

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ผู้สูงอายุ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีการคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้สูงอายุ ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ ดังนี้ มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ และ มาตรา 80(1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภายากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ การคุ้มครองผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะเน้นที่การสงเคราะห์ผู้สูงอายุให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากจน เพื่อให้ผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถพึ่งตนเองได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550)

จากสถานะเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ค่านิยมของคนไทยในการมีบุตรน้อยลง ส่งผลให้อัตราเกิดลดลง ในขณะที่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์และสาธารณสุขมีมากขึ้น ทำให้คนมีอายุยืนขึ้น ดังนั้นในปัจจุบันโครงสร้างของประชากรจึงเปลี่ยนไป ประชากรวัยเด็กมีสัดส่วนลดลง และมีแนวโน้มที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในอัตราที่เร็วมาก กลุ่มวัยสูงอายุก็มีจำนวนเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามสุขภาพของผู้สูงอายุต้องประสบกับภาวะทุพพลภาพ ระยะยาวการเจ็บป่วยเรื้อรัง การเสื่อมสภาพของสมองและร่างกาย และประสบปัญหาถูกทอดทิ้งไม่มีผู้เลี้ยงดูเพิ่มขึ้น

จากการศึกษาขนาดและแนวโน้มของประชากรผู้สูงอายุจากสำมะโนประชากรประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2503 จนถึง พ.ศ. 2543 และการคาดประมาณประชากรของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2573 เห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2503 ประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมีเพียง 1.5 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 5.4 ของประชากรทั้งหมดเท่านั้น แต่ขนาดของประชากรตั้งแต่

อายุ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มเป็น 7 เท่าตัวคือประมาณ 7.6 ล้านคนในปี พ.ศ. 2552 หรือคิดเป็นร้อยละ 11.5 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ในปี พ.ศ. 2552 เป็นปีที่ประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) อย่างสมบูรณ์ ซึ่งหมายถึงประเทศไทยมีผู้สูงอายุ (ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป) มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด (Shryock, 2004 อ้างถึงใน วิพรรณ ประจวบเหมาะ และศิริวรรณ ศิริบุญ, 2552)

การเพิ่มขนาดและสัดส่วนประชากรสูงอายุไทยยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลจากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2573 แสดงว่าอีกประมาณ 15 ปีข้างหน้า หรือในปี พ.ศ. 2568 จำนวนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นเป็น 14.9 ล้านคนหรือคิดเป็น 2 เท่าของประชากรสูงอายุในปี พ.ศ. 2552 และในปี พ.ศ. 2573 จะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 17.8 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 25 (ประมาณ 1 ใน 4) ของประชากรไทยทั้งประเทศ การเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วนี้จึงเป็นประเด็นที่ทุกภาคส่วนจะต้องมีการเตรียมการด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการดูแลสุขภาพและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดี สำหรับผู้สูงอายุตลอดจนการคุ้มครองดูแลให้ผู้สูงอายุ สามารถเข้าถึงบริการที่จำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ในปี พ.ศ. 2550 ผู้สูงอายุไทยทุกคนมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 500 บาท ซึ่งเป็นสวัสดิการสังคมแบบถ้วนหน้าเพื่อเป็นหลักประกันด้านรายได้ขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน เมื่อถึงวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) จากเดิมที่รัฐบาลเคยจัดสรรในรูปแบบเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพโดยจ่าย 300 บาท และปรับเพิ่มมาเป็น 500 บาท ให้กับผู้สูงอายุที่ยากไร้เท่านั้น ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนี้มาจากกรมประชาสงเคราะห์ (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบัน การจ่ายเบี้ยยังชีพแบบถ้วนหน้าในรูปแบบใหม่นี้ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ได้จัดทำระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และกระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติให้การดำเนินการดังกล่าวมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยผู้สูงอายุไทยมาลงทะเบียนขอรับสิทธิรับเบี้ยยังชีพได้ตั้งแต่เดือนเมษายน 2552 เป็นต้นไป เมื่อนับย้อนหลังไป 8 ปีหลังการกระจายอำนาจถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการนั้น ในปี พ.ศ. 2546 มีผู้สูงอายุที่ยากไร้ได้รับเบี้ยยังชีพแบบสงเคราะห์เดือนละ 300 บาท จำนวน 399,362 คน ใช้งบประมาณจ่ายเบี้ยยังชีพรวมเป็นจำนวนเงิน 1,437.7 ล้านบาท ปัจจุบันในปี พ.ศ. 2553 มีผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 500 บาท จำนวน 5,174,010 คน ใช้งบประมาณจ่ายเบี้ยยังชีพ

ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามนโยบายรัฐบาล รวมเป็นจำนวนเงิน 31,044 ล้านบาท จะเห็นได้ว่า ทั้งจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ และจำนวนงบประมาณที่ใช้ไปเพิ่มขึ้นสูงมาก (สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์, 2553)

ในปัจจุบันประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาหลายประเทศกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรของประเทศที่เรียกว่า “ผู้สูงอายุ” ที่กำลังเพิ่มขึ้นในแต่ละปี อย่างรวดเร็วและเกิดวิกฤตการณ์ ที่เรียกว่า “สังคมผู้สูงอายุ” (Aging Sociality) ซึ่งหมายถึง จำนวนผู้สูงอายุที่ไม่สามารถใช้งานและช่วยเหลือตัวเองได้ ขาดผู้อุปการะในอัตราส่วนที่เกิน 10% ของประชากรทั่วประเทศ ซึ่งส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อม ในด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต เกิดสภาวะการแบ่งปันทรัพยากรบนโลกที่ไม่สมดุลและเหมาะสม ประกอบกับสภาวะเศรษฐกิจของโลกกำลังเข้าสู่ภาวะข้าวยากหมากแพงทำให้กลุ่มผู้สูงอายุ ได้รับการดูแลจากลูกหลานและบุคคลในครอบครัวน้อยลง

สภาพปัญหาการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรโลกประกอบกับความก้าวหน้าทางด้านการแพทย์เจริญก้าวหน้า ส่งผลให้การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรกลุ่มผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้นในทุกระดับ และการดูแลในเรื่องสุขภาพผู้สูงอายุตามวัยที่ถดถอยทั้งด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาดูแลช่วยเหลือ จัดสรรงบประมาณให้กับผู้สูงอายุ ความตระหนักในเรื่องนี้ทำให้หลายประเทศเกิดแนวคิดพยายามจัดรัฐสวัสดิการ การจัดสรรงบประมาณให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเบี้ยประกัน กองทุนประกัน การให้บริการฟรีด้านสุขภาพ การเตรียมความพร้อมบุคลากรของตนเข้าสู่ผู้สูงอายุ (โกวิท พวงงาม, 2550 อ้างถึงใน ประสาท ปิ่นเงิน, 2551)

สำนักส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการมีส่วนร่วม (2551, หน้า 24) เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2551 คณะรัฐมนตรีนำโดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก คือ ข้อ 1.2.4 สร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ ที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้โดยจัดสรรเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มี อายุ 60 ปีขึ้นไป ที่แสดงความจำนงโดยการขอขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับการสงเคราะห์ฯ โดยจัดให้มีเบี้ยยังชีพรายเดือนสำหรับผู้สูงอายุ จะได้รับ 500 บาท

ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2554) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาไว้ว่า การดำเนินโครงการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุของรัฐบาลชุดปัจจุบัน เมื่อวันอังคารที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ได้แบ่งการดำเนินการเป็น 2 ระยะ คือ ระยะเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการ และระยะการบริหารราชการ 4 ปีของรัฐบาล ซึ่งมีกำหนดเริ่มต้นตั้งแต่ปีแรกเป็นต้นไป ซึ่งหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรก คือ ข้อ 1.8 ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ข้อ 1.8.3 จัดให้มีเบี้ยยังชีพ

รายเดือน แบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ โดยผู้ที่มีอายุ 60-69 ปี จะได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 บาท จะได้รับ 700 บาท อายุ 80-89 ปี จะได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับ 1,000 บาท

จากนโยบายการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต่างมีขั้นตอนและวิธีการในการนำนโยบายการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติแตกต่างกัน โดยเฉพาะการจัดให้มีเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุรายเดือน แบบค่าครองชีพ 500 บาท ให้กับผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งนโยบายดังกล่าวของทั้งสองรัฐบาล ต่างมีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ต่างกัน อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ขั้นตอนการรับลงทะเบียนผู้สูงอายุการจัดสรรงบประมาณ ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ ด้วยสาเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานตามโครงการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านช้าง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานตามโครงการการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านช้าง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานตามโครงการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรและรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านช้าง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

กรอบแนวคิด

ผู้วิจัยได้สรุปประเด็นเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

1. เปรียบเทียบการดำเนินงานตามโครงการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดังนี้

- 1.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหาและกระบวนการปฏิบัติงาน
- 1.2 ขั้นตอนการยื่นคำขอและลงทะเบียนผู้สูงอายุ
- 1.3 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิจะได้รับเงินเบี้ยยังชีพ
- 1.4 ขั้นตอนการยื่นคำขอ
- 1.5 การตรวจสอบและจัดทำทะเบียนประวัติผู้มีสิทธิ

- 1.6 งบประมาณและวิธีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
- 1.7 การสิ้นสุดการได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
- 1.8 การจ่ายเงินตามโครงการสร้างหลักประกันรายได้
- 1.9 ปัญหา อุปสรรค การปฏิบัติงาน
- 1.10 ข้อเสนอแนะ

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการศึกษาการดำเนินงานตามโครงการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ โดยแยกเป็นประเด็นหลัก ๆ ได้ 2 ประเด็น คือ

1. เปรียบเทียบการดำเนินงานตามโครงการสร้างหลักประกันรายได้ของรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
2. ปัญหาอุปสรรคและสรุปข้อเสนอแนะการดำเนินงานตามโครงการสร้างหลักประกัน รายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษานี้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล บ้านช้าง อำเภอนันทนิคม จังหวัดชลบุรี

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ต้องการสัมภาษณ์ แยกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านช้าง จำนวน 3 คน
 - 1.1 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านช้าง
 - 1.2 รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านช้าง
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล บ้านช้าง จำนวน 3 คน
 - 1.1 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านช้าง
 - 1.2 หัวหน้าสำนักงานปลัด
 - 1.3 นักวิชาการเงินและบัญชี

ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการวิจัยครั้งนี้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลในช่วงเดือนเมษายน พ.ศ. 2555 ถึงเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2556

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

โครงการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ หมายถึง สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ รูปแบบหนึ่งที่รัฐจัดสรรให้ผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุ หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หมายความว่า สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุรูปแบบหนึ่งที่รัฐจัดสรรให้ผู้สูงอายุ เพื่อสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุที่อยู่ในชุมชนหรือในหมู่บ้านต่าง ๆ ทั่วประเทศ ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัวและชุมชนได้ปกติตามควรแก่สภาพ

เบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันได หมายถึง

1. ผู้สูงอายุ อายุ 60-69 ปี เป็นผู้เกิดก่อน 1 ตุลาคม 2495-30 กันยายน 2484 ได้รับเงิน จำนวน 600 บาท

2. ผู้สูงอายุ อายุ 70-79 ปี เป็นผู้เกิดก่อน 1 ตุลาคม 2483-30 กันยายน 2474 ได้รับเงิน จำนวน 700 บาท

3. ผู้สูงอายุ อายุ 80-89 ปี เป็นผู้เกิดก่อน 1 ตุลาคม 2473-30 กันยายน 2464 ได้รับเงิน จำนวน 800 บาท

4. ผู้สูงอายุ อายุ 90 ปีขึ้นไป เป็นผู้เกิดก่อน 1 ตุลาคม 2463 ได้รับเงิน จำนวน 1,000 บาท

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายความว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านช้าง อำเภอพุนสนิม จังหวัดชลบุรี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบผลการเปรียบเทียบการดำเนินงานตามโครงการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรและรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านช้าง อำเภอพุนสนิม จังหวัดชลบุรี

2. เพื่อเป็นข้อมูลในการเปรียบเทียบการดำเนินงานตามโครงการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรและรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านช้าง อำเภอพุนสนิม จังหวัดชลบุรี