

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

โครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ในระยะแรก อยู่ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์จัดสรรให้ผู้สูงอายุทุกจังหวัด หมู่บ้านละ 3-5 คน คนละ 200 บาท ต่อเดือน ต่อมาบริการเบี้ยยังชีพได้ขยายกลุ่มเป้าหมายเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลได้มีการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มเติมอีก 100 บาทเป็น 300 บาท ต่อเดือน (มรกด สิงหาคม 2542 : 31 ; อ้างถึงใน อภิญา เวชชัย. 2542 : 19) ระยะแรกของการดำเนินงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในความดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งได้มอบหมายให้สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการผ่านศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เมื่อกรมประชาสงเคราะห์ได้เข้าไปรวมอยู่ในสังกัดของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในปี พ.ศ. 2536 ส่งผลให้บริการดังกล่าวถูกโอนงานไปให้แรงงานสวัสดิการสังคมจังหวัดเป็นผู้ดูแลร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์

จากนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2544 กรมประชาสงเคราะห์ได้เริ่มดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของบริการเบี้ยยังชีพมาให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรุงเทพมหานครดำเนินการแทน (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 ข : 173) โดยให้เป็นไปตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 และจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 และวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 ได้มีการอนุมัติเปลี่ยนแปลงการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นราย 6 เดือน 2 งวด ๆ ละ 1,800 บาท รวมเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทั้งปี 3,600 บาท (คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี. 2545 : 1) และในปี พ.ศ. 2546 งบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถูกโอน ไปอยู่ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการแทนสำนักงานสังคม และสวัสดิการจังหวัดตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุในเรื่องการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2549 : 8) ในมาตรา 11 (1) ซึ่งประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ทั้งนี้ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะเป็น

หน่วยงานกลางในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนข้อมูลให้กับ กระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ในการนำไปกำหนดนโยบายในเรื่องการดำเนินงาน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเนื่องจากระดับค่าครองชีพมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องอัตราค่าเบี้ยยังชีพที่ผู้สูงอายุได้รับอยู่ไม่เพียงพอกับการยังชีพ กระทรวงมหาดไทยจึงขออนุมัติหลักการจากคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากอัตราเดิมคนละ 300 บาท ต่อเดือน เป็นอัตราคนละ 500 บาท ต่อเดือน โดยคณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติในหลักการ ให้ปรับเพิ่มตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ (กรมประชาสัมพันธ์. 2542 : 4)

การถ่ายโอนภารกิจด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ พิจารณาผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในแต่ละท้องถิ่น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่โดยยึดถือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวด 1 ข้อ 6 ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์ ได้แก่ ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ที่มีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) มีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) มีรายได้น้อยเพียงพอแก่การยังชีพหรือถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูไม่สามารถประกอบอาชีพช่วยเหลือตนเองได้
- 3) ในกรณีผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ป่วยเอดส์ มีคุณสมบัติเหมือนกันให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนกว่า หรือผู้ที่มีปัญหาซับซ้อนหรือผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐเป็นผู้ได้รับการพิจารณาก่อน

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีการจัดประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อทำการคัดเลือกโดยจัดลำดับผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ของหมู่บ้านก่อนและนำรายชื่อที่ผ่านการคัดเลือกมาจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แล้วประกาศไว้ไม่น้อยกว่า 15 วัน หากไม่มีผู้คัดค้านให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ตามบัญชีผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2549 : 78-85)

รัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้มีนโยบายเร่งด่วนในการสร้างหลักประกันรายได้แก่กลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อการยังชีพ หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยจัดสรรเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่แสดงความจำนง โดยการขอขึ้นทะเบียนเพื่อการขอรับการสงเคราะห์ที่ องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น และ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการอนุมัติจัดสรรงบประมาณ โครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตราคนละ 500 บาทต่อเดือน เป็นระยะเวลา 6 เดือน (เมษายน 2552 – กันยายน 2552) โดยมีหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับสวัสดิการ ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2552 : คำสั่ง)

