

# การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมผ่านนโยบายสวัสดิการสังคม : กรณีศึกษาการเข้าถึงและได้รับประโยชน์ จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ<sup>1</sup>

The creation of social justice through social welfare policy  
: The case study of the access to and acquiring benefits  
from the elderly allowance program

วิชุดา สาธิตพร<sup>2</sup> สติธร ธนานิธิโชติ<sup>3</sup> ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์<sup>4</sup> สุนิสา ช่อแก้ว<sup>5</sup>  
Wichuda Satidporn<sup>2</sup> Satithorn Thananithichot<sup>3</sup> Thanapan Laiprakobsub<sup>4</sup> Sunisa Chawkaew<sup>5</sup>  
สำนักนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพฯ 10110<sup>2</sup>  
Innovation Learning Center, Srinakharinwirot University Bangkok 10110<sup>2</sup>  
สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพฯ 10210<sup>3</sup>  
Research and Development Office, King Prajadhipok's Institute Bangkok 10210<sup>3</sup>  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330<sup>4</sup>  
Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330<sup>4</sup>  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 10200<sup>5</sup>  
Faculty of Political Science, Thammasat University Bangkok 10200<sup>5</sup>  
E-mail address: wichudas@g.swu.ac.th



<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัย เรื่อง “กระบวนการประชาธิปไตยและการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม: บทเรียนของความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากนโยบายสวัสดิการสังคมและนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกร” ของคณะผู้เขียน ภายใต้ทุนสนับสนุนการวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2558-2559

## บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และอธิบายปัจจัยและแบบแผนของความไม่เท่าเทียมกันและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และนำเสนอผลการศึกษาจากงานวิจัยภาคสนามที่อาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการจัดดำเนินการสนทนากลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุใน 11 หมู่บ้าน 11 อำเภอ ในจังหวัดพะเยา สงขลาและสิงห์บุรี รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 165 คน ผลการวิจัยพบว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีความรู้ความเข้าใจ และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายดังกล่าวและมีความภูมิใจในฐานะที่เป็นผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพ บทความนี้มีข้อเสนอแนะว่าการดำเนินโครงการในลักษณะการให้ความช่วยเหลือประชาชนในรูปสวัสดิการต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ได้รับประโยชน์ให้ชัดเจนและเป็นธรรม การดำเนินนโยบายควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้อย่างทั่วถึงเพื่อลดระดับความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือประชาชนของภาครัฐ

**คำสำคัญ:** ความเป็นธรรมทางสังคม, การเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากนโยบายการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐ, นโยบายสวัสดิการสังคม, โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

## Abstract

This article aims to analyze and explain the factors and patterns of inequality and disparity in the access to the elderly allowance policy. Relying on the qualitative method of examination, the research findings presented in this article were taken from the focus groups conducting by the authors in 11 villages of 11 districts in Payao, Songkhla, and Singburi provinces of Thailand. The total number of the key informants participated in these focus groups is 165 villagers. This article found that most of the people participated in the focus group have knowledge and understanding about the elderly allowance policy. They also had a good experience in accessing to the information and implementation of the policy. This article thus suggests that implementation of such a social welfare policy requires clear and fair regulations and specifications of beneficiaries. In implementing the elderly allowance policy and other social welfare policies, all stakeholders should be given opportunities to participate in determining the policies in order to reduce disparity in the access to the government's assistant programs.

**Keywords:** Social justice; The access to and acquiring benefits through the government's assistant policies; Social welfare policy; Elderly allowance policy development



## 1. บทนำ

หนึ่งในหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยคือความเท่าเทียมกัน (equality) ของประชาชน รัฐบาลจำเป็นต้องจัดการบริการสาธารณะให้ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมและทั่วถึงกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ต้องมีโอกาสเข้าถึงการให้บริการภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐอย่างเท่าเทียม หรือหากรัฐเลือกปฏิบัติในการให้บริการภาครัฐ ในลักษณะที่ประชาชนเข้าถึงการให้บริการภาครัฐ ในระดับที่แตกต่างกัน อาจนำมาซึ่งความไม่พอใจและความรู้สึกไม่พอใจและต่อต้านระบอบประชาธิปไตยได้ ในที่สุดระบอบประชาธิปไตยอาจสั่นคลอนและไม่มั่นคงได้เนื่องจากประชาชนไม่สนับสนุนระบอบการเมืองที่ไม่ตอบสนองความต้องการของตน (Easton, 1957, pp.383-400) (Magalhaes, 2014; pp.77-97) (Moynihan and Soss, 2014, pp.320-332) ดังนั้น ระดับความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการของรัฐ จึงมีความสัมพันธ์กับกระบวนการประชาธิปไตยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากระดับความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการของรัฐมีสูง นั่นก็เป็นการสะท้อนประสิทธิผลของกระบวนการประชาธิปไตย

ที่อยู่ระดับต่ำโดยเฉพาะในมุมมองของการตอบสนองความต้องการของประชาชน (responsiveness) ความรับผิดชอบ (accountability) และการอยู่ร่วมกันอย่างเสมอภาค (inclusiveness) ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์ในการกระจายความช่วยเหลือจากภาครัฐ (ซึ่งได้แก่งบประมาณและการบริการด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม) ไปยังภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศโดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย ด้อยโอกาสและเข้าถึงการบริการภาครัฐได้ยากลำบาก เพื่อบรรลุหลักความเสมอภาคและความทั่วถึง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยมีการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อสร้างความยุติธรรมและทั่วถึงมาหลายสิบปี ยังมีปัญหาในการดำเนินนโยบายลักษณะดังกล่าวในแง่มุมมองของความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการช่วยเหลือของภาครัฐ ปรากฏอยู่ทุกยุคทุกสมัย การจัดทำและดำเนินโครงการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุนับเป็นตัวอย่างหนึ่งของโครงการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐที่มีการดำเนินการมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ พ.ศ. 2496 ในรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เช่น การจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค และได้มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง เช่น พ.ศ. 2527 มีการอนุมัติหลักการแผนระยะยาวผู้สูงอายุแห่งชาติ (แผนระยะยาว 20 ปี) (อภิญา เวชชัย, 2554, หน้า6-8) พ.ศ. 2535 มีนโยบายและแผน

มาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว พ.ศ. 2535-2554 ซึ่งเน้นการพัฒนาผู้สูงอายุ 5 ด้าน เช่น สุขภาพอนามัย การศึกษา ความมั่นคงของรายได้ สังคมและวัฒนธรรม และสวัสดิการสังคม (จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณและคณะ, 2540, หน้า36-38) (ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ ศรีสังคม, 2538, หน้า173-175)

นอกจากนี้ ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 ให้ดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพคนชรา โดยกำหนดจ่ายเบี้ยยังชีพเดือนละ 200 บาท ให้แก่ผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสซึ่งได้รับการคัดเลือก จากนั้นใน พ.ศ. 2536 โครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุดังกล่าวได้เริ่มดำเนินการ โดยมีจุดประสงค์เพื่อช่วยเหลือคนชราที่ยากจน และไม่มีผู้อุปการะดูแล ในระยะแรกมีการกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพคนชรา คนละ 200 บาทต่อเดือน หมู่บ้านละ 3-5 คนในทุกจังหวัด มีผู้รับเบี้ยยังชีพคนชราทั้งสิ้น 20,000 คน ซึ่งคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเสนอรายชื่อผู้สูงอายุให้คณะกรรมการประจำจังหวัดพิจารณา (วรเวศม์ สุวรรณระดา และอาภาพรธณ คำวชิรพิทักษ์, 2552, หน้า8) อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาติดตามการดำเนินโครงการจำนวนหนึ่งระบุว่าวิธีการคัดเลือกผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนชราไม่ตรงกับเป้าหมายที่แท้จริง และไม่มีประสิทธิภาพ (targeting inefficiency) (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2557, หน้า115) ต่อมา โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีการพัฒนา และปรับเปลี่ยนเกณฑ์ในการ

ได้รับสิทธิ และอัตราเบี้ยยังชีพอย่างต่อเนื่อง เช่น พ.ศ. 2542 เบี้ยยังชีพปรับเงินเพิ่มขึ้นเป็น 300 บาทต่อเดือน พ.ศ. 2549 มีการปรับเบี้ยเพิ่มขึ้นเป็น 500 บาท (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2535) และ พ.ศ. 2553 มีการปรับการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นแบบขั้นบันได (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554) ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้จนถึงปัจจุบัน โดยในปีงบประมาณ 2559 จะเริ่มจ่ายเบี้ยยังชีพตั้งแต่เดือนตุลาคม 2558 เป็นต้นไป (ไทยรัฐออนไลน์, 2557)

พัฒนาการของการดำเนินสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในการดำเนินงาน เช่น ปัญหาในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุ และการตรวจสอบคุณสมบัติซึ่งใช้ระยะเวลายาวนาน การจัดสรรเงินเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุไม่ทั่วถึง อัตราเบี้ยยังชีพที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต ทักษะชีวิตขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีต่อการคัดเลือกผู้สูงอายุ และศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่น (อภิญาญา เวชยชัย, 2544, หน้า15) (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2552, หน้า200-205) นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในระยะหลังจะมีการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุให้ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกคนที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีการปรับอัตราเบี้ยยังชีพให้เป็นแบบขั้นบันไดที่แปรผันตามอายุของผู้สูงอายุ แต่ปัญหาในการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังคงมีอยู่ เช่น ปัญหาเรื่องการไม่มีการจัดทำทะเบียน





