

## การลงทะเบียนคนจนกับการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ภูมิพิชญ์ ยาสีหิ

วิทยาการชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

ความสำคัญในการบริหารงานนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืน คือการตระหนักถึงสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ ที่ผู้บริหารประเทศจะต้องพิจารณาอย่างรอบด้านในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะนโยบายด้านการจัดสวัสดิการของรัฐ นโยบายประชานิยม และนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งจะต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมากและอาจจะต้องมีการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2552-2557 รัฐบาลที่ผ่านมามีโครงการเพื่อสวัสดิการและโครงการประชานิยมประมาณ 18 โครงการ ในแต่ละปีจะต้องใช้เงินกว่า 3.88 แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 15 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อพิจารณาเป็นโครงการที่เกี่ยวกับการเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายของประชาชนมีถึง 11 โครงการ เช่น โครงการรถเมล์และรถไฟฟ้า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนสตรี โครงการพักชำระหนี้ จำนำพืชผลทางการเกษตร ประกันรายได้เกษตรกร ฯลฯ ได้ใช้งบประมาณถึง 1.44 แสนล้านบาท แต่ละโครงการถ้าเน้นเฉพาะคนจนจริง ๆ จะใช้งบประมาณเพียง 5.6 หมื่นล้านบาท ดังนั้นหากมีข้อมูลและระบบการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้เหมาะสมจะทำให้ประหยัดงบประมาณได้ปีละ 8.8 หมื่นล้านบาท เงินจำนวนนี้สามารถนำไปลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานหรือจัดสวัสดิการอื่นได้อีกจำนวนมาก โดยเฉพาะการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุที่รัฐบาลต้องมีภาระดูแลผู้สูงอายุให้มากขึ้น ที่สำคัญมีการคาดการณ์กันว่าประชากรวัยสูงอายุจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 23.5 หรือประมาณ 1 ใน 4 ของประชากรทั้งประเทศ ภายใน พ.ศ. 2573 และภาระของรัฐในการที่จะต้องใช้งบประมาณดูแลผู้สูงอายุก็จะเพิ่มมากขึ้น

ผู้สูงอายุในที่นี้หมายถึงผู้ที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป จากผลสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติครั้งที่ผ่านมา พ.ศ. 2557 พบว่าประเทศไทยมีจำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง (ดูจากตาราง) ผลการสำรวจครั้งนี้ พบว่ามีจำนวนผู้สูงอายุทั้งสิ้น 10,014,705 คน เป็นชาย 4,514,815 และหญิง 5,499,890 คน มีจำนวนผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 14.9 ของประชากรทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12.2 ที่ได้สำรวจใน พ.ศ. 2554

ปีที่สำรวจ	จำนวนผู้สูงอายุ (คน)	อัตราร้อย (%)
2537	4,011,854	6.8
2545	5,969,030	9.4
2550	7,020,959	10.7
2554	8,266,304	12.2
2557	10,014,705	14.9

ตาราง จำนวนและอัตรของผู้สูงอายุ

ที่มา : กลุ่มสถิติประชากร สำนักสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในการสำรวจจำนวนประชากรผู้สูงอายุนี้ ยังพบข้อมูลลักษณะทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ คือการมีงานทำของผู้สูงอายุ พบผู้สูงอายุร้อยละ 38.4 ยังคงทำงานอยู่ สัดส่วนของผู้สูงอายุชายที่ทำงานสูงกว่าผู้สูงอายุหญิง (ร้อยละ 49.4 และร้อยละ 29.4 ตามลำดับ) สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยังทำงานอาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมีสูงกว่าในเขตเทศบาล (ร้อยละ 42.7 และร้อยละ 32.3 ตามลำดับ) ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ร้อยละ 61.4 เป็นผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว โดยไม่มีลูกจ้าง รองลงมา คือ ช่วยธุรกิจในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง (ร้อยละ 20.8) เป็นลูกจ้างรัฐบาล รัฐวิสาหกิจและลูกจ้างภาคเอกชน (ร้อยละ 13.7) ผู้สูงอายุที่มีสถานภาพเป็นนายจ้าง มีเพียงร้อยละ 4.0 ผู้สูงอายุชายประกอบธุรกิจส่วนตัว สูงกว่าหญิง (ร้อยละ 72.4 และร้อยละ 46.2 ตามลำดับ) ในขณะที่ผู้สูงอายุหญิงทำงานเป็นผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือนสูงกว่าชาย (ร้อยละ 38.0 และร้อยละ 8.3 ตามลำดับ) โดยภาพรวมแล้วผู้สูงอายุทำงานโดยเฉลี่ย 38 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ผู้สูงอายุชายมีชั่วโมงการทำงานโดยเฉลี่ยสูงกว่าผู้สูงอายุหญิง (39 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และ 37 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ตามลำดับ)

