

การศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน
“โครงการเบี้ยยังชีพ”

(The Evaluation of the allowance for the Elderly)

ชุดโครงการวิจัยและพัฒนานโยบายระบบสวัสดิการสังคม
เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย

โดย

อภิญญา เวชยชัย

โครงการนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข
ความเห็นและข้อเสนอแนะที่ปรากฏในเอกสารนี้เป็นของผู้วิจัย
มิใช่ความเห็นของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

มีนาคม 2544

ISBN 974-572-823-3

คำนำ

การประเมินโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน หรือที่รู้จักกันดีว่า “โครงการเบี้ยยังชีพ” เป็นหนึ่งในการศึกษาการประเมินโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (ส.ว.ร.ส.) เพื่อเป็นการศึกษาผลการดำเนินงาน การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุในระดับปฏิบัติการที่แท้จริง เป็นการประเมินคุณภาพของโครงการนี้ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ผลกระทบต่อผู้สูงอายุยากจนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการ รวมถึงความเหมาะสมและสอดคล้องของโครงการในสถานการณ์ปัญหาของผู้สูงอายุที่เป็นจริง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากผู้สูงอายุจำนวนมาก รวมถึงคณะข้าราชการ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งในกรมประชาสงเคราะห์ และในหน่วยงานประชาสงเคราะห์จังหวัด 9 จังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษา ซึ่งผู้ศึกษาต้องขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ ศ.ยุพา วงศ์ไชย ผศ.จิราลักษณ์ จงสถิตมัน ผศ.ระพีพรรณ คำหอม ผศ. ธัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา คุณปิยะฉัตร ชื่นตระกูล ที่ได้ร่วมกันแลกเปลี่ยนพูดคุย ทำให้ข้อมูลหลาย ๆ ด้านได้รับการตกผลึกทางความคิด จนสามารถยืนยันรูปแบบของการศึกษาต่อสาธารณชนได้ ขอขอบคุณคุณศาสตรา วรรณะหทัย ผู้ช่วยนักวิจัย ที่ร่วมเก็บข้อมูลในพื้นที่ในหลายจังหวัด

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาคาดหวังว่าจะมีผลต่อการทบทวนการจัดสวัสดิการสังคม ให้ยืนอยู่บนฐานคิดเรื่องความเป็นธรรมในการจัดสวัสดิการสังคม การพึ่งตนเองของชุมชนไทย และการระดมการมีส่วนร่วมในทุกระดับอย่างแท้จริง

อภิญา เวชชัย

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มีนาคม 2544

บทคัดย่อ

การศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

การศึกษาโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการจัดบริการสวัสดิการสังคมในโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ ตลอดจนเป็นการศึกษาสภาพปัญหาของการดำเนินโครงการที่ผ่านมา ในเชิงคุณภาพและความเป็นธรรมทางสังคม และเป็นการแสวงหาแนวทางการพัฒนารูปแบบที่พึงประสงค์ของโครงการเบี้ยยังชีพที่เหมาะสมในอนาคต

วิธีการศึกษา เป็นการเก็บข้อมูลในเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้สูงอายุที่ได้รับ และไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ สมาชิกในครอบครัวผู้สูงอายุที่ได้รับและ ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ รวมถึงคณะกรรมการ พิจารณาเบี้ยยังชีพในหมู่บ้าน (กรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน) และเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานสวัสดิการเบี้ยยังชีพในที่ทำกาประชาสัมพันธ์จังหวัด ทั้งนี้เป็นการเก็บข้อมูลควบคู่ไปกับการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 360 ราย ในพื้นที่ 9 จังหวัด (19 อำเภอ) คือ เชียงใหม่ ตาก นครราชสีมา หนองบัวลำภู พระนครศรีอยุธยา ตราด นครศรีธรรมราช สตูล และนครปฐม โดยวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา ร่วมกับการยกสถิติประกอบให้ชัดเจนขึ้น

โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นโครงการที่ได้รับความสนใจมาอย่างยิ่งโครงการหนึ่ง เพราะเป็นโครงการที่รัฐได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงรูปแบบบริการจากในสถาบัน (Institutional Care) มาสู่บริการภายนอกสถาบัน (Deinstitutional Care) และดึงการมีส่วนร่วมของชุมชนเข้ามาร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชนเอง บนฐานแนวคิด Community-Based โดยใช้กลไกศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ดำเนินการ การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุจะเป็นการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุนั้น สามารถที่จะอยู่ร่วมกับครอบครัวหรืออยู่โดยลำพังในชุมชนของตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งบริการของรัฐในสถานสงเคราะห์คนชรา

โครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2536 โดยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ ใช้งบประมาณไม่ต่ำกว่าปีละ 1,440 ล้านบาท ต่อจำนวนผู้สูงอายุประมาณ 400,000 คน โดยจะเป็นการเลือกผู้สูงอายุที่ยากจน ไร้ญาติ ขาดคนดูแลจากทุกหมู่บ้าน ๆ ละ 5 คน เป็นผู้ได้รับสิทธิในโครงการเบี้ยยังชีพนี้

ผลการศึกษาที่น่าสนใจ ได้แก่

1. ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพในแต่ละหมู่บ้าน สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม

1.1) ผู้สูงอายุที่ยากจน อายุมาก แต่ยังคงมีบุตรหลาน ดูแล และไม่ได้ถูกทอดทิ้งให้อยู่ลำพัง ครอบครัวเกื้อกูลดี อยู่ในพื้นที่ใจกลางของหมู่บ้าน ความสัมพันธ์กับกรรมการหมู่บ้าน มีความสนิทสนมกันเป็นอย่างดี เป็นกลุ่มที่ได้รับเบี้ยยังชีพมากที่สุด

1.2) ผู้สูงอายุที่ยังคงอยู่กับบุตรหลาน ไม่ยากลำบาก ฐานะปานกลาง ส่วนมากจะเป็นกลุ่มญาติสนิท บิดามารดาของกรรมการหมู่บ้าน หรือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มนี้จะได้รับเบี้ยยังชีพเป็นลำดับที่ 2

1.3) ผู้สูงอายุที่ยากจน ทุกข์ยาก ไร้ญาติขาดมิตร จำนวนมากอยู่ลำพังคนเดียว หาเลี้ยงตนเอง ลูกหลานไปทำงานที่อื่น มักจะเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ ไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนมากนัก บ้านที่อยู่ห่างไกล ศูนย์กลาง มีชาวบ้านที่สงสารคอยดูแลบ้าง กลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่ได้รับเบี้ยยังชีพน้อยที่สุด เป็นกลุ่ม “คนชายขอบ” ในชุมชน

2. การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพ มีแนวคิดและหลักการพื้นฐาน ที่เน้นชุมชนเป็นฐาน (Community – Based) ในการจัดสวัสดิการโดยชุมชน ให้แก่คนในชุมชนของตนเอง โดยต้องการกระจายอำนาจให้ชุมชนจัดการปัญหาของตนเอง แต่ในกระบวนการทำงานที่เกิดขึ้น พบว่ายังขาดกลไกการดำเนินงานในการระดมการมีส่วนร่วมจากชุมชนอย่างแท้จริง ประชาชนหรือแม้แต่ผู้สูงอายุในชุมชน ยังมิได้มีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นปัญหา ประเมินปัญหาของชุมชนด้วยตนเอง การจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมสุขภาพประจำหมู่บ้าน เพื่อเป็นฐานดำเนินการพิจารณาจัดสรรเบี้ยยังชีพ เป็นการจัดตั้งในเชิงปริมาณ ขาดกระบวนการพัฒนาหรือสร้างเสริมความเข้มแข็งของศูนย์ฯ การดำเนินการในหลายพื้นที่เป็นงานฝาก ขาดการติดตามผล การประเมินปัญหาที่แท้จริง

3. แนวคิดในการดำเนินงาน ยังคงเน้นการบริการในระดับรายบุคคล และเป็นการจัดให้เฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุยากจนในรูปแบบ Residual Welfare Model เท่านั้น แต่ในการให้บริการจริงก็ยังไม่สามารถกระจายบริการให้แก่กลุ่มเป้าหมายตรงได้อย่างทั่วถึง หลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุ ยังไม่ได้ถูกนำไปใช้อย่างเป็นมาตรฐานและเป็นธรรมดีพอ ขาดการพิจารณาตามหลักการให้ความช่วยเหลือทางวิชาชีพ (Means-Test)

4. ผู้นำทางการเมืองจำนวนมากยังยึดติดระบบอุปถัมภ์ การให้เบี้ยยังชีพเป็นการเลือกให้ตามระบบเครือญาติ ความสนิทสนมรายบุคคล การสร้างและขยายฐานอำนาจทางการเมือง เป็นการใช้อิทธิพลส่วนตัวอย่างไม่เหมาะสม ขณะที่ในกระบวนการสรรหา ยังขาดการตรวจสอบ ติดตามผล การสร้างจิตสำนึกสวัสดิการในหมู่กรรมการที่เป็นผู้คัดเลือก การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม นำไปสู่ความขัดแย้ง ในชุมชนมากกว่าการสร้างสามัคคีในชุมชน

5. ปัญหาในกระบวนการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ยังมีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในกระบวนการจัดการ เช่น จำนวนเงินและระยะเวลาในการโอนเงินไม่แน่นอน การถูกหักเงินเบี้ยยังชีพให้เป็นค่าพาหนะหรือค่าตอบแทนแก่ผู้นำหรือกรรมการที่ไปรับเงินมาให้ การขาดความรู้ความเข้าใจในการเปิดบัญชี ธนาคารในชื่อตนเอง จนส่งผลให้ไม่มีโอกาสตรวจสอบยอดเงินของตนเอง และไม่สามารถคุ้มครองสิทธิตนเองได้ การขาดการติดตามผล ขาดการตรวจสอบถึงความเป็นธรรมและความโปร่งใสในกระบวนการดำเนินงาน และการขาดระบบสนับสนุนด้านระบบข้อมูลข่าวสาร

6. ความสามารถในการกระจายบริการและการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุ เน้น การขยายปริมาณผู้รับเบี้ยยังชีพ มากกว่าคำนึงถึง ผลในเชิงคุณภาพ นอกจากนี้จำนวนปริมาณที่ขยายยังเข้าไม่ถึงผู้สูงอายุยากจนที่ยากลำบากอย่างแท้จริง

7. ความพึงพอใจ ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยทุกคนมีความพอใจ แม้เงินที่ได้รับจะน้อยมากจนไม่เพียงพอต่อการยังชีพที่แท้จริงได้ สำหรับผู้สูงอายุยากจนแท้จริงที่ได้รับเบี้ย รู้สึกว่าตนมีหลักประกันมากขึ้น มีเครดิตทางสังคม มีศักดิ์ศรีในตนเองมากขึ้น เงินจำนวนดังกล่าวยังสามารถตอบสนองในเรื่องค่านิยม ความเชื่อและวัฒนธรรมของตน

8. ความเหมาะสมและความเป็นธรรม การจ่ายเงินส่วนนี้เป็นการจ่ายในลักษณะการสงเคราะห์แบบกระจายกระจาย เป็นการช่วยเหลือเฉพาะหน้า แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการใช้งบอย่างผูกพันต่อเนื่อง ไม่สามารถกำหนดเวลาชัดเจน ไม่มีหลักประกันในแผนการใช้จ่ายเงินได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับเงินจำนวนมากมีความไม่เหมาะสมในเชิงคุณสมบัติ ทำให้โครงการนี้ยังไม่สามารถตอบในเรื่องความเป็นธรรมได้

9. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ขาดกระบวนการแสวงหาและระดมการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเกือบทุกระดับ รวมถึงขาดการเสริมสร้างจิตสำนึกสวัสดิการในหมู่บ้านลากรที่เกี่ยวข้อง ทำให้จิตใจเพื่อการมีส่วนร่วมในชุมชนไม่มีพลัง

10. การพึ่งตนเองและความยั่งยืนของโครงการ รูปแบบบริการ ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว เพราะเป็นการให้เชิงสงเคราะห์ โดยไม่มีกระบวนการเสริมพลัง หรือรูปแบบประสานความร่วมมืออื่น ๆ ไม่ได้ก่อให้เกิดการพึ่งตนเองที่ควรจะเป็นลักษณะบริการ มุ่งเน้นการสงเคราะห์เฉพาะราย เสริมลักษณะปัจเจกมากกว่าการเสริมความเป็นกลุ่มหรือชุมชน

ข้อเสนอแนะ

จากโครงสร้างการดำเนินการในปัจจุบัน

1. ทบทวน ปรับปรุง โครงสร้างการทำงาน ภาระหน้าที่งาน ความพร้อมด้านกำลังคนของหน่วยงานรัฐในส่วนภูมิภาค ให้สามารถทำงานกับชุมชนอย่างเหมาะสมและสามารถระดมการมีส่วนร่วมจากชุมชนมาแก้ปัญหาของชุมชนได้อย่างแท้จริง
2. รูปแบบการสร้างการมีส่วนร่วม ควรได้รับการทบทวนและส่งเสริมให้เกิดขึ้นในทุกระดับ โดยรัฐเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้สนับสนุน ผู้ให้ความสะดวกในกลไกสนับสนุนต่าง ๆ
3. การคัดเลือกต้องเป็นธรรมและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายยากลำบากโดยแท้จริง ทบทวน แต่งตั้งคณะกรรมการดูแลเรื่องเบี้ยยังชีพใหม่โดยให้มีสัดส่วนจากทุกภาค ส่วน ในชุมชน ให้มีความหลากหลายทั้งเพศ วัย ร่วมกันปรับหลักเกณฑ์การคัดเลือกใหม่ให้เป็นธรรมและทั่วถึงมากขึ้น
4. ทบทวนหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุ คำนึงถึงบริบทแวดล้อมทางสังคมที่เป็นจริงของผู้สูงอายุประกอบด้วย มีมาตรการควบคุมมิให้กลุ่มครอบครัวเครือญาติของกรรมการที่ไม่มี ความเหมาะสมได้รับเบี้ยยังชีพอย่างไม่เป็นธรรม
5. การประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนได้รับรู้และร่วมกันดูแลผู้สูงอายุรายอื่นร่วมกัน โดยไม่ต้องหวังพึ่งสวัสดิการรัฐอย่างเดียว
6. ปรับกระบวนการจ่ายเบี้ยยังชีพให้โปร่งใส สร้างระบบให้รวดเร็ว ให้เงินถึงผู้สูงอายุ ครบถ้วน แท้จริง โดยผู้ดำเนินการเบิกจ่ายแทนควรทำระบบบัญชีที่ตรวจสอบได้
7. ต้องมีการติดตามประเมินผลการทำงานอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำ ป้องกันการใช้จ่ายเงิน ผิดวัตถุประสงค์ และกระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานในทุกขั้นตอน
8. เพิ่มคุณภาพการทำงานด้วยการกระจายบุคลากรประจำในพื้นที่ และเสริมประสิทธิภาพ ด้วยอุปกรณ์เทคโนโลยี

การเสนอทางเลือกใหม่

1. เปลี่ยนรูปแบบการสงเคราะห์รายบุคคล จากสวัสดิการแบบปัจเจกเป็นสวัสดิการชุมชน โดยการตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในหมู่บ้าน
2. คณะกรรมการกองทุนประกอบด้วยตัวแทนจากทุกกลุ่ม เพศ วัย อาชีพ โดยมีตัวแทนจากผู้สูงอายุเข้าร่วมด้วยในสัดส่วนที่มากกว่าคนทั่วไป (ผู้สูงอายุที่ร่วมควรมีความหลากหลายทั้ง เพศ วัย เศรษฐฐานะ ฯลฯ)

3. มีการประเมินผลต่อเนื่อง ทั้งจากกรรมการในชุมชน และตัวแทนภาครัฐที่สนับสนุนงบประมาณการประเมินผลควรประเมินในเชิงความสามารถของกองทุนบนพื้นฐานความเป็นธรรมชาติความทั่วถึงในการกระจายบริการ การเข้าถึงบริการ และการพัฒนาความเข้มแข็งด้านจิตสำนึกสวัสดิการของชุมชน
4. ส่งเสริมให้มีการส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ (การระดมทรัพยากรจากการเก็บเกี่ยวผลผลิต,งานบุญ งานสารท)
5. การกำหนดเงื่อนไขกิจกรรมของกองทุน เพื่อช่วยผู้สูงอายุในขอบข่ายที่กว้างขวางขึ้น (จากเดิมที่มีแค่ 5 คนได้ประโยชน์)
6. รูปแบบความช่วยเหลือผู้สูงอายุในชุมชนต้องมีความหลากหลาย สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่หลากหลายของผู้สูงอายุ

Summary for the executive of
Project of evaluate of the allowance for the elderly

The study of structure of the subsistence allowance for the elderly has the purpose that to evaluate the execution of welfare service for the elderly in the allowance project including the study the problems in the past in qualitative and justice in the society and seeking the guideline to development the desirable pattern of the allowance projects in the future.

The method of study is the qualitative by interviewing the relevant groups i.e. the elderly who are allowance recipients and non-recipients, family members of the who are allowance recipients and non-recipients elderly including the committees of allowance recipient selection in the village (committee of the village welfare assistance center) and the responsible persons of the allowance in the provincial public assistance. That is the data collection together with the quantitative data collection from the exemplars of 360 persons in 9 provinces (19 districts) i.e. Chiang Mai, Tak, Nakorn Ratchasima, Nong Bualumpu, Phra Nakorn Sri Ayudhya, Trad, Nakorn Srithamarat, Satun, and Nakorn Pathom, by analyzing the data in description with the statistics.

The project of allowance has been paid interested highly as the government is trying to change the pattern of services from the institutional case to the deinstitutional care and make an effort to have the community participate in solving the community's problems with the concept community-based. The project of allowance has started since the year 1993 under the responsibility of the Department of public assistance with the budget yearly not less than 1,440 Baht for 400,000 persons of the elderly by selecting the poor relatives without relatives and supporters from village 5 persons qualified to receive the allowance.

The results of the study are as following.

1. the elderly recipients of the allowance can be classified into 3 categories as below

1.1 the poor elderly but looked after by descendants, not left lonely, still supported by the family, living at the center of the village. Moreover, the relationship with the village committee They are the group that received the allowance the highest.

1.2 the elderly with the descendants, not so miserable with the middle-class income, mostly are close relatives of the village committee or the head of the village. This group will get the allowance high next

1.3 the poor elderly, miserable without relatives or descendants who left to work elsewhere, mostly living alone by themselves far away from the village center, not participating in the activities of the village, sometimes looked after by others who sympathized them, mostly will not receive any social welfare service. As they are regarded as the "peripheral group" in the community, they will get the allowance the least

2 the concept of management of the allowance to arranging the allowance for the community is community-based by decentralizing so the community can cope with their own problems, but in the practice it is found out that it lacks the effort in encouraging the real participation of the community. Even the elderly as the residents in the community do not participate in deciding, assessing the problems of the community by themselves. Therefore, the village welfare assistance centers with an aim to

considering the allocation of allowance has been established in quantity, lacking the methods to develop, strengthen the centers as the operation of most of the centers is regarded as the additional task, lacking the monitoring and assessment of the problems.

3. the thought in its operation is still based on individual affairs as it is arranged to the poor elderly in the residual welfare model only. However, in the real operation it is not decentralized to the target groups thoroughly. The rules in selection of the elderly still lacks the standard, fairness, and the consideration based on the principle of means-test

4. the authority's mind is still attached to the patronage system. The providing the allowance is unduly considered based personally on intimacy, the intention to expand political power. While the selection process lacks the investigation, monitoring, the consciousness building of welfare among the selection committee. The unfair allocation of social resources will cause the conflict rather than the stability in the community.

5. the problems of disbursement of the allowance, caused from the unfair process of allowance management i.e. the amount and the period of providing the allowance not regularly counted. The reduction of the allowance as the transportation fee in traveling to get the allowance payment, the lack of knowledge in opening the deposit account at the bank in one's own names, causing them unable to check the account books by themselves and protect themselves. The lack of the assessment and investigation about the fairness and transparency of its operation and the support of information system can be raised as the reasons.

6. the accomplishment of diffusion and expansion of service of the elderly i.e. increasing the number of the allowance recipients has been counted in quantity rather than the quality. Even though, the poor elderly still cannot benefit from this increasing number of allowance recipients

7. the satisfaction the elderly are satisfied with the allowance even the amount of the allowance is not enough for their real living. For the real poor elderly, they feel as they have been more socially guaranteed, credited with dignity. The such amount of allowance can respond to their social value, belief and culture as well.

8. the appropriateness and justice the welfare allowance is provided in form of the diffused payment as the temporary assistance. Meanwhile, it is used in continuation, cannot fix the period, has no guarantee in the expenditure plan. Moreover, most of the target groups who receiving the allowance are not so qualified, thus this project cannot serve well to solving the social injustice.

9. the participation in operation it still lacks the process of seeking and mobilizing the participation to help all levels of its operation, including the promotion of welfare consciousness among the concerned persons, that discouraging and weakening the dedicating spirit for the community

10. the self-reliance and sustainability of the project the pattern of the welfare service cannot sustainably empower and strengthen the elderly for long, as it function as the public assistance only, lacking the reinforcing process or pattern of coordinating with other organizations, that does not result the desirable self-reliance. Moreover, as the welfare service of public assistance is conducted individually based, it will encourage the individualism rather than complement to the collectivism or communality

Suggestions

From the present structure of the project

1. review and reform the structure of the project of allowance, by considering the task, the personnel of the local government administrative in order to enable them to serve the community appropriately and mobilizing the participation of the community
2. the pattern of participation should review and promote the participation at all levels by that the government change their role as supporter and facilitate through other supporting mechanism
3. the selection must be fair and benefit the target groups of real poor elderly by revision in nomination of the committee responsible of allowance having the equal representation from each region. Meanwhile, the committee members in the community should comprise of various gender and ages sharing the opinions in revising and reforming the regulations and criteria of selection to enable the system much fairer and widespread
4. revise the criteria of selection of elderly by considering the real social environment of the elder which comprising the measures to prevent the unqualified relatives of selection committee from unfairly endorsement for receiving allowance
5. information campaign to have the community informed and promote the community consciousness of taking care of the elderly together to alleviate the dependence on the government
6. reform the process of disbursement of allowance to be transparent without delay to enable the payment of allowance to the elderly duly and correctly by fixing the system of verification the persons' account who representing the elderly in disbursement
7. monitor and assess the result of the execution of the allowance project regularly to prevent the abuse of the allowance and stimulate the efficiency of the implementing of all the processes of the allowance project
8. enhance and improve the quality of the allowance service by deployment of the personnel and introduction of the high technology equipment

Proposals of the new options

1. change the pattern of individual assistance to community assistance by establishing the fund for the village elderly welfare
2. the committee of the fund comprises of the representatives from all genders, ages, occupations and the representatives of the elderly in the quota higher than others (the ratio of the representatives of the elderly should also be various from genders, ages, financial status)
3. assess the result of the execution of the allowance project successively by the committees of the community and representatives from the central government who financially supporting. The assessment should be conducted about the capacity of the fund based on the social justice, the widespreadness of the service, the access to the service, and the development of the consciousness of the community welfare
4. promote the social welfare for the elderly in many ways (mobilizing the social resources from the crop harvest, Buddhist Giving-alms festival, Lent festival etc.)

5. define the conditions of the activities of the Fund to expand the assistance for the elderly on larger scale (from previously benefitted 5 persons only)

6. realize the variety of the assistance for the elderly in accordance to the problems and the diversified needs of the elderly

สารบัญ

	หน้า
คำนำ.....	(1)
บทคัดย่อ.....	
Executive Summary.....	
สารบัญ.....	
สารบัญตาราง.....	
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ข้อมูลทั่วไป โครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวใน ชุมชน “โครงการเบี้ยยังชีพ”.....	3
วัตถุประสงค์การศึกษา.....	4
วิธีการศึกษาและประชากร.....	4
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	5
ขอบเขตการศึกษา.....	5
ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2 ทบทวนวรรณกรรมและการวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	6
บริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ.....	6
การจัดบริการผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ	12
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	15

3 การประมวลวิเคราะห์.....	18
ความเป็นมาของโครงการเบี้ยยังชีพ.....	18
- ที่มาของแนวคิดโครงการ.....	18
- การจัดสรรงบประมาณดำเนินการ.....	19
- การพิจารณาจำนวนผู้สูงอายุที่ควรได้รับบริการจากรัฐ.....	20
- แนวทางการดำเนินงาน.....	22
แนวคิดการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพ.....	26
ภาพรวมของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ.....	34
การดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพ.....	38
ความสามารถในการกระจายบริการอย่างทั่วถึงของรัฐ.....	47
ความสามารถในการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุ.....	48
ความพอใจของผู้สูงอายุ.....	49
การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ.....	51
ความยั่งยืนของโครงการ.....	54
4 สรุปและข้อเสนอแนะ.....	55
ด้านการบริหารและการดำเนินการ.....	55
การบริหารงบประมาณ.....	58
ข้อเสนอแนะ.....	59
ภาคผนวก.....	66
บรรณานุกรม.....	70

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 งบประมาณและเป้าหมาย.....	21
2 ช่วงอายุของผู้ได้รับเบี้ยยังชีพ.....	36
3 สถานภาพ.....	36
4 สภาพการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ.....	37
5 วิธีการรับเงินเบี้ยยังชีพ.....	41
6 บุคคลที่ไปรับเงินมาให้.....	41
7 ระยะเวลาในการรับเงิน.....	42
8 จำนวนเงินที่ได้รับ.....	43
9 การจ่ายเงินค่าตอบแทน.....	43
10 จำนวนที่จ่ายเป็นค่าตอบแทน.....	44
11 ข้อดีที่ได้รับจากบริการเบี้ยยังชีพ.....	50
12 ลักษณะของเบี้ยยังชีพที่อยากได้.....	50
13 การใช้เงินเบี้ยยังชีพ.....	51
14 ความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ.....	52
15 การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการพิจารณาเบี้ยยังชีพ.....	53
 แผนผัง	
แสดงขั้นตอนการคัดเลือกผู้สูงอายุ.....	23
แสดงแนวทางการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ.....	25
 ภาคผนวก 1	
รูปแบบและประเภทของสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีอยู่ในปัจจุบัน.....	67

บทที่ 1

บทนำ

ความสำเร็จจากนโยบายวางแผนครอบครัว เพื่อลดอัตราการเกิดของประชากรไทย และการพัฒนามาตรฐานคุณภาพการให้บริการด้านสาธารณสุข ได้ส่งผลให้ประชากรไทยมีอายุยืนขึ้นในอัตราที่รวดเร็ว และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีแนวโน้มสำคัญ และน่าจับตามอง เพราะผลกระทบดังกล่าวทำให้โครงสร้างประชากรไทยในอนาคตอยู่ในสถานะที่เรียกว่า “ประชากรสูงอายุ”

รศ.นพ.สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล ได้ให้ข้อมูลที่บอกถึงแนวโน้มประชากรว่า

“.....ในระยะยี่สิบปีข้างหน้า ประเทศไทยกำลังดำเนินเข้าสู่สถานะที่เรียกว่า “ประชากรชรา” (population aging) โดยคาดหมายว่า ในปี พ.ศ.2563 จะมีจำนวนประชากรสูงอายุ (อายุ 60 ปีหรือมากกว่า) สูงถึง 10.8 ล้านคน หรือเท่ากับร้อยละ 15.3 ของประชากรทั้งประเทศ...”
(สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล, รศ.น.พ., 2541, น.1)

ผลที่เกิดขึ้นเป็นอัตราที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมาก และจะมีผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม ที่ต้องปรับตัวรองรับปัญหานี้อย่างมากในระยะเวลาอันจำกัด เพราะจำนวนประชากรผู้สูงอายุส่วนมากอาจต้องเผชิญกับปัญหาความไม่พร้อมในการให้บริการ ส่งผลให้ไม่ได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงและเหมาะสมเพียงพอ บริการทางสวัสดิการสังคมที่รัฐหรือภาคเอกชนบางส่วนจัดให้ ก็อาจจะไม่สามารถสนองตอบความต้องการของผู้สูงอายุจำนวนมากได้ ความสามารถของรัฐและสังคมในการจัดเตรียมทรัพยากรทางสุขภาพและสังคมย่อมไม่ทั่วถึงและเท่าทัน ปัญหาของผู้สูงอายุในสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จะมีความซับซ้อน และต้องการการแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วน โดยระบบสวัสดิการที่เข้าถึง แก้ไขปัญหา ป้องกันปัญหาได้อย่างแท้จริง และสอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของผู้สูงอายุ

งานบริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย ได้มีการดำเนินการมาหลายทศวรรษแล้ว นับตั้งแต่การจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค ตามนโยบายของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในปี พ.ศ.2496 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหา ไม่สามารถอยู่ร่วมกับครอบครัว หรือครอบครัวไม่มีความพร้อมในการดูแลผู้สูงอายุ ต่อมารัฐบาลได้มีการจัดตั้งสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุขึ้นอีกในจังหวัดต่าง ๆ ตามส่วนภูมิภาค เพื่อรองรับปัญหาผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่ได้รับการดูแลจากครอบครัว แนวคิดเรื่องการบริการสวัสดิการผู้สูงอายุในระยะแรกจึงเป็นการให้บริการในรูปแบบสถานสงเคราะห์ ซึ่งภายหลังรัฐบาล

ได้ขยายบริการนี้ไปยังกลุ่มผู้สูงอายุที่ยินยอมเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง โดยมีความประสงค์จะให้สร้างบ้านพักของตนเองในพื้นที่สถานสงเคราะห์ของรัฐบาล นับเป็นบริการที่ขยายกลุ่มเป้าหมายออกไปมากขึ้น