ประวัติผู้มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อตรวจสอบสิทธิที่แท้จริง ปัญหาการเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแก่ผู้ที่ไม่ได้มีสิทธิเนื่องจากได้รับสิทธิบำนาญบำนาญข้าราชการ (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดแพร่, 2557) เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากนโยบายสวัสดิการสังคมผ่านกรณีศึกษาโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญ และเป็นประเด็นปัญหาที่บทความนี้สนใจทำการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และอธิบายปัจจัยและแบบแผนของการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเสนอแนะแนวทางสำหรับการปรับปรุงกระบวนการกำหนดและนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติเพื่อลดความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง

ระเบียบวิธีวิจัยที่บทความนี้นำมาใช้คือ ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสนทนากลุ่ม (focus group) ประชาชนในพื้นที่ตัวอย่างในภาคเหนือ (พะเยา) ภาคกลาง (สิงห์บุรี) และภาคใต้ (สงขลา) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และอาศัยเทคนิคการสนทนาแบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structure) ซึ่งได้มีเตรียม

ประเด็นคำถามที่จะพูดคุยกับประชาชนผู้ให้ข้อมูลไว้ล่วงหน้าและทำการปรับเปลี่ยนลักษณะคำถาม และการสนทนาตามสถานการณ์เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามหลักของการวิจัย 3 ประการ คือ

(1) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีลักษณะอย่างไร

(2) ปัจจัยอะไรที่มีอิทธิพลต่อการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

(3) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่มีลักษณะแตกต่างกันอย่างไร?

บทความนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 ส่วน ส่วนแรกเป็นบทนำ ส่วนที่สองเป็นการทบทวนแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่บทความได้นำมาใช้ในการพัฒนารอบแนวคิดและตั้งคำถามการวิจัย ส่วนที่สามเป็นการอธิบายเกี่ยวกับวิธีดำเนินการวิจัยซึ่งบทความเลือกใช้การวิจัยภาคสนามและการสนทนากลุ่ม ส่วนที่สี่เป็นการวิเคราะห์และการอธิบายผลการศึกษ และส่วนที่ห้านำเสนอบทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

## 2. กรอบแนวคิดว่าด้วยรัฐบาลประชาธิปไตย นโยบายสวัสดิการ และการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

รัฐบาลมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยเฉพาะโครงการด้านสังคม ได้แก่ สาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการสังคม ระดับการให้บริการสาธารณะของรัฐบาลมีความแตกต่างกันไปซึ่งนำไปสู่ระดับความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะและการช่วยเหลือจากภาครัฐที่ต่างกันไปในประเทศต่าง ๆ นักรัฐศาสตร์เชื่อว่าระดับการบริการสาธารณะ (หรืออีกนัยหนึ่งคือการกระจายทรัพยากรสาธารณะกลับ (redistribution) ไปยังประชาชน) ขึ้นอยู่กับสถาบันทางการเมือง การศึกษาของ Robert Putnam (1993, pp.89-91) สะท้อนความสำคัญของโครงสร้างทางการเมืองการปกครองต่อการกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม Putnam มองว่า ระบอบการเมืองที่กระตุ้นให้กลุ่มองค์กรในสังคมมีส่วนร่วมสามารถกระตุ้นให้ผู้จัดทำนโยบายแสวงหาความร่วมมือ (cooperation) และการมีส่วนร่วม (participation) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าระบอบการเมืองหนุนให้ผู้จัดทำนโยบายได้มีทางเลือกเชิงนโยบายหลายทางความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะตอบสนองและแก้ไขปัญหาให้ประชาชนก็มีสูง ลักษณะที่สำคัญของโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ทำให้รัฐบาลต้องให้บริการสาธารณะ คือ การขยายตัวของฐานผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนมีโอกาส

ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านการเลือกตั้งและการยอมรับในสิทธิทางการเมือง ทำให้ปัจเจกชนและกลุ่มทางสังคมสามารถต่อรองและกดดันรัฐบาลผ่านกระบวนการทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอาจจะไม่ได้กำหนดนโยบายตามความต้องการของประชาชน รัฐบาลอาจจะไม่ได้ให้บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ปัจจัยทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อระดับการเข้าถึงการให้บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียม แรงจูงใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีอิทธิพลต่อระดับความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐ ในระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีแรงจูงใจทางการเมือง (electoral incentives) ในการเสนอแนวนโยบาย (policy platform) ที่มุ่งเอาใจผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (electorates) ที่เป็นฐานเสียงของตน (constituents) (Downs, 1957, pp.38-45) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากฐานเสียงของพรรคการเมืองมีความหลากหลายซึ่งหมายความว่าความต้องการของฐานเสียงแต่ละกลุ่มย่อมมีความแตกต่างกันด้วย เมื่อเข้ามาเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการสาธารณะทุกโครงการได้ในเวลาเดียวกัน ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรร

งบประมาณตามความเร่งด่วนหรือตามความสำคัญของฐานเสียงที่มีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลก่อน นอกจากนี้ กลุ่มทางสังคมบางกลุ่มได้รับการอุดหนุนมากกว่ากลุ่มทางสังคมอื่น ๆ เป็นพิเศษเนื่องจากกลุ่มทางสังคมดังกล่าวสามารถเจรจาต่อรองและกดดันรัฐบาลหรือผู้จัดทำนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากมีความใกล้ชิดกับผู้นำทางการเมืองและมีสายสัมพันธ์ที่เกี่ยวพันกันมา หรืออาจจะทำให้รัฐบาลมีความโน้มเอียงไปในการจัดสรรทรัพยากรให้บริการตามความต้องการของกลุ่มนี้มากกว่ากลุ่มอื่น แรงจูงใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นเรื่องของเหตุผลทางการเมือง (เสถียรภาพของรัฐบาล) ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในแง่มุมของการกระจายการบริการสาธารณะที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการต่อรองทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอาจมีผลต่อการกำหนดโครงการบริการสาธารณะที่กลุ่มคนบางกลุ่มได้รับผลประโยชน์ในขณะที่กลุ่มอื่น ๆ อาจจะไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร

ปัญหาที่ทำให้การดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมไม่เป็นไปตามหลักการ ส่งผลให้นโยบายสวัสดิการสังคมไม่สามารถนำไปใช้สร้างความเป็นธรรมทางสังคมได้นั้น ยังอาจเกิดจากความไม่เท่าเทียมกัน (inequity) ที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในสังคม ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) ความไม่เท่าเทียมในการครอบครองทรัพย์สิน (hierarchical inequality) เกิดจากปัจจัยเรื่องรายได้และมูลค่าทรัพย์สิน ซึ่งเป็นความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มประชากรที่อยู่ในลำดับชั้นสูงสุดและลำดับชั้นต่ำสุด (2) ความไม่เท่าเทียมตามลำดับชั้นทางสังคม (social stratification) เป็นความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นระหว่างลำดับชั้นในสังคม เช่น ชนชั้นวรรณะ และเพศ (3) ความไม่เท่าเทียมตามการแบ่งแยกทางสังคม (social division) เช่น แบ่งแยกตามผิวสี เพศ ฐานะ (เอี่ยมพร พิชัยสนธิ, 2552, หน้า22-23) ดังนั้น จุดประสงค์หลักของนโยบายสวัสดิการสังคมจึงต้องมุ่งไปที่การแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมในสังคมทั้งสามประการดังกล่าว เพื่อมิให้เกิดความลำเอียงหรืออคติ มุ่งให้เกิดการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในเรื่องโอกาสและความเท่าเทียมกันในเรื่องผลลัพธ์ ซึ่งจะนำไปสู่การที่ประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการรับบริการ หรือการเข้าถึงการบริการทางสังคมในที่สุด

นโยบายสวัสดิการสังคมที่แก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมในสังคมที่ครอบคลุมจะต้องพิจารณาใน 3 มิติ คือ (1) มิติปัจเจกบุคคล เช่น คนรวย-คนจน (2) มิติกลุ่มคน เช่น กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มชนกลุ่มน้อย และ (3) มิติการแยกส่วน เช่น การจำกัดขอบเขตสตรี และเด็ก (Rae, 1981, pp.20) นอกจากนี้ การกระจายผลประโยชน์จากนโยบายและการบริการของรัฐแก่ประชาชนสามารถทำได้ทั้ง “แนวตั้ง” ในลักษณะก้าวหน้า คือ กระจายจากคนรวยไปสู่คนจน เช่น ผู้ที่มีรายได้มากควรเสียภาษีมาก ผู้ที่มีรายได้น้อยควรได้รับการบริการทางสังคมมาก และการกระจาย “แนวราบ” ซึ่งเป็นการกระจายการบริการระหว่างประชากรแต่ละกลุ่มในสังคม เช่น ระหว่างครัวเรือนที่มีบุตรกับไม่มีบุตร หรือระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าที่ดิน อย่างไรก็ตาม การกระจายประโยชน์ของนโยบายสวัสดิการแก่คนหนุ่มมากขึ้นเป็นเรื่องยากที่จะทำให้มีการกระจายไปยังทุกคนในจำนวนที่เท่าเทียมกัน (Le Grand, 1982, pp.3) ดังตัวอย่าง การบริการด้านสุขภาพแห่งชาติในสหราชอาณาจักร (NHS: National Health Service) ก็ไม่สามารถให้การรักษาสุขภาพที่เท่าเทียมกันแก่ประชาชนได้ (เอ็ดมุนด์ พิชัยสนิธ, 2552, หน้า22-32) ดังนั้น การกระจายผลประโยชน์จากนโยบายและการบริการของรัฐตามหลักความเสมอภาค ควรเป็นการกระจายในลักษณะก้าวหน้า โดยการยกระดับของการได้รับประโยชน์ของประชากรกลุ่มต่ำที่สุด (minimax) การลดระดับ

