

การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อรับ  
เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในประเทศไทย

นางสาวเหมือนขวัญ รองเดช

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์  
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2555  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

AN ANALYSIS OF TARGETING EFFICIENCY OF OLD-AGE ALLOWANCE SYSTEM  
IN THAILAND

Miss Muankwan Rongdet

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Economics Program in Economics

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อรับ เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในประเทศไทย
โดย	นางสาวเหมือนขวัญ รองเดช
สาขาวิชา	เศรษฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา

---

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชโยดม สรรพศรี)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. อิศรา ศานติศาสน์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา)

.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. นวฉวี น้อย ตรีรัตน์)

.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิพรรณ ประจวบเหมาะ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร. เอี่ยมพร พิเชียรสนิธ)

เหมือนขวัญ รอดเดช : การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อรับเงิน  
สงเคราะห์เพื่อการยังชีพในประเทศไทย. (AN ANALYSIS OF TARGETING EFFICIENCY  
OF OLD-AGE ALLOWANCE SYSTEM IN THAILAND)

อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ. ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา, 181 หน้า.

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของ  
กระบวนการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ (เบี้ยยังชีพ) ในประเทศไทย รวมทั้ง  
ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระดับของปัญหาการคัดเลือกอย่างไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้น ข้อมูลที่ใช้เป็น  
ข้อมูลทุติยภูมิจากการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2550 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ  
การศึกษาประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งคือ เป็นการศึกษาถึงการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย  
สองประเภท ได้แก่ ผู้ที่มีสิทธิแต่ไม่ได้รับการจัดสรรเบี้ยยังชีพ (Non-take up rate, NTUR) และผู้ที่ไม่  
มีสิทธิแต่ได้รับการจัดสรรเบี้ยยังชีพ (Overpayment rate, OPR) ในระดับภาพรวมของประเทศ ภูมิภาค  
เขตการปกครอง และจังหวัด ส่วนที่สองเป็นการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรง  
กลุ่มเป้าหมายทั้งสองประเภท โดยใช้ข้อมูลระดับจังหวัด วิธีการศึกษาเป็นการประมาณค่าแบบจำลอง  
การถดถอยโลจิสติก

ผลการศึกษาส่วนที่หนึ่งพบว่า ในภาพรวมของประเทศ NTUR มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 62.1  
ส่วน OPR มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 24.9 การพิจารณาในระดับภูมิภาคพบว่า กรุงเทพมหานครมี  
สัดส่วน NTUR มากที่สุด ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วน OPR มากที่สุด หากพิจารณาตาม  
เขตการปกครองพบว่าในเขตชนบทมีสัดส่วน NTUR และ OPR มากกว่าในเขตเมือง

ผลการศึกษาส่วนที่สองพบว่า ปัจจัยที่มีผลทำให้เกิด NTUR ได้ง่าย ได้แก่ สัดส่วนคนยากจน  
ในจังหวัด สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ของผู้สูงอายุ และรายได้จากการจัดเก็บ  
ภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ส่วนปัจจัยที่มีผลทำให้เกิด OPR ได้ง่ายคือ สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่  
นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด

สาขาวิชา.....เศรษฐศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....  
ปีการศึกษา.....2555.....ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

# # 5385187429 : MAJOR ECONOMICS

KEYWORDS: Targeting Efficiency/ Non-Take up/ Overpayment rate/ Logistic regression.

MUANKWAN RONGDET : AN ANALYSIS OF TARGETING EFFICIENCY OF OLD - AGE ALLOWANCE SYSTEM IN THAILAND. ADVISOR: ASSOC. PROF. WORAWET SUWANRADA, Ph.D., 181 pp.

The objectives of this study are to analyze the targeting inefficiency of old-age allowance system in Thailand and to clarify the factors affecting the magnitude of targeting inefficiency. The data used in this study is "The Survey of Older Persons in Thailand in 2007", collected by National Statistical Office. This study is composed of 2 parts. In the first part, we estimated 2 types of the targeting inefficiency, namely, the Non-Take Up Rate (NTUR) and the Overpayment Rate (OPR) at national, regional, administrative district and provincial levels. In the second part, we investigated the factors that effect the magnitude of 2 types of targeting inefficiencies by using provincial data. The method for the estimation is Logistic Regression Analysis.

The results of the first part's analysis found that, at national level, the NTUR is 62.1% and the OPR is 24.9%. Considering regional level, we found that, NTUR in Bangkok is the highest whereas OPR in the Northeastern region is the highest. At administrative district's level, we found that the NTUR and OPR in rural area is higher than those of urban areas.

The second part of analysis confirmed the fact that, the factors increasing NTUR are poverty incidence, lack of information on the rights and level of tax per capita. The factor increasing OPR is a proportion between rural elderly people and total elderly population.

Field of Study: .....Economics.....Student's signature.....  
Academic Year: .....2012.....Advisor's signature.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้ความช่วยเหลือ คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่างๆ ตลอดจนได้กรุณาตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ทำให้ วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. อิศรา ศานติศาสตร์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนรองศาสตราจารย์ ดร. นवलน้อย ตวีรัตน์ รองศาสตราจารย์ ดร. วิพรรณ ประจวบเหมาะ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร. เอี่ยมพร พิชัยสนธิ กรรมการภายนอกจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ให้คำปรึกษาและ คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ยิ่งในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ นางสาวสุภาภรณ์ คำเรืองฤทธิ์ นายกานต์ จันทน์วิทยานุกิตติ นายภูมิฐาน สิริเลิศสรวง นายไชยรัตน์ คิวเจริญ และนายวศิน โรจยารุณ สำหรับ คำแนะนำและ ความช่วยเหลือจนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จสมบูรณ์

ขอบคุณรุ่นพี่และเพื่อนๆ ในหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิตทุกท่านที่คอยให้ คำแนะนำ ให้กำลังใจ ความหวังดี ความสุข ความสนุกสนาน แก่ข้าพเจ้านับตั้งแต่ที่ได้เข้ามา ศึกษาที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อีกทั้งขอขอบพระคุณ คุณกษิรา วรวัฒน์ประวีญญา ที่คอย ประสานงานในการเรียนและการทำวิทยานิพนธ์อยู่เสมอ

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณบิดา มารดา และน้องสาวของข้าพเจ้าที่คอยให้การ สนับสนุน คอยให้กำลังใจ และอยู่เคียงข้างข้าพเจ้าเสมอมา หากคุณประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ข้าพเจ้าขอมอบให้แก่บิดา มารดา และคณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดวิชาความรู้ให้

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากโครงการส่งเสริมการวิจัยใน อุดมศึกษาและการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โครงการพลวัตการเปลี่ยนแปลงทางประชากรกับความมั่นคงของมนุษย์ในสังคมไทย (HS1151A) ปีงบประมาณ 2555 หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความผิดพลาดประการใด ข้าพเจ้าขอน้อมรับไว้แต่ เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

### หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
1.3 ขอบเขตของงานวิจัย.....	7
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย.....	8
1.6 วิธีดำเนินการวิจัย.....	10
1.7 ขั้นตอนในการนำเสนอผลการวิจัย.....	10
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาและวรรณกรรมปริทัศน์.....</b>	<b>12</b>
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย และความเป็นธรรมของการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้อายุ.....	12
2.2 ระบบ Means-tested Benefits.....	16
2.2.1 การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย.....	16
2.2.2 รูปแบบการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means testing.....	17
2.2.3 ตัวอย่างการใช้การกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested ใน ต่างประเทศ.....	20
2.3 ระบบสวัสดิการสังคมกับ Mean-tested ในต่างประเทศ.....	21
2.4 งานศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย.....	29

2.5 การศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย.....	32
2.5.1 ปัจจัยประเภทแรกคือ ปัจจัยด้านการเงิน.....	32
2.5.2 ปัจจัยประเภทที่สองคือ ปัจจัยต้นทุนด้านข้อมูล.....	35
2.5.3 ปัจจัยประเภทที่สามคือ ปัจจัยด้านการบริการและการจัดสรร ผลประโยชน์ของโครงการ.....	37
2.5.4 ปัจจัยประเภทที่สี่คือ ปัจจัยด้านจิตวิทยา.....	38
2.6 ระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย.....	39
2.6.1 การเปลี่ยนแปลงของระเบียบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ.....	42
2.6.2 กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548.....	45
2.7 ปัญหาความไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงิน สงเคราะห์เพื่อการยังชีพในประเทศไทย.....	47
<b>บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....</b>	<b>57</b>
3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	58
3.2 การวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกเงิน สงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุโดยรวมและระดับย่อย.....	60
3.3 การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายใน การคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ.....	64
3.3.1 ข้อมูล ตัวแปร และการวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา.....	64
3.3.2 แบบจำลองการวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติก.....	77
3.3.3 แบบจำลองและตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา.....	81
3.4 สมมติฐานในการศึกษา.....	83
3.4.1 สมมติฐานปัจจัยที่มีผลต่อบุคคลที่มีผลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรง กลุ่มเป้าหมายประเภทหนึ่งของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงิน สงเคราะห์เพื่อการยังชีพ.....	84



3.4.2 สมมติฐานปัจจัยที่มีผลต่อบุคคลที่มีผลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรง กลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงิน สงเคราะห์เพื่อการยังชีพ.....	91
<b>บทที่ 4 การวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในภาพรวมและระดับย่อย</b>	<b>99</b>
4.1 ผู้สูงอายุที่มียากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ.....	99
4.2 การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งของกระบวนการคัดเลือก ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ.....	111
4.3 การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองของกระบวนการคัดเลือก ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ.....	117
<b>บทที่ 5 ปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกอย่างไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการ คัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ.....</b>	<b>124</b>
5.1 ผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้ รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด.....	124
5.2 ผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็น กลุ่มเป้าหมายแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงิน สงเคราะห์ทั้งหมด.....	136
5.3 การอภิปรายผลการศึกษาในภาพรวม.....	146
<b>บทที่ 6 สรุปผลงานวิจัยและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>150</b>
6.1 สรุปผลงานวิจัย.....	150
6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	153
6.3 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต.....	155
รายการอ้างอิง.....	156
ภาคผนวก.....	163
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	181

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า	
2.1	วิธีการวัดประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย.....	13
2.2	รูปแบบการใช้การกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested ในต่างประเทศ.....	20
2.3	การใช้ระบบ Means-tested benefit ในการจัดสรรสวัสดิการของประเทศต่างๆ.....	26
2.4	จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพและจำนวนงบประมาณเพื่อจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2552.....	41
2.5	การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยจำแนกตามรายภูมิภาค.....	42
2.6	ผลการศึกษาจากงานศึกษาของ วิพรรณ ประจวบเหมาะและคณะ (2552).....	48
2.7	เปรียบเทียบวรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษา.....	50
3.1	การวัดความช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย.....	62
3.2	แบบสอบถามการสำรวจประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2550.....	67
3.3	สรุปข้อมูล ตัวแปรและแหล่งข้อมูลทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษา.....	72
3.4	ข้อมูลทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษา จำแนกเป็นรายจังหวัด.....	75
3.5	การสรุปสมมติฐานที่ใช้ในแบบจำลองปัจจัยที่มีผลต่อ Non-take up rate.....	90
3.6	การสรุปสมมติฐานที่ใช้ในแบบจำลองปัจจัยที่มีผลต่อ Overpayment rate.....	97
4.1	ร้อยละของผู้สูงอายุที่ยากจน และร้อยละของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ โดยภาพรวมและจำแนกตามภูมิภาค.....	107
4.2	ร้อยละของผู้สูงอายุที่ยากจน และร้อยละของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ จำแนกตามเขตการปกครอง.....	107
4.3	ร้อยละของผู้สูงอายุที่ยากจน ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ ผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ ผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอและไม่ได้เงินสงเคราะห์ฯ จำแนกเป็นรายภูมิภาคและตามเขตการปกครองควบคู่กัน.....	108
4.4	ร้อยละของผู้สูงอายุที่ยากจน ผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ จำแนกตามรายจังหวัด.....	109

ตารางที่	หน้า
4.5 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ (ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์) จำแนกตามรายจังหวัด.....	110
4.6 ร้อยละของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่ได้เงินสงเคราะห์ ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่ไม่ได้เงินสงเคราะห์ และผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ โดยภาพรวมและจำแนกตามภูมิภาค.....	121
4.7 ร้อยละของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่ไม่ได้เงินสงเคราะห์ และผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ จำแนกตามเขตการปกครอง.....	122
4.8 ร้อยละของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่ได้เงินสงเคราะห์ ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่ไม่ได้เงินสงเคราะห์ และผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ จำแนกตามภูมิภาคและตามเขตการปกครองควบคู่กัน.....	122
4.9 ร้อยละของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่ไม่ได้เงินสงเคราะห์ และผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ จำแนกเป็นรายจังหวัด.....	123
5.1 ผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด.....	126
5.2 ผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด.....	138
5.3 ตารางสรุปผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทหนึ่งและความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทสอง.....	147

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1	สัดส่วนจำนวนประชากรสูงอายุทั่วโลกในปี ค.ศ. 1950 - 2050..... 2
2.1	กระบวนการของวิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested..... 18
2.2	รายจ่ายทางด้านสวัสดิการสังคมปี 2005 ของประเทศต่างๆ..... 22
2.3	กระบวนการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ..... 46
3.1	กรอบแนวคิดของวิธีการศึกษาการวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของ กระบวนการคัดเลือกเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ..... 58
3.2	กรอบแนวคิดของการวิธีการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรง กลุ่มเป้าหมายในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ..... 59

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันประเทศต่างๆทั่วโลกต่างก็กำลังเผชิญกับโครงสร้างของประชากรที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางการแพทย์ส่งผลทำให้อัตราการตายของประชากรลดลง ในขณะที่ผู้คนมีชีวิตรอดถึงวัยเจริญพันธุ์และมีอายุที่ยืนยาวมากขึ้น ทำให้ประชากรในแต่ละประเทศทั่วโลกมีจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยพบว่า ในปี พ.ศ. 2541 จำนวนประชากรสูงอายุที่มีอยู่ทั่วโลกมีจำนวนเท่ากับ 580 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด และคาดว่าในปี พ.ศ. 2593 จำนวนประชากรสูงอายุทั่วโลกจะเพิ่มสูงขึ้นเป็น 2,000 ล้านคน ซึ่งจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นนี้ ส่วนใหญ่แล้วมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา (วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554) จากภาพที่ 1 พบว่าจำนวนประชากรสูงอายุในกลุ่มประเทศพัฒนามีสัดส่วนที่สูงกว่าจำนวนในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว โดยในปี ค.ศ.1950 สัดส่วนของประชากรสูงอายุในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเท่ากับร้อยละ 52 ของประชากรทั้งหมดในขณะที่ประชากรสูงอายุในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วจะเท่ากับร้อยละ 39 และคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2050 สัดส่วนประชากรดังกล่าวในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 79 ของจำนวนประชากรทั้งหมดทั่วโลก

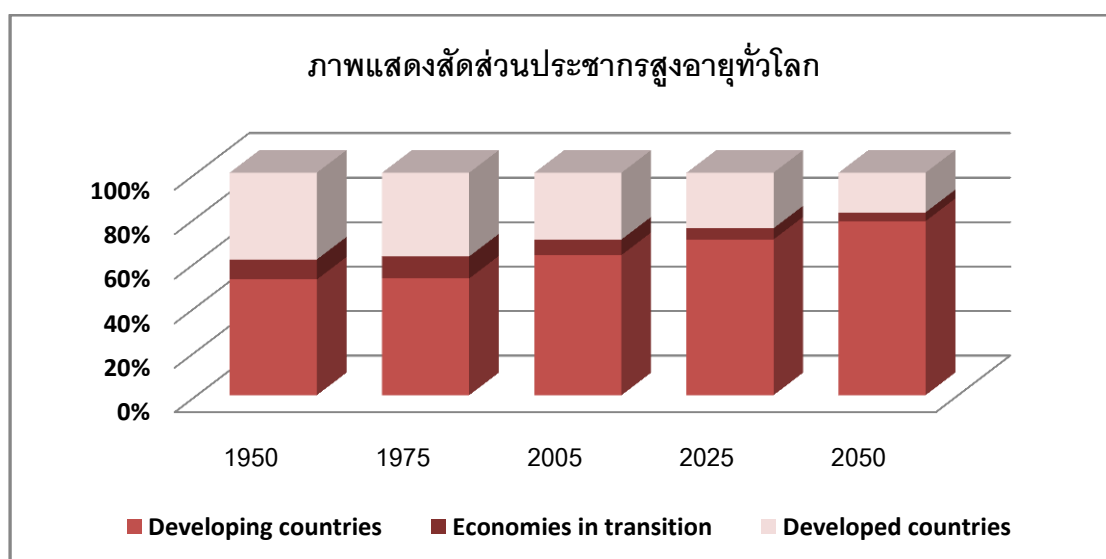
สำหรับประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังเผชิญกับสภาวะการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรสูงอายุ จากรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย ปี พ.ศ. 2552 พบว่า จากเดิมในปี พ.ศ. 2503 จำนวนประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีเพียง 1.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 5.4 ของจำนวนประชากรทั้งหมด แต่พบว่าในปี พ.ศ. 2552 ที่ผ่านมานี้ ขนาดของประชากรสูงอายุได้เพิ่มขึ้นเป็น 7.6 ล้านคน หรือคิดเป็น 7 เท่าของจำนวนประชากรในปี พ.ศ. 2503 ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุหรือสังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์<sup>1</sup> และได้มีการคาดการณ์ว่า

---

<sup>1</sup> นิยามขององค์การสหประชาชาติได้กำหนดว่า ประเทศใดที่มีประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป เกินร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ถือได้ว่าเป็นสังคมผู้สูงอายุ และเมื่อสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมด จะถือว่าเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์

สัดส่วนดังกล่าวจะยังคงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยคาดว่าในปี พ.ศ. 2568 และ 2573 จำนวนประชากรสูงอายุของไทยจะเพิ่มขึ้นเป็น 14.9 ล้านคน และ 17.8 ล้านคน ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังพบว่าประชากรสูงอายุกว่าร้อยละ 30 ในประเทศไทยกลับไม่มีหลักประกันรายได้ยามชราภาพ ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่หลายฝ่ายจำเป็นต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับการดูแลประชากรกลุ่มดังกล่าวกันมากขึ้น (วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554)

ภาพที่ 1.1 แสดงสัดส่วนจำนวนประชากรสูงอายุทั่วโลกในปี 1950 – 2050



ที่มา: United Nations (2007) อ้างอิงจาก วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2554)

แหล่งที่มา: [http://www.cps.chula.ac.th/html\\_th/pop\\_base/ageing/ageing\\_143.htm](http://www.cps.chula.ac.th/html_th/pop_base/ageing/ageing_143.htm). 16 ตุลาคม 2554

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงสร้างของประชากรที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา บวกกับอัตราการเจริญพันธุ์ที่มีแนวโน้มจะลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน จึงส่งผลให้ครอบครัวของสังคมไทยในอนาคตมีแนวโน้มที่จะมีขนาดเล็กลงเรื่อยๆจนทำให้บุตรหลานมีภาระที่หนักขึ้นในการเกื้อหนุนบิดามารดา อีกทั้ง ปัญหาหน้าที่การงานของบุตรหลานอันเนื่องมาจากภาวะทางเศรษฐกิจที่ผันผวน ซึ่งปัจจัยต่างๆเหล่านี้ได้ส่งผลให้การเกื้อหนุนจากบุตรหลานอาจจะไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงดูบิดามารดาของตนได้อย่างเต็มที่ และจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่มีลูกหลานคอยเกื้อหนุนเพิ่มสูงขึ้น

นอกจากสาเหตุที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น วรเวศม์ สุวรรณระดา (2550) ยังพบอีกว่า ผู้สูงอายุของไทยบางส่วนมีระดับการออมอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากการที่ ผู้สูงอายุที่ยากจนบางรายมีฐานะยากจนมาตั้งแต่วัยทำงาน เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่ผันผวน ส่งผลให้รายได้ที่ได้จากการทำงานไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายและการดำรงชีพ ส่งผลให้ผู้สูงอายุในกลุ่มดังกล่าวขาดแคลนเงินออมเพื่อใช้ในการดำรงชีพในวัยชราภาพ นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้สูงอายุบางรายมีนิสัยการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยตั้งแต่วัยทำงานโดยที่ขาดการตระหนักถึงการวางแผนทางการเงินที่ดีในอนาคต (วรเวศม์ สุวรรณระดา และอาภาพรพรณ คำชิริพิทักษ์, 2552) จากปัจจัยที่ได้กล่าวมานี้ล้วนแล้วแต่จะส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุต่อไปในอนาคตทั้งสิ้น ดังนั้น การหันมาให้ความสนใจกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับหลักประกันรายได้ยามชราภาพอย่างเป็นทางการของภาครัฐบาลจึงถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

รูปแบบการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุของรัฐบาลสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือ ระบบบำนาญแบบผู้รับผลประโยชน์จะต้องมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ หรือที่เรียกว่า Contributory System ซึ่งในระบบดังกล่าวนี้ จะมีเฉพาะผู้ที่มีส่วนร่วมจ่ายเท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญ โดยระบบบำนาญแบบแรกนี้สามารถแบ่งย่อยออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์สินหรือ Funded System และระบบบำนาญแบบ Pay-as-you-go สำหรับรูปแบบการสร้างหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพของรัฐบาลประเภทที่สองคือ ระบบบำนาญแบบผู้รับไม่ต้องมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบหรือที่เรียกว่า Non-Contributory System ซึ่งภายใต้ระบบบำนาญประเภทนี้รัฐบาลจะเป็นผู้ใช้งบประมาณที่ได้จากการจัดเก็บภาษีอากรมาเป็นแหล่งเงินทุนในการจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุ ทั้งนี้ รัฐบาลอาจจะจัดสรรสวัสดิการดังกล่าวให้กับผู้สูงอายุทุกคนแบบถ้วนหน้า (Universal Coverage) หรือทำการคัดเลือกเฉพาะผู้ที่สมควรที่จะได้รับเงินช่วยเหลือ เพื่อจ่ายให้กับผู้สูงอายุเฉพาะกลุ่มเท่านั้น (Mean-Tested) (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2551) ระบบบำนาญรูปแบบที่สองคือ ระบบบำนาญที่ผู้รับไม่ต้องมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ หรือ Non-Contributory System นั้น เป็นระบบบำนาญประเภทหนึ่งที่หลายๆประเทศทั่วโลกต่างก็ให้ความสนใจเป็นอย่างมากในการจัดสรรสวัสดิการให้กับผู้คนในสังคม เนื่องจากระบบบำนาญดังกล่าวสามารถที่จะจัดสรรประโยชน์และสวัสดิการสังคมให้กับบุคคลที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือในสังคมซึ่งในแต่ละประเทศต่างก็มีการเลือกใช้ระบบในการจัดสรรสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน จากงานศึกษาของ Gassmann (2003) ซึ่งได้ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพของการใช้ระบบ Universal Coverage และ Mean-Tested ในประเทศ

รัสเซีย โดยพบว่าระบบการจัดสรรสวัสดิการสังคม แต่ละระบบต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ใช้ในแต่ละประเทศ และสำหรับในประเทศไทยนั้น ได้มีการนำระบบบำนาญที่ผู้รับไม่ต้องมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบหรือ Non-Contributory System มาใช้ร่วมในการสร้างหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพให้แก่ผู้สูงอายุเช่นกัน ซึ่งหนึ่งในโครงการที่เป็นที่รู้จักกันดีก็คือ ระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ”

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่ระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุจะเปลี่ยนมาเป็นระบบถ้วนหน้าหรือ Universal Coverage ระบบการคัดเลือกและจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในประเทศไทยได้มีการใช้ระบบแบบคัดเลือกเฉพาะกลุ่มหรือระบบ Mean-tested Benefit มาก่อน (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2551) โดยภารกิจในด้านการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุได้ถูกถ่ายโอนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง อันได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้รับผิดชอบ โดยวัตถุประสงค์ของโครงการก็เพื่อจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดไว้ว่า **เป็นผู้สูงอายุที่มีอายุเกินกว่า 60 ปีขึ้นไป ที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูและไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้** ในระเบียบเดียวกันได้กำหนดการให้ลำดับความสำคัญในระดับต้นแก่ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติพื้นฐานที่มีปัญหาซับซ้อนและผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่ทุรกันดารยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐ โดยงบประมาณสำหรับการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุนั้นจะได้มาจาก 2 แหล่งด้วยกัน ประกอบไปด้วย งบประมาณจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งงบประมาณส่วนหลังนี้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมได้ตามศักยภาพทางการคลังของตนเอง โดยเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่ให้แก่ผู้สูงอายุในปัจจุบันได้ปรับเพิ่มขึ้นจากเดิม โดยจัดสรรให้ผู้สูงอายุคนละ 300 บาทต่อเดือน เป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน โดยพบว่าในปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลได้ดำเนินการนโยบายจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 5,652,893 คน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 80 ของจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า การที่ระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของประเทศไทยได้มีการนำระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบ Mean-tested Benefit มาใช้ในการ



คัดเลือกผู้ที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพนั้น ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้มีอิสระมากขึ้นในการคัดเลือกและจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ แต่สิ่งที่เป็นประเด็นตามมาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะเลือกผู้สูงอายุได้อย่างตรงกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ (Targeting Efficiency)<sup>2</sup> กล่าวคือ เนื่องจากการคัดเลือกและจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตรงตามที่ได้กำหนดไว้ เพื่อที่จะสามารถเข้าถึงและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่สมควรได้รับการช่วยเหลืออย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญก็คือ การให้เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพนั้นสามารถที่จะคัดเลือกและจัดสรรเงินสงเคราะห์ดังกล่าวได้ตรงตามกลุ่มเป้าหมายที่สมควรได้รับการช่วยเหลือจริงหรือไม่ และในแต่ละพื้นที่ของประเทศไทยนั้นจะมีระบบการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับอย่างตรงกลุ่มเป้าหมายมีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด

มีงานศึกษาหลายชิ้นได้บ่งชี้ว่าการนำระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบ mean-tested Benefit มาใช้ในการคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในช่วงที่ผ่านมามีปัญหาของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายเกิดขึ้น งานศึกษาของวิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ (2552) ซึ่งได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับประชากรสูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุของไทย พบว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากจนและสมควรได้รับเงินสงเคราะห์ฯตามค่านิยามที่ได้กำหนดไว้มีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 2.2 ของผู้สูงอายุทั้งหมด และในจำนวนนั้นมีผู้สูงอายุถึงร้อยละ 63.2 ที่ไม่ได้รับสวัสดิการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ (มีเพียงร้อยละ 37 ของจำนวนผู้สูงอายุยากจนที่ได้รับ) ขณะเดียวกันงานศึกษายังพบว่ามีหลายกรณีที่มีผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ทั้งๆที่ไม่ได้อยู่ในภาวะยากจนแต่อย่างใด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการให้สวัสดิการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่ไม่ทั่วถึงและไม่เป็นธรรม

สำหรับรายงานการประเมินความยากจนปี พ.ศ. 2550 ของสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2551) ได้กล่าวว่า ในจำนวนผู้สูงอายุที่มีความยากจนทั้งหมด (ซึ่งในที่นี่ได้ทำการพิจารณาจากผู้สูงอายุที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจน) มีเพียงร้อยละ 38.14 เท่านั้นที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการ

<sup>2</sup> Targeting Efficiency หมายถึง การคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมได้รับประโยชน์อย่างตรงเป้าหมาย

ยังชีพ และพบว่าผู้สูงอายุที่ยากจนกว่าคิดเป็นร้อยละ 61.86 กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ขณะเดียวกันกลับพบว่า มีจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นคนยากจนกว่า ร้อยละ 23.80 ที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ

นอกจากนี้ งานศึกษาของ วรเวศม์ สุวรรณระดาและอาภาพรธณ คำวชิรพิทักษ์ (2552) ซึ่งเป็นการประเมินการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุโดยการสอบถามข้อมูลโดยตรงจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งได้ทำการสอบถามภูมิภาคละ 2-4 แห่ง ได้พบว่าระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยยังมีปัญหาอยู่หลายจุดด้วยกัน ทั้งในเรื่องของคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบ รวมไปถึงกระบวนการคัดเลือกผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งถึงแม้ว่าในแต่ละพื้นที่จะอิงระเบียบเดียวกัน แต่นับว่าระเบียบดังกล่าวมีความหมายที่กว้างมากจนเอื้อให้มีการตีความเข้าใจตนเอง ในบางครั้งอาจเกิดปัญหาการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้กับผู้สูงอายุที่รู้จักเป็นการส่วนตัว อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องรูปแบบการคัดเลือกที่มีความเข้มงวดแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งสิ่งต่างๆเหล่านี้จะนำไปสู่กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่จะมารับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับความช่วยเหลืออย่างแท้จริง กล่าวคือ ผู้ที่สมควรได้รับกลับไม่ได้รับประโยชน์ แต่ผู้ที่ไม่สมควรได้รับกลับเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ นอกจากนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจจะมีสาเหตุที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่

งานศึกษาของระพีพรรณ คำหอมและคณะ (2542) ซึ่งได้ทำการประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมหรือพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทยที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ สวัสดิการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ผลการศึกษาได้พบว่า หลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุที่เข้ารับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของไทยยังขาดมาตรฐานและสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับผู้สูงอายุ และยังพบปัญหากระบวนการเบิกจ่ายเงินของเบี้ยยังชีพและปัญหาในเรื่องของระบบอุปถัมภ์ ส่งผลให้ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพบางส่วนไม่ได้เป็นผู้ที่สมควรได้รับอย่างแท้จริง

นอกจากงานศึกษาในประเทศไทยแล้ว งานศึกษาในต่างประเทศจำนวนมากก็เป็นหลักฐานที่ยืนยันได้ว่าระบบดังกล่าวอาจจะส่งผลทำให้เกิดปัญหาขึ้นในการคัดเลือกผู้ที่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากโครงการจัดสรรสวัสดิการสังคมของภาครัฐ ซึ่งปัญหานี้เรียกว่า ปัญหาการ

คัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายหรือ Targeting inefficiency (Micklewright, 2004; Matsaganis, 2009) ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนของวรรณกรรมปริทัศน์ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทยในระดับมหภาค และระดับพื้นที่ เพื่อที่จะสามารถศึกษาปัญหาในการคัดเลือกผู้สูงอายุไม่ตรงเป้าหมายได้ละเอียดและชัดเจนมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง จะทำการวิเคราะห์ว่าปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นสาเหตุให้เกิดการคัดเลือกไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ วัตถุประสงค์ของการวิจัยมี 2 ประการดังนี้

- 1.2.1 เพื่อศึกษาระดับหรือขนาดของความไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุโดยรวมและแยกพิจารณาเป็นรายพื้นที่
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดความไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ

## 1.3 ขอบเขตของงานวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยมีดังนี้

- 1.3.1 งานศึกษาชั้นนี้เป็นการศึกษาในระดับมหภาคและระดับพื้นที่ โดยได้ใช้ข้อมูลประเภททุติยภูมิ (Secondary Data)
- 1.3.2 ขอบเขตทางด้านเวลาของงานศึกษา การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้ข้อมูล ปี พ.ศ. 2550 ในการศึกษา เนื่องจากข้อมูลหลักที่ใช้ในการศึกษาคือ ข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุ เป็นข้อมูลในปี พ.ศ. 2550
- 1.3.3 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาจะประกอบไปด้วยข้อมูล 2 ส่วน ดังนี้

ประเภทแรกคือ ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาหลัก โดยในการศึกษารั้งนี้ได้ใช้ข้อมูลจากการสำรวจประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2550 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพโดยรวมและในระดับย่อย

ประเภทที่สองคือ ข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกอย่างไม่ตรงเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งข้อมูลโดยส่วนใหญ่แล้วจะใช้ข้อมูลปี พ.ศ. 2550 เป็นหลัก เพื่อให้สอดคล้องกับข้อมูลจากการสำรวจประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2550 ได้แก่ ข้อมูลด้านรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้กับท้องถิ่น ข้อมูลจำนวนประชากรในจังหวัด ข้อมูลจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลจำนวนผู้สูงอายุในจังหวัด ข้อมูลจำนวนพื้นที่ของจังหวัด ข้อมูลสัดส่วนความยากจนของประชากรในจังหวัด แต่เนื่องจากตัวแปรบางประเภทไม่มีข้อมูลในปี พ.ศ. 2550 จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลในปี พ.ศ. 2548 แทน ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาดังกล่าวได้แก่ ข้อมูลจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด ในปี พ.ศ. 2548 และข้อมูลสถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2548

#### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบถึงระดับของปัญหาความไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในประเทศไทย รวมทั้งทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการคัดเลือกอย่างไม่ตรงเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของประเทศไทย เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและปฏิรูประบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุหรือสวัสดิการประเภทอื่นๆ ในประเทศไทยให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นในอนาคต

#### 1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย

ผู้สูงอายุ (วัยสูงอายุ) หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย

ระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุหรือระบบเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ หมายถึง บริการสวัสดิการสังคมประเภทหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรให้กับคนชราอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป โดยแต่เดิมนั้นจะจ่ายให้เฉพาะผู้ที่มีฐานะยากไร้ รายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ การจ่ายเบี้ยยังชีพจะจ่ายให้ผู้สูงอายุเดือนละ 500 บาทต่อคน

Contributory Pension System หมายถึง ระบบบำนาญที่ผู้รับบำนาญจะต้องมีส่วนร่วมสมทบ

Non-contributory Pension System หมายถึง ระบบบำนาญแบบผู้รับบำนาญไม่ต้องจ่ายเงินสมทบหรือเงินสะสมร่วมด้วย

Means-tested Benefit หมายถึง ระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งได้แก่ ผู้ที่สมควรหรือจำเป็นในการรับผลประโยชน์จากรัฐ เพื่อสามารถที่จะจัดสรรประโยชน์ดังกล่าวให้กับกลุ่มเป้าหมายที่สมควรได้รับอย่างแท้จริง

Universal Coverage ระบบการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับประชาชนทุกคน โดยไม่ต้องใช้กระบวนการคัดเลือก

Targeting Efficiency หมายถึง การคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์อย่างตรงเป้าหมาย โดยสามารถที่จะจัดสรรให้กับกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

Non-take up Rate หมายถึง สัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (Type I Error) ต่อจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด หรือกล่าวคือ การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง

Overpayment Rate หมายถึง สัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (Type I Error) ต่อจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด หรือกล่าวคือ การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง

Type I Error คือ จำนวนผู้สูงอายุที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ แต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

Type II Error คือ จำนวนผู้สูงอายุที่ไม่สมควรหรือไม่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์ แต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

## 1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้จะทำการวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ รวมทั้งยังได้ศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ โดยขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยจะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

- 1.6.1 การวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุโดยรวมและจำแนกเป็นรายพื้นที่ โดยการศึกษาส่วนนี้จะใช้ตารางแจกแจงความถี่แบบหลายทาง (Crosstabs Table) ในการประมวลผล
- 1.6.2 การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย 2 ประเภทคือ สัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด (Non-take up Rate) และสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด (Overpayment rate) โดยใช้แบบจำลองการวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติก (Logistic Regression Model)

## 1.7 ขั้นตอนในการนำเสนอผลการวิจัย

งานวิจัยในครั้งนี้แบ่งออกเป็น 6 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงที่มาและความสำคัญ วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และขั้นตอนในการนำเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาและวรรณกรรมปริทัศน์

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 4 ผลการศึกษาการวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการ  
คัดเลือกเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ

บทที่ 5 ผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในกระบวนการ  
คัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

บทที่ 6 บทสรุปการวิจัย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาและวรรณกรรมปริทัศน์

การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในบทนี้ครอบคลุมประเด็นต่างๆโดยแยกเป็น 7 ส่วนดังต่อไปนี้

ส่วนแรกคือ แนวคิดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (targeting efficiency) และความเป็นธรรมของการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ สำหรับส่วนที่สอง จะเป็นการอธิบายถึงระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested Benefits หรือระบบ Targeting system ในส่วนที่สาม จะแสดงถึงระบบสวัสดิการสังคมที่มีการใช้กันในประเทศ ส่วนที่สี่ จะแสดงถึงงานวิจัยเกี่ยวข้องกับการคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (targeting efficiency) สำหรับส่วนที่ห้า จะเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย ส่วนที่หก จะแสดงถึงระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย และส่วนที่เจ็ด จะเป็นการอธิบายถึงปัญหาความไม่ตรงเป้าหมายในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในประเทศไทย ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดของเนื้อหา ดังนี้

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Efficiency) และความเป็นธรรมของการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ

แนวคิดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพ<sup>3</sup> ในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมายได้เกิดขึ้นเนื่องจากในหลายประเทศได้มีความพยายามที่จะลดค่าใช้จ่ายในด้านสวัสดิการสังคม รวมทั้งยังมีความต้องการที่จะให้ความช่วยเหลือด้านการเงินขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากโครงการที่ได้จัดขึ้นอย่างแท้จริง จึงส่งผลให้ในหลายประเทศทำการเปลี่ยนแปลงระบบในการจัดสรรสวัสดิการสังคมจากระบบที่ให้ความช่วยเหลือโดยถ้วนหน้า (Universal

---

<sup>3</sup> ความมีประสิทธิภาพในการคัดเลือกจะมิใช่ของความเป็นธรรมอยู่ด้วยในบางโอกาส กล่าวคือ หากรัฐบาลมีการคัดเลือกผู้ด้อยโอกาสมารับสวัสดิการได้อย่างถูกต้อง ก็จะนำไปสู่ความเป็นธรรมในการจัดสรรสวัสดิการด้วย



Coverage) มาเป็นการใช้ระบบการคัดเลือกผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (Means-tested Benefits) (Robert Walker, 2005) ซึ่งระบบ Means-tested นั้นจำเป็นที่จะต้องมีการออกแบบและกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากโครงการอย่างเฉพาะเจาะจง ดังนั้น ความมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Efficiency) จึงถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญในการช่วยให้การจัดสรรสวัสดิการด้านต่างๆสามารถเข้าถึงผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ได้อย่างแท้จริง จากงานศึกษาของ Manos Matsaganis (2009) ได้แสดงวิธีวัดประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งสามารถแสดงได้ตามตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 แสดงวิธีการวัดประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Efficiency)

คุณสมบัติการได้รับสวัสดิการ	ตรงกลุ่มเป้าหมาย	ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย
ได้รับประโยชน์	/ (A)	Type II Error (B)
ไม่ได้รับประโยชน์	Type I Error (C)	/ (D)

ที่มา: Figure 9.2 ใน Manos Matsaganis (2009)

จากตารางที่ 2.1 จะเห็นได้ว่าพื้นที่กลุ่ม A แสดงถึงผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับผลประโยชน์ พื้นที่กลุ่ม B แสดงถึงผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายแต่ไม่ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับผลประโยชน์ พื้นที่กลุ่ม C แสดงถึงผู้ที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มเป้าหมาย แต่ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับผลประโยชน์ และพื้นที่กลุ่ม D แสดงถึงผู้ที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายและไม่ได้รับผลประโยชน์ ดังนั้น เราจึงสามารถที่จะวัดประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย ตามงานศึกษาของ Manos Matsaganis (2009) ได้ดังนี้

$$\text{Targeting Efficiency} = \frac{A}{A+C} \quad (2.1)$$

จากสมการที่ 2.1 แสดงถึงการวัดประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย หรือ Targeting Efficiency กล่าวคือ ในจำนวนผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ทั้งหมดหรือ

จำนวนกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด (A+C) นั้น มีจำนวนผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลประโยชน์ (A) เป็นจำนวนเท่าใด โดยค่าที่ได้จากการวัดประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย หรือ Targeting Efficiency จะแสดงค่าออกมาในรูปของเปอร์เซ็นต์ ซึ่งในบางครั้งเราสามารถเรียกการวัดในรูปแบบดังกล่าวว่า Take-up of a Benefit

อย่างไรก็ตาม ในการวัดประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Efficiency) ในบางครั้งอาจจะเกิดความผิดพลาดเกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากโครงการ ดังนั้น ผลลัพธ์ที่ได้จึงอาจจะส่งผลให้เกิดการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมหรือมีสิทธิที่ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายขึ้นได้ หรือที่เรียกว่า Targeting inefficiency ซึ่งการคัดเลือกที่ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายนี้ ประกอบไปด้วย 2 ประเภท โดยสามารถแสดงได้ดังสมการที่ 2.2

$$\text{Non – take up rate} = \frac{C}{A+C} \quad (2.2)$$

จากสมการที่ 2.2 แสดงถึงการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง หรือที่เรียกว่า Non-Take up rate ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในจำนวนประชากรผู้ที่เหมาะสมหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ทั้งหมดหรือจำนวนกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด (A+C) นั้น มีจำนวนผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับผลประโยชน์ (C) เป็นจำนวนเท่าใด

$$\text{Overpayment rate} = \frac{B}{A+B} \quad (2.3)$$

จากสมการที่ 2.3 แสดงการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง หรือที่เรียกว่า Overpayment rate (Matsaganis, 2009) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในจำนวนประชากรผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ทั้งหมด (A+B) นั้น มีจำนวนผู้ที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายแต่ได้รับการคัดเลือกให้รับผลประโยชน์ (B) เป็นจำนวนเท่าใด

จากวิธีการวัดการคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมายที่ได้แสดงไว้ข้างต้น หากมีการคัดเลือกได้ตรงกลุ่มเป้าหมายเกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ก็จะทำให้กระบวนการดังกล่าวบรรลุเป้าหมายในเรื่องความเป็นธรรมของการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ เนื่องจากจุดมุ่งหมายของระบบดังกล่าวนี้ มุ่งเน้นที่จะให้ความช่วยเหลือ

ทางการเงินพื้นฐานแก่ผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสหรือมีความยากจน โดยผ่านกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีความเหมาะสมที่จะได้รับความช่วยเหลือ เพื่อที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและสามารถที่จะจัดสรรเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้สูงอายุที่เหมาะสมอย่างแท้จริง และเพื่อให้สอดคล้องตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ได้กล่าวถึงความเป็นธรรมไว้ว่า การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดังนั้น การคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายให้เกิด “ความเป็นธรรม” จึงเป็นหลักการที่สำคัญในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสให้ดีขึ้น

ซึ่งการคัดเลือกได้ตรงกลุ่มเป้าหมายสามารถก่อให้เกิดความเป็นธรรมได้ 2 ประเภท (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2552) อันได้แก่ ความเป็นธรรมในแนวตั้ง (Vertical Equity) และความเป็นธรรมในแนวนอน (Horizontal Equity) ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

**หลักความเป็นธรรมประเภทแรกคือ ความเป็นธรรมในแนวตั้ง (Vertical Equity)** หมายถึง ความเท่าเทียมกันของบุคคลที่มีความจำเป็นไม่เท่ากัน จะต้องได้รับการช่วยเหลือด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้สูงอายุที่มีความสามารถเชิงเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า ควรที่จะเป็นผู้ที่มีโอกาสในการได้รับการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่มีความสามารถเชิงเศรษฐกิจที่สูงกว่านั่นเอง

**หลักความเป็นธรรมประเภทที่สองคือ ความเป็นธรรมในแนวนอน (Horizontal Equity)** หมายถึง ความเท่าเทียมกันของบุคคลที่มีความจำเป็นเท่ากัน จะต้องได้รับการช่วยเหลือด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่เท่ากัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้สูงอายุที่มีความสามารถเชิงเศรษฐกิจหรือมีคุณสมบัติต่างๆเหมือนกัน เช่น สถานะทางเศรษฐกิจเหมือนกัน ไม่มีผู้ดูแลและหารายได้เองไม่ได้เหมือนกัน เป็นต้น แม้ว่าจะอาศัยอยู่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน แต่ก็ควรที่จะได้รับการช่วยเหลือด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่เหมือนกันด้วย (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2552)

## 2.2 ระบบ Means-tested Benefits

ระบบ Means-tested Benefits หรือ Targeting system มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

### 2.2.1 การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Targeting)

การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Targeting) เป็นกระบวนการหนึ่งที่ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรสวัสดิการสังคมด้านต่างๆ เพื่อที่จะสามารถจัดสรรผลประโยชน์ให้กับบุคคลเฉพาะกลุ่มที่มีความจำเป็นและสมควรได้รับการช่วยเหลือ ซึ่งโครงการต่างๆที่มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย เช่น โครงการให้การอุดหนุนด้านอาหาร ด้านที่อยู่อาศัย การบริการด้านสุขภาพ ด้านแรงงานและด้านการศึกษา

รูปแบบของการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่นิยมใช้กันมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท จากการศึกษาของ Samson et al. (2001) ได้ทำการสรุปไว้ว่า รูปแบบของการกำหนดกลุ่มเป้าหมายนั้นมีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท ได้แก่ Self-targeting, Means testing, Categorical และ Community-base selection ซึ่งในแต่ละรูปแบบก็จะมีลักษณะในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันออกไป โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

Self-targeting เป็นวิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายประเภทหนึ่ง โดยจะพิจารณาจากบุคคลที่มีความยากจนหรือมีความขาดแคลนในด้านต่างๆ ซึ่งสามารถที่จะได้รับผลประโยชน์โดยขึ้นอยู่กับการทำงานของตนเอง

Means testing เป็นวิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้ความช่วยเหลือกับบุคคลหรือครัวเรือนที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริง ซึ่งในการประเมินคุณสมบัติของผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์นั้น จะทำการพิจารณาจากสินทรัพย์ของบุคคลหรือครัวเรือน ซึ่งก็คือ สินทรัพย์ที่ใช้ในการดำรงชีวิตของบุคคลหรือครัวเรือน ได้แก่ สินทรัพย์ต่างๆ รายได้ และเงินทุน (Capital) เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปขั้นตอนในการได้มาซึ่งข้อมูลของกระบวนการดังกล่าวนี้จะใช้วิธีการสัมภาษณ์เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลมาใช้ในการประกอบการพิจารณาบุคคลหรือครัวเรือนที่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงจากโครงการ

Categorical targeting เป็นอีกประเภทหนึ่งของการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากการได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายได้และสินทรัพย์ของผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากโครงการนั้น จำเป็นจะต้องใช้ต้นทุนที่ค่อนข้างสูง ดังนั้น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบนี้จะช่วยลดต้นทุนดังกล่าวลง โดยจะใช้การพิจารณาจากคุณสมบัติที่มีความสัมพันธ์กับความยากจน ซึ่งเป็นข้อมูลที่สามารถหาได้ง่ายขึ้น โดยตัวชี้วัดที่ใช้ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Categorical targeting สามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรกคือ ตัวชี้วัดด้านภูมิศาสตร์ (Geographic indicators) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดเลือกผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่โดยเฉพาะเจาะจงรวมทั้งพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต่างๆด้วย ตัวชี้วัดประเภทที่สองคือ ตัวชี้วัดด้านลักษณะประชากร (Demographic indicators) โดยจะพิจารณาจากอายุ เพศ เชื้อชาติ ถิ่นที่อยู่อาศัย สถานภาพการสมรส การเป็นผู้ไร้ความสามารถ(disability) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าวิธีการในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวนี้จะช่วยลดต้นทุนในกระบวนการกำหนดกลุ่มเป้าหมายลง แต่ขณะเดียวกันรูปแบบดังกล่าวก็อาจจะทำให้เกิดปัญหา inclusion error และ exclusion error เกิดขึ้นตามมาได้ง่ายเช่นกัน

การกำหนดกลุ่มเป้าหมายประเภทสุดท้ายคือ Community-base Selection หรือ Community Targeting เป็นวิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ประกอบไปด้วยลักษณะของวิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในทุกประเภทที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่จะเป็นการพิจารณาในระดับชุมชนแทน ซึ่งเป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่มีการประเมินผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ที่สามารถเข้าถึงระดับของชุมชนได้โดยตรง เนื่องจากเป็นวิธีที่มีการมอบอำนาจในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายลงไปในระดับท้องถิ่น ส่งผลให้สามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ที่สมควรและมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ได้ถูกต้องและแม่นยำมากกว่า (Hanson, Worrall et al.2006)

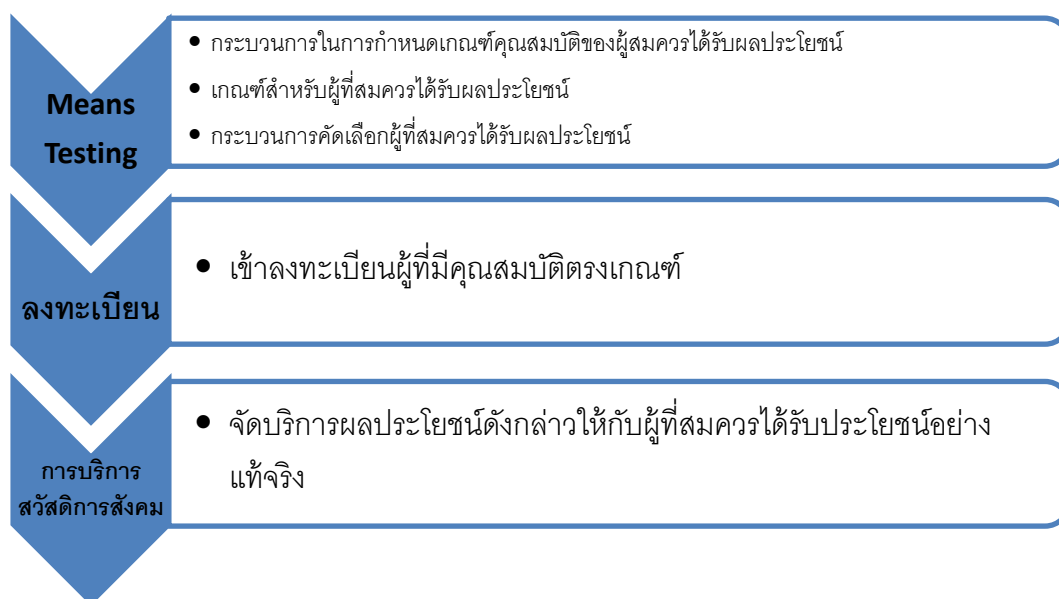
### 2.2.2 รูปแบบการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means testing

วิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means testing เป็นวิธีที่ถูกนำมาใช้กันอย่างกว้างขวางในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงจากโครงการ เมื่อทำการเปรียบเทียบกับวิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายรูปแบบอื่นแล้ว ถือได้ว่าวิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested นี้ เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด แต่ก็พบว่ารูปแบบดังกล่าวมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมากที่สุด เนื่องจากตัวชี้วัดที่ใช้

ประกอบการศึกษาพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากโครงการ จะพิจารณาจากรายได้และสินทรัพย์ของบุคคลหรือครัวเรือน ซึ่งมีต้นทุนในการดำเนินการที่ค่อนข้างสูง (Malik and Chanthy, 2003) ซึ่งกระบวนการในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested นั้น สามารถแสดงได้ดังภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1 แสดงถึงกระบวนการของวิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested 3 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนของการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลหรือครัวเรือนที่มีความยากจนหรือผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากโครงการ ขั้นตอนที่สองคือ การให้บุคคลหรือครัวเรือนที่มีคุณสมบัติตรงตามที่ได้กำหนดไว้เข้ารับการลงทะเบียนเพื่อขอรับผลประโยชน์จากทางโครงการ และขั้นตอนสุดท้ายคือ ขั้นตอนของการจัดสรรผลประโยชน์ด้านต่างๆของโครงการให้กับผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริง

ภาพที่ 2.1 แสดงถึงกระบวนการของวิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested



ที่มา: จากงานศึกษาของ MengQingyue, Yuan Beibei, and JiaYing (2010)

จากงานศึกษาของ Bitran (2000); Samson et al. (2001) และ Coady (2003) เราสามารถจำแนกประเภทของการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested ออกเป็น 4 ประเภทดังต่อไปนี้

รูปแบบแรกคือ Verified means test (VMT) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested ที่มีการดำเนินการตรวจสอบที่ค่อนข้างเข้มงวด โดยในกระบวนการสำรวจเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้นั้น จะต้องตรวจสอบอย่างเข้มงวดเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ค่อนข้างสมบูรณ์มาใช้ประกอบการพิจารณาผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากทางโครงการ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ได้แก่ ข้อมูลด้านรายได้หรือสินทรัพย์ (ความมั่งคั่ง) ของครัวเรือน เป็นต้น และจะต้องทำการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวเปรียบเทียบกับแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ เช่น รายงานการบันทึกเกี่ยวกับภาษีโรงเรือน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวก็จำเป็นที่จะต้องใช้ต้นทุนในการดำเนินการที่ค่อนข้างสูงในการคัดเลือกผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากโครงการ จึงเป็นวิธีที่ไม่ค่อยถูกนำมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนา

รูปแบบที่สองคือ Simple means tests (SMT) นั้น รูปแบบนี้ใช้วิธีการประเมินเชิงคุณภาพ โดยจะทำการไปเยี่ยมเยียนบุคคลหรือครัวเรือนที่สมควรได้รับผลประโยชน์ เพื่อนำข้อมูลในส่วนนี้มาใช้ประกอบการพิจารณาร่วมกับข้อมูลจริงที่ได้จากชุมชน วิธีนี้เป็นวิธีที่ถูกใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

รูปแบบที่สามคือ Proxy means testing (PMT) รูปแบบนี้เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายประเภทหนึ่ง โดยจะใช้รายได้และสินทรัพย์ของแต่ละครัวเรือนเพื่อใช้ในการประเมินถึงความมั่งคั่งและชีวิตความเป็นอยู่ของแต่ละครัวเรือน เพื่อสร้างตัวชี้วัดที่สามารถนำมาวัดและหา กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงได้ ซึ่งกลุ่มเป้าหมายก็คือ คนยากจน ตัวชี้วัดที่นิยมใช้ก็คือ สถานที่ของที่อยู่อาศัยของครัวเรือน ลักษณะโครงสร้างและการถือครองสินทรัพย์อื่นๆซึ่งประเทศที่ได้นำมาใช้ ตัวอย่างเช่น ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศจาไมก้า ประเทศรัสเซีย ประเทศศรีลังกา ประเทศตุรกี เป็นต้น

รูปแบบที่สี่คือ Mix Approaches (MA) ซึ่งเป็นวิธีที่มีการผสมผสานกันระหว่าง Simple means tests หรือ Proxy means testing (PMT) กับวิธีในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบอื่น

### 2.2.3 ตัวอย่างการใช้การกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested ในต่างประเทศ

จากการศึกษาของ MengQingyue, Yuan Beibei, and JiaYing (2010) พบว่า ในแต่ละประเทศต่างก็มีการนำรูปแบบของ Means-tested ไปประยุกต์ใช้แตกต่างกันไป ซึ่งจะแสดงตัวอย่างของการใช้ระบบ Means testing ในประเทศต่างๆดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 แสดงรูปแบบการใช้การกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested ในต่างประเทศ

Means test method	North America	Europe	South America	Asia/Pacific	Africa
Verified Means test (VMT)	USA				
Simple means test (SMT)		Ireland Romania Turkey UK	Costa Rica Dominican-Republic	Bangladesh India South Korea Thailand Fiji	Burkina Faso Beliza South Africa Zimbabwe
Proxy means test (PMT)		Spain	Columbia Ecuador Nicaragua	Cambodia Indonesia Thailand Vietnam	Congo Kenya Malawi Swaziland Zambia Zimbabwe

ที่มา: จากงานศึกษาของ MengQingyue, Yuan Beibei, and JiaYing (2010)



ตารางที่ 2.2 แสดงรูปแบบการใช้การกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested ในต่างประเทศ (ต่อ)

Means test method	North America	Europe	South America	Asia/Pacific	Africa
Mixed Approaches (MA)			Chile Honduras Mexico Nicaragua Peru	Thailand	Central Africa Ethiopia Ghana Mali Niger Senegal Zaire Zimbabwe

ที่มา: MengQingyue, Yuan Beibei, and JiaYing (2010)

### 2.3 ระบบสวัสดิการสังคมกับ Mean-tested Benefits ในต่างประเทศ

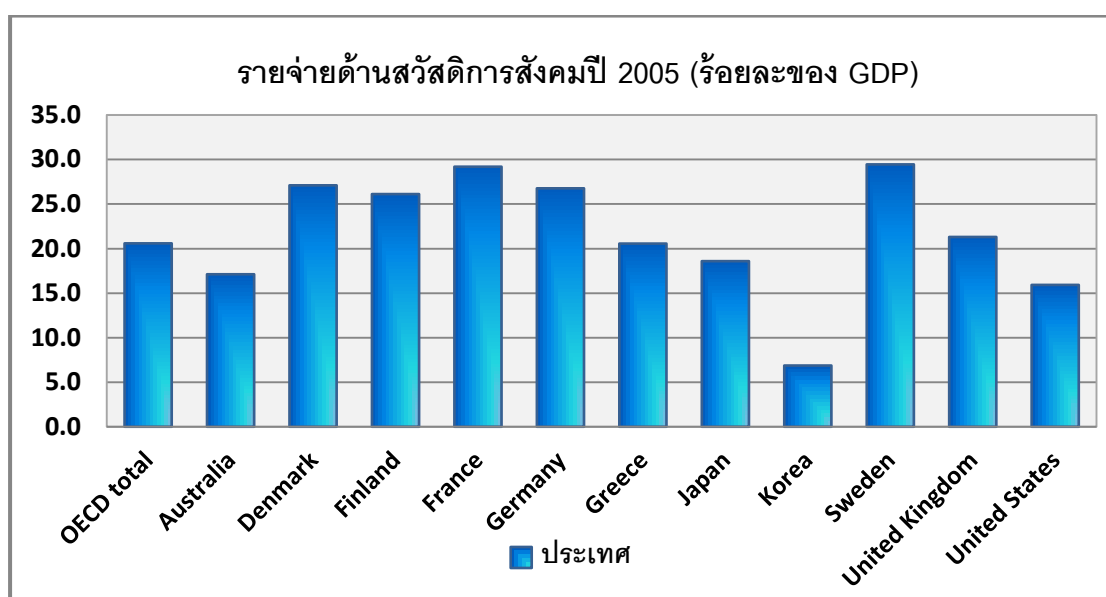
สวัสดิการสังคมในต่างประเทศได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศแถบยุโรป และต่อมาในภายหลังได้มีการขยายไปยังทวีปอื่นๆทั่วโลก สำหรับนโยบายด้านสวัสดิการสังคมในกลุ่มประเทศแถบยุโรป มีลักษณะแตกต่างกันไปตามสภาพสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งนโยบายสวัสดิการสังคมดังกล่าวจะมีสองแนวทางที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ได้แก่ นโยบายสวัสดิการสังคมแบบสแกนดิเนเวีย (ประเทศสวีเดน นอร์เวย์ ฟินแลนด์ และเดนมาร์ก) และนโยบายสวัสดิการสังคมแบบเยอรมนี (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, 2553)

ในส่วนของระบบสวัสดิการสังคมแบบสแกนดิเนเวียจะมีลักษณะเป็นแบบถ้วนหน้า และใช้เงินจากการจัดเก็บภาษีในการจัดสรรสวัสดิการสังคม ซึ่งจะมีการจัดเก็บภาษีในอัตราที่ค่อนข้างสูง ซึ่งระบบดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มแรงงานภาคอุตสาหกรรม แนวคิดของสวัสดิการสังคมในประเทศเยอรมนี จะมีความแตกต่างจากแนวทางของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ทั้งนี้ เนื่องจากสังคมของทวีปยุโรป จะเป็นรูปแบบที่รัฐและองค์กรทางศาสนาเข้ามามีบทบาทที่

สำคัญต่อการดำรงชีวิตของผู้คนในประเทศ ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 1800 แนวคิดสังคมนิยมได้เข้ามามีอิทธิพลอย่างมาก และด้วยความกลัวความรุนแรงจากชนชั้นแรงงาน ส่งผลให้บิสมาร์คุมุ่งเน้นที่จะสนับสนุนในเรื่องการให้เงินสมทบของนายจ้างและลูกจ้าง โดยได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองกลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, 2553)

นอกจากนี้ ประเทศเยอรมนียังได้ชื่อว่าเป็นประเทศแรกที่ได้มีการประกันสังคมอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งเริ่มจากการประกันสุขภาพ ในปี ค.ศ. 1883 โดยรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการประกันสุขภาพ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นพระราชบัญญัตินี้เป็นการบุกเบิกนโยบายสวัสดิการสังคมโดยรัฐอย่างเป็นทางการเป็นระบบครั้งแรกในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546) อีกทั้งยังมีระบบประกันสังคมรูปแบบอื่น เช่น ด้านการประกันอุบัติเหตุ ด้านการสงเคราะห์ผู้ชราภาพ ด้านการคลอดบุตร ด้านการสงเคราะห์บุตร ด้านการเสียชีวิตทุพพลภาพ และการว่างงาน เป็นต้น (เอี่ยมพร พิชัยสนธิ, 2552) นอกจากสวัสดิการสังคมในกลุ่มประเทศที่ได้กล่าวมาแล้ว ประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นประเทศแรกที่ได้พยายามแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างเป็นทางการ โดยประเทศอังกฤษได้มีการกฎหมายคนจน (Poor Law Act) ขึ้นในปี ค.ศ. 1961 (เอี่ยมพร พิชัยสนธิ, 2552)

ภาพที่ 2.2 แสดงรายจ่ายทางด้านสวัสดิการสังคมปี 2005 ของประเทศต่างๆ



ที่มา: OECD Factbook 2009 อ้างอิงจาก เอี่ยมพร พิชัยสนธิ (2552)

สำหรับงบประมาณที่ใช้ในการจัดการด้านสวัสดิการสังคมในต่างประเทศ จากภาพที่ 2.2 แสดงให้เห็นว่างบประมาณของภาครัฐในแต่ละประเทศได้มีการจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อเป็นรายจ่ายในการจัดสรรด้านสวัสดิการสังคมต่างๆ (Social Expenditure) อาทิเช่น การให้บริการทางด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา และด้านการคมนาคม เป็นต้น ซึ่งจากภาพที่ 2.2 จะเห็นได้ว่าประเทศสวีเดนมีสัดส่วนรายจ่ายในด้านสวัสดิการสังคมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) มากที่สุดในปี ค.ศ. 2005 โดยคิดเป็นร้อยละ 29.4 ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับสัดส่วนของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่มีสัดส่วนรายจ่ายทางด้านสวัสดิการสังคมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) อยู่ในระดับสูงเช่นกัน โดยคิดเป็นร้อยละ 29.2 ในขณะที่ประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในกลุ่มประเทศ OECD อย่างเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา กลับพบว่ามีสัดส่วนรายจ่ายในด้านสวัสดิการสังคมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพียงร้อยละ 15.9 เท่านั้น

ถึงแม้ว่าระบบสวัสดิการสังคมเป็นนโยบายหนึ่งที่รัฐบาลในหลายประเทศต่างก็ให้ความสำคัญ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในปัจจุบันทั่วโลกต่างก็กำลังเผชิญกับสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำที่เกิดขึ้น ส่งผลให้หลายประเทศเริ่มเล็งเห็นถึงความสำคัญเกี่ยวกับการลดรายจ่ายทางด้านสวัสดิการสังคมลง โดยหันมาให้ความสำคัญกับการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมแก่บุคคลที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์มากขึ้น ประเด็นที่สำคัญก็คือ การจัดสรรทรัพยากร ในการสนับสนุนด้านสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศนั้นจะเลือกจัดสรรในรูปแบบใดระหว่างการใช้ระบบการจัดสรรให้กับประชาชนทุกคนหรือระบบ Universal coverage และระบบการจัดสรรโดยการคัดเลือกกลุ่มหมายที่สมควรได้รับผลประโยชน์จากโครงการหรือระบบ means-tested benefit ซึ่งการจัดสรรสวัสดิการสังคมก็จะมีแตกต่างกันออกไปตามประเภทของสวัสดิการ รวมไปถึงเป้าหมายของการกำหนดนโยบายต่างๆของแต่ละประเทศด้วย

สำหรับในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว พบว่ามีหลายประเทศที่เลือกใช้ระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่สมควรได้รับผลประโยชน์จากโครงการหรือระบบ Means-tested Benefit ในการจัดสรรสวัสดิการสังคมในประเทศ อย่างไรก็ตาม พบว่าประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมีศักยภาพในการจัดสรรสวัสดิการสังคมด้านต่างๆมากพอที่จะสามารถครอบคลุมและเข้าถึงบุคคลหรือครัวเรือนที่สมควรได้รับผลประโยชน์ได้ค่อนข้างมาก อาทิ สวัสดิการด้านบำนาญของผู้สูงอายุ (Pension System) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งสามารถที่จะจัดสรรสวัสดิการดังกล่าวให้กับ

ประชากรสูงอายุได้ครอบคลุมถึงร้อยละ 90 ของประชากรสูงอายุทั้งหมด ดังนั้น ในบางประเทศในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว จึงมีการใช้ระบบถักนิต

อย่างไรก็ตาม จากการให้เงินช่วยเหลือให้ระบบถักนิตนั้น จำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรหรือเงินช่วยเหลือเป็นจำนวนมากในการสนับสนุนให้แก่ผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์ ซึ่งส่งผลให้รูปแบบดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

สำหรับในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา การจัดสรรหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรในประเทศจะมีความแตกต่างกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วเนื่องจากสาเหตุหลายประการ (Walle, 1998) ดังนี้

ประการแรก รัศมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประเทศกำลังพัฒนาที่ต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ตัวอย่างในปี 2005 รัศมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะเท่ากับ 1,750 เหรียญสหรัฐฯ ในขณะที่รัศมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วจะเท่ากับ 35,000 เหรียญสหรัฐฯ

ประการที่สอง สัดส่วนของค่าใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการสังคมต่อ GDP ของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำกว่าประเทศในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว

ประการที่สาม กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะมีระดับความยากจน (Poverty levels) ที่สูงกว่ากลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว และนอกจากนี้ยังพบว่าระดับรายได้ของประชากรในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประชากรในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วเช่นกัน

ประการที่สี่ ซึ่งถือว่าเป็นเหตุผลหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งก็คือ แรงงานในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะเป็นแรงงานที่อยู่ใน Informal sector ในสัดส่วนที่มากกว่าแรงงานในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ส่งผลทำให้เกิดความไม่ทั่วถึงในการช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มแรงงานกลุ่มนี้เนื่องจากทรัพยากรที่มีค่อนข้างจำกัดและสามารถที่จะเข้าถึงได้เพียงกลุ่มแรงงานที่อยู่ใน Formal sector ที่ได้รับความช่วยเหลือจาก Social Insurance และกลุ่มคนที่มีความยากจนที่สุดก็ได้รับการช่วยเหลือจาก Social assistance แต่กลับพบว่ากลุ่มประชากรที่อยู่ใน Informal

sector ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่มีขนาดใหญ่ที่สุดกลับไม่ได้รับการครอบคลุมในส่วนของระบบคุ้มครองทางสังคม

ด้วยเหตุผลต่างๆ เหล่านี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา รวมไปถึงประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศไม่สามารถที่จะใช้ระบบ Universal coverage ในการจัดสรรสวัสดิการให้กับประชาชนทุกคนในประเทศได้ (Walle, 1998) ดังนั้น ในหลายประเทศจึงเริ่มมีการใช้ระบบการการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายหรือ Means-tested Benefit กันมากขึ้นเพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลที่สมควรได้รับให้ทั่วถึงมากที่สุด จากงานศึกษาของ Morris (2001) ซึ่งให้เห็นว่าในการทดสอบจากประเทศทั้งหมด 9 ประเทศ พบว่ามีการเคลื่อนจากการใช้ระบบ Universal Coverage มาเป็นระบบการการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายหรือ Means-tested Benefit กันมากขึ้น สำหรับข้อดีประการหนึ่งของระบบการการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายหรือ Means-tested Benefit นั้นก็คือ เป็นระบบที่สามารถช่วยลดค่าใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Redmond (1999) ซึ่งได้ทำการศึกษาการปฏิรูประบบ Family Benefit ในประเทศฮังการีในปี 1996 โดยใช้ข้อมูลการสำรวจประเภท Micro data โดยใช้ Micro Simulation Model ในการทดสอบ ผลการศึกษาพบว่า การปฏิรูประบบการช่วยเหลือทางด้าน Family Benefit จากการใช้ Universal Coverage มาเป็น Means-tested มีผลทำให้รายจ่ายของภาครัฐลดลง

สำหรับตัวอย่างการใช้ระบบการการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายหรือ Means-tested Benefit ในการจัดสรรสวัสดิการต่างๆ ให้กับบุคคลหรือครัวเรือนในสังคมของประเทศต่างๆ สามารถแสดงได้ตามตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 แสดงการใช้ระบบ Means-tested Benefit ในการจัดสรรสวัสดิการของประเทศต่างๆ

ประเทศ	ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์ของโครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	ช่วยเหลือทางด้าน
สหรัฐฯ	Temporary Assistance for Needy Family Child support Supplemental Security Income Food Stamp Program	เพื่อให้ครัวเรือนมีเงินสนับสนุนเด็กและผู้ที่ยังพำนักอาศัย (ผู้สูงอายุ) ช่วยเหลือในการดูแลเด็กเพื่อให้ผู้ปกครองมีเวลาทำงานมากขึ้น ช่วยเหลือด้านเงินเป็นรายเดือน ช่วยครัวเรือนยากจนให้มีโภชนาการที่ดี	ครัวเรือนรายได้ต่ำ เด็กและครอบครัว ผู้สูงอายุและผู้พิการ ครัวเรือนยากจน	เงินช่วยเหลือ การดูแลช่วยเหลือเด็ก เงินช่วยเหลือ คุปอง/บัตรเดบิต
ฝรั่งเศส	Old – age Insurance system Child Protection Unemployment Benefits Personal autonomy allowance Benefit for People with Disability The Guarantee Minimum Income	ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับเงินค่าเลี้ยงชีพ เพื่อช่วยเหลือเยาวชนที่มีความเสี่ยงต่อการถูกข่มเหงทารุณกรรม เพื่อชดเชยความเสี่ยงต่อการไม่มีงานทำและช่วยให้คนตกงานหางานได้ เพื่อช่วยเหลือเงินแก่ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในบ้านพักคนชราและเสียความอิสระ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พิการหรือผู้ไร้ความสามารถ เงินสนับสนุนที่ให้เป็นหลักประกันรายได้ขั้นต่ำ	ผู้สูงอายุ เด็กและเยาวชน คนตกงาน ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ผู้พิการ คนอายุ 25 ปีขึ้นไป	เงินช่วยเหลือ กำหนดที่อยู่อาศัยแก่เด็ก บริการช่วยเหลือ เบี้ยเลี้ยงชีพ เงินช่วยเหลือ เงินช่วยเหลือ
เม็กซิโก	PROGRESA	เพิ่มการศึกษา สุขภาพและโภชนาการที่ดีแก่ครัวเรือนยากจน โดยเฉพาะเด็กและแม่ของเด็ก	ครัวเรือนยากจนที่มี เด็กอายุ 8-18 ปี และ ครัวเรือนยากจนที่มี สตรีครรภ์	เงินช่วยเหลือ, การศึกษา, เงินสดซื้ออาหาร, การ รักษาพยาบาล, การเสริม โภชนาการ

ที่มา: รวบรวมจากแหล่งข้อมูล

ตารางที่ 2.3 แสดงการใช้ระบบ Means-tested Benefit ในการจัดสรรสวัสดิการของประเทศต่างๆ (ต่อ)

ประเทศ	ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์ของโครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	ช่วยเหลือทางด้าน
สวีเดน	Maintenance support Disability allowance	เงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพสำหรับผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมกองทุนผู้สูงอายุ เงินค่าใช้จ่ายสำหรับผู้พิการ	ผู้สูงอายุ ผู้พิการ	เงินช่วยเหลือ เงินช่วยเหลือ
ออสเตรเลีย	การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย Minimum wage Career Payment Health Insurance	จัดเคหะสงเคราะห์แก้ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยของประชากรในประเทศ รัฐจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน การดูแลผู้พิการจากครอบครัว โดยจ่ายเงินให้ครัวเรือนที่ดูแลผู้พิการ จ่ายเงินช่วยค่ารักษาพยาบาลให้แก่ประชาชนทุกคนที่เสียภาษี	ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย แรงงาน ครัวเรือน ประชาชนที่เสียภาษี	เคหะสงเคราะห์ ค่าจ้างขั้นต่ำ เงินช่วยเหลือ เงินช่วยเหลือ
นิการากัว	Red de Protection Social	ส่งเสริมการลงทุนมนุษย์ในครัวเรือนยากจนมาก	เด็กยากจนอายุ 6-13 ปี เรียนในโรงเรียน ประถม ป.1-4	เงินช่วยเหลือการ ศึกษา, สุขภาพและเงิน ซื้ออาหาร
ฮอนดูรัส	PRAF	ส่งเสริมการลงทุนมนุษย์ในครัวเรือนยากจนมาก และตัดวงจรความยากจน	ครัวเรือนยากจนมีเด็ก อายุ 6-12 ปี และยังไม่จบ ป.4 รวม และช่วยเหลือครัวเรือน ยากจนที่มีสตรีมีครรภ์	เงินช่วยเหลือการ ศึกษา, สุขภาพและเงิน แรงจูงใจด้านอุปสงค์ เช่น คู่มือการศึกษา และสุขภาพ

ที่มา: รวบรวมจากแหล่งข้อมูล

ตารางที่ 2.3 แสดงการใช้ระบบ Means-tested Benefit ในการจัดสรรสวัสดิการของประเทศต่างๆ (ต่อ)

ประเทศ	ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์ของโครงการ	กลุ่มเป้าหมาย	ช่วยเหลือทางด้าน
อิตาลี	Unemployment allowance	เงินช่วยเหลือแก่คนว่างงานเพื่อชดเชยความเสี่ยงต่อการไม่มีงานทำ	คนว่างงาน	เงินช่วยเหลือ
	Family allowance	เป็นเงินช่วยเหลือครอบครัวเพื่อนำไปใช้ในการสนับสนุนเด็ก	ครัวเรือน	เงินช่วยเหลือ
	Social Pensions	เป็นเงินบำนาญที่ให้แก่ผู้สูงอายุ	ผู้สูงอายุ	บำนาญ
บราซิล	Bolsa Escola	เพิ่มการศึกษาของคนจนในวัยเรียนและเพื่อลดความยากจน ในปัจจุบันและอนาคต	เด็กยากจนอายุ 6-15 ปี	เงินช่วยเหลือ การศึกษา, เงิน
	PETI	จัดแรงงานเด็กที่ทำงานเสี่ยง เพิ่มการศึกษาและลดความยากจน	เด็กอายุ 7-14 ปี	และกิจกรรมหลังเลิกเรียน
โคลัมเบีย	Familias en Accion	เพิ่มการลงทุนในทุนมนุษย์ให้คนยากจนมาก	ครัวเรือนยากจนที่มีเด็ก อายุ 7-17 ปี ครัวเรือน ประชาชนที่เสียภาษี	เงินช่วยเหลือด้าน โภชนาการ, สุขภาพ และการเรียนทุก 2 เดือน
เยอรมนี	Minimum Income Guaranteed	เป็นเงินสนับสนุนจากรัฐที่ให้เป็นหลักประกันรายได้ขั้นต่ำ	แรงงาน	เงินช่วยเหลือ
รัสเซีย	Child Allowance	เงินช่วยเหลือให้แก่เด็กที่ครอบครัวยากจน	ครอบครัวยากจนมีเด็ก	เงินช่วยเหลือการ
	The Minimum Subsistence Level	รัฐจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน	แรงงาน	เงินช่วยเหลือ

ที่มา: รวบรวมจากแหล่งข้อมูล



## 2.4 งานศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Efficiency)

มีงานวิจัยหลายงานในต่างประเทศที่เน้นทำการศึกษในเรื่องของประสิทธิภาพในการคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นผลมาจากในช่วงหลายปีที่ผ่านมาหลายประเทศได้พยายามที่จะลดค่าใช้จ่ายในด้านการจัดสรรสวัสดิการสังคมโดยเปลี่ยนจากการใช้ระบบการจัดสรรสวัสดิการสังคมให้แก่ทุกคน (Universal Coverage) มาเป็นระบบคัดเลือกโดยมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Means-tested benefit) (Immevol, 2000; Edmonds, 2002; Coady, 2003; Immevol, 2010) จากงานวิจัยของ Edmonds (2005) พบว่าการใช้ระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย (Means-tested) ในการจัดสรรสวัสดิการสังคมนั้น จะทำให้ผลประโยชน์ของโครงการไปตกอยู่กับผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้ยากจนหรือผู้ที่ไม่สมควรได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าระบบการจัดสรรสวัสดิการสังคมให้แก่ทุกคน นอกจากนี้ ยังพบว่าการใช้ระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายนี้ยังสามารถที่จะจัดสรรผลประโยชน์ของโครงการให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนยากจนอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการกำหนดกลุ่มเป้าหมายประเภทอื่น งานวิจัยของ Coady (2003) ได้ทำการเปรียบเทียบประสิทธิภาพของกระบวนการคัดเลือกและกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนยากจน ซึ่งเป็นผู้ที่สมควรได้รับผลประโยชน์ของโครงการ โดยในการศึกษาได้ทำการเปรียบเทียบประสิทธิภาพการกำหนดกลุ่มเป้าหมายระหว่างการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายกับวิธีการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายวิธีอื่นๆ ผลการศึกษาพบว่า ระบบการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบ Means-tested สามารถที่จะจัดสรรสวัสดิการสังคมหรือผลประโยชน์ของโครงการไปยังกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ที่ยากจนที่แท้จริงได้มากกว่ากระบวนการสุ่ม (random) และวิธีการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายประเภทอื่น

จากที่ได้กล่าวมานี้ ถึงแม้ว่าระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายจะเป็นวิธีที่สามารถที่จะจัดสรรสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงกลุ่มคนที่ยากจนหรือกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของโครงการได้ในระดับสูงเมื่อเทียบกับระบบอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ปัญหานี้ที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย ก็คือ ปัญหาของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย กล่าวคือ เนื่องจากระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายเป็นระบบที่จำเป็นจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาและคัดเลือก เพื่อที่จะสามารถจัดสรรผลประโยชน์ทางด้านสวัสดิการสังคมให้กับบุคคลหรือครัวเรือนที่สมควรได้รับอย่างแท้จริง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็

คือ กระบวนการดังกล่าวไม่สามารถคัดเลือกและจัดสรรผลประโยชน์ของโครงการไปยังกลุ่มเป้าหมายเหล่านั้นได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ ผู้ที่สมควรได้รับผลประโยชน์กลับไม่ได้รับผลประโยชน์หรือที่เรียกว่า Type I Error (Exclusion Error) และผู้ที่ไม่สมควรได้รับผลประโยชน์กลับได้รับผลประโยชน์จากโครงการ หรือที่เรียกว่า Type II Error (Inclusion Error) ส่งผลทำให้ผลประโยชน์ดังกล่าวไม่สามารถที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนยากจนได้ (Micklewright, 2004)

ความไม่มีประสิทธิภาพในการคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย หรือ Targeting inefficiency สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท (Matsaganis, 2009) ได้แก่ การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง หรือ Non-take up rate และการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง หรือ The rate of over-payment of benefit<sup>4</sup>

งานวิจัยจำนวนมากได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ Non-take up<sup>5</sup> ที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย (Means-tested) งานวิจัยเหล่านี้ต่างก็แสดงให้เห็นว่าการใช้ระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested อาจจะประสบกับปัญหาในเรื่องของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายขึ้นได้ Matsaganis (2009) ได้ทำการศึกษาปัญหาการคัดเลือกอย่างไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Non-take up) ที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested ของการให้เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประเทศกรีซและประเทศสเปน โดยได้ประมาณค่า Non-take up rate จากการเปรียบเทียบระหว่างผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการจริง ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการคัดเลือกอย่างไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Non-take up rate) ที่เกิดขึ้นในประเทศกรีซนั้นอยู่ในระดับสูงถึงร้อยละ 63.4 และในประเทศสเปนคิดเป็นร้อยละ 2.2 ซึ่งผลการศึกษาที่ได้นั้นสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Terracol (2002) ซึ่งได้ทำการศึกษาปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Non-take up rate) ที่เกิดจากการใช้ระบบ Means-tested ในการจัดสรรสวัสดิการสังคมโครงการ Minimum Guaranteed Income (RMI) ในประเทศฝรั่งเศส โดยผลการศึกษาพบว่า โครงการดังกล่าวมี Non-take up rate คิดเป็นร้อยละ 48 ขณะที่งานศึกษาของ McGarry (1996) พบว่าปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายหรือ Non-take up rate ที่เกิดขึ้นจากการให้เงินช่วยเหลือใน

<sup>4</sup> คำอธิบายสำหรับ Non-take up rate และ Overpayment rate of benefit อยู่ในหัวข้อ 2.1

<sup>5</sup> Non-Take up คือ สัดส่วนของจำนวนผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์แต่กลับไม่ได้รับประโยชน์ต่อจำนวนผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์ทั้งหมด

โครงการ Supplemental Security Income (SSI) ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นคิดเป็นร้อยละ 44 ส่วนงานศึกษาของ Riphahn (2001) ได้ศึกษาปัญหา Non-take Up rate ที่เกิดขึ้นในโครงการ GSOEP ในประเทศเยอรมนี โดยพบว่า Non-take up rate ที่เกิดขึ้นเท่ากับร้อยละ 60 นอกจากนี้ สำหรับงานศึกษาของ Kakwani and Hyun (2006) ได้ศึกษาการประเมินความมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมายของรัฐบาลใน 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศรัสเซีย ประเทศไทย และประเทศเวียดนาม โดยใช้วิธี Pro-poor policy (PPP) ในการศึกษา โดยพบว่าการใช้ระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบ means-tested ในการจัดสรรสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ของโครงการนั้นเกิดปัญหาความไม่ธรรมเกิดขึ้น โดยมีผู้สมควรได้รับจำนวนมากที่ไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างที่ตนสมควรได้

จะเห็นได้ว่าในหลายประเทศระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบ Means-tested นั้นเป็นระบบที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในด้านการจัดสรรสวัสดิการสังคมให้กับบุคคลหรือครัวเรือนที่สมควรได้รับผลประโยชน์ในสังคม เพื่อที่จะทำให้การใช้นโยบายต่างๆในการจัดสรรของรัฐบาลสามารถที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริงมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบดังกล่าวก็อาจจะมีส่วนทำให้เกิดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการคัดเลือกผู้สมควรได้รับประโยชน์ได้อย่างตรงกลุ่มเป้าหมายเช่นกัน ดังนั้น การศึกษาในเรื่องของปัญหาของการใช้ระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบ Means-tested จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ

อย่างไรก็ตาม จากงานศึกษาที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในหลายประเทศ ต่างก็ให้ความสนใจปัญหาเรื่องการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งหรือ Non-take up rate มากกว่าปัญหาเรื่องการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง หรือ the rate of over-payment of benefit ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะว่าปัญหา Non-take up rate ซึ่งเกิดจากการที่ผู้สมควรได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงกลับไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างที่สมควรจะได้ ซึ่งทำให้โครงการในการจัดสรรสวัสดิการสังคมนั้นๆไม่สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้น ปัญหา Non-take up rate จึงเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากสำหรับการจัดสรรสวัสดิการสังคมในโครงการต่างๆ อย่างไรก็ตาม ปัญหาการคัดเลือกอย่างไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองหรือ the rate of over-payment of benefit ซึ่งปัญหาในเรื่องของผู้ที่ไม่สมควรได้รับผลประโยชน์แต่กลับได้รับผลประโยชน์ ถือได้ว่าเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ ดังนั้น ในงานศึกษาครั้งนี้ จึงได้ทำการศึกษาปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายทั้งสองประเภท

## 2.5 การศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Inefficiency)

มีงานวิจัยจำนวนมากที่ทำศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ก็มาจากสาเหตุหลายประการ จากงานศึกษาของ Oorschot (1995) และ Fuchs (2009) ได้จำแนกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 4 ประเภท โดยสรุปได้ดังนี้

### 2.5.1 ปัจจัยด้านการเงิน (Pecuniary determinants)

ปัจจัยด้านการเงิน (Pecuniary determinants) ได้แก่ ระดับหรือขนาดของผลประโยชน์ที่ได้ถูกจัดสรรสำหรับโครงการด้านสวัสดิการต่างๆ สำหรับงานศึกษาหลายชิ้นได้แสดงให้เห็นว่าปัจจัยดังกล่าวอาจจะมีผลทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรผลประโยชน์ให้ตรงตามกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงได้โดยมีสาเหตุหลายประการ ได้แก่

**ขนาดหรือจำนวนผลประโยชน์ของโครงการ (The size of benefits)** เป็นปัจจัยหนึ่งที่น่าจะมีอิทธิพลต่อการเกิดปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Non-take up rate) เนื่องจากขนาดหรือจำนวนผลประโยชน์ของโครงการที่อยู่ในระดับต่ำเกินไป อาจส่งผลให้การจัดสรรสวัสดิการนั้นไม่สามารถที่จะจัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าวให้กับผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ได้อย่างทั่วถึง รายได้จากการจัดเก็บภาษีก็ถือได้ว่ามีบทบาทที่สำคัญต่อระดับของจำนวนผลประโยชน์ของโครงการ เนื่องจากจำนวนเงินช่วยเหลือที่นำมาจัดสรรให้แก่ผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ จะขึ้นอยู่กับรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษี ดังนั้น หากรายได้ที่จัดเก็บได้อยู่ในระดับสูง อาจจะทำให้จำนวนผู้ที่สมควรได้รับผลประโยชน์มีโอกาสได้รับเงินช่วยเหลืออย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายหรือ Non-take up rate ลดลงได้ (Hernanz et al., 2004) จากงานศึกษาของ Anderson and Meyer (1997) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดการคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (Take-up rate) ของโครงการ Unemployment Insurance (UI) ในระหว่างปี ค.ศ. 1979 ถึง ค.ศ. 1982 โดยเน้นไปที่ปัจจัยทางด้านขนาดหรือจำนวนของผลประโยชน์ของโครงการ ซึ่งในงานศึกษานี้ได้ใช้รายได้จากการจัดเก็บภาษีมาเป็นตัวแปรที่สะท้อนจำนวนผลประโยชน์ของโครงการ จากผลการศึกษาพบว่าจำนวนผลประโยชน์ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีมีความสัมพันธ์เป็นบวกกับ Take-up rate โดยพบว่า

หากจำนวนผลประโยชน์ที่ลดลงจากการที่ภาษีลดลงร้อยละ 10 จะมีผลให้ Take-up rate ลดลง ร้อยละ 1.5 เช่นกัน ซึ่งผู้วิจัยยังได้กล่าวต่ออีกว่า ระดับของ Take-up rate ที่มีระดับต่ำนั้น อาจจะมีสาเหตุมาจากการที่โครงการได้รับเงินช่วยเหลือที่มาจากรายได้การจัดเก็บภาษีในระดับต่ำ เช่นเดียวกับงานศึกษาของ Creedy (2002) ที่ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมายหรือ Take-up rate โดยมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยที่เกี่ยวกับจำนวนของผลประโยชน์เช่นเดียวกัน ซึ่งในงานศึกษานี้ได้ให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีเป็นปัจจัยที่สะท้อนถึงจำนวนผลประโยชน์ของโครงการเช่นเดียวกัน จากผลการศึกษาพบว่า การเพิ่มขึ้นของจำนวนผลประโยชน์ของโครงการมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการเพิ่มขึ้นของ Take-up rate และนอกจากนี้ งานศึกษาของ Kayser and Frick (2000) ได้ทำการศึกษารายการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Non-take up rate) ของโครงการ Social Assistance ในประเทศเยอรมนี โดยพบว่า Non-take up rate ที่อยู่ในระดับสูง อาจจะมีสาเหตุมาจากปัจจัยหนึ่งที่สำคัญก็คือ จำนวนผลประโยชน์ของโครงการ โดยพบว่า จำนวนผลประโยชน์ของโครงการมีระดับนัยสำคัญทางสถิติกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Non-take up rate) โดยมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม

นอกจากปัจจัยทางด้านขนาดหรือจำนวนผลประโยชน์จะมีผลทางตรงที่ทำให้เกิดปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายแล้ว (Targeting efficiency) ยังพบว่าปัจจัยดังกล่าวยังมีผลในทางอ้อมต่อการเกิดปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายอีกด้วย กล่าวคือ สาเหตุของ Non-take Up Rate ของโครงการต่างๆที่เกิดขึ้น อาจจะมีผลมาจากการตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการของผู้สมัคร เนื่องจากหากจำนวนของผู้ที่เข้าร่วมโครงการอยู่ในระดับต่ำหรือผู้ที่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์บางรายไม่ได้สมัครเข้าร่วมโครงการ ก็อาจจะมีผลทำให้การคัดเลือกและจัดสรรผลประโยชน์ไม่ได้เข้าถึงกลุ่มคนที่ควรได้รับการช่วยเหลืออย่างแท้จริง (Oorschot, 1995) ซึ่งผู้สมัครจะตัดสินใจเข้าร่วมโครงการหรือไม่นั้น ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับการคาดการณ์ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ (Expected amount of the benefit) หากการเข้าร่วมโครงการได้ผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสที่เสียไป ผู้สมัครก็จะตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ ดังนั้นปัจจัยดังกล่าวจึงมีผลทางอ้อมต่อการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายเช่นกัน งานศึกษาของ McGarry (1996) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดการเข้าร่วมโครงการของโครงการ

Supplemental Security Income (SSI)<sup>6</sup> ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้ทำการศึกษาเฉพาะสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุเท่านั้น ผลการศึกษาพบว่า จำนวนของผลประโยชน์ของโครงการที่มีขนาดใหญ่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการของผู้สูงอายุมากขึ้น เช่นเดียวกับงานศึกษาของ Daponte, Sanders and Taylor (1999) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อ Take-up Rate ของโครงการ Food Stamp ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้ทำการสร้างแบบจำลอง experiment ขึ้นมาใช้ในการทำสอบ ผลการศึกษาพบว่า การรับรู้สิทธิของตนเองของผู้ที่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากโครงการมีส่วนสำคัญที่ทำให้ Take-up Rate เพิ่มขึ้น และยังพบว่าอัตราการเข้าร่วมโครงการของผู้ที่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์จะเพิ่มขึ้นเมื่อโครงการดังกล่าวมีผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับสูง

นอกจากนี้ เกณฑ์คุณสมบัติของผู้ที่เหมาะสมที่จะได้รับผลประโยชน์ (Eligible Criteria) มีความไม่ชัดเจนหรือจำนวนหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกที่มากเกินไปทำให้เกิดความซับซ้อนขึ้น จึงส่งผลให้ไม่สามารถจัดสรรผลประโยชน์ได้ตรงตามกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงได้ (Oorschot, 1995)

**จำนวนของผู้ที่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์** นอกจากจำนวนหรือขนาดของผลประโยชน์ของโครงการแล้ว จำนวนของผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ก็อาจจะมีผลทำให้เกิดปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายขึ้นได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ หากจำนวนของผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ของโครงการนั้นมีจำนวนมากกว่าจำนวนผลประโยชน์ที่โครงการได้กำหนดไว้ ก็อาจจะส่งผลให้ผู้ที่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์บางรายไม่ได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น จึงอาจจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้การจัดสรรเงินช่วยเหลือของโครงการไม่สามารถจัดสรรได้อย่างตรงกลุ่มเป้าหมายได้ จากงานศึกษาของ Stark (1989) ได้ทำประมาณค่าปัญหาของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Non-take Up Rate) ที่เกิดขึ้นในโครงการ The Supplementary Benefit (SB) ในประเทศอังกฤษ รวมทั้งยังได้ศึกษาว่าปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลต่อการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Non-take Up Rate) ในโครงการดังกล่าว ผลการศึกษาพบว่า Non-take up rate ของโครงการดังกล่าวอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้ ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญก็คือจำนวนของผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ที่อยู่ในระดับสูง หากจำนวนผู้ที่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์มีจำนวนมากกว่าจำนวนผลประโยชน์ของโครงการที่ได้กำหนดไว้ ก็อาจจะทำให้ผู้ที่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์บางรายไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างทั่วถึง

<sup>6</sup> Supplement Security Income SSI เป็นโครงการที่จัดสรรเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้สูงอายุ, คนตาบอดและผู้ไร้ความสามารถ

## 2.5.2 ปัจจัยด้านต้นทุนด้านข้อมูล (Information Cost)

ปัจจัยด้าน Information cost ถือเป็นปัจจัยประเภทที่สองที่อาจจะมีบทบาทที่สำคัญต่อการเกิดปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Non-take Up) ซึ่ง Information Cost อาจจะสะท้อนถึงความยากหรือความซับซ้อนในการเข้าถึงหรือเข้าร่วมโครงการ กล่าวคือ หากขั้นตอนในการเข้าถึงการรับผลประโยชน์มีความซับซ้อนและไม่เป็นระบบ รวมทั้งมี Transaction Cost อยู่ในระดับสูง นอกจากนี้ Information Cost ยังหมายถึงการไม่รับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการในเรื่องของการจัดสรรสวัสดิการต่างๆ ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุมาจากลักษณะพื้นที่อยู่อาศัย (The area of residence) ที่อยู่ห่างไกล<sup>7</sup> ซึ่งสาเหตุต่างๆ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้อาจจะมีผลให้ผู้ที่เหมาะสมหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ของโครงการบางรายตัดสินใจที่จะไม่เข้าร่วมโครงการ รวมทั้งไม่ได้รับสิทธิของตนอย่างที่เหมาะสมจะได้รับ (Hernanz, 2004) จากงานศึกษาของ Warlick (1982) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดการคัดเลือกได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Take-up Rate) จากโครงการ Supplemental Security Income (SSI) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผลการศึกษาพบว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ take-up rate ของโครงการ Supplement Security Income (SSI) อยู่ในระดับต่ำนั้นมาจากการที่ผู้อยู่อาศัยในเมืองเล็กหรืออาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลจากหน่วยงานที่จัดสรรผลประโยชน์ของโครงการ (administrative facilities) ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะไม่เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากมีต้นทุนจากการเดินทางไปสมัครหรือลงทะเบียน (transaction cost) ค่อนข้างสูงกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง จึงส่งผลให้ผู้ที่เหมาะสมหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากโครงการบางส่วนไม่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการอย่างที่ตนสมควรจะได้รับ เช่นเดียวกันกับงานศึกษาของ Currie (1996) ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในเรื่องของประกันสุขภาพ (Medicaid) ให้แก่เด็กที่มาจากครอบครัวผู้ย้ายถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งโดยปกติแล้วกลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มที่เหมาะสมที่จะได้รับผลประโยชน์จากโครงการเนื่องจากเป็นผู้ที่มีความยากจนและอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลมากกว่าครอบครัวที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นเดิมอยู่แล้ว (native born) อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาของ Currie (1996) กลับพบว่า จำนวนของครัวเรือนที่มาจากลงทะเบียนเข้ารับสิทธินั้นเป็นกลุ่มที่เป็นผู้ย้ายถิ่นมีจำนวนน้อยกว่ากลุ่มที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นเดิม ซึ่งสามารถที่จะเดินทางมาสมัครได้ง่ายกว่ากลุ่มแรก รวมทั้งยังขึ้นอยู่กับขนาดและฐานะของครอบครัวของผู้สมัครอีกด้วย และนอกจากนี้ Currie (1996) ยังพบอีกว่าการตัดสินใจลงทะเบียนของครัวเรือนผู้ย้ายถิ่นยังขึ้นอยู่กับฤดูกาล (Seasonal Pattern) เช่น ช่วงก่อนฤดูการ