นอกเหนือจากบริการในรูปแบบสถานสงเคราะห์ ซึ่งครอบคลุมไปถึงบริการด้านการดูแลบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ยังได้ขยายบริการดังกล่าวออกสู่ผู้สูงอายุในชุมชน ในรูปแบบของศูนย์บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ ทั้งในชุมชนและในวัด เพื่อให้ผู้สูงอายุที่ยังอยู่กับครอบครัวในชุมชน ได้มีโอกาสรับบริการอื่น ๆ ทางด้านการส่งเสริมสุขภาพ การร่วมกิจกรรมนันทนาการ การมีกลุ่มสังคมตามวัยของตน นำไปสู่การพัฒนาสุขภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจมากขึ้น ขณะเดียวกันบริการรูปแบบนี้ก็จะเป็นการสร้างความตระหนักและระดมความร่วมมือของชุมชนในการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนของตนเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตามบริการทั้งสองรูปแบบก็ยังไม่สามารถกระจายให้ทั่วถึงและตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง กรมประชาสงเคราะห์จึงได้จัดบริการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุในครอบครัวยากจน ที่เน้นการช่วยเหลือด้านการเงิน การสงเคราะห์เครื่องอุปโภคบริโภค ทั้งนี้เพื่อเป็นการผ่อนเบาภาระของครอบครัว ให้ยังคงดูแลผู้สูงอายุได้ ในปี 2536 กรมประชาสงเคราะห์ได้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน หรือที่เรียกกันว่า “กองทุนเบี้ยยังชีพ” โดยดำเนินการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจน ถูกทอดทิ้ง ขาดการดูแลเอาใจใส่จากครอบครัว หรือไม่มีครอบครัว แต่ยังคงมีความสามารถที่จะใช้ชีวิตอยู่ในชุมชนได้ด้วยตนเองในระดับหนึ่ง โดยกรมประชาสงเคราะห์ได้พิจารณาให้เงินสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพ รายเดือน ๆ ละ 200 บาทต่อคนตลอดชีพ ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมานับแต่ปี 2536 สามารถให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุได้จำนวน 183,880 คน (กรมประชาสงเคราะห์, 2540-2544, น.4)

อย่างไรก็ตามจากการสำรวจโครงการส่งเสริมสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศของกรมประชาสงเคราะห์ (พ.ศ.2538) พบว่า ยังมีจำนวนครัวเรือนที่ไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุอีกประมาณ 85,435 ครัวเรือน (กรมประชาสงเคราะห์, เพิ่งอ้าง, น.10) ซึ่งแสดงว่ายังคงมีผู้สูงอายุอีกจำนวนมากที่ประสบปัญหาการขาดผู้ดูแลในปัจจุบัน ยิ่งโดยเฉพาะสถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ซึ่งคาดว่าจะยังคงมีผลกระทบยาวนาน 3-5 ปีเป็นอย่างต่ำ ย่อมจะส่งผลให้ปัญหาความไม่พร้อมหรือการไร้ความสามารถของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุทวีความรุนแรงขึ้นไปอีก

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงถือว่าเป็นนโยบายสำคัญที่จะมุ่งเน้นการขยายสวัสดิการด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ออกไปให้มากยิ่งขึ้นทั้งในเมืองและชนบท รวมทั้งมีแผนการเพิ่มเบี้ยยังชีพให้มากขึ้นจากเดิม ตามที่กำหนดไว้ในแผนประชาสงเคราะห์แม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2540-2544)

ข้อมูลทั่วไป

โครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน “โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ”

โครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน หรือที่รู้จักกันดีในนาม “โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ” เป็นโครงการของกรมประชาสงเคราะห์ที่ดำเนินการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้สูงอายุยากจนหรือถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ โดยจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ได้รับการคัดเลือกคนละ 200 บาท/เดือน จนกว่าจะถึงแก่กรรม โครงการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ 3 มีนาคม 2535 และได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 จนถึงปัจจุบัน(ปี 2541 ข้อมูลขณะนั้น-ผู้ศึกษา) จากการสำรวจจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศ ณ ขณะนั้น มีผู้สูงอายุจำนวนประมาณ 5.3 ล้านคน กรมประชาสงเคราะห์ได้ให้การช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุไปแล้ว จำนวน 318,000 คน ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ คิดเป็นร้อยละ 85.7 ของผู้สูงอายุทั่วประเทศ เป็นจำนวนเงิน 763,200,000 บาท (ข้อมูลจากเอกสารจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินอุดหนุนสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ปีงบประมาณ 2541 แยกตามรายการของกรมประชาสงเคราะห์, อุดมสำเนา) นอกจากนี้กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินการสำรวจตัวเลขผู้สูงอายุที่จะขอรับเบี้ยยังชีพของจังหวัดต่าง ๆ คาดว่าในปี 2543 มีผู้สูงอายุยากจน ไร้ที่พึ่งที่อยู่ในข่ายความต้องการเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นอีก จำนวน 119,736 คน (ข้อมูลจากโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและสงเคราะห์ผู้สูงอายุในภาวะเศรษฐกิจถดถอย, อุดมสำเนา, น.1)

นอกจากนี้ในสถานการณ์ปัจจุบันผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำทำให้ผู้สูงอายุเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น และจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน ประกอบกับ ในปี 2542 เป็นปีที่รัฐบาลได้ประกาศให้เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ กรมประชาสงเคราะห์ จึงได้กำหนดนโยบายในการเพิ่มจำนวนผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพให้มากขึ้น จากจำนวน 318,000 คนเป็นจำนวน 400,000 คน โดยให้เงินสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นจากเดิมคนละ 200 บาท/เดือน เป็น คนละ 300 บาท/เดือน ทั้งนี้จะเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 และ 2543 และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 จะมีผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพรวม 400,000 คน เป็นเงินงบประมาณ 1,440,000,000 บาท (ข้อมูลจากเอกสารโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและสงเคราะห์ผู้สูงอายุในภาวะเศรษฐกิจถดถอย, อุดมสำเนา, น.2)

สถานการณ์ดังกล่าว จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจของการศึกษาประเมินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ว่าเป็นแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมและมีคุณภาพเพียงพอหรือไม่ ในการให้

บริการแก่ผู้สูงอายุยากจนที่ครอบครัวยากจนจะดูแล ควบคู่กับการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของโครงการ และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับการตั้งข้อสังเกตของ รศ.นพ.สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล (สถานการณ์ฉบับที่ 26 มกราคม 2542, น.1) และปรารภ นานาลักษณ์กร (ฉบับกระแส ปีที่ 4 ฉบับที่ 8 (44) กุมภาพันธ์ 2542, น.3) ที่ว่า “สวัสดิการสำคัญที่รัฐ มอบให้แก่ประชากรผู้สูงอายุทุกคน มีเพียงสองประการที่มีการปฏิบัติเป็นรูปธรรม คือ สิทธิการรับ บริการทางสุขภาพโดยไม่คิดมูลค่า และโครงการเบี้ยยังชีพ แต่การใช้งบประมาณในสองส่วนนี้ก็ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนสร้างความกังวลต่อความสามารถในการจัดสรรงบประมาณในอนาคต”

การประเมินโครงการเบี้ยยังชีพ นอกจากเป็นการประเมินทั้งในด้านคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของโครงการแล้ว ยังเป็นการแสวงหาคำตอบถึงความเหมาะสม ความ สอดคล้องของการจัดสวัสดิการสังคม ที่มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาวต่อไปด้วย

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาและประเมินการจัดบริการสวัสดิการสังคมในโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการดำเนินโครงการที่ผ่านมาในเชิงปริมาณและคุณภาพที่เกิดขึ้น
3. เพื่อศึกษาถึงการพัฒนารูปแบบที่พึงประสงค์ของโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพในอนาคต

วิธีการศึกษาและประชากร

1. การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ จำนวน 360 ราย (5 ภาค ๆ ละ 72 ราย) โดยใช้แบบสอบถาม สอบถามผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพในพื้นที่เป้าหมาย 9 จังหวัด (19 อำเภอ) ดังนี้ เชียงใหม่ ตาก นครราชสีมาหนองบัวลำภู พระนครศรีอยุธยา ตราด นครศรีธรรมราช สตูล และ นครปฐม
2. การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรหลากหลายกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ได้แก่
 - 2.1 ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ 9 จังหวัด ๆ ละ 3 คน
 - 2.2 สมาชิกในครอบครัวผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ จำนวน 9 ครอบครัว
 - 2.3 ผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ 9 จังหวัด ๆ ละ 3 คน

- 2.4 สมาชิกในครอบครัวผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ จำนวน 9 ครอบครัว
- 2.5 คณะกรรมการพิจารณาเบี้ยยังชีพในหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 3 คน
- 2.6 เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานสวัสดิการเบี้ยยังชีพในที่ทำการประชาสงเคราะห์ จังหวัด 9 จังหวัด ๆ ละ 1 คน
- 2.7 เจ้าหน้าที่กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ผู้รับผิดชอบด้านการวางแผนและนโยบาย 2 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกันทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และใช้การพรรณนาข้อมูลเป็นด้านหลักในการนำเสนอ พร้อมแสดงสถิติที่ได้ประกอบให้ชัดเจนขึ้น

ขอบเขตการศึกษา

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาในประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

1. ภาพรวมการดำเนินงานโครงการเบี้ยยังชีพ
2. แนวคิดการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพ
3. ภาพรวมผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ
4. การดำเนินโครงการ
5. ความสามารถในการกระจายบริการอย่างทั่วถึงของรัฐ
6. ความสามารถในการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุ
7. ความพอใจของผู้สูงอายุ
8. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
9. ความยั่งยืนของโครงการ

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. การประเมินคุณภาพการดำเนินงานโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ
2. การปรับปรุงรูปแบบการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการของผู้สูงอายุเป้าหมาย
3. นำผลการศึกษาที่ได้มากำหนดแนวทาง นโยบาย ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในอนาคต

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

การเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุนั้น กล่าวได้ว่า มีความชัดเจนและเริ่มเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องในสังคมมากขึ้น นับจากปี พ.ศ.2491 (ค.ศ.1948) ซึ่งถือเป็นปีแรกที่องค์กรสหประชาชาติเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ต่อมาที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ วันที่ 14 สิงหาคม 2521 ได้มีมติให้จัดการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุขึ้นในปี 2525 ที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย เพื่อแลกเปลี่ยนและสะท้อนปัญหาของผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากการมีอายุที่ยืนยาวขึ้น การประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการระยะยาวที่จะให้หลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ผู้สูงอายุ และเพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ นอกจากนั้นองค์การสหประชาชาติได้กำหนดให้วันที่ 1 ตุลาคมของทุกปีเป็นวันผู้สูงอายุสากล โดยมีการประกาศวาระดังกล่าวไว้ในเจตนารมณ์แห่งสหประชาชาติด้วย ในวันที่ 16 ธันวาคม 2534 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้รับรองหลักการ 18 ประการสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ (ทศพล กฤตยพิสิฐ, 2542, น.5-6)

หลักการที่ 1 การมีเสรีภาพ

1. ผู้สูงอายุควรได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่มและการดูแลสุขภาพอนามัยอย่างพอเพียง โดยการมีรายได้ การสนับสนุนของครอบครัวและชุมชน และการช่วยเหลือตนเอง
2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือสามารถได้รับรายได้อื่น ๆ
3. ผู้สูงอายุควรมีส่วนในการตัดสินใจว่าเมื่อใดจะต้องพ้นจากการทำงาน
4. ผู้สูงอายุควรได้รับการฝึกอบรมและการศึกษาตามความเหมาะสม
5. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สงบปลอดภัยด้วยความพึงพอใจตามกำลังความสามารถ
6. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อาศัยอยู่ในบ้านของตนเอง ตลอดระยะยาวนานเท่าที่เป็นไปได้

หลักการที่ 2 การมีส่วนร่วม

7. ผู้สูงอายุควรได้มีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ที่จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ที่ดีของตน และสามารถถ่ายทอดความรู้และทักษะให้กับชนรุ่นหลังได้

8. ผู้สูงอายุควรที่จะได้รับการพัฒนาโอกาสต่าง ๆ เพื่อให้บริการแก่ชุมชน และเป็นอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมตามความสนใจและกำลังความสามารถของตน

9. ผู้สูงอายุควรมีบทบาทที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมของผู้สูงอายุเองได้

หลักการที่ 3 การได้รับการดูแล

10. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลจากครอบครัวและชุมชน และได้รับการคุ้มครอง

11. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลด้านสุขภาพอนามัย เพื่อให้ได้รับการฟื้นฟูทางร่างกาย จิตใจและอารมณ์ให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันหรือชะลอการเจ็บป่วยในระยะเริ่มต้น

12. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมและกฎหมายเพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน การเป็นอิสระ การคุ้มครองและการได้รับการดูแล

13. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแล คุ้มครอง ฟื้นฟูและส่งเสริมทางด้านสังคมและจิตใจอย่างเหมาะสม จากสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีสภาพแวดล้อมที่มั่นคง

14. ผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

หลักการที่ 4 การบรรลุความพึงพอใจของตนเอง

15. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสพัฒนาศักยภาพตนเองอย่างเต็มความสามารถ

16. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษาวัฒนธรรม จิตใจและกิจกรรมนันทนาการของสังคม

หลักการที่ 5 ความมีศักดิ์ศรี

17. ผู้สูงอายุควรที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยศักดิ์ศรีและความปลอดภัย โดยปราศจากการถูกแสวงหาประโยชน์และถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ

18. ผู้สูงอายุควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามสถานภาพและภูมิหลังและมีอิสระในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ

ต่อมาองค์การอนามัยโลกได้กำหนดให้ปี พ.ศ.2535 เป็นปีสุขภาพผู้สูงอายุด้วย

สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติขึ้น โดยมติคณะรัฐมนตรี 9 กุมภาพันธ์ 2525 และกรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุขในฐานะเป็นหน่วยงานหลักในคณะอนุกรรมการศึกษาวิจัยและวางแผนของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ได้นำเสนอร่างแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (แผนระยะยาว 20 ปี) พ.ศ.2525-2544 ต่อคณะกรรมการผู้สูงอายุ

แห่งชาติ และได้รับการอนุมัติในหลักการเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2527 ในปี 2535 สภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือร้องขอให้รัฐบาลขณะนั้นมีนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อพิจารณานโยบายและมาตรการหลัก เพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ “สาระสำคัญของนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว พ.ศ.2535-2554 เมื่อ 3 มีนาคม 2535 (ศรีสว่าง พ่วงศ์แพทย์, ศรีสังคม, 2538, น.173-175) ซึ่งได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติอยู่จนปัจจุบัน

แผนพัฒนาผู้สูงอายุระยะยาวนั้น มีสาระสำคัญที่เน้นการพัฒนาผู้สูงอายุ 5 ด้านหลักคือ สุขภาพอนามัย การศึกษา ความมั่นคงของรายได้ สังคมและวัฒนธรรม และสวัสดิการสังคม ซึ่งสาระสำคัญ 5 ด้านดังกล่าว รัฐบาลกล่าวหาว่ามีความครอบคลุมปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุพอสมควร สาระสำคัญแต่ละด้าน ได้แก่

1. ด้านสุขภาพอนามัย
2. ด้านการศึกษา
3. ด้านความมั่นคงของรายได้และการทำงาน
4. ด้านสังคมและวัฒนธรรม
5. ด้านสวัสดิการสังคม

(คณะทำงานโครงการสำรวจผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2538, พญ.จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ บรรณาธิการ, 2540, น.36-38)

1. ด้านสุขภาพอนามัย

รัฐบาลเน้นในเรื่อง การสนับสนุนและส่งเสริมให้บริการสุขภาพทั้งทางกายและจิต ป้องกันส่งเสริมสุขภาพ การวินิจฉัยโรคในระยะเริ่มแรก การรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสมรรถภาพ ทั้งนี้ให้ความสำคัญกับพื้นที่ในเขตชนบทที่ยากจน การจัดบริการสุขภาพผู้สูงอายุนี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของงานประจำในระบบบริการสาธารณสุขแบบผสมผสาน และเร่งเผยแพร่ความรู้ในงานสาธารณสุขมูลฐานทั้งในเขตเมืองและชนบท สำหรับมาตรการที่สำคัญคือ การจัดคลินิกบริการสำหรับผู้สูงอายุในโรงพยาบาลทุกระดับ มีบริการสาธารณสุขฟรีให้แก่ผู้สูงอายุ อาศัยความร่วมมือกับสื่อมวลชนในรูปแบบต่าง ๆ ให้การศึกษาและฝึกอบรมเรื่องการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุแก่เจ้าหน้าที่ทางการแพทย์และสาธารณสุข ตลอดจนอาสาสมัครและผู้ดูแลผู้สูงอายุ รวมทั้งให้ผู้สูงอายุรู้จักวิธีการดูแลตนเองด้วย

2. ด้านการศึกษา

รัฐบาล โดยกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายเร่งรัดจัดการศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยเฉพาะการศึกษานอกระบบให้มีรูปแบบและเนื้อหาสาระที่ผู้สูงอายุจะสามารถเข้าร่วมกิจกรรมและได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริง เน้นความสำคัญการศึกษาเพื่อชีวิตในครอบครัว ระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน โดยเฉพาะสื่อสารมวลชน สร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในด้านการดูแลตนเองแต่เยาว์วัย เพื่อชะลอความเสื่อมทั้งทางร่างกายและจิตใจ สนับสนุนให้มีระบบและวิธีการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์จากผู้สูงอายุ โดยเฉพาะจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ มาตรการหลัก ได้แก่ การผลิตสื่อเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ จัดกิจกรรมในศูนย์ต่าง ๆ เช่น ศูนย์วัฒนธรรม ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน และสถานที่สาธารณะ เตรียมบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการดูแลผู้สูงอายุ จัดกิจกรรมศาสนา และกิจกรรมอื่น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมและสามารถแสดงความสามารถต่อสาธารณชน ปรับปรุงกฎระเบียบของทางราชการให้มีความเหมาะสมและคล่องตัวที่จะนำความสามารถของผู้สูงอายุมาใช้ในหน่วยงานได้

3. ด้านความมั่นคงของรายได้และการทำงาน

รัฐบาลได้เร่งรัดให้มีพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุในด้านรายได้เพื่อการยังชีพ ส่งเสริมให้มีระบบและวิธีการที่จะให้ผู้สูงอายุคงบทบาทในการทำงานตามความถนัด ให้มีรายได้จากการทำงานในระดับที่เป็นธรรม และเพียงพอต่อการยังชีพ ให้ผู้สูงอายุใช้ความสามารถและศักยภาพที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว และสังคม ส่งเสริมให้สถาบันครอบครัวลดการพึ่งพาหรือผ่อนภาระผู้สูงอายุในเรื่องรายได้ที่จะต้องมาจุนเจือครอบครัว ส่งเสริมให้ภาคเกษตรกรรมนำเครื่องทุ่นแรงมาช่วยผู้สูงอายุในการทำงาน ในการนี้รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนอุดหนุนผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ จัดการรวมกลุ่มผู้สูงอายุเพื่อประกอบกิจกรรมเสริมรายได้ ให้มีมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีโดยเฉพาะแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำ ให้สหกรณ์การเกษตรมีบทบาทช่วยผู้สูงอายุ ทั้งในด้านการใช้เครื่องทุ่นแรงและในด้านเงินทุน

4. ด้านสังคมและวัฒนธรรม

ในด้านนี้รัฐบาลกำหนดนโยบายส่งเสริมโครงสร้างครอบครัวแบบขยาย เพื่อเอื้อต่อการดำรงชีวิตอย่างอบอุ่นแก่ผู้สูงอายุ รมรณรงค์เสริมสร้างและปลูกฝังค่านิยมในด้านเชิดชูคุณค่าของผู้สูงอายุ ความกตัญญูทดแทน ความเคารพแก่ผู้สูงอายุ สนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีบทบาททั้งในครอบครัวและสังคมตามความถนัด ให้สถาบันศาสนามีบทบาทในการเผยแพร่หลักธรรม เน้นการปฏิบัติมากกว่าเน้นพิธีกรรม มาตรการที่สำคัญประกอบด้วย การฟื้นฟูวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีอันดีงามของไทยที่เคารพยกย่องผู้สูงอายุและบุพการี จัดให้มีการประกาศเกียรติคุณของ

ผู้สูงอายุที่เป็นแบบอย่างในสังคม ให้สถาบันต่าง ๆ ในสังคมเพิ่มบทบาทในการกล่อมเกลาจิตใจประชาชนให้รู้จักเคารพผู้อาวุโส กตัญญูทดแทนผู้ประกอบคุณงามความดีเพื่อสังคม จัดกิจกรรมให้ผู้สูงอายุมีโอกาสใช้ชีวิตอย่างเพลิดเพลินตามสมควร เช่น จัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ คนตรีละคร การละเล่นต่าง ๆ ให้สถาบันศาสนาปรับปรุงวิธีการเผยแผ่และปฏิบัติธรรมให้ทันสมัยเข้ากับชีวิตประจำวันของบุคคลทั่วไป และวิธีการเผยแผ่ธรรมให้เกิดความต่อเนื่องในเรื่องการเกิด-แก่-เจ็บ และตาย อันจะทำให้ผู้สูงอายุลดความวิตกกังวลลง

5. ด้านสวัสดิการสังคม

ในเรื่องนี้รัฐบาลได้เร่งรัดให้มีพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุในด้านสวัสดิการต่าง ๆ ขยายบริการในรูปศูนย์บริการและหน่วยสงเคราะห์ผู้สูงอายุเคลื่อนที่ และระดมความช่วยเหลือจากภาคเอกชน ส่วนมาตรการที่สำคัญประกอบด้วย จัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุทั้งในด้านสุขภาพอนามัย การจัดหาอาชีพ ที่อยู่อาศัย สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และนันทนาการที่เหมาะสมกับวัย จัดศูนย์บริการผู้สูงอายุและหน่วยสงเคราะห์เคลื่อนที่ให้เพียงพอและทั่วถึงให้สิทธิในการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีรายได้แก่ผู้สูงอายุ และผู้ที่ให้การอุปถัมภ์ผู้สูงอายุ ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา-ค้นคว้า-วิจัยสภาพปัญหาและความต้องการสวัสดิการต่าง ๆ ของผู้สูงอายุ

จากการศึกษานโยบายและมาตรการต่อผู้สูงอายุไทย รศ.นพ.สุทธิชัย จิตะพันธุ์กุล ให้ข้อมูลว่า “.....การบริการทางสังคมของรัฐแก่ผู้สูงอายุเกือบทั้งหมดจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ โดยหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน) ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักนายกรัฐมนตรี มีส่วนร่วมในลักษณะโครงการณรงค์ การให้การศึกษและการส่งเสริมความรู้และทัศนคติเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการบริการทางสุขภาพจะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุข โดยมีสถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ เป็นกลไกหลักในการดำเนินการ กระบวนการกำหนดนโยบายและแผนงาน ...” (สุทธิชัย จิตะพันธุ์กุล, รศ.นพ., สถานการณ์ จ. 26 มกราคม 2542) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในรูปแบบและประเภทของสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีในปัจจุบัน-ภาคผนวก 1)

สำหรับงานบริการสวัสดิการสังคมที่สำคัญ พบว่ากระแสความสนใจต่อปัญหาผู้สูงอายุทั้งในประเทศ และระดับสากลได้เพิ่มมากขึ้น ในปี ค.ศ.1999 (พ.ศ.2542) องค์การสหประชาชาติ ได้ประกาศให้เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ (International Year of Older Persons) และเชิญชวนให้ประเทศสมาชิกต่าง ๆ ร่วมจัดกิจกรรมเพื่อเฉลิมฉลองปีดังกล่าว รัฐบาลไทยได้มอบให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมประชาสงเคราะห์ เป็นศูนย์ประสานงานระดับชาติ (National

Focal Point)ในการจัดกิจกรรม การทำงานในระบายนั้น องค์การสหประชาชาติกำหนดแนวคิด “มุ่งสู่สังคมเพื่อคนทุกวัย” (Towards a Society For All Ages)

กิจกรรมสำคัญในปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุตลอดปี 2542 ซึ่งมีผลต่อนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ ที่สำคัญ ได้แก่ (ดูรายละเอียดจาก กรมประชาสงเคราะห์, 2542, น.29-31)

1. กิจกรรมด้านวิชาการ

1.1 การจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทย โดยมีการกำหนดสาระสำคัญของปฏิญญาจำนวน 9 ข้อ ครอบคลุมหลักการสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ และประเด็นต่าง ๆ ที่จะบรรจุไว้ในกฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุ

1.2 การจัดเวทีผู้สูงอายุ 4 ภาค เพื่อระดมความคิดเห็นของผู้สูงอายุในภูมิภาคต่าง ๆ นำไปสู่การจัดทำนโยบายและแผนงานสำหรับผู้สูงอายุในอนาคต การจัดเวทีผู้สูงอายุครั้งนี้ ได้ข้อเสนอที่สะท้อนถึงความคิดเห็นและความต้องการของผู้สูงอายุในภาคต่าง ๆ เป็นประเด็นสำคัญ 5 ด้าน คือ

- ด้านสวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุต้องการให้รัฐบาลช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ และผู้สูงอายุที่มีภาระต้องเลี้ยงดูหลาน การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขอให้ครอบคลุมผู้สูงอายุที่ยากจนทุกคน การขอลดหย่อนค่ารถไฟ ลดหย่อนภาษีเงินได้แก่ข้าราชการบำนาญ ฯลฯ
- ด้านความมั่นคงทางรายได้ ผู้สูงอายุขอให้รัฐบาลจัดให้มีการประกันสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้ จัดหลักสูตรอบรมวิชาชีพให้ผู้สูงอายุที่ต้องการจะทำงาน ฯลฯ
- ด้านกฎหมาย ผู้สูงอายุขอให้รัฐบาลจัดบริการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางในรัฐธรรมนูญ ฯลฯ
- ด้านการแพทย์ ผู้สูงอายุขอให้โรงพยาบาลสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ให้สิทธิในการรักษาพยาบาลฟรีแก่ผู้สูงอายุ ฯลฯ
- ด้านการจัดตั้งองค์กรผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุขอให้รัฐบาลจัดตั้งองค์กรระดับกรมที่ดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุขึ้นในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

1.3 การจัดประชุมสัมมนาวิชาการ เพื่อนำผลการประชุมที่ได้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนระยะยาวผู้สูงอายุแห่งชาติของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ (กสผ.)ต่อไป

2. กิจกรรมด้านบริการ บริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุที่สำคัญ ได้แก่

การจัดโครงการศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน เพื่อเน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนของตนเอง โดยใช้วัดหรือสถาบันทางศาสนา เช่น โบสถ์ มัสยิด เป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรม เช่น การให้บริการตรวจสุขภาพ การให้ความรู้ด้านต่าง ๆ การให้

คำแนะนำปรึกษา การออกกำลังกาย กิจกรรมเสริมรายได้ กิจกรรมนันทนาการ กิจกรรมถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้ผู้สูงอายุในชุมชนได้รับการดูแลและได้รับสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม การดำเนินงานโครงการนี้ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากเงินกู้มีชาชาวา เพื่อเป็นเงินอุดหนุนแก่ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชนที่จัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ จำนวน 200 ศูนย์ ๆ ละ 50,000 บาท และเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ ศูนย์ละ 140,000 บาท

การจัดบริการผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ

จากการประมวลภาพการจัดบริการผู้สูงอายุในสังคมไทย กล่าวได้ว่ามีรูปแบบ การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุโดยสังเขป ดังนี้

1. รูปแบบบริการการสงเคราะห์ (Public Assistance)

เป็นการช่วยเหลือในลักษณะการให้การสงเคราะห์แบบให้เปล่า อันเป็นการสงเคราะห์ด้านเงินช่วยเหลือเฉพาะหน้า ด้านวัตถุสิ่งของ เป็นการช่วยเหลือรายบุคคลในลักษณะเร่งด่วน บริการลักษณะนี้จะเน้นให้การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่อยู่ในสภาพยากลำบาก ไม่มีครอบครัวดูแล หรือแม้มีครอบครัว แต่ครอบครัวก็เผชิญกับสภาวะยากลำบาก และช่วยตนเองไม่ได้เช่นกัน

2. รูปแบบบริการในสถานสงเคราะห์ (Institutional Services)

เดิมการให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุมีเพียง 2 วิธี คือ

2.1 บริการสงเคราะห์ผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุไร้ญาติขาดที่พึ่ง ปัจจุบันรัฐบาลโดยกรมประชาสงเคราะห์ มีสถานสงเคราะห์คนชรารวม 17 แห่ง โดยมีบริการด้านสวัสดิการสังคม แก่ผู้สูงอายุ 7 ด้าน ได้แก่ บริการปัจจัยสี่ บริการรักษาพยาบาล บริการกายภาพบำบัด บริการอาชีพบำบัด บริการสังคมสงเคราะห์ กิจกรรมนันทนาการและศาสนกิจ บริการฌาปนกิจศพ

อย่างไรก็ตาม บริการสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ ควรจะจัดเป็นบริการทางเลือกสุดท้าย หากไม่สามารถรับบริการประเภทอื่น ๆ ได้อีกแล้ว เพราะเป็นบริการที่แยกผู้สูงอายุออกจากครอบครัวและชุมชนเดิมของตน อันจะส่งผลต่อสภาวะทางจิตใจ และระบบจิตวิทยาสังคมของผู้สูงอายุได้

ปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดระบบสวัสดิการสังคมขึ้นสำหรับผู้สูงอายุ ครอบครัว และชุมชน เพื่อให้สามารถประคับประคองกันไปได้ โดยพยายามที่สุดที่จะให้ผู้สูงอายุที่จำเป็นต้องเข้าไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ เฉพาะแต่ผู้ที่ไร้ลูกหลาน ญาติมิตร

จริง ๆ หรืออีกนัยหนึ่งเมื่อครอบครัวและชุมชนไม่อาจจะช่วยดูแลได้แล้วเท่านั้น ทั้งนี้โดยรัฐจะพยายามให้การหนุนช่วยในมาตรการที่เหมาะสม ซึ่งจะต้องพัฒนาระบบนี้ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคมไทยต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานสงเคราะห์ควรอยู่ในหมู่บ้านนั้น ๆ เอง โดยมีครอบครัว ชุมชน ช่วยกันดูแล โดยรัฐหนุนช่วยด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตกับครอบครัวและพื้นเพของตนเองได้ เช่น ให้การสงเคราะห์ครอบครัว มีบริการเยี่ยมบ้าน บริการให้คำปรึกษา บริการวิชาการ จัดอบรม ฯลฯ (ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์, อ้างแล้ว, น.176-177)

2.2 บริการประเภทศูนย์บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ ปัจจุบันมีศูนย์บริการผู้สูงอายุรวม 14 แห่ง สำหรับให้บริการผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับครอบครัวในชุมชนและยังต้องการบริการบางประเภท บริการผู้สูงอายุให้บริการในกิจกรรม 3 ลักษณะ ดังนี้

- บริการภายในศูนย์ เป็นบริการที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุในด้านสุขภาพอนามัย กายภาพบำบัด สังคมสงเคราะห์ กิจกรรมเสริมรายได้ กิจกรรมเสริมความรู้และศาสนกิจ เป็นต้น
- บริการหน่วยเคลื่อนที่ เป็นบริการที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุในชุมชน โดยการออกหน่วยเยี่ยมเยียน ให้คำแนะนำปรึกษา บริการด้านสุขภาพอนามัยและบริการข้อมูลข่าวสาร
- บริการบ้านพักฉุกเฉิน เป็นบริการที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า โดยรับเข้าพักในบ้านพักฉุกเฉิน และให้บริการในด้านปัจจัย 4 สังคมสงเคราะห์ หรือส่งไปรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น

