

O

Old-Age Allowance Policy and Poverty among Thai Older Persons

Chalernpol Chamchan^{1*}

Received: April 29, 2020 Revised: May 27, 2020 Accepted: July 8, 2020

Abstract

Since 2009, Thailand had implemented the Old-Age Allowance (OAA) Policy with a universal coverage for all older persons (OPs) who are not receiving government pension or old-age benefits from the Social Security Scheme. The allowance is progressive with higher age ranges of the OPs. This study aims to compare the impacts between the 2 options of adjustment of the allowance that would be on old-age poverty alleviation. Option 1 is to increase the OAA by adjusting the rate per month to be 1,000 Baht for all OPs. Option 2 is to increase the OAA with the same amount for all OPs, keeping the total rate progressive as it currently is. A pre-condition set is that both options required the same amount of additional fiscal budget. Dataset of 2017 Household Socio-Economic Survey together with age-specific profile of consumption expenditure from a research project on intergenerational transfer of Thai population are employed in the analysis. Findings reveal that consumption expenditure of the OPs tends to descend by increased age of the OPs while the risk or vulnerability to poverty tends to increase. Increasing the OAA amount while keeping the rate progressive with higher age ranges of the OPs under Option 2 is found to improve the level of consumption of all OPs' age groups and, at the same time, appeared to be more equitable in protecting the OPs from poverty, especially the middle-old and old-old OPs, than Option 1 that adjust the OAA rate to be equal for all ages of the OPs.

Keywords: old-age allowance, poverty, older persons, public policy

¹ Institute for Population and Social Research, Mahidol University

* Corresponding author: e-mail: chalernpol.cha@mahidol.edu

U

นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับปัญหาความยากจน ในผู้สูงอายุไทย

เฉลิมพล แจ่มจันทร์^{1*}

วันรับบทความ: April 29, 2020 วันแก้ไขบทความ: May 27, 2020 วันตอบรับบทความ: July 8, 2020

บทคัดย่อ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ประเทศไทยมีระบบการจ่ายเบี้ยยังชีพแบบถ้วนหน้าให้กับผู้สูงอายุทุกคนที่ไม่ได้รับบำนาญข้าราชการ หรือสิทธิประโยชน์ กรณีชราภาพ จากระบบประกันสังคม ในอัตราต่อเดือนแบบขั้นบันไดตามช่วงอายุที่เพิ่มขึ้น การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบผลกระทบของการปรับอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทยภายใต้ 2 ทางเลือกที่มีต่อการบรรเทาความยากจนในผู้สูงอายุ ทางเลือกที่ 1 เป็นการปรับเปลี่ยนอัตราเบี้ยยังชีพเป็น 1,000 บาท ให้กับผู้สูงอายุทุกคนเท่ากันในทุกช่วงอายุ ทางเลือกที่ 2 เป็นการปรับเพิ่มอัตราเบี้ยยังชีพในปริมาณที่เท่ากันบนฐานอัตราเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดตามช่วงอายุของผู้สูงอายุในปัจจุบัน โดยกำหนดให้ทั้งสองทางเลือกมีภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐที่จะเพิ่มขึ้นเท่ากัน การวิเคราะห์ที่ใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี พ.ศ. 2560 เป็นฐานร่วมกับข้อมูลระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคของประชากรไทยรายอายุ จากโครงการวิจัยการโอนทางเศรษฐกิจระหว่างรุ่นประชากร ผลการศึกษา พบว่า รายจ่ายเพื่อการบริโภคของผู้สูงอายุไทยมีแนวโน้มลดลงตามช่วงอายุที่เพิ่มขึ้น ขณะที่ความเสี่ยงและความเปราะบางต่อความยากจนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น การพิจารณาปรับเพิ่มอัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุภายใต้ทางเลือกที่ 2 โดยคงอัตราแบบขั้นบันไดตามช่วงอายุที่เพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ สามารถเพิ่มระดับการบริโภคของผู้สูงอายุทุกกลุ่ม ขณะเดียวกันมีความเป็นธรรมในการปกป้องช่วยเหลือผู้สูงอายุจากความยากจน โดยเฉพาะต่อกลุ่มผู้สูงอายุวัยกลางและวัยปลายได้ดีกว่าทางเลือกที่ 1 ซึ่งปรับเปลี่ยนเบี้ยยังชีพเป็นอัตราต่อเดือนที่เท่ากันในทุกช่วงอายุ

คำสำคัญ: เบี้ยยังชีพ ความยากจน ผู้สูงอายุ นโยบายสาธารณะ

¹ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

* Corresponding author: e-mail: chalermpol.cha@mahidol.edu

บทนำและที่มา

นโยบายการจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุของไทย มีหลักฐานเชิงประจักษ์จากการศึกษาที่ผ่านมาว่า สามารถช่วยลดปัญหาความยากจนและมีส่วนช่วยในการสร้างหลักประกันทางรายได้ให้กับกลุ่มผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ (รัชพันธ์ เชยจิตร, 2555; วิชดา สาธิตพร, สติธร ธนานิธิโชติ, ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์, และ สุนิสา ช่อแก้ว, 2560) โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา ที่มีการขยายความครอบคลุมเป็นลักษณะถ้วนหน้า รวมถึง อัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดตามอายุที่สูงขึ้นของผู้สูงอายุซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555 ที่สามารถช่วยปกป้องผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุตอนปลายจากความยากจน ซึ่งพิจารณาจากอัตราความยากจน ช่องว่างความยากจน และความรุนแรงของความยากจนได้เป็นอย่างดี (ธนาคารโลก, 2555) อย่างไรก็ตาม ปริมาณเบี้ยยังชีพที่จ่ายรายเดือนที่ยังจำกัดและต่ำกว่าเส้นความยากจนของประเทศอยู่พอสมควร เป็นประเด็นที่บางการศึกษา พบว่า ประชาชนหรือผู้สูงอายุจำนวนหนึ่ง มีความเห็นว่ายังไม่เหมาะสมเพียงพอ และควรมีการปรับเพิ่ม (รัชพันธ์ เชยจิตร, 2555; วิชดา สาธิตพร และคณะ, 2560) จากการศึกษาของ Suwanrada, Sukontamarn, และ Bangkaew (2018) พบว่า ในกลุ่มตัวอย่างประชากรวัยแรงงานเกือบ 9,000 คน มากกว่า 2 ใน 3 เห็นด้วยกับการเพิ่มเบี้ยยังชีพโดยยินดีที่จะจ่ายภาษีให้กับรัฐบาลเพิ่มขึ้น กว่าร้อยละ 80 ของกลุ่มตัวอย่าง เห็นว่าการให้เบี้ยยังชีพแบบถ้วนหน้ามีความเหมาะสมมากกว่าการให้เบี้ยยังชีพช่วยเหลือแบบเฉพาะเจาะจง หรือมีเกณฑ์กำหนด (Suwanrada et al., 2018) สังเกตได้ว่า จนถึงปัจจุบัน (ปี 2563) อัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพดังกล่าวได้ถูกใช้มาเป็นระยะเวลา 8 ปี ซึ่งตามหลักการข้อหนึ่งในการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้สูงอายุตามข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ระบบสวัสดิการควรมีการพิจารณาปรับเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้มีมูลค่าสอดคล้องกับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นตามช่วงเวลา (International Labour Office [ILO], 2017) ซึ่งในกรณีเบี้ยยังชีพของประเทศไทย จึงน่าจะถึงเวลาในการพิจารณาปรับเพิ่มหรือปรับเปลี่ยน อัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุ

ในช่วงก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 นโยบายที่หลายพรรคการเมืองนำมาใช้ในการหาเสียง คือ การปรับเพิ่มอัตราเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุ โดยเกือบทั้งหมดเป็นการปรับอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพจากที่ปัจจุบันเป็นในลักษณะขั้นบันไดตามกลุ่มอายุที่สูงขึ้น เปลี่ยนให้เป็นอัตราที่เท่ากันในทุกช่วงอายุ โดยเพิ่มเบี้ยยังชีพในแต่ละเดือนขึ้นเป็นตั้งแต่ 1,000 บาทต่อคน จนถึง 3,000 บาทต่อคน (สองนโยบายชายฝั่ง 6 พรรคการเมืองแห่งใหม่เงิน “เบี้ยคนชรา” ทำได้จริงหรือ, 2562) ซึ่งจากผลการเลือกตั้ง นโยบายของพรรคที่จัดตั้งรัฐบาล คือ การเพิ่มเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุทุกคนเท่ากันเป็น 1,000 บาทต่อเดือน โดยในช่วงที่ผ่านมาจนถึง ณ ปัจจุบัน มีกระแสข่าวหรือประเด็นการหารือสาธารณะเกี่ยวกับการพิจารณาปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุมาอย่างต่อเนื่อง (“จตุ” จ่อขอเพิ่มงบ ดันเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 1,000 บ. เป็นจริง, 2562; เสนอเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นเดือนละ 1,000 บาท, 2561) อย่างไรก็ตาม ยังคงไม่ได้ข้อสรุปโดยอัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังมีการจ่ายในอัตราขั้นบันไดเท่าเดิม (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อุุ่นใจได้ทุกเดือน, 2563) ขณะที่เบี้ยยังชีพคนพิการ ล่าสุด คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบปรับเพิ่มจากเดิม 800 บาทเป็น 1,000 บาทต่อเดือน โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2564 เป็นต้นไป (ข่าวดี! ครม.ไฟเขียวปรับเบี้ยคนพิการ 1,000 บาท, 2563)

การปรับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นให้กับผู้สูงอายุ หลังจากที่ใช้อัตราเดิมมาเป็นระยะเวลา 8 ปี เป็นเรื่องที่ดีในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและปกป้องบรรเทาปัญหาความยากจนที่ยังคงมีอยู่ของผู้สูงอายุไทยให้เหมาะสมตามค่าครองชีพที่ปรับสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม การปรับอัตราค่าจ้างจากเดิมที่เป็นขั้นบันไดให้เป็นอัตราที่เท่ากันทุกช่วงอายุ ยังคงเป็นคำถามว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนที่ดีกว่าเดิมหรือไม่

ทบทวนวรรณกรรมและงานที่เกี่ยวข้อง

ภายใต้โมเดลวัฏจักรชีวิตทางเศรษฐกิจ (economic life cycle model) ที่มีพื้นฐานจากสมมติฐานวัฏจักรชีวิต (life cycle hypothesis) ซึ่งพัฒนาแนวคิดแรกเริ่มโดย Modigliani และ Ando (1957) ผู้สูงอายุเป็นช่วงวัยที่ประชากรส่วนใหญ่มีระดับการบริโภค (consumption) สูงกว่าระดับรายได้จากการทำงาน (labour income) ส่งผลให้เกิดการขาดดุลรายได้ หรือที่เรียกว่า “การขาดดุลรายได้ตามช่วงชีวิต” (life cycle of deficit) และจำเป็นต้องได้รับการโอนหรือการสนับสนุนทางเศรษฐกิจจากแหล่งอื่น เพื่อให้สามารถยังคงระดับการบริโภคให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมหรือจำเป็นขั้นต่ำได้ (consumption smoothing) (Modigliani & Ando, 1957)

ในช่วงแรก สมมติฐานวัฏจักรชีวิตอธิบายหลักการในการคงระดับการบริโภคในช่วงวัยสูงอายุผ่านกลไกการออม (saving) ในช่วงวัยทำงานที่มีการเกินดุลรายได้จากระดับรายได้จากการทำงานที่สูงกว่าการบริโภค และการใช้เงินออมนั้น (dissaving) เพื่อการบริโภคในช่วงวัยสูงอายุที่มีการขาดทุนรายได้จากการหยุดทำงาน (Ando & Modigliani, 1963) ภายหลังจากได้มีการพัฒนาต่อยอดแนวคิดดังกล่าวเป็นการศึกษาเพื่อจัดทำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ หรือ National Transfer Accounts (หรือ NTA) ซึ่งได้ขยายความเพิ่มเติมถึงกลไกในการจัดการการขาดดุลรายได้ตามช่วงชีวิตของคน โดยเฉพาะในช่วงวัยสูงอายุ ผ่าน 3 กลไกที่สำคัญ ได้แก่ การจัดสรรสินทรัพย์ (asset-based reallocation) ในรูปแบบรายได้ในช่วงสูงอายุที่เกิดจากการสะสมทรัพย์สิน การสะสมทุน รวมถึงเงินออม ในช่วงวัยทำงาน การโอนสนับสนุนสุทธิจากภาคเอกชน (net private transfer-in) ในรูปแบบการโอนหรือการเกื้อหนุน ทั้งในลักษณะที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินจากสมาชิกในครอบครัว ญาติพี่น้อง หรือลูกหลาน) และสุดท้าย การโอนสนับสนุนสุทธิจากภาครัฐ (net public transfer-in) ในลักษณะรายได้จากเงินบำนาญ สิทธิประโยชน์ประกันสังคม กรณีชราภาพ เงินช่วยเหลือและสวัสดิการต่างสำหรับผู้สูงอายุโดยภาครัฐ ทั้งที่เป็นตัวเงิน เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และไม่เป็นตัวเงิน) (Temple, Rice, & McDonald, 2017; United Nations [UN], 2013)

การโอนสนับสนุนจากภาครัฐ สามารถมีบทบาทที่สำคัญในการช่วยเหลือและปกป้องผู้สูงอายุจากความยากจน โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้และความสามารถในการสร้างรายได้จากการทำงาน และจากทรัพย์สินหรือเงินออมที่สะสมในระหว่างช่วงวัยทำงานที่ต่ำ รวมถึงกลุ่มที่ไม่มีครอบครัว หรือลูกหลานที่จะช่วยสนับสนุนและเกื้อหนุนในช่วงวัยสูงอายุ

ธนาคารโลกเสนอแนวคิด Multi-Pillar Approach of Old-age Income Supports เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่าง ๆ ใช้เป็นฐานคิดในการพัฒนาระบบการเกื้อหนุนทางเศรษฐกิจและสร้างความมั่นคงทางรายได้ (income security) ให้กับประชากรของประเทศในช่วงวัยสูงอายุ ประกอบด้วย 5 เสาหลัก (pillars) โดยที่

แต่ละเสาหลักมีวัตถุประสงค์ (objective) คุณลักษณะ (characteristic) รูปแบบของการเข้าร่วม (participation) เช่น แบบเจาะจงหรือแบบถ้วนหน้า ภาคบังคับหรือภาคสมัครใจ) รวมถึงแหล่งที่มาของทุนและวิธีการคลัง (funding/financing method) ที่แตกต่างกัน แต่ในภาพรวมวัตถุประสงค์หลักของระบบดังกล่าว คือ เพื่อการสร้างความมั่นคงทางรายได้และทางเศรษฐกิจให้กับประชากรวัยสูงอายุ โดยพยายามปกป้องไม่ให้ผู้สูงอายุประสบปัญหาความยากจน โดยเฉพาะผู้สูงอายุกลุ่มเปราะบาง และสามารถคงระดับการบริโภค (consumption smoothing) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของคุณภาพชีวิตและความอยู่ดีมีสุขของผู้สูงอายุไม่ให้เกิดต่างหรือไม่ให้ต่ำกว่าในช่วงไปทำงานหรือวัยก่อนสูงอายุมากเกินไป (Holzman & Hinz, 2005)

