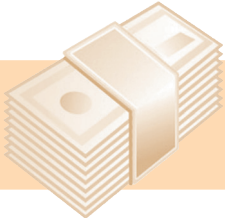




โดย วรวิมล สุวรรณระดา
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 หนังสือพิมพ์พิมพ์ชนรายวัน คอลัมน์กระเสาะกระแสะ
 วันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๑๓๓๒



จัดບบวบ “เบ็ยยังชีพพู้สูงอายุ”

ก่อนสายเกินแก้*



ป

ปัจจุบันประเทศไทยได้ก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในเชิงนโยบายหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการสร้างหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพ การสร้างระบบเพื่อสนับสนุนการดูแลระยะยาว

แนวคิดการขยายฐานเบ็ยยังชีพของรัฐบาลชุดปัจจุบันจัดว่าเป็นการตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวอย่างหนึ่ง

เจตนารมณ์ของระบบเบ็ยยังชีพมุ่งช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้สูงอายุที่ยากไร้ด้อยโอกาส โดยในปัจจุบันรัฐบาลโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนเบ็ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งเป็นผู้คัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเบ็ยยังชีพโดยใช้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาคมในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

โดยคุณสมบัติพื้นฐานของผู้มีสิทธิได้รับเบ็ยยังชีพนั้น ประการแรกจะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สองต้องมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้

ทั้งนี้เมื่อเ็นใจว่าผู้ที่มีความเดือดร้อนกว่า หรือผู้ที่มีปัญหาซับซ้อน หรือผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐจะเป็นผู้ได้รับการพิจารณา ก่อนปัจจุบันจะจ่ายเบ็ยยังชีพเดือนละ ๕๐๐ บาท/คน โดยมีระเบียบถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสามารถเพิ่มจำนวนเงินได้ แต่รวมแล้วไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท/เดือน/คน หรืออาจเพิ่มจำนวนผู้ได้รับเบ็ยยังชีพโดยใช้

* นางสาวพัรฉัตรณ์ ยะปะนัน นิตินกร กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย รวบรวม.

งบประมาณของตนเองได้ด้วย

หากพิจารณาสถิติผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพ ในช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมา (เฉพาะส่วนงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) จะพบว่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๐ มีจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศรับเบี้ยยังชีพสูงถึง ๑,๗๕๕,๒๖๖ คน ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดจากปีงบประมาณ ๒๕๔๘ และ ๒๕๔๙ ที่มีจำนวน ๕๒๗,๐๘๓ และ ๑,๐๗๓,๑๙๐ คน ตามลำดับ

อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้สูงอายุในทะเบียนราษฎรทั่วประเทศ จะพบว่าสัดส่วนผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพมีมากถึงร้อยละ ๓๑.๖ หรือเกือบ ๑ ใน ๓ ของผู้สูงอายุทั่วประเทศกำลังรับเบี้ยยังชีพ

หากพิจารณารายภูมิภาค ในปีงบประมาณ ๒๕๕๐ มีผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพในภาคเหนือ ๓๕๕,๑๕๔ คน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๘๖๓,๗๙๔ คน ภาคกลาง ๓๔๘,๕๘๙ คน และภาคใต้ ๑๘๗,๗๒๙ คน เมื่อเทียบกับจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมดในแต่ละภูมิภาค สัดส่วนของผู้รับเบี้ยยังชีพในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีมากถึงร้อยละ ๔๕.๐ เท่ากับว่าผู้สูงอายุเกือบครึ่งหนึ่งในภาครับเบี้ยยังชีพ ขณะที่ภาคอื่น ๆ สูงไม่ถึงร้อยละ ๓๐ และหากพิจารณารายจังหวัดจะพบว่า จำนวนของผู้รับเงินสงเคราะห์รายจังหวัดก็เพิ่มขึ้นอย่างถื่นหนาทุกจังหวัด

ส่วนในระดับประเทศ อัตราการเพิ่มจำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพเฉลี่ยต่อปีระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๕๐ สูงถึงร้อยละ ๑๑๖.๕

หลายจังหวัดมีอัตราการเพิ่มของผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพสูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศมาก เช่น ภูเก็ต ชลบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ พระนครศรีอยุธยา ทั้ง ๆ ที่เคยมีการประมาณการโดยที่ดีอาร์ไอ โดยใช้ข้อมูลการสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ว่า ในปี ๒๕๔๙ มีจำนวนผู้สูงอายุในครัวเรือนยากจนประมาณ ๑.๒ ล้านคน คำถามสำคัญจึงมีว่า ประเทศไทยมีผู้สูงอายุยากไร้หรือด้อยโอกาสเพิ่มขึ้นมากมายขนาดนี้จริงหรือ?

