฏิบัติในอนาคต

ในการปรับปรุงนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอนาคตนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีการปรับปรุงพัฒนาตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย อันเป็นขั้นตอนกระบวนการหลักที่สำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ เพื่อให้การศึกษานโยบายสาธารณะมีความครอบคลุมทั้งกระบวนการ โดยมีข้อเสนอแนะนี้

ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย จะพบว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันเป็นการใช้ตัวแบบ (Model) ในการกำหนดนโยบายตามกระบวนการทัศน์ตัวแบบส่วนเพิ่มเป็นหลักสำคัญ เพราะเป็นนโยบายที่มีจุดกำเนิดมาจากชนชั้นนำหรือรัฐบาลในขณะนั้น ๆ ซึ่งหากพิจารณาแล้วการกำหนดนโยบายแบบนี้จะเน้นความสัมพันธ์ทางการเมืองและการได้รับคะแนนนิยมจากฝ่ายการเมืองเป็นหลัก โดยอาจไม่ได้คำนึงถึงหลักเหตุผลตามแนวทางของกระบวนการทัศน์ตัวแบบหลักเหตุผลที่ต้องดูถึงหลักต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับที่เพียงพอ จนเกิดข้อควรพิจารณาต่อมาในเรื่องของงบประมาณที่ใช้ดำเนินการที่ต้องได้รับการจัดสรรมากขึ้นเรื่อย ๆ จากจำนวนผู้สูงอายุของประเทศไทยที่มีมากขึ้น ดังนั้น ข้อเสนอแนะของผู้เขียนต่อการกำหนดนโยบายก็คือ ผู้กำหนดนโยบายควรพิจารณาแบบ (Model) ในการกำหนดนโยบายโดยใช้ตัวแบบผสมผสาน (Mixed Scanning) (Etzioni, 1967) เนื่องจากเป็นการผสมผสานในการใช้ตัวแบบเหตุผลและตัวแบบส่วนที่เพิ่มเข้าด้วยกัน ตัวแบบนี้ในขั้นแรกจะพิจารณาภาพรวมทั้งหมดของนโยบาย รวมถึงค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนของนโยบายก่อนแล้วจึงมุ่งสนใจเฉพาะจุดที่สนใจเป็นพิเศษเฉพาะส่วน เช่น จำนวนผู้สูงอายุที่เข้าหลักเกณฑ์ขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ รวมไปถึงถ้ารัฐบาลคณะใดจะปรับเปลี่ยนเพิ่มส่วนนโยบายก็ต้องพิจารณาเพิ่ม เช่น การจ่ายแบบอัตราเดียวกันทุกช่วงอายุ หรือจ่ายแบบขั้นบันไดตามช่วงอายุที่เพิ่มขึ้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ผู้กำหนดนโยบายจะต้องมีข้อมูลเพื่อ

ประกอบการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ฉะนั้น ตัวแบบผสมผสานนี้จะได้ใช้ข้อดีของแต่ละตัวแบบทั้งตัวแบบเหตุผล และตัวแบบส่วนที่เพิ่มไปลดข้อจำกัดหรือข้อเสียที่ใช้แบบใดแบบหนึ่งเพียงอย่างเดียวได้ นอกจากนี้ จะพบว่า มีปรากฏการณ์และปัจจัยหลายอย่างที่น่าไปสู่การกำหนดนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์จำนวนผู้สูงอายุ แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงชีพตนได้ รวมถึงปัจจัยทางการเมือง ณ ขณะนั้นที่ส่งผลต่อแนวคิดการกำหนดนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุด้วย