จากแนวคิดของธนาคารโลก เสาหลักที่ศูนย์ หรือ zero pillar เป็นเสาหลักพื้นฐานแรกที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปกป้องไม่ให้ผู้สูงอายุตกอยู่ในความยากจน จากการมีรายได้หรือทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่ไม่เพียงพอ ต่อระดับการบริโภคขั้นพื้นฐาน มีลักษณะเป็น “เงินบำนาญพื้นฐาน” หรือ “บำนาญทางสังคม” (basic or social pension) จากรัฐบาลที่ไม่จำเป็นต้องมีการจ่ายเบี้ยหรือเงินสมทบในช่วงวัยทำงานเพื่อรับสิทธิประโยชน์ในวัยสูงอายุ (non-contributory) โดยอาจกำหนดเกณฑ์เฉพาะแบบเจาะจงสำหรับผู้ที่มิสิทธิ์ได้รับประโยชน์ (targeting/mean-tested) หรือการให้สิทธิประโยชน์แบบถ้วนหน้าสำหรับผู้สูงอายุทุกคน (universal coverage) ปริมาณเงิน หรือสิทธิประโยชน์ที่ให้ เป็นไปเพื่อสนับสนุนการบริโภคขั้นต่ำของผู้สูงอายุ โดยขึ้นอยู่กับจำนวนและลักษณะความเปราะบางของผู้สูงอายุแต่ละกลุ่ม ซึ่งสิทธิประโยชน์ที่ให้อาจแตกต่างกันตามระดับของความเปราะบางหรือความเสี่ยงต่อความยากจน ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับกรอบระบบ สถานะทางการคลังและพื้นที่การคลัง (fiscal space) ของประเทศ (Chamchan, 2018; Knox-Vydmanov, 2011)

จากการศึกษาที่ผ่านมา ระบบบำนาญพื้นฐานหรือบำนาญทางสังคมนี้ พบว่า มีประสิทธิภาพในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและปกป้องผู้สูงอายุจากความยากจนในหลายประเทศ โดยรูปแบบการให้สิทธิประโยชน์แบบถ้วนหน้ามีประสิทธิภาพที่สูงกว่ารูปแบบการให้สิทธิประโยชน์แบบเฉพาะเจาะจงหรือมีเกณฑ์กำหนด (Emery & Matheson, 2012; Hagemeyer & Schmitt, 2013) แต่ขณะเดียวกันในระยะยาวก็ก่อให้เกิดภาระทางการคลังต่อประเทศหรือรัฐบาลที่สูงกว่าเช่นกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลแต่ละประเทศต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและศักยภาพทางการคลังทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Knox-Vydmanov, 2011) รายงานการคุ้มครองทางสังคมของโลก (World Social Protection Report) ปี พ.ศ. 2560-2562 พบว่า ใน 186 ประเทศทั่วโลก มี 114 ประเทศที่มีการจัดระบบบำนาญ หรือสิทธิประโยชน์ชราภาพให้กับผู้สูงอายุในลักษณะที่ไม่ต้องมีการร่วมจ่ายสมทบภายใต้ zero pillar (non-contributory scheme) ในจำนวนนี้ มี 48 ประเทศที่ให้สิทธิประโยชน์แบบครอบคลุมถ้วนหน้าผู้สูงอายุทุกคน หรือผู้สูงอายุทุกคนที่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากบำนาญชราภาพระบบอื่น (ILO, 2017) ในที่นี้ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในนั้น

ประเทศไทย ได้เริ่มนโยบายการสนับสนุนเงินเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ zero pillar เป็นครั้งแรกในช่วงปี พ.ศ. 2536 โดยเป็นการให้ความช่วยเหลือแบบเจาะจงแก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและมีรายได้ไม่เพียงพอ ในช่วงแรกมีผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์เพียงประมาณ 2 หมื่นกว่าราย โดยได้ขยายเกณฑ์ของกลุ่มเป้าหมายให้มีความครอบคลุมมากขึ้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2552 ได้ขยายความครอบคลุมเป็นแบบถ้วนหน้าหรือ

universal coverage ให้กับผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปทุกคนที่ไม่ได้รับบำนาญข้าราชการ หรือสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพจากระบบประกันสังคม (International Labour Office, Social Protection Department [ILO, SOCPRO], 2016) โดยเป็นนโยบายระดับประเทศที่ดำเนินการในระดับพื้นที่ซึ่งรับผิดชอบโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 (กระทรวงมหาดไทย [มท], 2552)

ในส่วนของจำนวนเงินเบี้ยยังชีพ แรกเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ตั้งต้นที่ 200 บาทต่อเดือน หลังจากนั้นเพิ่มเป็น 300 บาทต่อเดือนในปี พ.ศ. 2543 และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2554 (ภายหลังจากการขยายความครอบคลุมเป็นแบบถ้วนหน้าในปี 2552) อยู่ที่ 500 บาทต่อเดือน จนกระทั่งในปีงบประมาณ 2555 จึงได้มีการประกาศอัตราเบี้ยยังชีพใหม่เป็นลักษณะแบบขั้นบันไดตามช่วงอายุของผู้สูงอายุ โดยอายุ 60-69 ปี ได้รับ 600 บาทต่อเดือน อายุ 70-79 ปี ได้รับ 700 บาทต่อเดือน อายุ 80-89 ปี ได้รับ 800 บาทต่อเดือน และอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับ 1,000 บาทต่อเดือน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี [สลค], 2554) โดยเหตุผลหลักจากการปรับอัตราเบี้ยยังชีพเป็นขั้นบันได เป็นผลจากความตระหนักต่อความเปราะบางและความเสี่ยงต่อความยากจนของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นตามอายุ จากความสามารถในการทำงานที่ลดลง ปัญหาสุขภาพที่เพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกับความต้องการการดูแล (ILO, SOCPRO, 2016) ซึ่งไม่ใช่เพียงเฉพาะในประเทศไทย แต่เป็นในเกือบทุกประเทศทั่วโลกที่จากการศึกษาส่วนใหญ่มักพบว่า ความยากจนในผู้สูงอายุมักมีแนวโน้มความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นตามช่วงอายุของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2019)

วัตถุประสงค์

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบผลกระทบของการปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนในผู้สูงอายุไทยภายใต้ 2 ทางเลือก โดยทางเลือกที่ 1 คือ ปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อเดือนเป็น 1,000 บาทเท่ากันทุกคนในทุกช่วงอายุ (ตามนโยบายการหาเสียงของพรรคการเมืองในช่วงปี 2562) และทางเลือกที่ 2 คือ ปรับเพิ่มอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปริมาณที่เท่ากันทุกช่วงอายุ โดยยังคงลักษณะขั้นบันไดตามช่วงอายุที่เพิ่มขึ้น ภายใต้ทั้ง 2 ทางเลือก กำหนดให้มูลค่างบประมาณรวมที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายเพิ่มในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทั้งหมดต่อปี ไม่แตกต่างกัน

ขอบเขตและระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ ครอบคลุมผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปทั้งหมดในประเทศไทย จำนวน 11.3 ล้านคนในปี พ.ศ. 2560 ใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2560 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ร่วมกับข้อมูลการวิเคราะห์ระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภค (consumption expenditure) ของประชากรไทยรายอายุ (0-99 ปีขึ้นไป) จากโครงการวิจัยการโอนทางเศรษฐกิจระหว่างรุ่นประชากร ภายใต้บริบทการสูงวัยทางประชากรที่กำลังเปลี่ยนแปลงของประเทศไทย โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ในการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนของผู้สูงอายุ ประเมินจากระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคของผู้สูงอายุ