ความได้เปรียบของประชากรกลุ่มสูงที่สุด (maxima) และการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างประชากรแต่ละกลุ่มให้มีความแตกต่างกันน้อยที่สุด (least difference)

สวัสดิการสังคมเป็นระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม การจัดให้มีสวัสดิการสังคมที่ทั่วถึงและเท่าเทียมถือเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาล (โดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมมีผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตยในแง่มุมของความไม่เชื่อมั่นในระบบประชาธิปไตย โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นหนึ่งในโครงการสวัสดิการสังคมของไทยที่สำคัญและมีความเป็นมาอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลมีการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุจากการจัดบ้านพักเพื่ออนุเคราะห์ผู้สูงอายุจนถึงการให้เงินอุดหนุน ลักษณะของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของไทยจึงมีหลายรูปแบบ โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ได้รับการพูดถึงในปัจจุบันคือโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่รัฐบาลอุดหนุนให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป อย่างไรก็ตาม งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังมีไม่มาก และงานวิจัยที่มุ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและการสร้าง



ความเป็นธรรมทางสังคมยังไม่มีเลย งานวิจัยในอดีตเกือบทั้งหมดมุ่งความสนใจไปที่ตัวนโยบาย การดำเนินการตามนโยบาย และผลที่เกิดขึ้นโดยสามารถแบ่งงานวิจัยในอดีตเกี่ยวกับโครงการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทยออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

**กลุ่มที่หนึ่ง** ทำการศึกษาถึงความสำคัญของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เช่น ผลการศึกษาของ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์และคณะ (2551) ในการศึกษาเรื่อง “หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย” พบว่า หลักประกันรายได้ในไทย แก่ผู้สูงอายุมี 2 ลักษณะ คือ แบบมีระบบ มีกฎหมายรองรับ เช่น ระบบบำนาญบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม และระบบการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา และแบบบริหารจัดการกันเองภายในชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ โดยที่ทั้ง 2 แบบมีข้อดีคือ ผู้สูงมีอายุมีหลักประกันรายได้ และข้อเสียคือ การไม่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุที่ยากจน และด้อยโอกาสได้อย่างแท้จริง ผู้สูงอายุบางกลุ่มได้รับผลประโยชน์ไม่เท่าเทียมกับผู้สูงอายุกลุ่มอื่น ขณะที่งานวิจัยของธมนวรรณ รอดเข็ม (2554) เรื่อง “การวิเคราะห์คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ หลังจากได้รับเบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมือง จังหวัดตรัง” ซึ่งเป็นการศึกษาเครื่องมือวัดคุณภาพชีวิตชุดย่อยขององค์กรอนามัยโลกใน 4 ด้าน พบว่า คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ภายหลังจากผู้สูงอายุได้รับเงินเบี้ยยังชีพ



ในด้านความสัมพันธ์ในสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม อยู่ในระดับดีมาก ด้านร่างกาย และด้านจิตใจ อยู่ในระดับดีปานกลาง นอกจากนี้ ผู้สูงอายุมีความต้องการในสวัสดิการสังคมอื่น ๆ เพิ่มเติม เช่น การประกอบอาชีพ การสาธารณสุข และจำนวนเงินเบี้ยที่สูงขึ้น เช่น 1,000 บาทต่อเดือน เป็นต้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ธนรัตน์ เอียดพวง (2554) ในการศึกษาเรื่อง “การประเมินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์แทน จังหวัดนครนายก” ที่พบว่า เบี้ยยังชีพมีความสำคัญอย่างมากต่อผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน และไม่มีแหล่งรายได้อื่น ๆ อย่างไรก็ตาม สภาวะทางเศรษฐกิจและค่าครองชีพที่สูงขึ้น อัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุควรปรับเพิ่มขึ้นตามสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง

**กลุ่มที่สอง** เป็นกลุ่มที่เน้นการศึกษาเพื่อประเมินผลการดำเนินงานโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยพิจารณาปัจจัยกระบวนการทำงาน ผลการดำเนินงาน และความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ผลการศึกษาของกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ค้นพบค่อนข้างจะสอดคล้องกันว่า กระบวนการทำงานโครงการเบี้ยยังชีพมีความล่าช้าในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เช่น พิมพ์ทักษอร แสงทองไชย (2558) ทำการศึกษา เรื่อง “ผลการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษา เทศบาลนครระยอง” พบว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ แต่มีปัญหาในด้านความล่าช้าในการจ่ายเงิน มีปัญหาการโอนเงินไม่ตรงกับยอดผู้สูงอายุ ขณะที่ผู้สูงอายุมีความเห็นว่าควรกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพเป็นอัตราเดียว คือ 1,000 บาทต่อเดือน สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ระพีพรรณ คำหอมและคณะ (2546 อ้างใน วรพงษ์ บุญเคลือบ, 2549, หน้า35) ซึ่งได้ทำการศึกษาในหัวข้อ “การประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไทย” และมีข้อค้นพบว่า การบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์กลาง กระบวนการสั่งการจากบนลงล่าง (top-down) และการรวมงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดปัญหาการกระจายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีความล่าช้าและไม่ทั่วถึงนำไปสู่ปัญหาการทำงานระหว่างหน่วยงานจากส่วนกลางและท้องถิ่น ปัญหาความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้สูงอายุ และไม่สามารถตอบสนองและเข้าถึง

ความต้องการของผู้สูงอายุได้ เพราะไม่ได้มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้มีความเป็นอยู่ดี และมีความสุข

อย่างไรก็ตาม มีข้อโต้แย้งที่น่าสนใจต่อผลการศึกษาในการประเมินผลการดำเนินงานโครงการ เช่น สายทิพย์ ภูโหมพรหม (2553) ในการศึกษา เรื่อง “การประเมินผลการดำเนินงานด้านการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลเนินศาลา อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์” พบว่าผู้สูงอายุมีความพึงพอใจอย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเนินศาลา โดยเฉพาะการบริการการขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุ การเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ และการติดตามตรวจสอบสิทธิ ถึงแม้ว่าผู้สูงอายุมีความเห็นว่าจำนวนเงินเบี้ยยังชีพยังไม่เหมาะสม ขณะที่งานวิจัยของภัทรวดี ซอกคุลย์ (2557) ซึ่งได้ทำการศึกษา เรื่อง “การประเมินผลโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลพระแก้ว อำเภอภาชี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” โดยใช้วิธีการประเมินผลโครงการรูปแบบซีบีพี (CIPP) ด้านกระบวนการผลการดำเนินงาน และด้านสภาพแวดล้อม เช่น อาคาร สถานที่ พบว่าทั้งสามด้านมีผลการประเมินในระดับมากที่สุด และเมื่อทำการประเมินผลของโครงการโดยการสอบถามกับผู้สูงอายุ พบว่าผู้สูงอายุมีความเห็นว่าโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสามารถช่วยเหลือบรรเทาความเดือนร้อนของผู้สูงอายุได้



**กลุ่มที่สาม** เป็นงานวิจัยที่ทำการศึกษาดังความเข้าใจของผู้สูงอายุต่อโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งค้นพบผลการศึกษาดังแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ เช่น งานวิจัยของ อภิชัย บวรโมทย์ (2553) เรื่อง “ปัญหาการจัดการสวัสดิการสังคมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด” พบว่าผู้สูงอายุมีความรู้ความเข้าใจโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และอัตราเบี้ยที่กำหนด รวมทั้งรู้ถึงสิทธิของตนเอง โดยผู้สูงอายุจะมารับเงินเบี้ยยังชีพด้วยตนเอง และส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ผู้สูงอายุที่ไม่มีที่พึ่งและอาศัยอยู่เพียงลำพังควรได้รับการพิจารณาให้ได้รับสิทธิก่อนเป็นลำดับแรก ในขณะที่งานวิจัยของ ทองปาน โตอ่อน (2551) เรื่อง “การศึกษาความรู้ความเข้าใจและความต้องการของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบางมัญ อำเภอเมือง จังหวัดสิงห์บุรี” พบว่า ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนในเขตพื้นที่ห่างไกล และผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ไม่เข้าใจในเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และไม่รู้ว่าจะตนเองมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ

ผู้สูงอายุ จึงมีความต้องการให้เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการเบี้ยยังชีพซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ อภิชัย บวรโมทย์ (2553) ที่ค้นพบว่า ปัญหาของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ เรื่องการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ดี และไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะในพื้นที่ชุมชนห่างไกล ส่งผลให้ผู้สูงอายุในพื้นที่ห่างไกลและไม่มีผู้ดูแลไม่ทราบสิทธิของตนเอง นอกจากนี้ การศึกษาของ ญัฐธยาน์ ระโส (2554) เรื่อง “การศึกษาประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาจังหวัดนครสวรรค์” ค้นพบเพิ่มเติมว่า นโยบาย และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน เช่น การแจ้งวันและเวลาในการรับเบี้ยยังชีพ ความเหมาะสมของสถานที่ ความเข้าใจโครงการเบี้ยยังชีพของบุคลากรที่ให้ความรู้ มีผลทำให้ผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน

การทบทวนแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นทำให้ทราบถึงประเด็นปัญหาหลักที่อาจทำให้การเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (และโครงการสวัสดิการอื่น ๆ) ที่รัฐบาลประชาธิปไตยจัดให้มีความเหลื่อมล้ำและมีข้อจำกัดในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก การเข้าถึงกระบวนการดำเนินโครงการ กล่าวคือ ระดับการเข้าถึงโครงการของประชาชนผู้มีสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐที่แตกต่างกันทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากโครงการแตกต่างกัน ทั้งนี้ ระดับการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือโดยรัฐของบทความนี้แบ่งการพิจารณาออกเป็น (1) ระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารพื้นฐานเกี่ยวกับโครงการ ข้อมูลพื้นฐานในที่นี้ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติพื้นฐานของผู้มีสิทธิ ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิที่พึงได้รับ ข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการ และ (2) ระดับการเข้าถึงกระบวนการดำเนินโครงการ หมายถึง ระดับการได้รับการบริการจากหน่วยงานภาครัฐ ประการที่สอง ความสลับซับซ้อนของการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะในแง่มุมมองของกฎระเบียบและขั้นตอนที่ยุงยากหรือต้องการกระบวนการสร้างความเข้าใจอย่างลึกซึ้งก่อนการดำเนินโครงการ

กรอบการวิจัยที่บทความนี้พัฒนาขึ้นจึงเน้นตรวจสอบว่าความห่างไกลจากกระบวนการดำเนินการโครงการและความซับซ้อนของการดำเนินโครงการมีอิทธิพลต่อระดับการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหรือไม่และอย่างไร บทความนี้มองว่าประชาชนที่ห่างไกลจากข้อมูลข่าวสารและกระบวนการดำเนินโครงการมีโอกาสที่จะเข้าถึงการบริการหรือความช่วยเหลือได้น้อยกว่าชาวบ้านที่อยู่ใกล้ชิดข้อมูลข่าวสาร อย่างไรก็ตาม ระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเพิ่มมากขึ้นเมื่อองค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นกลไกของรัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอื่น ๆ (เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เข้ามาร่วมทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ดังนั้นระดับการเข้าถึงโครงการจะเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้การได้รับประโยชน์จากโครงการเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ในแง่ความซับซ้อนของโครงการ บทความนี้มองว่าหากความซับซ้อนของโครงการมีมากระดับการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากการให้บริการและความช่วยเหลือของภาครัฐจะน้อยลง อย่างไรก็ตามหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลดระดับความซับซ้อนของการเข้าถึงโครงการลง ประชาชนก็สามารถเข้าถึงโครงการได้สะดวกขึ้น และได้รับประโยชน์จากโครงการอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น

### 3. ระเบียบวิธีวิจัยและกรณีศึกษา

งานวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุส่วนใหญ่เน้นทำการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างด้วยแบบสอบถามและใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงปริมาณด้วยตัวแบบสถิติทำให้มีข้อจำกัดในการได้คำตอบเชิงลึก บทความนี้จึงออกแบบกระบวนการทำวิจัยและตอบคำถามการวิจัยที่ตั้งไว้โดยใช้การสนทนากลุ่ม (focus group) ประชาชนตัวอย่างในภาคเหนือ (พะเยา) ภาคกลาง (สิงห์บุรี) และภาคใต้ (สงขลา) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นหลัก และอาศัยการสนทนาแบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured) ผ่านคำถามที่มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า แต่สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ระหว่างการสนทนา ประกอบด้วย คำถามที่สามารถแบ่งออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ส่วนแรกประกอบด้วยคำถามทั่วไปเกี่ยวกับความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายทั่วไปของรัฐบาล ส่วนที่สองและสามเป็นคำถามที่แปลงมาจากกรอบการวิจัยเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชนผู้ให้ข้อมูล กล่าวคือคำถามส่วนที่สองเน้นการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตลอดจนการรับรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการดำเนินโครงการดังกล่าว ส่วนที่สามเป็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับการได้รับประโยชน์จากนโยบายและข้อเสนอแนะของผู้ให้ข้อมูลสำหรับการปรับปรุงนโยบาย

รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 165 คน จาก 11 หมู่บ้าน ใน 10 อำเภอของจังหวัดพะเยา สงขลาและสิงห์บุรี และเป็นหมู่บ้านทั้งที่อยู่ในเขตเทศบาล (เขตเมือง) และนอกเขตเทศบาล (เขตชนบท) ประชากรในทั้ง 11 หมู่บ้านมีความหลากหลายในอาชีพตั้งแต่ทำเกษตรกรรม รับจ้างทั่วไป ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ และยังมีมีความหลากหลายในทางวัฒนธรรม กล่าวคือ สมาชิกของหมู่บ้านบางกลุ่มมาจากภูมิภาคอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ส่วนหนึ่งของสมาชิกในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดพะเยาย้ายถิ่นฐานมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเมื่อ 40-50 ปีก่อน จนกลายเป็นลักษณะที่เรียกว่า “อีสานล้านนา” ซึ่งยังคงรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีของบรรพบุรุษอยู่ เป็นต้น





ส่วนเหตุผลที่เลือกดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในสามจังหวัดที่กล่าวมานั้น จังหวัดพะเยา เป็นจังหวัดขนาดเล็กและมีรายได้ครอบครัวโดยเฉลี่ยค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ แต่พะเยาเป็นพื้นที่อยู่อาศัยน้ำพื้นที่หนึ่งของภาคเหนือ ข้าวเป็นพืชเกษตรกรรมหลักของทั้งสี่หมู่บ้าน และเกษตรกรรมมีการเพาะปลูกพืชไร่ประเภทอื่น ๆ เช่น ข้าวโพด พืชสวน เช่น ลำไย และยางพารา ในขณะที่จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดขนาดใหญ่และมีรายได้ครอบครัวโดยเฉลี่ยค่อนข้างสูง เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภาคใต้ตอนล่าง ยางพาราและปาล์มน้ำมันเป็นพืชเศรษฐกิจหลัก ปัญหาที่ประชาชนประสบและการเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ส่วนจังหวัดสิงห์บุรีเป็นจังหวัดขนาดเล็กในภาคกลาง อย่างไรก็ตาม เกษตรกรในจังหวัดสิงห์บุรีสามารถที่จะปลูกข้าวได้ปีละสองครั้ง (หรือสามครั้งในบางปี) ยกเว้นในฤดูกาลผลิตที่ผ่านมาซึ่งจังหวัดประสบภาวะภัยแล้ง การเลือกทำการสนทนากลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลในสามจังหวัดนี้ จึงทำให้ได้ข้อมูลจากประชาชนที่มีลักษณะทางประชากรศาสตร์ที่หลากหลายและอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

#### 4. ผลการศึกษา

ผลจากการดำเนินการศึกษาวิจัยดังที่กล่าวมา ทำให้ได้ข้อค้นพบสำคัญเกี่ยวกับการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ดังต่อไปนี้

##### 4.1 การเข้าถึงโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

จากการสนทนากลุ่มกับผู้ให้ข้อมูล บทความนี้ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ทราบเกี่ยวกับโครงการสวัสดิการสังคมทั่วไปที่รัฐจัดไว้ให้กับประชาชน เช่น โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือที่รู้จักกันว่าโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคหรือ “บัตรทอง” เนื่องจากเข้ารับสวัสดิการสังคมดังกล่าว ขณะที่บางกลุ่มได้รับสิทธิรักษาพยาบาล เนื่องจากเป็นข้าราชการเกษียณ หรือได้รับสิทธิรักษาพยาบาลจากสามี ภรรยา ลูกหลานที่เป็นข้าราชการ บางกลุ่มได้รับสิทธิรักษาพยาบาลจากการเป็นอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และมีเพียงส่วนน้อยที่ใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลจากประกันสังคม (ส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านในจังหวัดสิงห์บุรีเนื่องจากเคยทำงานในโรงงานมาก่อน) นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลรู้จักโครงการสวัสดิการสังคมอื่น ๆ ที่รัฐจัดให้แก่ประชาชน เช่น นโยบายเรียนฟรี 15 ปี โครงการเบี้ยคนพิการ การพัฒนาทักษะด้านอาชีพ โครงการฅาปนกิจสงเคราะห์กองทุน (กระทรวงเกษตร และสหกรณ์) โครงการฅาปนกิจ



สงเคราะห์สหกรณ์ (ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์ แห่งประเทศไทย) และโครงการกองทุนการออม ชุมชน ซึ่งชาวบ้านหลายคนได้รับประโยชน์ เข้าใช้บริการ และ/หรือเป็นสมาชิก รวมถึงมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการ

จากคำตอบข้างต้น สะท้อนให้เห็นได้ว่า ประชาชนที่มาเข้าร่วมการสนทนากลุ่มในทั้งสาม พื้นที่ที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมที่รัฐ จัดให้แก่ประชาชนในความหมายที่ค่อนข้าง กว้างขวาง ครอบคลุมทั้งสวัสดิการสังคมในรูป การบริการสังคม (social service) ซึ่งเป็นสวัสดิการ ขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้แก่ประชาชน เช่น การให้การศึกษาฟรี การให้ประกันสุขภาพ และการฝึกอาชีพ การสงเคราะห์/การประชาสงเคราะห์ (public assistance) ในลักษณะของระบบดูแล ผู้ด้อยโอกาส เช่น การให้ความช่วยเหลือแก่ คนพิการ และผู้ป่วยเรื้อรังที่ทำงานไม่ได้ และการ ประกันสังคม (social security/insurance) ได้แก่ การดูแลประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหา ชั่วคราว เช่น ตกงาน ราคาพืชผลตกต่ำ เป็นต้น

