

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

โครงการเบี้ยผู้สูงอายุเป็นโครงการหนึ่งของมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะแรกของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจโดยตรงและกระตุ้นการใช้จ่ายใช้สอยของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้เกิดเม็ดเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจและเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ รัฐบาลจึงได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินงานตามนโยบายในการจ่ายเงินค่าเบี้ยยังชีพโดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจ่ายสวัสดิการเบี้ยผู้สูงอายุให้แก่ผู้สูงอายุทั่วประเทศที่มีสัญชาติไทยและมีอายุ 60 ปีขึ้นไป เพิ่มเติมจากกลุ่มผู้สูงอายุที่เคยได้รับการช่วยเหลือแล้วตั้งแต่เดือนเมษายน 2552 เป็นต้นไป

เงื่อนไขระเบียบการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ ผู้ได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปโดยเป็นผู้ที่เกิดก่อนวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2492 (ประจำปีงบประมาณ 2552) ซึ่งจะต้องไม่เป็นผู้ที่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย หรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ โดยผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยผู้สูงอายุต้องยื่นคำขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุด้วยตนเองต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในวัน เวลา และสถานที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด พร้อมหลักฐาน ดังต่อไปนี้

- (1) บัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายพร้อมสำเนา

(2) สมุดบัญชีเงินฝากธนาคารพร้อมสำเนา สำหรับในกรณีของผู้ขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุประสงค์ขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุผ่านธนาคาร

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการตรวจสอบคุณสมบัติและหลักฐานของผู้สูงอายุที่ขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากข้อมูลทางทะเบียนราษฎร แล้วให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานที่อื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนด โดยการจ่ายเงินเบี้ยผู้สูงอายุให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับตามระเบียบนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ่ายเป็นรายเดือน ๆ ละ 1 ครั้ง ในอัตราเดือนละ 500 บาท ดังนี้คือ จ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือจ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบนี้ มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2552 เป็นต้นไป และให้สิทธิของบุคคลดังกล่าวสิ้นสุดลงในกรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยผู้สูงอายุถึงแก่กรรม เป็นผู้ที่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยผู้สูงอายุแจ้งสละสิทธิการขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นลายลักษณ์อักษร ต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่

ข้อมูลการเปิดนับลงทะเบียนผู้สูงอายุที่ประสงค์จะขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ข้อมูล ณ วันที่ 9 เมษายน 2552 พบว่า มีผู้สูงอายุทั่วประเทศมากขึ้นทะเบียน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตรวจสอบและรับรองสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพรวมจำนวนทั้งสิ้น 3,576,661 คน รวม 75 จังหวัด 3,142,188 คน กรุงเทพฯ 430,498 คน และพัทยา 3,980 คน ทั้งนี้ผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพรอบแรกครบทุกคน ณ เดือนมิถุนายน 2552 มีการเบิกจ่ายงบประมาณ 6,019,597,500 คน (ข้อมูลจากเว็บไซค์นายกรัฐมนตรีน)

รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของโครงการเบี้ยผู้สูงอายุเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนั้นเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างมากทั้งในระดับชาติและระดับโลกเพราะมีผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งในระดับมหภาคทั้งผลกระทบต่อ