<sup>7</sup> ซึ่งอาจจะหมายถึงพื้นที่ในชนบท (Rural areas)

เก็บเกี่ยวข่าวและช่วงที่โรงเรียนของบุตรใกล้จะเปิด เป็นต้น จะเห็นได้ว่าครัวเรือนจะตัดสินใจลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการก็ต่อเมื่อพวกเขามีความจำเป็นที่จะต้องใช้บริการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า Transaction Cost มีบทบาทที่สำคัญต่อการตัดสินใจลงทะเบียน ซึ่งส่งผลต่อ Take-up Rate ได้

นอกจากนี้ ปัจจัยทางด้าน Information Cost อาจจะไปถึงการขาดการรับรู้สิทธิของตนเองหรือการไม่รับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการจัดสรรสวัสดิการต่างๆของผู้มีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากโครงการ (Lack of information) ซึ่งก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มีผลทำให้เกิดปัญหาการคัดเลือกผู้รับผลประโยชน์ได้ไม่ตรงเป้าหมาย งานศึกษาของ Daponte, Sanders and Taylor (1999) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Take-up Rate) ของคนยากจนที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ Food stamp ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้ทำการสร้างแบบจำลอง experiment โดยผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับเรื่องของสินทรัพย์เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากทางโครงการ จากผลการศึกษาพบว่า Take-up Rate ของโครงการดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 49 ซึ่งเมื่อไปทำการสัมภาษณ์ครั้งที่สองเพื่อหาสาเหตุว่าทำไมผู้ที่สมควรได้รับบางรายได้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งพบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ที่สมควรได้รับบางรายคิดว่าตนไม่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์ รวมทั้งไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารในการสมัครเพื่อรับผลประโยชน์จากทางโครงการดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ Meyers and Heintze (1999) ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการให้เงินช่วยเหลือในโครงการ Child-Care Subsidy System โดยเน้นไปที่ความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรเงินช่วยเหลือให้ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting efficiency) ซึ่งเป็นกลุ่มเด็กที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีความยากจนของรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา จากผลการศึกษาพบว่า กลุ่มเป้าหมายที่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการมีอัตราการมีส่วนร่วมในโครงการในระดับต่ำ ซึ่งผู้วิจัยพบว่า สาเหตุที่สำคัญมาจากการไม่รู้ข้อมูลที่เกี่ยวกับโครงการดังกล่าว โดยพบว่าร้อยละ 81 ของผู้ที่ตอบแบบสอบถามไม่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว นอกจากนี้ งานศึกษาของ Coe (1979) ใน Hernanz (2004) พบว่ามีเพียงร้อยละ 41.3 ของผู้ที่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์ทั้งหมด ที่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ Food Stamp ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1976 ซึ่งจากการแจกแบบสอบถามให้กับผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการ ปี ค.ศ. 1979 พบว่าส่วนใหญ่แล้วสาเหตุสำคัญที่พวกเขาไม่สมัครเข้าร่วมโครงการคือการไม่รับรู้ข้อมูลของโครงการ รวมทั้งบางกลุ่มกลับคิดว่าพวกเขาไม่ได้เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากโครงการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้ที่เหมาะสมที่จะได้รับประโยชน์บางรายไม่ได้รับผลประโยชน์ที่ควรจะได้อย่างแท้จริง รวมไปถึงงานศึกษาของ Mood (2006) ซึ่งได้



ศึกษาสาเหตุที่ทำให้สัดส่วนของการคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (Take-up rate) ของโครงการ Parenting Payment ในประเทศออสเตรเลีย โดยมุ่งเน้นไปที่การใช้ระบบการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบ Mean-tested Benefits โดยผลการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีสิทธิที่อยู่นอกเมืองมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับการคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (Take-up rate) ทั้งนี้อาจจะเป็นผลมาจากระดับการเข้าถึงผลประโยชน์ของผู้ที่อยู่นอกเมืองเป็นไปได้ยากกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง

### 2.5.3 ปัจจัยด้านการบริการและการจัดสรรผลประโยชน์ของโครงการ (Administration of services and benefits)

ปัจจัยด้านการบริการและการจัดสรรผลประโยชน์ของโครงการ เป็นอีกปัจจัยที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อการเกิดปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Non-take up rate) เมื่อกระบวนการคัดเลือกผู้ที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากโครงการมีความผิดพลาดเกิดขึ้น กล่าวคือ ผู้ที่สมควรได้รับผลประโยชน์บางรายไม่ได้รับการคัดเลือกให้รับผลประโยชน์จากโครงการ ซึ่งอาจจะมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น ความผิดพลาดในการออกกฎเกณฑ์ในการคัดเลือก การตีความเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์ และความไม่มีประสิทธิภาพในการบริการ รวมไปถึงการคัดเลือกและจัดสรรผลประโยชน์ของผู้ดำเนินการ ซึ่งบทบาทในการบริหารของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการที่จะทำให้ไม่เกิดการคัดเลือกอย่างไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายขึ้น (Oorschot, 1995) มีงานวิจัยที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากการขาดความแม่นยำในการกำหนดหรือจำแนกว่าใครที่สมควรได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริงหรือเกิดปัญหา Classification error ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลให้ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์บางส่วนไม่ใช่ผู้ที่เป็กลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง จากงานศึกษาของ Benitez-Silva, Buchinsky, and Rust (2003) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการเกิดปัญหา Classification Error ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการ Social Security Disability Insurance (DI)<sup>๘</sup> ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผลการศึกษาพบว่า ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกและได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการร้อยละ 28 ของผู้สมัครทั้งหมด เป็นแรงงานที่ไม่ได้เป็นผู้ไร้ความสามารถ และพบว่าแรงงานที่เป็นผู้ไร้ความสามารถกว่าร้อยละ 61 ของผู้สมัครทั้งหมดกลับ

<sup>๘</sup> Social Security Disability Insurance (DI) เป็นโครงการที่ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1956 ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวกับการให้เงินช่วยเหลือแก่แรงงานที่เป็นผู้ไร้ความสามารถ โดยเป็นเงินช่วยเหลือรายเดือน

ไม่ได้รับการคัดเลือกให้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการ นอกจากนี้ Queralt (2002) ได้ศึกษาระดับ Take-up rate ที่เกิดขึ้นในโครงการ Child care subsidy ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1990 จากผลการศึกษาพบว่า ค่า Take-up rate มีค่าเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น ซึ่งถือได้ว่าอยู่ในระดับที่ต่ำ เมื่อเทียบกับสวัสดิการสังคมอื่นๆในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผู้วิจัยพบว่า สาเหตุที่ทำให้ Take-up rate ของโครงการในหลายรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในระดับต่ำนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาด้านการขาดศักยภาพในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกและจัดสรรเงินช่วยเหลือดังกล่าว ซึ่งส่งผลทำให้เกิดความผิดพลาดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกและจัดสรรผลประโยชน์ (Oorschot, 1995) รวมไปถึงงานศึกษาของ Samson et al. (2001) ได้ทำการศึกษาคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (Take up rate) ของโครงการ Child Social Grant (CSG) พบว่า สัดส่วนการคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (Take up rate) ที่ได้อยู่ในระดับต่ำ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขาดศักยภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ส่งผลทำให้ผู้มีสิทธิได้รับบางรายไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างที่ควรจะเป็น

#### 2.5.4 ปัจจัยด้านจิตวิทยา

ปัจจัยในด้านของจิตวิทยา หมายถึงทัศนคติไม่ดีที่มีต่อโครงการ (Stigma) โดยอาจจะมาจากทัศนคติส่วนบุคคลที่อาจจะเกิดจากสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมของผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ ปัจจัยหนึ่งที่มีผลทำให้ผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์บางส่วนไม่ได้มาลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการ จึงอาจทำให้เกิดการคัดเลือกที่ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายได้ จากงานศึกษาของ Terracol (2002) ได้ทำการศึกษสาเหตุที่ทำให้ Take-up Rate ของโครงการ Minimum Guaranteed Income (RMI) และ Single Parent Benefit (API) ในประเทศฝรั่งเศสอยู่ในระดับต่ำ<sup>9</sup> โดยผู้วิจัยเชื่อว่าปัจจัยที่มีผลทำให้โครงการไม่สามารถคัดเลือกและจัดสรรผลประโยชน์ได้ตรงตามกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริงได้นั้นมาจากสาเหตุ 2 ประการ ได้แก่ ระดับการเข้าร่วมโครงการของผู้มีสิทธิได้รับผลประโยชน์และการให้ข้อมูลที่ไม่ตรงตามความเป็นจริงของผู้มีสิทธิได้รับผลประโยชน์ ซึ่งคาดว่าเป็นผลมาจากทัศนคติไม่ดีที่มีต่อโครงการ (Stigma) จากผลการศึกษาพบว่า ทัศนคติไม่ดีที่มีต่อโครงการ (Stigma) มีผลกระทบต่อ การตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ Take-up rate ของโครงการต่ำลง โดยพบว่า ผู้ที่มีระดับการศึกษาในระดับสูงมีแนวโน้มที่จะมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการรับผลประโยชน์จาก

<sup>9</sup> ทั้งสองโครงการนี้เป็นโครงการที่ใช้ระบบ Means-tested ในการจัดสรรสวัสดิการสังคม

โครงการ นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่า การตัดสินใจเข้าร่วมโครงการของผู้มีสิทธิได้รับผลประโยชน์ยังขึ้นอยู่กับขนาดของครอบครัวอีกด้วย ครอบครัวที่มีจำนวนบุตรมากมีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการในระดับสูง นอกจากนี้ งานวิจัยของ Kayser and Frick (2000) ได้ทดสอบในเรื่องทัศนคติทางสังคมที่มีต่อการเข้าร่วมโครงการ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ที่อาศัยอยู่คนเดียวและผู้ที่มองโลกในแง่ร้ายเกี่ยวกับชีวิตมีแนวโน้มที่จะมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อโครงการมากกว่าผู้ที่อยู่รวมกันเป็นสังคม เช่นเดียวกับงานวิจัยของ McConnell and Ohls (2000) พบว่ามารดาที่เลี้ยงบุตรเพียงคนเดียว (Single mothers) ที่อาศัยอยู่ในชนบทจะมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการเข้าร่วมในโครงการ Food Stamp มากกว่ากลุ่มอื่นๆ<sup>10</sup>

## 2.6 ระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย

สวัสดิการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของไทยได้เริ่มมีการดำเนินการขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2536 โดยมติของรัฐมนตรีในสมัยของนายอานันท์ ปันยารชุน เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2536 โดยกรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงานแรกที่ได้รับมอบหมายในการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและถูกทอดทิ้ง ตามระเบียบของกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน พ.ศ. 2536 โดยผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์จะต้องเป็นผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เป็นผู้สูงอายุที่ยากจน ประสบปัญหาเดือดร้อน ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ซึ่งในช่วงแรกของการจัดสรรเงินสงเคราะห์ ได้มีการจัดสรรเงินให้แก่ผู้สูงอายุในทุกจังหวัดคนละ 200 บาทต่อเดือน แต่ต่อมาโครงการดังกล่าวได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจากทางภาครัฐ จึงส่งผลให้ได้มีการเพิ่มงบประมาณในการจัดสรรเพื่อมุ่งเน้นให้จำนวนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์มีจำนวนที่สูงขึ้น และในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการเพิ่มอัตราการจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่ผู้สูงอายุเพิ่มเป็นคนละ 300 บาท ทั้งนี้ เนื่องจากเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอย ซึ่งผู้สูงอายุจะต้องเผชิญสถานการณ์ดังกล่าวเช่นเดียวกับผู้อื่นในสังคม

ในปี พ.ศ. 2545 หน้าที่ในการดำเนินงานในการจัดสรรเงินสงเคราะห์ได้ถูกถ่ายโอนจากกรมประชาสงเคราะห์เดิมไปยังกระทรวงมหาดไทย ภายหลังจากกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วว่า งบประมาณในการจัดสรรเงินสงเคราะห์นั้นไม่เพียงพอต่อการจัดสรรให้แก่ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ

<sup>10</sup> คำอธิบายของงานศึกษาต่างๆจะขอสรุปไว้ในตารางที่ 2.7

ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการเสนอร่างระเบียบกระทรวง  
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วน  
ท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรเงิน  
สงเคราะห์ได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลของไทยได้เริ่มมีการจัดทำนโยบายสร้างหลักประกันด้าน  
รายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งได้จัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุ ที่มาแสดงความจำนงขอ  
ขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ดังนั้นในเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา  
ประเทศไทยจึงได้ดำเนินการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุอย่างถ้วนหน้า คนละ  
500 บาทต่อเดือน ส่งผลให้จากเดิมที่มีผู้สูงอายุได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในปี พ.ศ. 2552  
จำนวน 1,828,456 คน หรือคิดเป็นงบประมาณเท่ากับ 10,970,736,000 บาท ได้เพิ่มเป็นจำนวน  
เท่ากับ 5,652,893 คน ที่ได้รับเงินสงเคราะห์หรือคิดเป็นร้อยละ 80 ของผู้สูงอายุทั่วประเทศไทย

ทั้งนี้ เมื่อจำแนกเป็นรายภูมิภาคจะพบว่ามี การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ  
มากที่สุด 3 จังหวัดแรก โดยแบ่งตามการจัดสรรเงินงบประมาณเงินสงเคราะห์จากกรมส่งเสริมการ  
ปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และเงินงบประมาณเงินสงเคราะห์ที่ได้รับการจัดสรรตาม  
นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ดังตารางที่ 2.4

จากตารางที่ 2.4 ได้แสดงให้เห็นว่า ในภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ถือเป็นจังหวัดที่มี  
จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุด โดยมีจำนวนเท่ากับ 106,531 คน  
สำหรับจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในภาคกลาง พบว่าจังหวัดที่มีจำนวน  
ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุมากที่สุดในนั้นก็คือ จังหวัดสุพรรณบุรี โดยมี  
จำนวนดังกล่าวเท่ากับ 69,698 คน สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากตารางที่ 2.4 พบว่า  
จังหวัดที่มีจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุดคือ จังหวัดนครราชสีมา  
โดยมีจำนวนเท่ากับ 121,425 คน และภาคใต้พบว่าจังหวัดที่มีจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงิน  
สงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุดคือ จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีจำนวนเท่ากับ 122,854 คน

ตารางที่ 2.4 แสดงจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพและจำนวนงบประมาณเพื่อจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2552

พ.ศ.	จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (คน)	งบประมาณ
2546	399,362	1,437,703,200
2547	440,000	1,584,000,000
2548	527,083	1,897,498,000
2549	1,073,190	6,439,140,000
2550	1,755,266	10,531,596,000
2551	1,755,266	10,531,596,000
2552	5,652,893	33,917,358,000

ที่มา: รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุของไทย พ.ศ. 2552

นอกจากนี้ ยังพบว่าในปีงบประมาณปี พ.ศ. 2552 พื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร ได้มีการให้ความช่วยเหลือในด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุเป็นจำนวนเท่ากับ 430,493 คน โดยคิดเป็นงบประมาณเท่ากับ 1,291,479,000 บาท ซึ่งจากเดิมที่มีการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุจำนวน 43,726 คน คิดเป็นงบประมาณเท่ากับ 262,356,000 บาท โดยพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครที่มีการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุด ได้แก่ เขตบางแค รองลงมาคือ เขตจอมทอง และเขตบางซื่อ ตามลำดับ โดยแต่ละเขตมีจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนเท่ากับ 16,015 คน จำนวน 14,162 คน และจำนวนเท่ากับ 12,789 คน ตามลำดับ

นอกจากนี้ หากพิจารณาเฉพาะจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในปี พ.ศ. 2552 พบว่า ในปีงบประมาณปี พ.ศ. 2552 พื้นที่กรุงเทพมหานคร ได้ให้ความช่วยเหลือในด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุเป็นจำนวนเท่ากับ 430,493 คน ซึ่งคิดเป็นงบประมาณทั้งสิ้นเท่ากับ 1,291,479,000 บาท โดยเพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุเพียงจำนวน 43,726 คน คิดเป็นงบประมาณเท่ากับ 262,356,000 บาท โดยพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครที่มีการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุด ได้แก่ เขตบางแค รองลงมาคือ เขตจอมทอง และเขตบางซื่อ ตามลำดับ ซึ่งแต่ละเขตจะมีจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์

เพื่อการยังชีพเป็นจำนวนเท่ากับ 16,015 คน จำนวนเท่ากับ 14,162 คน และจำนวนเท่ากับ 12,789 คน ตามลำดับ

ตารางที่ 2.5 แสดงการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยจำแนกตามภูมิภาค

ภูมิภาค	การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ปีงบประมาณ 2552 จังหวัดที่มีผู้สูงอายุได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุด	
	จังหวัด	จำนวนผู้ได้รับ (คน)
ภาคเหนือ	เชียงใหม่	106,531
	นครสวรรค์	90,286
	ลำปาง	66,592
ภาคกลาง	สุพรรณบุรี	69,698
	นนทบุรี	67,090
	ชลบุรี	66,214
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	นครราชสีมา	121,425
	ขอนแก่น	89,494
	อุบลราชธานี	89,910
ภาคใต้	นครศรีธรรมราช	122,854
	สงขลา	105,865
	สุราษฎร์ธานี	68,464

ที่มา: รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุของไทย พ.ศ. 2552

### 2.6.1 การเปลี่ยนแปลงของระเบียบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ

ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน พ.ศ. 2536 มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2536 เพื่อนำมาใช้ในการคัดเลือกและจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ฯ โดยผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวจะได้รับเงินสงเคราะห์ฯคนละ 200 บาทต่อเดือน โดยรายละเอียดของการ

คัดเลือกได้จัดสรรเงินสงเคราะห์สามารถแสดงได้ดังต่อไปนี้ (วรเวศม์ สุวรรณระดา และ อาภาพรธณ คำวชิรพิทักษ์, 2552)

ประการแรกคือ เรื่องของคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าเป็นผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่มีการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือมีฐานะครอบครัวยากจนหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้

ประการที่สองคือ เรื่องของวิธีการสรรหา โดยคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านจัดทำการเสนอรายชื่อของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ไปยังหน่วยงานของจังหวัด ต่อมาสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดจะนำรายชื่อคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านไปเสนอให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุยากจนประจำจังหวัดเพื่อทำการตรวจสอบคุณสมบัติคณะกรรมการดังกล่าว และจังหวัดเสนอรายชื่อผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ให้รับเงินสงเคราะห์ให้กรมประชาสงเคราะห์พิจารณาจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อไป

ประการที่สามคือ เรื่องของวิธีการจ่ายเงิน เมื่อทางจังหวัดได้เสนอรายชื่อผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้กับกรมประชาสงเคราะห์เพื่อจัดสรรเงินสงเคราะห์แล้ว กรมประชาสงเคราะห์จะทำการพิจารณาและจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ รวมทั้งโอนเงินในส่วนดังกล่าวไปที่สำนักงานจังหวัด ต่อมาสำนักงานประชาสงเคราะห์ของทางจังหวัด จะวางฎีกาการเบิกจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพประจำเดือน และพิจารณาส่งมอบเงินให้ประชาสงเคราะห์อำเภอ (ถ้ามี) หรือคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการจ่ายเงินสงเคราะห์ให้กับผู้สูงอายุในจังหวัดต่อไป

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2548 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องของการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการปรับเปลี่ยนจากการใช้ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน พ.ศ. 2536 มาใช้ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 แทน สิ่งที่แตกต่างไปจากเดิมระหว่างระเบียบของปีพ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2543 นั่นคือ จำนวนเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่ได้ถูกปรับเพิ่มจากเดิมที่ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ

ได้รับเงินสงเคราะห์จะมีสิทธิได้รับเพียงคนละ 200 บาทต่อเดือน แต่ได้ถูกปรับเปลี่ยนให้เป็นคนละ 300 บาทต่อเดือน นอกจากนี้ ยังมีการปรับเปลี่ยนในเรื่องของคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ซึ่งในระเบียบฉบับปี พ.ศ. 2543 ได้มุ่งเน้นไปในการจ่ายให้เฉพาะผู้ที่ยากไร้จริงๆ อีกทั้ง ยังได้มีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เข้ามามีบทบาทในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ สำหรับการเปลี่ยนแปลงในส่วนขอวิธีการจ่ายเงินพบว่า ระเบียบฉบับปี พ.ศ. 2543 ได้เพิ่มทางเลือกในการรับเงินให้แก่ผู้สูงอายุ กล่าวคือ นอกจากจะสามารถรับเงินสงเคราะห์เป็นเงินสดหรือธนาณัติแล้ว ผู้สูงอายุยังสามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องมารับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแทนได้ด้วย

ต่อมาระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้ถูกบังคับใช้ขึ้นในปี พ.ศ. 2545 โดยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไปจากระเบียบฉบับเดิมที่ชัดเจนนั้นคือ การเพิ่มเกณฑ์คุณสมบัติของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่ใช้ในกระบวนการคัดเลือก อีกทั้ง ยังมีการให้คณะกรรมการในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์มากยิ่งขึ้น และต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้มีผลในการบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งความแตกต่างของระเบียบดังกล่าวกับระเบียบเดิมคือ ระเบียบฉบับปี พ.ศ. 2548 จะมีการกระจายอำนาจในการคัดเลือกและจัดสรรเงินสงเคราะห์ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว นั่นคือ การให้สิทธิแก่ประชาคมเป็นผู้ที่เสนอรายชื่อผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2550)

จุดเด่นจากระเบียบเกี่ยวกับจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพทั้ง 4 ฉบับคือ ระดับของความเข้มงวดในกระบวนการคัดเลือกที่เพิ่มสูงขึ้น และจำนวนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีได้มีการอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่อนุมัติเงินงบประมาณในท้องของท้องถิ่นสำหรับจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ เพื่อเป็นการเพิ่มงบประมาณในการจัดสรรเงินสงเคราะห์เป็นสองเท่าจากการที่ผู้สูงอายุได้รับเงินสงเคราะห์จากงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ จุดเด่นอีกประการหนึ่งก็คือ เรื่องของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ในระเบียบฉบับปี พ.ศ. 2548 ที่ได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการคัดเลือก



ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ฯ ทั้งนี้บทบาทหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนของการคัดเลือกจะดำเนินการผ่านประชาคมท้องถิ่น (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2550)

## 2.6.2 กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งได้ระบุไว้ว่า ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพจะต้องเป็น “ผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย” โดยในข้อ 6 ของระเบียบฉบับปี พ.ศ. 2548 นี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพไว้ดังนี้

ประการแรกคือ ผู้สูงอายุมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

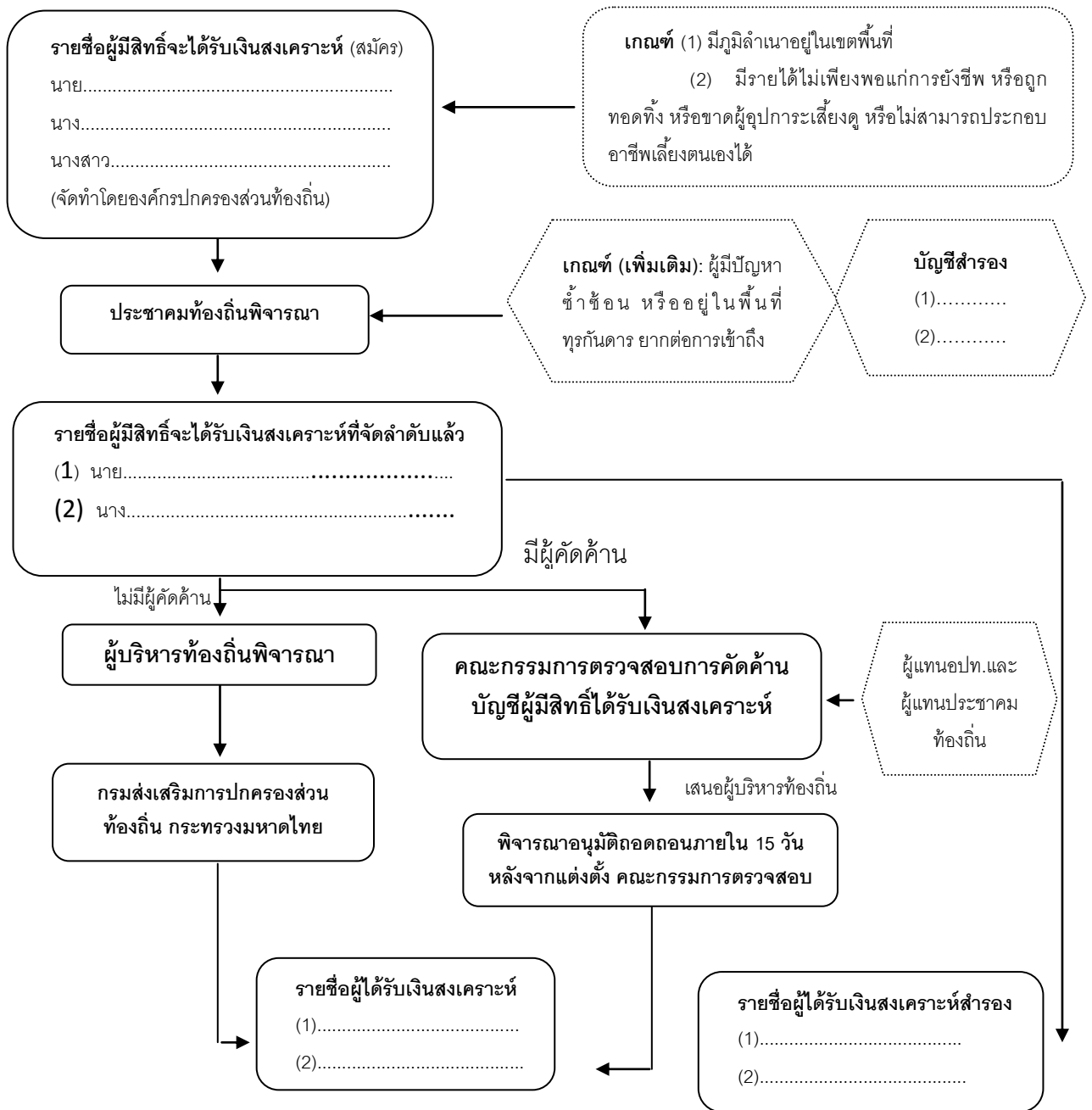
ประการที่สองคือ เป็นผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้

นอกจากนี้ระบียบดังกล่าวยังได้มีคุณสมบัติเพิ่มเติมสำหรับผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ กล่าวคือ ในส่วนของผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นเหมือนกัน หากผู้สูงอายุคนใดเป็นผู้ที่เดือดร้อนกว่าหรือเป็นผู้ที่มีปัญหาซับซ้อนมากกว่าหรือเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐมากกว่า บุคคลเหล่านั้นก็สมควรที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากกว่าเช่นกัน

สำหรับสิทธิของผู้สูงอายุจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับการอนุมัติจากผู้บริหารในท้องถิ่นไปจนผู้สูงอายุถึงแก่กรรมหรือขาดคุณสมบัติ โดยผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับจะได้รับเงินสงเคราะห์ฯคนละ 500 บาท ตามที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะจัดสรรเงินสงเคราะห์ฯให้เกินจากที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ก็สามารถที่จะกระทำได้เช่นกัน แต่ต้องไม่เกินสองเท่าของอัตราที่กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่เกินหนึ่งพันบาท

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 มีรายละเอียดดังภาพที่ 2.3

ภาพที่ 2.3 แสดงกระบวนการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ



ที่มา: อ้างอิงจากวรรณคดี สุวรรณระดาและคณะ (2550)

## 2.7 ปัญหาความไม่ตรงเป้าหมายในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในประเทศไทย

ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาของระบบการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ เนื่องจากระบบการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพนี้ เดิมมีการใช้ระบบการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบ Means-tested ซึ่งเป็นระบบที่ต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ รวมทั้งมีการจัดสรรประโยชน์ไปให้กับบุคคลที่สมควรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นก็คือ การให้เงินสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุในบางพื้นที่นั้นมีระบบการคัดเลือกผู้สูงอายุในการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่สมควรได้รับอย่างแท้จริง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์กลับไม่ได้รับประโยชน์ (Type I Error) และผู้ที่ไม่สมควรที่จะได้รับประโยชน์ กลับเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ (Type II Error)

จากงานศึกษาของ วิพรรณ ประจวบเหมาะและคณะ (2552) ได้ทำการศึกษาโครงการสร้างระบบติดตามและประเมินผลแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2545-2564) โดยการนำข้อมูลดิบจากการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2550 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มาใช้ในการวิเคราะห์ ซึ่งในงานศึกษาชิ้นนี้ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับประชากรสูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ โดยได้ให้นิยามผู้สูงอายุด้วยโอกาสไว้ 2 นิยาม โดยสามารถแสดงผลการศึกษาได้ดังตารางที่ 2.9

ผลการศึกษาในส่วนของนิยามที่หนึ่ง (ผู้สูงอายุที่ยากจน) พบว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากจนและสมควรได้รับเบี้ยยังชีพตามค่านิยามที่ได้กำหนดไว้มีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 2.2 ของผู้สูงอายุทั้งหมด และในจำนวนนั้นมีผู้สูงอายุถึงร้อยละ 63.2 ที่มีได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (มีเพียงร้อยละ 37 ของจำนวนผู้สูงอายุยากจนที่ได้รับ) และในส่วนของการคัดเลือกโดยใช้นิยามที่สอง (ผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ) พบว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากจนและสมควรได้รับเบี้ยยังชีพตามค่านิยามที่ได้กำหนดไว้มีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 0.7 ของผู้สูงอายุทั้งหมด และในจำนวนนั้นมีผู้สูงอายุถึงร้อยละ 54.9 ที่ไม่ได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และนอกจากนี้ งานศึกษายังพบว่ายังมีหลายกรณีที่มีผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ ทั้งๆที่ไม่ได้อยู่ในภาวะยากจนแต่อย่างใด ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาการให้สวัสดิการเบี้ยยังชีพที่ไม่ทั่วถึงและไม่เป็นธรรม

ตารางที่ 2.6 แสดงผลการศึกษากิจการงานศึกษาของ วิพรรณ ประจวบเหมาะและคณะ (2552)

ภาค	%ยากจนและไม่มี แหล่งพึ่งพิงเพียงพอ <sup>1</sup>	% ไม่ได้รับ สวัสดิการรายได้	%ยากจนและไม่มี แหล่งพึ่งพิงเพียงพอ <sup>1</sup>	%ไม่ได้รับ สวัสดิการรายได้ <sup>2</sup>
กรุงเทพมหานคร	1.7	97.6	0.5	100
ภาคกลาง	1.9	76.8	0.4	70.5
ภาคเหนือ	3.2	49.4	1.2	39
ภาคอีสาน	2.2	54.3	0.6	50.7
ภาคใต้	1.6	84.1	0.4	77.3
<b>รวม</b>	<b>2.2</b>	<b>63.2</b>	<b>0.7</b>	<b>54.9</b>

1. รายได้ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อปี และไม่ได้อยู่กับบุตรและไม่ได้รับการเกื้อหนุนด้านวัตถุหรือการติดต่อจากบุตร

2. รายได้ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อปี และไม่ได้อยู่กับบุตรและไม่ได้รับการเกื้อหนุนด้านวัตถุหรือการติดต่อจากบุตรและอยู่คนเดียว