- 1) มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ณ วันที่ 30 มีนาคม 2552 (เกิดก่อน 1 เมษายน 2552)
- 2) เป็นผู้ที่มีชื่อตามทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่อาศัยอยู่
- 3) ไม่ได้รับเงินสวัสดิการ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ
- 4) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ข้าราชการการเมือง ระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีการดำเนินงานตามภารกิจถ่ายโอนด้านสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แจกให้ชุมชนภายในเขตรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 14 หมู่บ้านเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุ พร้อมจัดลำดับผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อรับสวัสดิการ โดยผ่านประชาคมหมู่บ้านของแต่ละหมู่บ้านเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทองได้รับแจ้งรายชื่อผู้สูงอายุที่ผ่านการคัดเลือกจากชุมชนแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลจะนำเข้าไปประชุมประชาคมระดับตำบล พิจารณาจัดลำดับผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ทั้งนี้ จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขึ้นอยู่กับงบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล จากข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี พ.ศ. 2550 จำนวนประชากรของตำบลโพธิ์ทอง มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 8,052 คน และมีผู้สูงอายุ รวม 1,140 คน จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ มีเพียง 540 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทองได้รับการร้องเรียนจากประชาชนในตำบลว่า ในการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ไม่ทั่วถึง ผู้สูงอายุที่ยากจน และเศื่ครอื่น ไม่ได้รับการคัดเลือกให้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และปัจจุบันจากการดำเนินงานสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามนโยบายของรัฐบาลในการสร้างหลักประกันรายได้แก่กลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ที่มีชื่อจำกัดระยะเวลาในการขอขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ประกอบกับ ห้วงระยะเวลาในการจัดสรรงบประมาณ จำนวน 6 เดือน ทำให้ผู้สูงอายุไม่

สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง

ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า เป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะศึกษาเพื่อหาข้อมูลในการปฏิบัติงานด้านการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีการดำเนินการ เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หรือไม่ ที่ผ่านมาขบวนการสรรหายังขาดการตรวจสอบ ติดตามผล การสร้างจิตสำนึกสวัสดิการในหมู่คณะกรรมการที่เป็นผู้คัดเลือก การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม (อภิญา เวชชัย. 2542 : 3-6) ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในชุมชนมากกว่าการสร้าง ความสามัคคีทำให้ภาพลักษณ์ของการดำเนินงานการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ของ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ในสายตาของประชาชน ถูกมองว่าไม่มีคุณภาพและเป็นธรรมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีเท่าที่ควรจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนปัญหาในการ ดำเนินการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จึงจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ปรับปรุงแนวทางในการดำเนินงานจัดสวัสดิการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและผู้สูงอายุในเขต พื้นที่ที่ได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ ในการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อรับสวัสดิการ ระบบ อุปถัมภ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตลอดจน กระบวนการใน การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นความสำคัญที่จะศึกษาปัญหาการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อศึกษาเกี่ยวกับ การดำเนินงาน การจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปัญหาการจัดบริการสวัสดิการเบี้ย ยังชีพผู้สูงอายุ และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการจัดบริการ สวัสดิการเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ ขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งนี้เพื่อนำผล การศึกษามาปรับปรุงแก้ไขปัญหาการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และพัฒนาการ จัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และขยายการให้บริการสู่ประชาชนในพื้นที่ อย่างทั่วถึงต่อไป

คำถามในการศึกษา

1. การดำเนินการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นไปตามขั้นตอน และกระบวนการ หรือไม่ มีอุปสรรคอย่างไร
2. ในการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีปัญหาในประเด็นใดบ้าง
3. ข้อเสนอแนะ ในการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีประเด็นใดบ้าง

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อศึกษาปัญหาการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษานี้มุ่งหาการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีขอบเขตในการศึกษาค้นคว้า ดังนี้

1. ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ประกอบด้วย
 - 1.1 ผู้สูงอายุในเขตบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 14 หมู่บ้าน จำนวนผู้สูงอายุ 1,140 คน โดยมีกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 296 คน
 - 1.2 คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพ ระดับหมู่บ้าน จำนวน 14 หมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน รวมจำนวน 28 คน
 - 1.3 คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพระดับตำบล จำนวน 7 คน
2. เนื้อหาที่ทำการศึกษาค้นคว้าการจัดบริการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย หลักเกณฑ์ / ขั้นตอน / วิธีการ

ในการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุ กระบวนการในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ

3. ระยะเวลาในการศึกษา เริ่มตั้งแต่ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2552 ถึง เดือนกันยายน 2552

นิยามศัพท์เฉพาะ

ผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้ที่มีอายุ ตั้งแต่ หกสิบปีขึ้นไปที่มีภูมิลำเนาในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และไม่ได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

บริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หมายถึง การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หมายถึง เงินสงเคราะห์ที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง จัดสรรให้กับผู้สูงอายุ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เดือนละ 500 บาทต่อคน โดยผ่านกระบวนการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาในระดับหมู่บ้าน และ ตำบล

ปัญหาการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หมายถึง สิ่งที่เป็นอุปสรรค หรือ ข้อขัดข้องต่างๆ ต่อการดำเนินการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ในด้าน หลักเกณฑ์ / ขั้นตอน / วิธีการ ในการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุ กระบวนการในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงการดำเนินงานการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

2. ทำให้ทราบถึงปัญหาการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบล โพธิ์ทอง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

3. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะในการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ สอดคล้องและเหมาะสม ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้

4. นำผลการศึกษาไปเผยแพร่เพื่อเป็นแนวทางในการจัดบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานอื่นต่อไป