3. บริการนอกรูปแบบสถาบัน (Deinstitutional Services) หรือบริการที่ใช้ชุมชนเป็นฐานในการให้บริการ (Community Based)

บริการนี้เน้นแนวคิดในเชิงการป้องกันปัญหา โดยการใช้ชุมชนเป็นฐานในการให้บริการ (Community Based) โดยใช้องค์กรของประชาชนในชุมชน คือ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เป็นผู้ดำเนินการดูแลคนชราในชุมชน บริการที่สำคัญได้แก่

- การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ บริการลักษณะนี้ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรฯ จะมีคณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกคนชราที่เหมาะสมตามที่กำหนด คือเป็นผู้สูงอายุที่ยากจน ถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ โดยจัดสรรเป็นเงินให้แก่ผู้สูงอายุ คนละ 200 บาทต่อเดือน ตลอดจนชีพ(เพิ่มปรับเป็น 300 บาท โดยเงินสนับสนุนจากกองทุนมิยาซาวา) การดำเนินการเรื่องเบี้ยยังชีพนี้มีศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกเพื่อพิจารณาหาผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติและสิทธิในการรับบริการ อันถือได้ว่าเป็นการร่วมป้องกันและแก้ไขปัญหของคนในชุมชนเองด้วย

บริการที่ใช้ชุมชนเป็นฐานเพื่อดูแลผู้สูงอายุ นั้น คำนึงถึงความเชื่อมโยงกับบทบาทของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุด้วย เพราะผู้สูงอายุสามารถอยู่ที่บ้านและมีชีวิตทางสังคมกับผู้คนในชุมชนของตนได้ด้วย

- การอุดหนุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยภาคเอกชน เป็นการรณรงค์หาผู้บริจาคเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน คนละ 200 บาทต่อเดือน และดำเนินการในพื้นที่กรุงเทพมหานคร หรือพื้นที่ที่ไม่ได้จัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

บริการดังกล่าวเป็นบริการที่ไม่ต้องคัดแยกผู้สูงอายุออกไปจากผู้อื่น ที่ถูกแล้ว ผู้สูงอายุยังควรมีวิถีชีวิตที่ผสมกลมกลืนอยู่กับกลุ่มวัยต่าง ๆ แม้ว่าโดยธรรมชาติผู้สูงอายุอาจเบื่อหน่ายกับความยุ่งยากสับสนของสังคมปัจจุบัน แต่การที่ผู้สูงอายุยังไม่ถูกแยกออกไปโดดเดี่ยวนัก ทำให้ยังมีโอกาสแสดงบทบาทของตน โดยเฉพาะการถ่ายทอดประสบการณ์ได้ ทำให้ชีวิตมีคุณค่าอันส่งผลให้เกิดความสุข ความพอใจ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อร่างกายและจิตใจอีกด้วย (ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์, อ้างแล้ว, น.172)

นอกจากนี้ ภายใต้อาณัติทางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงที่บุคคลภายนอกครอบครัว คือ ในชุมชนที่แต่ละครอบครัวอาศัยอยู่ จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกันในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ เพราะการที่จะมีอายุยืนยาวเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ผู้สูงอายุจะต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดีด้วย ผู้สูงอายุควรที่จะอยู่อย่างมีความสุขในครอบครัวและชุมชนของตนเอง มีสุขภาพดีและมีความมั่นคงตามสมควรแก่อัตภาพ โดยที่ประชากรทุกสถานะทุกวัย ไม่ว่าจะเป็นผู้นำชุมชนหรือไม่ก็ตาม หรือคนหนุ่มสาว คนใกล้สูงอายุหรือแม้แต่ตัวผู้สูงอายุเอง ก็น่าจะมีส่วนในการเกื้อกูลบริการแก่ผู้สูงอายุได้ (มาลินี วงษ์สิทธิ์ และศิริวรรณ ศิริบุญ, 2536 : 95 อ้างใน ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, รศ. ,เจพรินท์, ม.ป.ป : 129)

อย่างไรก็ตาม แม้จะยอมรับกันว่ารูปแบบบริการที่ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลจัดสวัสดิการผู้สูงอายุเป็นรูปแบบที่สอดคล้องและเหมาะสม แต่ความเคลื่อนไหวในการส่งเสริมสวัสดิการลักษณะนี้ยังมีน้อย และดำเนินงานล่าช้า ทั้งนี้เพราะด้านหนึ่งรัฐคุ้นเคยกับการจัดสวัสดิการในรูปแบบสถานสงเคราะห์มากกว่า และการจะระดมการมีส่วนร่วมของครอบครัวและชุมชนในการทำงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุก็ยังทำได้ยาก ผู้สูงอายุเองยังมีความจำกัดโดยธรรมชาติของตนเองอยู่มาก ความคิดของสังคมส่วนรวมก็มักจะมองข้ามกลุ่มผู้สูงอายุเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ เช่น เด็ก และเยาวชน เป็นต้น

จากการศึกษาของพ.ญ.จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ (2543,น.190-191) ที่ศึกษาเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ พบว่า

“จากการสัมภาษณ์นักวิชาการหลายคนเกี่ยวกับนโยบายและการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ เห็นพ้องกันว่า บริการด้านสังคมและสุขภาพที่รัฐจัดสรรให้แก่ผู้สูงอายุที่ผ่านมา ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานและไม่ครอบคลุมกลุ่มผู้สูงอายุในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะประเด็นสำคัญในเรื่อง ทักษะชีวิตของภาครัฐและสังคมไทยที่อยู่บนพื้นฐานการสงเคราะห์เป็นหลัก ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุและใช้ประสบการณ์จากผู้สูงอายุให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคมแทนที่จะเป็นภาระของสังคม

นอกจากนี้อุปสรรคสำคัญต่อการจัดการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ คือ ทักษะชีวิตในทางลบต่อการมีอายุมากขึ้นในสังคม สื่อและบุคลากรวิชาชีพ มักมองว่าเป็นเรื่องหนีไม่พ้น เป็นภาระต่อสังคม ในบางกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะดีก็มักพึ่งพาอาศัยสถานบริการเกินความจำเป็น สวัสดิการสำคัญที่รัฐจัดให้แก่ผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมมีเพียง 2 ประการ คือ สิทธิบริการทางสุขภาพโดยไม่คิดมูลค่า และโครงการเบี้ยยังชีพ ส่วนสวัสดิการด้านอื่น ๆ ยังมีจำกัด เช่น การลดค่าโดยสารรถไฟ ทั้งยังขาดมาตรการทางสังคมที่จะส่งเสริมให้ครอบครัวให้การดูแลผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง”

ภาพสะท้อนดังกล่าวบ่งชี้ให้ทราบถึงข้อจำกัดในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุว่ามิใช่อยู่ที่รูปแบบหรือวิธีการในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุเท่านั้น หากแต่อุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ แนวคิดและทัศนคติที่คนในสังคมมีต่อผู้สูงอายุ ซึ่งยังไม่เปลี่ยนแปลง นั่นคือ การเห็นเป็นภาระ มากกว่าการมองเชิงคุณค่าของประสบการณ์และเป็นพลังที่เปี่ยมภูมิปัญญาของสังคม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทิศทางการพัฒนาผู้สูงอายุในอนาคต

ผลจากการศึกษาของพูนศักดิ์ ประมง (2542, น.20-22) ให้ข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาผู้สูงอายุในอนาคต จากกรณีกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ว่า

“..ผลกระทบของการพัฒนาในกลุ่มประเทศแถบนี้ มีงานวิจัยหลายชิ้นบ่งชี้ว่าหลาย ๆ ประเทศมีสภาพที่โครงสร้างของครอบครัวเปลี่ยนแปลงไป จากครอบครัวขยาย มาสู่ครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น ส่งผลให้ผู้สูงอายุต้องสูญเสียสถานภาพที่เคยมีอยู่ในครอบครัวในหลาย ๆ ด้าน เช่น การสูญเสียสถานภาพในการเป็นหัวหน้าครอบครัว สูญเสียอำนาจในการตัดสินใจและความรับผิดชอบด้านการเงินของครอบครัว โดยเฉพาะในชนบท ครอบครัวส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพการเกษตร เมื่อนำเอาเครื่องจักรกลมาใช้ในการผลิต ทำให้ผู้สูงอายุถูกลดบทบาทและความสำคัญจากการที่เคยช่วยเหลืองานเล็ก ๆ น้อย ๆ ของครอบครัวลง อาจต้องกลายเป็นแรงงานส่วนเกินของครอบครัว ในสังคมเมืองการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการกระบวนการจัดการและการผลิต ทำให้เป็นอุปสรรคหรือเป็นเครื่องกีดกันผู้สูงอายุในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน เนื่องจากผู้สูงอายุ

อาจก้าวไม่ทันการเปลี่ยนแปลงของนวัตกรรมสมัยใหม่ นอกจากนี้ในบางประเทศยังมีแรงงานเกินความต้องการของตลาด (Labour Surplus) จึงทำให้ผู้สูงอายุแทบจะไม่มีโอกาสได้รับการว่าจ้างในตลาดแรงงาน ยิ่งไปกว่านั้นการที่คนรุ่นหลังได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น ส่งผลให้ความรู้และประสบการณ์ที่ถูกถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง เป็นสิ่งที่ได้รับดูแลกว่าลำดับ

การเปลี่ยนแปลงหลาย ๆ ด้านดังกล่าว ทำให้ผู้สูงอายุในภาพรวมถูกกีดกันออกจากกระบวนการในการพัฒนา จากกรณีศึกษาในหลายประเทศได้แสดงให้เห็นว่าบริการทางสังคมของรัฐที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุ (แทนที่จะให้ความสำคัญแก่บทบาทของครอบครัวและชุมชนในการดูแลผู้สูงอายุ) ได้มีส่วนผลักดันให้ครอบครัวทอดทิ้งผู้สูงอายุให้เป็นภาระของรัฐในการดูแล ทำให้ผู้สูงอายุกลายเป็นผู้ที่โดดเดี่ยวทางสังคมมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันในสหรัฐอเมริกา มีรายงานหลายชิ้นที่ระบุว่าผู้สูงอายุในความดูแลของสถานสงเคราะห์ของรัฐ ถูกละเมิดสิทธิจากผู้ดูแล ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น ธรรมชาติของผู้สูงอายุที่หลงลืม ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ บางครั้งไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบของสถานสงเคราะห์ สัดส่วนของผู้ดูแลกับจำนวนของผู้สูงอายุที่ไม่เหมาะสม ทำให้ผู้ดูแลเกิดความเครียดหรืออาจล่วงละเมิดสิทธิผู้สูงอายุโดยไม่ตั้งใจ เป็นต้น จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าสถานสงเคราะห์ไม่ใช่ที่ที่ดีและปลอดภัยที่สุดสำหรับผู้สูงอายุแน่นอน

...ในเอเชียแปซิฟิก ผู้สูงอายุในภาพรวมยังได้รับการยอมรับนับถือว่า เป็นสัญลักษณ์ในเชิงคุณค่าด้านจิตใจ และเป็นผู้ถ่ายทอดขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ประเพณี อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศในภูมิภาคนี้กำลังเผชิญกับความท้าทายจากกระแสการพัฒนาแบบตะวันตกอย่างต่อเนื่อง

เพื่อทรงคุณค่าและความสำคัญของผู้สูงอายุในครอบครัวและสังคม รูปแบบการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก จึงยังควรยึดมั่นกับค่านิยมแบบเอเชีย นั่นคือ ค่านิยมในด้านความกตัญญูต่เวที การเคารพนับถือบุพการีหรือปู่ย่าตายาย โดยถือเป็นหน้าที่ของบุตรหลาน ครอบครัวที่จะต้องตอบแทนและให้การดูแลผู้สูงอายุ รวมทั้งการส่งเสริมภาพลักษณ์ของผู้สูงอายุให้เด่นชัดทั้งในเชิงสัญลักษณ์ทางจิตใจ ผู้มีความรู้และประสบการณ์ชีวิต ตลอดจนส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบกิจกรรมในครอบครัว ชุมชนและสังคมตามโอกาสอันควร ซึ่งจะเป็นการยกย่องและให้ความสำคัญแก่ผู้สูงอายุอีกด้วย

บทบาทของรัฐในการดูแลด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในระดับมหภาค ควรจะต้องมีกฎหมายและแผนแม่บทระดับชาติ รองรับกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุที่ชัดเจน รวมทั้งการกำหนดทิศทางในการดำเนินการและการระดมทรัพยากรร่วมกันของทุกฝ่ายในการพัฒนาผู้สูงอายุ ในระดับจุลภาคไม่ควรจำกัดอยู่ที่การให้บริการผู้สูงอายุในสถาบันของรัฐ อาทิ ในโรงพยาบาล สถานสงเคราะห์ หากแต่จะต้องมีบริการแก่ผู้สูงอายุที่หลากหลาย ทั้งบริการในระดับ

บุคคล กลุ่มและบริการแก่ผู้สูงอายุในครอบครัวที่อยู่ในภาวะวิกฤติ โดยรัฐจะต้องส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกันของหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งในภาคเอกชนและสถาบันทางสังคมต่าง ๆ และบริการดังกล่าวควรจะมีโดยชุมชน เพื่อชุมชน ในรูปแบบของการใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community-Based Assistance) นอกจากนี้ประเทศในภูมิภาคเหล่านี้จะต้องแสวงหาความร่วมมือในระดับนานาชาติ ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาผู้สูงอายุ โดยมีการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์และความช่วยเหลือด้านเงินทุนจากประเทศในภูมิภาคเดียวกันหรือภูมิภาคอื่น ๆ ในการพัฒนาผู้สูงอายุในประเทศของตน

ทิศทางในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในเอเชียแปซิฟิก จะต้องยังคงให้ความสำคัญแก่บทบาทของครอบครัวและชุมชน เนื่องจากประเทศในภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา มีข้อจำกัดด้านการเงินในการจัดสวัสดิการของประเทศ ส่งผลให้รูปแบบการจัดสวัสดิการของประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคนี้ ยังห่างไกลจากความเป็นรัฐสวัสดิการ การส่งเสริมบทบาทของครอบครัว ชุมชนดังกล่าวยังสอดคล้องกับค่านิยมดั้งเดิมที่ให้การยกย่องนับถือผู้สูงอายุ หากรัฐได้มีมาตรการที่เด่นชัดในการพัฒนาผู้สูงอายุ โดยยึดครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน คาดว่าผู้สูงอายุจะได้รับการพัฒนา มีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถอยู่ในครอบครัวและชุมชนได้อย่างมีคุณค่า”

(Susan, Daniel S., Visions for the Future : Social Work and Pacific & Asian Perspectives. Hawaii : University of Hawaii , School of Social Work, 1988, อ้างถึงใน พูนศักดิ์ ประมง, 2542, น. 20-23)

ผลจากการศึกษาการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในสังคมไทยและในต่างประเทศที่ผ่านมา กล่าวได้ว่า แม้รัฐบาลจะมีความพยายามจัดบริการสังคมให้ครอบคลุมปัญหาที่หลากหลายของผู้สูงอายุ แต่บริการดังกล่าวส่วนใหญ่ก็เป็นบริการเชิงสงเคราะห์ และเน้นการสงเคราะห์รายบุคคลในรูปแบบสถาบัน มากกว่าการคำนึงถึงกลุ่มผู้สูงอายุอีกมากมายที่ยากจนและอยู่อย่างกระจัดกระจาย และเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ นอกจากนั้นการให้ความสำคัญที่เน้นเฉพาะการบรรเทาปัญหาเป็นหลัก ด้วยการให้วัสดุ เงิน โดยตัวแทนของรัฐเป็นผู้ให้บริการ กัดเลือก กลั่นกรองด้วยหลักการ Means-Test ที่จำแนกหาผู้ที่ “จนที่สุด” หรือ “เดือดร้อนที่สุด” มารับบริการ อาจส่งผลให้กลายเป็นการบั่นทอนศักดิ์ศรี และคุณค่าความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุจำนวนมากโดยไม่เจตนา

แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุในระยะต่อมา จึงมุ่งเน้นมาให้ความสำคัญที่แนวคิดการลดการพึ่งพิงสถาบัน (Deinstitutional Services) เพื่อกระจายอำนาจในการให้บริการของรัฐที่เสมือนผูกขาดแต่เพียงฝ่ายเดียว ออกมาสู่การจัดการโดยครอบครัว ชุมชนมากขึ้น รูปแบบการบริการในศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชน ในวัดและการให้องค์กรศูนย์สงเคราะห์ราษฎร

ประจำหมู่บ้าน เป็นตัวแทนในการจัดสรรเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ กำลังเป็นแนวทางปัจจุบันที่เป็นทิศทางหลักของกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อลดการทำงานเชิงสงเคราะห์มาเป็นการทำงานในเชิงป้องกันปัญหา และสามารถให้ครอบครัว ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น โดยรัฐบาลทำหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมทรัพยากรบางส่วน เพื่อให้ผู้สูงอายุยังคงอยู่ร่วมกับครอบครัว และชุมชนได้ด้วย และยังสามารถได้รับการสงเคราะห์จากรัฐไปด้วยพร้อม ๆ กัน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามทบทวนรูปแบบบริการและปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการที่จะให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งตนเองมากขึ้น บนฐานความช่วยเหลือและเอื้ออาทรของครอบครัวและชุมชน ผู้ศึกษาก็ขอตั้งข้อสังเกตว่า การเน้นการมีส่วนร่วมของครอบครัว ชุมชนเพื่อเป็นฐานของการจัดสวัสดิการที่ยั่งยืนนั้น ยังไม่ได้รับการผลักดันและกระตุ้นอย่างจริงจังในขอบเขตที่กว้างขวาง และยังไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกที่แท้ของครอบครัวและชุมชน การดึงครอบครัวและชุมชนเข้ามาร่วมดูแลผู้สูงอายุ จึงมีแนวโน้มที่มุ่งเน้น “รูปแบบ” มากกว่า “เนื้อหา” ของการเปลี่ยนแปลง ครอบครัวและชุมชนยังคงมีส่วนร่วมในรูปแบบโครงการที่รัฐนำเสนอ มากกว่าจะรู้สึกมีส่วนร่วมและคิดค้น สร้างสรรค์กิจกรรมหรือโครงการที่เป็นของชุมชนและท้องถิ่นเอง

สำหรับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ถือว่าเป็นอีกบริการหนึ่งที่มุ่งลดการพึ่งพิงจากรัฐขณะเดียวกันกลับเน้นให้ผู้สูงอายุได้รับการสงเคราะห์พร้อมกับยังคงอยู่ร่วมในชุมชนของตนเอง นับว่าเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่น่าจะสอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการที่แท้ของผู้สูงอายุมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดสวัสดิการในรูปแบบอื่น ๆ

บทที่ 3

การประมวลวิเคราะห์

ขอบเขตในการศึกษาวิเคราะห์โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้ศึกษาได้ศึกษาใน 9 ประเด็น ดังนี้

1. ความเป็นมาของโครงการเบี้ยยังชีพ
2. แนวคิดการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพ
3. ภาพรวมของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ
4. การดำเนินโครงการ
5. ความสามารถในการกระจายบริการอย่างทั่วถึงของรัฐ
6. ความสามารถในการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุ
7. ความพอใจของผู้สูงอายุ
8. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
9. ความยั่งยืนของโครงการ

1. ความเป็นมาของโครงการเบี้ยยังชีพ

ที่มาของแนวคิดโครงการ

จากเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้ชี้แจงต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณากรอบงบประมาณ โดยได้ระบุเหตุผลสำคัญและความจำเป็นในการดำเนินโครงการไว้ ดังนี้ (ดูรายละเอียด มรกด สิงหะเกษนทร์, น.4-5)

1. ผู้สูงอายุที่ทุกข์ยาก ต้องอยู่อย่างโดดเดี่ยว ไม่มีรายได้ยังชีพ มีจำนวนสูงขึ้นมากถึงร้อยละ 10 ในปี 2539 ระบบประกันสังคมที่รัฐดำเนินการอยู่ การประกันสุขภาพยังไม่สามารถจัดให้แก่ผู้สูงอายุได้ บริการทางสังคมที่รัฐจัดให้ผู้สูงอายุ ยังมีน้อยและไม่เพียงพอ คือ การให้บริการในสถานสงเคราะห์คนชรา และศูนย์บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุในชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่จะกระจายตัวอยู่ในเขตเมือง รูปแบบการจัดสวัสดิการ เบี้ยยังชีพ จึงเป็นทางเลือกใหม่ในการให้บริการผู้สูงอายุ เพราะจะเป็นการกระจายบริการไปยังผู้สูงอายุในส่วนภูมิภาคมากขึ้น

2. การให้บริการผู้สูงอายุในโครงการเบี้ยยังชีพ มาจากแนวคิดที่ต้องการลดการให้บริการในรูปแบบสงเคราะห์และบรรเทาปัญหาเฉพาะครั้งเฉพาะคราว มาเน้นการป้องกันปัญหาโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน(community-based) ในการให้บริการ ทั้งนี้ กรมประชาสงเคราะห์จะดำเนินการโดยใช้องค์กรของประชาชนในชุมชน คือ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เป็นผู้ดำเนินการ โดยผ่านการทำงานร่วมกันของกลไกรัฐ 3 ส่วน คือ คณะกรรมการพิจารณาเบี้ยยังชีพระดับหมู่บ้านที่ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเป็นผู้คัดเลือก คณะกรรมการระดับจังหวัด และหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งคาดว่าจะกลไกทั้ง 3 ส่วนนี้ จะสามารถติดตามผลการดำเนินการได้อย่างแท้จริง

3. การดำเนินการจัดสรรเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุนี้ เป็นการให้หลักประกันในระดับหนึ่ง และคาดว่าจะมีผลดีต่อการสร้างความรู้สึกรับประกันในชีวิตบั้นปลายของผู้สูงอายุ เพราะทำให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันว่า กรณีที่ถูกทอดทิ้ง ไร้ญาติดูแล รัฐและชุมชนจะยังคงให้การสนับสนุนต่อไป

การจัดสรรงบประมาณดำเนินการ

ที่มาของเบี้ยยังชีพ 200 บาท/คน/เดือน

ในปี 2535 กรมประชาสงเคราะห์ได้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ในขณะนั้น ว่า ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาทต่อปี เป็นผู้ยากจน ซึ่งหากคิดรายได้อัตราเดือนจะเฉลี่ยเป็นเดือนละ 500 บาท ซึ่งคณะทำงานได้นำเสนอเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุคนละ 500 บาทต่อเดือน แต่เนื่องจากหมวดเงินอุดหนุนตามจำนวนเงินที่ได้เสนอไปนั้นมียอดสูงมาก และเป็นการนำเสนองบประมาณเป็นปีแรก คณะทำงานฯ จึงเกรงว่าจะไม่ผ่านการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มติที่ประชุมจึงให้ปรับลดการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ เป็นคนละ 200 บาท/เดือน โดยจะได้ขอปรับให้สูงขึ้นตามดัชนีราคาผู้บริโภคในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งงบประมาณดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในเวลาต่อมา (มรกด สิงหะเกษนทร์, อ้างแล้ว : 6)

นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพด้วยเหตุผลจากคณะทำงานพบว่า จะสามารถประหยัดงบประมาณรัฐได้อย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายต่อคนกับการให้บริการรายคนในสถานสงเคราะห์คนชรา ซึ่งจากการพิจารณารายการงบประมาณกองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ : 2534-2536 พบว่า การให้บริการผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ต้องใช้เงินในการช่วยเหลือผู้สูงอายุเป็นจำนวนทั้งสิ้น 28,200 บาทต่อคนต่อปี ขณะที่บริการเบี้ยยังชีพมีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 2,400 บาทต่อคนต่อปี (200บาท/เดือน จำนวน 12 เดือน-ผู้ศึกษา) ซึ่งจากวงเงินดังกล่าว รัฐบาลยังสามารถขยายจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับประโยชน์จากเบี้ยยังชีพเป็นจำนวน

มากกว่าถึงเกือบ 12 เท่า ในจำนวนค่าใช้จ่ายที่เท่าเทียมกันต่อปี (มรกต สิงหะคเชนทร์, อ้างแล้ว, : 5) ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้รัฐบาลให้ความสนใจโครงการนี้และอนุมัติงบประมาณในการดำเนินการได้ตามที่หน่วยงานเสนอมา

อย่างไรก็ตามในปี 25423 รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณเพิ่มให้แก่หน่วยงานกรมประชาสงเคราะห์ ให้ขยายจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพให้มากขึ้น ขณะเดียวกันได้ขยายวงเงินเบี้ยยังชีพจากคนละ 200 บาทต่อเดือน เป็น 300 บาทต่อเดือน โดยใช้เงินจากงบประมาณมิยาซาวา ซึ่งบดังกล่าวข้าราชการในส่วนภูมิภาคจำนวนมากแจ้งว่า จะไม่ใช้เงินจากงบประมาณมิยาซาวา ซึ่งหมายความว่าเมืองมิยาซาวาหมดลง ผู้สูงอายุที่ได้เบี้ยยังชีพแต่ละรายจะกลับมาได้เบี้ยยังชีพในวงเงิน 200 บาทต่อเดือนเท่าเดิม แต่ข้อมูลดังกล่าวนี้ไม่ได้รับการยืนยันอย่างชัดเจน เพราะข้าราชการบางรายยังมีความเชื่อว่า ถึงแม้มิยาซาวาจะหมดลง แต่รัฐบาลคงจะหางบอื่นมาชดเชยแทนได้ เพราะการเพิ่มเงินให้แก่ผู้สูงอายุโดยไม่ได้มีการสื่อสารที่ชัดเจนเพียงพอ และจะมตัดทอนลงภายหลัง อาจทำให้ผู้สูงอายุไม่เข้าใจและกล่าวหาข้าราชการที่ไปติดต่อได้ว่า เป็นผู้ “โกง”เงินของตนไป ซึ่งจะยิ่งทำให้ข้าราชการในพื้นที่ทำงานได้ยากมากขึ้น เพราะชาวบ้านจะอยู่กันอย่างระแวงระแวง การจะถ่ายทอดเรื่องข้อเท็จจริงย่อมไม่ง่าย หากชาวบ้านพูดกันต่อ ๆ ไปแล้ว ย่อมทำให้เกิดความยากลำบากในการทำงานตามมาได้ เพราะพวกเขาอาจจะไม่ได้รับความไว้วางใจจากชาวบ้านเหมือนเมื่อก่อน

การพิจารณาจำนวนผู้สูงอายุที่ควรได้รับการจากรัฐ

การกำหนดจำนวนผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มยากจน ด้อยโอกาสในประเทศนั้น พบว่ากรมประชาสงเคราะห์ได้อ้างถึง งานวิจัยของ นภาพร ชัยวรรณ และคณะ (2539) ว่า ผลการศึกษาของปี 2538 มีจำนวนผู้สูงอายุประมาณ 4.2 ล้านคน ในจำนวนดังกล่าวนี้ร้อยละ 7 (ซึ่งขยายเป็นร้อยละ 10 ในปี 2539) ของผู้สูงอายุทั้งหมดขณะนั้น คือ 294,000 คนเป็นกลุ่มที่ต้องมีชีวิตอยู่คนเดียว อย่างโดดเดี่ยว และไม่มีรายได้ยังชีพ จากการสำรวจถึงบริการสวัสดิการในระยะนั้นพบว่า ในจำนวนผู้สูงอายุที่เรีดังกล่าวได้รับการบริการในสถานสงเคราะห์แล้ว จำนวน 2,412 คน และจากศูนย์บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุอีก 41,000 คน ที่เหลือจากนั้นสามารถให้บริการเบี้ยยังชีพได้ถึง 110,850 คน รวมแล้วจากโครงการเบี้ยยังชีพนี้ทำให้รัฐสามารถขยายจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับการจากรัฐ เป็นร้อยละ 52.47 ของผู้สูงอายุด้อยโอกาสทั้งหมด

อย่างไรก็ตามการพิจารณาจำนวนผู้สูงอายุในชนบทที่ควรได้รับการจากรัฐนั้น กรมประชาสงเคราะห์ได้ใช้กลไกการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ที่กรมฯ ได้ดำเนินการจัดตั้งในเกือบทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ เป็นผู้สำรวจจำนวนเบื้องต้นให้ และพบว่าใน

ระยะนั้น มีผู้สูงอายุที่อยู่ในข่ายที่สมควรได้รับเงินช่วยเหลือเบี้ยยังชีพประมาณ 3-5 คน/หมู่บ้าน ตัวเลขดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่เป็นเกณฑ์กำหนดจำนวนผู้สูงอายุในแต่ละหมู่บ้าน ที่ควรได้รับเบี้ยยังชีพ

จากการศึกษาของผู้วิจัย พบว่า ในบางหมู่บ้านที่มีจำนวนหลังคาเรือน (จำนวนประชากร) มาก จะได้รับการขยายจำนวน อาจจะเป็น 5-8 คนต่อหมู่บ้าน จึงทำให้บางหมู่บ้านมีจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้น

การกำหนดงบประมาณและเป้าหมายดำเนินการในโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพของกรมประชาสงเคราะห์ ได้มีการกำหนดจำนวนเป้าหมาย (คน) และงบประมาณไว้ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 งบประมาณและเป้าหมาย

ปี	2536	2537	2538	2539	2540	2541
เป้าหมาย						
เป้าหมาย (คน)	20,000	20,000	110,850	183,880	291,970	318,000
งบประมาณ (ล้านบาท)	12.0	48.0	266.04	441.32	700.73	763.2
	(3 เดือน)					

ที่มา: เอกสารโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน
กรมประชาสงเคราะห์ (การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ)