นอกจากนี้ งานวิจัยของวรเวศม์ สุวรรณระดาและอาภาพรรณ คำชิวพิทักษ์ (2552) ซึ่งทำการศึกษาปัญหาของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยได้แบ่งวิธีการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ การสัมภาษณ์ข้อมูลโดยตรงจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคต่างๆ ส่วนที่สอง ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามที่ส่งไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลในภูมิภาคต่างๆเป็นจำนวน 168 แห่งทั่วประเทศ ในส่วนของผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาของระบบเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุมีหลายจุด ทั้งในเรื่องของคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบ รวมไปถึงกระบวนการคัดเลือกผู้ที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ ซึ่งถึงแม้ว่าในแต่ละพื้นที่จะใช้ระเบียบเดียวกัน แต่นับว่าระเบียบดังกล่าวมีความหมายที่กว้างมากจนเอื้อให้มีการตีความเข้าใจตนเอง ในบางครั้งอาจเกิดปัญหาการจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุที่รู้จักเป็นการส่วนตัว อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องรูปแบบการคัดเลือกที่มีความเข้มงวดแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่ให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุทุกคนโดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติของแต่ละคน ขณะเดียวกันบางพื้นที่ก็มีกระบวนการคัดเลือกที่เข้มงวดมาก ซึ่งสิ่งต่างๆเหล่านี้จะนำไปสู่การคัดเลือกผู้สูงอายุที่จะมารับเบี้ยยังชีพที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับ ความช่วยเหลืออย่างแท้จริง

งานวิจัยของระพีพรรณ คำหอมและคณะ (2542) ได้ทำการประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมหรือพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยรัฐ 4 บริการ ได้แก่ บริการสถานสงเคราะห์ บริการเบี้ยยังชีพ บริการสังคมในชุมชนและบริการฅาปนกิจสงเคราะห์ ในส่วนของการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสวัสดิการเบี้ยยังชีพ ได้แบ่งวิธีที่ใช้ในการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกคือ การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในชุมชน ส่วนที่สองคือ การใช้แบบสอบถามผู้สูงอายุ ครอบครัวผู้สูงอายุและผู้นำชุมชน สำหรับกลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุในการประเมินสวัสดิการเบี้ยยังชีพนั้น จะแบ่งผู้สูงอายุออกเป็น 3 กลุ่มได้แก่ กลุ่มแรกคือ ผู้สูงอายุที่ยากจน อายุมาก กลุ่มที่สองคือ ผู้สูงอายุที่อยู่กับบุตรหลาน ไม่ลำบาก ฐานะปานกลาง แต่มีสายสัมพันธ์กับคณะกรรมการหมู่บ้าน และกลุ่มที่สามคือ ผู้สูงอายุที่ยากจน ไร้ญาติขาดมิตร อยู่ตามลำพังคนเดียว เป็นคนที่อยู่ชายขอบของชุมชน สำหรับการเลือกพื้นที่ศึกษา ได้เลือกจังหวัดที่มีผู้สูงอายุมากที่สุดและน้อยที่สุดของแต่ละภาค รวมทั้งสิ้น 12 จังหวัด ผลการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุที่เข้ารับเบี้ยยังชีพยังขาดมาตรฐานและสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับผู้สูงอายุ อันนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ดังจะเห็นได้จากปัญหาในกระบวนการเบิกจ่ายเงินของเบี้ยยังชีพและปัญหาในเรื่องของระบบอุปถัมภ์ จึงส่งผลให้ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพบางส่วนไม่ได้เป็นผู้ที่สมควรได้รับอย่างแท้จริง

ตารางที่ 2.7 แสดงเปรียบเทียบวรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษา

ปัจจัย	ผลกระทบ	คำอธิบาย	ประเภทโครงการ	ประเทศ
<b>Non-take up</b>				
<b>1. ปัจจัยด้านการเงิน</b>				
<b>ขนาดของผลประโยชน์</b>				
- Anderson and Mayer (1997)	ด้านลบ	รายได้จากภาษีมีส่วนสำคัญต่อขนาดของผลประโยชน์ หากอยู่ในระดับสูงจะทำให้การช่วยเหลือทั่วถึงมากขึ้น	Unemployment Insurance (UI)	สหรัฐฯ
- Creedy (2002)	ด้านลบ	ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อ Non-take up โดยเน้นปัจจัยด้านจำนวนผลประโยชน์ที่ได้จากการจัดเก็บภาษี พบว่า รายได้การจัดเก็บภาษีเพิ่มจะส่งผลทำให้ Non-Take up ลดลง		
- Frick (2000)	ด้านลบ	จำนวนผลประโยชน์ของโครงการมีผลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Non-take up) ในทิศทางตรงกันข้าม	Social Assistance	เยอรมนี
- McGarry (1996)	ด้านลบ	จำนวนของผลประโยชน์ของโครงการที่มีขนาดใหญ่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการของผู้สูงอายุมากขึ้น ซึ่งก็มีผลทำให้การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายลดลง	Supplemental Security Income (SSI)	สหรัฐฯ

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้วิจัย

ตารางที่ 2.7 แสดงการเปรียบเทียบวรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษา (ต่อ)

ปัจจัย	ผลกระทบ	คำอธิบาย	ประเภทโครงการ	ประเทศ
	Non-take up			
- Daponte, Sanders and Taylor (1999)	ด้านลบ	ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อ take-up rate ของโครงการ FSP พบว่าอัตราการเข้าร่วมโครงการของผู้มีสิทธิ์จะเพิ่มขึ้นเมื่อโครงการมีระดับผลประโยชน์คาดว่าจะได้รับสูง	Food Stamp (FSP)	สหรัฐฯ
จำนวนผู้มีสิทธิ์ได้รับ ผลประโยชน์				
- Stark (1989)	ด้านบวก	ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อ Non-take up rate โดยพบว่าจำนวนผู้มีสิทธิ์ได้รับผลประโยชน์มากกว่าจำนวนผลประโยชน์ที่เตรียมไว้ จะส่งผลทำให้ผู้มีสิทธิ์บางรายไม่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ Non-take up จะสูงขึ้น	The Supplementary Benefit (SB)	สหรัฐฯ

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้วิจัย

ตารางที่ 2.7 แสดงการเปรียบเทียบวรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษา (ต่อ)

ปัจจัย	ผลกระทบ	คำอธิบาย	ประเภทโครงการ	ประเทศ
<b>Non-take up</b>				
<b>2. ปัจจัยทางด้าน</b>				
<b>ต้นทุนข้อมูล</b>				
- Warlick (1982)	ด้านบวก	พบว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ take-up rate ของโครงการ SSI อยู่ในระดับต่ำคือผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองเล็กๆ หรือชนบทมีต้นทุนจากการเดินทางไปสมัครที่สูง ส่งผลทำให้ผู้ที่มีสิทธิ์บางรายไม่ได้รับสิทธิ์อย่างที่ควรจะเป็น	Supplement Security Income (SSI)	สหรัฐฯ
- Currie (1996)	ด้านบวก	ทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ Medicaid ให้แก่เด็กที่มาจากครอบครัวผู้ย้ายถิ่น ซึ่งโดยปกติจะยากจนและอยู่ในชุมชนที่ห่างไกล ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มดังกล่าวมาเข้าร่วมโครงการน้อยกว่าผู้มีสิทธิ์ที่อยู่ในเมือง และนอกจากนี้ยังพบอีกว่าผู้มีสิทธิ์จะเข้าร่วมโครงการหากมีความจำเป็น เช่น ช่วงบุตรหลานใกล้เปิดเทอม ซึ่งจำเป็นต้องใช้เงิน	Medicaid	สหรัฐฯ

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้วิจัย



ตารางที่ 2.7 แสดงการเปรียบเทียบวรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษา (ต่อ)

ปัจจัย	ผลกระทบ	คำอธิบาย	ประเภทโครงการ	ประเทศ
	Non-take up			
- Meyers and Heintze	ด้านลบ	ศึกษาเกี่ยวกับการให้เงินช่วยเหลือโครงการ Child-Care Subsidy System โดยได้ทำการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิ์ได้รับเงิน โดยเน้นไปที่กลุ่มเด็กครอบครัวยากจน พบว่ากลุ่มเป้าหมายมีอัตราการมีส่วนร่วมในโครงการต่ำ ซึ่งผู้วิจัยพบว่าสาเหตุคือการไม่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ	Child-Care Subsidy System	สหรัฐฯ
- Coe (1979) ใน Hernanz (2004)	ด้านลบ	ได้พบว่ามีเพียงร้อยละ 41.3 ของผู้ที่มีสิทธิ์ได้รับประโยชน์ที่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ Food Stamp ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่สาเหตุก็คือการไม่รับรู้ข้อมูลของโครงการ	Food Stamp (FSP)	สหรัฐฯ
- Mood (2006)	ด้านบวก	ได้ศึกษาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Non-take up) ในการจัดสรรสวัสดิการของรัฐ พบว่าความสัมพันธ์ของผู้ที่อาศัยอยู่นอกเมืองกับ Non-take up rate เป็นไปในทิศทางเดียวกัน	Parenting Payment (PP)	

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้วิจัย

ตารางที่ 2.7 แสดงการเปรียบเทียบวรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษา (ต่อ)

ปัจจัย	ผลกระทบ	คำอธิบาย	ประเภทโครงการ	ประเทศ
<b>3. ปัจจัยด้านการบริการ และจัดสรรผลประโยชน์</b>				
- Benitez-Silva, Buchinsky, and Rust (2003)	ด้านบวก	ศึกษาเกี่ยวกับการเกิดปัญหา Classification Error ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับจากโครงการ DI พบว่าผู้ที่ผ่านการคัดเลือกและได้รับเงินร้อยละ 28 ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมาย และพบว่ากลุ่มเป้าหมายกว่า ร้อยละ 61 ไม่ได้รับเงินช่วยเหลือ	Disability Insurance (DI)	สหรัฐฯ
- Queralt (2002)	ด้านลบ	ศึกษาระดับ Take-up rate ที่เกิดขึ้นในโครงการ Child Care subsidy ปี ค.ศ. 1990 พบว่า ค่า take-up rate มีเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น โดยผู้วิจัยพบว่าสาเหตุเกิดจากการขาดศักยภาพในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความผิดพลาดขึ้นในการคัดเลือกและจัดสรรผลประโยชน์	Child care subsidy	สหรัฐฯ

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้วิจัย

ตารางที่ 2.7 แสดงการเปรียบเทียบวรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษา (ต่อ)

ปัจจัย	ผลกระทบ	คำอธิบาย	ประเภทโครงการ	ประเทศ
<b>Non-take up</b>				
- Samson et al. (2001)	ด้านบวก	ได้ทำการศึกษาการคัดเลือกที่ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย โดยพบว่าสัดส่วน Non-take up สูงถึงร้อยละ 80 และสาเหตุที่สำคัญคือ ความไม่มีศักยภาพในการดำเนินงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง	Child Support Grant (CSG)	อเมริกาใต้
<b>4. ปัจจัยด้านจิตวิทยา</b>				
<b>4.1 Stigmation</b>				
- Terracol (2002)	ด้านบวก	ศึกษาสาเหตุที่ทำให้ take-up rate ของโครงการ RMI และ API อยู่ในระดับต่ำ พบว่ามี 2 สาเหตุคือ ระดับการเข้าร่วมโครงการของผู้มีสิทธิได้รับผลประโยชน์และการให้ข้อมูลที่ ไม่ตรงตามความเป็นจริงของผู้มีสิทธิได้รับผลประโยชน์ คาดว่าเป็นผลมาจากทัศนคติไม่ดีที่มีต่อโครงการ	Minimum Guaranteed Income (RMI) และ Single Parent Benefit (API)	ฝรั่งเศส
- Kayser (2000) ใน Hernanz (2004)	ด้านบวก	ทดสอบในเรื่องทัศนคติทางสังคมต่อการเข้าร่วมโครงการ ผลการศึกษาพบว่าผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์อาศัยอยู่คนเดียว และผู้ที่มีมองโลกในแง่ร้ายจะมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อโครงการ ที่มากกว่าผู้ที่อยู่รวมกันเป็นสังคม		

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้วิจัย

ตารางที่ 2.7 แสดงการเปรียบเทียบวรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษา (ต่อ)

ปัจจัย	ผลกระทบ	คำอธิบาย	ประเภทโครงการ	ประเทศ
	Non-take up			
- McConnell and Ohls (2000)	ด้านบวก	พบว่ามารดาที่เลี้ยงบุตรเพียงคนเดียวที่อาศัยอยู่ในชนบทจะมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อโครงการมากกว่ากลุ่มอื่นๆ	Food Stamp (FSP)	สหรัฐฯ
- Oorschot (1995)	ด้านบวก	นอกจากนี้ สาเหตุความไม่โปร่งใส (fraud) ในการคัดเลือกไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายอาจมาจากความไม่โปร่งใสในการดำเนินการ ก็ทำให้เกิดการคัดเลือกรับไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายเกิดขึ้นได้		

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้วิจัย

### บทที่ 3

#### วิธีดำเนินการวิจัย

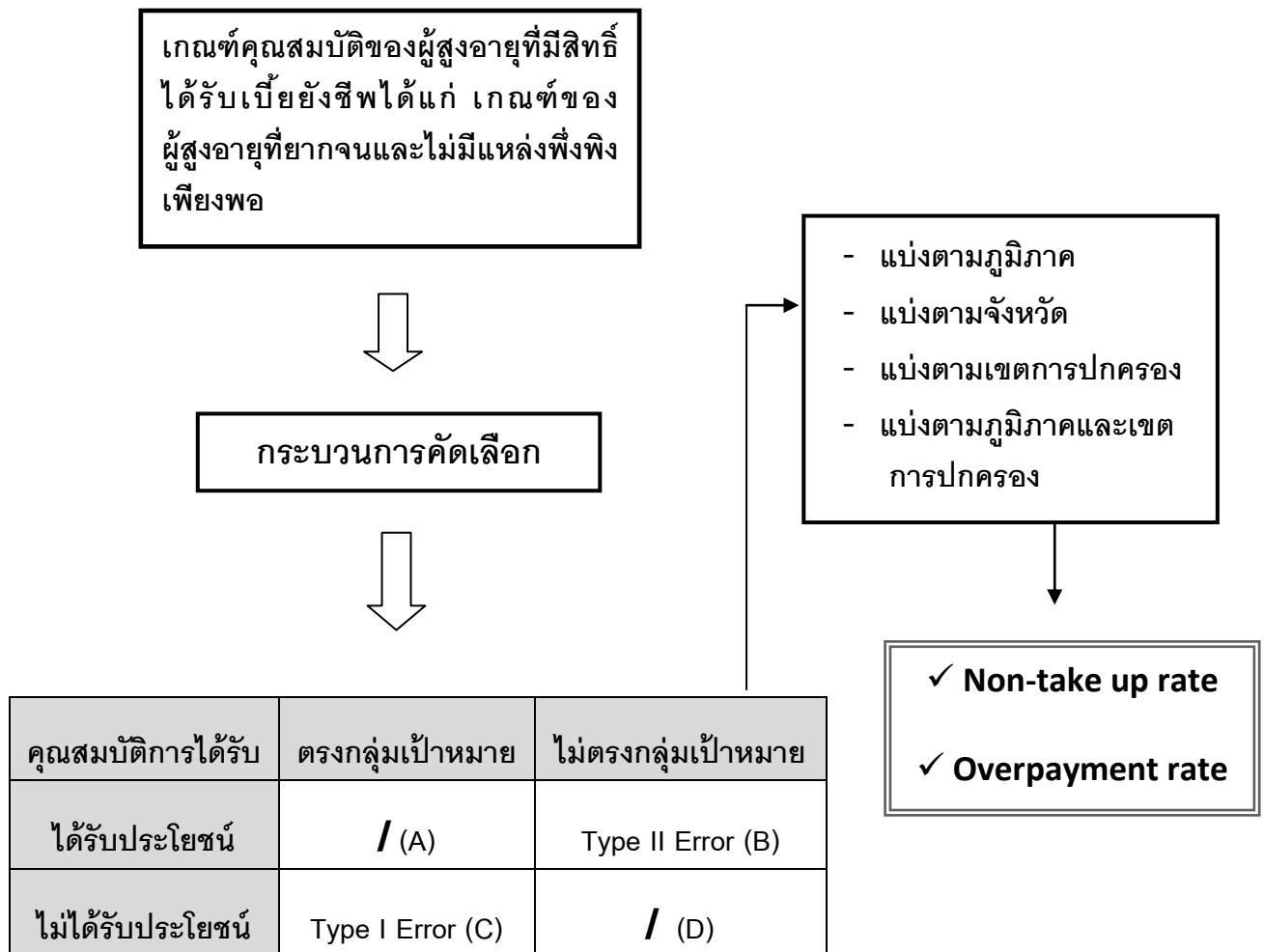
ในส่วนนี้จะอธิบายกระบวนการในการศึกษาปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของประเทศไทย โดยขั้นตอนในการศึกษาจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ การวิเคราะห์ระดับของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุโดยรวมและจำแนกเป็นรายพื้นที่ ส่วนที่สองคือ การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

ในส่วนของวิธีดำเนินการวิจัยจะแบ่งโครงสร้างในการนำเสนอคือ ส่วนแรกจะแสดงถึงกรอบแนวคิดของการศึกษาค้างนี้ ส่วนที่สองจะเป็นวิธีการวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุโดยรวมและจำแนกเป็นรายพื้นที่ และส่วนที่สาม จะเป็นส่วนของวิธีการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ในส่วนหลังนี้จะประกอบไปด้วย ข้อมูลและตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา แบบจำลองการวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติกส์ (Logistic Regression Model) แบบจำลองและตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา และสมมติฐานในการศึกษา เป็นต้น

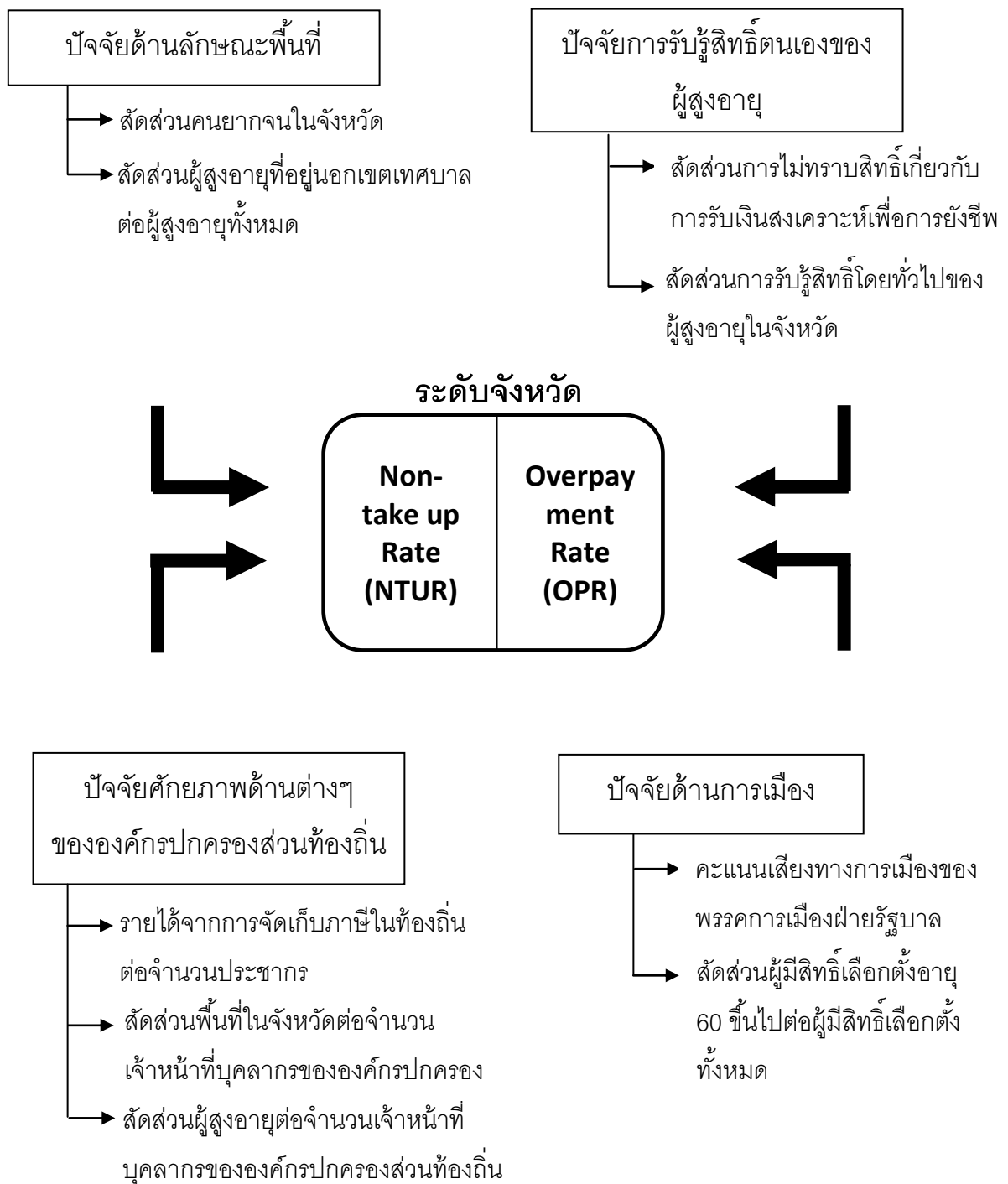
### 3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ในส่วนนี้จะแสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา ซึ่งสามารถแบ่งกรอบแนวคิดได้ 2 ส่วน ตามขั้นตอนการดำเนินการวิจัย โดยสามารถแสดงดังภาพที่ 3.1 และภาพที่ 3.2

ภาพที่ 3.1 แสดงกรอบแนวคิดของวิธีการศึกษาการวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ



ภาพที่ 3.2 แสดงกรอบแนวคิดของการวิจัยการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ



### 3.2 การวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกเงิน สงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุโดยรวมและระดับย่อย

จากกรอบแนวคิดในรูปที่ 3.1 ขั้นตอนแรกจะเป็นการคำนวณหาสัดส่วนของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย<sup>11</sup> ที่เกิดในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งการคัดเลือกได้ไม่ตรงเป้าหมายนั้นจะประกอบไปด้วย 2 ประเภทคือ สัดส่วนการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (Non-take up rate, NTUR) หรือกล่าวคือ เป็นสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ และสัดส่วนการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (Overpayment rate, OPR)<sup>12</sup> หรือกล่าวคือ สัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ ซึ่งในส่วนนี้จำเป็นที่จะต้องอาศัยเกณฑ์คุณสมบัติของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อใช้เป็นนิยามประกอบการพิจารณา โดยนิยามดังกล่าวจะอ้างอิงจากงานศึกษาของวิพรรณ ประจวบเหมาะ (2552) ซึ่งได้กำหนดนิยามไว้ 2 นิยาม กล่าวคือ นิยามของผู้สูงอายุที่ยากจน และนิยามของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ

ลักษณะแรกคือ ความยากจนของผู้สูงอายุ โดยวัดจากผู้สูงอายุที่มีรายได้เฉลี่ยต่อปีต่ำกว่า 20,000 บาท ซึ่งการใช้นิยามดังกล่าวในการประเมินว่าผู้สูงอายุคนนี้เป็นผู้สูงอายุที่มีความยากจน เนื่องจากในการวัดความยากจนด้วยรายได้ มักมีข้อถกเถียงกันว่าจำนวนเท่าไรจึงจะเรียกว่าเป็นผู้ที่มีความยากจน ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงได้มีการกำหนดเกณฑ์ของผู้สูงอายุที่เป็นคนยากจน โดยจะวัดจากเส้นความยากจนของประชากรที่รายงานโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งพบว่าเส้นความยากจนของประชากรไทยในปี พ.ศ. 2550 คือ 1,443 บาทต่อเดือน หรือ 17,316 บาทต่อปี แต่เนื่องจากข้อมูลด้านรายได้เฉลี่ยต่อปีของผู้สูงอายุที่มีอยู่ในข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นข้อมูลหลักที่ใช้ในการศึกษานี้มีลักษณะเป็นช่วง ซึ่งไม่สามารถที่จะระบุได้ว่าผู้สูงอายุแต่ละคนมีรายได้เฉลี่ยต่อปีเป็นจำนวนเท่าไร ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องใช้นิยามของผู้สูงอายุที่มีรายได้เฉลี่ยต่อปี

<sup>11</sup> ซึ่งการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในที่นี้คือ สัดส่วนของผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด หรือที่เรียกว่า Non-take up Rate

<sup>12</sup> Non-take up rate คือ สัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด และ Overpayment rate คือ สัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ต่อจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด



ต่ำกว่า 20,000 บาทแทน แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ เนื่องจากจำนวนของผู้สูงอายุที่มีรายได้เฉลี่ยต่อปีต่ำกว่า 20,000 บาท ได้รวมรายได้จากทุกประเภท ซึ่งก็รวมไปถึงรายได้ที่ได้จากสวัสดิการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพด้วย ดังนั้น ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงอาจจะมีจำนวนของผู้สูงอายุบางส่วนที่ยากจนแต่กลับไม่ได้มีรายได้เฉลี่ยต่อปีต่ำกว่า 20,000 บาท (เนื่องจากผู้สูงอายุบางรายเป็นผู้ที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งเงินจำนวนนี้อาจจะส่งผลทำให้ผู้สูงอายุบางรายมีรายได้เฉลี่ยต่อปีสูงกว่า 20,000 บาทได้ ส่งผลให้จำนวนผู้สูงอายุที่ได้ อาจจะไม่ใช่จำนวนผู้สูงอายุที่ยากจนที่แท้จริง ซึ่งในส่วนนี้เป็นข้อจำกัดทางด้านข้อมูลของการศึกษาในครั้งนี้)

ลักษณะที่สองคือ ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ คุณสมบัติของผู้สูงอายุที่สะท้อนถึงการเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ ประกอบไปด้วย **ผู้สูงอายุที่ไม่ได้อยู่กับบุตรและไม่ได้รับการเกื้อหนุนด้านวัตถุ (เงิน อาหาร และเสื้อผ้า) และการติดต่อจากบุตรที่อยู่อื่น** ซึ่งนิยามของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ จะมีความแตกต่างจากงานศึกษาของ วิจารณ์ ประจวบเหมาะและคณะ (2552) ซึ่งได้ให้นิยามของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอว่า **ผู้สูงอายุที่ไม่ได้อยู่กับบุตรและไม่ได้รับการเกื้อหนุนด้านวัตถุ (เงิน อาหาร และเสื้อผ้า) หรือการติดต่อจากบุตรที่อยู่อื่น** ทั้งนี้ เนื่องจากในการศึกษาค้างนี้ กำหนดนิยามดังกล่าว โดยมองว่าผู้สูงอายุที่สมควรหรือมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพควรที่จะเป็นผู้ที่ด้อยโอกาสที่สุด ซึ่งเป็นผู้ที่สมควรได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอย่างแท้จริง ตามวัตถุประสงค์ของการจัดสรรผลประโยชน์นี้ด้วยการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบ Mean-tested Benefit

สำหรับสาเหตุที่การศึกษาค้างนี้ได้้นำปัจจัยทางด้านการไม่ได้อยู่ร่วมกับบุตรและการไม่ได้รับการเกื้อหนุนด้านวัตถุและไม่ได้รับการติดต่อจากบุตรที่อยู่อื่นมาทำการพิจารณา ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ เนื่องจากปัจจัยในเรื่องการมีบุตรและการอาศัยอยู่ร่วมกับบุตร เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นแหล่งหลักประกันยามสูงอายุสำคัญเป็นอย่างมากของผู้สูงอายุ นอกจากนี้ จากนิยามของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ ยังถือได้ว่ากลุ่มผู้สูงอายุที่มีบุตรอยู่นอกครัวเรือนหรืออาศัยอยู่อื่นมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการเกื้อหนุนจากบุตร ซึ่งการเกื้อหนุนดังกล่าวได้แก่ การเกื้อหนุนด้านการเงิน การเกื้อหนุนด้านอาหาร และการเกื้อหนุนด้านเสื้อผ้าและสิ่งของ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือได้ว่ามี

ความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุในวัยสูงอายุ รวมไปถึงนอกจากการเกื้อหนุนด้านวัตถุ จากบุตรที่อาศัยอยู่ที่อื่นแล้ว บุตรยังสามารถเป็นแหล่งพึ่งพิงทางจิตใจให้แก่บิดามารดาสูงอายุของตนได้เช่นกัน การไปเยี่ยมเยียนหรือติดต่อพูดคุยกับบิดามารดาที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกันจึงเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการแสดงออกซึ่งการดูแลเอาใจใส่ต่อบิดามารดาสูงอายุ ดังนั้น การที่ผู้สูงอายุไม่ได้รับการเยี่ยมเยียนหรือการติดต่อพูดคุยจากบุตรที่อยู่ที่ยื่น จึงถือเป็นอีกคุณสมบัติหนึ่งของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ

ดังนั้น นิยามของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ประกอบไปด้วยนิยาม 2 นิยามคือ

- นิยามของผู้สูงอายุที่ยากจน คือ ผู้สูงอายุที่มีรายได้เฉลี่ยต่อปีต่ำกว่า 20,000 บาท
- นิยามของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ คือ ผู้สูงอายุที่ไม่ได้อยู่กับบุตรและไม่ได้รับการเกื้อหนุนด้านวัตถุและการติดต่อจากบุตรที่อยู่ที่ยื่น

เมื่อทำการคำนวณหาผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่ควรจะเป็นหรือผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มเป้าหมายได้จากนิยามที่ได้กำหนดไว้ข้างต้นแล้ว จากนั้นก็จะนำมาเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์จริงที่เกิดขึ้น เพื่อดูว่าผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มเป้าหมายนั้นได้รับหรือไม่ได้รับการช่วยเหลือด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอย่างที่เหมาะสมจะได้มากน้อยเพียงใด โดยจากงานศึกษาของ Manos Matsaganis (2009) ได้แบ่งการวัดการช่วยเหลืออย่างตรงเป้าหมาย (Targeting efficiency) ดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 แสดงการวัดความช่วยเหลืออย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting efficiency)

คุณสมบัติการได้รับสวัสดิการ	ตรงกลุ่มเป้าหมาย	ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย
ได้รับประโยชน์	$I (A)^{13}$	Type II Error (B)
ไม่ได้รับประโยชน์	Type I Error (C)	$I (D)$

ที่มา: Figure 9.2 ใน Manos Matsaganis (2009)

<sup>13</sup> พื้นที่กลุ่ม A แสดงถึงผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการคัดเลือกให้รับผลประโยชน์ พื้นที่กลุ่ม B แสดงถึงผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายแต่ไม่ได้รับการคัดเลือกให้รับผลประโยชน์ พื้นที่กลุ่ม C แสดงถึงผู้ที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มเป้าหมาย แต่ได้รับการคัดเลือกให้รับผลประโยชน์ และพื้นที่กลุ่ม D แสดงถึงผู้ที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายและไม่ได้รับผลประโยชน์

จากตารางที่ 3.1 แสดงการเปรียบเทียบระหว่างผู้สูงอายุที่ได้รับการช่วยเหลือด้านเงินสงเคราะห์จริงกับผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย<sup>14</sup> ทั้งนี้ สามารถที่จะคำนวณหาสัดส่วนการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายเกิดขึ้นจากการคัดเลือกผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายได้จากสมการ 2 สมการ ได้แก่ สมการที่ 3.1 และสมการที่ 3.2

$$\text{Non – take up rate} = \frac{C}{A+C} \quad (3.1)$$

จากสมการที่ 3.1 แสดงให้เห็นว่าในจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมดหรือจำนวนกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด (A+C) นั้น มีจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิแต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ (Type I Error, พื้นที่ C) เป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวนี้ นั่นคือ สัดส่วนของโอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายจากกระบวนการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ หรือที่เราเรียกว่า Non-take up rate นั้นเอง

$$\text{Overpayment rate} = \frac{B}{A+B} \quad (3.2)$$

จากสมการที่ 3.2 แสดงถึง Targeting inefficiency อีกประเภทหนึ่งหรือเรียกว่า Overpayment rate (Matsaganis, 2009) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในจำนวนผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ทั้งหมด (A+B) นั้น มีจำนวนผู้ที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายแต่ได้รับการคัดเลือกให้รับผลประโยชน์ (B) เป็นจำนวนเท่าใด