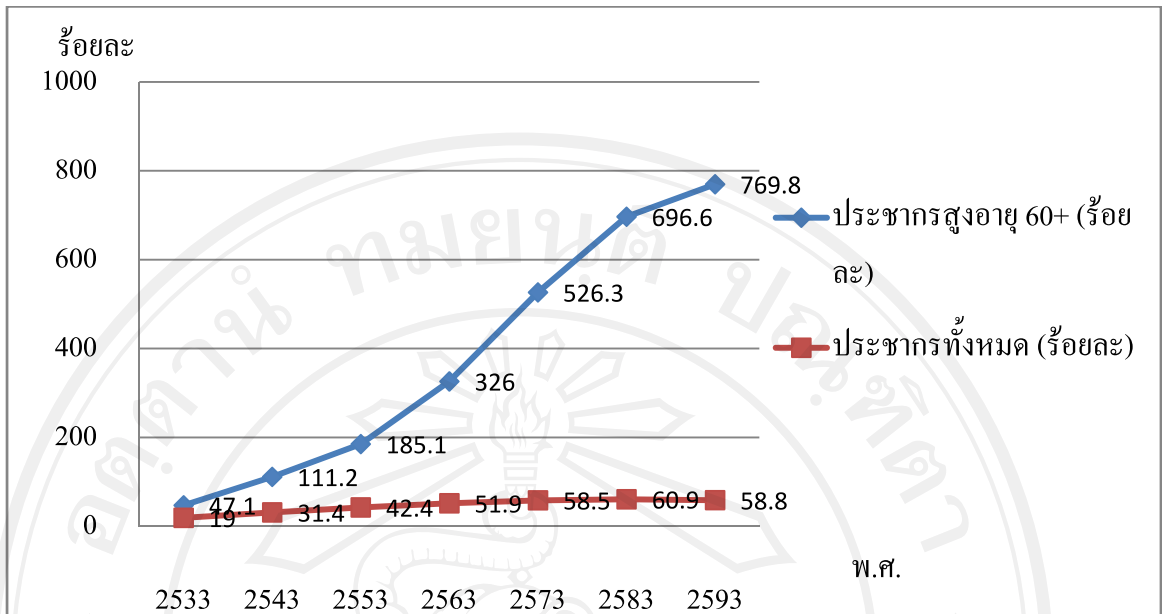
ผลผลิตมวลรวมในประเทศ รายได้ต่อหัวประชากร การออมและการลงทุน งบประมาณของรัฐบาล การจ้างงานและผลิตภาพของแรงงาน และผลต่อตลาดผลิตภัณฑ์และบริการด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการเงินและด้านสุขภาพในระดับจุลภาค นับตั้งแต่มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 - 2519) เป็นต้นมารัฐบาลได้เริ่มดำเนินโครงการวางแผนครอบครัวโดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรโดยการให้บริการด้านการวางแผนครอบครัวจากความสมัครใจของผู้เข้าใช้บริการส่งผลให้อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรลดต่ำลงอย่างรวดเร็ว ผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุมีแนวโน้มที่สูงขึ้นและอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรวัยเด็กกลดต่ำลง ในปี พ.ศ. 2537 ประชากรวัยเด็กมีจำนวน 17.8 ล้านคนและในปี พ.ศ. 2550 ประชากรวัยเด็กมีจำนวนลดลงเหลือเพียง 14.7 ล้านคน ขณะที่ประชากรในวัยสูงอายุมีแนวโน้มสูงขึ้นในปี พ.ศ. 2537-2550 ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 ดัชนีผู้สูงอายุของประเทศไทย พ.ศ. 2537 2545 และ 2550

พ.ศ.	จำนวนประชากร (ล้านคน)		ดัชนีผู้สูงอายุ (ผู้สูงอายุ/เด็ก 100 คน)
	วัยเด็ก (0-14 ปี)	วัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)	
2537	17.8	4.0	22.6
2545	15.8	6.0	37.8
2550	14.7	7.0	47.7

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2550)

การประมาณการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยจากองค์การสหประชาชาติระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึง พ.ศ. 2593 เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรไทยทั้งหมดในปี พ.ศ. 2523 ร้อยละการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุ คิดเป็นร้อยละ 47 ในปี พ.ศ. 2533 และเพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 770 ในปี พ.ศ. 2593 เมื่อโครงสร้างประชากรเริ่มขยับไปสู่การมีประชากรสูงอายุมากขึ้น ส่งผลให้ประเทศเผชิญกับปัญหาภาระพึ่งพิงของประชากรสูงอายุที่สูงขึ้นและเกิดการขาดแคลนแรงงานซึ่งจะมีผลกระทบต่อการผลิตและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ดังรูปที่ 1.1



ที่มา : United Nations. World Population Prospects. The 1998 Revision, Vol.1, 1999

รูปที่ 1.1 ร้อยละการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดในปี 2523