แหล่งรายได้ที่สำคัญหรือแหล่งรายได้หลักในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ได้รับจากบุตร (ร้อยละ 36.7) รองลงมาคือ รายได้จากการทำงานของผู้สูงอายุเอง (ร้อยละ 33.9) จากเบี้ยยังชีพจากทางราชการ (ร้อยละ 14.8) จากเงินบำเหน็จบำนาญ (ร้อยละ 4.9) จากคู่สมรส (ร้อยละ 4.3) และจากดอกเบี้ยเงินออมที่ผู้สูงอายุได้เก็บออมเงินออมไว้และการขายทรัพย์สินที่มีอยู่ (ร้อยละ 3.9) สำหรับผู้สูงอายุชายมีแหล่งรายได้หลักที่สำคัญ คือรายได้จากการทำงาน จากบุตร และเบี้ยยังชีพจากทางราชการ ในขณะที่ผู้สูงอายุหญิงมีรายได้จากบุตรเป็นรายได้หลักในการดำรงชีวิต รองลงมาคือ รายได้จากการทำงาน และเบี้ยยังชีพจากทางราชการ จากการถามถึงความเพียงพอของรายได้ที่ผู้สูงอายุได้รับจากทุกแหล่งต่อการดำรงชีพ โดยให้ผู้สูงอายุตอบจากการประเมินจากความรู้สึกของตนเอง โดยไม่ได้นำจำนวนเงินรายได้มาใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดความเพียงพอของรายได้ พบว่าเกินกว่าครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 59.4 ของผู้สูงอายุตอบว่ามีรายได้เพียงพอ ร้อยละ 21.6 เพียงพอเป็นบางครั้ง ร้อยละ 17.0 มีรายได้ไม่เพียงพอ และมีเพียงร้อยละ 2.0 ที่มีรายได้เกินเพียงพอ เมื่อพิจารณาตามกลุ่มช่วงวัย พบว่าผู้สูงอายุทุกกลุ่มช่วงวัยเกินกว่าครึ่งหนึ่งรู้สึกว่ามีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ ผู้สูงอายุวัยกลาง (70-79 ปี) ตอบว่า มีรายได้ไม่เพียงพอ (ร้อยละ 19.5) สูงกว่าผู้สูงอายุวัยปลาย (80 ปีขึ้นไป) และผู้สูงอายุวัยต้น (60-69 ปี) คือ ร้อยละ 18.8 และร้อยละ 15.2 ตามลำดับ ซึ่งถ้าพิจารณาจากผลสำรวจการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นรายได้ส่วนหนึ่งที่ผู้สูงอายุได้รับและผู้สูงอายุยังมีรายได้จากแหล่งอื่นเพื่อดำรงชีพ

ปัจจุบันรัฐได้จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งการจ่ายเงินเบี้ยผู้สูงอายุแต่เดิมรัฐจะจ่ายคนละ 500 บาท ต่อเดือน สำหรับผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป และได้มีการปรับปรุงการจ่ายอัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุใหม่ ที่มีผลตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2554 จนถึงปัจจุบัน ได้จ่ายแบบขั้นบันได ดังนี้