จากนั้นจะทำการแยกพิจารณาสัดส่วนของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่คำนวณได้ออกเป็นรายพื้นที่ เพื่อที่จะดูว่าจำนวนสัดส่วนดังกล่าวที่เกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นแตกต่างกันมากน้อยเพียงใดในแต่ละพื้นที่ เพื่อจะได้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างละเอียดมากยิ่งขึ้น โดยการศึกษาส่วนนี้จะใช้ตารางแจกแจงความถี่แบบหลายทาง (Crosstabs Table) ในการประมวลผล สำหรับพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาจะทำการวิเคราะห์โดยภาพรวมและแบ่งพื้นที่ในระดับย่อยออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

<sup>14</sup> ผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้สูงอายุที่มีสิทธิหรือสมควรได้รับการช่วยเหลือด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ตามที่นิยามที่ได้กำหนดไว้ข้างต้น

- ภาพรวม
- แบ่งตามภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น
- แบ่งตามเขตการปกครอง ได้แก่ ในเขตและนอกเขตเทศบาล เป็นต้น
- แบ่งตามจังหวัด
- แบ่งตามภูมิภาคและตามเขตการปกครอง

### 3.3 การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

#### 3.3.1 ข้อมูล ตัวแปร และการวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

จากกระบวนการในขั้นตอนที่หนึ่งจะสามารถนำมาคำนวณหาสัดส่วนของความไม่ตรงเป้าหมายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในแต่ละพื้นที่ได้ ในการศึกษาส่วนนี้จะทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพทั้งสองประเภท จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าปัจจัยต่างๆเหล่านี้สามารถที่จะแบ่งออกเป็น 4 ประเภท (Oorschot, 1995; Pudney, 2001; Hernanz, 2004; Fuchs, 2009) ดังนี้

#### ปัจจัยด้านลักษณะพื้นที่

ลักษณะของผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในแต่ละพื้นที่นั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไป ซึ่งปัจจัยนี้อาจจะมีผลทำให้ความไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่หรือแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกันไปด้วย ซึ่งตัวแปรที่สามารถสะท้อนถึงปัจจัยที่เกี่ยวกับลักษณะพื้นที่ ประกอบไปด้วย ตัวแปรสัดส่วนคนยากจนในจังหวัด และตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด เป็นต้น

#### ปัจจัยด้านการรับรู้สิทธิตนเองของผู้สูงอายุ

เนื่องจากในแต่ละจังหวัดการรับรู้ข่าวสารของผู้สูงอายุอาจมีการได้รับที่ไม่เท่ากัน ส่งผลทำให้ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในบางพื้นที่ไม่สามารถรับรู้สิทธิของตนเองในด้านการจัดสวัสดิการด้านต่างๆ

ได้ทั่วถึง รวมทั้งสวัสดิการทางด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพด้วย ดังนั้น ปัจจัยด้านการรับรู้ ข้อมูลข่าวสารในแต่ละพื้นที่จึงอาจจะมีผลทำให้เกิดความไม่ตรงเป้าหมายในกระบวนการคัดเลือก ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ตัวแปรที่สามารถสะท้อนการรับรู้สิทธิตนเองของผู้สูงอายุ ประกอบไปด้วย ตัวแปรการไม่ทราบสิทธิตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ และตัวแปรการรับรู้สิทธิโดยทั่วไป<sup>15</sup> ของผู้สูงอายุ เป็นต้น

### **ปัจจัยศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เป็นปัจจัยที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ โดยตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านศักยภาพต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย ตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร และตัวแปรที่สะท้อนศักยภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

### **ปัจจัยด้านการเมือง**

ปัจจัยทางการเมืองเป็นปัจจัยที่อาจจะสะท้อนถึงอิทธิพลของผู้สูงอายุและนักการเมืองที่อยู่ในท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นปัจจัยที่มีผลทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนหรือความไม่ตรงเป้าหมายในกระบวนการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพได้ โดยตัวแปรที่สะท้อนถึงปัจจัยทางการเมืองประกอบไปด้วย ตัวแปรสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

จากปัจจัยที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ สามารถที่จะแสดงรายละเอียดของแต่ละตัวแปรที่สามารถสะท้อนได้ถึงปัจจัยเหล่านี้และแหล่งข้อมูลได้ดังต่อไปนี้

<sup>15</sup> สิทธิโดยทั่วไป ในที่นี้ หมายถึง สิทธิด้านสวัสดิการต่างๆที่รัฐบาลจัดขึ้นสำหรับผู้สูงอายุ ยกเว้น สวัสดิการด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ โดยสิทธิโดยทั่วไปคือสวัสดิการที่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดเป็นผู้จัดสรรให้กับผู้สูงอายุ ในที่นี้จะประกอบไปด้วย สิทธิ โรงพยาบาลมีช่องทางพิเศษเฉพาะให้กับผู้สูงอายุ สิทธิการมีคลินิกเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ สิทธิการให้ส่วนลดราคาค่าโดยสารแก่ผู้สูงอายุ (เช่น รถโดยสารประจำทาง/บ.ข.ส รถไฟ รถไฟฟ้า ฯลฯ) สิทธิการมีหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาข้อกฎหมาย/คดีความสำหรับผู้สูงอายุ สิทธิกองทุนผู้สูงอายุ สิทธิการช่วยเหลือค่าจัดศพผู้สูงอายุที่ยากไร้ สิทธิการยกเว้นภาษีเงินได้เมื่ออายุ 65 ปีขึ้นไป (ยกเว้นสิทธิเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ)

### ปัจจัยด้านลักษณะพื้นที่ ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรสัดส่วนคนยากจนในจังหวัด** จะเป็นตัวแปรที่สะท้อนถึงความยากจนของประชากรในแต่ละจังหวัด ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาได้ทำการรวบรวมจากข้อมูล/ตัวชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ ปี พ.ศ. 2550 ของสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วิธีการจัดการข้อมูลจะนำข้อมูลสัดส่วนคนยากจน แยกเป็นรายจังหวัดที่ได้จากสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาใช้เป็นตัวแปรระดับความยากจนของประชากรในจังหวัด

**ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด** โดยตัวแปรดังกล่าวจะใช้ข้อมูลในการศึกษา 2 ส่วน ซึ่งประกอบไปด้วย

ส่วนแรกคือ ข้อมูลจำนวนผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลทั้งหมดในแต่ละจังหวัด โดยรวบรวมข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ส่วนที่สองคือ ข้อมูลจำนวนผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตและนอกเขตเทศบาลทั้งหมด โดยรวบรวมข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

วิธีการจัดการข้อมูลนั้น จะนำข้อมูลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นมาคำนวณเป็นสัดส่วน โดยคำนวณจากจำนวนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลทั้งหมดหารด้วยจำนวนผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตและนอกเขตเทศบาลทั้งหมดในแต่ละจังหวัด

### ปัจจัยด้านการรับรู้สิทธิของตนเองของผู้สูงอายุ ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรการไม่ทราบสิทธิของตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ** ซึ่งตัวแปรดังกล่าวก็ถือเป็นตัวแปรหนึ่งที่สามารถสะท้อนถึงการรับรู้หรือไม่รับรู้สิทธิเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด โดยในส่วนนี้จะใช้ข้อมูลจากแบบสอบถามการสำรวจประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2550 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในตอนที่ 8 ของแบบสอบถาม เกี่ยวกับเรื่องการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุ หัวข้อ ก. โดยจะนำข้อมูล

จากข้อ 5 ของแบบสอบถามส่วนนี้ ซึ่งเกี่ยวกับการรับรู้สิทธิในด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจน/ไม่มีผู้ดูแลมาใช้ในการจัดทำตัวแปรเพื่อสะท้อนการรับรู้สิทธิตนเองของผู้สูงอายุในการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งแบบสอบถามดังกล่าวสามารถแสดงได้ตามตารางที่ 3.2

วิธีการจัดการข้อมูลนำข้อมูลจากตารางข้างต้นมาจัดทำเป็นดัชนีชี้วัด โดยคำนวณจากจำนวนผู้สูงอายุที่ตอบคำถามว่า “ไม่ทราบ” สิทธิประโยชน์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจน/ไม่มีผู้ดูแล (ตอบคำถามว่าทราบในข้อ5) หารด้วยจำนวนผู้สูงอายุที่ตอบแบบสอบถามในส่วนนี้ทั้งหมด โดยคำนวณสัดส่วนเป็นรายจังหวัด

ตารางที่ 3.2 แบบสอบถามการสำรวจประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2550

สิทธิประโยชน์	ก." ท่านทราบเกี่ยวกับ... หรือไม่" ตอบ 0. ไม่ทราบ 1. ทราบ
1. โรงพยาบาลมีช่องทางพิเศษเฉพาะผู้สูงอายุ	<input type="checkbox"/>
2. การมีคลินิกเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ	<input type="checkbox"/>
3. การให้ส่วนลดราคาค่าโดยสารแก่ผู้สูงอายุ	<input type="checkbox"/>
4. การมีหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาข้อกฎหมาย/คดีความสำหรับผู้สูงอายุ	<input type="checkbox"/>
<b>5. เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจน/ไม่มีผู้ดูแล</b>	<input type="checkbox"/>
6. กองทุนผู้สูงอายุ	<input type="checkbox"/>
7. การช่วยเหลือค่าจัดการศพผู้สูงอายุที่ยากไร้	<input type="checkbox"/>
8. การยกเว้นภาษีเงินได้เมื่อมีอายุ 65 ปีขึ้นไป	<input type="checkbox"/>

ที่มา: แบบสอบถามจากการสำรวจประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2550 จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

**ตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุ** ซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งที่สามารถสะท้อนถึงการรับรู้หรือไม่รับรู้สิทธิโดยทั่วไปของตนเองของผู้สูงอายุ โดยในส่วนนี้จะใช้ข้อมูลจากแบบสอบถามการสำรวจประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2550 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในตอนที่ 8 ของแบบสอบถาม เกี่ยวกับเรื่องการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุ หัวข้อ ก. (แบบสอบถาม

ตามตารางที่ 3.2) ตัวแปรนี้จะนำข้อมูลตอนที่ 8 ของแบบสอบถาม (ตารางแบบสอบถามในข้อ 1) มาใช้ในการสร้างตัวแปร โดยจะจัดทำเป็นดัชนีชี้วัด และแยกพิจารณาเป็นรายจังหวัด โดยข้อมูลที่นำมาใช้จากตารางที่ 3.2 จะไม่นับผู้ที่ตอบแบบสอบถามในข้อ 5 (เบี่ยงชีพผู้สูงอายุที่ยากจน/ไม่มีผู้ดูแล) โดยตัวแปรดังกล่าวนี้จะใช้ข้อมูลจากการรับรู้สิทธิที่เกี่ยวกับโรงพยาบาลมีช่องทางพิเศษ เฉพาะผู้สูงอายุ การมีคลินิกเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ การให้ส่วนลดราคาค่าโดยสารแก่ผู้สูงอายุ การมีหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาข้อกฎหมาย/คดีความสำหรับผู้สูงอายุ กองทุนผู้สูงอายุ การช่วยเหลือค่าจัดการศพผู้สูงอายุที่ยากไร้ และการยกเว้นภาษีเงินได้เมื่อมีอายุ 65 ปีขึ้นไป เป็นต้น

**ปัจจัยศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร** ซึ่งเป็นตัวแปรที่นำมาใช้ในการสะท้อนศักยภาพทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้จะประกอบไปด้วยข้อมูล 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนแรกคือ ข้อมูลรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นรายได้ที่จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและพัทยา) เป็นต้น ซึ่งรายได้ส่วนนี้ไม่ได้รวมรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีภาคหลวงแร่ และภาษีอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งได้รวบรวมจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่สองคือ ข้อมูลรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้กับแต่ละท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ รายได้จากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้กับท้องถิ่น

ส่วนที่สามคือ ข้อมูลจำนวนประชากรทั้งหมดในแต่ละจังหวัด

วิธีการจัดการข้อมูลจะนำข้อมูลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นมาสร้างตัวแปร โดยจะคำนวณจากผลรวมของรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (รายได้ในส่วนของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) และรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่รัฐบาล



กลางจัดเก็บไว้ในแต่ละท้องถิ่นหารด้วยจำนวนประชากรทั้งหมดในแต่ละจังหวัด โดยแยกเป็นรายจังหวัด

**ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ตัวแปรดังกล่าวเป็นตัวแปรหนึ่งที่ต้องการสะท้อนศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุในจังหวัด โดยดูว่าเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน รับผิดชอบผู้สูงอายุโดยเฉลี่ยเป็นจำนวนกี่คน โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาส่วนนี้จะใช้ข้อมูล 2 ส่วน ซึ่งประกอบไปด้วย

ส่วนแรกคือ ข้อมูลผลรวมของจำนวนบุคลากรข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดอันได้แก่ จำนวนบุคลากรข้าราชการและพนักงานในเทศบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ส่วนที่สองคือ ข้อมูลจำนวนประชากรสูงอายุทั้งหมดในแต่ละจังหวัด โดยเป็นข้อมูลรายจังหวัด จะนำข้อมูลมาจากสำนักทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทย

วิธีการจัดการข้อมูลจะนำข้อมูลที่ได้ข้างต้นมาจัดทำตัวแปร โดยคำนวณจากจำนวนประชากรสูงอายุทั้งหมดหารด้วยผลรวมของจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด

**ตัวแปรพื้นที่ต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่สามารถสะท้อนถึงศักยภาพในการให้บริการแก่ประชากรในจังหวัด โดยดูว่าจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากร 1 คน ต้องดูแลรับผิดชอบในการให้บริการครอบคลุมพื้นที่ของจังหวัดโดยเฉลี่ยมากน้อยเพียงใด โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาในส่วนนี้จะใช้ข้อมูล 2 ส่วน ประกอบไปด้วย

ส่วนที่หนึ่งคือ ข้อมูลผลรวมของจำนวนบุคลากรข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดอันได้แก่ จำนวนบุคลากรข้าราชการและพนักงานในเทศบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ส่วนที่สองคือ ข้อมูลจำนวนพื้นที่ทั้งหมดในแต่ละจังหวัด โดยจะนำข้อมูลที่ใช้มาจากศูนย์สารสนเทศเพื่อการบริหารและงานปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

วิธีการจัดการข้อมูลจะนำข้อมูลที่ได้ข้างต้นมาจัดทำตัวแปร โดยคำนวณจากจำนวนพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดหารด้วยผลรวมของจำนวนบุคลากรข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด

### ปัจจัยด้านการเมือง ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด** ซึ่งเป็นตัวแปรที่สะท้อนฐานเสียงทางการเมืองของผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาในส่วนนี้ จะใช้ข้อมูลในการศึกษา 2 ส่วน โดยข้อมูลที่ใช้ทั้งหมดจะใช้ข้อมูลจากการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2548 เนื่องจากในปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยได้มีการปฏิวัติ ดังนั้นจึงไม่สามารถใช้ข้อมูลการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2550 ได้ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวประกอบไปด้วย

ส่วนแรกคือ ข้อมูลผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป โดยข้อมูลส่วนนี้จะนำมาจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

ส่วนที่สองคือ ข้อมูลจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด โดยข้อมูลส่วนนี้จะนำมาจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

วิธีการจัดการข้อมูลจะนำข้อมูลที่ได้มาทำการหาสัดส่วนโดยคำนวณจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อายุ 60 ปีขึ้นไปหารด้วยจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในแต่ละจังหวัด

**ตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมือง** ตัวแปรนี้จะเป็นตัวแปรหุ่น (Dummy) โดยจะใช้ข้อมูลจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรครัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดเพื่อนำมาหาว่าจังหวัดใดเป็นจังหวัดที่เป็นฐานคะแนนเสียงของพรรครัฐบาล ซึ่งจังหวัดที่เป็นฐานเสียงของรัฐบาลสามารถที่จะสะท้อนถึงตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองได้ โดยข้อมูลทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษาส่วนนี้จะใช้ข้อมูลจากการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2548 ทั้งนี้ เนื่องจากในปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยได้มีการปฏิวัติทางการเมืองเกิดขึ้น ดังนั้น จึงไม่สามารถใช้ข้อมูลการ

เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2550 ในการศึกษาได้ใช้ข้อมูลที่ได้จะนำมาจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลในรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุของไทย พ.ศ. 2552 ซึ่งได้พบว่าจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในช่วงปี พ.ศ.2548 ถึง 2550 มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากจำนวน 1,073,190 คน ในพ.ศ. 2549 เป็น 1,755,266 ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งแสดงให้เห็นว่างบประมาณในการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในช่วงเวลาดังกล่าวที่จะสูงขึ้น มีส่วนที่ทำให้จำนวนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในช่วงนั้นสูงขึ้นด้วย ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงได้นำข้อมูลในปี พ.ศ. 2548 มาใช้ในการศึกษาครั้งนี้

วิธีการจัดการข้อมูล เนื่องจากตัวแปรส่วนนี้จะเป็นตัวแปรหุ่น (Dummmy) จึงต้องมาคำนวณว่าจังหวัดใดเป็นจังหวัดที่เป็นฐานคะแนนเสียงของพรรครัฐบาล โดยจังหวัดที่เป็นฐานคะแนนเสียงของพรรครัฐบาลจะวัดจากจังหวัดที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรครัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดในจังหวัด โดยจะใช้ข้อมูลการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548 ในการศึกษา จังหวัดที่เป็นฐานคะแนนเสียงของพรรครัฐบาลให้มีความเท่ากับ 1 และจังหวัดที่ไม่ใช่ฐานคะแนนเสียงของพรรครัฐบาลให้มีความเท่ากับ 0

ตารางที่ 3.3 สรุปข้อมูล ตัวแปรและแหล่งข้อมูลทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปร	คำนวณจาก	แหล่งที่มาของข้อมูล
<b>1. ปัจจัยด้านลักษณะของพื้นที่</b>		
1.1 สัดส่วนคนยากจนในจังหวัด (POV)	สัดส่วนความยากจนของประชากรในแต่ละจังหวัด	เอกสารข้อมูล/ตัวชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ [file pdf.]
1.2 สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด (RURAL_RATIO)	จำนวนผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลหารด้วยจำนวนผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ทั้งในเขตและนอกเขตเทศบาลทั้งหมดในจังหวัด	เอกสารรายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2550 (Report on the older persons in Thailand) [file pdf.]
<b>2. ปัจจัยด้านการรับรู้สิทธิตนเองของผู้สูงอายุ</b>		
2.1 สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (PERC)	จำนวนผู้สูงอายุที่ตอบคำถามว่า "ไม่ทราบ" สิทธิประโยชน์เงินสงเคราะห์หารด้วยจำนวนผู้สูงอายุที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมดในจังหวัด	แบบสอบถามการสำรวจประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2550 จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ [ทำหนังสือขอข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ]
2.2 สัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุ (PERG)	คำนวณเป็นดัชนีชี้วัด สัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด	แบบสอบถามการสำรวจประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2550 จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ [ทำหนังสือขอข้อมูลจากสำนักงานสถิติ]

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้วิจัย

ตารางที่ 3.3 สรุปข้อมูล ตัวแปรและแหล่งข้อมูลทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษา (ต่อ)

ตัวแปร	คำนวณจาก	แหล่งที่มาของข้อมูล
<b>3. ปัจจัยศักยภาพด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>		
3.1 รายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร (TAXH)	ผลรวมของรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล อบต. และอปท.พิเศษ <sup>16</sup> (ภาษีท้องถิ่นและภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้ท้องถิ่น) หารด้วยจำนวนประชากรทั้งหมด	ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
3.2 สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (OLD)	จำนวนผู้สูงอายุในจังหวัด หารด้วยผลรวมของบุคลากรข้าราชการพนักงานส่วนองค์กรปกครองท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด	ฐานข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ <a href="http://service.nso.go.th/nso/nso_center/project/search_center/23project-th.htm">http://service.nso.go.th/nso/nso_center/project/search_center/23project-th.htm</a> และฐานข้อมูลของ อปท. [เว็บไซต์] <a href="http://info.thailocaladmin.go.th">http://info.thailocaladmin.go.th</a>
3.3 สัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (AREA)	พื้นที่ของจังหวัดหารด้วยผลรวมของบุคลากรข้าราชการพนักงานส่วนองค์กรปกครองท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด	ศูนย์สารสนเทศเพื่อการบริหารและงานปกครองกระทรวงมหาดไทย [เว็บไซต์] <a href="http://www.dopa.go.th/padmic/jungwad76/jungwad76.htm">http://www.dopa.go.th/padmic/jungwad76/jungwad76.htm</a> และฐานข้อมูลของ อปท. [เว็บไซต์] <a href="http://info.thailocaladmin.go.th">http://info.thailocaladmin.go.th</a>

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้วิจัย

<sup>16</sup> รายได้ท้องถิ่นในที่นี้ไม่ได้รวมรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ตารางที่ 3.3 สรุปข้อมูล ตัวแปรและแหล่งข้อมูลทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษา (ต่อ)

ตัวแปร	คำนวณจาก	แหล่งที่มาของข้อมูล
<b>4. ปัจจัยด้านการเมือง</b>		
4.1 สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด (POL)	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปหารด้วยจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	รวบรวมจากฐานข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง [เว็บไซต์] <a href="http://www.ect.go.th/newweb/th/election/index4.php">http://www.ect.go.th/newweb/th/election/index4.php</a>
4.2 คะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (PARTY)	ตัวแปรหุ่นพรรคการเมือง โดยที่ จังหวัดที่เป็นฐานคะแนนเสียงพรรครัฐบาลเท่ากับ 1 จังหวัดที่ไม่ใช่ฐานคะแนนเสียงพรรครัฐบาลเท่ากับ 0	เอกสารข้อมูลสถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 2548 ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง [file pdf.] <a href="http://www.ect.go.th/thai/download49/book_mp_48.pdf">http://www.ect.go.th/thai/download49/book_mp_48.pdf</a>

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้วิจัย

ตารางที่ 3.4 แสดงข้อมูลทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษาเป็นรายจังหวัด

จังหวัด	POV ร้อยละ	RURAL ร้อยละ	PERC ร้อยละ	PERG ร้อยละ	TAXH คน/บาท	AREA คน/ตร.กม.	OLD -	POL ร้อยละ	PARTY -
กรุงเทพฯ	1.14	0.00	61.58	16.74	8119.98	0.62	563.91	15.69	0
กระบี่	2.70	85.48	20.23	13.26	408.50	21.80	160.44	13.31	1
กาญจนบุรี	10.71	81.03	21.13	3.02	378.54	21.60	109.39	18.27	1
กาฬสินธุ์	17.06	78.47	7.15	2.35	176.83	8.05	111.30	13.84	1
กำแพงเพชร	5.36	86.47	19.69	10.23	459.47	10.54	115.52	17.69	1
ขอนแก่น	7.04	80.09	12.07	6.47	374.27	4.30	76.69	15.39	1
จันทบุรี	1.39	72.19	23.46	4.96	444.86	10.98	96.31	15.36	1
ฉะเชิงเทรา	1.53	80.93	33.39	8.48	531.95	7.00	96.55	15.71	1
ชลบุรี	0.09	48.78	50.84	13.29	1096.42	2.63	54.56	11.65	1
ชัยนาท	6.70	87.99	16.34	6.41	329.56	5.38	106.84	18.70	1
ชัยภูมิ	16.86	86.27	12.71	15.78	180.46	7.14	72.53	15.82	1
ชุมพร	1.01	79.52	35.49	26.48	342.91	3.80	33.88	15.66	0
เชียงใหม่	14.44	81.49	19.83	7.13	286.69	7.93	101.97	18.19	1
ตรัง	1.94	80.91	14.40	17.57	348.31	11.68	158.17	15.57	0
ตราด	6.16	78.81	30.51	7.83	370.79	12.64	114.89	16.84	0
ตาก	17.86	78.75	15.83	9.98	257.54	28.48	73.42	13.69	0
นครนายก	1.79	88.39	37.82	14.66	429.70	12.71	180.38	16.17	1
นครปฐม	0.98	75.52	38.10	11.87	598.90	2.30	98.00	16.05	1
นครพนม	17.87	87.21	15.44	8.01	138.68	9.36	98.69	11.87	1
นครราชสีมา	9.97	80.21	33.17	8.47	307.37	7.83	124.29	17.58	1
นครศรีฯ	7.15	83.51	26.64	10.42	254.19	22.86	441.66	17.87	0
นครสวรรค์	12.32	79.55	22.98	9.17	387.50	36.91	522.12	16.75	1
นนทบุรี	0.06	38.77	36.13	26.93	920.06	0.53	88.58	14.94	1
นราธิวาส	20.02	77.34	26.06	28.19	179.22	12.50	189.13	15.17	0
น่าน	20.21	87.61	17.29	8.51	226.18	19.81	94.84	15.61	1
บุรีรัมย์	23.84	87.07	7.64	5.76	162.26	21.87	370.21	16.52	1
ปทุมธานี	0.20	58.62	26.60	10.84	726.51	5.55	179.74	8.82	1
ประจวบฯ	3.54	68.28	36.92	7.88	422.89	18.40	158.40	15.78	0

ที่มา: จากการรวบรวมข้อมูล

ตารางที่ 3.4 แสดงข้อมูลทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษาเป็นรายจังหวัด (ต่อ)

จังหวัด	POV ร้อยละ	RURAL ร้อยละ	PERC ร้อยละ	PERG ร้อยละ	TAXH คน/บาท	AREA คน/ตร.กม.	OLD -	POL ร้อยละ	PARTY -
ปราจีนบุรี	1.13	85.87	47.55	10.00	454.75	18.04	172.77	14.03	1
พะเยา	4.45	77.50	10.27	2.07	276.14	12.57	121.70	16.46	1
พังงา	-	86.58	38.72	9.73	354.93	20.55	118.41	14.03	1
พัทลุง	4.26	86.50	20.20	20.33	289.10	32.31	562.25	16.41	0
พิจิตร	5.65	80.94	18.28	8.49	330.69	9.74	166.82	18.22	0
พิษณุโลก	8.90	82.82	16.53	8.32	504.89	16.14	133.19	14.13	1
เพชรบุรี	3.19	65.89	42.30	10.17	459.59	20.89	181.77	16.08	1
เพชรบูรณ์	12.32	85.89	6.45	8.16	239.97	33.69	321.73	16.41	0
แพร่	10.54	79.36	13.70	9.57	367.66	13.10	127.57	17.48	1
ภูเก็ต	-	57.87	42.86	11.33	1499.19	3.37	141.27	11.69	1
มหาสารคาม	8.50	89.51	19.25	9.70	171.32	2.59	44.59	13.30	0
มุกดาหาร	14.32	83.19	12.44	11.02	218.96	13.35	119.03	16.40	1
แม่ฮ่องสอน	65.16	92.68	17.23	13.50	142.77	152.79	242.20	13.95	0
ยโสธร	8.77	89.61	15.85	11.36	247.62	19.18	310.41	16.99	1
ยะลา	7.53	76.78	38.76	37.41	335.25	25.12	240.72	14.98	1
ร้อยเอ็ด	6.36	88.28	12.91	8.57	181.63	9.21	167.06	15.82	0
ระนอง	1.96	83.69	27.85	20.16	329.29	31.41	151.90	14.47	0
ระยอง	0.17	61.97	40.65	12.04	1237.30	13.66	171.65	11.38	0
ราชบุรี	3.11	69.43	31.98	8.23	571.62	11.52	232.14	17.51	1
ลพบุรี	2.97	81.66	18.30	19.43	409.57	5.55	88.50	17.71	1
ลำปาง	14.56	72.27	32.77	9.52	505.67	8.90	78.00	18.54	1
ลำพูน	4.05	73.25	7.12	8.54	484.48	4.51	53.05	16.93	1
เลย	8.76	84.30	13.29	8.04	212.93	55.46	373.68	17.23	1
ศรีสะเกษ	28.65	91.27	24.40	18.26	130.93	5.09	96.49	16.30	1
สกลนคร	14.40	87.36	54.51	7.73	164.25	24.95	241.06	11.87	1
สงขลา	1.13	62.38	62.25	18.88	441.62	4.23	77.68	15.16	1
สตูล	2.25	85.47	22.52	9.92	228.00	23.61	236.85	13.61	0
สมุทรปราการ	0.78	43.75	28.66	33.64	1148.99	12.87	1000.33	10.24	0
สมุทรสงคราม	5.89	77.83	19.68	23.85	391.71	1.01	55.70	15.27	1

ที่มา: จากการรวบรวมข้อมูล



ตารางที่ 3.4 แสดงข้อมูลทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษาเป็นรายจังหวัด (ต่อ)

จังหวัด	POV ร้อยละ	RURAL ร้อยละ	PERC ร้อยละ	PERG ร้อยละ	TAXH คน/บาท	AREA คน/ตร.กม.	OLD -	POL ร้อยละ	PARTY -
สมุทรสาคร	0.42	57.57	43.89	20.20	624.43	1.27	50.39	10.92	0
สระบุรี	3.53	40.12	16.56	7.43	1051.58	8.04	201.11	21.24	1
สิงห์บุรี	1.48	72.57	9.08	14.77	476.72	3.50	140.10	19.52	1
สุโขทัย	19.27	81.61	11.07	3.65	470.36	4.78	61.12	18.19	1
สุพรรณบุรี	3.61	84.09	22.00	11.30	449.10	5.40	105.30	16.66	1
สุราษฎร์ฯ	2.43	65.54	38.76	16.27	442.08	48.28	364.40	14.75	0
สุรินทร์	19.58	93.06	21.15	11.62	152.72	25.55	568.36	18.56	0
หนองคาย	3.37	81.75	41.97	8.03	167.74	9.01	289.53	15.58	1
หนองบัวลำภู	7.07	79.05	9.31	2.20	148.09	10.75	149.45	15.47	1
อุตุทยา	0.06	66.09	5.41	3.39	759.34	5.38	206.26	17.46	1
อ่างทอง	7.24	72.57	18.91	8.67	344.27	5.21	209.04	18.14	0
อำนาจเจริญ	10.36	83.41	16.81	3.04	154.80	4.24	84.34	24.18	1
อุดรธานี	4.02	74.77	36.09	10.95	253.64	10.42	103.85	10.74	1
อุดรดิตต์	9.82	79.33	11.75	9.85	309.46	6.11	48.93	17.74	1
อุทัยธานี	12.16	81.98	10.25	11.65	287.66	14.32	87.44	17.05	0
อุบลราชธานี	13.69	85.26	19.84	14.53	194.57	17.21	201.44	14.93	1

ที่มา: จากการรวบรวมข้อมูล

### 3.3.2 แบบจำลองการวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติก (Logistic Regression Model)

ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้แบบจำลองการวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติก (Logistic Regression Model) เพื่อศึกษาว่าปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลต่อการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วแบบจำลองการวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติกจะใช้วิเคราะห์ในกรณีที่ตัวแปรตามของแบบจำลองมีข้อจำกัดหรือมีค่าไม่ต่อเนื่อง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์จุลภาคที่ต้องอาศัยข้อมูลจากบุคคล ครอบครัว หรือหน่วยประกอบการ ซึ่งทางเลือกที่ผู้บริโภครหรือหน่วยประกอบการจะต้องทำการตัดสินใจนั้นอาจจะมีเพียง 2 ทางเลือกหรืออาจจะมีมากกว่า 2 ทางเลือกขึ้นไป (Verbeek, 2000 ใน อารี วิบูลย์พงศ์, 2538) โดยแบบจำลองการวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติกสามารถแสดงดังสมการ ที่ 3.3

กำหนดให้

$$P_i = \frac{1}{1+e^{-Z_i}} \quad (3.3)$$

$$\text{โดยที่ } Z_i = \beta_1 + \beta_2 X_i$$

$P_i$  คือ โอกาสหรือความน่าจะเป็นที่จะเกิดเหตุการณ์

$\beta_i$  คือ ค่าสัมประสิทธิ์ที่ประมาณได้จากข้อมูล

$x_i$  คือ ตัวแปรอิสระ (Independent variables)