อีกทั้งการสำรวจประชากรสูงอายุของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ยังพบว่า ผู้สูงอายุอีกมากกว่าร้อยละ 40 ที่ประสบกับความยากลำบาก มีรายได้ไม่เพียงพอและยังมีความต้องการจะหางานทำเพื่อเลี้ยงชีพ โดยประมาณ 1 ใน 4 ของผู้สูงอายุจัดอยู่ในเกณฑ์ที่มีฐานะยากจน เนื่องจากมีรายได้ต่ำกว่า เกณฑ์ของความยากจน โดยพิจารณาจากเส้นแบ่งความยากจนปี พ.ศ.2550 อยู่ที่ 1,443 บาทต่อเดือน หรือมีรายได้สูงกว่าเกณฑ์นี้เพียงเล็กน้อย และผลการสำรวจเกี่ยวกับผู้สูงอายุในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2545 พบว่า ร้อยละ 20.7 ของประชากรสูงอายุ เป็นผู้ที่มีความยากจน หรือมีรายได้ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อปีต่อคน (วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

การศึกษาการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของประชากรสูงอายุโดยเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดที่มีจำนวนประชากรสูงอายุสูงสุด 3 อันดับแรกของประเทศโดยไม่นับรวมกรุงเทพมหานครในช่วงปี พ.ศ.2547 พ.ศ.2549 และ พ.ศ.2552 พบว่าในทุกช่วงเวลาที่ศึกษาจังหวัดนครราชสีมาซึ่งเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากเป็นอันดับสองรองจากกรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีจำนวนผู้สูงอายุมากที่สุด สำหรับจังหวัดที่มีจำนวนผู้สูงอายุรองมาเป็นอันดับ 2 และอันดับ 3 จะมีการสลับกันไปตามช่วงเวลา คือในปี พ.ศ.2547 ได้แก่ เชียงใหม่ และนครศรีธรรมราช ปี พ.ศ.2549 ได้แก่ ขอนแก่น

และอุบลราชธานี และปี พ.ศ.2552 ได้แก่ ขอนแก่น และเชียงใหม่ (ที่มา: ข้อมูลทะเบียนราษฎร
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

จะเห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่มีจำนวนประชากรที่เป็นประชากรผู้สูงอายุอยู่ในอันดับต้นๆ
ของประเทศในแต่ละปีโดยจังหวัดเชียงใหม่มีประชากรรวมทั้งหมด 1,670,371 คนเป็นประชากร
เพศชาย 819,750 คน และเป็นประชากรเพศหญิง 850,567 คน ประชากรผู้สูงอายุทั้งหมด 193,002
คน (สำนักงานสถิติจังหวัดเชียงใหม่, 2552) คิดเป็นประมาณร้อยละ 11.55 ของจำนวนประชากร
ทั้งหมด โดยประชากรผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในทุกปี สถานการณ์ผู้สูงอายุในจังหวัด
เชียงใหม่มีแนวโน้มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้น ประชากรผู้สูงอายุในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ถือ
ว่ามีจำนวนสูงที่สุดในเขตการปกครองในจังหวัดเชียงใหม่โดยมีจำนวนประชากรทั้งหมด 146,346
คนและเป็นประชากรผู้สูงอายุทั้งหมดสูงที่สุดจำนวน 19,520 คน เมื่อเทียบกับเขตการปกครองอื่น
ในจังหวัดเชียงใหม่ (สำนักงานสถิติจังหวัดเชียงใหม่, 2552) โดยมีผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุ
ทั้งหมดในจังหวัดเชียงใหม่รวม 63,835 คนและในส่วนของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุในเขต
เทศบาลนครเชียงใหม่รวม 14,006 คน (เทศบาลนครเชียงใหม่, 2553)

จากการที่สัดส่วนของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วส่งผลให้ลักษณะการพึ่งพาทาง
เศรษฐกิจและการเกื้อหนุนทางสังคมระหว่างประชากรวัยต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป โดยศักยภาพของ
วัยแรงงานในการสนับสนุนผู้สูงอายุลดลงและผู้สูงอายุเริ่มมีภาวะเสื่อมถอยทั้งทางร่างกายและจิตใจ
และยังมีอายุยืนยาวมากขึ้น ความเสื่อมถอยยังมีมากขึ้นเป็นลำดับ โอกาสการเผชิญกับภาวะการ
เจ็บป่วยและการช่วยเหลือตัวเองได้น้อยลงมีมากขึ้นกว่าวัยอื่นๆ รายได้จึงยังคงเป็นสิ่งจำเป็นหลัก
สำหรับกลุ่มผู้สูงอายุ หากรายได้ของผู้สูงอายุไม่เพียงพอต่อการบริโภคหรือค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ
และจากการที่ภาวะผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจะส่งผลต่อผลผลิตมวลรวมและสถานะการ
เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างแน่นอน