ต่อเดือนที่ต่ำกว่าเส้นความยากจน (poverty line) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งเท่ากับ 2,686 บาทต่อเดือน³ ระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคของผู้สูงอายुरายบุคคล คำนวณโดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2560 เป็นฐานซึ่งเป็นข้อมูลรายจ่ายเพื่อการบริโภคระดับครัวเรือน โดยกระจายเป็นรายจ่ายระดับบุคคลของแต่ละสมาชิกในครัวเรือนตามแนวทางการจัดทำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (National Transfer Account: NTA) โดยใช้ข้อมูลรายจ่ายเพื่อการบริโภคภาคเอกชนทั้งหมดของประเทศไทย พ.ศ. 2560 ที่รายงานในบัญชีรายได้ประชาชาติ (National Income Account: NIA) เป็นค่าคุมยอดระดับมหภาค (macro control) (UN, 2013) และปรับให้สอดคล้องกับรายจ่ายเพื่อการบริโภคของประชากรไทยรายอายุที่ได้จากผลการศึกษการโอนทางเศรษฐกิจระหว่างรุ่นประชากรตามแนวทาง NTA ในปี 2560 (เฉลิมพล แจ่มจันทร์, สุภรต์ จรัสสิทธิ์, และ ญัฐนิชา ลอยฟ้า, 2562)

ในการคำนวณระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภค การบริโภคถูกจำแนกออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ และด้านอื่น ๆ โดยรายจ่ายด้านการศึกษาเป็นข้อมูลที่มีการจัดเก็บในการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเป็นรายบุคคล รายจ่ายด้านสุขภาพมีการจัดเก็บเป็นข้อมูลระดับครัวเรือน เกี่ยวกับ ค่าใช้จ่ายยาและเวชภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลผู้ป่วยนอก ทันตกรรม และผู้ป่วยใน โดยทำการกระจายรายจ่ายด้านสุขภาพนี้ให้แก่สมาชิกแต่ละคนด้วยการถ่วงน้ำหนักตามกลุ่มอายุของสมาชิกในครัวเรือน ซึ่งจำแนกเป็น 12 กลุ่ม (4-0 ปี 5-9 ปี 10-14 ปี 15-19 ปี 20-29 ปี 30-39 ปี 40-49 ปี 50-59 ปี 60-69 ปี 70-79 ปี 80-89 ปี และ 90 ปีขึ้นไป) ในการคำนวณค่าถ่วงน้ำหนัก ใช้วิธีการ data-driven coefficient estimation จากการวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงเส้นซึ่งมีหน่วยวิเคราะห์เป็นระดับครัวเรือนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน โดยมีตัวแปรตาม คือ ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพทั้งหมดของครัวเรือน และตัวแปรต้น ได้แก่

จำนวนสมาชิกในแต่ละกลุ่มอายุ และแต่ละระบบหลักประกันทางสุขภาพ (ได้แก่สวัสดิการการรักษาพยาบาลของข้าราชการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สิทธิประกันสังคม และประกันสุขภาพเอกชน) ส่วนรายจ่ายเพื่อการบริโภคด้านอื่น ๆ (รวมรายจ่ายเพื่อการบริโภคทุกด้าน ที่นอกเหนือไปจากด้านการศึกษาและด้านสุขภาพของครัวเรือน) ทำการกระจายให้กับสมาชิกครัวเรือนแต่ละคนด้วยหลักการค่าผู้ใหญ่สมมูลย์ (adult equivalence scale) โดยจำแนกสมาชิกในครัวเรือนออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ เด็กอายุต่ำกว่า 4 ปี เด็กและวัยรุ่นระหว่าง 5-19 ปี และ ผู้ใหญ่ 20 ปีขึ้นไป⁴ (เฉลิมพล แจ่มจันทร์ และคณะ, 2562)

³ การประเมินความยากจนด้วยระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภค มีความเหมาะสมกว่าการประเมินด้วยระดับรายได้ ของผู้สูงอายุ เนื่องจากสามารถสะท้อนความสามารถในการจ่าย หรือกำลังซื้อเพื่อการบริโภค ซึ่งสามารถใช้เป็นตัวชี้วัดระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้เหมาะสมมากกว่า ผู้สูงอายุจำนวนมากอาจไม่มีรายได้แต่มีระดับหรือรายจ่ายเพื่อการบริโภคที่สูงเนื่องจากได้รับการเงินอุดหนุนจากครอบครัวหรือมีทรัพย์สินและเงินออม ขณะที่ ผู้สูงอายุบางกลุ่มอาจมีระดับรายได้ที่สูง แต่ขณะเดียวกันมีหนี้สินและการเงินจุนเจือและเกื้อหนุนสมาชิกคนอื่นในครัวเรือนที่สูง ซึ่งทำให้มีความสามารถในการจ่ายเพื่อการบริโภคที่แท้จริงค่อนข้างต่ำ (Houghton & Khandker, 2009)

⁴ หลักการค่าผู้ใหญ่สมมูลย์ ตามแนวทางการศึกษา NTA กระจายรายจ่ายเพื่อการบริโภคด้านอื่น ๆ ของครัวเรือนเป็นรายบุคคล โดยนับรวมผู้สูงอายุเป็นประชากรอายุ 20 ขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดหนึ่งที่ต้องหมายเหตุไว้ เนื่องจากรายจ่ายเพื่อการบริโภคด้านอื่น ๆ ของผู้สูงอายุอาจมีระดับที่แตกต่างจากประชากรอายุ 20 ปีขึ้นไปกลุ่มอื่น ๆ

การประเมินผลกระทบจากการปรับอัตราเบี้ยยังชีพใน 2 ทางเลือกที่มีต่อสถานการณ์ความยากจนในผู้สูงอายุ พิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงใน 3 ตัวชี้วัดเมื่อเทียบกับสถานการณ์ปัจจุบัน ได้แก่ 1. ระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคของผู้สูงอายุ 2. สัดส่วนร้อยละของผู้สูงอายุที่ยากจน 3. จำนวนผู้สูงอายุที่ยากจน ทั้งในภาพรวมของผู้สูงอายุทั้งหมดและเมื่อจำแนกตามกลุ่มหรือช่วงอายุ

ผลการศึกษา

ส่วนนี้นำเสนอผลการศึกษา 1. ผลการวิเคราะห์ระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคของผู้สูงอายุภายใต้สถานการณ์การจ่ายเบี้ยยังชีพปัจจุบันจากข้อมูลปี 2560 ทั้งในภาพรวม และจำแนกตามกลุ่มอายุและกลุ่มเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ 2. การวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนในผู้สูงอายุ ภาพรวมและจำแนกตามกลุ่มอายุ 3. การปรับเปลี่ยนอัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุใน 2 ทางเลือก และผลกระทบที่เกิดภายใต้แต่ละทางเลือกในการบรรเทาปัญหาความยากจนในผู้สูงอายุ

ดังแสดงในตารางที่ 1 รายจ่ายเพื่อการบริโภคของผู้สูงอายุไทยทั้งหมด ในปี 2560 เฉลี่ยเท่ากับ 7,841 บาทต่อเดือน⁵ พบว่า มีความแตกต่างตามกลุ่มอายุและระดับเศรษฐกิจ โดยผู้สูงอายุมีระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคลดลงตามช่วงอายุที่เพิ่มขึ้น เฉลี่ยเท่ากับ 7,971 บาท และ 7,720 บาท ในช่วงอายุ 60-69 ปี และ 70-79 ปี และลดลงเหลือ 7,554 บาทต่อเดือนในช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป ผู้สูงอายุในระดับเศรษฐกิจสูงสุด 20% หรือกลุ่ม quintiles 5 (Q5) มีระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคสูงกว่าผู้สูงอายุในระดับเศรษฐกิจต่ำที่สุด 20% หรือ Q1 ถึงเกือบ 7 เท่า (20,416 บาทและ 3,244 บาท ตามลำดับ) อย่างไรก็ตาม รายจ่ายเพื่อการบริโภคของผู้สูงอายุในกลุ่มเศรษฐกิจต่ำที่สุด ยังนับว่าสูงกว่าเส้นความยากจนที่ 2,686 บาทต่อเดือน