อายุ 60 - 69 ปี	จะได้รับเดือนละ 600 บาท
อายุ 70 - 79 ปี	จะได้รับเดือนละ 700 บาท
อายุ 80 - 89 ปี	จะได้รับเดือนละ 800 บาท
อายุ 90 ปีขึ้นไป	จะได้รับเดือนละ 1,000 บาท

จากกรณีดังกล่าวการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ทำให้รัฐมีภาระด้านงบประมาณเพิ่มขึ้น หากพิจารณางบประมาณการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุใน พ.ศ. 2559 ข้อมูลจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พบว่า ประเทศไทยมีผู้สูงอายุจำนวน 10,783,380 คน และมีผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจำนวน 7,996,332 คน คิดเป็นร้อยละ 74.53 ของผู้สูงอายุทั้งหมด รัฐบาลต้องใช้งบประมาณเพื่อจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุประมาณ 63,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2558 ที่มีการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ไปประมาณ 61,000 ล้านบาท ซึ่งจะพบว่า งบประมาณเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุที่มีเพิ่มขึ้น และในจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมดน่าจะมีผู้สูงอายุที่ยากจนจริง ๆ เพียงร้อยละ 20 ที่เหลือร้อยละ 80 ไม่ใช่คนจน ซึ่งในการปรับปรุง การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในช่วงที่ผ่านมา หากได้มีการสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุที่ยากจน มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ รัฐก็จะจ่ายให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ยากจนจริง ๆ รัฐก็จะประหยัดงบประมาณลงหรือสามารถเพิ่มเงินเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุที่ยากจนจริง ๆ ในแต่ละคนให้ได้เงินมากขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพและเมื่อมีการทบทวนปรับปรุงการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้เหมาะสมในภายหลังก็กระทำได้อย่างโดยที่กระทรวงการคลังเคยมีแนวคิดจะไม่จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้กับคนที่มีรายได้เกินกว่าเดือนละ 9 พันบาท และมีสินทรัพย์กว่า 3 ล้านบาท ที่คาดว่าจะประหยัดงบประมาณได้ปีละ 1 หมื่นล้านบาท แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะได้รับการต่อต้านคัดค้านจากเครือข่ายภาคประชาชนและผู้สูงอายุ แต่การที่รัฐจัดให้มีการลงทะเบียนคนจนในครั้งนี้ จึงน่าจะเป็นวิธีการที่รัฐสามารถหาแนวทางการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ตามที่รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง ได้เปิดรับลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยเพื่อจัดสวัสดิการจากภาครัฐ ตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม 2559 ถึง 15 สิงหาคม 2559 โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีสัญชาติไทย อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ที่มีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปีหรือเป็นผู้ว่างงาน มาลงทะเบียนผ่านสาขาของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารกรุงไทย (ดูภาพประกอบ) ทำให้รัฐบาล ได้ข้อมูลผู้มาลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยจากที่ธนาคารของรัฐทั้ง 3 แห่ง ส่งมาให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ที่จะได้ดำเนินการนำข้อมูลไปจัดสวัสดิการให้คนจนต่อไป