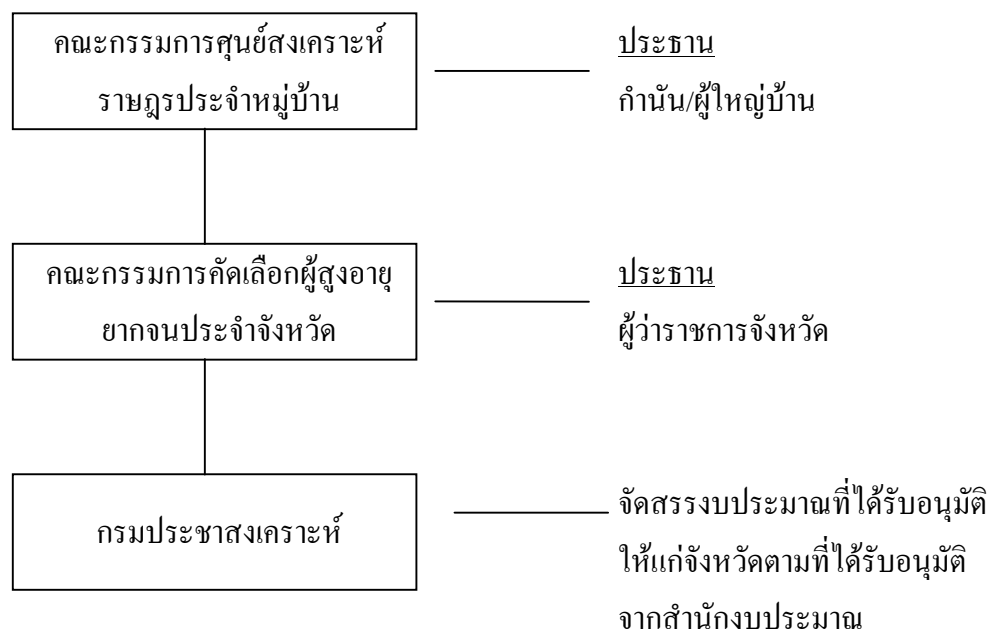
จากตารางดังกล่าวพบว่า ในแต่ละปีมีการขยายกลุ่มเป้าหมายและขยายวงเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งหากพิจารณาเป้าหมายไว้เป็นจำนวน 400,000 คน ในปีงบประมาณ 2543 รัฐจะต้องใช้งบประมาณสูงถึง 1,440,000,000 บาท (หนึ่งพันสี่ร้อยล้านบาท) ซึ่งยังต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการติดตามผล และคุณภาพโดยรวมของโครงการมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดผลกระทบที่ยั่งยืนในการขยายบริการที่สามารถกระจายได้ทั่วถึง ครอบคลุมความต้องการของผู้สูงอายุของชาติในระยะยาว

แนวทางการดำเนินงาน

จากเอกสารโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ กรมประชาสงเคราะห์ได้จัดวางแนวทางการดำเนินงานในเรื่องที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. การกำหนดคุณสมบัติผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพ กำหนดไว้ดังนี้
 - 1.1 ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป
 - 1.2 อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่มีการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน
 - 1.3 เป็นผู้ที่ถูกทอดทิ้งขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือมีฐานะครอบครัวยากจนไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้
2. วิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน
 - 2.1 จัดทำทะเบียนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ และรายชื่อศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านที่ได้รับเงินอุดหนุนกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน และรายละเอียดตามแบบที่กรมประชาสงเคราะห์กำหนด
 - 2.2 พิจารณากำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุ คือ ต้องมีฐานะยากจนมีรายได้เล็กน้อยหรือไม่มีรายได้ เป็นผู้ไร้ญาติพี่น้อง ขาดผู้อุปการะหรือถูกทอดทิ้ง โดยผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพนี้จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านนั้น ๆ โดยมีคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดกลั่นกรองอีกครั้งหนึ่ง
 - 2.3 ให้ประธานคณะกรรมการศูนย์ฯ มีหน้าที่รับและจ่ายเบี้ยยังชีพ
 - 2.4 ติดตามผลและรายงานการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนเป็นระยะ ๆ
3. การพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุ
 - 3.1 คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เสนอรายชื่อผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพตามคุณสมบัติที่กำหนด ให้ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัดพิจารณา
 - 3.2 ที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัด นำรายชื่อที่คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเสนอให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุยากจนประจำจังหวัดพิจารณาอนุมัติ ซึ่งคณะกรรมการได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวน 7 คน ประกอบด้วย ข้าราชการในจังหวัด 5 คน และผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับผู้สูงอายุภาคเอกชน 2 คน
 - 3.3 จังหวัดเสนอรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับอนุมัติให้รับเบี้ยยังชีพจากคณะกรรมการตามข้อ 3.2 ให้กรมประชาสงเคราะห์พิจารณาจัดสรรงบประมาณ

แผนผังแสดงขั้นตอนการคัดเลือกผู้สูงอายุ



ที่มา: เอกสารหลักเกณฑ์การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, กรมประชาสงเคราะห์, อุดรธานี

4. การเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ

4.1 กรมประชาสงเคราะห์พิจารณาจัดสรรเงินเบี้ยยังชีพและโอนเงินไปที่สำนักงานคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปี

4.2 ที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัด วางฎีกาการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพประจำเดือนตามจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติ

4.3 ที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัด พิจารณาส่งมอบเงินให้ประชาสงเคราะห์อำเภอ (ถ้ามี) หรือคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านที่ได้รับมอบหมายไปรับเบี้ยยังชีพ เพื่อนำไปจ่ายให้กับผู้สูงอายุในศูนย์ฯ เป็นประจำทุกเดือน

4.4 คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ดำเนินการจ่ายเงินให้กับผู้สูงอายุที่อยู่ในศูนย์ฯ โดยให้ผู้รับเบี้ยยังชีพลงนามรับเงินเป็นหลักฐานในทะเบียนการจ่ายเบี้ยยังชีพ (แบบ บ.1) และใบแนบใบสำคัญรับเงินเบี้ยยังชีพ (แบบ บ.2) ทุกครั้ง และนำส่งใบสำคัญ (แบบ บ.2) ให้ที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัดเป็นประจำทุกเดือน พร้อมกับเก็บสำเนาไว้ที่ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อการตรวจสอบ

4.5 ในกรณีผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพถึงแก่กรรมหรือขาดคุณสมบัติตามข้อ 1 ให้คณะกรรมการศูนย์ฯ งดการเบิกจ่ายพร้อมกับรายงาน ให้ที่ทำการประชาสงเคราะห์อำเภอ (ถ้ามี) หรือที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัดทราบ เพื่อให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุยากจนประจำจังหวัดพิจารณาอนุมัติบุคคลอื่นต่อไป

5. การรายงาน

5.1 ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน รายงานผลการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพประจำเดือนตามแบบ (บ.2) ให้ที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัด ภายในวันที่ 5 ของทุกเดือน

5.2 ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จัดทำทะเบียนผู้รับเงินเบี้ยยังชีพ (แบบ บ.1) พร้อมกับลงลายมือชื่อผู้รับเงิน ผู้จ่ายเงินไว้ทุกครั้ง เพื่อเก็บรวบรวมหลักฐานไว้เพื่อการตรวจสอบ

5.3 ให้ที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัดรายงานผลการปฏิบัติงานประจำงวดตามโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน ให้กรมประชาสงเคราะห์ทราบ ภายในวันที่ 10 ของเดือนกุมภาพันธ์ มิถุนายน และตุลาคมของทุกปี

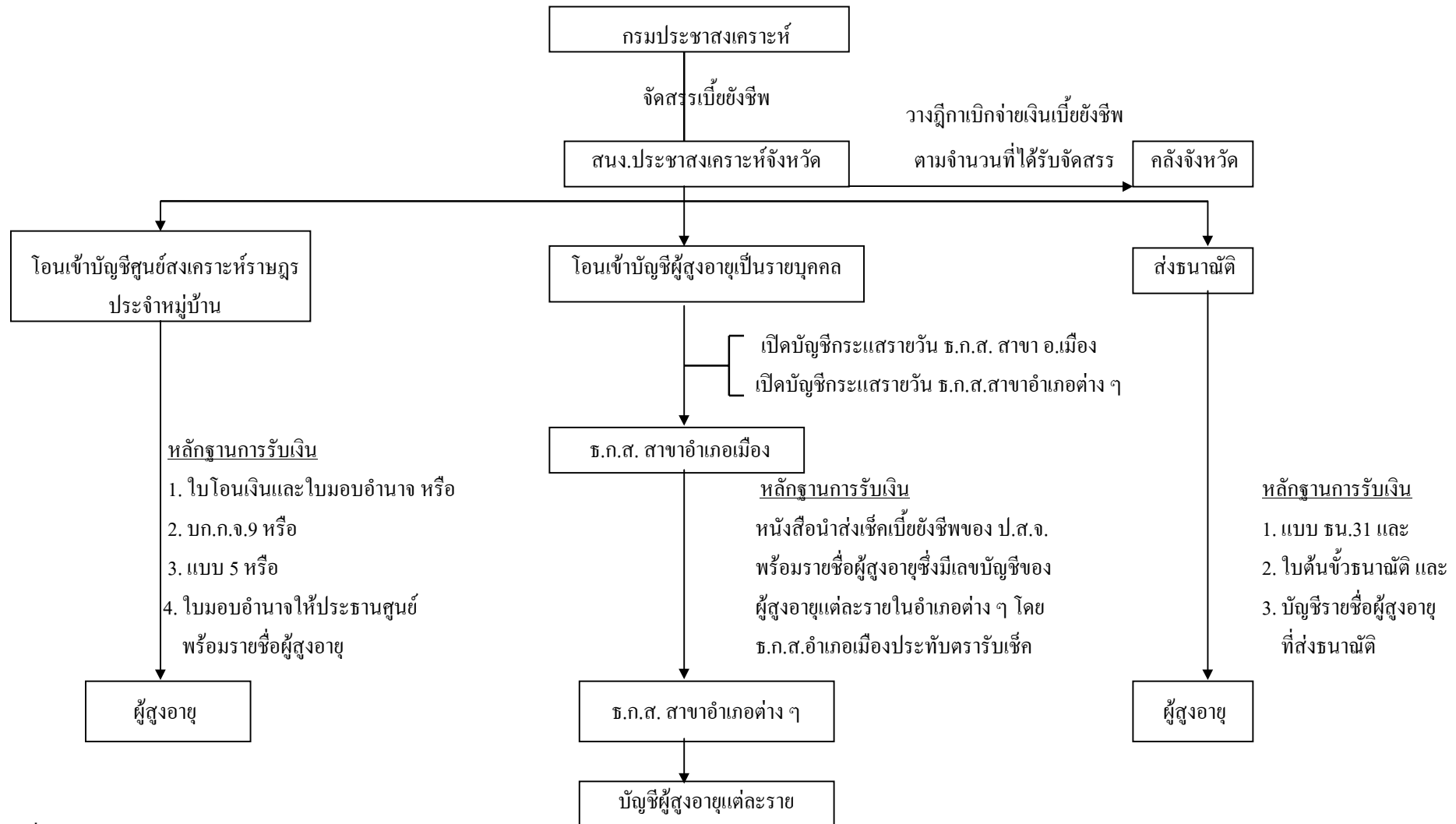
5.4 ให้ที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัดจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ จำแนกเป็นรายศูนย์ไว้เพื่อการรายงานและติดตามผล

6. การติดตามและประเมินผล

6.1 ที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัด หรือประชาสงเคราะห์อำเภอ (ถ้ามี) ออกเยี่ยมเยียนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ และให้คำแนะนำปรึกษาคณะกรรมการศูนย์ฯ เกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ตลอดจนการจัดทำหลักฐานต่าง ๆ ไว้ให้ถูกต้อง

6.2 ที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัด ประเมินผลการปฏิบัติการ การดำเนินงานตามโครงการ “การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ” พร้อมปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะให้กรมประชาสงเคราะห์ทราบ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

แผนผังแสดงแนวทางการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ



ที่มา: เอกสารกรมประชาสเกราะห์

2. แนวคิดการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพ

จากการศึกษาที่มาของแนวคิดการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพนั้น พบว่า กรมประชาสงเคราะห์ มีความพยายามที่จะคิดค้นและสร้างรูปแบบบริการใหม่ ๆ ให้กระจายออกไปสู่ผู้สูงอายุในส่วนภูมิภาคในชนบทให้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะบริการเดิมของภาครัฐนั้นยังไม่สามารถเข้าถึงและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุจำนวนมากในชนบทได้ เช่น บริการสถานสงเคราะห์คนชราภาคราชการมีจำนวน 16 แห่งทั่วประเทศ และบริการในศูนย์บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุในชุมชน 13 แห่งนั้น ยังคงมีพื้นที่บริการอยู่ในเขตเมืองเป็นหลัก แม้จะมีองค์กรภาคเอกชนที่ทำธุรกิจดูแลผู้สูงอายุอีกประมาณ 40 แห่ง (คณะทำงานดำเนินการจัดทำรายงานรวบรวมข้อเท็จจริง และสภาพปัญหาสิทธิผู้สูงอายุไทย (กลุ่มที่ 15) อัดสำเนา : 12) ก็ยังไม่สามารถให้บริการได้ ขณะนี้ก็เพียงแต่รองรับปริมาณผู้สูงอายุในเขตเมืองได้ระดับหนึ่งเท่านั้น ที่สำคัญการให้บริการในรูปแบบของสถาบันดังกล่าวยังไม่ใช้รูปแบบบริการที่เหมาะสมที่สุด เพราะเป็นการแยกผู้สูงอายุออกจากครอบครัวและชุมชน และอาจมีผลในทางกลับกันคือ ทำให้ครอบครัวว่างใจ ละเลย ไม่สนใจและยังทิ้งภาระในการดูแลผู้สูงอายุให้กับรัฐมากขึ้น

แนวคิดการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. จากบริการในสถาบันสู่บริการที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน แต่ขาดการมีส่วนร่วม

แนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐาน หมายถึงการพิจารณาถึงความสำคัญของชุมชน ในการมีส่วนร่วมหรือเป็นการนำชุมชนมาเป็นหลักในการปฏิบัติงาน โดยส่งเสริม กระตุ้นให้ประชากรในชุมชนชนบท เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ และร่วมประเมินผล จนเกิดอุดมการณ์ร่วมกันว่าชุมชนเป็นของตน ทำงานเพื่อชุมชน และโดยชุมชน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

องค์ประกอบที่สำคัญของการใช้ชุมชนเป็นฐาน คือ การรวมกลุ่มประชาชนในชุมชนเพื่อสร้างองค์กรประชาชน การสร้างเครือข่ายในการติดต่อสื่อสารกันระหว่างคนในชุมชนนั้น การจัดฝึกอบรมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายที่ต้องการร่วมกัน โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานที่มาจากการร่วมกันคัดเลือกของชุมชน มีการจัดกิจกรรมเฉพาะเพื่อนำไปสู่การสร้างร่วมมือในระดับที่มากขึ้น และควรต้องมีการติดตามประเมินผลเพื่อแก้ปัญหาในการดำเนินงานร่วมกัน (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก ทศนีย์ ลักษณะากิชนัช,รศ.,ดร.,2539,น.1-9) ซึ่งจากองค์ประกอบที่สำคัญดังกล่าว ทำให้แนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐาน จำเป็นต้องพิจารณา

ถึงกลไกการทำงานที่มีรายละเอียดและขั้นตอนการปฏิบัติ อันมุ่งสู่การมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริง

แนวโน้มของการใช้ชุมชนเป็นฐาน ได้รับความสนใจในการปฏิบัติงานในชุมชนอย่างมาก เพราะได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์ เช่น J. Kirk Horton ได้นำแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐานไปปรับใช้ในคู่มือการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการช่วยเหลือคนตาบอด โดยใช้ชุมชนเป็นฐาน และพบว่า เมื่อพิจารณาในแง่ของต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับการประยุกต์ใช้แนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐานเพื่อช่วยเหลือประชาชนนั้นจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์คนพิการ (ตาบอด) แทนการใช้รูปแบบการรับเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ ทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้คนพิการได้อยู่กับครอบครัวของตนเอง และได้กำลังใจจากครอบครัวจนสามารถช่วยเหลือและพึ่งตนเองได้ (สคส คัมมทรัพย์อนันต์, 2540, น.33)

งานวิทยานิพนธ์ของสคส คัมมทรัพย์อนันต์ (อ้างแล้ว, น.27) ได้กล่าวถึงการนำแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐานในสังคมไทย ว่า ได้เคยนำมาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น งานสาธารณสุขมูลฐานของกระทรวงสาธารณสุข ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ โดยศูนย์บริการสาธารณสุข สำนักอนามัยกรุงเทพมหานคร ส่วนงานด้านองค์กรเอกชน ได้นำแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐานมาใช้ในการจัดฝึกอบรมฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการของมูลนิธิธิดานุเคราะห์และฟื้นฟูคนพิการ สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย

สืบเนื่องจากแนวคิดดังกล่าว เห็นได้ว่ากรมประชาสงเคราะห์มีความพยายามในการพัฒนารูปแบบบริการจากบริการในสถาบัน (Institutional Services) คือ ในสถานสงเคราะห์และศูนย์บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ มาสู่การจัดบริการโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community-Based) โดยคาดหวังให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลกันและกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการด้านสวัสดิการสังคมอย่างรวดเร็ว ทันท่วงทีและสามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุในชุมชน อย่างเหมาะสม แนวคิดนี้เป็นหลักการที่ดี สอดคล้องกับสภาพสังคมไทยปัจจุบันที่กำลังต้องการกระจายอำนาจให้ชุมชนเข้ามาจัดการปัญหาภายในชุมชนด้วยพลังของตนเอง แต่แนวคิดและหลักการดังกล่าวยังไม่สามารถแปรเป็นการปฏิบัติที่ดีและเหมาะสมได้ เพราะขาดกลไกการระดมการมีส่วนร่วมจากชุมชน อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐาน

การที่ชุมชนจะเป็นฐานที่ดีในการแก้ปัญหาได้นั้น รัฐจะต้องสร้างกลไกที่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้นด้วย ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมสำรวจสภาพปัญหา ความต้องการ ร่วมประเมินปัญหา และหาทางเลือกให้แก่ชุมชนอย่างเหมาะสมและสอดคล้อง ซึ่งรัฐยังไม่ได้ผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติที่แท้จริง และไม่

สามารถส่งผลให้ชุมชนเข้ามาเป็นฐานในการจัดการกับปัญหาสวัสดิการของผู้สูงอายุในชุมชนได้ตามที่คาดหวังไว้

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ควรเริ่มต้นจากแนวคิดและการจัดกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีบทบาทในการกำหนดประเด็นปัญหาของผู้สูงอายุ แสวงหาแนวทางการแก้ปัญหาของผู้สูงอายุด้วยความต้องการของคนในชุมชนเอง เพราะการกำหนดประเด็นปัญหาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนนี้ เป็นกิจกรรมพื้นฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน อันจะนำไปสู่การพึ่งตนเองในระยะยาว

“ใครเป็นผู้กำหนดปัญหา และปัญหาใดที่ได้รับเลือกเป็นปัญหาของชุมชน” เป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง (เดวิท แมทิวส์ เจียน, จีรูติ เสนาคำ แปลและเรียบเรียง, 2540, น. 15) และเป็นกระบวนการเริ่มต้นของการเข้าถึงความต้องการที่แท้จริงของชุมชน ในกรณีของการจัดการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุในชุมชนนั้น แม้จะเป็นแนวทางที่น่าสนใจ แต่อาจเป็นการกำหนดโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการให้ชุมชนได้คิด ได้แลกเปลี่ยนปัญหาของชุมชนด้วยตนเอง หรือไม่ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนได้คิดถึงทางเลือกอื่น ๆ ที่เกิดจากความต้องการของพวกเขาเอง เมื่อชุมชนไม่เคยผ่านกระบวนการดังกล่าวนี้ จึงมีแนวโน้มทำให้ชุมชนไม่สามารถรับรู้ ตระหนักและเข้าใจถึงพลังและบทบาทที่ควรจะเป็นของพวกเขาในงานสวัสดิการชุมชน

หัวใจสำคัญในการกำหนดประเด็นปัญหาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนขบคิดกับปัญหา ไม่เพียงแต่จากแง่มุมผลประโยชน์ของตนเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงผลประโยชน์ของคนอื่นด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดสำนึกในชะตากรรมร่วม และถือเป็นขั้นแรกของการนำประชาชนไปสู่สำนึกการแบกรับและร่วมแก้ไขปัญหที่กำลังเกิดขึ้นกับชุมชนของตน (เดวิท แมทิวส์, อ้างแล้ว, น.15)

จึงกล่าวได้ว่า แนวคิดการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพแม้จะเริ่มจากหลักการที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน แต่กลไกการดำเนินงาน ยังไม่ได้ผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยพื้นฐาน โดยเฉพาะ การร่วมคิด ร่วมกำหนดปัญหาและทางเลือกทางออกของผู้สูงอายุด้วยประชาชนในชุมชนเอง ทำให้ครอบครัวและชุมชนในชนบทไม่สามารถแสดงบทบาทที่เป็นฐานในการดำเนินการอย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วมในข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ คือ บทบาทของกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ที่ทำตามคำสั่งของจังหวัด ในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมหมู่บ้านละ 5 ราย เพื่อรับเบี้ยยังชีพเดือนละ 200 บาทต่อคน จากการศึกษาพบว่าบางศูนย์สงเคราะห์ฯ มีการประชุมกรรมการทั้งคณะฯ เพื่อดำเนินการเลือกผู้สูงอายุร่วมกัน แต่ส่วนมากหรือเกือบทั้งหมดจะเป็นการดำเนินการโดยลำพังของประธานศูนย์ฯ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนันในบางพื้นที่ โดย

ผ่านกรรมการเพียง 1-2 คน หรือไม่ผ่านกรรมการคนใดเลย เป็นวินิจัยโดยตรงของประธานศูนย์ผู้เดียว การพิจารณาคัดเลือกดังกล่าวจึงไม่ได้ผ่านการกลั่นกรอง ทบทวนคุณสมบัติผู้สูงอายุที่พึงได้ สิทธินี้ร่วมกัน เป็นลักษณะตกลงกันตามข้อเสนอของประธานศูนย์เป็นหลัก กรรมการเกือบทุกศูนย์ ยืนยันว่า ไม่มีความขัดแย้งในการเลือกผู้สูงอายุ และไม่ปรากฏว่ามีผู้สูงอายุคนใดที่เข้าร่วมในกระบวนการคัดเลือกและตัดสินใจครั้งนี้

ภายหลังจากการได้รายชื่อผู้สูงอายุและส่งไปยังประชาสงเคราะห์จังหวัดแล้ว ในชุมชนหรือในกิจกรรมของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ก็มีได้มีกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุอีก เพราะยังไม่มี การคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิในครั้งต่อไป จึงนับว่าการคัดเลือกผู้สูงอายุ เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในชุมชนเพียงครั้งเดียว ที่เป็นงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จากนั้นจะไม่มีกิจกรรมอื่น ๆ อีก ซึ่งหมายถึงการที่ชุมชนไม่ได้สร้างเครื่องมือ เพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนในโอกาสต่อไป

2. การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง กับ ความขัดแย้งในชุมชน

บทบาทของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ที่คาดหวังว่าเป็นตัวแทนของชุมชนในการจัดการด้านสวัสดิการผู้สูงอายุนั้น เป็นการดำเนินการตามคำสั่งจากจังหวัด ที่ให้ทำหน้าที่คัดเลือกผู้สูงอายุหมู่บ้านละ 5 คน ขณะที่ความเป็นจริงในแต่ละชุมชนมีผู้สูงอายุที่อยู่ในข่ายยากลำบาก ลูกหลานไม่ดูแลจำนวนมากว่านั้น เมื่อโอกาสที่ได้มีน้อย เพียง 5 คน กระบวนการคัดเลือกก็เริ่มยากลำบากในการพิจารณา การดำเนินการจึงอยู่ในวงแคบ และรับรู้ในวงจำกัด ผลการคัดเลือกที่ออกมา โดยไม่มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อย่างโปร่งใสและกว้างขวาง จึงทำให้ผู้สูงอายุจำนวนมากที่ไม่ได้รับการคัดเลือกเกิดความรู้สึกขัดแย้ง ไม่พอใจ

จากการสัมภาษณ์ พูดคุยกับผู้สูงอายุยากจนอื่น ๆ ในหมู่บ้าน รวมทั้งครอบครัวของผู้สูงอายุเหล่านั้น ผู้สูงอายุจำนวนมากไม่ได้มีโอกาสรับรู้หรือไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการในช่วงเริ่มต้น แม้จะทราบก็เป็นการทราบภายหลังแล้วว่าใครได้รับเบี้ยยังชีพบ้าง ส่วนใหญ่ในกลุ่มผู้สูงอายุและครอบครัวที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ จะทราบว่ามิเบี้ยผู้สูงอายุ คนละ 200 บาท แต่ไม่ทราบว่าผู้ที่ได้ ได้เพราะเหตุใด และทำไมพวกตนซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะลำบากกว่าจึงไม่ได้เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุหลายคนเล่าว่าเคยถามกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่า ทำไมตนจึงไม่ได้เงินบ้าง ซึ่งคำตอบก็คือ คราวนี้มีจำกัดแต่คราวหน้าจะได้แน่ ๆ ผู้สูงอายุหลายคนจึงได้แต่เฝ้ารอคอยโอกาสของตนในครั้งหน้าต่อไป

สภาพดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความกดดันแก่กรรมการของศูนย์สงเคราะห์ฯ โดยเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่พอสมควร กรรมการทุกคนต่างเห็นด้วยตรงกันว่า ผู้สูงอายุแต่ละคนล้วนยากจนและมีคุณสมบัติใกล้เคียงกัน ซึ่งทำให้อธิบายเหตุผลยากว่าทำไมคนนั้นคนนี้จึงได้ ส่วนใหญ่จะเป็นการปลอบใจ ให้รอคอยโอกาสหน้า ซึ่งก็ยังมิมีการขยายโอกาสนั้นสักที ผู้ใหญ่บ้านบางราย

แก้ปัญหาโดยการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สูงอายุต่อเนื่องเอาไว้ (waiting list) และให้ผู้สูงอายุในบัญชีต่อเนื่องเหล่านี้ไปเปิดบัญชีธนาคารรอไว้ก่อน คนละ 100 บาท ซึ่งเวลาผ่านไป 1-2 ปีก็เริ่มทำให้ผู้สูงอายุที่ยากจนไม่พอใจ เพราะเกรงว่าเงินในบัญชีนี้นั้นจะถูกธนาคารยึดไป ขณะที่ตัวเลขที่จะได้เบี่ยยังชีพก็ไม่มี

โดยทั่วไปผู้สูงอายุบางคนที่ยังมีบุตรหลานดูแล และทางบ้านมีฐานะก็มักจะเข้าใจดีและไม่เคยมาเรียกร้อง แต่ผู้สูงอายุที่ยากจนในระดับใกล้เคียงกันมักจะเฝ้ามองดูความเคลื่อนไหวและเก็บความไม่พอใจไว้ข้างใน หลายคนไม่กล้าแสดงความคิดเห็นกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือกรรมการฯ ที่ทำหน้าที่คัดเลือกผู้สูงอายุ เพราะเกรงว่าจะถูกตัดสิทธิถ้าเงินนั้นมาถึง

จากการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับเบี่ยยังชีพ หรือผู้ที่มีชื่อแต่ต้องรอในลำดับถัด ๆ ไป ส่วนใหญ่จะไม่แสดงความรู้สึกขัดแย้งออกมาอย่างชัดเจน แต่จะแสดงคำพูดที่ตัดพ้อน้อยใจ หรือตั้งคำถามต่อคุณสมบัติของคนที่ได้เบี่ยยังชีพ เช่น

“ไม่รู้ คอยทำอะไรเอา” (ผู้สูงอายุ อำเภอละงู จ.สตูล)

“แล้วแต่ผู้ใหญ่จะเมตตา ถามเขาบ่อยกลัวเขาว่าเอา” (ผู้สูงอายุ อำเภอแม่สอด จ.ตาก)

“เรามั่นคนจนเต็มขั้น เลยไม่มีใครเขามาสนใจ” (ผู้สูงอายุ อำเภอบางช้าง จ.ตราด)

“เรามั่นคนธรรมดา ไม่มีลูกหลานเป็นผู้นำกับเขา” (ผู้สูงอายุ อำเภอวังทอง จ.หนองบัวลำภู)

“แกอื่นได้รับ แต่แกนี้ไม่มี” (ผู้สูงอายุ อำเภอนาวัง จ.หนองบัวลำภู)

“ไม่ลูก ไม่หลาน แต่ไม่เคยได้แอบใคร ไม่เคยได้พึ่งใคร” (ผู้สูงอายุ อำเภอศรีบุญเรือง จ.หนองบัวลำภู)

“ดูเอาว่า 2 บ้านนี้ใครมี ใครไม่มี” (สมาชิกในครอบครัวของผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับเบี่ยยังชีพ จ.นครปฐม)

โดยภาพรวม การจัดสวัสดิการเบี่ยยังชีพ ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้สูงอายุรายบุคคลจริง แต่ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้เกิดความไม่พอใจ เกิดความขัดแย้งที่แฝงเร้นอยู่ในใจของผู้ที่ไม่ได้ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากด้วย หลายคนตั้งความหวังว่าตนจะได้รับเงินเบี่ยยังชีพบ้างในโอกาสต่อไป ซึ่งก็ต้องรองจนกว่าผู้สูงอายุคนใดคนหนึ่งในห้าคนเสียชีวิตไปก่อนจึงจะถึงสิทธิของตน

ผู้สูงอายุบางคนบอกว่า “ให้แบบนี้เหมือนรอเพื่อนตาย” ซึ่งเป็นทัศนคติที่ไม่น่าพบพานถึงแนวคิดของรัฐที่ต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วม และการเกื้อกูลกันของชุมชน แต่จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอาจนำไปสู่การบ่มเพาะความขัดแย้งในชุมชน ซึ่งในระยะยาว หากรัฐไม่สามารถสร้างกลไกหรือกระบวนการในการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และไม่มี

เหตุผลที่โปร่งใสเพียงพอในการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุ การจัดสรรเบี้ยยังชีพอาจกลายเป็นระเบิดเวลาที่จะส่งผลให้เกิดความไม่พอใจรุนแรงขึ้นได้ และทำให้ความขัดแย้งต่อผู้นำท้องถิ่นขยายตัวได้ในระยะยาว อันยอมไม่เกิดผลดีต่อการจัดสวัสดิการที่เน้นชุมชนเป็นฐานดังที่รัฐตั้งใจ

3. แนวคิดการให้บริการเน้นการช่วยเหลือรายบุคคล กับ การใช้ดุลพินิจเฉพาะตัวของกรรมการ

แนวคิดการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ แม้จะยืบนบนฐานคิดที่พยายามใช้รูปแบบชุมชนเป็นฐาน แต่กระบวนการทำงานจริง กลับเป็นการเน้นวิธีการสงเคราะห์รายบุคคล (Individual Services) โดยให้สิทธิและอำนาจแก่คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ฯในระดับหมู่บ้านเป็นผู้คัดเลือกผู้สูงอายุ จัดการโอนเงินเข้าบัญชีผู้สูงอายุ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่จากประชาสงเคราะห์จังหวัดจะแจ้งเกณฑ์คุณสมบัติของผู้สูงอายุที่สมควรได้เบี้ยยังชีพให้กรรมการในหมู่บ้านได้ทราบ และให้ไปดำเนินการคัดเลือกกันเอง