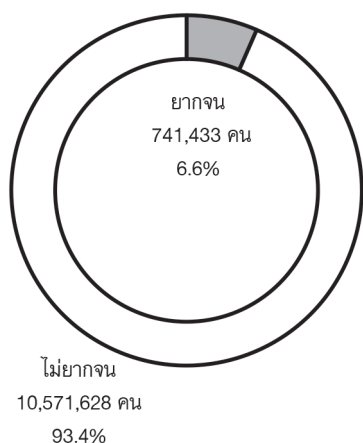
ภายใต้สถานการณ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุปัจจุบัน ซึ่งมีอัตราที่สูงขึ้นเป็นขั้นบันไดตามช่วงอายุของผู้สูงอายุ พอจะสรุปได้ว่า ระดับการบริโภคของผู้สูงอายุยังคงมีแนวโน้มลดลงตามช่วงอายุที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งยังมีความแตกต่างหรือเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุตามระดับเศรษฐกิจอยู่ค่อนข้างมาก

⁵ ไม่ถึงร้อยละ 1 เป็นด้านการศึกษา ร้อยละ 11.1 ด้านสุขภาพ และ ร้อยละ 88.8 ด้านอื่น ๆ

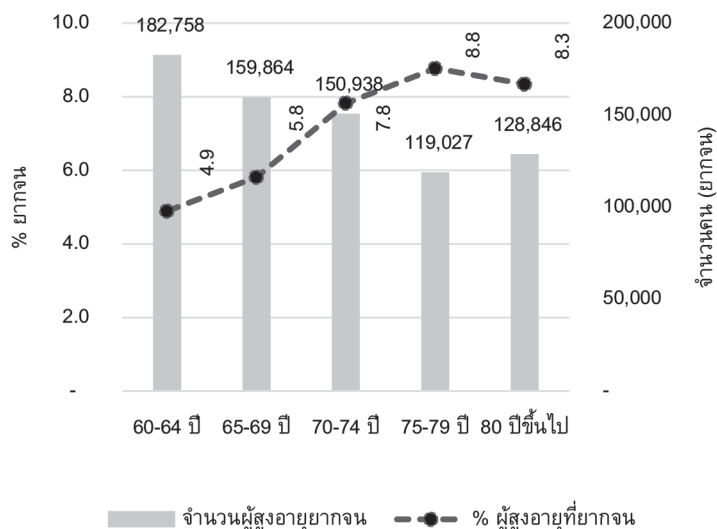
ตารางที่ 1 รายจ่ายเพื่อการบริโภคของผู้สูงอายุไทย จำแนกตามกลุ่มอายุ และเศรษฐกิจฐานะ

เศรษฐกิจฐานะ (Quintiles)	รายจ่ายเพื่อการบริโภค (เฉลี่ย บาท/เดือน) ของผู้สูงอายุ			
	60-69 ปี	70-79 ปี	80 ปีขึ้นไป	รวม
Q1 (20% จนสุด)	3,321	3,140	3,199	3,244
Q2	5,035	4,851	4,972	4,974
Q3	7,023	6,840	6,998	6,968
Q4	10,016	9,889	10,511	10,042
Q5 (20% รวยสุด)	19,738	21,681	20,783	20,416
รวม (บาท/เดือน)	7,971	7,720	7,554	7,841
จำนวน (คน)	6,483,167	3,285,994	1,543,900	11,313,061

ภาพรวม 11.3 ล้านคน



จำแนกตามกลุ่มอายุ



ภาพที่ 1 สัดส่วนและจำนวนผู้สูงอายุที่ยากจนในภาพรวมและจำแนกตามกลุ่มอายุ

หมายเหตุ (1) ผู้สูงอายุยากจน หมายถึง ผู้สูงอายุที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภค (ต่อเดือน) ต่ำกว่าเส้นความยากจนที่ 2,686 บาท
 (2) ร้อยละผู้สูงอายุที่ยากจน ในแต่ละกลุ่มอายุ คำนวณจากสัดส่วนจำนวนผู้สูงอายุที่ยากจนต่อจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมดในกลุ่มอายุนั้น

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย

สำหรับสถานการณ์ความยากจนในผู้สูงอายุ ดังแสดงในภาพที่ 1 พบว่า ในจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด 11.3 ล้านคน มีผู้สูงอายุที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนอยู่ที่ร้อยละ 6.6 หรือคิดเป็นจำนวนผู้สูงอายุประมาณ 7.4 แสนคน เมื่อพิจารณาแยกเป็นรายอายุ แม้จะเห็นได้ว่าจำนวนผู้สูงอายุที่ยากจนมีแนวโน้มลดลงตามช่วงอายุที่สูงขึ้น แต่หากเปรียบเทียบเป็นสัดส่วนหรือร้อยละของผู้สูงอายุที่ยากจน พบว่า สัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามช่วงอายุที่เพิ่มขึ้นโดยเท่ากับร้อยละ 4.9 ในกลุ่มผู้ที่มีอายุ 60-64 ปี ร้อยละ 5.8 ในกลุ่มอายุ 65-69 ปี ร้อยละ 7.8 กลุ่มอายุ 70-74 ปี และเพิ่มเป็นร้อยละ 8.8 และ 8.3 ในกลุ่มอายุ 75-79 ปี และ 80 ปีขึ้นไปตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มผู้สูงอายุทั้งวัยกลาง (70-79 ปี) และวัยปลาย (80 ปีขึ้นไป) เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อความยากจนสูงกว่าผู้สูงอายุวัยต้น (60-69 ปี) หรือ กล่าวได้ว่า ความเสี่ยงหรือความเปราะบางต่อความยากจนมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับอายุที่เพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ

ตารางที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบอัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุปัจจุบัน กับ 2 ทางเลือกในการปรับเพิ่มหรือปรับเปลี่ยนอัตรการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อเดือน จำแนกตามกลุ่มอายุ โดยในสถานการณ์ปัจจุบัน การจ่ายเบี้ยยังชีพมีลักษณะเป็นขั้นบันไดตามช่วงอายุ ผู้สูงอายุ 60-69 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพต่อเดือน 600 บาท 70-79 ปี ได้รับ 700 บาท 80-89 ปี ได้รับ 800 บาท และ 90 ปีขึ้นไปได้รับ 1,000 บาท สำหรับทางเลือกที่ 1 เป็นการปรับเปลี่ยนอัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็น 1,000 บาทต่อเดือนเท่ากันในทุกกลุ่มอายุ หมายความว่า ผู้สูงอายุ 60-69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นต่อเดือน 400 บาท 70-79 ปีได้รับเพิ่มขึ้น 300 บาท 80-89 ปีได้รับเพิ่มขึ้น 200 บาท ขณะที่ 90 ปีขึ้นไปได้รับเบี้ยยังชีพในอัตราคงเดิมคือ 1,000 บาทต่อเดือน ทางเลือกที่ 2 เป็นการปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพในอัตราที่เท่ากันในทุกช่วงอายุ โดยมีเงื่อนไขให้ใช้งบประมาณภาครัฐที่เพิ่มขึ้นเท่ากับทางเลือกที่ 1 จากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ฐานข้อมูลประชากรสูงอายุจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน พ.ศ. 2560 พบว่า อัตราที่เพิ่มขึ้นในทางเลือกที่ 2 เท่ากับ 335 บาท ในทุกช่วงอายุ หมายความว่า ผู้สูงอายุ 60-69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพต่อเดือนเป็น 935 บาท 70-79 ปี ได้รับ 1,035 บาท 80-89 ปี ได้รับ 1,135 บาท และ 90 ปีขึ้นไป ได้รับ 1,335 บาท ภายใต้ทั้ง 2 ทางเลือกในการปรับเปลี่ยนหรือปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ประมาณการณงบประมาณที่ภาครัฐจำเป็นต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นต่อเดือนอยู่ที่ 3.18 พันล้านบาท