ภาพ การลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

ที่มา : โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากการลงทะเบียนคนจนในครั้งนี พบว่าในจำนวนประชากรคนไทยทั้งหมด เป็นผู้มีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี และมีอายุเกิน 18 ปีขึ้นไป มาลงทะเบียนผ่านโครงการลงทะเบียนคนจนทั้งหมด 8,321,775 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.4 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และเมื่อจำแนกตามอายุ พบผู้ที่มีอายุอยู่ในช่วง 46-60 ปี มีผู้มาลงทะเบียนมากที่สุดคือ 3,146,850 คน รองลงมาคือผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป มีจำนวน 2,287,183 คน และอยู่ในช่วงอายุ 36-45 ปี มีจำนวน 1,557,909 คน ซึ่งถ้าพิจารณาจากข้อมูลการลงทะเบียนคนจนในครั้งนีที่คาดว่าจำนวนคนจนที่ยังไม่ได้มาลงทะเบียนอีกจำนวนมาก แต่ก็มีคนจนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมาลงทะเบียนจำนวน 2,287,183 คน ทำให้รัฐบาลได้ข้อมูลผู้สูงอายุที่เป็นคนยากจนจำนวนหนึ่งที่จะนำมาปรับปรุงการจ่ายเงินสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุให้ตรงกับเป้าหมายมากยิ่งขึ้น สำหรับผู้ที่มีอายุอยู่ในช่วง 46-60 ปี ซึ่งมีผู้มาลงทะเบียนมากที่สุดคือ 3,146,850 คน การลงทะเบียนนี้จะใช้เป็นข้อมูลคนจนที่จะใช้ประกอบในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุหรือเพื่อจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ต่อไป

ในการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอนาคตต่อไป ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า จากข้อมูลการลงทะเบียนคนจนมีผู้สูงอายุจำนวน 2,287,183 คน มาลงทะเบียนคนจน และข้อมูลจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุใน พ.ศ. 2559 พบว่ามีผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจำนวน 7,996,332 คน ในจำนวนนีเชื่อว่าเป็นผู้สูงอายุที่ร่ำรวยมีทรัพย์สินมากมายที่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุ และจากการสำรวจประชากรผู้สูงอายุของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าเกินกว่าครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 59.4 ของผู้สูงอายุระบุว่าไม่มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ ดังนั้น การที่รัฐจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุให้กับผู้สูงอายุทุกคนแบบจัดรัฐสวัสดิการถ้วนหน้าแก่ผู้สูงอายุ จ่ายให้แม้กระทั่งผู้สูงอายุที่มีทรัพย์สินจำนวนมาก และมีรายได้สูงซึ่งไม่จำเป็นและไม่คุ้มค่า จะทำให้เป็นภาระต้องงบประมาณรายจ่ายที่สูงขึ้นทุกปีตามปริมาณผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นและผู้สูงอายุแต่ละคนก็ยังได้รับจำนวนเงินที่น้อยมาก ควรที่จะคัดกรองผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยจริง ๆ ให้สมควรได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อใช้จ่ายในการดำรงชีพที่เพียงพอ จะทำให้ประหยัดงบประมาณลง งบประมาณส่วนที่เหลือจากการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนี้ก็สามารถนำไปจ่ายเพิ่มให้กับผู้สูงอายุที่ขาดแคลน ให้ได้รับในอัตราที่มากขึ้นเพียงพอต่อการดำรงชีวิต หรือจะนำไปจัดทำระบบสาธารณสุขภาคอื่นที่คุ้มค่าและยังขาดแคลนที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุด้วยกัน เช่น สร้างสวนสาธารณะให้มีพื้นที่สีเขียวให้มากขึ้น สร้างระบบน้ำประปาที่สะอาดและเพียงพอให้ครอบคลุมทั้งประเทศที่จะรองรับผู้สูงอายุทุกคน ไม่ว่าจะจนหรือรวยได้ใช้ร่วมกัน และในระยะยาวรัฐควรมีระบบการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุที่ยั่งยืน มีการวางแผนการออมเงินของประชาชนในวัยทำงานเพื่อจะได้นำมารองรับระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในการดำรงชีพในบั้นปลายของชีวิตให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วย

## บรรณานุกรม

- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2557). รายงานผลเบื้องต้นสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2557. กลุ่มสถิติประชากร สำนักสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 ตุลาคม 2554 เรื่อง การกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ สืบค้นวันที่ 17 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-1.jsp?menu=1>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ สืบค้นวันที่ 20 พฤศจิกายน 2559 จาก [http://www.mof.go.th/home/Press\\_release/News2016/096.pdf](http://www.mof.go.th/home/Press_release/News2016/096.pdf)