แนวคิดและรูปแบบในการปฏิบัติงานดังกล่าว ในด้านหนึ่งเสมือนว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน จัดการแบ่งสรรทรัพยากรกันเองอย่างเหมาะสม แต่จากการศึกษาพบว่า คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ดังกล่าว เมื่อถูกนำไปใช้ยังไม่เป็นมาตรฐานที่มีความเป็นธรรมดีพอ เพราะหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะถูกนำไปใช้และตีความโดยดุลพินิจเฉพาะตัวของกรรมการฯ นั้น ๆ โดยไม่ได้เข้าใจหลักการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางวิชาชีพ (means-test) อันเป็นหลักพื้นฐานทางสวัสดิการสังคมมาเป็นแนวทางพื้นฐานในการพิจารณาอย่างที่จะควรจะเป็น จึงทำให้ผู้สูงอายุจำนวนมากที่ได้รับการคัดเลือก เป็นผู้สูงอายุที่เป็นบิดา มารดา เครือญาติ คนรู้จัก กับผู้ใหญ่บ้าน กำนัน หรือกรรมการคัดเลือกในหมู่บ้าน ในขณะที่ผู้สูงอายุที่ยากไร้มากกว่า หรือผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มคนชายขอบในชุมชน ไม่ได้ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับเบี้ยยังชีพ และเข้าไม่ถึงบริการดังกล่าว

จากการสำรวจสภาพผู้สูงอายุในหลาย ๆ จังหวัด รวมทั้งการสัมภาษณ์กรรมการฯ หรือกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านนั้น พบว่า กรรมการฯ เองต่างก็ยืนยันว่าตนได้คัดเลือกผู้สูงอายุตามหลักเกณฑ์ที่รัฐให้นั้นโดยเคร่งครัด คือ พิจารณาจากเกณฑ์การเป็นผู้สูงอายุที่อายุมากที่สุด ยากจน ไม่มีญาติดูแล เมื่อถามถึงกรณีที่มีการพิจารณาให้เบี้ยยังชีพแก่ บิดา มารดา หรือญาติพี่น้องของกรรมการคนอื่น ๆ มากเป็นพิเศษ กรรมการฯก็ให้ความเห็นว่า เพราะผู้สูงอายุเหล่านั้นต่างก็มีคุณสมบัติที่เข้าข่ายในหลักเกณฑ์ทั้งสิ้น เช่น อายุมากเกิน 60 ปีแล้ว และยังมีฐานะยากจนอยู่ จึงยอมมีสิทธิและสมควรได้เช่นกัน

จากการศึกษา พบว่า การกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัตินั้น เป็นหลักเกณฑ์โดยกว้าง ที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการพูดคุยกับกรรมการคัดเลือกในรายละเอียด ถึงปัญหาปลีกย่อยอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น ลักษณะปัญหาที่ซับซ้อนของผู้สูงอายุ ภาวะการช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ภาวะพิการ ความสามารถในการพึ่งตนเอง และการมีส่วนร่วมของครอบครัวในการดูแล ฯลฯ หลักเกณฑ์ต่างๆควรถูกนำมาพิจารณาร่วมกัน เพื่อหาบุคคลที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเร่งด่วน แต่ในการคัดเลือกจริงกรรมการฯ เกือบทั้งหมดก็จะยืนยันว่าตนได้ใช้ดุลพินิจอย่างเป็นธรรมแล้ว เช่นหากพิจารณาจากเกณฑ์อายุ ญาติของตนก็อายุถึงเกณฑ์ หากพิจารณาเกณฑ์ความยากจน ครอบครัวตนก็ยากจนเหมือน ๆ กัน แม้ผู้สูงอายุส่วนหนึ่งจะเป็นบิดามารดา หรือญาติ แต่ทุกคนก็ควรได้รับสิทธินี้เช่นกัน ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัตินี้จึงควรผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชนในการคิด การกำหนด การคัดเลือก และการตรวจสอบโดยคนในที่ชุมชนกันเอง และควรจะต้องพิจารณาบริบทแวดล้อมทางสังคมอื่น ๆ ของผู้สูงอายุนั้นด้วย

ตัวอย่างที่ได้พบคือ ผู้สูงอายุวัย 60 กว่าต้น ๆ ยากจน อยู่ลำพังคนเดียว เป็นผู้สูงอายุชาย ที่ป่วยเป็นอัมพฤกษ์ ขยับขาท่อนล่างไม่ได้ กลับไม่ได้รับการพิจารณา แต่พิจารณาให้แก่ผู้สูงอายุที่อายุ 70 กว่า ซึ่งเป็นญาติของกรรมการ และไม่มีปัญหาความพิการซ้ำซ้อนแต่อย่างใด ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลว่าเพราะคนหลังนี้มีอายุมากกว่า “แก่มากกว่า” เป็นต้น (ผู้สูงอายุ จ.ตาก) หรือกรณีผู้สูงอายุ 2 คน สามีภรรยา มีบุตร 4 คน แต่ 3 คนหลังมีลักษณะพิการทางสมองและปัญญาอ่อนทั้งหมด (พันธุ์กรรม) มีบุตรชายคนเดียวที่ปกติ และเป็นกำลังทางเศรษฐกิจของบ้านอยู่ แต่จากการสอบถาม พบว่า ชื่อของคุณตาที่เคยได้รับเบี้ยยังชีพมาประมาณปีกว่าหายไป กลายเป็นชื่อของคนอื่นมาแทน ทั้งนี้เพราะคุณตาเคยมีเรื่องถกเถียงกับภริยาของผู้ใหญ่บ้านในระหว่างนั้น และภริยาของผู้ใหญ่บ้านเคยบอกว่าจะไม่ให้เบี้ยยังชีพ จากนั้นคุณตาก็ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพอีกเลย จนลูกชายคนโตต้องไปวิ่งเต้นทางประชาสงเคราะห์อำเภอ ขอให้ช่วยแก้ปัญหาหนี้ให้แทน ภายหลังจึงมีการเปลี่ยนชื่อผู้ได้รับเบี้ยยังชีพเป็นคุณยายที่เป็นภริยาแทน (ผู้สูงอายุ จ.ตราด)

จากสภาพที่ได้พบสะท้อนว่า การใช้อำนาจและดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรมของผู้นำท้องถิ่น ยังคงดำรงอยู่ ดังนั้นการที่รัฐส่วนกลางกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ให้ไปดำเนินการกันเองจึงยังไม่เพียงพอ หากแต่ควรมีกระบวนการในการติดตามผล ประเมินคุณภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานจริงด้วย นอกจากนี้การพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุจำเป็นต้องพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมทางครอบครัว ปัญหาที่ซับซ้อนและความพิการซ้ำซ้อนอื่น ๆ ของบุคคล รวมถึงฐานะทางเศรษฐกิจและสถานะทางชนชั้นของแต่ละบุคคลมาประกอบด้วย มิใช่พิจารณาจากเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งเพียงประการเดียวเท่านั้น และควรมีกระบวนการให้การศึกษา หรือปลูกสร้างจิตสำนึกทางด้านสวัสดิการให้แก่ผู้นำท้องถิ่น และกรรมการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความกระจำในการ

ปฏิบัติงาน และควรมีกุ่มชาวบ้านในชุมชนเข้าร่วมในกระบวนการคัดเลือกมากกว่านี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้ดุลพินิจและอำนาจอย่างเป็นธรรม เหมาะสม

4. แนวคิดในการจัดสวัสดิการขาดการคำนึงถึงบริบทแวดล้อมของวิถีชีวิตในชุมชน

แนวคิดในการจัดสวัสดิการให้แก่นุชย์ หรือกลุ่มเป้าหมายนั้นจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการคำนึงถึงมนุษย์ในระบบภาวะแวดล้อม (Human in Environment) เพื่อเข้าใจความสัมพันธ์ทางสังคมของบุคคลที่เราทำงานด้วย เช่น ครอบครัว กลุ่มเครือญาติ กลุ่มสังคม ฯลฯ ในชุมชน เพื่อจะได้เข้าใจและเข้าถึงเขาอย่างลึกซึ้งขึ้น ขณะเดียวกันต้องเข้าใจอิทธิพลของบริบทแวดล้อมทางสังคมอื่น ๆ ที่มีต่อมนุษย์ด้วย เช่น อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ อำนาจของผู้เฒ่าในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อผู้สูงอายุ ความสัมพันธ์ทางสังคมในชนบทไทยนั้นมีระบบอุปถัมภ์ เครือญาติ ครอบครัว ดำรงอยู่ การที่รัฐมอบอำนาจดำเนินการในเรื่องเบี้ยยังชีพแก่ผู้นำท้องถิ่นในชนบท จึงมีแนวโน้มที่อำนาจในการพิจารณาให้เบี้ยยังชีพ จะถูกผู้นำบางคนนำไปใช้เพื่อขยายฐานความสัมพันธ์ ฐานผลประโยชน์และอิทธิพลของตนต่อไป เช่น จากการสัมภาษณ์ พบว่า ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจำนวนไม่น้อยเกิดความรู้สึกว่าเป็นหนี้บุญคุณ ผู้ใหญ่บ้าน หรือ กรรมการที่คัดเลือกตน ทำให้ผูกพันว่าจะต้องตอบแทนบุญคุณผู้ใหญ่บ้านคนนี้ได้ โดยการยืนยันว่าตนและครอบครัวจะเลือกพรรคการเมืองที่ผู้ใหญ่บ้านคนนี้เป็นฐานเสียงให้ ซึ่งความเกรงใจของผู้สูงอายุและครอบครัวนี้จะค่อย ๆ ก่อรูปเป็นความจงรักภักดีต่อผู้นำท้องถิ่นคนดังกล่าว การให้เบี้ยยังชีพจึงกลายเป็นโครงการหาเสียงทางการเมืองให้แก่การเมืองระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติด้วย

ผู้สูงอายุบางรายในจังหวัดภาคใต้ บอกว่า ไม่ทราบมาก่อนว่านี่เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ เพราะทราบจากกรรมการว่าตัวกรรมการเองเป็นผู้หามาให้ โดยมีพรรคการเมืองหนึ่งเป็นผู้จัดงบประมาณ

ดังนั้นการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพในชุมชนชนบท จึงต้องคำนึงถึงระบบแวดล้อมทางสังคมของผู้สูงอายุด้วย อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ เครือญาติ ครอบครัว พรรคพวก ยังคงดำรงอยู่อย่างสูง หากไม่มีการติดตามผลอย่างจริงจัง และเป็นระบบ จะไม่มีโอกาสเข้าใจถึงปัจจัยทางสังคมที่เป็นอุปสรรคของการให้เบี้ยยังชีพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งได้เป็นปัญหาประการสำคัญในการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพ แนวคิดในการกระจายอำนาจการตัดสินใจผ่านผู้นำทางการเมืองในชุมชนเพียงกลุ่มเดียว อาจไม่มีหลักประกันเพียงพอในด้านความเสมอภาค เป็นธรรม จึงควรพิจารณาถึงองค์ประกอบในคณะกรรมการฯ ให้มีความหลากหลายมากขึ้น ประกอบด้วย ผู้คนสาขาอาชีพต่าง ๆ ในชุมชนมากขึ้น และควรให้ความสนใจในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง เพื่อสร้างหลักประกันในการตรวจสอบของทั้งระบบการจัดการให้โปร่งใสมากขึ้น ขณะเดียวกันควรให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและตรวจสอบด้วยตนเอง

3. ภาพรวมของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ

จากการศึกษา พบว่าภาพรวมของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. มีคุณสมบัติเข้าข่ายได้รับเบี้ยยังชีพจริง เพราะลำบากยากจน อยู่โดยลำพังคนเดียว ลูกหลานย้ายไปทำงานที่อื่น และนาน ๆ ครั้งจะกลับมาเยี่ยมในช่วงวันหยุด ตรุษสงกรานต์

ผู้สูงอายุกลุ่มนี้เกือบจะเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มคนชายขอบ เพราะมักจะเข้าไม่ถึงบริการใด ๆ ของรัฐ เนื่องจากบ้านที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลาง ไม่ได้ข่าวสารการประชาสัมพันธ์ใด ๆ และไม่ค่อยมีโอกาสร่วมกิจกรรมใด ๆ ของชุมชน

ผู้สูงอายุกลุ่มนี้มักจะมีวิถีชีวิตที่พึ่งตนเองอยู่แล้ว ไม่ค่อยคิดหวังพึ่งใคร หาอยู่หากินด้วยตนเอง ถ้าอยู่ในพื้นที่ชุมชนที่ยังคงมีความเกื้อกูล รักใคร่กันอยู่ ก็จะมีชาวบ้านที่อยู่ใกล้เคียงมาคอยดูแล หาข้าวหาปลาให้ หรือบางคนเก็บเกี่ยวข้าวได้ ก็จะนำข้าวสาร “สารใหม่” มาให้แก่ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ เช่น พบผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังคนเดียวใน อำเภอจุฬาภรณ์ จ.นครศรีธรรมราช โดยชาวบ้านจะมีประเพณีนำข้าวสารที่ได้จากการเก็บเกี่ยวครั้งแรกมาใส่ถุงกระสอบเล็กๆ แบ่งปันให้ผู้สูงอายุเหล่านั้น เป็นการแบ่งปันและช่วยเหลือกันเองในชุมชน

จากการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุกลุ่มนี้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพและอยู่ตามลำพังคนเดียวในหลายจังหวัด พบว่า ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ยังพยายามช่วยตนเองอยู่ บางรายออกไปหาไม้มาทำฟืนด้วยตนเอง บางรายไม่สามารถอยู่ด้วยเงินเบี้ยยังชีพรายเดือนได้ ก็จะออกไปเก็บข้าวตอกตามท้องนา ที่ชาวบ้านเก็บเกี่ยวไม่หมดมาเก็บไว้กินยามขาดสน ผู้สูงอายุจำนวนมากที่อยู่ลำพังคนเดียวดำรงชีวิตแบบพึ่งตนเองเป็นหลัก ถ้าเงินไม่มีในช่วงใดก็จะเก็บผักถั่วบ้านมากินเป็นอาหารแทน เมื่อถูกถามว่าทำไมไม่บอกลูกหลานว่าเงินหมดแล้ว ส่วนใหญ่จะตอบคล้ายคลึงกันว่า ไม่อยากไปรบกวนให้ลูกหลานลำบากใจ เท่านั้นเองก็เป็นภาระของเขาอยู่แล้ว ผู้สูงอายุกลุ่มนี้มักจะมีวิถีชีวิตที่อยู่ในวงแคบ มีกลุ่มสังคมเล็กๆ ที่จำกัด ไม่ค่อยได้มีส่วนร่วมกับการทำงานของชุมชนเท่าใด แม้จะเป็นงานบุญงานวัด ก็จะเลือกไปในช่วงที่พอมีเงินไปทำบุญบ้าง และส่วนใหญ่จะเจียดเงินเบี้ยยังชีพที่ได้ไว้ทำบุญมากกว่าไว้ใช้เป็นค่ากินค่าอยู่ของตนเอง

สิ่งที่น่าสนใจ คือ ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับ 2 กลุ่มหลัง ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่อยู่ในบัญชีรายชื่อลำดับถัด ๆ ไปจาก 5 คนแรกมากกว่า

2. กลุ่มที่มีคุณสมบัติบางส่วนเข้าข่ายได้รับเบี้ยยังชีพ คือ อายุมาก ฐานะยากจน แต่ยังมีฐานะดีกว่ากลุ่มแรก กลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่จะมีลูกหลานคอยดูแล อยู่ร่วมกันและไม่ได้ถูกทอดทิ้งให้อยู่ลำพัง ผู้สูงอายุกลุ่มนี้บางส่วนเป็นคนรู้จักสนิทสนมหรือเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ใจกลางของหมู่บ้าน และมักจะเป็นกลุ่มที่ได้รับเบี้ยยังชีพในลำดับต้น ๆ นับเป็นกลุ่มที่ได้รับเบี้ยยังชีพสูงสุด กลุ่มนี้ในภาพรวมเป็นกลุ่มที่ยากจน แต่ยังไม่ถึงขั้นที่เรียกได้ว่า เป็นคนชายขอบ ยังคงอยู่ในกลุ่มพลเมืองที่เข้าร่วมกิจกรรม หรือมีกลุ่มทางสังคมมากกว่ากลุ่มแรก

3. กลุ่มที่มีฐานะปานกลาง ค่อนข้างดีกว่า 2 กลุ่มแรก ส่วนมากยังคงอยู่ร่วมกับบุตรหลาน ซึ่งเป็นกรรมการฯ หรือเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บางบ้านที่ได้ไปสัมภาษณ์เป็นบ้านที่มีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกพร้อม บ้านหลังหนึ่งมีการติดตั้งจานดาวเทียมดูข่าว/เกเบิลทีวี ขณะที่บ้านอีกหลังหนึ่งพบผู้สูงอายุไม่อยู่บ้าน เพราะไปเที่ยวต่างประเทศ (มาเลเซีย) ผู้สูงอายุบางรายในกลุ่มนี้บอกว่าเก็บเงินที่ได้จากเบี้ยยังชีพไว้ให้ลูกหลานหรือคนรู้จักกู้บ้าง บางรายก็ยังไม่เคยเบิกเงินมาใช้เลยเพราะยังไม่ชัดเจนแต่อย่างใด แต่สะท้อนว่าถ้ามีการมาซักถามเรื่องเบี้ยยังชีพบ่อย ๆ จะต้องไปถอนเงินมาใช้บ้าง เพราะถ้าไม่ถอนเงินเลย กลัวรัฐจะมาเรียกคืน กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ได้รับเบี้ยยังชีพเป็นลำดับที่ 2 รองจากกลุ่มสอง

ภาพรวมดังกล่าวทำให้เห็นว่า กระบวนการในการคัดเลือกผู้สูงอายุยังไม่ทั่วถึงและเป็นธรรมเพียงพอ และกระบวนการคัดเลือกยังไม่สามารถกระจายออกไปยังผู้สูงอายุที่ยากจนลำบาก ชัดเจนอย่างทั่วถึง ผู้สูงอายุที่สมควรได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วน เช่น กลุ่มผู้สูงอายุยากจน อยู่ในที่ห่างไกล เป็นกลุ่มที่วิถีชีวิตลำบาก เป็นกลุ่มคนชายขอบ กลับยังเข้าไม่ถึงบริการ แต่กลุ่มที่ยังพอช่วยเหลือตัวเองได้ มีบุตรหลานอุปถัมภ์กลับได้รับบริการมากกว่า ซึ่งรัฐควรต้องทบทวนกระบวนการในการคัดเลือกใหม่ ให้เป็นธรรม เสมอภาค มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

เมื่อนำข้อมูลจากแบบสอบถามมาพิจารณาประกอบด้วย พบว่า จากแบบสอบถาม 360 ชุด ถามผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพทั้งหมด ได้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ได้รับเบี้ยยังชีพ ดังต่อไปนี้

1. ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นหญิง จำนวน 232 คน (64.44%) ผู้สูงอายุชาย 128 คน (35.56%)

2. อายุของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ

ส่วนใหญ่อยู่ในช่วงวัย 70-79 ปี จำนวน 150 คน (41.68%) รองลงมา คือ ช่วงวัย 80-89 ปี มีจำนวน 99 คน (27.50%) และจำนวนใกล้เคียงที่ตามมา คือ ช่วงวัย 60-69 ปี จำนวน 86 คน (23.88%) จากตารางข้างล่าง พบว่า มีผู้สูงอายุ 2 คน ที่ไม่อยู่ในช่วงวัยที่กำหนด คือ มีอายุ 58 ปี และ 59 ปี (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ช่วงอายุของผู้ได้รับเบี้ยยังชีพ

ช่วงอายุ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. 60-69 ปี	86	23.88
2. 70-79 ปี	150	41.68
3. 80-89 ปี	99	27.50
4. 90-99 ปี	19	5.27
5. 100 ปีขึ้นไป	4	1.11
6. อื่น ๆ (อายุไม่ถึง 60 ปี)	2	0.56
รวม	360	100.0

3. สถานภาพ

ส่วนใหญ่ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพเป็นหม้าย กลุ่มสมรสเสียชีวิตไปแล้ว มีจำนวน 230 คน (63.90%) รองลงมา ยังคงอยู่กับคู่สมรสของตนอยู่ มีจำนวน 112 คน (31.11%) (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 สถานภาพผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ

สถานภาพ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. อยู่กับคู่สมรส	112	31.11
2. เป็นหม้าย	230	63.90
3. หย่า	3	0.83
4. แยกกันอยู่	8	2.22
5. โสด	7	1.94
รวม	360	100.00

4. การอยู่อาศัย

ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ จำนวน 234 คน (65.0%) ยังคงอยู่กับบุตรหลานที่บ้านของตนเอง จำนวนรองลงมาคือ 55 คน (15.28%) อยู่คนเดียวที่บ้านของตนเอง ที่ใกล้เคียงกันคือ อยู่กับบุตรหลานที่บ้านของบุตรหลานเอง จำนวน 54 คน (15.0%) (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 สภาพการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ

การอยู่อาศัย	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. อยู่กับบุตรหลานที่บ้านตนเอง	234	65.0
2. อยู่คนเดียวที่บ้านตนเอง	255	15.28
3. อยู่กับบุตรหลานที่บ้านของเขา	54	15.0
4. อยู่กับคนรู้จัก	9	2.50
5. อยู่กับญาติพี่น้อง	8	2.22
รวม	360	100.00

จากการสอบถามและสัมภาษณ์ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ พบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ที่ได้เบี้ยยังชีพขณะนี้ ยังมีใ้ได้อยู่ในสภาพต้องอยู่โดดเดี่ยวโดยลำพัง ภาพรวมที่ได้เห็น พบว่า ยังคงอยู่ร่วมกับครอบครัว อยู่กับบุตรหลานในบ้านเดิมของตนเอง มีบางส่วนที่ไม่สามารถอยู่ร่วมกับบุตรหลานได้เพราะความขัดแย้ง ความไม่สบายใจในด้านบุคลิกภาพ ทำที่ต่อกัน ทำให้ผู้สูงอายุสนใจที่จะแยกออกมาอยู่คนเดียวที่บ้านของตนเอง และถูกลูกหลานจัดแยกบ้านออกมาให้ บ้านที่แยกออกมานี้จะเป็นบ้านที่มีลักษณะเป็นเพิงพักหรือเป็นบ้านชั้นเดียวง่าย ๆ แต่จะปลูกอยู่ในบริเวณเดียวกันกับลูกหลาน และลูกหลานก็จะคอยนำอาหารข้าวของเครื่องใช้มาให้ นอกจากนี้บางบ้านบอกว่า การจัดให้อยู่แยกออกมานี้เพราะผู้สูงอายุหลงลืม ช่วยตนเองไม่ได้ในเรื่องการขับถ่าย ทำให้เกิดกลิ่นเหม็น และสภาพแวดล้อมไม่ต่อการอยู่ร่วมกัน จึงจำเป็นต้องย้ายผู้สูงอายุออกมายุ่ภายนอก ซึ่งสภาพเช่นนี้ในอีกด้านหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาระเลยมไม่เอาใจใส่ ผู้สูงอายุอย่างถาวรได้ หากครอบครัวไม่ได้เห็นความสำคัญในการต้องเข้าไปดูแลผู้สูงอายุ

สรุป จากข้อมูลในการสัมภาษณ์ การเยี่ยมบ้าน และข้อมูลบางส่วนในเชิงปริมาณ ทำให้เห็นภาพรวมของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ ดังนี้

- ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุด คือ กลุ่มผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติบางส่วนเข้าข่ายได้รับเบี้ยยังชีพ คือ สูงอายุเกิน 60 ปี ฐานะยากจน แต่สภาพแวดล้อมทางสังคมของผู้สูงอายุกลุ่มนี้ยังจัดว่ามีลูกหลาน ญาติพี่น้อง เกื้อกูลดูแลอยู่บ้าง รวมทั้งสภาพพื้นที่ที่ไม่อยู่ในท้องถิ่นกันดารห่างไกล ยังอยู่ในเขตเจริญของหมู่บ้านมากกว่า
- ผู้สูงอายุกลุ่มได้รับเบี้ยยังชีพน้อยที่สุด “ผู้สูงอายุชายขอบ” เป็นกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจลำบากยากจนในระดับค่อนข้างมาก จำนวนมากอยู่ลำพังคนเดียว หาเลี้ยงตัวเอง และในบางชุมชนมีเพื่อนบ้านมาช่วยดูแลเป็นครั้งคราว กลุ่มนี้ค่อนข้างอยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกลจากบ้านของ

ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน หรือกรรมการหมู่บ้าน เป็นเขตกันดาร เช่น แห้งแล้ง ไม่มีน้ำใช้ บางครั้งผู้สูงอายุต้องตักน้ำในคูน้ำข้างทางมาอาบ ซักล้าง แทน การเดินทางไปบ้านผู้สูงอายุกลุ่มนี้ค่อนข้างลำบาก เพราะระยะทางไกล อยู่ห่างเขตของหมู่บ้าน เช่น ปลายทุ่งนาที่เป็นเขตพื้นที่ทำกินของหมู่บ้าน หรืออาศัยอยู่ในเขตหมู่บ้านคนไทยพลัดถิ่นชายแดน ที่เสมือนเป็นเขตของพลเมืองชั้นสองของชุมชน ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ มีความเป็นอยู่ยากลำบาก บางรายอาจถึงขั้นเร่ร่อน แค้น ความลำบากในการหาเลี้ยงตนเองนี้ทำให้ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ไม่ค่อยได้เข้าร่วมกิจกรรมใด ๆ กับชุมชนมากนัก และได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่กรรมการศูนย์สงเคราะห์ฯ ไม่พิจารณาให้ความช่วยเหลือ เพราะถือว่า ไม่เคยมีส่วนร่วมงานชุมชน ไม่ว่าจะเป็นงานลงแรงหรืองานบุญบางงาน ทำให้ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ซึ่งสมควรได้รับความช่วยเหลือมากที่สุด หมดโอกาสไปโดยไม่เป็นธรรม

- ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพเป็นลำดับที่ 2 ส่วนมากจะเป็นกลุ่มญาติสนิท บิดามารดาของผู้ใหญ่บ้าน หรือกรรมการศูนย์ฯ กลุ่มนี้บางบ้านเป็นกลุ่มที่ใช้ประโยชน์จากเงินเบี้ยยังชีพน้อย บางรายฝากไว้เพื่อกินดอกเบี้ยธนาคาร เพราะไม่ค่อยเดือดร้อนทางเศรษฐกิจเท่าใดนัก จากการศึกษาจะพบกลุ่มผู้สูงอายุกลุ่มนี้เกือบทุกหมู่บ้าน จำนวนมากนามสกุลเดียวกันกับกรรมการหมู่บ้าน หรือมีจะนั้นก็ เป็น ลุง ป้า อา ของกรรมการศูนย์ฯ เป็นต้น

- ภาพรวมทางกายภาพของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณพบว่า ไม่ได้แตกต่างจากข้อมูลในเชิงคุณภาพเท่าใดนัก เพราะยังพบว่าผู้สูงอายุกลุ่มที่ได้รับเบี้ยยังชีพมากที่สุด คือ กลุ่มที่ยังคงอยู่กับบุตรหลานของตนมากกว่าอยู่ลำพังคนเดียว ยังคงเป็นกลุ่มที่มีผู้ดูแล อาจจะมีบ้างโดยเฉพาะในเขตภาคกลาง ที่เริ่มมีการปลูกบ้านรูปแบบง่าย ๆ ให้อยู่ต่างหากจากบ้านของลูกหลาน แต่เป็นพื้นที่บริเวณเดียวกัน อันน่าจะบอกแนวโน้มว่าต่อไปลูกหลานอาจจะเลี้ยงดูผู้สูงอายุในลักษณะเช่นนี้มากขึ้น อันอาจจะส่งผลให้ผู้สูงอายุถูกละเลย ปล่อยให้เหงาโดดเดี่ยวตามลำพังในบ้านที่อยู่ใกล้ ๆ กันกับบ้านของลูกหลานนั่นเอง

4. การดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพ

จากการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพ พบว่า มีขั้นตอนสำคัญ 3 ขั้นตอน ดังนี้

3.1. การคัดเลือกผู้สูงอายุ

3.2. การจัดการเรื่องการเบิกจ่ายเงิน/การรับเงิน

3.3. การติดตามผล

3.1 การคัดเลือกผู้สูงอายุ

3.1.1 การคัดเลือกผู้สูงอายุ ผ่านกระบวนการคัดเลือกที่ยังไม่มีมาตรฐานและขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน

ดังได้กล่าวแล้วตอนต้นว่า จากการสัมภาษณ์กรรมการหมู่บ้านจำนวนมากพบว่า การคัดเลือกผู้สูงอายุส่วนมากเกิดจากการตัดสินใจด้วยตนเองโดยลำพังของกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน และเป็นเพียงการนำชื่อมาแจ้งในที่ประชุม ถึงแม้จะมีการกระจายให้กรรมการหลาย ๆ คน ไปช่วยกันหาผู้สูงอายุก็จริง แต่โดยสัทธิตาในการตัดสินใจเลือกผู้สูงอายุ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านจะตัดสินใจเอง ซึ่งแม้กรรมการบางคนไม่เห็นด้วย แต่ก็ไม่ได้ขัดแย้ง จะต้องปล่อยให้เป็นไปตามนั้น ผู้สูงอายุที่ทุกข์ยากมากหรือผู้สูงอายุชายขอบ มักจะได้รับการเสนอชื่อต่อท้ายในลำดับถัดๆ ไป ผู้สูงอายุรายที่ 1 ถึง 5 จึงมีส่วนของเครือญาติคนรู้จักสนิทสนมเข้าไปมากกว่า

กระบวนการคัดเลือกที่ไม่ได้ผ่านการร่วมคิด ร่วมคุยจากกรรมการทั้งหมดอย่างเป็นจริงและขาดการกำหนดเกณฑ์ชีวิตที่เหมาะสม ขาดการอภิปรายถึงลำดับความสำคัญและความจำเป็นของปัญหา ทำให้กระบวนการคัดเลือกยังไม่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม พบว่า การจัดการของกรรมการหมู่บ้านในเขต หมู่ 7 ตำบลควนกาหลง อำเภอควนกาหลง จ.สตูล มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างเป็นธรรมสำหรับหมู่บ้าน คือ คณะกรรมการได้กำหนดว่า การคัดเลือกจะไม่พิจารณาญาติของกรรมการ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ที่เป็นกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุเลย เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ และหากผู้สูงอายุที่เหมาะสมได้รับเบี้ยยังชีพได้หมดแล้ว จึงจะกลับมาพิจารณาญาติกรรมการศูนย์ฯ ในภายหลัง

จากการสอบถามผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ 360 ราย ว่า ทราบหรือไม่ว่ามีคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุที่ทราบว่ามีการคัดเลือก มีจำนวน 198 ราย (ร้อยละ 54.7) ส่วนผู้สูงอายุที่ไม่ทราบว่ามีการคัดเลือกมีจำนวนเกือบครึ่งหนึ่ง คือ 162 ราย (ร้อยละ 45.3) ทั้งนี้เพราะกระบวนการในการคัดเลือกผู้สูงอายุ จะไม่มีการประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง เป็นการพูดคุย หรือแจ้งให้ทราบในที่ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านเท่านั้น

ผู้ศึกษาได้ถามว่า ทำไมจึงไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนรับรู้ในวงกว้าง กรรมการหลายคนตอบคล้ายกันว่า จะประชาสัมพันธ์ไปทำไม ในเมื่อผู้สูงอายุที่ได้มีเพียง 5 คนเท่านั้น ถ้าประชาสัมพันธ์กว้างออกไป แต่ไม่มีเงินเบี้ยยังชีพให้ ก็จะทำให้คนไม่ได้ไม่พอใจและมาคอยซักถามมากขึ้น ดังนั้นการคัดเลือกผู้สูงอายุ จึงเป็นเรื่องที่ทำกันเป็นภายในรับรู้เฉพาะกลุ่มคนที่ได้เท่านั้น

3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุยากจน

ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน พ.ศ. ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมจังหวัด (กสจ.) และคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุยากจนของกรมประชาสงเคราะห์ (1) ว่า “ให้พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติผู้สูงอายุที่ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านร่วมกับ อบต. หรือ หน่วยงานของรัฐ ส่งมาเพื่อขอรับเงินเบี้ยยังชีพ”

แต่ความเป็นจริงด้วยภาระหน้าที่การทำงานของคณะกรรมการคัดเลือกฯ ที่มีหลากหลายบทบาทหน้าที่เสมือนว่ากำลังสวมหมวกหลายใบ ทำให้ไม่มีเวลาและไม่สามารถดำเนินการอย่างจริงจังกับการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สูงอายุตามระเบียบที่ระบุได้ นอกจากนี้หลายพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่จากจังหวัดหรือส่วนกลางไม่สามารถเดินทางเข้าไปด้วยตนเองได้ จึงต้องฝากงานกับเจ้าหน้าที่สายงานอื่น เช่น พัฒนาการจังหวัด เป็นต้น ซึ่งผู้รับฝากงานไปนั้นเป็นข้าราชการต่างสายงาน ต่างสังกัด จึงไม่สามารถจะปฏิบัติตามระเบียบกรมฯ ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีคุณภาพ

3.2 การจัดการเรื่องการเบิกจ่ายเงิน-การรับเงิน

แต่เดิมตอนเริ่มโครงการในระยะแรก เจ้าหน้าที่ประชาสงเคราะห์จะเป็นผู้นำเงินสดไปจ่ายให้ผู้สูงอายุในหมู่บ้านด้วยตนเอง แต่ก็ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความปลอดภัยในชีวิตของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันการมอบให้บุคคลใดถือเงินสดจำนวนมากไว้กับตนเอง บางครั้งก็เป็นการสร้างเงื่อนไขกระตุ้นให้เกิดการทุจริตได้ง่าย การดำเนินการในลักษณะนี้ได้ส่งผลให้มีเจ้าหน้าที่บางรายทำทุจริตและถูกดำเนินการสอบสวนจำนวนหนึ่ง ต่อมามีการปรับปรุงการดำเนินงาน และมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการเบิกจ่ายเงินจากการจ่ายเงินสดไปเป็นการเปิดบัญชีกับธนาคารฯ แทน

ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ ส่วนใหญ่จะไปเปิดบัญชีกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เพื่อรับการโอนเงิน แต่ในพื้นที่ที่ไม่มีธนาคารฯ(ธกส.)ในพื้นที่ ผู้สูงอายุมักจะไม่สะดวกในการเปิดบัญชีธนาคารเอง แต่จะใช้การโอนเงินผ่านเข้าบัญชี “ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน” แทน การโอนเงินเข้าบัญชีให้แก่ผู้สูงอายุจะมี 2 ลักษณะ คือ

- การโอนเข้าบัญชีผู้สูงอายุโดยตรง โดยใช้ชื่อผู้สูงอายุร่วมกับบุคคลที่ผู้สูงอายุไว้วางใจ และบุคคลนั้น (ส่วนใหญ่เป็นบุตรหลาน ญาติพี่น้อง) จะเป็นผู้ไปเบิกเงินมาให้แทน ซึ่งโดยปกติแล้วจะประมาณ 3-6 เดือนต่อครั้ง
- การโอนเงินเข้าบัญชีกองทุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โดยผู้สูงอายุจะต้องมอบอำนาจให้ประธานคณะกรรมการศูนย์ฯหรือกรรมการฯ คนใดคนหนึ่งเบิกเงินไปให้ผู้สูงอายุต่อไป

วิธีการรับเงินเบี้ยยังชีพ

จากการสอบถามผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ พบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่อายุมาก ไม่สามารถเดินทางไปธนาคารด้วยตนเอง ผู้สูงอายุ 258 คน (ร้อยละ 72.1) มีผู้ไปรับเงินจากธนาคาร (ธกส.) มาให้แทน

ผู้สูงอายุจำนวน 95 คน (ร้อยละ 26.5) ยังคงเดินทางไปรับเงินด้วยตนเอง (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 วิธีการรับเงินเบี้ยยังชีพ

วิธีการรับเงินเบี้ยยังชีพ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
- ไปรับเงินจากธนาคาร (ธกส.) ด้วยตนเอง	95	26.39
- มีคนไปรับเงินจากธนาคาร มาให้แทน	258	71.67
- ไม่ทราบ/ไม่รู้เรื่องเงิน	7	1.94
รวม	360	100.0

บุคคลที่ไปรับเงินมาให้

จากจำนวนผู้สูงอายุที่มีคนไปรับเงินจากธนาคาร (ธกส.) มาให้แทน 258 คน พบว่า ผู้ไปรับเงินมาให้ส่วนมาก ได้แก่ ลูกหลาน/ญาติพี่น้อง จำนวน 139 คน (53.88%) รองลงมาใกล้เคียงกัน จำนวน 118 คน (45.74%) ให้ผู้ใหญ่บ้าน/กำนัน/กรรมการศูนย์ฯ ไปรับเงินมาให้ จากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมพบว่าผู้สูงอายุ 1 คน (0.38%) ไม่ทราบว่าใครไปรับเงินมาให้ตนหรือไม่เพราะไม่เคยได้รับเงิน (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 บุคคลที่ไปรับเงินมาให้

บุคคลที่ไปรับเงินมาให้	จำนวน (คน)	ร้อยละ
- ลูกหลาน/ญาติพี่น้อง	139	53.88
- ผู้ใหญ่บ้าน/กำนัน	118	45.74
- ไม่ทราบ	1	0.38
รวม	360	100.0

ระยะเวลาในการรับเงินเบี้ยยังชีพ

ผู้สูงอายุส่วนมาก 168 คน (46.67%) ได้รับเบี้ยยังชีพประมาณ 2-3 เดือนต่อครั้ง รองลงมาจำนวน 77 ราย (21.39%) ระบุว่า ระยะเวลาไม่แน่นอนแล้วแต่ผู้รับเงินแทนจะมีเวลานำมาให้ จำนวนที่ใกล้เคียงกัน 69 ราย (19.17%) แจ้งว่าได้รับเป็นประจำทุกเดือน และมีผู้ที่ไม่ทราบหรือไม่ได้ตอบอีกจำนวนหนึ่ง (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 ระยะเวลาในการรับเงิน

ระยะเวลาในการรับเงิน	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. 2-3 เดือนต่อครั้ง	168	46.67
2. ไม่แน่นอนแล้วแต่ผู้รับเงินแทนจะมีเวลานำมาให้	77	21.39
3. ได้รับเป็นประจำทุกเดือน	69	19.17
4. ไม่ทราบ	46	12.77
รวม	360	100.0

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด พบว่า ระยะเวลาในการรับเงินเบี้ยยังชีพในแต่ละส่วนไม่เหมือนกัน ระยะเวลาเฉลี่ยส่วนใหญ่อยู่ที่ 2-3 เดือนต่อครั้ง ตามที่แบบสอบถามระบุไว้ แต่มีหลายพื้นที่ที่พบว่า การโอนเงินจะมีเวลาตั้งแต่ 6 เดือนต่อครั้ง หรือปีละครั้ง ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป และเมื่อได้รับเงินเป็นก้อนมา เช่น 2,000 บาทขึ้นไป ลูกหลานมักจะมาขอยืมเงินผู้สูงอายุไปใช้ก่อน ทำให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับประโยชน์จากเงินเบี้ยยังชีพโดยแท้จริง

จำนวนเงินที่ผู้สูงอายุได้รับ

ผู้สูงอายุจำนวนมาก 246 คน (68.33%) ได้รับเงินเบี้ยยังชีพตามจำนวน 200 บาทต่อเดือน จำนวนรองลงมา 99 คน (27.50%) แจ้งว่าจำนวนเงินที่ได้รับไม่แน่นอน มีจำนวนน้อยระบุว่า ยังไม่เคยได้รับเงินเลย 8 คน (2.22%) ตารางที่ 8

ตารางที่ 8 จำนวนเงินที่ได้รับ

จำนวนเงินที่ได้รับ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ได้รับ 200 บาทต่อเดือน	246	68.33
2. จำนวนเงินที่ได้รับไม่แน่นอน	99	27.50
3. ยังไม่เคยได้รับเงินเลย	8	2.22
4. ไม่ทราบ ไม่รู้เรื่อง	6	1.67
4. จำไม่ได้	1	0.28
รวม	360	100.0

การจ่ายเงินค่าตอบแทนให้ผู้ไปรับเงินแทน

ผู้สูงอายุจำนวนมาก 242 คน (67.22%) ตอบว่า ไม่ต้องจ่ายเงินให้ผู้ไปรับเงินแทน ขณะที่จำนวน 96 คน (26.67%) ตอบว่า ได้จ่ายเงินค่าตอบแทนให้ และจำนวน 22 คน (6.14%) ไม่ทราบว่าได้มีการจ่ายเงินให้ไปหรือไม่ (ตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 การจ่ายเงินค่าตอบแทน

การจ่ายเงินค่าตอบแทนให้ผู้ไปรับเงิน	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ไม่ต้องจ่ายเงิน	242	67.22
2. ได้จ่ายเงิน	96	26.67
3. ไม่ทราบ	22	6.11
รวม	360	100.0

จำนวนเงินที่จ่าย

ผู้สูงอายุ จำนวน 96 คน ที่ได้จ่ายเงินไปเป็นค่าตอบแทนผู้ไปรับเงินมาให้ จำนวน 63 คน (65.63%) ตอบว่า จำนวนเงินที่จ่ายไปอยู่ระหว่าง 5-100 บาท จำนวน 26 คน (27.08%) ได้จ่ายเงินไประหว่าง 5-50 บาท และจำนวน 7 คน (7.45%) ได้จ่ายเงินไปในวงเงิน 100 บาทขึ้นไป (ตารางที่ 10)

ตารางที่ 10 จำนวนเงินที่จ่ายเป็นค่าตอบแทน

จำนวนเงินที่จ่าย	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. 5-50 บาท	26	27.08
2. 51-100 บาท	63	65.63
3. 100 บาทขึ้นไป	7	7.29
รวม	96	100.0

ตัวอย่างเหตุผลในการจ่ายเงินให้แก่ผู้ไปรับเงินแทน

จากการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้จ่ายเงินค่าตอบแทนในการเดินทางไปรับเงินที่ธนาคารให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือกรรมการอื่น ๆ ผู้สูงอายุได้ให้เหตุผลต่าง ๆ กันดังนี้ คือ

- ส่วนใหญ่ยินดีจะจ่ายเงินให้บุคคลนั้นเองด้วยความสมัครใจ เพราะเขาช่วยเป็นธุระแทนให้ เงินส่วนนี้จะได้เป็นค่ารถในการเดินทางไปธนาคารฯ
- ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งบอกว่า เป็นการจ่ายเงินให้ผู้นั้นตามข้อตกลงที่เขาได้เคยบอกไว้แล้วล่วงหน้า
- ผู้สูงอายุบางคนบอกว่า บางครั้งบุคคลนั้นจะหักเงินค่าเดินทางไว้ก่อนแล้ว โดยที่ผู้สูงอายุไม่ทราบมาก่อน เพราะเขาจะให้เงินมาไม่ครบตามจำนวน
- ผู้สูงอายุหลายรายไม่เห็นด้วยกับการต้องจ่ายค่าเดินทางให้ผู้ไปรับเงินแทน เพราะเงินที่ได้รับในแต่ละครั้งก็น้อยอยู่แล้ว แต่ไม่สามารถจะขอความช่วยเหลือจากใครได้ บางคนลูกหลานอยู่ไกล ไปทำงานที่อื่น จึงต้องพึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แทน และจำเป็นต้องยอมให้เขาหักค่าเดินทาง

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ

1. จำนวนเงินและระยะเวลาในการโอนเงินไม่แน่นอน มีระยะเวลาดั้งแต่ 3 เดือน 6 เดือน 1 ปี ซึ่งทำให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับประโยชน์จากเงินตามวัตถุประสงค์ที่ควรเป็น บางพื้นที่โอนเงิน 1 ปีต่อครั้ง เมื่อได้เงินเป็นก้อน ส่วนใหญ่ลูกหลานจะมาขอยืม ซึ่งมักไม่ได้คืน
2. การจ่ายค่าตอบแทนมีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ไปรับเงินอยู่บ้าง อาจจะเป็นจำนวนน้อย เป็นการจ่ายให้ตามความสมัครใจของผู้สูงอายุเอง และเป็นการจ่ายให้ตามข้อเรียกร้องของผู้ไปรับเงินตามที่ได้ตกลงกันไว้ หรือเงินบางส่วนถูกหักเงินไว้ล่วงหน้าก่อนนำมาให้
3. ผู้สูงอายุที่ไม่ได้เปิดบัญชีธนาคารในรายชื่อตนเอง ไม่มีโอกาสตรวจสอบยอดเงินของตนเอง ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิตนเองได้

4. กระบวนการในการโอนเงิน เบิกจ่ายเงิน มีความล่าช้า เพราะการรวมศูนย์ในการจัดการ ซึ่งมีขั้นตอนแบบราชการ มีการทำงานผ่านหลายหน่วยงาน ตั้งแต่ศูนย์กลางที่กรมประชาสงเคราะห์ถึงจังหวัดและแต่ละหมู่บ้าน ทำให้ผู้สูงอายุ ครอบครัว และชุมชน ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมจัดการ หรือปรับปรุงให้ดีกว่าเดิมได้

5. ขาดการติดตามผล ตรวจสอบการปฏิบัติงาน และขาดการทำความเข้าใจกับชุมชนและตัวผู้สูงอายุอย่างชัดเจน และสม่ำเสมอ นอกจากนี้ข้อมูลในแต่ละพื้นที่ได้รับทราบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน ระเบียบต่าง ๆ ก็สับสนขัดแย้งหรือเข้าใจไม่ตรงกัน

6. หน่วยงานรัฐ ขาดบุคลากรที่จะรับผิดชอบประสานงานที่อยู่ในพื้นที่ชุมชนเดียวกัน ขาดอุปกรณ์คอมพิวเตอร์เพื่อช่วยในงานเอกสารข้อมูล การจัดระบบบัญชีรายชื่อทั้ง ๆ ที่มีความจำเป็นต้องใช้งานทุกเดือนในการโอนเงิน

7. ผู้ศึกษาได้พบผู้สูงอายุในเขตพื้นที่บางแห่ง ซึ่งไม่เคยเปิดบัญชีธนาคารในชื่อตนเอง หากแต่ยังคงรับเงินเบี้ยยังชีพผ่านบัญชีศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พวกเขาไม่เคยทราบว่าสามารถเปิดบัญชีในชื่อของตนเอง และมอบอำนาจให้บุตรหลานไปปรับแทนได้ ซึ่งจะทำให้ผู้สูงอายุแต่ละราย สามารถควบคุมยอดเงินในบัญชีของตนเอง และไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ไปรับเงินแทน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เคยได้แจ้งสิทธินี้ให้แก่พวกเขา ทำให้พวกเขาไม่รับทราบและตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่คนอื่นเสมอ

8. ครอบครัวผู้สูงอายุบางรายแจ้งว่า เคยติดต่อผู้ใหญ่บ้านขอเปิดบัญชีด้วยตนเองแล้ว แต่ผู้ใหญ่บ้านไม่ค่อยพอใจ ไม่ได้ตอบอะไร จึงไม่กล้าดำเนินการต่อไป

9. ผู้สูงอายุบางรายที่อยู่ลำพังคนเดียวบอกว่า ได้รับเงินไม่ครบตามจำนวน เช่น รับเงินครั้งละ 300 บาท ในเวลา 3 เดือน เมื่อทวงถามจากผู้ใหญ่บ้าน ได้รับแจ้งว่า ผู้ใหญ่บ้านได้ขอตัดเงินส่วนของตนไปให้แก่ผู้สูงอายุคนอื่น ๆ ที่ยากจนกว่า เพราะงบประมาณรัฐบาลมีไม่พอ ซึ่งตนก็ไม่ทราบว่าเงินที่แบ่งไปนั้น แบ่งไปให้ใคร แบ่งไปจริงหรือไม่

10. ผู้สูงอายุจำนวนมากที่อายุมากและหลงลืม มักจะไม่ทราบและไม่รับรู้ถึงเงินเบี้ยยังชีพที่ได้รับ เงินยังชีพส่วนนั้นจะถูกนำมาใช้จ่ายในครอบครัวผู้สูงอายุแทน ซึ่งครอบครัวก็แจ้งว่า ได้เก็บเงินส่วนนี้ไว้เอง และเป็นผู้จัดหาอาหาร เครื่องอุปโภค บริโภคอื่น ๆ ให้แก่ผู้สูงอายุเอง ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งอยู่ในสภาพที่ช่วยตนเองไม่ได้ หลงลืม บางคนได้เงินมาจะใช้จ่ายเงินหมดไปในวันเดียว เช่น เหม้าไอศกรีมรดเงินไปแจกเด็ก ๆ ในละแวกบ้าน หรือให้ลูกหลานไปหมด โดยที่ไม่ได้เก็บไว้กับตนเองเลย สภาพดังกล่าวทำให้บุตรหลานต้องเข้ามาดูแล และรับเงินเบี้ยยังชีพนั้นไว้แทน

การโอนเงิน

ปัญหาที่ได้พบประการหนึ่งในเรื่องการโอนเงิน คือ ระยะเวลาและความล่าช้าไม่สม่ำเสมอในการโอนเงิน บางพื้นที่มีการโอนเงินอย่างสม่ำเสมอทุก 3 เดือน/ครั้ง บางพื้นที่ 6 เดือน/ครั้ง และ 12 เดือน/ครั้ง ซึ่งจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ในประสงเคราะห์จังหวัดทั้ง 9 แห่ง พบว่า

1. การโอนเงินล่าช้า เกิดจากงบประมาณที่โอนมาเข้าทางจังหวัดล่าช้า ช่วงที่มักจะมีปัญหา คือ ช่วงต่อของปีงบประมาณ ช่วงมีนาคม-เมษายน ซึ่งจะทำให้เงินงบประมาณเข้ามาที่จังหวัดล่าช้า

2. ระบบการโอนเงิน ปัญหาการโอนเงินต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ตั้งแต่กรมประชาสงเคราะห์ โอนเงินจัดสรรไปยังชีพตามงบประมาณประจำปีมายังคลังจังหวัด จากนั้นสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด จะจัดวางฎีกาเบิกจ่ายเงินไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และอนุมัติเงินจากคลังจังหวัด คลังจังหวัดจะโอนเงินเข้ามาที่ ธกส. สาขาใหญ่ ประจำจังหวัด หรืออาจเป็นธนาคารกรุงไทย ถ้าพื้นที่นั้นไม่มี ธกส. ธกส. ประจำจังหวัด จะโอนเงินไปให้ ธกส. สาขาย่อยตามบัญชีรายชื่อผู้สูงอายุที่ไปเปิดบัญชีไว้ และจะส่งหลักฐานการโอนเงินนั้นกลับมาที่ประชาสงเคราะห์จังหวัดอีกครั้งหนึ่ง

ขั้นตอนการโอนเงินจากส่วนกลางสู่ภูมิภาค และจากระดับจังหวัดสู่ผู้สูงอายุ นั้นจะมีเส้นทางการประสานงานหลายส่วน ซึ่งจะทำให้ระยะเวลาล่าช้า ความไม่สม่ำเสมอในระยะเวลาดังขึ้นอยู่กับการทำงานของหน่วยงานแต่ละหน่วยที่ต้องประสานงานกันด้วย

3. การเปลี่ยนแปลงข้อมูลสภาพผู้สูงอายุ ที่ไม่ได้แจ้งกลับมาที่จังหวัดทันทั่วทั้ง เนื่องจากผู้สูงอายุถึงแก่กรรม หรือย้ายบ้านออกจากพื้นที่เดิม ทำให้การจ่ายโอนเงินมีปัญหา ต้องมาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สูงอายุคนต่อไปใหม่ และต้องไปเปิดบัญชีธนาคารไว้ใหม่ แต่บางพื้นที่ก็ได้ให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในบัญชีรายชื่อต่อท้ายไปเปิดบัญชีธนาคารรอไว้ก่อนแล้ว เพื่อรอรับการโอนเงินได้ทันที กรณีที่ผู้สูงอายุ 1 ใน 5 ราย ถึงแก่กรรมไป ซึ่งบางครั้งก็ทำให้ผู้สูงอายุที่เปิดบัญชีรอ ไม่ค่อยพอใจ เพราะบางรายเปิดรอไว้นานแล้ว 2 ปี ก็ยังไม่ได้รับเงินเสียที หลายคนเกรงว่าเงิน 100 บาทที่ได้เปิดบัญชีไว้ จะถูกธนาคารยึดไป เพราะไม่มีการเคลื่อนไหวเงินในบัญชี

ผู้ศึกษาได้พบครอบครัวผู้สูงอายุหญิงคนหนึ่ง ใน จ.หนองบัวลำภู บุตรชายของผู้สูงอายุนี้เป็นผู้ติดต่อดำเนินการทำใบมรณบัตรของผู้สูงอายุนายหนึ่งใน 5 รายที่เสียชีวิตไป บุตรชายผู้สูงอายุนี้ได้ไปติดต่อกับทางจังหวัด และเป็นผู้ทำเรื่องขอเพิ่มชื่อมารดาของตนด้วยตนเอง เนื่องจากการดาของตนมีชื่อในบัญชีรายชื่อถัดไป เขาเล่าว่า ต้องเดินทางไปมาหลายครั้งจากหมู่บ้านถึงตัวจังหวัด ไม่ต่ำกว่า 100 กิโลเมตร เพื่อให้เอกสารเรียบร้อยและให้มารดาเป็นผู้สูงอายุที่มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพต่อไป โดยผู้ใหญ่วัยและกรรมการศูนย์ฯ ไม่เคยเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือเขาเลย และ

เมื่อเขาไปขอเปิดบัญชีธนาคารในชื่อของมารดา แทนชื่อบัญชีศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านไม่พอใจมาก กล่าวหาว่าเขาทำเกินหน้าที่และทำผิดหลักการ ซึ่งเขายืนยันว่าเขาทำตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ประจำสงเคราะห์จังหวัดที่แจ้งมา

การติดตามผล

จากการศึกษาพบว่า โครงการนี้มีการติดตามผลในภาพรวมไปแล้วจากกรมประชาสงเคราะห์ส่วนกลาง แต่ยังไม่ได้มีการติดตามผลการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่อย่างใกล้ชิด เจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบการดำเนินโครงการระดับจังหวัด จะรับภาระการงานหลายด้าน ส่วนมากจะรับผิดชอบในการประสานงานกับหน่วยงานในจังหวัด (การเบิกจ่าย-การโอนเงิน) เช่น คลังจังหวัด ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการระดับจังหวัด ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในหลายพื้นที่ จนไม่สามารถออกติดตามประเมินผลงานได้อย่างใกล้ชิด

นอกจากนี้ปัญหาด้านการขาดงบประมาณในการบริหารโครงการ ขาดบุคลากร นักสังคมสงเคราะห์ หรือผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการระดับพื้นที่ที่จะติดต่อโดยตรงกับชุมชน ขาดอุปกรณ์ เช่น ยานพาหนะเดินทาง หรือขาดอุปกรณ์ด้านคอมพิวเตอร์สำหรับการจัดระบบรายชื่อผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด ทั้ง ๆ ที่มีความจำเป็นต้องใช้งานทุกเดือนในการโอนเงิน เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถวางแผนการติดตามผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลให้ไม่สามารถติดตามปัญหาหรือเข้าถึงปัญหาได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในชุมชนที่เป็นพลวัต

5. ความสามารถในการกระจายบริการอย่างทั่วถึงของรัฐ

รัฐโดยกรมประชาสงเคราะห์มีความพยายามที่จะกระจายบริการเบี้ยยังชีพออกไปยังส่วนภูมิภาคมากขึ้น โดยพยายามจะจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านทั่วประเทศ และหวังจะให้ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรเป็นแกนกลางในการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพในชุมชน

แต่การที่กลไกในการจัดการยังคงมาจากฐานคิดแบบเดิมที่ให้อำนาจแก่ผู้นำทางการ แต่ขาดกระบวนการในการศึกษาและสร้างสำนึกทางสวัสดิการสังคม ขาดการให้ความสำคัญกับการระดมการมีส่วนร่วมของชุมชน ประกอบกับอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ เครือญาติ ที่ยังคงมีอยู่อย่างลึกซึ้งในชนบท ทำให้การกระจายบริการของรัฐนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แม้จะมีการขยายจำนวนเป้าหมาย แต่เป้าหมายที่ขยายไปนั้นยังเข้าไม่ถึงผู้สูงอายุด้อยโอกาสที่ยากลำบากอย่างแท้จริง เพราะผู้สูงอายุกลุ่มนี้มักจะอยู่ในที่ห่างไกล การเดินทางลำบาก ทำให้กลายเป็นกลุ่มที่ตกสำรวจในที่สุด

อย่างไรก็ตาม กรมประชาสงเคราะห์ยังคงเห็นความจำเป็นที่จะต้องขยายปริมาณผู้สูงอายุให้ได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้น ตามโครงการเงินกู้มีชาชาว หรือโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและสงเคราะห์ผู้สูงอายุในภาวะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งกำหนดเป้าหมายผู้ได้รับเบี้ยยังชีพถึง 400,000 คน ในวงเงินงบประมาณ 1,440,000,000 ล้านบาท (หนึ่งพันสี่ร้อยสี่สิบล้านบาทถ้วน) ในปีงบประมาณ 2542-2543 แม้การดำเนินการนี้จะเป็นการกระจายสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น แต่ควรคำนึงถึงกลไกในการกระจายสวัสดิการให้ถึงกลุ่มเป้าหมายที่ยากลำบากอย่างแท้จริงด้วย การกระจายบริการให้ทั่วถึงไม่ควรเป็นเพียงการคำนึงถึงผลเชิงปริมาณ หากต้องคำนึงถึงกระบวนการและผลในเชิงคุณภาพที่กลุ่มเป้าหมายควรจะได้รับอย่างยั่งยืนด้วย

6. ความสามารถในการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุบางคนที่อยู่โดดเดี่ยวลำพังคนเดียว นอกจากจะอยู่ในพื้นที่ห่างไกล (เช่น กลุ่มพื้นที่ที่เป็นรอยต่อติดกับชายแดน เช่น เขต อ.แม่สอด จ.ตาก หรือ อ.สะเมิง จ.เชียงใหม่) ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐในด้านอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่บ่งบอกถึงชนชั้นทางสังคม ความยากลำบากในการแก้ปัญหาปากท้องของตนเอง ความรู้สึกด้อยค่าและศักดิ์ศรีในตนเอง ต่างก็เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้สูงอายุเข้าไม่ถึงบริการต่าง ๆ รวมถึง โครงการเบี้ยยังชีพนี้ด้วย เพราะกลุ่มชนชั้นที่ยากลำบาก ซึ่งอยู่ในชุมชนที่ยังไม่มีการรวมตัว มักจะตกอยู่ในห้วงของวัฒนธรรมแห่งความยากจน คืออยู่ในชุมชนอย่างเจียมเนื้อเจียมตัว ไม่มีปากเสียง รู้สึกว่าตนเองไร้อำนาจ ไม่เรียกร้องต่อการจัดการที่ไม่เหมาะสมของอำนาจรัฐ ทำให้ผู้นำท้องถิ่นบางคนที่ไม่คำนึงถึงหลักความเป็นธรรม และหลักการสวัสดิการสังคมก็จะไม่ให้ความสนใจ หรือละเลยปัญหาไป เจ้าหน้าที่ประชาสงเคราะห์จังหวัดคนหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า แม้ผู้สูงอายุบางคนจะเป็นกลุ่มใหญ่ แต่ความจริงต้องยอมรับว่าเป็นกลุ่มที่ยังอ่อนแอ ไม่มีปากเสียง ไม่ได้มีโอกาสเรียกร้องสิทธิให้ตนเอง ดังนั้นเป็นไปได้ว่า พวกเขาจะถูกละเลยสิทธิหรือเพิกเฉยจากกรมการศูนย์ในที่สุด

ดังนั้นนอกจากความคิดของผู้สูงอายุบางคนจะรู้สึกว่าตนเองอ่อนแอแล้ว ความคิดเชิงอำนาจ อิทธิพลท้องถิ่น ระบบพวกพ้อง ระบบอุปถัมภ์ของกรมการฯ ผู้ดำเนินการ ก็เป็นอุปสรรคที่กีดกันการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุเองด้วย

นอกจากนี้ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงบริการอย่างมีคุณภาพ ดังกล่าวแล้วในตอนต้น คือ การขาดกระบวนการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างกว้างขวาง และการที่รัฐยังไม่ได้เปิดโอกาสหรือสร้างกลไกการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากชุมชน

7. ความพอใจของผู้สูงอายุ

ในภาพรวมกล่าวได้ว่า ผู้สูงอายุจำนวนมากที่เข้าถึงและได้ประโยชน์จากเบี้ยยังชีพ ต่างพอใจกับความช่วยเหลือของรัฐ และมีความรู้สึกที่ดีต่อรัฐบาลอย่างมาก เพราะแสดงว่ารัฐบาลยังคงให้ความสนใจแก่ผู้สูงอายุอยู่ และเห็นว่าแม้จำนวนเงินจะน้อยไปแต่ยังดีกว่าไม่ได้เลย