งานวิจัยในอดีตยังมีข้อค้นพบบางส่วนที่ ไม่ตรงกันอยู่เกี่ยวกับการรับรู้ถึงสิทธิและความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กล่าวคือ งานวิจัยบางชิ้น พบว่า ผู้สูงอายุโดย ทั่วไปมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการเบี้ย ยังชีพผู้สูงอายุ และอัตราเบี้ยที่กำหนด รวมทั้ง รู้ถึงสิทธิของตนเอง (อภิชัย บวรโมทย์, 2553) ขณะที่งานวิจัยชิ้นอื่น ๆ พบเพิ่มเติมว่า ผู้สูงอายุ ที่มีฐานะยากจนในเขตพื้นที่ห่างไกล และผู้สูงอายุ ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ไม่เข้าใจในเรื่องเบี้ยยังชีพ และไม่รู้ว่าคุณสมบัติได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ทองปาน โตอ่อน, 2551) (ณัฐธยาน์ ระโส, 2554) โดยเหตุผลของการขาดความรู้ความเข้าใจในกลุ่ม ผู้สูงอายุในพื้นที่ชุมชนห่างไกลนั้นงานวิจัยหลาย ชิ้นวิเคราะห์ตรงกันว่าเกิดจากการประชาสัมพันธ์ ที่ไม่ดี และไม่ทั่วถึง (ทองปาน โตอ่อน, 2552) (อภิชัย บวรโมทย์, 2553) บทความนี้จึงมีความ สนใจว่าประชาชนมีระดับการรับรู้และความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายนี้อย่างไร และมี ข้อสังเกตเบื้องต้นว่าการขาดความรู้ความเข้าใจ ของคนบางกลุ่มอาจมีอยู่บ้าง แต่สาเหตุไม่น่าจะ เป็นผลมาจากปัญหาเรื่องการประชาสัมพันธ์ เพียงอย่างเดียว แต่อาจเกิดจากพัฒนาการของ นโยบายการจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุของรัฐ ไทยก็เป็นได้ เนื่องจากต้องยอมรับว่าในบรรดา นโยบายสวัสดิการสังคมต่าง ๆ ของประเทศไทย นั้น โครงการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุนั้นถือเป็น นโยบายหนึ่งที่มีการพัฒนา และปรับเปลี่ยน

เกณฑ์ในการได้รับสิทธิ และอัตราเบี้ยยังชีพอย่างต่อเนื่องและบ่อยครั้ง<sup>6</sup> ซึ่งอาจสร้างความสับสนและความเข้าใจผิดแก่ประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อทำการสอบถามเกี่ยวกับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเด็นนี้ในการสนทนากลุ่มกลับพบว่า ประชาชนในพื้นที่ตัวอย่าง ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นอย่างดี แม้กระทั่ง ประชาชนบางคนที่ยังไม่ถึงเกณฑ์ที่จะได้รับสิทธิจากโครงการนี้ ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อสอบถามต่อเนื่องเพื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบถึงความรู้ความเข้าใจของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันกับโครงการที่มีลักษณะใกล้เคียงกันในอดีต<sup>7</sup> ยังพบข้อมูลเพิ่มเติมอีกว่า ประชาชนโดยเฉพาะคนรุ่นเก่า ๆ (อายุ 70 ปีขึ้นไป) และคนที่เคยเป็นอดีตผู้นำ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะรู้จักโครงการนี้มานาน และสามารถอธิบายในเชิงเปรียบเทียบกับโครงการในอดีตได้ คำตอบที่ได้รับจากคำถามเชิงลึกที่มุ่งสำรวจถึงความเข้าใจของประชาชนผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ยังพบอีกว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ทราบเกี่ยวกับขั้นตอนการรับเบี้ยยังชีพ และวิธีการรับเบี้ยยังชีพเป็นอย่างดี โดยสามารถอธิบายขั้นตอนการรับเบี้ยยังชีพซึ่งมี 2 ช่องทางได้ คือ การรับด้วยตนเองตามวัน เวลาที่องค์การบริหารส่วนตำบล

(อบต.) หรือเทศบาลน็ดหมาย กับการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคาร โดยจากข้อมูลที่ได้รับ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนมากจะรับเงินเบี้ยยังชีพด้วยตัวเองตามวัน เวลาที่นัดหมาย เนื่องจากความสะดวกในการเดินทางมายังสถานที่นัดหมายที่ตั้งอยู่ภายในพื้นที่หมู่บ้าน ขณะที่เหตุผลในภาพรวมที่ประชาชนในหลายพื้นที่ไม่รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุผ่านช่องทางธนาคารนั้น มีการให้เหตุผลว่าเกิดจากความไม่สะดวกในการเดินทาง ทำให้มีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และบางรายมีอุปสรรคด้านสุขภาพร่างกาย

ถึงแม้ว่าการสำรวจข้อมูลครั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลส่วนมากจะเลือกวิธีการรับเงินเบี้ยยังชีพด้วยตนเองมากกว่าผ่านช่องทางธนาคาร แต่ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มกับประชาชนในเขตเทศบาลแห่งหนึ่งของจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นพื้นที่ทำนาขนาดประมาณ 3-7 ไร่<sup>8</sup> และทำการเพาะปลูกเพื่อยังชีพ พบว่าประชาชนในเขตพื้นที่นี้เลือกวิธีการรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารเป็นส่วนใหญ่ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งเป็นเพราะประชาชนในพื้นที่นี้ส่วนมาก มีการติดต่อและรับรู้ข้อมูลประชาสัมพันธ์โครงการรัฐอื่น ๆ จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) อย่างใกล้ชิด รวมทั้งมีการเปิดบัญชี

<sup>6</sup> ดู พัฒนาการของกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตั้งแต่สรุปไว้ในตอนต้นของบทความนี้ประกอบ

<sup>7</sup> มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 ให้ดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพคนชรา กำหนดจ่ายเบี้ยเดือนละ 200 บาท โดยคัดเลือกเฉพาะผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาส พ.ศ. 2536

<sup>8</sup> ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม

ธนาคารกับ ธ.ก.ส. อยู่ก่อนแล้ว และอาศัยอยู่ในชุมชนที่ตั้งอยู่ไม่ห่างไกลจากตัวเมือง (หาดใหญ่) มากนักและการคมนาคมก็สะดวก จึงมีความเป็นไปได้ว่าปัจจัยเหล่านี้ น่าจะเป็นเหตุผลที่สามารถนำมาใช้อธิบายได้ว่าทำไมประชาชนในพื้นที่นี้ จึงนิยมรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุผ่านช่องทางธนาคาร

ข้อมูลที่ได้รับจากการสนทนากลุ่มของบทความนี้ยังมีความแตกต่างจากข้อค้นพบของงานวิจัยในอดีตบางชิ้นโดยเฉพาะที่สรุปว่า ปัญหาของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือเรื่อง การประชาสัมพันธ์ที่ไม่ดีและไม่ทั่วถึง ผู้สูงอายุไม่ทราบสิทธิของตนเองโดยเฉพาะผู้สูงอายุในพื้นที่ห่างไกล และไม่มีผู้ดูแล (ทองปาน โตอ่อน, 2551) (อภิชัย บวรโมทย์, 2553) ซึ่งบทความนี้วิเคราะห์ว่าเกิดจากการที่งานวิจัยในอดีตมุ่งความสนใจไปที่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจ่ายเบี้ยยังชีพโดยตรงคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียงอย่างเดียว จนมองข้ามบทบาทของผู้นำในพื้นที่ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงข้อมูลจากภาครัฐไปสู่ประชาชนแทบทุกเรื่องแม้จะมีได้มีภาระหน้าที่โดยตรงในเรื่องนั้น ๆ ก็ตาม กล่าวคือ ข้อมูลที่ได้รับจากการสนทนากลุ่มของบทความนี้ พบว่า บทบาทของผู้ใหญ่บ้าน (พ่อหลวง) ผู้นำชุมชน และสมาชิกสภาเทศบาล (สท.) และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) มีความสำคัญอย่างยิ่งในการกระจายข่าวสารข้อมูล และ



ประชาสัมพันธ์โครงการเบี้ยยังชีพอย่างมีประสิทธิภาพผ่านช่องทางสื่อสารต่าง ๆ เช่น จดหมายประชาสัมพันธ์ ป้าย หรือบอร์ดประชาสัมพันธ์ และการประชุมหมู่บ้านประจำเดือน ขณะเดียวกัน สื่อวิทยุ โทรทัศน์ และเสียงตามสายของหมู่บ้านก็เป็นเครื่องมือสื่อสารอย่างหนึ่งที่สำคัญในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในหมู่บ้านต่าง ๆ นอกจากนี้ การบอกต่อข้อมูลกันเองในหมู่บ้านผ่านการพูดคุยกันโดยตรงและทางโทรศัพท์มือถือก็มีส่วนช่วยให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการเบี้ยยังชีพได้อย่างทั่วถึง และทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มั่นใจว่าไม่มีเพื่อนบ้านหรือผู้สูงอายุในหมู่บ้านที่เข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสารจนต้องเสียสิทธิไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ

## 4.2 การได้รับประโยชน์จากโครงการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

การจ่ายเบี้ยยังชีพถือเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลทั่วโลกนำมาใช้ช่วยเหลือผู้สูงอายุให้พ้นจากสภาวะความยากจน และเป็นหนึ่งในวิธีการสร้างระบบการป้องกันทางสังคม (social protection program) ที่รัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศ เช่น อินเดีย บังคลาเทศ เนปาล กำลังเร่งดำเนินการ (Holzmann and Hinz, 2005, pp.160) งานวิจัยในอดีตในกรณีของไทยพบผลการศึกษาที่สอดคล้องกันว่าประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะผู้สูงอายุมีความพึงพอใจที่รัฐจัดทำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขึ้นมา เนื่องจากเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ (พิมพ์ทักษอร แสงทองไชย, 2558) สามารถช่วยเหลือบรรเทาความเดือนร้อนของผู้สูงอายุได้ (ภัทรวดี ซอกดุษฎี, 2557) แต่ในเรื่องการบริหารจัดการนั้น มีผลการศึกษที่แตกต่าง งานวิจัยบางชิ้น พบว่าผู้สูงอายุมีความพึงพอใจอย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะการบริการการขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุ การติดตามตรวจสอบ และการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพสิทธิ (สายทิพย์ ภูโหมพรหม, 2553) แต่งานวิจัยอีกหลายชิ้นกลับพบว่าการจ่ายเบี้ยยังชีพมีความล่าช้า มีปัญหาการจ่ายเงิน/โอนเงินไม่ตรงกับยอดผู้สูงอายุ (พิมพ์ทักษอร แสงทองไชย, 2558) สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากวิธีการดำเนินงานที่มีลักษณะของการสั่งการจากส่วนกลางเป็นการทำงานแบบบนลงล่างซึ่งไม่

เพียงแต่จะทำให้เกิดความล่าช้า ไม่ทั่วถึงแล้วยังอาจนำไปสู่ปัญหาความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ กับประชาชนได้อีกด้วย (ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2546 อ้างใน วรพงษ์ บุญเคลือบ, 2549, หน้า35) ปัญหาที่สะท้อนผ่านความไม่พอใจต่อการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ทำให้ประชาชนบางส่วนรู้สึกว่ายังไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการอย่างที่ควรจะเป็นหรือมีความไม่เท่าเทียมกับพื้นที่อื่น ๆ คำถามเรื่องการได้รับประโยชน์จากนโยบายและการปฏิบัติใช้นโยบายจึงเป็นชุดคำถามที่บทความนี้ให้ความสนใจ

จากข้อมูลที่ได้รับ พบว่า ประชาชนผู้ร่วมการสนทนากลุ่มในพื้นที่ตัวอย่างทั้งสามแห่งมีความพึงพอใจต่อการบริหาร การจัดการ การสำรวจข้อมูล และการลงทะเบียน เนื่องจากการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพตรงเวลา รวมถึงการทำงานและการประสานงานของเจ้าหน้าที่รัฐในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพมีความชัดเจน และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและใกล้ชิด แสดงให้เห็นว่าบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐ มีความสำคัญอย่างมากในการนำโครงการนี้ไปสู่การปฏิบัติและประชาชนรู้สึกว่าได้ได้รับประโยชน์ โดยผู้ร่วมการสนทนากลุ่มส่วนใหญ่มองว่าผู้ใหญ่บ้าน (พ่อหลวงสำหรับผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มในพื้นที่ภาคเหนือ) อบต. หรือ เทศบาล เป็นบุคคล/หน่วยงานแรก ๆ ที่ประชาชนนึกถึงและหวังพึ่งพาหากเกิดปัญหาในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ นอกจากนี้



ผู้ร่วมการสนทนากลุ่มในภาพรวมมีความเห็นว่า เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีความสำคัญมาก มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของพวกเขา และไม่เห็นด้วยถ้าหากมีการยกเลิกโครงการนี้ คำถามที่มีการสอบถามเพิ่มเติมต่อไปคือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ นั้นถือว่าเป็นแหล่งรายได้หลักของผู้สูงอายุหรือไม่ ซึ่งคำตอบที่ได้รับสรุปได้ว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นแหล่งรายได้หลักของผู้สูงอายุบางคนที่มีฐานะยากจนมาก อยู่คนเดียวไม่มีลูกหลาน หรือไม่ได้ประกอบอาชีพแล้วเท่านั้น ส่วนผู้สูงอายุส่วนใหญ่อยังพอที่จะมีรายได้เพิ่มเติมจากแหล่งอื่น ๆ เช่น การประกอบอาชีพ (ทำไร่ ทำนา ทำสวน) ลูกหลานส่งเงินให้ เป็นต้น

ถึงแม้ว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะไม่ได้เป็นแหล่งเงินรายได้หลักของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ แต่ประเด็นที่พบเพิ่มเติมก็คือการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีส่วนทำให้ประชาชนมีความรู้สึกภาคภูมิใจในศักดิ์ศรีความเป็นพลเมืองไทยของตนเองมากขึ้น รู้สึกมีเกียรติ มีอำนาจในการใช้เงิน และมีอิสระในการใช้เงิน รวมทั้งมีความรู้สึกห่วงแหนโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก และยืนยันว่าแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไปอย่างไร ใครเข้ามาเป็นรัฐบาล โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนี้ควรดำเนินต่อไป ข้อค้นพบจากคำถามเชิงสมมติที่ตั้งขึ้นมาในระหว่างการสนทนากลุ่มว่าถ้ามีการยกเลิกโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้เข้าร่วมการสนทนาจะยอมให้มีการยกเลิก

หรือไม่ ซึ่งคำตอบที่ได้รับยืนยันว่าแทบทุกคนไม่เห็นด้วย และเห็นควรว่าต้องมีโครงการเบี้ยยังชีพต่อไป เมื่อถามต่อเนื่องจากประเด็นดังกล่าว โดยการนำเสนอรูปแบบการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุในลักษณะการมอบสิ่งของทดแทนการให้เงินสด เช่น การให้คู่มืออาหาร การแจกจ่ายเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ฯลฯ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ยังต้องการได้รับเงินสดมากกว่า เพราะเงินสดสามารถชำระสินค้าและบริการอย่างทันที และมียกย่องของการมีอำนาจในการซื้อ ทำให้ผู้ได้รับรู้สึกมีเกียรติ และมีศักดิ์ศรีมากกว่าการได้รับแจกสิ่งของ

อย่างไรก็ตาม เมื่อสอบถามถึงสิ่งที่ต้องการให้ปรับปรุงเกี่ยวกับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ประชาชนผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยพอใจกับอัตราการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพในปัจจุบันที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น และต้องการให้มีการปรับอัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันเมื่อเทียบกับเบี้ยคนพิการที่มีการปรับอัตราขึ้นเป็นเดือนละ 800 บาท<sup>9</sup> แล้วก็ควรจะมีการปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้สูงขึ้นด้วย ประเด็นที่น่าสนใจ คือ อัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขั้นต่ำที่ชาวบ้านทั้งสามพื้นที่มีความพึงพอใจและสอดคล้องกัน คือ อัตราเบี้ยยังชีพเดือนละ 1,000 บาท ซึ่งเป็นอัตราเดียวกับข้อค้นพบของงานวิจัยในอดีตหลายชิ้น เช่น ธมนวรรณ รอดเข็ม (2554) พิมพ์ทักษอร แสงทองไชย (2558) เป็นต้น

<sup>9</sup> ดูรายละเอียดใน กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (2558)

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตราที่สูงได้เกิดจากข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ การเพิ่มอัตรการจ่ายเงินให้สูงขึ้นจะมีความเป็นไปได้ถ้าสามารถลดจำนวนผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพให้น้อยลง โดยการเลือกจ่ายเบี้ยยังชีพให้เฉพาะผู้ที่มีความจำเป็นต้องได้รับการดูแลจากรัฐจริงๆ เท่านั้น แต่การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวอาจถูกตั้งคำถามเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการได้รับการดูแลจากรัฐขึ้นมาทันที ทศนคติและความคิดเห็นของประชาชนต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวที่บทความนี้ค้นพบสามารถแบ่งออกเป็น 2 แนวทางหลัก ๆ คือ ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มที่หนึ่งซึ่งมีจำนวนมากว่า เห็นว่าควรได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตราเท่ากันทุกคน ขณะที่อีกกลุ่มซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก เห็นว่าบางคนไม่ควรได้รับสิทธินี้ เนื่องจากมีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีลูกหลานเลี้ยงดู อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มใช้เวลาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันนานขึ้น ผลการศึกษาของบทความนี้พบว่าประชาชนในทุกเวทีเริ่มจะมีความเห็นร่วมกันและยอมรับเป็นข้อสรุปว่า “ทุกคนที่มีอายุตามเกณฑ์เป็นผู้สูงอายุ ควรได้รับเงินเท่ากันตามสิทธิ”

นอกจากนี้ เพื่อให้แน่ใจว่าคำตอบของผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มในแต่ละพื้นที่เกิดจากค่านิยมที่ยอมรับว่าการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นสิทธิทั่วไปที่ทุกคนควรได้รับอย่างถ้วนหน้าจริงๆ คำถามเชิงเปรียบเทียบโดยการยกตัวอย่างประกอบ เช่น การเปรียบเทียบระหว่างสิทธิที่พึงได้ของผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจกับพื้นที่ทุรกันดารห่างไกล ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาสอบถามระหว่างการสนทนากลุ่มเพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลทบทวนความคิดเห็นของแต่ละคนอีกครั้ง ผลปรากฏว่า คำตอบของประชาชนบางคนในช่วงแรก ๆ ของการสนทนา สะท้อนถึงการยอมรับว่าสาเหตุที่ต้องการให้ผู้สูงอายุทุกคนไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจอย่างไรหรืออาศัยอยู่ในพื้นที่ลักษณะใดก็ควรได้รับเบี้ยยังชีพเหมือนกันนั้นเกิดจากความกังวลว่าจะเกิดปัญหาความยุ่งยากในการจ่ายเงิน (เหมือนในอดีตที่รัฐเคยมีนโยบายจ่ายเงินให้เฉพาะคนยากจน) ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลยกเป็นข้ออ้างในการยกเลิกนโยบายเบี้ยยังชีพในอนาคตและหันไปใช้นโยบายอื่น (เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้ยากไร้) แทน อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ฟังเหตุผลของประชาชนคนอื่น ๆ มากขึ้น ความคิดเห็นของประชาชนได้เปลี่ยนไปในทิศทางที่ให้ความสำคัญ