ตารางที่ 2 อัตราเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่มอายุ (อัตราปัจจุบันและอัตราใหม่ หากมีการปรับเปลี่ยนใน 2 ทางเลือก)

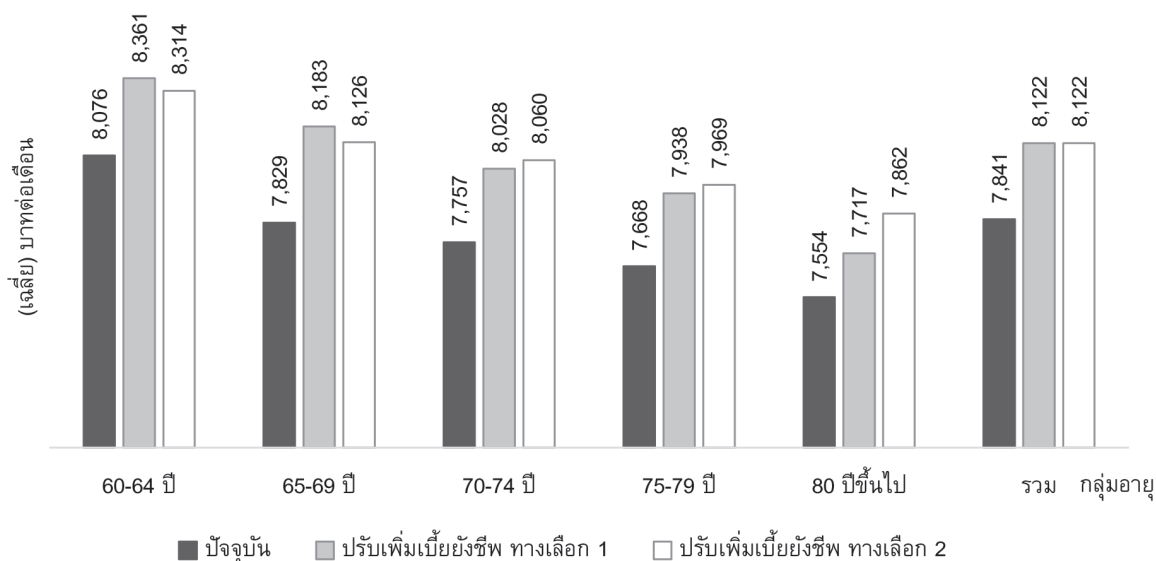
กลุ่มอายุ	อัตราเบี้ยยังชีพ (ต่อเดือน)			การเปลี่ยนแปลงของเบี้ยยังชีพ (ต่อเดือน)	
	อัตราปัจจุบัน	ทางเลือก 1	ทางเลือก 2	ทางเลือก 1	ทางเลือก 2
60-69 ปี	600 บาท	1,000 บาท	935 บาท	400 บาท	335 บาท
70-79 ปี	700 บาท	1,000 บาท	1,034 บาท	300 บาท	335 บาท
80-89 ปี	800 บาท	1,000 บาท	1,135 บาท	200 บาท	335 บาท
90 ปีขึ้นไป	1,000 บาท	1,000 บาท	1,335 บาท	0 บาท	335 บาท
	งบประมาณที่เพิ่มขึ้น (ต่อเดือน)			ประมาณ 3.18 พันล้านบาท*	

หมายเหตุ ทางเลือก 1 คือ การปรับอัตราเบี้ยยังชีพเป็น 1,000 บาท สำหรับผู้สูงอายุทุกคน ทางเลือก 2 คือ การปรับอัตราเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นเท่ากัน สำหรับผู้สูงอายุทุกคน เป็นจำนวนเงิน 335 บาทต่อเดือน ซึ่งคำนวณแล้วพบว่าใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นประมาณ 3.18 พันล้านบาท เท่ากับทางเลือก 1* วิเคราะห์จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2560 ครอบคลุมเฉพาะผู้สูงอายุที่ “เคยได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ (ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา)”

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย

ผลการวิเคราะห์ผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนหรือปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุใน 2 ทางเลือกข้างต้นที่มีในการบรรเทาปัญหาความยากจนในผู้สูงอายุไทยโดยเปรียบเทียบกับสถานการณ์ปัจจุบัน แสดงได้ดังภาพที่ 2 และตารางที่ 3

เมื่อพิจารณาระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นจากการปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุใน 2 ทางเลือก พบว่า ในภาพรวม รายจ่ายเพื่อการบริโภคโดยเฉลี่ยต่อเดือนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นจาก 7,841 บาท เป็น 8,122 บาท ในทั้ง 2 ทางเลือก (เนื่องจากงบประมาณภาครัฐที่ใช้เพิ่มเติมทั้งหมดมีมูลค่าที่เท่ากันในทั้ง 2 ทางเลือก ทำให้การเพิ่มขึ้นในรายจ่ายเพื่อการบริโภคของผู้สูงอายุเฉลี่ยต่อคนในภาพรวมมีมูลค่าที่เท่ากันด้วย) อย่างไรก็ตาม เมื่อจำแนกเป็นรายกลุ่มอายุ สังเกตได้ว่าการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายเพื่อการบริโภคในผู้สูงอายุ 65-69 ปี (60-64 ปีและ 65-69 ปี) ภายใต้ทางเลือกที่ 1 สูงกว่าทางเลือกที่ 2 ในขณะที่การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายเพื่อการบริโภคในผู้สูงอายุ 70 ปีขึ้นไป (70-74 ปี 75-79 ปี และ 80 ปีขึ้นไป) ภายใต้ทางเลือกที่ 1 ต่ำกว่าทางเลือกที่ 2 โดยเฉพาะในกลุ่มอายุ 80 ปีขึ้นไป ที่มีความแตกต่างของรายจ่ายเพื่อการบริโภคระหว่างทางเลือกที่ 2 และทางเลือกที่ 1 ค่อนข้างมาก



ภาพที่ 2 ระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคของผู้สูงอายุ เปรียบเทียบปัจจุบัน กับการเพิ่มอัตราเบี้ยยังชีพใน 2 ทางเลือก
ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย

จากผลข้างต้นสรุปได้ว่า การปรับเปลี่ยนหรือปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทั้ง 2 ทางเลือก ทำให้ระดับการบริโภคของผู้สูงอายุในภาพรวมดีขึ้นไม่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ทางเลือกที่ 1 ส่งผลให้ระดับการบริโภคของกลุ่มผู้สูงอายุวัยต้น ซึ่งแต่เดิมนั้นมีระดับการบริโภคที่สูงกว่าผู้สูงอายุวัยกลางและวัยปลายอยู่แล้ว ดีขึ้นมากขึ้นไปอีก และทำให้ช่องว่างหรือความแตกต่างของระดับการบริโภคตามช่วงอายุ ระหว่างผู้สูงอายุวัยต้นกับวัยกลางและวัยปลายกว้างขึ้น ในขณะที่ทางเลือกที่ 2 ส่งผลต่อระดับการบริโภคในกลุ่มผู้สูงอายุวัยกลางและวัยปลายไม่แตกต่างจากวัยต้น (เพราะทุกกลุ่มอายุได้รับเบี้ยยังชีพที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่เท่ากัน) และไม่ทำให้ช่องว่างหรือความแตกต่างของระดับการบริโภคตามช่วงอายุเปลี่ยนแปลงไปเท่าใด