$e$  คือ ลอการิทึมฐานธรรมชาติ (Natural logarithms)

$$P_i = \frac{e^z}{1+e^z}$$

$$1 - P_i = 1 - \frac{e^{Z_i}}{1+e^{Z_i}}$$

$$1 - P_i = \frac{1}{1 + e^{Z_i}}$$

ซึ่งเราสามารถเขียนได้ว่า

$$\frac{P_i}{1 - P_i} = \frac{e^{Z_i}}{1 + e^{Z_i}} \cdot \frac{1 + e^{Z_i}}{1 + e^{Z_i}}$$

$$\frac{P_i}{1 - P_i} = e^{Z_i} \quad (3.4)$$

จากสมการที่ 3.4 ค่า  $\frac{P_i}{1 - P_i}$  คืออัตราส่วนของความน่าจะเป็นของการเกิดเหตุการณ์ที่เราสนใจศึกษาต่อความน่าจะเป็นของการเกิดเหตุการณ์ที่อยู่นอกเหนือความสนใจหรือเหตุการณ์ที่เราไม่สนใจ หรือที่เราเรียกว่าค่า Odd ratio หลังจากนั้นก็จะทำการแปลงให้อยู่ในรูปของสมการถดถอยเชิงเส้นตรง โดยจะทำการใส่ค่าลอการิทึมฐานธรรมชาติทั้งสองข้างของสมการที่ 3.4 ผลลัพธ์ที่ได้จะเป็นแบบจำลองเส้นตรงที่เรียกว่า Logit Model ดังสมการที่ 3.5 ซึ่งสามารถแสดงดังต่อไปนี้

$$L_i = \ln\left(\frac{P_i}{1 - P_i}\right) = Z_i = \beta_i X_i \quad (3.5)$$

ดังนั้น รูปแบบทั่วไปของแบบจำลองการวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติก (Logistic Regression Model) สามารถเขียนได้ดังสมการที่ 3.6

$$L_i = \ln\left(\frac{P_i}{1-P_i}\right) = \beta_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \dots + \beta_k X_k \quad (3.6)$$

แต่เนื่องจากงานศึกษาครั้งนี้ต้องการที่จะวิเคราะห์ปัญหาของการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งมีหน่วยการวิจัย (Unit of Analysis) ในการศึกษาเป็นรายจังหวัด โดยมีทั้งหมด 76 จังหวัด และนอกจากนี้ ความน่าจะเป็นของโอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายนั้น มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มหรือสัดส่วน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้แบบจำลองการวิเคราะห์โลจิสติก ประเภท Group Data หรือ Replicated Data<sup>17</sup> (Gujarati, 2009) โดยที่ความน่าจะเป็นของโอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายแต่ละประเภท ( $P_i$ ) สามารถที่จะคำนวณได้ดังสมการที่ 3.7

$$\hat{P}_i = \frac{n_i}{N_i} \quad (3.7)$$

จากสมการที่ 3.7 เราเรียกว่าความถี่สัมพัทธ์ (Relative frequency) ซึ่งเราสามารถใช้ในการประมาณค่า  $P_i$  ที่แท้จริงได้ ซึ่งถ้าค่า  $N_i$  มีขนาดใหญ่เพียงพอ ค่า  $\hat{P}_i$  ที่ได้จะสามารถประมาณค่า  $P_i$  ได้เป็นอย่างดี (Gujarati, 2009) จากแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้สามารถคำนวณหาความน่าจะเป็นของโอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย ( $\hat{P}_i$ ) ได้ 2 ประเภทดังนี้

ประเภทแรกคือ ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ ( $n_i$ ) และผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพทั้งหมดในแต่ละจังหวัด ( $N_i$ )

ประเภทที่สองคือ ผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์ ( $n_i$ ) และผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพทั้งหมดในแต่ละจังหวัด ( $N_i$ )

ดังนั้น เราจึงสามารถประมาณค่า  $P_i$  ได้จากสมการดังต่อไปนี้

<sup>17</sup> โดยทั่วไปแล้วประเภทของแบบจำลองโลจิสติก จะขึ้นอยู่กับประเภทของข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย ซึ่งสามารถแบ่งตัวแปรตามออกได้ ตามข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย 2 ประเภทนั่นคือ ประเภทแรกคือข้อมูลรายบุคคล (Data at the individual) และประเภทที่สองคือ ข้อมูลที่มีลักษณะเป็นกลุ่ม (Grouped or replicated) (Gujarati, 2009)

$$\hat{L}_i = \ln\left(\frac{P_i}{1-P_i}\right) = \beta_1 + \beta_2 X_i \quad (3.8)$$

จากสมการที่ 3.8 เนื่องจากตัวแปรตาม มีลักษณะเป็นสัดส่วน (Proportion) ซึ่งมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ดังนั้น ในการประมาณค่าเราสามารถที่จะใช้วิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square, OLS) ในการประมาณค่าสมการที่ 3.7 ได้ แต่อย่างไรก็ตามในการประมาณค่าโดยใช้วิธีกำลังสองน้อยที่สุด เรายังไม่ได้คำนึงถึงคุณสมบัติของตัวรบกวนหรือความคลาดเคลื่อน ซึ่งปัญหาที่พบได้ในการใช้แบบจำลองความน่าจะเป็นเชิงเส้นนั้น คือ ปัญหาการแจกแจงแบบไม่ปกติ (Non-normality) ของพจน์ค่าความคลาดเคลื่อน และปัญหาความแปรปรวนของพจน์ค่าความคลาดเคลื่อนมีลักษณะไม่คงที่ หรือที่เรียกว่าเกิดปัญหา Heteroscedasticity ซึ่งจะส่งผลให้ค่าความน่าจะเป็นอาจจะอยู่นอกเหนือ 0 ถึง 1 และทำให้เกิดปัญหาในการแปลผลได้

โดยหากเรามีตัวอย่างที่มีขนาดใหญ่พอ ค่าความคลาดเคลื่อนจะกระจายตัวดังนี้

$$u_i \sim N\left(0, \frac{1}{N_i P_i (1 - P_i)}\right)$$

$$\text{ดังนั้น เมื่อ } \text{Variance } u_i = E(u_i)^2 = \left(\frac{1}{N_i P_i (1 - P_i)}\right)$$

จึงเกิดปัญหา Heteroscedasticity ขึ้น ดังนั้น เราสามารถใช้วิธีกำลังสองน้อยที่สุด (OLS) แต่จะต้องใช้ Weighted least squares (WLS) เพื่อแก้ปัญหา Heteroscedasticity โดยในการถ่วงน้ำหนักนั้น จะนำค่า  $\sqrt{N_i P_i (1 - P_i)} = w_i$  คูณตลอดในสมการ

$$\text{ดังนั้น จะได้ } w_i \ln\left(\frac{P_i}{1-P_i}\right) = w_i \beta_0 + w_i \beta_1 X_1 + w_i u_i$$

$$\text{โดยที่กำหนดให้ } w_i u_i = v_i$$

$$\begin{aligned} \text{พิสูจน์: } E(v_i)^2 &= E(\sqrt{w_i} u_i)^2 \\ &= w_i E(u_i)^2 \\ &= w_i \frac{1}{w_i} \\ &= 1 \end{aligned}$$

ซึ่งเป็นค่าคงที่ ซึ่งสามารถที่จะแก้ปัญหา Heteroscedasticity ได้แล้ว

### 3.3.3 แบบจำลองสำหรับประมาณการและตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ จะใช้แบบจำลองทางด้านเศรษฐมิติในการประมาณค่า เพื่อหาว่าปัจจัยอะไรบ้างที่มีอิทธิพลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ โดยจะใช้แบบจำลองการวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติกและใช้วิธีการกำลังสองน้อยที่สุด โดยใช้ Weighted Least Square ในการประมาณค่า ซึ่งจะใช้ข้อมูลปี พ.ศ. 2550 ในการศึกษา ตามข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และใช้ข้อมูลภาคตัดขวาง เป็นรายจังหวัด 76 จังหวัด ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในระดับย่อยที่ได้จากผลการศึกษาในส่วนแรกมาใช้ในการศึกษา และนำข้อมูลเป็นรายจังหวัดมาใช้ในการศึกษาในส่วนนี้

โดยแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาในส่วนนี้จะประกอบไปด้วยแบบจำลอง 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก จะเป็นแบบจำลองการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด หรือการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (Non-take up rate, NTUR)<sup>18</sup> และส่วนที่สองจะเป็นการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด หรือการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (Overpayment rate, OPR)<sup>19</sup> ซึ่งสามารถแสดงรายละเอียดของแบบจำลองได้ดังนี้

#### 3.3.3.1 แบบจำลองแสดงปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด (Non-take up rate)

แบบจำลองแสดงปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด ซึ่งเป็นการหาความสัมพันธ์

<sup>18</sup> หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า สัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

<sup>19</sup> หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า สัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม โดยเขียนในรูปของแบบจำลองการวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติก ได้ดังต่อไปนี้

$$\ln\left(\frac{P_i}{1 - P_i}\right) = Z_i$$

$$Z_i = \beta_0 + \beta_1 POVi + \beta_2 RURAL\_RATIO_i + \beta_3 PERC_i + \beta_4 PERG_i + \beta_5 TAXH_i + \beta_6 OLD_i + \beta_7 AREA_i + \beta_8 POL_i + \beta_9 PARTY_i + \varepsilon_i$$

โดยที่  $i = 1, 2, \dots, N$  จังหวัด

$POV_i$  = สัดส่วนคนยากจนในแต่ละจังหวัด

$RURAL\_RATIO_i$  = สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด

$PERC_i$  = สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ

$PERG_i$  = สัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุ

$TAXH_i$  = รายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร<sup>20</sup>

$OLD_i$  = สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรของ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น

$AREA_i$  = สัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรของ อบท.

$POL_i$  = สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

$PARTY_i$  = คะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

$\varepsilon_i$  = ค่าความคลาดเคลื่อน (Error term)

### 3.3.3.2 แบบจำลองแสดงปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด (Overpayment rate)

แบบจำลองแสดงปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด ซึ่งเป็นการ

<sup>20</sup>รายได้ส่วนนี้มี 2 ส่วน ส่วนแรกคือ รายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ประกอบไปด้วยรายได้ที่จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและพัทยา) ส่วนที่สองคือ รายได้จากการจัดเก็บภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้กับแต่ละท้องถิ่น

หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม โดยเขียนในรูปของแบบจำลองการวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติกได้ดังต่อไปนี้

$$\ln\left(\frac{P_i}{1-P_i}\right) = Z_i$$

$$Z_i = \beta_0 + \beta_1RURAL\_RATIO_i + \beta_2PERC_i + \beta_3PERG_i + \beta_4TAXH_i + \beta_5OLD_i \\ + \beta_6AREA_i + \beta_7POL_i + \beta_8PARTY_i + \varepsilon_i$$

โดยที่  $i = 1, 2, \dots, N$  จังหวัด

$RURAL\_RATIO_i$  = สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมดในจังหวัด

$PERC_i$  = สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ

$PERG_i$  = สัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด

$TAXH_i$  = รายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร<sup>21</sup>

$OLD_i$  = สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

$AREA_i$  = สัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

$POL_i$  = สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

$PARTY_i$  = คะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

$\varepsilon_i$  = ค่าความคลาดเคลื่อน (Error term)

### 3.4 สมมติฐานในการศึกษา

เนื่องจากแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาจะประกอบไปด้วยแบบจำลองแสดงปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง หรือสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด (Non-take up rate, NTUR) และ แบบจำลองแสดงปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง หรือสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายแต่ได้รับ

<sup>21</sup> รายได้ส่วนนี้มี 2 ส่วน ส่วนแรกคือ รายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ประกอบไปด้วยรายได้ที่จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและพัทยา) ส่วนที่สองคือ รายได้จากการจัดเก็บภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้กับแต่ละท้องถิ่น

เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด (Overpayment rate, OPR) ดังนั้น ในส่วนของสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษาจึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ซึ่งสามารถแสดงรายละเอียดได้ดังนี้

### 3.4.1 สมมติฐานปัจจัยที่มีผลต่อปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (Non-take up Rate, NTUR) ของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

ปัจจัยด้านลักษณะพื้นที่ ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรสัดส่วนคนยากจนในจังหวัด** ความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนคนยากจนในจังหวัดกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุก็คือ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้สูงอายุที่มีความยากจนในแต่ละจังหวัด ดังนั้น หากสัดส่วนคนยากจนในจังหวัดอยู่ในระดับสูง แสดงให้เห็นว่า ผู้สูงอายุในจังหวัดนั้นมีความจำเป็นต้องการได้รับสวัสดิการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสูง นอกจากนี้ การที่จังหวัดนั้นมีสัดส่วนคนยากจนในระดับสูง หมายความว่า จำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกที่จะได้รับจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในจังหวัดนั้นๆ ก็จะเป็นระดับที่สูงเช่นกัน แต่เนื่องจากงบประมาณในการจัดสรรสวัสดิการดังกล่าวมีจำกัด จึงส่งผลให้งบประมาณที่มีไม่สามารถจัดสรรได้ครอบคลุมผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ได้ทั่วถึงทั้งหมด จึงทำให้โอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งเพิ่มขึ้นได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งกับตัวแปรสัดส่วนคนยากจนในจังหวัดจึงมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

**ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด** ความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมดกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

เนื่องจากผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลอาจจะเป็นผู้สูงอายุที่มีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพได้ยากกว่าผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ดังนั้น หากสัดส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับสูง นั้นหมายความว่า สัดส่วนของผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาล



อยู่ในระดับสูง ซึ่งก็อาจจะทำให้ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์บางรายไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการดังกล่าวได้เท่าที่ควร โอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายก็อาจจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งกับสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด จึงมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

### ปัจจัยด้านการรับรู้สิทธิของตนเองของผู้สูงอายุ ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรการไม่ทราบสิทธิของตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ** ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรการไม่ทราบสิทธิของตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

การรับรู้สิทธิของตนเองของผู้สูงอายุในการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุเป็นส่วนสำคัญต่อการเข้ารับการคัดเลือกผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ หากผู้สูงอายุในจังหวัดนั้นสามารถรับรู้สิทธิของตนเองว่าตนมีคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุเป็นจำนวนมาก ก็จะส่งผลทำให้ผู้สูงอายุในจังหวัดดังกล่าวมีการยื่นใบสมัครเพื่อขอเข้ารับการคัดเลือกผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุเป็นจำนวนมาก ส่งผลทำให้ผู้ที่มีสิทธิได้รับแต่ไม่ได้รับผลประโยชน์มีจำนวนน้อย อย่างไรก็ตาม หากผู้สูงอายุในจังหวัดมีการไม่ทราบสิทธิของตนเองในเรื่องของเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเป็นจำนวนมาก ก็จะส่งผลทำให้ผู้สูงอายุในจังหวัดมายื่นใบสมัครเพื่อขอรับสิทธิเพื่อรับเงินสงเคราะห์น้อย ส่งผลทำให้ผู้สูงอายุบางรายที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับเงินสงเคราะห์ไม่ได้ทำการยื่นขอรับสิทธิของตน จึงอาจจะส่งผลทำให้การเกิดความไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในการคัดเลือกประเภทที่หนึ่งเพิ่มขึ้นได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรการไม่ทราบสิทธิของตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

**ตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุ** ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

หากสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัดเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ผู้สูงอายุในรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการจัดสรรสวัสดิการต่างๆที่รัฐบาลจัดสรรให้มากขึ้น จึงทำให้มีจำนวนผู้สูงอายุที่เข้ามาขอรับสิทธิสวัสดิการต่างๆในจังหวัดนั้นสูงขึ้น จึงอาจจะส่งผลทำให้งบประมาณในการจัดสรรสวัสดิการต่างๆถูกจัดสรรไปให้สวัสดิการต่างๆเหล่านี้เป็นจำนวนมากด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงอาจส่งผลให้งบประมาณเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์นั้นมีจำกัด และอาจจะไม่สามารถจัดสรรให้เพียงพอหรือครอบคลุมแก่ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ทุกคนได้ ส่งผลทำให้ผู้สูงอายุบางคนที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพไม่ได้รับสิทธิอย่างที่สมควรจะได้รับ ดังนั้น จึงส่งผลให้โอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งสูงขึ้นได้ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

**ปัจจัยศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร** ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-)

เนื่องจากงบประมาณด้านการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุนั้นมาจากงบประมาณ 2 ส่วนด้วยกัน ซึ่งได้แก่ งบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง<sup>22</sup> ซึ่งหากท้องถิ่นต้องการที่จะจ่ายเงินสงเคราะห์เพิ่มเติม เพื่อสามารถจัดสรรเงินสงเคราะห์ให้ครอบคลุมและทั่วถึงมากยิ่งขึ้นนั้น ก็จะต้องขึ้นอยู่กับศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดในการจัดหารายได้ในระดับท้องถิ่นเพื่อนำมาเพิ่มเติมในการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุให้กับผู้สูงอายุ ดังนั้น หากจังหวัดใดมีศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูง ก็จะสามารถจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุให้แก่ผู้สูงอายุในจังหวัดได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพดังกล่าว มีโอกาสที่จะได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้น ดังนั้น โอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรง

<sup>22</sup> ซึ่งในส่วนนี้เป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local tax) และรายได้ที่ได้จากภาษีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้กับท้องถิ่น

กลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งจึงอาจจะลดลงได้ ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรกับความไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในการคัดเลือกประเภทที่หนึ่งจึงมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-)

**ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง มีความสัมพันธ์ทั้งในทิศทางเดียวกันและทิศทางตรงกันข้าม (+,-)

ตัวแปรดังกล่าวเป็นการพิจารณาว่าจำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน สามารถที่จะทำหน้าที่ในการให้บริการด้านต่างๆให้กับผู้สูงอายุภายในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ หากมองในแง่ของการจัดการบริการให้แก่ผู้สูงอายุในจังหวัดแล้ว หากสัดส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำ หมายความว่า เจ้าหน้าที่บุคลากร 1 คนสามารถทำหน้าที่ในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุในจังหวัดได้ครอบคลุมและทั่วถึงมาก ซึ่งส่งผลให้การให้บริการของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับด้านการบริการผู้สูงอายุ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะรวมไปถึงการคัดเลือกผู้สูงอายุและการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงอาจจะส่งผลให้ความไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในการคัดเลือกประเภทที่หนึ่งลดลงได้ ในกรณีนี้จึงมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+) อย่างไรก็ตาม ในทางตรงกันข้าม หากเจ้าหน้าที่บุคลากร 1 คน สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ในจำนวนมาก ก็สามารถทำให้ในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์ของเจ้าหน้าที่บุคลากร สามารถนำข้อมูลของผู้สูงอายุที่ได้มาเปรียบเทียบว่าโดยภาพรวมแล้วผู้สูงอายุคนใดที่สมควรได้รับเงินสงเคราะห์ที่แท้จริง ซึ่งอาจจะทำให้การคัดเลือกผู้สูงอายุในการรับเงินสงเคราะห์ สามารถคัดเลือกให้แก่ผู้สูงอายุที่สมควรหรือมีสิทธิ์ได้รับอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ จึงอาจจะส่งผลให้การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งลดลงได้ จึงมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-) ดังนั้น จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง มีความสัมพันธ์ทั้งในทิศทางเดียวกันและทิศทางตรงกันข้าม (+,-)

**ตัวแปรพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนพื้นที่ต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง มีความสัมพันธ์ทั้งในทิศทางเดียวกัน และทิศทางตรงกันข้าม (+,-)

ตัวแปรดังกล่าวต้องการดูว่าจำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน สามารถที่จะทำหน้าที่ในการให้บริการครอบคลุมพื้นที่ในทุกส่วนของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ หากมองในแง่ของการจัดบริการให้ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดแล้ว หากสัดส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำ หมายความว่า เจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คนสามารถทำหน้าที่ในการดูแลให้บริการครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดได้ครอบคลุมและทั่วถึงมากขึ้น ส่งผลให้การให้บริการของเจ้าหน้าที่บุคลากรมีศักยภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็รวมไปถึง การให้บริการทางด้านการคัดเลือกผู้สูงอายุและการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ด้วย ส่งผลทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งลดลง ในกรณีดังกล่าวจึงมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+) อย่างไรก็ตาม ในทางตรงกันข้าม หากมองว่าเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน สามารถปฏิบัติงานได้ ครอบคลุมพื้นที่ได้มาก ก็ส่งผลให้เจ้าหน้าที่บุคลากรแต่ละคนสามารถมองเห็นผู้สูงอายุได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ซึ่งในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ นั้น สามารถนำข้อมูลของผู้สูงอายุที่ได้มาเปรียบเทียบว่าโดยภาพรวมแล้วผู้สูงอายุคนใดที่สมควร ได้รับเงินสงเคราะห์ที่แท้จริง ซึ่งอาจจะทำให้การคัดเลือกผู้สูงอายุในการรับเงินสงเคราะห์นั้น สามารถคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง ซึ่งในกรณีดังกล่าวจึงส่งผล ให้ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนพื้นที่ต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม (-) ได้ เช่นกัน

### ปัจจัยด้านการเมือง ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด** ความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-)

หากสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดสูงขึ้น นั่นหมายความว่า จังหวัดดังกล่าวมีสัดส่วนของผู้สูงอายุหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป นั้นอยู่ในระดับสูง ซึ่งสะท้อนได้ถึงความมีอิทธิพลทางด้านการเมืองของผู้สูงอายุที่อยู่ในท้องถิ่น ซึ่ง

อาจจะทำให้ผู้สูงอายุในจังหวัดมีอิทธิพลในการเสนอหรือกำหนดนโยบายต่างๆที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเอง ซึ่งก็อาจจะรวมไปถึงสวัสดิการด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ จึงส่งผลผู้สูงอายุที่อยู่ในจังหวัดดังกล่าวมีโอกาสได้รับเงินสงเคราะห์ได้เพียงพอและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งของกระบวนการคัดเลือกเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุลดลงได้เช่นกัน ดังนั้น จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งกับสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด จึงมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-)

**ตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมือง** ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-)

หากฐานคะแนนเสียงของจังหวัดนั้น เป็นฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งนักการเมืองในท้องถิ่นก็จะพยายามที่จะเสนอนโยบายประชานิยมหรือนโยบายต่างๆที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการที่จะรักษาฐานเสียงทางการเมืองของตนเองไว้ รวมไปถึงนโยบายด้านสวัสดิการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุด้วย ซึ่งส่งผลให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ได้รับเงินสงเคราะห์ได้อย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งจึงลดลงได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งกับตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-)

ตารางที่ 3.5 แสดงการสรุปสมมติฐานที่ใช้ในแบบจำลองปัจจัยที่มีผลต่อ Non-take up rate

ตัวแปร	ข้อมูล	สมมติฐาน	เครื่องหมาย
<b>1. ปัจจัยด้านลักษณะของพื้นที่</b>			
POV	ความยากจนของประชากรในจังหวัด	จังหวัดที่มีระดับความยากจนของประชากรสูง ระดับการแข่งขันของผู้มีสิทธิได้รับสูงขึ้น ในขณะที่งบประมาณมีจำกัด Non-take up จึงสูงขึ้นได้	+
RURAL_ RATIO	สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด	ผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลอาจจะเข้าถึงสวัสดิการเงินสงเคราะห์ได้ยากกว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตเทศบาล	+
<b>2. ปัจจัยด้านการรับรู้สิทธิของตนเองของผู้สูงอายุ</b>			
PERC	สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ	หากผู้สูงอายุจำนวนมากไม่ทราบสิทธิในการรับเงินสงเคราะห์ ทำให้มีผู้สูงอายุที่ยื่นใบสมัครเพื่อรับการคัดเลือกน้อย Non-take up จะสูงขึ้นได้	+
PERG	สัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุ	หากผู้สูงอายุรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของตนมากงบประมาณในการจัดสรรเงินสงเคราะห์มีจำกัดมากขึ้น ดังนั้น Non-take up ก็อาจจะสูงขึ้นได้	+
<b>3. ปัจจัยศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>			
TAXH	รายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร	จังหวัดใดมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นสูงสามารถจ่ายเงินสงเคราะห์ให้กับผู้สูงอายุได้ครอบคลุมและทั่วถึงมากขึ้น	-
OLD	สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากร อบต.	หากมองในแง่ของการจัดบริการให้ผู้สูงอายุแล้ว หากเจ้าหน้าที่บุคลากร 1 คน ดูแลผู้สูงอายุในสัดส่วนน้อย ก็จะส่งผลให้มีศักยภาพในการบริการผู้สูงอายุมากขึ้น ก็จะส่งผลให้ Non-take up rate ลดลงได้ ในทางตรงกันข้าม หากเจ้าหน้าที่บุคลากร 1 คนสามารถดูแลผู้สูงอายุได้มากขึ้น ก็อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุในจังหวัดมาเปรียบเทียบเพื่อพิจารณาผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเงินสงเคราะห์ได้มากขึ้น จึงอาจจะทำให้ Non-take up rate ลดลงได้	+,-

ตารางที่ 3.5 แสดงการสรุปสมมติฐานที่ใช้ในแบบจำลองปัจจัยที่มีผลต่อ Non-take up rate (ต่อ)

ตัวแปร	ข้อมูล	สมมติฐาน	เครื่องหมาย
AREA	สัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากร อปท.	หากมองในแง่ของการจัดบริการให้ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัด หากเจ้าหน้าที่บุคลากร 1 คนดูแลพื้นที่ได้สัดส่วนน้อย ทำให้มีศักยภาพในการบริการมากขึ้น ก็ทำให้ Non-take up rate ลดลง ในทางตรงกันข้าม หากเจ้าหน้าที่สามารถดูแลพื้นที่ได้กว้างขวางขึ้น ก็อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่เห็นภาพรวมของผู้สูงอายุในจังหวัดได้มากขึ้น และสามารถนำข้อมูลของผู้สูงอายุแต่ละคนมาเปรียบเทียบเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้มากขึ้น ส่งผลให้กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับ สามารถคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ได้แท้จริง จึงอาจจะทำให้ Non-take up rate ลดลงได้	+,-
<b>4. ปัจจัยด้านการเมือง</b>			
POL	สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	หากสัดส่วนนี้สูงขึ้น แสดงว่าผู้สูงอายุในจังหวัดมีอิทธิพลทางการเมืองสูง ส่งผลให้การจ่ายเงินสงเคราะห์ทั่วถึงขึ้น Non-take up rate ก็อาจจะลดลงได้	-
PARTY	คะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล	จังหวัดที่ฐานคะแนนเสียงพรรครัฐบาลสูง ทำให้นักการเมืองเสนอนโยบายเฉื่อย ผลประโยชน์ด้านเงินสงเคราะห์ให้ทั่วถึงได้	-

ที่มา: จากการรวบรวม

3.4.2 สมมติฐานปัจจัยที่มีผลต่อปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (Overpayment rate, OPR) ของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

ปัจจัยด้านลักษณะพื้นที่ ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด** ความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมดกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลอาจจะเข้าถึงสวัสดิการด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพได้ยากกว่าผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล รวมไปถึงการตรวจสอบก็อาจจะทำได้ยากกว่าในเขตเทศบาล ดังนั้น หากสัดส่วนของผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลอยู่ในระดับสูง ซึ่งก็อาจจะทำให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์บางรายกลับได้รับเงินสงเคราะห์ได้ โอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองก็อาจจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง กับสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด ตั้งมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

**ปัจจัยด้านการรับรู้สิทธิตนเองของผู้สูงอายุ** ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรการไม่ทราบสิทธิตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ** ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรการไม่ทราบสิทธิตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-)

หากผู้สูงอายุในจังหวัดมีการไม่ทราบสิทธิของตนเองในเรื่องของเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเป็นจำนวนมาก ก็จะส่งผลทำให้ผู้สูงอายุในจังหวัดมายื่นใบสมัครเพื่อขอรับสิทธิเพื่อรับเงินสงเคราะห์น้อย ส่งผลทำให้ผู้สูงอายุบางรายที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับเงินสงเคราะห์ที่ไม่ได้ทำการยื่นขอรับสิทธิของตน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวนอกจากจะเป็นผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอแล้ว ยังรวมไปถึงผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นผู้ยากจนและมีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอด้วย ดังนั้น จึงอาจจะส่งผลทำให้เกิดความไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในการคัดเลือกประเภทที่สองลดลงได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรการไม่ทราบสิทธิตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-)



**ตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุ** ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-)

หากสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัดเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ผู้สูงอายุในรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการจัดสรรสวัสดิการต่างๆที่รัฐบาลจัดสรรให้มากขึ้น จึงอาจจะส่งผลทำให้งบประมาณในการจัดสรรสวัสดิการต่างๆถูกจัดสรรไปให้สวัสดิการต่างๆเหล่านี้เป็นจำนวนมากด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงอาจส่งผลให้งบประมาณเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์นั้นไม่มีจำกัด และอาจจะไม่สามารถจัดสรรให้เพียงพอหรือครอบคลุมแก่ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ทุกคนได้ ดังนั้นจึงส่งผลให้โอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองลดลงได้

**ปัจจัยศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร** ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

หากงบประมาณที่ถูกเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่ถูกจัดสรรให้แก่ผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัดเพิ่มสูงขึ้น ก็จะส่งผลให้งบประมาณที่มีอยู่ครอบคลุมและเพียงพอต่อการจัดสรรให้แก่ผู้สูงอายุในจังหวัด แต่ในขณะเดียวกันที่งบประมาณดังกล่าวสูงขึ้น ก็อาจจะทำให้มีการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุบางรายที่ไม่ได้เป็นผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ฯ ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงอาจจะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองสูงขึ้น ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรกับความไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในการคัดเลือกประเภทที่สองจึงมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

**ตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร** ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

เนื่องจากงบประมาณด้านการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุนั้นมาจากงบประมาณ 2 ส่วนด้วยกัน ซึ่งได้แก่ งบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง<sup>23</sup> ซึ่งหากท้องถิ่นต้องการที่จะจ่ายเงินสงเคราะห์เพิ่มเติม เพื่อสามารถจัดสรรเงินสงเคราะห์ให้ครอบคลุมและทั่วถึงมากยิ่งขึ้นนั้น ก็จะต้องขึ้นอยู่กับศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดในการจัดหารายได้ในระดับท้องถิ่นเพื่อนำมาเพิ่มเติมในการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุให้กับผู้สูงอายุ ดังนั้น หากจังหวัดใดมีศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูง ก็จะสามารถจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุให้แก่ผู้สูงอายุในจังหวัดได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพดังกล่าว มีโอกาสที่จะได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้น ดังนั้น โอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งจึงอาจจะลดลงได้ ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรกับความไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในการคัดเลือกประเภทที่หนึ่งจึงมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

**ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และในทิศทางตรงกันข้าม (+,-)

เนื่องจากตัวแปรดังกล่าวต้องการสะท้อนว่าเจ้าหน้าที่บุคลากร 1 คน สามารถรับผิดชอบผู้สูงอายุโดยเฉลี่ยเป็นจำนวนเท่าใด เช่นเดียวกันกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง กล่าวคือ หากมองในแง่ของศักยภาพในการจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุในจังหวัด จะพบว่า หากสัดส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำ หมายความว่า เจ้าหน้าที่บุคลากรหนึ่งคน โดยเฉลี่ยแล้วสามารถดูแลผู้สูงอายุในสัดส่วนที่น้อย ซึ่งจะทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่บุคลากรมีศักยภาพในการจัดบริการมากขึ้น จึงอาจจะทำให้การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองลดลงได้ อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่บุคลากรดูแลผู้สูงอายุในสัดส่วนน้อย ก็อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่บุคลากรไม่สามารถเห็นจำนวนของผู้สูงอายุที่สมควรได้รับได้ทั่วถึง กล่าวคือ ในทางตรงกันข้าม