ในเรื่องความเท่าเทียมกันมากขึ้น และค่อย ๆ ยืนยันอย่างหนักแน่นมากขึ้นว่าทุกคนควรได้รับ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียมกันตามเกณฑ์ที่กำหนด เพราะเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นเงินที่ผู้สูงอายุทุกคนควรได้รับตามสิทธิที่พึงมี และไม่ควรจำกัดสิทธิ หรือแบ่งแยกตามฐานะทางเศรษฐกิจหรือพื้นที่อยู่อาศัย

จากผลการศึกษาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า เมื่อเปิดให้ประชาชนได้พิจารณาประเด็นการจ่าย เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและความเท่าเทียมกันในสังคม อย่างถี่ถ้วนแล้ว ประชาชนผู้เข้าร่วมให้ข้อมูลในการ สนทนากลุ่มส่วนใหญ่ต้องการ “ความเท่าเทียมกัน ในการจ่ายเบี้ยยังชีพในทุกระดับอายุและ ทุกพื้นที่” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ไม่ว่าจะอายุเท่าไร หรืออยู่ในจังหวัดใด ผู้สูงอายุควรได้รับเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุในอัตราเท่ากัน ซึ่งจะทำให้ประชาชน รู้สึกถึงความเท่าเทียมกันในสังคม ไม่มีใคร ได้มากกว่าหรือน้อยกว่า มีความรู้สึกว่าได้รับ ความยุติธรรมในสังคม นอกจากนี้ เมื่อเปิดให้ ประชาชนเสนอแนะเพื่อปรับปรุงโครงการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผลการศึกษาพบว่าข้อเสนอ ส่วนใหญ่มุ่งความสนใจไปที่การปรับอัตราการ จ่ายเบี้ยยังชีพและช่วงอายุที่ควรได้รับ แต่แนวทางในการปรับปรุงในเรื่องดังกล่าว ยังคงค่อนข้างจะมีความหลากหลายอยู่มาก

นอกจากข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อปรับปรุงโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว ผู้ให้ข้อมูลยังมีการเสนอความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจ่ายเงินเบี้ยสวัสดิการสังคมในโครงการอื่น ๆ เช่น โครงการเบี้ยสนับสนุนอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) โครงการเบี้ยสนับสนุนอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (อพสร.) โครงการอาสาสมัครเพื่อการพัฒนาชนบท (อสพ.) ที่ส่วนใหญ่เห็นควรให้มีการปรับให้สูงขึ้น ขณะที่นโยบายสวัสดิการสังคมปัจจุบันที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบดูแล เช่น นโยบายดูแลเด็กแรกเกิดในครอบครัวยากจนโดยรัฐบาลจ่ายเงินเดือนละ 400 บาทนั้น 10 รัฐบาลควรกำหนดจ่ายให้ทุกคนเท่ากัน ไม่ต้องมีขั้นตอนในการเลือกครอบครัวที่ยากจน

## 5. สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุป ผลการศึกษาที่น่าเสนอในบทความนี้แสดงให้เห็นว่าประชาชนผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่มสามารถเข้าถึงโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (และสวัสดิการสังคมอื่น ๆ) ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม สะท้อนผ่านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ การรับรู้สิทธิของตนเอง การทราบถึงวิธีการและขั้นตอนการลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิ รวมถึงวิธีการได้รับเบี้ยยังชีพในแต่ละเดือน ซึ่งได้ส่งผลให้ประชาชนโดยภาพรวมมีความพึงพอใจต่อโครงการและการดำเนินการต่าง ๆ ของโครงการเป็นอย่างดี นอกจากนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความห่วงหาพันและไม่เห็นด้วยถ้าหากมีการยกเลิกโครงการนี้ เนื่องจากได้สัมผัสด้วยตนเองว่าการได้รับเบี้ยยังชีพมีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิต แม้อัตราเบี้ยยังชีพที่ได้รับจะไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับค่าครองชีพและรายจ่ายประจำวัน แต่การได้รับเบี้ยยังชีพทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณค่าของตัวเองมีศักดิ์ศรีความเป็นพลเมืองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นค่อนข้างจะตรงกันว่าควรมีการปรับอัตราค่าเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้สูงขึ้น เป็นอย่างน้อย 1,000 บาทต่อเดือนเท่ากันทั่วทั้งประเทศ โดยไม่ต้องมีรูปแบบการจ่ายเบี้ยยังชีพตามขั้นบันได และไม่ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายที่มีลักษณะของการแบ่งแยกอัตราตามพื้นที่อยู่อาศัยหรือฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละคน ประเด็นที่จะต้องวิเคราะห์ถอดบทเรียนต่อไป



ก็คือลักษณะการเข้าถึงโครงการเบียร์ยังชีพผู้สูงอายุ (และสวัสดิการสังคมอื่น ๆ) ของประชาชนจากผลการศึกษาในบทความนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยอะไรบ้าง และบทเรียนที่ได้รับจากการวิจัยกรณีโครงการเบียร์ยังชีพผู้สูงอายุนี้ จะสามารถนำไปสู่การพัฒนาแนวทางสำหรับการปรับปรุงกระบวนการกำหนด และนำนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อผู้คนในวงกว้างไปปฏิบัติอื่น ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการได้อย่างไร

ผลการศึกษาที่สรุปมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าระดับการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐ ขึ้นอยู่กับปัจจัย ดังต่อไปนี้

**ปัจจัยที่หนึ่ง** ระดับการเอาใจใส่ของหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชน ดังที่ผลการศึกษาของบทความนี้พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อโครงการเบียร์ยังชีพผู้สูงอายุ แต่ระดับความพึงพอใจของประชาชนดังกล่าวมิได้เป็นผลมาจากการทำงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล และ อบต.) เพียงอย่างเดียว แต่เป็นความพึงพอใจต่อกระบวนการบริหารจัดการโดยภาพรวมที่ได้อาศัยกลไกอื่น ๆ ในพื้นที่เข้ามามีส่วนในการขับเคลื่อนนโยบาย ทั้งกลไกที่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้บริหาร สมาชิก และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกลไกที่ไม่เป็นทางการ เช่น ผู้นำกลุ่มประชาสังคม (กลุ่มออมทรัพย์ ชมรมผู้สูงอายุ) ญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน เป็นต้น การเข้ามามีบทบาทของบุคคล กลุ่มบุคคลและหน่วยงานเหล่านี้ อาทิ บทบาทของผู้นำในพื้นที่ ในการประชาสัมพันธ์โครงการเบียร์ยังชีพผ่านสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และเสียงตามสายของหมู่บ้าน มีความสำคัญอย่างมากต่อการสร้างความรู้ ความเข้าใจของประชาชนต่อโครงการ ซึ่งผลการศึกษาของบทความนี้ยืนยันว่า ประชาชนในภาพรวม มีความรู้ความเข้าใจ และทราบถึงสิทธิของตนเองเป็นอย่างดี ทำให้ประชาชนไม่มีปัญหาเรื่องการได้รับข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงโครงการเบียร์ยังชีพผู้สูงอายุ





**ปัจจัยที่สอง** ความชัดเจนของกฎเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนของโครงการ ดังที่ผลการศึกษาของบทความนี้ พบว่า ประชาชนโดยภาพรวม รู้สึกว่าการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุมีความชัดเจนในเรื่องการกำหนดสิทธิของคนที่จะได้รับ วิธีการขึ้นทะเบียน และการจ่ายเงิน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ให้การยอมรับ ถึงแม้ว่าอัตราเบี้ยยังชีพที่จ่ายให้แก่ประชาชนตามขั้นบันไดในทัศนะของผู้ให้ข้อมูลในจังหวัดที่ทำการเก็บข้อมูลนั้น ยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในปัจจุบันของผู้สูงอายุก็ตาม

นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างราบรื่น ดังที่ผลการศึกษาในบทความนี้ได้นำเสนอไว้แล้วว่าการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่ค่อย

ประสบปัญหาความไม่เข้าใจในสิทธิของผู้สูงอายุ เนื่องจากโครงการดังกล่าวมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการจัดการกับเงินสวัสดิการดังกล่าว การเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นเครื่องมือที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดและมีเครือข่ายในการเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อลดระดับการเข้าไม่ถึงโครงการภาครัฐ เช่น การให้ข้อมูลข่าวสาร การกระจายงบประมาณของโครงการ ฯลฯ เป็นเรื่องที่เหมาะสมดำเนินการ

**ปัจจัยที่สาม** ทศนคติของประชาชน ที่มีต่อโครงการมีผลต่อระดับความเหลื่อมล้ำ ในการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือประชาชนของ ภาครัฐ ดังที่ผลการศึกษาของบทความนี้ แสดงให้เห็นว่าผู้ให้ข้อมูลมีความรู้สึกที่เป็นบวกต่อการ กระจายทรัพยากรสาธารณะ การแสดงความคิดเห็น ของผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มยังสะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนมีทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับสิทธิ และความเท่าเทียมกันตามระบอบประชาธิปไตย ว่าเป็น “ความเท่ากัน” ในลักษณะที่ทุกคน ที่มี “สิทธิ” สมควรได้รับผลประโยชน์ในสิทธินั้น ๆ เท่ากัน การได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตรา เดียวกันทั่วประเทศ และทุกอายุ ทำให้รู้สึก ถึงความเท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งไม่มีใครได้ มากกว่าหรือน้อยกว่า และมีความรู้สึกว่าได้รับความ ยุติธรรมในสังคม