สำหรับผลกระทบที่มีต่อการบรรเทาปัญหาความยากจนในผู้สูงอายุ พบว่า ภาพรวมการปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทั้ง 2 ทางเลือกสามารถลดสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนลงได้มากถึงร้อยละ 2.9 (เหลือประมาณร้อยละ 3.6-3.7 จากเดิมที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุยากจนที่ร้อยละ 6.6) คิดเป็นจำนวนผู้สูงอายุยากจนที่ลดลงถึงประมาณ 3.2-3.3 แสนคน (เหลือประมาณ 4.1-4.2 แสนคนจากเดิมที่มีผู้สูงอายุยากจน 7.4 แสนคน) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจำแนกตามกลุ่มอายุ พบว่า ภายใต้ทางเลือกที่ 1 จำนวนผู้สูงอายุยากจนที่ลดลงนั้น ในสัดส่วนที่มากกว่าเป็นกลุ่มผู้สูงอายุวัยต้น 60-69 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือกที่ 2 ขณะที่ภายใต้ทางเลือกที่ 2 การลดลงของผู้สูงอายุยากจน มีสัดส่วนที่สูงกว่าในกลุ่มผู้สูงอายุวัยกลางระหว่างปลาย

ภายใต้ทางเลือกที่ 1 สัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนในช่วงอายุ 60-64 ปี ลดลงเหลือที่ร้อยละ 2.4 ขณะที่ในช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป แม้สัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนจะลดลงเช่นกันแต่ยังคงค่อนข้างสูงกว่ามากโดยอยู่ที่ร้อยละ 6.1 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุวัยปลาย (รวมถึงวัยกลาง 70-79 ปี) ยังคงมีความเปราะบางและความเสี่ยง

ต่อความยากจนที่สูงกว่ามากเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุวัยต้น ในทางตรงกันข้าม ภายใต้ทางเลือกที่ 2 สัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนในช่วงอายุ 60-64 ปี ลดลงน้อยกว่าในทางเลือกที่ 1 เหลือที่ร้อยละ 2.7 แต่ ในช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป สัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนลดลงค่อนข้างมากเหลือที่ร้อยละ 4.5 ซึ่งแม้จะยังคงมีสัดส่วนที่สูงกว่าผู้สูงอายุที่ยากจนในช่วงอายุ 60-64 ปี แต่ช่องว่างหรือความแตกต่างของความเปราะบางและความเสี่ยงต่อความยากจนตามช่วงอายุของผู้สูงอายุกลับมีน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ภายใต้ทางเลือกที่ 1

ตารางที่ 3 สัดส่วนและจำนวนผู้สูงอายุที่ยากจน เปรียบเทียบปัจจุบันกับการเพิ่มอัตราเบี้ยยังชีพใน 2 ทางเลือก

กลุ่มอายุ	อัตราปัจจุบัน		ทางเลือก 1				ทางเลือก 2			
	จำนวนที่ยากจน (คน)	ร้อยละที่ยากจน	จำนวนที่ยากจน (คน)	ร้อยละที่ยากจน	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวนที่ยากจน (คน)	ร้อยละที่ยากจน	จำนวน (คน)	ร้อยละ
60-64 ปี	182,758	4.9%	90,729	2.4%	-92,029	-2.5%	102,195	2.7%	-80,563	-2.2%
65-69 ปี	159,864	5.8%	74,678	2.7%	-85,186	-3.1%	92,750	3.4%	-67,114	-2.4%
70-74 ปี	150,938	7.8%	89,312	4.6%	-61,626	-3.2%	84,618	4.4%	-66,320	-3.4%
75-79 ปี	119,027	8.8%	66,902	4.9%	-52,125	-3.8%	63,127	4.7%	-55,900	-4.1%
80 ปีขึ้นไป	128,846	8.3%	94,438	6.1%	-34,408	-2.2%	69,151	4.5%	-59,695	-3.9%
รวม	741,433	6.6%	416,059	3.7%	-325,374	-2.9%	411,841	3.6%	-329,592	-2.9%

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการเปรียบเทียบผลกระทบของการปรับเปลี่ยนอัตราค่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อเดือนที่มีต่อปัญหาความยากจนในผู้สูงอายุไทยภายใต้ 2 ทางเลือก พบว่า ในด้านภาระงบประมาณภาครัฐที่เพิ่มขึ้นไม่แตกต่างกันระหว่าง 2 ทางเลือก (เนื่องจากเป็นเงื่อนไขที่ใช้ในการกำหนดทางเลือกที่ 2 ในการศึกษา) เช่นเดียวกับผลกระทบในการเพิ่มระดับการบริโภคของผู้สูงอายุที่พบว่าในภาพรวมของผู้สูงอายุทั้งหมดเพิ่มขึ้นเท่ากันในทุก 2 ทางเลือก จาก 7,841 บาท ต่อเดือนเป็น 8,122 บาท และผลกระทบในการบรรเทาปัญหาผู้สูงอายุที่ยากจนซึ่งจะลดลงจากประมาณ 7.4 แสนคน เหลือประมาณ 4.1-4.2 แสนคน หรือเมื่อคิดเป็นสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนจะลดลงจากร้อยละ 6.6 เป็นร้อยละ 3.6-3.7 ซึ่งไม่แตกต่างกันมากระหว่าง 2 ทางเลือก

อย่างไรก็ตาม ที่น่าสนใจและมีความสำคัญ คือ เมื่อพิจารณาระดับการบริโภคและปัญหาความยากจนของผู้สูงอายุจำแนกเป็นกลุ่มตามช่วงอายุ ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน ผู้สูงอายุวัยกลาง 70-79 ปีและวัยปลาย 80 ปีขึ้นไป มีระดับการบริโภคที่ต่ำกว่าและมีสภาพปัญหาความยากจนทั้งในด้านจำนวนและสัดส่วนที่สูงกว่าผู้สูงอายุวัยต้น 60-69 ปี พบว่า ทางเลือกที่ 1 จากการปรับเปลี่ยนอัตราค่าเบี้ยยังชีพเป็น 1,000 บาทเท่ากัน

ในทุกช่วงอายุ มีแนวโน้มเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผู้สูงอายุวัยต้นซึ่งจะได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นถึง 400 บาทต่อเดือน มากกว่าผู้สูงอายุวัยกลางและวัยปลายซึ่งจะได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นในจำนวนที่น้อยกว่าโดยเฉพาะกลุ่มอายุ 90 ปีขึ้นไปเบี้ยยังชีพจะคงเดิมที่ 1,000 บาทต่อเดือน ซึ่งเมื่อพิจารณาระดับการบริโภค รวมถึงปัญหาความยากจนจะเห็นได้ว่าทางเลือกที่ 1 มีแนวโน้มจะยิ่งเพิ่มความแตกต่างหรือช่องว่างของรายจ่ายเพื่อการบริโภค ระหว่างผู้สูงอายุวัยต้นกับผู้สูงอายุวัยกลางและวัยปลายเพิ่มมากขึ้น รวมถึง ช่องว่างของสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนในกลุ่มวัยต้น กับวัยกลางและวัยปลายด้วยเช่นกัน

ในทางตรงกันข้าม ทางเลือกที่ 2 ซึ่งเป็นการปรับเพิ่มอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพที่เท่ากันในแต่ละช่วงอายุจากฐานการจ่ายเบี้ยยังชีพเดิมซึ่งทำให้อัตราการจ่ายยังคงมีลักษณะเป็นขั้นบันไดตามช่วงอายุที่เพิ่มขึ้น มีแนวโน้มเอื้อประโยชน์ให้กับผู้สูงอายุวัยกลางและวัยปลายมากกว่า โดยช่วยลดความแตกต่างหรือช่องว่างของรายจ่ายเพื่อการบริโภคระหว่างผู้สูงอายุวัยต้นกับผู้สูงอายุวัยกลางและวัยปลายให้ลดน้อยลง รวมถึงลดจำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุวัยกลางและวัยปลาย ซึ่งเดิมมีสัดส่วนผู้ที่ยากจนสูงกว่าผู้สูงอายุวัยต้นค่อนข้างมาก ให้ลดน้อยลงและลดช่องว่างความต่างของปัญหาความยากจนระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุวัยต้นกับวัยกลางและวัยปลาย ให้ลดลงเช่นกัน