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาข้อมูลการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัตินั้นจะพบว่า ดำเนินการแบบสั่งการเป็นสำคัญ โดยมีรัฐบาลและหน่วยราชการในระดับต่างๆ เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนนโยบายมาตลอด ซึ่งพิจารณาจากมุมมองของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเริ่มจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติหรือข้าราชการ เพื่อดำเนินการตามนโยบายอย่างเหมาะสมเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย ดังนั้น ความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จึงเป็นตัวแปรสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอสำหรับการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติโดยการสร้างภาคีสวัสดิการสำหรับสวัสดิการผู้สูงอายุ เพราะการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุไม่ควรเป็นหน้าที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ควรมีระบบการส่งเสริมภาคีเครือข่ายหรือเชิญชวนให้ภาคส่วนอื่นของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยด้วย โดยภาคีที่สำคัญคือรัฐบาล ท้องถิ่น ชุมชนองค์กรอิสระ และภาคเอกชน ทั้งนี้ ในการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติในปัจจุบัน หลังจากมีการกระจายอำนาจการปกครองทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการดำเนินนโยบายฯ ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจจำนวนผู้สูงอายุ การรับคำขอแจ้งความจำนงค์ รวมไปถึงการดำเนินการจ่ายเบี้ยยังชีพ อย่างไรก็ตาม ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการดูแลพื้นที่ของตนเองได้ รวมถึงมีบทบาทในการจัดทำงบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการต่างๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เอง ในส่วนของภาคเอกชน ควรหาแนวทางในการปรับกิจกรรมเพื่อสังคมที่ภาคเอกชนทำอยู่ ให้เอื้อต่อสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุมากขึ้น รวมไปถึงการสงเคราะห์ในรูปแบบต่างๆ เช่น การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากจนในพื้นที่องค์กรเหล่านั้นตั้งอยู่ เป็นต้น ในส่วนของชุมชนฯ หลายแห่งมีการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุในพื้นที่อยู่แล้ว จึงควรส่งเสริมให้มีความยั่งยืน เช่น การส่งเสริมความยั่งยืนทางการเงิน ช่วยให้คำแนะนำด้านการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของผู้สูงอายุ และในชุมชนที่ยังไม่มีสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุก็ควรเร่งผลักดันให้เกิดขึ้นด้วย

ทั้งนี้ รัฐบาลต้องใช้แนวทางที่เน้นบทบาทมุมมองของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ หรือคนที่น่าไปปฏิบัติจริงที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ อีกทั้งเจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังเป็นผู้ให้บริการที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนและมีบทบาทในการใช้ดุลยพินิจ การควบคุมและจัดสรรทรัพยากรของหน่วยงานรัฐที่จะให้บริการแก่ประชาชนด้วย เพราะบุคคลเหล่านั้นจะเป็นผู้ที่รับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ซึ่งอาจมีปัญหาและความต้องการที่ต่างกัน

ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย จะพบว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมุ่งเน้นการประเมินผลโดยการวัดในเชิงปริมาณ เพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการวัดความสำเร็จของนโยบายโดยพิจารณาข้อมูลจากจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ จำนวนเงินงบประมาณสำหรับการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีการทวนวิจัยเพื่อประเมินผลนโยบายโดยดูว่าผลของนโยบายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะเน้นการหาข้อสรุปทั่วไปและเป็นการศึกษาเชิงประจักษ์ ซึ่งการศึกษาลักษณะนี้ง่ายต่อการวิเคราะห์เพื่อวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และใช้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นเครื่องมือในการวัดความสำเร็จของนโยบาย นอกจากนี้ สิ่งสำคัญประการหนึ่งในการศึกษานโยบายสาธารณะก็คือการสร้างนโยบายสาธารณะที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมิใช่มาจากการสั่งงานจากฝ่ายการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องมีหน้าที่ส่งเสริมการสนทนาหรือการถกแถลงในเรื่องต่างๆ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายสาธารณะต่อไป

บทสรุป

นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นนโยบายด้านสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ โดยมีลักษณะเป็นเงินช่วยเหลือที่ภาครัฐจัดสรรไว้ให้กับผู้สูงอายุ โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณไว้สำหรับเป็นเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุทั่วประเทศที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป โดยจ่ายให้แบบขั้นบันได ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายเบี้ยยังชีพ

ผู้สูงอายุนั้นมุ่งไปที่ผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม โดยเป็นการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนกลุ่มผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีพในสังคมได้ การดำเนินนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้มีมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ และมีการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มผู้สูงอายุให้มากที่สุด และนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้สูงสุด

เอกสารอ้างอิง

- กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2565). สวัสดิการผู้สูงอายุ. สืบค้น 13 สิงหาคม 2565. จาก <https://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/1099>.
- ธเนศวรรัตน์ เอียดพวง. (2554). การประเมินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์แท่น จังหวัดนครนายก. (สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขา นโยบายสาธารณะ, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ).
- บุญมี โทท่า, ภักดี โพธิ์สิงห์, ชญานิน กฤติยะโชติ. (2561). การนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ, 12(3), 149-158.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561). รับสังคมผู้สูงวัย! TDRI คาดอีก 15 ปี คนไทยอาจใช้จ่ายด้านสุขภาพสูงถึง 2.2 ล้านล้าน บาท. สืบค้น 13 สิงหาคม 2565. จาก <https://www.prachachat.net/general/news-105651>.
- พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546. (2546). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 130 ก, หน้า 1-8.
- ศิริชัย กาญจนาวาสี. (2545). ทฤษฎีการประเมิน. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ. (2562). บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- Etzioni, Amitai. (1967). "Mixed Scanning: A "Third" Approach to Decision Making,". *Public Administration Review*, 27(5), 385-392.