“หลวงช่วยเท่านี้ก็ดีแล้ว ไม่อยากเรียกร้อง

“แค่นี้ก็เป็นบุญของเราแล้ว เพราะหลวงต้องช่วยทั้งประเทศ” (ผู้สูงอายุ อำเภอบางบาล จ.นครราชสีมา)

“นายบ้านมีบุญคุณกับยาย เขาช่วยให้ยายได้เงิน” (ผู้สูงอายุ อ.ละงู จ.สตูล)

“ได้เงินไว้ซื้อของที่ตนเองอยากกิน อยากได้มากขึ้น จะได้ไม่ต้องคอยขอลูกหลานให้เขาราคาใจ” (ผู้สูงอายุ อ.สันทราย จ.เชียงใหม่)

“เงินที่ได้มาแม้จะขาดช่วงไป แต่ก็ทำให้ผู้สูงอายุไปซื้อของเงินเชื่อได้ เพราะทางร้านจะรู้ว่าผู้สูงอายุคนนี้มีเงินอยู่จริงในธนาคาร ผู้สูงอายุจะรู้สึกว่าตนมีความน่าเชื่อถือทางสังคม (เครดิต) มากขึ้น” (ครอบครัวผู้สูงอายุ อ.บางเลน จ.นครปฐม)

เงินเบี้ยยังชีพ เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้มีโอกาสทำบุญมากขึ้น ซึ่งตอบสนองความเชื่อในเรื่องการทำบุญ และการทำกิจกรรมทางศาสนา ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกสบายใจ มั่นคงขึ้น จากการสัมภาษณ์ พบว่า ผู้สูงอายุบางรายจัดสัดส่วนเงินไว้ทำบุญมากกว่าเงินที่เอาไปใช้ในการยังชีพเสียด้วยซ้ำ ด้วยเหตุผลว่า ทำบุญแล้วสบายใจ และชาติหน้าจะได้ไม่จนอย่างนี้

สำหรับผู้สูงอายุที่ทุกข์ยากจริง ๆ จะบอกว่าเงินก้อนนี้ช่วยได้มาก เพราะถ้าครอบครัวกำลังฉุกเฉิน ก็จะช่วยลูกหลานได้ การที่ตนเองมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินซื้อของเข้าบ้านบ้าง ทำให้ผู้สูงอายุสบายใจขึ้น รู้สึกว่าตนมีคุณค่าต่อลูกหลาน ต่อบ้านมากขึ้น ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลในแบบสอบถาม ที่ตอบมาว่า ผู้สูงอายุส่วนมาก 166 คน (46.11%) รู้สึกมั่นใจในชีวิตมากขึ้น รองลงมา 117 คน (50%) ไม่ต้องพึ่งพาลูกหลานและผู้อื่น ลูกหลานเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุมากขึ้น และไม่ต้องเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ จำนวน 35 คน และ 31 คน (9.72% และ 8.61% ตามลำดับ) (ตารางที่ 11)

ตารางที่ 11 ข้อดีที่ได้รับจากบริการเบี้ยยังชีพ

ข้อดีที่ได้รับจากบริการเบี้ยยังชีพ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. รู้สึกมั่นใจในชีวิตมากขึ้น	166	46.11
2. ไม่ต้องพึ่งพาลูกหลานและผู้อื่น	117	32.50
3. ไม่ต้องเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์	11	3.06
4. ลูกหลานเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุมากขึ้น	31	8.61
5. อื่น ๆ	35	9.72
รวม	360	100

ความพอใจของผู้สูงอายุในลักษณะของเบี้ยยังชีพที่อยากได้ ผู้สูงอายุให้ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของเบี้ยยังชีพ และความเหมาะสมของจำนวนเงิน ดังนี้

ผู้สูงอายุจำนวนมากต้องการเบี้ยยังชีพในลักษณะที่เป็นเงินสดเหมือนเดิม คือ จำนวน 212 คน (58.89%) ขณะที่รองลงมา เห็นด้วยว่าอยากได้เป็นเงินสด ในเวลาที่รวดเร็วสม่ำเสมอทุกเดือน 125 คน (34.72%) ส่วนน้อย จำนวน 4 คน (1.11%) ที่อยากได้เป็นสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นมากกว่าเงินสด (ตารางที่ 12)

ตารางที่ 12 ลักษณะของเบี้ยยังชีพที่อยากได้

ลักษณะของเบี้ยยังชีพที่อยากได้	จำนวน (คน)	ร้อยละ
- อยากได้เป็นเงินสดเหมือนเดิม	212	58.89
- อยากได้เป็นเงินสดในเวลาที่รวดเร็ว สม่ำเสมอทุกเดือน	125	34.72
- อยากได้เป็นสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นมากกว่าเงินสด	4	1.11
- อื่น ๆ	19	5.25
รวม	360	100

ความเหมาะสมของจำนวนเงิน

ผู้สูงอายุเกือบทุกรายเห็นว่า จำนวนเงินไม่เหมาะสม เพราะเงินเบี้ยยังชีพที่ได้เป็นจำนวนน้อยเกินไป และไม่พอต่อค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตามมีผู้สูงอายุจำนวนมากที่แม้ว่าจะเห็นด้วยว่าจำนวนเงินน้อยเกินไป แต่ก็จะไม่เสนอหรือเรียกร้องขอเพิ่ม เพราะเกรงว่ากรรมการฯ อาจจะไม่พอใจตนก็ได้

การใช้เงินเบี้ยยังชีพ

ผู้สูงอายุจำนวนมากใช้เงินเบี้ยยังชีพ ซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค จำนวน 182 คน (50.56%) รองลงมา จำนวน 92 คน (25.55%) ใช้เงินทำบุญ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ พบว่า ผู้สูงอายุนิยมทำบุญในช่วงเวลา วันตรุษสารทตามประเพณีไทย เพราะมีความเชื่อว่าจะได้บุญมากเป็นพิเศษกว่าปกติ อันดับต่อมาคือ ใช้เป็นเงินทุนในการให้ลูกหลานประกอบอาชีพ 37 คน (10.28%) ในการรักษาพยาบาลตนเอง และในการซื้อหาเครื่องนุ่งห่ม 15 คน (4.17%) (ตารางที่ 13)

ตารางที่ 13 การใช้เงินเบี้ยยังชีพ

การใช้เงินเบี้ยยังชีพ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
- ซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค	182	50.56
- ทำบุญ	95	25.55
- ให้ลูกหลานประกอบอาชีพ	37	10.28
- ค่ารักษาพยาบาล	34	9.44
- ซื้อเครื่องนุ่งห่ม	15	4.17
รวม	360	100

8. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า คณะกรรมการทุกระดับมีความตั้งใจและมีแนวคิดพื้นฐานที่จะระดมการมีส่วนร่วมของชุมชนมาจัดการปัญหานี้ แต่ด้วยกระบวนการที่สลับซับซ้อน ความเชื่อมั่นในระบบอำนาจนิยมแบบเดิม ขาดการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจในการจัดการในระดับชุมชนอย่างแท้จริงเอจ จึงทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานยังไม่เกิดขึ้นในระดับที่น่าพอใจเท่าที่ควร

จากการศึกษา พบว่า มีบ้างที่มีกระบวนการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นบางพื้นที่และเกิดจากเจตนารมณ์ความตั้งใจของผู้นำท้องถิ่น เช่น หมู่บ้านชุมชนอิสลามในเขตพื้นที่ จ.สตูล หรือศูนย์สงเคราะห์ราษฎรฯ ในบางหมู่บ้าน เขต อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ ซึ่งมีกรรมการฯ บางคนพยายามเปิดโอกาสและสร้างเงื่อนไขในส่วนนี้ แต่ผลสะท้อนยังไม่กว้างขวางนัก

ข้อมูลสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการระดมความร่วมมือร่วมในการทำงาน คือ การมองไม่เห็นพลังของตนเอง ของกลุ่มผู้สูงอายุในชุมชน จากการสัมภาษณ์สอบถามความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการพิจารณาผู้รับเบี้ยยังชีพ พบว่า ผู้สูงอายุจำนวนมากจำนวน 269 คน (74.72%) เห็นว่า ผู้สูงอายุไม่ควรมีส่วนร่วมในเรื่องนี้ ด้วยเหตุผลว่า ปล่อยให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ดูแลอย่างเดิมคืออยู่แล้ว และเห็นว่าผู้สูงอายุมีอายุมากแล้ว ทำอะไรไม่ได้ ส่วนกลุ่มที่เห็นว่าควรจะมีส่วนร่วมในเรื่องนี้มีจำนวน 91 คน (25.28%) ด้วยเหตุผลว่า เพราะผู้สูงอายุจะได้จัดการให้ดีกว่าเดิม และเชื่อว่าเงินเบี้ยยังชีพจะได้ถึงผู้สูงอายุที่ลำบากจริง ๆ (ตารางที่ 14)

ตารางที่ 14 ความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

ความคิดเห็น	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วมในการพิจารณาผู้รับเบี้ยยังชีพ		
ไม่ควร	269	74.72
- ปล่อยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านดูแลคืออยู่แล้ว	(175)	
- เพราะผู้สูงอายุแก่แล้ว ทำอะไรไม่ได้	(89)	
- อื่น ๆ	(5)	
ควร	91	25.28
- เพราะผู้สูงอายุจะได้จัดการให้ดีกว่านี้	(57)	
- เพราะเงินจะได้ถึงผู้สูงอายุที่ลำบากจริง ๆ	(30)	
- อื่น ๆ	(4)	
รวม	360	100.0

ในด้านบทบาทรูปธรรมของการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการเข้าไปร่วมพิจารณาเบี้ยยังชีพร่วมกับกรรมการในศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านนั้น ผู้สูงอายุส่วนมากเห็นว่า ควรเข้าไปทำหน้าที่คัดเลือกผู้สูงอายุที่ลำบากยากจนในหมู่บ้านตนเอง ลำดับถัดมาคือ ควรมีตัวแทนผู้สูงอายุเข้าไปในกรรมการหมู่บ้าน เพื่อร่วมพิจารณาวิธีการในการเบี้ยยังชีพด้วย และในลำดับสุดท้ายเห็นว่าผู้สูงอายุควรมีตัวแทนทำหน้าที่เยี่ยมเยียนผู้ได้รับเบี้ยยังชีพหลังการให้เงินแล้ว (ตารางที่ 15)

ตารางที่ 15 การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการพิจารณาเบี้ยยังชีพ

การมีส่วนร่วม	จำนวน (คน)
ผู้สูงอายุจะทำอะไรได้บ้างหากมีส่วนร่วมในการพิจารณา (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)	
- ผู้สูงอายุควรคัดเลือกผู้สูงอายุที่ลำบากยากจนในหมู่บ้านตนเอง	238
- ผู้สูงอายุควรมีตัวแทนเข้าไปในกรรมการหมู่บ้านเพื่อร่วมพัฒนาวิธีการให้เบี้ยยังชีพด้วย	165
- ผู้สูงอายุควรมีตัวแทนทำหน้าที่เยี่ยมเยียนผู้ได้รับเบี้ยยังชีพหลังการให้เงินแล้ว	117

สภาพดังกล่าว อาจสะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกที่ยังไม่เชื่อมั่นตนเองมากนักที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุกันเองในชุมชน ซึ่งเป็นภาพสะท้อนที่เป็นจริงในสังคมชนบท ที่ประชาชนในชุมชนยังไม่เชื่อมั่นและมองไม่เห็นทางเลือกอื่น ๆ ที่ตนจะเข้าไปตรวจสอบและผลักดัน การขาดความเชื่อมั่นในอำนาจของตนที่จะคุ้มครองสิทธิและโอกาสของตน เกิดขึ้นจากการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาเป็นเวลานาน และบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนนั้น ยังไม่ได้กระจายอำนาจและโอกาสให้ชุมชนเกิดความตระหนักในสิทธิของตน และสิทธิของชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งหากรัฐบาลต้องการให้ชุมชนได้เข้ามาเป็นฐานในการจัดสวัสดิการให้แก่คนในชุมชนด้วยตนเอง ตามที่กำหนดไว้ในหลักการแล้วรัฐบาลต้องเร่งทบทวนแนวคิดดังกล่าว และผลักดันให้เกิดกลไกการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการส่งเสริมศักยภาพของตนอย่างเหมาะสม เกิดการรวมกลุ่มในการทำกิจกรรมร่วมกัน และควรกระจายกิจกรรมต่างๆ ให้ผู้สูงอายุกลุ่มชายขอบ เข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น

9. ความยั่งยืนของโครงการ

หัวข้อนี้เป็นโจทย์สำคัญของโครงการ เพราะมีประเด็นปัญหาให้ต้องพิจารณามากมาย ได้แก่ ความยั่งยืนของโครงการในระยะยาว ซึ่งไม่ควรพิจารณาเพียง ความพอใจของผู้ได้เบี่ยยังชีพเท่านั้น หากต้องคำนึงถึงเป้าหมายในระยะยาวว่า การดำเนินโครงการที่เป็นอยู่ จะส่งผลให้ผู้สูงอายุได้รับการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่ หมายถึงจะพัฒนาไปสู่ความสามารถในการพึ่งตนเองได้จริงหรือไม่ จำนวนงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในแต่ละปี เป็นการลงทุนที่สำคัญสำหรับการช่วยให้ผู้สูงอายุเข้มแข็งขึ้นจริงไหม หรือส่งผลให้ชุมชนมีส่วนในการเข้ามามีส่วนร่วมกัน ตระหนักและรับรู้ปัญหาชุมชนร่วมกันได้หรือไม่ในระยะยาว

การพิจารณาถึงความยั่งยืนของโครงการ จึงมิใช่อายุที่ความพอใจของผู้สูงอายุเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้น มิใช่อายุที่ความสามารถในการจัดสรรงบประมาณของรัฐที่หามาได้ต่อเนื่องทุกปี แต่น่าจะอยู่ที่แนวคิดและกระบวนการในการดำเนินโครงการที่เป็นจริง ว่าได้มีส่วนพัฒนาหรือเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการสวัสดิการในชุมชนของตนได้อย่างไร

การเน้นการสงเคราะห์ผู้สูงอายุรายบุคคล ในรูปแบบสวัสดิการแบบช่วยเหลือเฉพาะคนที่มีปัญหาและไม่มีทางเลือกอื่นๆแล้วเท่านั้น (Residual Model) มีความสอดคล้องใหม่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมไทยที่กำลังวิกฤตอยู่ และรูปแบบการช่วยเหลือนี้นำไปสู่ความสามารถในการพึ่งตนเองของประชาชนอย่างยั่งยืนได้เพียงไร

หากรัฐยังคงยืนยันทันและมีความประสงค์จะดำเนินโครงการนี้ต่อไป รัฐควรปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดการจัดการเชิงสวัสดิการสังคม ปรับกลไกการทำงานใหม่ ที่มีได้มุ่งผลสำเร็จของงานที่ความพอใจเฉพาะหน้า หรือความพอใจระยะสั้นของกลุ่มเป้าหมาย แต่ต้องหันมาวางจุดเน้นใหม่ที่กระบวนการในการทำงานที่มุ่งพัฒนาความเข้มแข็งของคน ทั้งผู้สูงอายุ เจ้าหน้าที่ และมุ่งการแสวงหาความร่วมมือจากชุมชน การกระจายอำนาจให้ชุมชนจัดการปัญหาตนเองอย่างแท้จริง (มิใช่อำนาจของผู้นำท้องถิ่นเดิม) และต้องเร่งส่งเสริม ปลุกสร้างสำนึก “จิตสวัสดิการ” ให้เกิดขึ้น เพื่อใช้เป็นฐานในการรับใช้ประชาชนและตรวจสอบกันและกัน

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวคิด การดำเนินงานของโครงการเบี้ยยังชีพ รวมทั้งประเมินโครงการในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของโครงการเชิงสวัสดิการสังคมนั้น สามารถสรุปประเด็นที่เป็นสาระสำคัญได้ดังนี้

ด้านการบริหารและการดำเนินการ

1. แนวคิดและหลักการที่ต้องการกระจายอำนาจให้ชุมชนจัดการปัญหาและจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในชุมชนของตนเองเป็นแนวคิดที่ดี และมีความเหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจ การขยายโอกาสและสร้างทางเลือกให้แก่คนในชุมชนได้จัดการปัญหาความทุกข์ยากในชุมชนของตนเอง แต่องค์กรรัฐที่รับผิดชอบการจัดสวัสดิการควรให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกการดำเนินงานให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับโดยแท้จริง ได้แก่

1.1 โครงสร้าง ภาระหน้าที่งานและกำลังคนของประชาสงเคราะห์จังหวัด ในการประสานและทำงานร่วมกับชุมชนเพื่อภารกิจดังกล่าวยังไม่เพียงพอ ส่งผลให้ขาดการเตรียมความคิดด้านสวัสดิการ และขาดการทำความเข้าใจกับชุมชนอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง ขาดการสร้างกลไกสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อประเด็นปัญหาของผู้สูงอายุ และการแสวงหาทางเลือก หรือวิธีการที่เหมาะสมจากพื้นฐานความต้องการของชุมชนเอง นอกจากนี้ยังขาดการสร้างระบบติดตาม สนับสนุน และประเมินผลงานของแต่ละพื้นที่ โดยให้ชุมชนและกลุ่มเป้าหมายมีส่วนร่วมคิด ร่วมกำหนดปัญหา ร่วมดำเนินการและร่วมประเมินผลโดยแท้จริง

1.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการฯ เป็นการมีส่วนร่วมในการ “ทำตาม” นโยบายหรือทำตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายมา แต่ขาดกระบวนการร่วมคิด ร่วมกำหนดแนวทางแก้ปัญหาด้วยคนในชุมชนเองอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม จึงทำให้ชุมชนมิได้รับรู้ ตระหนักถึงสิทธิและพลังของชุมชนในการจัดการสวัสดิการสังคมของชุมชนเอง

1.3 การจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อให้เป็นฐานดำเนินการสวัสดิการของชุมชน เป็นการจัดตั้งในเชิงปริมาณเพื่อจุดมุ่งหมายที่จะขยายบริการให้ทั่วถึง และกระจายลงไปให้ครอบคลุมในแต่ละพื้นที่ แต่การขยายศูนย์ฯ ที่เน้นด้านปริมาณนั้น กลับเป็นการจัดตั้งที่ขาดกระบวนการพัฒนาคนในชุมชน หรือสร้างเสริมความเข้มแข็งของศูนย์ฯ อย่างแท้จริง

ผู้ศึกษา ได้พบว่าชาวบ้านในหลายหมู่บ้านไม่รู้จักศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน และยังไม่ทราบภารกิจของศูนย์ฯ ที่มีต่อชาวบ้านด้วยซ้ำ ดังนั้นความคาดหวังของรัฐที่จะให้ใช้ศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เป็นฐานในการกระจายและจัดสรรสวัสดิการให้แก่ชุมชนจึงไม่สามารถเป็นจริงได้ เพราะศูนย์ฯและกรรมการศูนย์ฯต่างไม่สามารถเข้าถึงปัญหาและความทุกข์ของชาวบ้านได้อย่างใกล้ชิดจริงจัง นอกจากนี้เมื่อมีการขยายการจัดตั้งแล้วยังไม่มีการพัฒนาความเข้มแข็งศูนย์ฯทั้งในเชิงโครงสร้าง การบริหารจัดการ และการพัฒนากรรมการศูนย์ฯอย่างต่อเนื่อง

1.4 กรรมการศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ที่ได้รับคัดเลือกเกือบทั้งหมดเป็นกรรมการที่เป็นผู้นำทางการในหมู่บ้านอยู่แล้ว เช่น ผู้ใหญ่บ้าน (หรือกำนันในบางพื้นที่) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลในสายงานปกครอง มีภาระหน้าที่การงานด้านการปกครองท้องถิ่นที่มากอยู่แล้ว การต้องเข้ามารับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคมเป็นภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นโดยขาดพื้นฐานความเข้าใจงานด้านสวัสดิการสังคม และความเข้าใจด้านจิตสำนึกเชิงสวัสดิการ ซึ่งมีผลให้กระบวนการทำงานเป็นการทำงานสั่งการลงไปแบบโครงสร้างแนวดิ่ง ตามความคุ้นเคยเดิม และเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยสมัครใจ

1.5 การดำเนินการในหลายพื้นที่เป็นงานฝาก ส่วนใหญ่เป็นการฝากเจ้าหน้าที่หรือพัฒนากรในชุมชนช่วยดำเนินการแทน ทำให้ผู้ปฏิบัติซึ่งอยู่ต่างหน่วยไม่สามารถยึดกุมแนวคิดสวัสดิการสังคมได้อย่างเหมาะสม ส่งผลให้ขาดการติดตามประเมินปัญหาอย่างต่อเนื่อง ขาดการสร้างระบบสนับสนุนให้ชุมชนและกลุ่มเป้าหมายเข้ามามีส่วนร่วมประเมินอย่างแท้จริง

1.6 การดำเนินงานโครงการส่งเสริมสหกรณ์ที่ยังชีพยังเป็นการบริการเชิงส่งเสริมในระดับรายบุคคล มากกว่าเป็นการจัดสวัสดิการในรูปแบบกลุ่ม เพราะลักษณะของการจัดสรรที่ยังชีพที่เป็นอยู่ ไม่ได้ใช้ความร่วมมือร่วมใจของความเป็นกลุ่มมาเป็นประโยชน์หรือนำมาเป็นฐานในการจัดสวัสดิการ กลุ่มผู้สูงอายุ 5 คนในแต่ละหมู่บ้านยังคงมีลักษณะต่างคนต่างอยู่ มีลักษณะกระจัดกระจาย ไม่มีการนำพลังของกลุ่มมาสร้างความเข้มแข็งให้แก่กันและกันอย่างที่ควรเป็น แม้การกำหนดกลุ่มเป้าหมายจะกำหนดให้เฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจน ขาดคน ไร้ที่พึ่งเท่านั้น แต่การให้บริการจริงก็ยังไม่สามารถกระจายบริการให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงได้อย่างทั่วถึง

1.7 หลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุ มีการกำหนดเกณฑ์โดยกว้างให้ชุมชนเป็นผู้คัดเลือกเอง แต่เกณฑ์ดังกล่าวมิได้ถูกนำไปใช้อย่างมีมาตรฐานและเป็นธรรมดีพอ หลักการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางสังคมสงเคราะห์ (Means-Test) ไม่ได้ถูกนำมาปรับใช้ หรือทบทวนให้สอดคล้องเหมาะสมกับความเป็นจริงของสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่

1.8 กรรมการศูนย์ฯ ผู้พิจารณาหลักเกณฑ์ ยังคงใช้หลักเกณฑ์แบบตายตัวไม่ได้ พิจารณาเชื่อมโยงไปถึงบริบทแวดล้อมทางสังคมอื่น ๆ เช่น ผู้สูงอายุที่พิการ หรือมีปัญหาซ้ำซ้อน ผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกล กลุ่มฐานะชนชั้นยากจน หรือกลุ่มผู้สูงอายุชายขอบที่ขาดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนด้วยความจำเป็น มักจะไม่ได้รับการพิจารณาหรือจัดลำดับความสำคัญอย่างเป็นพิเศษ หรืออาจถูกละเลยโดยดุลพินิจส่วนตัวของกรรมการศูนย์ฯ

1.9 โครงสร้างระบบสังคมในชุมชนชนบท ยังอยู่ภายใต้โครงกรอบของระบบอุปถัมภ์ เครือญาติ พรรคพวก การให้เบี้ยยังชีพจึงเป็นการเลือกให้ตามอิทธิพลระบบอุปถัมภ์เป็นสำคัญ จำนวนมากของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ จึงเป็นกลุ่มเครือญาติ ผู้มีความสนิทสนมรายบุคคล การให้ตามลักษณะดังกล่าวอาจนำไปสู่การสร้างและขยายฐานอำนาจทางการเมือง ทั้งระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ บางพื้นที่ผู้สูงอายุคิดว่าเงินเบี้ยยังชีพนี้เป็นเงินของพรรคการเมืองบางพรรคที่กรรมการศูนย์ฯ ผู้มาติดต่อ เป็นห้วกะแนนให้

1.10 การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม นำไปสู่ความขัดแย้ง ความไม่พอใจของผู้สูงอายุที่สมควรได้แต่กลับไม่ได้ แม้ความขัดแย้งดังกล่าวจะไม่แสดงผลชัดเจน แต่อาจมีแนวโน้มที่นำไปสู่การสร้างความแตกแยกในชุมชนมากกว่าการสร้างสามัคคีในชุมชน

1.11 การกำหนดตัวเลขผู้สูงอายุ หมู่บ้านละ 5 รายอย่างตายตัว ทำให้ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่ง ซึ่งเผชิญกับภาวะยากลำบากโดยเฉียบพลัน ไม่สามารถได้รับการพิจารณาให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม เช่น ผู้สูงอายุที่หลายปีก่อนยังทำงานช่วยเหลือตัวเองได้ แต่ 2 ปีหลังเกิดป่วยเป็นอัมพาตขึ้นมา และขอความช่วยเหลือไป แต่ไม่ได้รับความช่วยเหลือ เพราะไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะหาทุนช่วยเหลือได้ ต้องรองจนกว่าผู้สูงอายุ 1 ใน 5 รายนั้นจะเสียชีวิตไปก่อน

1.12 กระบวนการโอนเงิน การเบิกจ่ายเงิน ในหลายพื้นที่ยังล่าช้าไม่เป็นระบบ ไม่มีระยะเวลาที่แน่นอนชัดเจนในการโอนเงินเข้าบัญชี ซึ่งผูกพันไปถึงขั้นตอนและระยะทางในการติดต่อด้านเอกสารของระบบราชการ

บางพื้นที่ยังไม่มีภารกิจเร่งความเข้าใจในระบบการเปิดบัญชีธนาคารในชื่อผู้สูงอายุเอง ทำให้ผู้สูงอายุ ครอบครัวขาดโอกาสที่จะคุ้มครองสิทธิในเงินเบี้ยยังชีพด้วยตัวเอง

1.13 ขาดการสื่อสารให้ผู้สูงอายุเข้าใจและติดตามตรวจสอบจำนวนเงินที่โอนเข้าบัญชี ผู้สูงอายุเกือบทั้งหมดไม่ทราบว่า ขณะนี้เงินที่โอนเข้ามาในบัญชีนั่นเป็นเงินของเดือนไหน ปีไหน ทราบแต่เพียงว่า โอนเข้ามาครั้งละ 600 บาท 900 บาท หรือ 1,200 บาท เป็นต้น ซึ่งการสื่อสารนี้ควรทำให้เป็นระบบและโปร่งใสที่จะติดตามตรวจสอบได้

การบริหารงบประมาณ

จำนวนเงินงบประมาณในโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุในชนบทนั้น เป็นวงเงินที่สูงมาก โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2542 และ ปี 2543 จากจำนวนกลุ่มเป้าหมาย 318,000 คน ขยายเป็น 400,000 คน ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 1,440,000,000 บาท ซึ่งงบประมาณส่วนนี้คิดเป็นร้อยละ 34.07 ของงบประมาณกรมประชาสงเคราะห์ทั้งหมด 4,225.78 ล้านบาท ในปี 2541 (รายงานประจำปี 2541 กรมประชาสงเคราะห์, น.33)

งบประมาณดังกล่าวเป็นการใช้งบประมาณแผ่นดินสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประสิทธิภาพของบริการ ความเหมาะสม ความเป็นธรรม และการก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันในการจัดสวัสดิการของชุมชนโดยคนในชุมชนเอง การใช้งบประมาณดังกล่าวเป็นการใช้งบประมาณในระยะยาวที่ไม่สามารถวางแผนการจัดสรรงบประมาณได้อย่างชัดเจน และเป็นงบประมาณผูกพันที่ให้แก่ผู้สูงอายุจนกว่าผู้สูงอายุจะเสียชีวิตและมีผู้สูงอายุรายใหม่มาแทนที่ หากไม่มีการจัดการงบประมาณอย่างมีระบบ ชัดเจนและโปร่งใส จำนวนเงิน 1,440,000,000 บาท ที่รัฐจ่ายไปนั้น จะไม่สามารถนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างยั่งยืนได้ และไม่สามารถก่อให้เกิดแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนในการจัดการสวัสดิการในชุมชนของตนเอง ดังที่รัฐตั้งเป้าหมายไว้ในทางกลับกัน ยังก่อให้เกิดแนวโน้มในการทำให้ชุมชนหวังพึ่ง หรือเฝ้ารอคอยโอกาสของตนเองในการได้รับสวัสดิการในรูปแบบนี้ โดยไม่คำนึงถึงการพึ่งตนเอง การเกื้อกูลกันและกัน หรือการมีส่วนร่วมที่จะเข้าไปจัดการกับอนาคตของผู้สูงอายุในชุมชนด้วย พลังของตนเอง

หากการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว สามารถนำไปสู่การพัฒนาทุนทางสังคม คือ ความเข้มแข็งของชุมชน การเกื้อกูลกันของมนุษย์ และการพัฒนามิติทางจิตวิญญาณ อันเป็นหลักสวัสดิการพื้นฐานที่สำคัญของชุมชนเอง งบประมาณส่วนนี้ก็ควรจะน้อยไปเสียด้วยซ้ำ เพราะสังคมไทยเราได้สูญเสียเงินไปแล้วมากกว่านี้หลายเท่าในการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เข้าสู่ระบบทุนนิยม แต่ในสถานการณ์ดังกล่าวที่งบประมาณมีจำกัด การคำนึงถึงความคุ้มค่าของการลงทุน ผลกระทบที่จะตามมาในเชิงสังคม เป็นคำถามที่ต้องทบทวน

หากงบประมาณดังกล่าวไม่สามารถให้คำตอบได้อย่างแท้จริง ถึงการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน ความสามารถในการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืนของชุมชน การมีส่วนร่วมและความเป็นไปได้ของชุมชนในการจัดการสวัสดิการของตน อีกทั้งฝ่ายปกครองซึ่งเป็นตัวแทนรัฐไปดำเนินการ ยังคงมีแนวคิด กลไกการทำงานด้วยความเคยชินตามกระบวนทัศน์เดิม คือ อิทธิพลของพรรคพวกและระบบอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นธรรม ทำให้กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงไม่ได้รับสวัสดิการนี้อย่างเหมาะสม น่าจะเป็นโอกาสอันดีที่ภาครัฐต้องเร่งสรุปบทเรียน แสวงหาการมีส่วนร่วมของชุมชน