จากงานวิจัยของผู้เขียน เรื่องการศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย สนับสนุนโดยมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) พบว่าปัญหาของระบบเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุมีหลายจุด ตั้งแต่คุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับที่กำหนดไว้ในระเบียบ ไปจนถึงกระบวนการคัดเลือก

ประเด็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับ ดังที่ระบุไว้ข้างต้น นับว่ามีความหมายกว้างมากจนเอื้อให้มีการตีความเข้าข้างตนเอง อีกทั้งคำว่า "หรือ" ก็ทำให้ผู้สูงอายุที่ไม่ใช่ด้อยโอกาสที่แท้จริงมารับเบี้ยยังชีพ ตัวอย่างเช่น "รายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ" นั้นรวมกรณีที่รับบำนาญทุกเดือนหรือขาดรายได้ที่เป็นตัวเงินแต่มีอสังหาริมทรัพย์ด้วยหรือไม่ หรือกรณีคุณสมบัติ "ถูกทอดทิ้ง" นั้นรวมกรณีที่ถูก ๆ ออกไปทำงานต่างถิ่น ไม่ได้ดูแลพ่อแม่ที่สูงอายุโดยตรง แต่ส่งเงินมาให้ใช้หรือไม่



ประเด็นกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยระเบียบแล้วกำหนดให้ อปท. ใช้กลไกประชาคมในการคัดเลือก แต่ปรากฏว่าในการปฏิบัติจริงแม้จะอิงระเบียบเดียวกัน แต่รูปแบบของการคัดเลือกก็มีความเข้มงวดแตกต่างกันมาก มีทั้งอปท. ที่ให้เบี่ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุทุกคนโดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติของแต่ละคน บางพื้นที่ให้ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ โดยกระจายอำนาจให้ชุมชนเป็นผู้คัดเลือก บางพื้นที่เข้มงวดมากให้ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ แต่จะมีคณะกรรมการระดับหมู่บ้านและระดับท้องถิ่นเป็นผู้กลั่นกรองอีกครั้งหนึ่ง

วิธีการเรียงลำดับผู้สูงอายุผู้มีสิทธิในบัญชีรายชื่อ บ้างก็ดูความลำบาก บ้างก็ใช้อายุเป็นหลักบ้างใช้ความคิดเห็นของประชาคมตัดสิน การตีความคำว่าประชาคมก็มีความแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ เช่น บางพื้นที่ให้ตัวแทนแต่ละครัวเรือนมา บางพื้นที่ไม่ได้จำกัดจำนวนสมาชิกของแต่ละครัวเรือน

ความแตกต่างของการตีความระเบียบหรือการคัดเลือกที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่ นอกจากทำให้การคัดเลือกไม่ตรงเป้าแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาว่าผู้สูงอายุที่ยากไร้เหมือนกันได้รับการปฏิบัติไม่เหมือนกันในแต่ละพื้นที่ด้วย ท่ามกลางกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี่ยยังชีพในปัจจุบันที่มีความอ่อนแอ แนวคิดการขยายฐานเบี่ยยังชีพไปสู่ผู้สูงอายุทุกคนเป็นแนวคิดที่ไม่เหมาะสม การให้เบี่ยยังชีพ

กับผู้สูงอายุทุกคนหมายถึง การละเลยต่อการช่วยเหลือผู้สูงอายุยากไร้อย่างแท้จริงงบประมาณผูกพันจำนวนมหาศาล รวมถึงอาจมีผลลดแรงจูงใจให้คนที่จะกลายเป็นผู้สูงอายุในอนาคตไม่เห็นความสำคัญของการออม

รัฐบาลจึงควรเร่งแก้ไขกฎกติกาต่าง ๆ ที่ใช้ในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี่ยยังชีพ เพื่อให้เบี่ยยังชีพได้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากไร้อย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดคุณสมบัติให้เข้มงวดและเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อลดอคติที่จะเกิดจากการตีความเข้าใจตนเอง ผู้ที่มีสิทธิรับบำนาญอยู่แล้ว (เช่น บำเหน็จบำนาญของข้าราชการ กองทุนประกันสังคม เป็นต้น) ไม่ควรได้รับสิทธิ

กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี่ยยังชีพควรจะใช้การประชาคมในระดับหมู่บ้านควบคู่ไปกับการกลั่นกรองซ้ำโดยคณะกรรมการ อย่างน้อยก็เพื่อให้นิยามของคำว่า "ยากไร้" ไม่แตกต่างกันมากแม้ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน อันจะนำไปสู่ความยุติธรรมทั้งในแนวตั้ง (ผู้ยากไร้ควรได้รับ) และในแนวนอน (มีผู้ยากไร้เหมือนกัน แม้อยู่ในพื้นที่ต่างกัน ควรได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน) ควรจะมีการสร้างระบบตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับเบี่ยยังชีพโดยหน่วยงานที่ใหญ่กว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการจัดสรรงบประมาณอย่างตรงเป้าหมายและเป็นการส่งเสริมการสร้างวินัยทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย **๖**