ข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ ประชาชนมีความรู้สึกหวงแหนโครงการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก เพราะเป็นโครงการ สวัสดิการสังคมที่ช่วยเหลือประชาชนให้พ้นภาวะ ความยากจน ทำให้ผู้สูงอายุมีความรู้สึกภาคภูมิใจ ในศักดิ์ศรีความเป็นพลเมืองไทยของตนเอง และ รู้สึกถึงความมีเกียรติ มีอำนาจในการใช้เงิน รวมทั้งมีอิสระในการใช้เงิน ซึ่งผลการศึกษา ในส่วนนี้มีความสอดคล้องกับงานวิจัยในปัจจุบัน ของประเทศอื่น ๆ ที่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นนโยบายที่มีประโยชน์ สามารถช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อน ของผู้สูงอายุให้พ้นจากสภาวะความยากจน และเป็นแหล่งรายได้หลักของผู้สูงอายุบางคน ที่มีฐานะยากจนมาก และไม่สามารถประกอบ อาชีพได้ ซึ่งเป็นหนึ่งในวิธีการสร้างระบบ การป้องกันทางสังคม

นอกจากนี้ กระบวนการนำโครงการ ไปปฏิบัติที่ไม่มีความซับซ้อน ทำให้กลุ่มตัวอย่าง สามารถเข้าถึงโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้อย่าง สะดวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทศบาลและผู้นำ ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มระดับการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการทำให้ประชาชน มีทัศนคติที่ดีต่อโครงการ และรู้สึกว่าจะไม่มีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ

ข้อค้นพบทั้งสามประการนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อการนำผลการศึกษากลับทบทวนนี้ไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

**ข้อที่หนึ่ง** ในการดำเนินนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่มีลักษณะสวัสดิการอย่างถ้วนหน้าอย่างครอบคลุม (universal coverage) การให้ข้อมูลแก่ผู้รับประโยชน์ที่ถูกต้องชัดเจนผ่านแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ เป็นสิ่งสำคัญต่อการสร้างการยอมรับ ซึ่งจะทำให้ผู้รับประโยชน์เข้าถึงนโยบายได้โดยไม่รู้สึกว่าคุณกีดกัน ไม่ได้รับความเป็นธรรม และไม่เสมอหน้ากับคนอื่น ๆ ในสังคม ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) และผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ตั้งแต่นั้น เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวจะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นของตนเองและรับทราบถึงความคิดเห็นของคนอื่นซึ่งจะช่วยลดความรู้สึก “ถูกกีดกันเชิงนโยบาย (policy discrimination)” ได้

**ข้อที่สอง** จากผลการศึกษา พบว่าประชาชนมีความเข้าใจเรื่องความเท่าเทียมกันว่าทุกคนต้องได้รับเท่ากันไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างไร การออกมาตรการให้ความช่วยเหลือที่มีเงื่อนไขซับซ้อนในลักษณะที่ต้องมีการแบ่งแยกประชาชนโดยใช้หลักเกณฑ์ที่อาจตีความได้แตกต่างกัน อาจทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณแบ่งชนชั้นถูกเลือกปฏิบัติ จนนำไปสู่การไม่ให้ความร่วมมือกับนโยบายรับ หรืออาจถึงขั้นออกมาประท้วงต่อต้าน ดังนั้น ในการกำหนดและปฏิบัติใช้นโยบายสวัสดิการสังคมที่มุ่งให้ความช่วยเหลือแก่คนบางกลุ่มโดยเฉพาะ จำเป็นต้องให้ประชาชนในกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมได้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการด้วย ■

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. (2558). แนวทางการจ่ายเบี้ยความพิการให้แก่คนพิการให้แก่คนพิการในอัตรา 800 บาท/คน/เดือน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 เป็นต้นไป. ค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2558 จาก <http://dep.go.th/th/newsแนวทางการจ่ายเบี้ยความพิการให้แก่คนพิการในอัตรา-800-บาทคนเดือน-ตั้งแต่ปีงบประมาณ-2558-เป็นต้นไป>.
- จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ, มงคล ณ สงขลา, อรุณ จิรวัดน์กุล, ยงยุทธ ขจรธรรม, และ นภาพร ชโยวรรณ. (2540). การสำรวจสุขภาพประชากรวัย 50 ปีขึ้นไป : ประเทศไทยปี 2538. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ณัฐธยาน์ ระโส. (2554). การศึกษาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาจังหวัดนครสวรรค์. ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชานโยบายสาธารณะ กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ทองปาน โตอ่อน. (2551). การศึกษาความรู้ ความเข้าใจ และความต้องการของผู้สูงอายุ เกี่ยวกับการดำเนินงานจัดเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอเมือง จังหวัดสิงห์บุรี. รายงานการศึกษาอิสระ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2557, 9 กันยายน). กทม.ชวนผู้สูงอายุทีละเปียนรับเบี้ยรายเดือน. ค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2558. จาก <http://www.thairath.co.th/content/449059>.
- ชนัดถ์นันท์ เอียดพวง. (2554). การประเมินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโพธิ์แท่น จังหวัดนครนายก. สารนิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายสาธารณะ) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ธมนวรรณ รอดเข็ม. (2554). การวิเคราะห์คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุหลังจากได้รับเบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมือง จังหวัดตรัง. รายงานการศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- พิมพ์ทักษอร แสงทองไชย. (2558). ผลการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษา **เทศบาลนครระยอง**. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยรังสิต. ประจำปี 2558. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรังสิต.
- ภัทรวดี ชอกกุลย์. (2557). การประเมินผลโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลพระแก้ว อำเภอภาชี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเก่า, 1(1), 22-29.
- ระพีพรรณ คำหอม, จิระลักษณ์ จงสถิตย์มัน, อภิญญา เวชยชัย, ธัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, และ ปิยะฉัตร ชื่นตระกูล. (2546). รายงานการวิจัยการประเมินโครงการบริการ **สวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, บวรพรรณ อัฐกุล, พันธ์ยุทธ์ ศานตียนนท์, และ สุวิมล พิทักษทอง. (2551). **หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- วระเวศม์ สุวรรณระดา. (2552). การศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ **สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- \_\_\_\_\_. (2557). **ปฏิรูปบำนาญภาครัฐ ก้าวสู่สังคมวัยบำนาญอันมั่นคงและระบบการคลังที่ยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_, และ อาภาพรรณ คำวชิรพิทักษ์. (2552). **ปัญหาเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์. (2538). **ศรีสังคม: แนวความคิด หลักการ วิธีการ งานพัฒนาและสวัสดิการสังคม**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ.
- สายทิพย์ ภูโหมพรหม. (2553). การประเมินผลการดำเนินงานด้านการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลเนินศาลา อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์. รายงานการศึกษาอิสระ สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.



สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดแพร่. (2557). **การเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพ.** ค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2558. จาก <http://www.phraelocal.go.th/uploader/005/2557/DS/12.pdf>.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2535) **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535.** ค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2558. จาก [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program1-4-3.jsp?t\\_ser=44](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program1-4-3.jsp?t_ser=44)

\_\_\_\_\_. (2549). **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549.** ค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2558. จาก <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2549-12-12.html>.

\_\_\_\_\_. (2545). **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554.** ค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2558. จาก <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2554-10-18.html>.

อภิชัย บวรโมทย์. (2553). **ปัญหาการจัดการสวัสดิการสังคมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด.** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.

อภิญญา เวชยชัย. (2544). **การศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน: โครงการเบี้ยยังชีพ.** รายงานการศึกษาโครงการวิจัยและพัฒนานโยบายระบบสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. กระทรวงสาธารณสุข.

เอี่ยมพร พิชัยสนธิ. (2552). **นโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยสวัสดิการสังคม: บทวิเคราะห์ประสบการณ์ในประเทศตะวันตก.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## ภาษาอังกฤษ

Downs, Anthony. (1957). **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper & Row.

Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political system.  
**World Politics**, 9(3), 383-400.

Holzmann, Robert, and Richard Hinz. (2005). **Old-Age Income Support in the 21<sup>st</sup> Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform**. Washinhton, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.

Le Grand, J. (1982). **The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services**. London: Allen and Unwin.

Magalhaes, P.C. (2014). Government effectiveness and support for democracy.  
**European Journal of Political Research**,53(1), 77-97.

Moynihan, Donald P. and Joe Soss. (2014). Policy Feedback and the Politics of Public Administration. **Public Administration Review**,74(3): 320-332.

Putnam, Robert D. (1993). **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton, New Jersey, USA: Princeton University Press.

Rae, Douglas W. (1981). **Equalities**. Cambridge, MA: The President and Fellow of Harvard College.

หน่วยงานผู้แต่ง: <sup>2</sup>สำนักนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Affiliation: <sup>2</sup>Innovation Learning Center, Srinakharinwirot University

หน่วยงานผู้แต่ง: <sup>3</sup>สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

Affiliation: <sup>3</sup>Research and Development Office, King Prajadhipok's Institute

หน่วยงานผู้แต่ง: <sup>4</sup>คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Affiliation: <sup>4</sup>Faculty of Political Sciemce, Chulalongkorn University

หน่วยงานผู้แต่ง: <sup>5</sup>คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Affiliation: <sup>5</sup>Faculty of Political Science, Thammasat University