และประชาคมที่เกี่ยวข้อง เข้ามาช่วยกันแก้ปัญหาตามความเหมาะสม และสามารถปฏิบัติได้เป็นจริงในสังคมไทย เพื่อประกันว่างบประมาณที่จะเสียไปนับจากนี้ จะเป็นงบประมาณที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยแท้ ของผู้สูงอายุที่พึงได้รับสวัสดิการนี้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

แนวทางในการแก้ไขปัญหา ปรับปรุง และพัฒนาการดำเนินงานในโครงการเบี้ยยังชีพได้แก่

1. จากโครงสร้างและการดำเนินการในปัจจุบัน

(1) ทบทวน ปรับปรุง โครงสร้างการทำงาน ภาระหน้าที่งาน ความพร้อมด้านกำลังคนของหน่วยงานรัฐในส่วนภูมิภาค ให้สามารถทำงานกับชุมชนอย่างเหมาะสม และสามารถระดมการมีส่วนร่วมจากชุมชนมาแก้ปัญหามาได้อย่างแท้จริง โดย

(1.1) การสำรวจชุมชนในด้านทรัพยากรทางสังคม ความพร้อมทางความคิด ความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถในการจัดการ โครงการเบี้ยยังชีพอย่างมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการอย่างแท้จริง

(1.2) การให้ข้อมูลความรู้ ความเข้าใจ เป้าหมาย การดำเนินงานของโครงการเบี้ยยังชีพแก่ชุมชนอย่างกว้างขวาง เพื่อระดมการมีส่วนร่วม ความคิดเห็นของชุมชนต่อการดำเนินงานอย่างเหมาะสม สม่าเสมอและต่อเนื่อง

(1.3) สร้างการมีส่วนร่วมในการจัดระบบติดตาม ประเมินผลงาน สำรวจสภาพปัญหาจากการดำเนินงานอย่างเหมาะสมและเป็นจริง

(1.4) สร้างและพัฒนากลไกการดำเนินงาน ให้ชุมชนและกลุ่มสังคมอื่น ๆ ในชุมชน เช่น วัด กลุ่มเยาวชน กลุ่มแม่บ้าน มีบทบาทสำคัญในการร่วมจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ ให้หลากหลายเพิ่มขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่แข็งแรงและมีศักยภาพเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการให้แก่กลุ่มของตนเองมากขึ้น

(2) รูปแบบการสร้างการมีส่วนร่วม ควรได้รับการทบทวนให้เป็นการมีส่วนร่วมตั้งแต่การคิด การกำหนดประเด็นปัญหา การพิจารณาแนวทางทางเลือกในการแก้ไขปัญหา หรือการเฝ้าติดตามข้อมูล สถานการณ์ผู้สูงอายุในชุมชน โดยรัฐเปลี่ยนบทบาทหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน ผู้ให้ความสะดวกในกลไกสนับสนุนต่าง ๆ มิใช่การสั่งการให้มีส่วนร่วมตามธรรมเนียมที่เคยเป็นมา ต้องสร้างการมีส่วนร่วมในระดับพื้นฐานอย่างแท้จริง

(3) การคัดเลือกต้องเป็นธรรมและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายยากลำบากโดยแท้จริง ควรทบทวนแต่งตั้งคณะกรรมการดูแลเรื่องเบี้ยยังชีพใหม่ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นกรรมการศูนย์ สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านกลุ่มเดิมที่มาจากสายการปกครองทั้งหมด คณะกรรมการพิจารณาสวัสดิการเบี้ยยังชีพกลุ่มนี้ ควรมีสัดส่วนจากกลุ่มประชาชนทุกส่วนในชุมชนที่มีความหลากหลาย ทั้ง เพศ วัย อาชีพ เช่น ตัวแทนผู้อาวุโส (ผู้สูงอายุในชุมชน) ตัวแทนแม่บ้าน เยาวชน ตัวแทนครูในชุมชน ฯลฯ และร่วมกันปรับหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุใหม่ให้เป็นธรรม ทั่วถึงมากขึ้น

(4) ทบทวนหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุที่ยากลำบากเป็นลำดับต้น ซึ่งหมายความถึงผู้สูงอายุที่มีปัญหาซ้ำซ้อน มีความพิการ อยู่ลำพังคนเดียว ไร้ที่พึ่ง และอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ทุรกันดาร ซึ่งยากต่อการเข้าถึงบริการอื่น ๆ ของรัฐ และมีมาตรการควบคุมมิให้กลุ่มครอบครัวเครือญาติของกรรมการฯ ที่ไม่มีความเหมาะสมได้รับเบี้ยยังชีพอย่างไม่เป็นธรรม

(5) การคัดเลือกผู้สูงอายุควรชี้แจง ประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนได้รับรู้ เพื่อร่วมกันระดมความช่วยเหลือของชุมชนให้เพิ่มความดูแลต่อผู้สูงอายุในลำดับรายชื่ออื่น ๆ (waiting list) ต่อไป และเป็นการกระตุ้นให้ชุมชนร่วมกันดูแลเอาใจใส่กันและกัน โดยมีต้องหวังพึ่งหรือเฝ้ารอรับสวัสดิการของรัฐเพียงอย่างเดียว

(6) ปรับปรุงกระบวนการจ่ายเบี้ยยังชีพให้มีความเป็นระบบ โปร่งใส และมีมาตรฐาน

(6.1) การเปิดบัญชีธนาคารเพื่อรับเงินเบี้ยยังชีพ ควรเป็นบัญชีในรายชื่อผู้สูงอายุมากกว่าเป็นบัญชีในชื่อศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อเป็นหลักประกันให้เจ้าของบัญชีสามารถตรวจสอบยอดเงิน การเบิกถอนเงินได้อย่างสม่ำเสมอ และลดภาระของกรรมการศูนย์ในการไปรับเงินแทนผู้สูงอายุ ซึ่งทำให้ผู้สูงอายุต้องจ่ายค่าเดินทางให้แก่กรรมการศูนย์นั้น ๆ อย่างไม่เป็นธรรมด้วย

(6.2) ควรมีการแจ้งหลักฐานการโอนเงินเข้าบัญชีให้แก่ผู้สูงอายุได้ทราบ ว่า ขณะนี้มีการโอนเงินมาถึงเดือนใดแล้ว เพื่อให้ผู้สูงอายุและครอบครัวได้รับทราบสิทธิของตนเอง และตรวจสอบจำนวนเงินได้

(6.3) ปรับปรุงระบบการโอนเงินเข้าบัญชีให้มีระยะเวลาที่สม่ำเสมอ ภายใต้อัตราคงที่ที่กำหนดไว้ เช่น ทุก 2-3 เดือน มีใบบางครั้งเงินเข้าทุก 3 เดือน และกลายเป็น 6 เดือน หรือปีละครั้ง นอกจากนั้นในพื้นที่จังหวัดเดียวกัน ระบบการโอนเงินเข้าบัญชีควรเป็นระยะเวลาเดียวกัน เหมือนกันทั้งจังหวัด

(7) รัฐต้องสร้างกลไกการบริหารจัดการ ในการติดตามประเมินผลการทำงาน และมีการตรวจสอบการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำ โดยให้ชุมชน ตัวแทนประชาชน และตัวแทนกลุ่มเป้าหมายเข้ามามีส่วนร่วม เป็นการป้องกันการใช้จ่ายเงินผิดวัตถุประสงค์ กระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพในทุกขั้นตอนการทำงาน และสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม

2. การเสนอทางเลือกใหม่

(1) ปรับเปลี่ยนรูปแบบการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ จากสวัสดิการแบบปัจเจก เป็นสวัสดิการชุมชนโดยตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในหมู่บ้าน

การให้เบี้ยยังชีพในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นการให้สวัสดิการที่จำกัดวงแก่ปัจเจกบุคคล จำนวนหมู่บ้านละ 5 คน (หรือ 5-8 คนในบางพื้นที่) มากกว่าจะช่วยเหลือผู้สูงอายุด้วยโอกาสจำนวนมากในชุมชนได้ การตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในหมู่บ้านด้วยจำนวนเงินสนับสนุนของรัฐบาลในงบประมาณเท่าเดิม จะไม่ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายงบประมาณเพิ่มขึ้นแต่กลับมีโอกาที่จะทำให้องค์กรผู้สูงอายุนี้ขยายตัวเติบโตขึ้น จนเพียงพอต่อการช่วยเหลือผู้สูงอายุในหมู่บ้านได้มากขึ้นกว่า 5 คนที่เป็นอยู่ และยังเป็นการป้องกันการกระวนการคัดเลือกไม่เป็นธรรมของกรรมการศูนย์ฯบางคน และลดความขัดแย้งไม่พอใจของผู้สูงอายุด้วยโอกาสให้น้อยลง

การจัดระบบสวัสดิการในชุมชน ในรูปแบบกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุนี้จะมีรายได้พื้นฐานจำนวนหนึ่งจากรัฐอยู่แล้ว เช่น รัฐจ่ายให้หมู่บ้านละ 5 คน คนละ 200 บาท (อัตราเดิมก่อนโครงการเงินกู้มิยาซาวา) เป็นเงิน 1,000 บาทต่อเดือน หรือ 12,000 บาทต่อปี จำนวนเงินดังกล่าวนี้เป็นทุนพื้นฐานในการจัดตั้งกองทุนที่เป็นไปได้ น่าสนใจ และสามารถพัฒนากองทุนในรูปแบบต่าง ๆ ได้ เช่น การจัดตั้งร้านค้าสหกรณ์ การดำเนินการกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ โดยมีสมาชิกที่เป็นครอบครัวของผู้สูงอายุในชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย และผลกำไรของกองทุนดังกล่าวจะถูกนำมาจัดสรรให้แก่ผู้สูงอายุในหมู่บ้าน ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น

*ทุนเบี้ยยังชีพประจำเดือน (อาจเป็นในรูปแบบเงิน หรือสิ่งของ เครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น)

*ค่ารักษาพยาบาล

*ค่าช่วยเหลือทำศพเมื่อเสียชีวิต ฯลฯ

การดำเนินกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุนั้น เป็นกิจกรรมที่ครอบครัวผู้สูงอายุจะได้ประโยชน์ด้วย จากการซื้อสินค้าในสหกรณ์หรือจากการกู้เงินกองทุน (ผ่านการจัดการที่

เหมาะสม) แต่เนื่องจากเงินทุนพื้นฐานมาจากเงินสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของรัฐ ดังนั้น ผลกำไรที่ได้ควรจะนำมาจัดสรรให้ผู้สูงอายุที่ยากลำบากในชุมชนเป็นลำดับต้น และกระบวนการบริหารจัดการการเงินในกองทุนนี้ จะเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ในเรื่องการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ การจัดการระบบสวัสดิการในชุมชน และส่งผลต่อการสร้างจิตสำนึกความเสียสละ การมีส่วนร่วมเกื้อกูลกันในชุมชน ผู้สูงอายุที่ยากลำบากจะได้รับการดูแลช่วยเหลือจากเงินกองทุน จากการจัดการของชุมชน และจะมีส่วนพัฒนาสวัสดิการในชุมชนด้วยพวกเขาเอง นำไปสู่การสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนให้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

(2) คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุของหมู่บ้าน ควรประกอบด้วยตัวแทนจากทุกกลุ่ม เพศ วัย อาชีพ โดยมีตัวแทนจากผู้สูงอายุเข้าร่วมด้วยในสัดส่วนที่มากกว่าคนทั่วไป และผู้สูงอายุที่เข้าร่วมควรมีความหลากหลายทั้ง เพศ วัย เศรษฐฐานะ ฯลฯ รวมถึงพระภิกษุและบุคคลที่ชุมชนให้การยอมรับนับถือด้วย

(3) ควรมีการกำหนดเงื่อนไข กิจกรรมของกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุ ให้เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อครอบครัวผู้สูงอายุที่รับภาระดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน เช่น การให้เงินกู้ยืมเงินกองทุนในอัตราดอกเบี้ยต่ำ หากครอบครัวนั้นยังคงเลี้ยงดูผู้สูงอายุอย่างเอาใจใส่ ใกล้ชิด

(4) รูปแบบความช่วยเหลือผู้สูงอายุในชุมชน ต้องมีความหลากหลาย สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันของผู้สูงอายุ เช่น ผู้สูงอายุในภาคเหนือจำนวนมากที่ต้องรับภาระดูแลหลานของลูกที่เสียชีวิตไปแล้วด้วยโรคเอดส์ ควรได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือในรูปแบบอื่น ๆ เป็นพิเศษ นอกเหนือจากเงินทุนประจำเดือน เช่น สนับสนุนด้านงานอาชีพที่ทำให้ยังคงเลี้ยงตัวเองได้ และมีรายได้ตอบแทนบ้าง โดยกองทุนฯ ควรมีการลงทุนเบื้องต้นให้เหมาะสม หรือช่วยแนะนำ ประสานงาน ส่งต่อไปยังบริการอื่น ๆ ตามหน่วยงานในพื้นที่ เช่น ทุนค่าเล่าเรียนของเด็ก ทุนอาหารกลางวัน ฯลฯ เป็นต้น

(5) รูปแบบความช่วยเหลือที่เป็นการจัดการในรูปกองทุนนี้ จะก่อให้เกิดการพึ่งพากันและกัน เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ยึดโยงสมาชิกในชุมชนเข้าด้วยกัน มีการพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์กับเครือข่ายอื่น ๆ หรือกับองค์กรภายนอก ยกเว้นจากการสงเคราะห์ผู้สูงอายุแบบปัจเจก ผู้การสร้างสำนึกสวัสดิการโดยชุมชนเพื่อผู้สูงอายุ และเพื่อชุมชนของตนในที่สุด

(6) ควรมีการประเมินผลต่อเนื่อง ทั้งจากกรรมการของกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน และตัวแทนหน่วยงานรัฐที่สนับสนุนงบประมาณ หลักการในการประเมินผลอาจไม่จำเป็นต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันทั้งหมด และไม่ควรประเมินในเชิงผลสำเร็จของกองทุนฯ ในรูปจำนวนเงินที่สูงขึ้น แต่ควรประเมินในเชิงความสามารถของกองทุนในการจัดการสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในชุมชน บนพื้นฐานความเป็นธรรม ความทั่วถึงในการกระจายบริการ การเข้าถึงบริการ

ของผู้สูงอายุที่เป็นผู้ยากลำบากแท้จริง และการพัฒนาความเข้มแข็งด้านจิตสำนึกสวัสดิการของชุมชน

อย่างไรก็ตาม แนวทางในการพัฒนาโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้นควรได้รับการพิจารณาปรับประยุกต์ให้เหมาะสมกับความพร้อมและความต้องการของแต่ละชุมชน การยกเลิกการให้เบี้ยยังชีพรายบุคคล และการปรับบริการเบี้ยยังชีพแบบปัจเจกมาสู่กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุ อาจเป็นเรื่องที่ยาก เป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลง และอาจมีผลต่อความไม่พอใจของผู้สูงอายุและครอบครัว ซึ่งกำลังได้รับเงินสวัสดิการนี้อยู่ การเปลี่ยนแปลงจึงต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจและความตระหนักถึงสิทธิผู้สูงอายุส่วนใหญ่ของคนในชุมชน เป็นผู้กระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหว ให้ชุมชนตระหนักถึงผลประโยชน์ระยะยาวที่ผู้สูงอายุทั้งชุมชนจะได้รับ ขณะเดียวกันรัฐควรส่งเสริมให้เกิดโครงการกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุ ที่เป็นโครงการนำร่องเชิงปฏิบัติการขึ้นในพื้นที่บางส่วน และสนับสนุนให้เกิดกลไกพัฒนาการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งของชุมชนในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในพื้นที่ของตน ด้วยจำนวนเงินที่รัฐบาลจ่ายให้เท่ากัน ผ่านแนวทางทางเลือกที่ใช้ชุมชนเป็นฐานโดยแท้จริง ซึ่งคาดว่าจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนได้ และเป็นบทเรียนที่จะนำไปสู่การสร้างเชื่อมั่นในการจัดการสวัสดิการของชุมชนด้านอื่น ๆ ด้วยพลังความร่วมมือ และสติปัญญาของชุมชนเอง

ปัจจุบันนี้กองทุนทางสังคมจำนวนมากได้เกิดขึ้นแล้ว ด้วยความเชื่อมั่นในแนวคิดการพึ่งตนเอง และการเกื้อกูลซึ่งกันและกันในชุมชน การจัดสวัสดิการสังคมของรัฐจึงควรมีแนวทางที่หลากหลาย ทั้งในรูปแบบการให้การสงเคราะห์แบบปัจเจก ในรูปแบบการสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่กลุ่มเป้าหมายในลักษณะตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) แบบต่าง ๆ แต่รูปแบบที่จะทำให้งานสวัสดิการสังคมยั่งยืนที่สุด และสอดคล้องตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด คือการเปิดโอกาสให้กลุ่มเป้าหมายและชุมชนของเขาร่วมแก้ไข จัดการเรื่องราวของพวกเขาด้วยตนเอง ซึ่งรัฐควรต้องวางจังหวะก้าวในการปรับเปลี่ยนรูปแบบบริการ ให้ยกระดับและพัฒนาขึ้น เพื่อพัฒนาสิทธิและโอกาสของผู้ด้อยโอกาสแต่ละกลุ่มให้เข้มแข็งและเพิ่มพลังอำนาจที่จะจัดการปัญหาของพวกเขาโดยกลุ่มของพวกเขาเอง

กรณีตัวอย่างของโครงการจัดสวัสดิการชุมชนเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบาก โดย เครือข่ายองค์กรชุมชน หรือ กองทุน SIF (Social Investment Fund) เมนู5 เป็นกองทุนสวัสดิการชุมชนอีกกองทุนหนึ่งที่มีบทเรียนการดำเนินงานที่น่าสนใจเรียนรู้ เพื่อนำประสบการณ์ในการบริหารจัดการมาใช้ในการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ บทเรียนที่น่าสนใจของกองทุนสวัสดิการ SIF เมนู5 นี้ คือ การที่เครือข่ายองค์กรชุมชนหลาย ๆ ฝ่าย เข้ามาร่วมกันจัดการสวัสดิการชุมชนแนวใหม่ที่เน้นทั้งด้านการตอบสนองผู้ยากลำบากที่หลากหลายอย่างเหมาะสม พร้อมไปกับการสร้างกระบวนการ

เรียนรู้ร่วมกันของผู้ยากลำบากกลุ่มต่าง ๆ กับชุมชนและเครือข่าย ซึ่งเป็นการร่วมกันจัดการให้เกิดความต่อเนื่องในระบบสวัสดิการชุมชนต่อผู้ยากลำบากในระยะยาว การรวมตัวกันของคณะกรรมการบริหารกองทุนชุมชน จะมีกระบวนการจัดสรรเงินที่แน่นอน ชัดเจน มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย กำหนดเกณฑ์การพิจารณาที่เน้นการคัดเลือกผู้ยากลำบาก อย่างเป็นธรรม ด้วยกระบวนการสำรวจปัญหา ความต้องการอย่างมีส่วนร่วมจากชุมชน มีกระบวนการกลั่นกรอง ประเมิน จัดลำดับหาผู้ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน มีการกำหนดกิจกรรมทางสังคมที่มุ่งให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ เพิ่มเติมจากงบประมาณที่มีจำกัด เช่น นอกเหนือจากเงินช่วยค่าครองชีพแล้ว มีกิจกรรมจัดอาชีพเสริมเพิ่มรายได้ และให้ชุมชนเข้าไปรวมกันดูแลและช่วยซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุอีกด้วย

กระบวนการของกองทุน SIF เมนู 5 นี้ ใช้การจัดสรรเงินทุนเป็นเครื่องมือในการพัฒนาความเข้มแข็งของคณะกรรมการฯ เพราะการคิดร่วมกัน ตัดสินใจร่วมกัน บนฐานคิดและระบบการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ทำให้คณะกรรมการฯเองมีความเข้มแข็งขึ้นทั้งในเชิงความคิด ความรู้และทักษะการจัดการ นอกจากนี้คณะกรรมการฯยังให้ความสำคัญกับกระบวนการติดตามและตรวจสอบการทำงานเป็นระยะ การดำเนินงานดังกล่าวของกรรมการจัดสรรทุนนี้มีได้มุ่งที่การจ่ายเงินสวัสดิการเพียงด้านเดียวเป็นหลัก แต่มุ่งที่กระบวนการการพัฒนาแนวคิด ทักษะและความเข้มแข็งของกลุ่มโดยใช้ “เงิน” เป็นเพียงเครื่องมือในการพัฒนาผู้ยากลำบากและพัฒนากระบวนการไปพร้อมกัน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวของคณะกรรมการกองทุน SIF เมนู 5 ในจุดนี้มีความแตกต่างกับกรรมการพิจารณาและจัดสรรเบี้ยยังชีพ ที่มุ่งเพียงผลของภารกิจให้เสร็จสิ้น เป็นการดำเนินงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Output) โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการ (Process) ในการพัฒนากลุ่มผู้สูงอายุและผลกระทบที่จะตามมา (Outcome)

จากการศึกษา โครงการเบี้ยยังชีพ กระบวนการดำเนินการและปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น พบว่ารัฐและบุคลากรของรัฐทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์(Paradigm) ในการทำงานร่วมกับชุมชน เน้นการทำงานอย่างมีส่วนร่วมที่มุ่งกระจายอำนาจ การปรับบทบาทและวิธีการทำงานแนวใหม่ในการสนับสนุน เอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชน การที่รัฐ “เปลี่ยน” บทบาทในการทำงานโดยเน้นการกระตุ้น ส่งเสริมบทบาทของชุมชนและองค์กรเครือข่ายต่าง ๆ ให้คิดและจัดระบบสวัสดิการด้วยตนเอง และเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจเลือกแนวทางสวัสดิการด้วยตนเอง เป็นทิศทางที่ท้าทายต่อปฏิบัติการของรัฐเป็นอย่างมาก รัฐจำเป็นต้องปรับกระบวนการคิด สร้างการยอมรับชุมชนให้ได้อย่างแท้จริง นำไปสู่การผลักดันกลไกการจัดการที่เหมาะสม เปลี่ยนความเคยชินเรื่องอำนาจและคำสั่ง ไปสู่การให้โอกาสชุมชนเติบโตอย่างจริงจัง แม้ข้อเสนอดังกล่าวนี้อาจจะไม่ใช่ว่าตอบสำเร็จรูปที่หลายฝ่ายต้องการ แต่การมุ่งเปลี่ยน

ความคิด ความเชื่อ ความเคยชินเดิมที่มีต่อประชาชน น่าจะเป็นคำตอบพื้นฐานในระดับต้นก่อน ส่วนการพัฒนากลไกการจัดการเดิมของรัฐที่มีใช้สิ้นสุดเพียงแค่การ “ให้” บวกกับการทำงานกับชุมชนในด้านสำนึกและความคิดสวัสดิการ การกระตุ้นความเอื้ออาทรในเชิงวิถีชีวิตและวัฒนธรรมเดิมของชุมชนให้เข้มแข็ง จะเป็นฐานรากที่สำคัญระดับต่อมาของการจัดระบบสวัสดิการสังคมในชุมชนไทย อันจะนำไปสู่การสร้างระบบสวัสดิการสังคมที่สอดคล้อง เหมาะสมกับปัญหาและความ เป็นจริงของกลุ่มประชาชนไทยผู้ทุกชั้นยากหลายกลุ่มในอนาคตอันใกล้

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1

รูปแบบและประเภทของสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีอยู่ในปัจจุบัน

รูปแบบบริการ สวัสดิการ	ความครอบคลุม	หน่วยงานรับผิดชอบ	งบประมาณประจำปี	
			พ.ศ.	จำนวนเงิน
1. ด้านสาธารณูปโภค				
1.1 การลดหย่อน ค่าโดยสารรถไฟ เฉพาะเดือน มิ.ย. -ก.ค. (ค่า ธรรมเนียม ไม่ลด)	ผู้สูงอายุทั่ว ประเทศ	กระทรวงคมนาคม การ รถไฟแห่งประเทศไทย	เริ่ม 10 พ.ย. 2530	
2. ด้านที่พักอาศัย				
2.1 สถานสงเคราะห์ คนชรา	1,967 คน 16 แห่ง	กรมประชาสงเคราะห์		
2.2 ศูนย์บริการ ผู้สูงอายุ	13 แห่ง	กรมประชาสงเคราะห์		
2.3 โครงการ บ้านพักผู้สูงอายุ ในวัด	419 คน 188 วัด (2537) 1,115 คน 362 วัด (2538)	กรมประชาสงเคราะห์		
3. ด้านสุขภาพอนามัย				
3.1 การรักษาพยาบาล แบบให้เปล่า	5,764,937 คน	กรมการแพทย์ - โรงพยาบาลสังกัด กรมการแพทย์และ สป.73 จังหวัด - โรงพยาบาลใน สังกัด สป.สธ. นอกสังกัด และ นอกกระทรวง	2538 2535	12,254,486,771 บาท 2,571,933,638 บาท

รูปแบบบริการ สวัสดิการ	ความครอบคลุม	หน่วยงานรับผิดชอบ	งบประมาณประจำปี	
			พ.ศ.	จำนวนเงิน
3.2 โครงการรับ บริจาคแว่นตา และเงินทุน ผู้ป่วยโรค นัยน์ตาต้อ	แว่นตา 5725 กรอบ 2,231 เลนส์ 4,848	กองบริการชุมชน กรมประชาสัมพันธ์	2539	401,624.75 บาท (บริจาค)
3.3 บริการเสริมใน ครอบครัว - สงเคราะห์ ครอบครัว กรณีหัวหน้า ครอบครัว เจ็บป่วย ตาย ฯ - ให้อุปการะเงินไม่ คิดดอกเบี้ยเพื่อ การศึกษาและ ลงทุนในอาชีพ		กรมประชาสัมพันธ์ (กองบริการชุมชน)		
3.4 บริการสังคม สงเคราะห์ตาม บ้าน		กรมประชาสัมพันธ์ มูลนิธิเอ็ม โอ เอ ไทย คณะกรรมการฝ่าย สังคมสงเคราะห์		
4. ด้านการงานและ รายได้ 4.1 เบี้ยยังชีพ 200 บาท/เดือน (รัฐบาล)	-183,880 คน 45,702 หมู่บ้าน - 291,970 คน 60,917 หมู่บ้าน	กรมประชาสัมพันธ์	ต.ค.38 -ก.ย.39 ต.ค.39 -ก.ย.40	441,312,000 บาท 700,728,000 บาท

รูปแบบบริการ สวัสดิการ	ความครอบคลุม	หน่วยงานรับผิดชอบ	งบประมาณประจำปี	
			พ.ศ.	จำนวนเงิน
4.2 เบี้ยยังชีพเอกชน 200/เดือน	390 คน	เอกชนและกรมประชา สงเคราะห์	มี.ย.38 -ก.ย.40	936,000 บาท
5. ด้านส่งเสริมการ ศึกษาและ นันทนาการ				
5.1 การสัมมนา แกนนำผู้สูงอายุ	เขตละ 1 จังหวัด ปีละ 12 จังหวัด รวม 900 คน	กรมสุขภาพจิต	2537- 2539	จังหวัดละ 40,000 บาท /ปี = 480,000
5.2 จัดตั้งชมรม ผู้สูงอายุ	3,466 ชมรม	กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงสาธารณสุข		
5.3 สวมคัมคั้ง ปัญญาอาวุโส		กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงสาธารณสุข		

ที่มา: คณะทำงานดำเนินการจัดทำรายงานรวบรวมข้อเท็จจริง และสภาพปัญหาสิทธิผู้สูงอายุไทย,
รายงานการศึกษาเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ร่างที่ 1 (13 กุมภาพันธ์ 2540), อัดสำเนา

บรรณานุกรม

กรมประชาสัมพันธ์, แผนประชาสัมพันธ์แม่บท ฉบับที่ 4, พ.ศ.2540-2544, กทม:

กรมประชาสัมพันธ์, ข้อมูลโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและสงเคราะห์ผู้สูงอายุในภาวะเศรษฐกิจถดถอย, อุดรธานี.

กรมประชาสัมพันธ์, เอกสารจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินอุดหนุนเบี้ยยังชีพ

ปีงบประมาณ 2541 แยกตามรายภาคของกรมประชาสัมพันธ์, อุดรธานี.

คณะกรรมการโครงการสำรวจผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2538, จันทบุรีเพ็ญ ชูประภาวรรณ, พญ.,

บรรณาธิการ, การสำรวจสุขภาพประชากรวัย 50 ปีขึ้นไป : ประเทศไทยปี 2538, กทม: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2540.

เดวิด แมทิวส์ เขียน, จีรวุฒิ เสนาคำ แปลและเรียบเรียง, จากปัจเจกสู่สาธารณะ : กระบวนการ

เสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง, กทม: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2540.

ปรารธนา นานาลักษณ์, จักรกฤษณ์ ปีที่ 4, น.8(44) กุมภาพันธ์, 2542.

มรกต สิงห์เคนทร์, การศึกษาวิจัยประเมินผลการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจาก

กรมประชาสัมพันธ์, อุดรธานี.

ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์, ศรีสังคม, กทม: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2538.

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, รศ., ประมวลประเด็นเกี่ยวกับผู้สูงอายุ : บทบาทด้านครอบครัวและชุมชน,

สถาบันครอบครัว มุมมองของนักสวัสดิการสังคม, ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, บรรณาธิการ, กทม: เจริญพร, ม.ป.ป.

สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล, รศ.นพ., สถานการณ์ ฉบับที่ 25 ธันวาคม 2541 และ ฉบับที่ 26 มกราคม

2542.

สดไธ คุ่มทรัพย์อนันต์, การพัฒนาผู้สูงอายุในครอบครัวโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน : กรณีศึกษา
 นักสังคมสงเคราะห์โรงพยาบาลศูนย์ และ โรงพยาบาลทั่วไป, วิทยานิพนธ์
 สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์, 2540.

จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ, พญ., สุขภาพคนไทย ปี พ.ศ.2543 : สถานะสุขภาพคนไทย, กรุงเทพฯ
 โครงการสำนักพิมพ์ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2543.

กรมประชาสงเคราะห์, รายงานประจำปี 2542, กรุงเทพฯ : ศูนย์สงเคราะห์ และฝึกอบรมสตรี
 ภาคกลาง กรมประชาสงเคราะห์, 2542.

Naomi I. Brill, Working with People : The Helping Process, 3^{ed} edition, U.S.A.: Longman Inc.,
 1985.

Louise C. Johnson & Charles L. Schwartz, Social Welfare : A Response to Human Need, 3^{ed}
 edition, U.S.A.: Allyn and Bacon, 1988.