โครงการเบี้ยผู้สูงอายุจึงเป็น โครงการที่รัฐบาลมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่
กลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับสวัสดิการจากรัฐในด้านรายได้ซึ่งเป็นแผนกระตุ้นเศรษฐกิจแผนหนึ่งของ
รัฐบาลในช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจในระยะสั้น และเป็นการช่วยกระจายรายได้ในสังคมอันเป็น
สาเหตุหนึ่งของความยากจนของประชาชน รวมไปถึงช่วยส่งเสริมการกระตุ้นค่าใช้จ่าย

ภายในประเทศที่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาประเมินโครงการเบี้ยผู้สูงอายุในจังหวัดเชียงใหม่เนื่องจากเป็นเขตพื้นที่ที่มีการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุเป็นอันดับแรกๆของประเทศ โดยจะศึกษาในด้านพฤติกรรมการใช้จ่ายของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุ รวมไปถึงความคาดหวังและความพึงพอใจของผู้สูงอายุที่มีต่อโครงการเบี้ยผู้สูงอายุว่าสามารถดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลวางไว้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องของการช่วยเหลือด้านรายได้ของผู้สูงอายุและการกระตุ้นการใช้จ่ายในการบริโภคของประเทศที่ส่งผลกระทบต่อเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศมากน้อยเพียงใดเพื่อเป็นแนวทางในการนำไปใช้ปรับปรุงแก้ไขในการดำเนินงานของโครงการเบี้ยผู้สูงอายุในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดอื่นๆต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างของโครงการเบี้ยผู้สูงอายุ
2. เพื่อศึกษาพฤติกรรมการใช้จ่ายและระดับความรู้ความเข้าใจต่อโครงการของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุในจังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อประเมินโครงการเบี้ยผู้สูงอายุจากความคาดหวังและความพึงพอใจของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุในจังหวัดเชียงใหม่
4. เพื่อประเมินโครงการเบี้ยผู้สูงอายุจากทัศนคติ ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินงานโครงการเบี้ยผู้สูงอายุในจังหวัดเชียงใหม่

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ผลที่ได้จากการศึกษาในด้านพฤติกรรมการใช้จ่ายและระดับความรู้ความเข้าใจต่อโครงการของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุ ความคาดหวังและความพึงพอใจของผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุ รวมไปถึงทัศนคติ ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานต่อโครงการในครั้งนี้จะประโยชน์ต่อการพัฒนาการวางแผนดำเนินงานของโครงการเบี้ยผู้สูงอายุของรัฐบาล และนำผลการศึกษาที่ได้ไปปรับเปลี่ยนและปรับปรุงเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและบรรลุหรือใกล้เคียงกับเป้าหมายของโครงการมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การประเมินโครงการเบี้ยผู้สูงอายุจากพฤติกรรมการใช้จ่ายและความคาดหวังและความพึงพอใจของกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 14 ตำบลได้แก่ ตำบลหายยา ตำบลช้างม้อย ตำบลศรีภูมิ ตำบลวัดเกต ตำบลช้างคลาน ตำบลพระสิงห์ ตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลสุเทพ ตำบลป่าแดด ตำบลหนองป่าครั่ง ตำบลท่าศาลา ตำบลป่าตัน ตำบลหนองหอย และตำบลช้างเผือก และศึกษาจากด้านความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานต่อโครงการ โดยมีช่วงระยะเวลาในการศึกษา ระหว่างเดือนเมษายน พ.ศ. 2554 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554

1.5 นิยามศัพท์

ผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย

โครงการเบี้ยผู้สูงอายุ หมายถึง สวัสดิการรูปแบบหนึ่งของภาครัฐที่จัดสรรขึ้นให้ผู้สูงอายุ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันรายได้และสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุทั่วประเทศ โดยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุเป็นเงินจำนวน 500 บาทต่อเดือน