เปรียบเทียบผลกระทบของ 2 ทางเลือกนี้ กล่าวได้ว่าทางเลือกที่ 2 เป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่าในมุมมองของการช่วยลดความแตกต่างหรือเหลื่อมล้ำในความเปราะบางต่อความยากจนที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในกลุ่มผู้สูงอายุวัยกลางและวัยปลายเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุวัยต้น ซึ่งสาเหตุหลักมาจากปัญหาความไม่มั่นคงทางรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นตามอายุที่สูงขึ้น จากความสามารถในการทำงานที่ลดลง หรือแม้แต่ทำงานไม่ได้จากข้อจำกัดทางสุขภาพและร่างกาย ทรัพย์สินหรือเงินออม รวมถึงโอกาสในการได้รับการเกื้อหนุนสนับสนุนจากครอบครัวที่ลดลง ซึ่งทำให้กลุ่มผู้สูงอายุวัยกลางและวัยปลาย มีความเสี่ยงและความเปราะบางต่อความยากจนมากกว่าผู้สูงอายุวัยต้นที่จำนวนมากยังสามารถทำงานได้และพึ่งตนเองได้มากกว่า ดังนั้น อัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งเป็นระบบบำนาญทางสังคม หรือ zero pillar ตาม Multi-pillar Approach ที่ภาครัฐควรมีให้กับผู้สูงอายุ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันและช่วยเหลือผู้สูงอายุให้หลุดพ้นจากความยากจนหรือการมีทรัพยากรทางเศรษฐกิจเพื่อบริโภคที่ไม่เพียงพอต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานนั้น จึงควรมีลักษณะเป็นขั้นบันไดตามช่วงอายุของผู้สูงอายุตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มากกว่าที่จะเป็นอัตราการจ่ายที่เท่ากันในทุกช่วงอายุ

สำหรับประเทศไทย ที่มีฐานอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพเดิมเป็นขั้นบันไดอยู่แล้ว การปรับเพิ่มอัตราเบี้ยยังชีพในปริมาณที่เท่ากันบนฐานการจ่ายเบี้ยยังชีพเดิมของแต่ละช่วงอายุของผู้สูงอายุ หรือทางเลือกที่ 2 จึงเป็นทางเลือกที่มีความเหมาะสมและมีความเป็นธรรมในการช่วยปกป้องและช่วยเหลือผู้สูงอายุจากปัญหาความยากจนได้ดีมากกว่าทางเลือกที่ 1 อย่างไรก็ตาม จากผลการวิเคราะห์ในการศึกษานี้จะเห็นได้ว่า การเพิ่มอัตราเบี้ยยังชีพที่ 335 บาทให้กับผู้สูงอายุทุกคน ยังคงไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาความยากจนในผู้สูงอายุได้ทั้งหมดทุกคน (ยังคงมีผู้สูงอายุที่ยากจนที่ประมาณร้อยละ 3.6) สะท้อนให้เห็นว่า มูลค่าเบี้ยยังชีพที่ควรเพิ่มขึ้นน่าจะต้องการสูงกว่านี้ ซึ่งเป็นความท้าทายของประเทศไทยในการพิจารณามูลค่าที่เหมาะสมโดยต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อภาระทางการคลังในระยะยาวของประเทศจากจำนวนผู้สูงอายุที่ยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2552). *ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- ข่าวดี! กรม.ไฟเขียวปรับเบี้ยคนพิการ 1,000 บาท. (2563, 28 มกราคม). *ข่าวไทยพีบีเอส*. สืบค้นจาก <https://news.thaipbs.or.th/content/288403>
- “จตุ” จ่อขอเพิ่มบ ดันเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 1,000 บ. เป็นจริง. (2562, 22 กรกฎาคม). *ฐานเศรษฐกิจ*. สืบค้นจาก <https://www.thansettakij.com/content/405598>
- เฉลิมพล แจ่มจันทร์, สุภรต์ จรัสสิทธิ์, และ ณัฐนิชา ลอยฟ้า. (2562). *การโอนทางเศรษฐกิจระหว่างรุ่นประชากรในสังคมสูงอายุไทย*. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม.
- ชงเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นเดือนละ 1,000 บาท. (2561, 19 พฤศจิกายน). *ข่าวไทยพีบีเอส*. สืบค้นจาก <https://news.thaipbs.or.th/content/275781>
- ธนาคารโลก. (2555). *การลดปัญหาความยากจนของผู้สูงอายุในประเทศไทย: บทบาทของโครงการบำนาญและการช่วยเหลือทางสังคม*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อุ้มใจได้ทุกเดือน. (2563, 18 มีนาคม). *สำนักข่าวไทย*. สืบค้นจาก <https://www.mcot.net/viewtna/5e72155ce3f8e40af9426e05>
- รัชพันธ์ เชยจิตร. (2555). ความเหลื่อมล้ำของรายได้กับหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย. *วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ*, 3(5), 69-86.
- วิชุดา สานิตพร, สติธร ธนานิธิโชติ, ธนพันธ์ ไล้ประกอบทรัพย์, และ สุนิสา ช่อแก้ว. (2560). การสร้างความ เป็นธรรมทางสังคมผ่านนโยบายสวัสดิการสังคม: กรณีศึกษาการเข้าถึงและได้รับประโยชน์. *สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 10(1), 50-79.
- ส่องนโยบายชายฝั่ง 6 พรรคการเมืองแห่เพิ่มเงิน “เบี้ยคนชรา” ทำได้จริงหรือ. (2562, 25 กุมภาพันธ์). *ไทยรัฐออนไลน์*. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/1502596>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2554). มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ สืบค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2562, จาก http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program23-.jsp?top_serl=99228836
- Ando, A., & Modigliani, F. (1963). The Life cycle hypothesis of saving: Aggregate implications and tests. *American Economic Review*, 53(1), 55-84.
- Chamchan, C. (2018). Preparedness for old-age income security and support of the Thai pre-elderly. In T. R. Klassen, M. Higo, N. S. Dhirathiti, & T. W. Devasahayam (Eds.), *Ageing in Asia-Pacific interdisciplinary and comparative perspectives* (pp. 192-212). New York, NY: Routledge.
- Emery, J. H., & Matheson, J. A. (2012). Should income transfers be targeted or universal? Insights from public pension influences on elderly mortality in Canada, 1921-1966. *Canadian Journal of Economics*, 45(1), 247-269.

- Hagemejer, K., & Schmitt, V. (2013). *How to provide basic income security to all elderly people?* Brasilia, Brazil: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Haughton, J., & Khandker, S. R. (2009). *Handbook on poverty and inequality*. Washington DC: The World Bank.
- Holzman, R., & Hinz, R. (2005). *Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*. Washington, DC: The World Bank.
- International Labour Office. (2017). *World social protection report 2017–19: Universal social protection to achieve the sustainable development goal*. Geneva, Switzerland: Author.
- International Labour Office, Social Protection Department. (2016). *Improving the lives of older persons through Universal Social Pensions (Thailand)*. Geneva, Switzerland: Author.
- Knox-Vydmanov, C. (2011). *The price of income security in older age: Cost of a universal pension in 50 low-and middleincome*. London, England: HelpAge International.
- Modigliani, F., & Ando, A. (1957). Test of the life cycle hypothesis of saving. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 19, 99-124.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Pensions at a glance 2019: OECD and G20 indicators*. Paris, France: Author.
- Suwanrada, W., Sukontamarn, P., & Bangkaew, B. (2018). Who supports intergenerational redistribution policy? Evidence from old age allowance system in Thailand. *The Journal of the Economics of Ageing*, 12, 24-34.
- Temple, J. B., Rice, J. M., & McDonald, P. F. (2017). Economics of ageing feature ageing and the economic life cycle: The national transfer accounts approach. *Australasian Journal on Ageing*, 36(4), 271-278.
- United Nations. (2013). *National transfer accounts manual: Measuring and analysing the generational economy*. New York, NY: Author.