<sup>23</sup> ซึ่งในส่วนนี้เป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local tax) และรายได้ที่ได้จากภาษีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้กับท้องถิ่น

หากเจ้าหน้าที่บุคลากรหนึ่งคน ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบผู้สูงอายุในสัดส่วนที่มากกว่า จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่บุคลากรสามารถที่จะทราบข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุในจังหวัดได้กว้างขวางมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เจ้าหน้าที่บุคลากรสามารถนำข้อมูลเหล่านั้นมาเปรียบเทียบว่าผู้สูงอายุคนใดที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ที่แท้จริง ทั้งนี้ ก็อาจจะทำให้ความผิดพลาดหรือการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายมีแนวโน้มที่จะลดลงได้ ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาจึงส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนผู้สูงอายุในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองเป็นไปได้ทั้งสองทิศทาง

**ตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง มีความสัมพันธ์เป็นไปได้ทั้งในทิศทางเดียวกันและในทิศทางตรงกันข้าม (+,-)

หากมองในแง่ของศักยภาพในการจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุในจังหวัด จะพบว่า หากสัดส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำ หมายถึง เจ้าหน้าที่บุคลากรหนึ่งคน โดยเฉลี่ยแล้วสามารถดูแลครอบคลุมพื้นที่ในสัดส่วนที่น้อย ซึ่งจะทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่บุคลากรมีศักยภาพในการจัดบริการพื้นที่ในจังหวัดได้มากขึ้น จึงอาจจะทำให้การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายทั้งสองลดลงได้ อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกัน หากเจ้าหน้าที่บุคลากรหนึ่งคน สามารถดูแลพื้นที่ในสัดส่วนที่กว้างขวางขึ้น ก็อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถมองเห็นภาพรวมของผู้สูงอายุในจังหวัดได้มากขึ้น และสามารถนำข้อมูลของผู้สูงอายุแต่ละคนมาเปรียบเทียบเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้มากขึ้น ส่งผลให้กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับ สามารถคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ได้แท้จริง จึงอาจจะทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายทั้งสองลดลงได้เช่นเดียวกัน

**ปัจจัยด้านการเมือง** ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด** ความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ มีความสัมพันธ์เป็นไปได้ในทิศทางเดียวกัน (+)

หากสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดสูงขึ้น ซึ่งสะท้อนได้ถึงคามมีอิทธิพลทางการเมืองของผู้สูงอายุที่อยู่ในท้องถิ่น ซึ่งอาจจะทำให้ผู้สูงอายุในจังหวัดมีอิทธิพลในการเสนอหรือกำหนดนโยบายต่างๆที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเอง จึงส่งผลให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์อาจจะมีโอกาสได้รับมากกว่าส่งผลให้โอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองของกระบวนการคัดเลือกเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นได้เช่นกัน ดังนั้น จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองกับสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดจึงมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

**ตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล** ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

หากฐานคะแนนเสียงของจังหวัดนั้น เป็นฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งนักการเมืองในท้องถิ่นก็จะพยายามที่จะเสนอนโยบายประชานิยมหรือนโยบายต่างๆที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการที่จะรักษาฐานเสียงทางการเมืองของตนเองไว้ รวมไปถึงนโยบายด้านสวัสดิการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุด้วย ซึ่งส่งผลให้ผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพออยู่ในท้องถิ่นนั้นกลับได้รับเงินสงเคราะห์ด้วยเช่นกัน ซึ่งโอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองจึงอาจจะสูงขึ้นได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองกับตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+)

ตารางที่ 3.6 แสดงการสรุปสมมติฐานที่ใช้ในแบบจำลองปัจจัยที่มีผลต่อ Overpayment rate

ตัวแปร	ข้อมูล	สมมติฐาน	เครื่องหมาย
<b>1. ปัจจัยด้านลักษณะของพื้นที่</b>			
RURAL_ RATIO	สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด	ผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลอาจจะเข้าถึงสวัสดิการเงินสงเคราะห์ได้ยากกว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตเทศบาล	+
<b>2. ปัจจัยด้านการรับรู้สิทธิของตนเองของผู้สูงอายุ</b>			
PERC	สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ	หากผู้สูงอายุจำนวนมากที่ไม่ทราบสิทธิในการรับเงินเบี้ยยังชีพ ทำให้มีผู้สูงอายุที่ยื่นใบสมัครเพื่อรับการคัดเลือกน้อย ดังนั้น Overpayment rate จึงอาจจะสูงขึ้นได้	-
PERG	สัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุ	หากผู้สูงอายุรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของตนมาก งบประมาณในการจัดสรรเงินสงเคราะห์มีจำกัดมากขึ้น ดังนั้น Overpayment rate อาจจะลดลง	-
<b>3. ปัจจัยศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>			
TAXH	รายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร	จังหวัดใดมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นสูง อาจจะทำให้ผู้สูงอายุที่ไม่สมควรได้รับบางรายได้รับเงินสงเคราะห์ ดังนั้น Overpayment rate จึงสูงขึ้นได้	+
OLD	สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากร อบต.	หากเจ้าหน้าที่บุคลากรมีศักยภาพในการดูแลผู้สูงอายุได้สูงขึ้น ก็จะส่งผลให้การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายลดลงได้ ในทางกลับกัน หากเจ้าหน้าที่ 1 คนสามารถดูแลผู้สูงอายุในสัดส่วนที่มาก ก็อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่มองเห็นคุณสมบัติของผู้สูงอายุเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับได้มากขึ้น Overpayment rate จึงลดลง	+,-

ที่มา: จากการรวบรวม

ตารางที่ 3.6 แสดงการสรุปสมมติฐานที่ใช้ในแบบจำลองปัจจัยที่มีผลต่อ Overpayment rate (ต่อ)

ตัวแปร	ข้อมูล	สมมติฐาน	เครื่องหมาย
AREA	สัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อ จำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากร อปท.	หากเจ้าหน้าที่บุคลากรมีศักยภาพในการดูแล พื้นที่ได้ครอบคลุมจะส่งผลให้ Overpayment Rate ลดลงได้ ขณะที่หากเจ้าหน้าที่ 1 คน ดูแลพื้นที่ในสัดส่วนที่มากขึ้น ก็อาจจะทำให้ มองเห็นผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่ได้กว้างขวาง มากขึ้น ซึ่งในการนำข้อมูลมาเปรียบเทียบและ คัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับฯ จึงอาจจะตรง กลุ่มเป้าหมายมากขึ้นได้ Overpayment rate จึงอาจจะลดลงได้	+,-
<b>4. ปัจจัยด้านการเมือง</b>			
POL	สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปี ขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	หากสัดส่วนนี้สูงขึ้น แสดงว่าผู้สูงอายุในจังหวัด มีอิทธิพลทางการเมืองสูง ซึ่งอาจจะเกิดการ คัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง ได้	+
PARTY	คะแนนเสียงทางการเมือง ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล	จังหวัดที่ฐานคะแนนเสียงพรรครัฐบาลสูง ทำให้นักการเมืองเสนอนโยบายเอื้อ อาจเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายได้	+

ที่มา: จากการรวบรวม

## บทที่ 4

### การวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในภาพรวมและระดับย่อย

ในส่วนนี้จะเป็นผลการศึกษากการวิเคราะห์สัดส่วนการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ โดยโครงสร้างในการนำเสนอผลการศึกษาคจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน

ส่วนแรก จะแสดงถึงสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งประกอบไปด้วย สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจน สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ และสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ ทั้งในระดับภาพรวมของประเทศและระดับพื้นที่

ส่วนที่สอง เป็นการวิเคราะห์ถึงระดับของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายสามารถจำแนกการวิเคราะห์ออกได้ 2 ประเภท อันได้แก่ การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (Non-take up rate, NTUR) ของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ หรือคือสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ และการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (Overpayment rate, OPR) ของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ หรือสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ โดยจะทำการแสดงปัญหาในการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายโดยภาพรวม และระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น รายละเอียดของผลการศึกษาในแต่ละส่วนมีดังต่อไปนี้

#### 4.1 ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ

จากข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2550 พบว่า ผู้สูงอายุที่ยากจนในประเทศไทยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 34.20 ของผู้สูงอายุทั้งหมด ผู้สูงอายุของไทยที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 3.50 ของจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด หากพิจารณาผู้สูงอายุที่มี

คุณสมบัติทั้งสองประการพร้อมกันพบว่า โดยภาพรวมประเทศไทยมีสัดส่วนดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 1.30 ของจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด

การพิจารณาผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอเป็นรายภูมิภาค จากผลการศึกษาในตารางที่ 4.1 สามารถแสดงผลการศึกษาตามลักษณะของผู้สูงอายุได้ดังนี้

เมื่อพิจารณาถึงผู้สูงอายุที่ยากจน พบว่า ภูมิภาคที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุยากจนมากที่สุดคือ ภาคเหนือ โดยผู้สูงอายุยากจนที่อยู่ในภาคเหนือมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 44.80 ของผู้สูงอายุทั้งหมด รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง และกรุงเทพมหานคร ตามลำดับ ซึ่งมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 39.80 ร้อยละ 33.2 ร้อยละ 26.00 และร้อยละ 11.80 ตามลำดับ จากผลการศึกษาที่ได้แสดงให้เห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนต่ำที่สุด (ร้อยละ 11.80) โดยผลการศึกษาที่ได้ในการศึกษาส่วนนี้สอดคล้องกับงานศึกษาของวิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ (2552)

หากพิจารณานโยบายที่สองของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพคือ ผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอพบว่า โดยภาพรวมแล้วสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอจะมีความใกล้เคียงกันในแต่ละภูมิภาค โดยภาคใต้มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอมากที่สุด โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 4.60 ของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอทั้งหมด รองลงมาได้แก่ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีสัดส่วนที่เท่ากันคิดเป็นร้อยละ 3.50 ของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาพบว่า กรุงเทพมหานครและภาคกลางถือได้ว่ามีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอน้อยที่สุด โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 3.20 และร้อยละ 3.10 ของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอทั้งหมดตามลำดับ

เมื่อนำนโยบายทั้งสองประเภทมาพิจารณาร่วมกัน จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ภาคเหนือเป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอสูงที่สุด มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 1.60 ของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ซึ่งมีสัดส่วนผู้สูงอายุยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.50 ทั้งสองภูมิภาค อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษากลับพบว่าภาคกลางและกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอในระดับต่ำที่สุด มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 0.8 และร้อยละ 0.4 ตามลำดับ ทั้งนี้ จากผลการศึกษาที่ได้มีความแตกต่าง



จากผลการศึกษาของวิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ (2552) ซึ่งผลการศึกษานี้สามารถอธิบายได้ว่า เนื่องจากในงานศึกษานี้ได้พบว่าภาคเหนือ ภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับการติดต่อเยี่ยมเยียนและการติดต่อทางโทรศัพท์จากบุตรที่อยู่อื่นในระดับสูง

สำหรับการพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอตามเขตปกครอง ผลการศึกษาในตารางที่ 4.2 สามารถแสดงผลการศึกษาตามลักษณะของผู้สูงอายุได้ดังนี้

หากเริ่มพิจารณาจากนิยามของผู้สูงอายุที่ยากจน แสดงให้เห็นว่า ผู้สูงอายุที่ยากจนในประเทศไทยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในนอกเขตเทศบาลหรือในเขตชนบทมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลหรือในเขตเมือง โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 38.60 และเมื่อพิจารณาสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนเป็นรายภูมิภาคและตามเขตการปกครองควบคู่กัน จากตารางที่ 4.3 จะพบว่าภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนอาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลหรือในเขตชนบทมากกว่าเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 28.10 ร้อยละ 46.40 ร้อยละ 32.60 และร้อยละ 34.10 ตามลำดับ ซึ่งจากผลการศึกษาที่ยังคงพบว่าผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในภาคเหนือมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนอาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลในระดับสูงที่สุด

สัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอเมื่อจำแนกตามเขตการปกครอง จากตารางผลการศึกษาที่ 4.2 พบว่าผู้สูงอายุของไทยที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอส่วนใหญ่แล้วจะอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลมากกว่าผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.60 ของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอทั้งหมด ซึ่งผลการศึกษานี้สอดคล้องกับการพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอเป็นรายภูมิภาคและตามเขตการปกครองควบคู่กัน ที่ได้พบว่าในทุกภูมิภาค ซึ่งได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ จะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพออาศัยอยู่ในเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 3.30 ร้อยละ 4.60 ร้อยละ 6.10 และร้อยละ 4.10 ตามลำดับ

เมื่อนำนิยามของผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพทั้งสองประเภทมารวมกัน จากตารางผลการศึกษาที่ 4.2 จะพบว่าสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอโดยภาพรวมแล้วผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ

จะเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล โดยมีสัดส่วนดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 1.70 ซึ่งจากรายงานประจำปีผู้สูงอายุไทย ปี พ.ศ. 2551 พบว่าอาจจะเป็นเพราะผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลจะเป็นผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนกว่าผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล และเมื่อพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอเป็นรายภูมิภาคและตามเขตการปกครองควบคู่กัน ซึ่งผลการศึกษาในตารางที่ 4.3 พบว่า โดยภาพรวมแล้วผลการศึกษาที่ได้จะสอดคล้องกับผลการศึกษาในส่วนของ การวิเคราะห์สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอตามเขตการปกครอง โดยพบว่า ผู้สูงอายุที่อยู่ในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ จะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพออาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 1.10 ร้อยละ 1.60 และร้อยละ 2.40 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคเหนือถือได้ว่าเป็นภูมิภาคเดียวที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพออาศัยอยู่ในเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 1.80 ของผู้สูงอายุทั้งหมด

สำหรับการพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอเป็นรายจังหวัด สามารถแสดงผลการศึกษาตามลักษณะของผู้สูงอายุได้ดังนี้

เมื่อเริ่มพิจารณาสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจน พบว่าโดยส่วนใหญ่แล้วกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคเหนือถือได้ว่าเป็นกลุ่มจังหวัดที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีความยากจนสูงที่สุด โดยจังหวัดที่อยู่ในภาคเหนือที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนสูงที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำพูน จังหวัดน่าน และจังหวัดอุตรดิตถ์ ตามลำดับ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 69.8 ร้อยละ 62.90 ร้อยละ 56.90 และร้อยละ 54.40 ตามลำดับ รองลงมาได้แก่ กลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วถือได้ว่าเป็นกลุ่มจังหวัดที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนในระดับที่ใกล้เคียงกัน โดยมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีความยากจนของกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่สูงที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดเลย และจังหวัดมหาสารคาม ตามลำดับ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 58.50 ร้อยละ 52.70 ร้อยละ 49.00 และร้อยละ 46.80 ตามลำดับ และสำหรับกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคใต้ที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนสูงที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดภูเก็ต จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดยะลา ตามลำดับ โดยมีสัดส่วนดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 59.60 ร้อยละ 46.20 ร้อยละ 45.90 และร้อยละ 41.60 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม พบว่าภาคกลางและกรุงเทพมหานคร มีสัดส่วนของ

ผู้สูงอายุที่ยากจนในระดับต่ำ โดยพบว่ากลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคกลางที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีความยากจนสูงสุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดนครปฐม โดยมีสัดส่วนดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 42.70 ร้อยละ 42.20 ร้อยละ 38.50 และร้อยละ 38.00 ตามลำดับ และกรุงเทพมหานครพบว่ามีส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนน้อยที่สุด โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 11.80 เท่านั้น

การพิจารณาถึงผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอเป็นรายจังหวัด จากตารางผลการศึกษาที่ 4.4 จะพบว่ากลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคใต้โดยเฉลี่ยแล้วจะเป็นกลุ่มจังหวัดที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอมากที่สุด โดยพบว่าจังหวัดที่มีสัดส่วนดังกล่าวมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดปัตตานี จังหวัดระนอง และจังหวัดชุมพร ตามลำดับ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 21.80 ร้อยละ 7.60 ร้อยละ 7.30 และร้อยละ 4.70 ตามลำดับ ในขณะที่กลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือถือได้ว่าโดยเฉลี่ยแล้วมีส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอค่อนข้างอยู่ในระดับต่ำใกล้เคียงกัน โดยพบว่ากลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคเหนือที่มีผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดสุโขทัย จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดอุตรดิตถ์ ตามลำดับ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 9.70 ร้อยละ 6.40 ร้อยละ 5.30 และร้อยละ 4.20 ตามลำดับ และกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดนครพนม จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดสุรินทร์ ตามลำดับ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 10.00 ร้อยละ 7.50 ร้อยละ 6.10 และร้อยละ 6.00 ตามลำดับ และนอกจากนี้ สำหรับกรุงเทพมหานคร ถือได้ว่ามีส่วนของผู้สูงอายุที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอในระดับต่ำเช่นกัน โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 3.20 เท่านั้น

เมื่อนำลักษณะของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอมาพิจารณารวมกันเป็นรายจังหวัด จากตารางผลการศึกษาที่ 4.5 ก็พบว่า กลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคใต้ โดยเฉลี่ยแล้วจะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ หรือผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์มากที่สุด โดยพบว่า จังหวัดที่อยู่ในภาคใต้ที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดปัตตานี จังหวัดระนอง และจังหวัดยะลา ตามลำดับ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 3.50 ร้อยละ 3.30 ร้อยละ 3.20 และร้อยละ 1.90 ตามลำดับ ขณะที่กรุงเทพมหานครและกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคกลางก็ถือได้ว่ามีส่วนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับต่ำใกล้เคียงกัน ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วกลุ่ม

จังหวัดที่อยู่ในภาคกลาง 4 อันดับแรกที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ ได้แก่ จังหวัดตราด มีสัดส่วนร้อยละ 2.80 จังหวัดสมุทรสาคร ร้อยละ 2.30 จังหวัดลพบุรี ร้อยละ 1.70 และจังหวัดปราจีนบุรี ร้อยละ 1.40 ตามลำดับ ขณะที่กรุงเทพมหานคร มีสัดส่วนดังกล่าวเพียงร้อยละ 0.20

## การอภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาศึกษาการพิจารณาในส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงเป็นรายภูมิภาคที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนน้อยที่สุด ทั้งนี้ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครและบริเวณพลจะมีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในจังหวัดอื่น ซึ่งเป็นผลมาจากพื้นที่ดังกล่าวมีผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรม การค้าและบริการที่มากกว่า จึงทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้ที่สูงกว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในจังหวัดอื่น และนอกจากนี้ ยังพบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนมากที่สุด เช่นเดียวกับการพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ ซึ่งได้พบว่ากรุงเทพมหานครและภาคกลางมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอในสัดส่วนที่น้อยที่สุด ในขณะที่ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลับมีสัดส่วนดังกล่าวในระดับสูง ซึ่งผลการศึกษาในส่วนนี้จะมีความแตกต่างจากงานศึกษาของ วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ (2552) ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะนิยามที่ได้นำมาใช้มีความแตกต่างกัน โดยผลการศึกษาที่ได้ในงานศึกษาส่วนนี้ สามารถอธิบายได้ว่าสาเหตุที่ภาคกลาง และกรุงเทพมหานคร ต่างก็มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพออยู่ในระดับต่ำ อาจจะเป็นเพราะเนื่องจากในผลการศึกษารั้งนี้ ได้พบว่าภาคกลางและกรุงเทพมหานคร มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ได้รับการเกื้อหนุนด้านวัตถุจากบุตรที่อาศัยอยู่ที่อื่นในระดับต่ำทั้งคู่ ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะภาคกลางและกรุงเทพมหานครที่ค่อนข้างเป็นเขตเมือง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตเมืองจะอาศัยอยู่ร่วมกันกับบุตร ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วผู้สูงอายุกลุ่มนี้จะได้รับการดูแลเกื้อหนุนจากบุตรที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกันอยู่แล้ว จึงส่งผลให้สัดส่วนการได้รับการเกื้อหนุนจากบุตรที่อยู่อื่นของภาคกลางและกรุงเทพมหานครอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้ เนื่องจากการไม่ได้รับการเกื้อหนุนจากบุตรเป็นคุณสมบัติประการหนึ่งของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ ดังนั้น จึงทำให้กลุ่มภูมิกษณดังกล่าวมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ<sup>24</sup> ใน

<sup>24</sup>ผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอคือ ผู้สูงอายุที่ไม่ได้อยู่ร่วมกันกับบุตร ไม่ได้รับการเกื้อหนุนด้านวัตถุและการติดต่อจากบุตร

ระดับต่ำ ขณะที่ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลกว่า ภาคกลางและกรุงเทพมหานคร และโดยส่วนใหญ่แล้วผู้สูงอายุในกลุ่มนี้จะมีบุตรอาศัยอยู่นอกครัวเรือนค่อนข้างมาก เนื่องจากบุตรจะเข้ามาทำงานในเมืองมากกว่าที่อาศัยอยู่ร่วมบ้านเดียวกัน กับบิดามารดาที่เป็นผู้สูงอายุและส่งผลให้บุตรไม่มีเวลาที่จะดูแลบิดามารดาสูงอายุได้เท่ากับ ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง ด้วยสาเหตุดังกล่าวส่งผลให้ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่อยู่ในในระดับสูง

สำหรับการพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ จากผลการศึกษาที่ได้กล่าวมาแล้วจะพบว่า ภาคเหนือเป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ (ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ) มากที่สุด ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็มีสัดส่วนดังกล่าวในระดับที่สูงเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม พบว่า กรุงเทพมหานครและภาคกลางมีสัดส่วนดังกล่าวต่ำที่สุด ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกล จึงส่งผลให้การติดต่อจากบุตรที่อยู่อื่นเป็นไปได้ลำบากกว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตเมือง และนอกจากนี้ ยังพบว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนตามนิยามของผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์ประเภทแรกสูงที่สุด 2 อันดับแรก ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงอาจจะส่งผลให้ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอในระดับสูง ในขณะที่กรุงเทพมหานครและภาคกลาง ซึ่งจากผลการศึกษาครั้งนี้ได้พบว่ามีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอต่ำที่สุด ซึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากกรุงเทพมหานครและภาคกลางมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่บ้านเดียวกันกับบุตรสูงที่สุด ซึ่งผู้สูงอายุจะได้รับการเกื้อหนุนและการติดต่อจากบุตรที่อยู่ภายในครัวเรือนเดียวกันอยู่แล้ว ดังนั้น ในเรื่องของการเกื้อหนุนและติดต่อเยี่ยมเยียนจากบุตรที่อยู่อื่นจึงอาจจะมีสัดส่วนน้อยกว่าเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคอื่น และนอกจากนี้ จากผลการศึกษาข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่า ผู้สูงอายุที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและภาคกลางไม่ได้เป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนมากนักเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ด้วยสาเหตุที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้จึงอาจจะเป็นเหตุผลที่ทำให้กรุงเทพมหานครและภาคกลางมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอในระดับต่ำ

ในขณะที่เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอตามเขตการปกครองจะพบว่า ในส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วผู้สูงอายุที่ยากจนจะเป็น

ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล ซึ่งก็สอดคล้องกับผลการศึกษาในส่วนของ การพิจารณา ผู้สูงอายุที่ยากจนเป็นรายภูมิภาคและตามเขตการปกครองควบคู่กัน ที่ได้พบว่าทุกภูมิภาคจะมี สัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนอาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ ในเขตเทศบาล ทั้งนี้ จากรายงานประจำปีผู้สูงอายุไทย ปี พ.ศ. 2551 พบว่าสาเหตุที่สำคัญที่มีผล ให้ผู้สูงอายุของไทยที่มีฐานะยากจนเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในชนบทมากกว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในเขต เมืองคือ ผู้สูงอายุในชนบทส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษา อีกทั้งแรงงานที่อยู่ในเขต ชนบทจะเป็นแรงงานนอกระบบที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะไม่มีอายุเกษียณการ ทำงาน โดยจะทำงานจนกว่าจะไม่ต้องการทำงานจึงจะหยุด ซึ่งผู้สูงอายุที่อยู่ในกลุ่มดังกล่าวยัง ขาดหลักประกันทางสังคมคุ้มครองทางด้านรายได้หลังหยุดการทำงาน

เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ จากผลการศึกษาที่ได้กล่าว มาแล้วข้างต้น ที่ได้แสดงให้เห็นว่า ผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็น ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาคำพิจารณาสัดส่วนดังกล่าวเป็นรายภูมิภาคและตามเขตการ ปกครองควบคู่กัน ซึ่งก็พบว่าสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่อาศัยอยู่ในทุกภูมิภาคจะ เป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขต เทศบาล ทั้งนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลส่วนใหญ่แล้วจะสามารถ ดำรงชีวิตอยู่ด้วยเงินที่ได้รับจากบุตร จากการทำงานและจากเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่สูงกว่า ในเขตเทศบาล ขณะที่ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนั้นจะดำรงชีวิตอยู่ด้วยเงินบำเหน็จ/ บำนาญและจากดอกเบี้ยเงินออม/ทรัพย์สินสูงกว่าผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลเช่นกัน (รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุของไทย, 2550) และนอกจากนี้ บุตรหลานที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท ส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่บ้านเดียวกันหรืออาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกันกับบิดามารดาที่สูงอายุ ซึ่ง การเกื้อหนุนด้านวัตถุ ไม่ว่าจะเป็นการนำเสื้อผ้า อาหารหรือสิ่งของมาให้ รวมไปถึงการไปเยี่ยม เยียนบิดามารดาสูงอายุสามารถที่จะทำได้ง่ายและสะดวกกว่า จึงส่งผลให้ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ใน ชนบทได้รับการเกื้อหนุนและการติดต่อมากกว่าเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง (นภาพร ชโยวรรณ, 2535)

ตารางที่ 4.1 แสดงร้อยละของผู้สูงอายุที่ยากจน และร้อยละของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ โดยภาพรวมและจำแนกตามภูมิภาค

ภูมิภาค	ผู้สูงอายุยากจน (ร้อยละ)	ผู้สูงอายุที่ไม่มี แหล่งพึ่งพิงฯ	ผู้สูงอายุที่ยากจน และไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ
กรุงเทพมหานคร	11.8	3.2	0.40
กลาง (ไม่รวม กทม)	26	3.1	0.80
เหนือ	44.8	3.5	1.60
ตะวันออกเฉียงเหนือ	39.8	3.5	1.50
ใต้	33.2	4.6	1.50
<b>รวม</b>	<b>34.2</b>	<b>3.5</b>	<b>1.30</b>

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุ ปี พ.ศ. 2550

ตารางที่ 4.2 แสดงร้อยละของผู้สูงอายุที่ยากจน และร้อยละของผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ จำแนกตามเขตการปกครอง

เขตการปกครอง	ผู้สูงอายุยากจน (ร้อยละ)	ไม่มีแหล่ง พึ่งพิงเพียงพอ	ผู้สูงอายุที่ยากจน และไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ
ในเขตเทศบาล	23.00	3.60	0.90
นอกเขตเทศบาล	38.60	3.50	1.70

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุ ปี พ.ศ. 2550

ตารางที่ 4.3 แสดงร้อยละของผู้สูงอายุที่ยากจน ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ ผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ ผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอและไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ จำแนกเป็นรายภูมิภาคและตามเขตการปกครองควบคู่กัน

ภูมิภาค	เขตการปกครอง	ผู้สูงอายุยากจน (ร้อยละ)	ไม่มีแหล่ง พึ่งพิงฯ	ผู้สูงอายุที่ยากจน และไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ
กลาง	ในเขตเทศบาล	21.00	3.30	0.70
	นอกเขตเทศบาล	28.10	3.10	1.10
เหนือ	ในเขตเทศบาล	38.10	4.60	1.80
	นอกเขตเทศบาล	46.40	3.20	1.50
ตะวันออก เฉียงเหนือ	ในเขตเทศบาล	22.40	6.10	1.30
	นอกเขตเทศบาล	32.60	4.30	1.60
ใต้	ในเขตเทศบาล	30.10	4.10	1.40
	นอกเขตเทศบาล	34.10	4.70	2.40

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุ ปี พ.ศ. 2550



ตารางที่ 4.4 แสดงร้อยละของผู้สูงอายุที่ยากจน ผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ จำแนกตาม  
รายจังหวัด

จังหวัด	ยากจน	ไม่มี แหล่งฯ	จังหวัด	ยากจน	ไม่มี แหล่งฯ	จังหวัด	ยากจน	ไม่มี แหล่งฯ
กรุงเทพฯ	11.80	3.20	<b>ภาคเหนือ</b>			ยโสธร	22.10	1.30
<b>ภาคกลาง</b>			กำแพงเพชร	48.20	3.90	ร้อยเอ็ด	35.50	3.40
กาญจนบุรี	35.80	3.40	เชียงราย	36.20	6.40	เลย	49.00	0.60
จันทบุรี	35.30	4.20	เชียงใหม่	39.70	2.90	ศรีสะเกษ	52.70	4.40
ฉะเชิงเทรา	33.80	4.90	ตาก	46.40	0.90	สุรินทร์	32.30	6.00
ชลบุรี	18.00	3.70	นครสวรรค์	47.60	2.60	หนองคาย	34.80	3.90
ชัยนาท	42.20	2.10	น่าน	56.90	5.30	อุดรธานี	46.40	2.30
ตราด	34.70	5.20	พะเยา	35.60	3.50	อุบลราชธานี	45.10	4.60
นครนายก	23.70	7.20	พิจิตร	42.90	3.50	หนองบัวลำภู	32.40	1.70
นครปฐม	38.00	0.30	พิษณุโลก	38.10	1.60	อำนาจเจริญ	34.60	0.90
นนทบุรี	12.90	3.40	เพชรบูรณ์	31.40	3.10	สกลนคร	35.40	1.30
ปทุมธานี	31.20	0.20	แพร่	46.30	1.00	<b>ภาคใต้</b>		
ประจวบฯ	21.60	2.50	แม่ฮ่องสอน	69.80	1.00	กระบี่	33.30	3.00
ปราจีนบุรี	42.70	3.80	ลำปาง	50.60	3.30	ชุมพร	19.70	4.70
อยุธยา	14.60	0.50	ลำพูน	62.90	0.70	ตรัง	32.30	1.40
เพชรบุรี	34.10	5.90	สุโขทัย	53.50	9.70	นครศรีฯ	34.20	3.90
ระยอง	9.80	1.60	อุตรดิตถ์	54.40	4.20	นราธิวาส	45.90	2.00
ราชบุรี	23.10	3.70	อุทัยธานี	41.10	2.90	ปัตตานี	59.60	7.60
ลพบุรี	6.70	5.60	<b>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</b>			พังงา	21.80	4.60
สมุทรปราการ	23.10	3.30	กาฬสินธุ์	31.30	0.60	พัทลุง	27.80	3.40
สมุทรสงคราม	15.70	2.30	ขอนแก่น	36.70	1.60	ภูเก็ต	46.20	21.80
สมุทรสาคร	16.00	4.60	ชัยภูมิ	21.20	6.10	ยะลา	41.60	2.80
สระบุรี	23.90	2.20	นครพนม	39.40	10.00	ระนอง	37.70	7.30
สระแก้ว	37.10	3.40	นครราชสีมา	40.70	2.50	สงขลา	29.90	3.20
สิงห์บุรี	38.50	4.20	บุรีรัมย์	58.50	7.50	สตูล	32.60	2.70
สุพรรณบุรี	33.40	3.10	มหาสารคาม	46.80	1.00	สุราษฎร์ฯ	23.10	4.00
อ่างทอง	36.60	2.40	มุกดาหาร	27.20	0.70			

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุ ปี พ.ศ. 2550

ตารางที่ 4.5 แสดงร้อยละของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ (ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์) จำแนกตามรายจังหวัด

จังหวัด	มีสิทธิ์ ได้รับเงินฯ	จังหวัด	มีสิทธิ์ ได้รับเงินฯ	จังหวัด	มีสิทธิ์ ได้รับเงินฯ
กรุงเทพฯ	0.20	<b>ภาคเหนือ</b>		ยโสธร	0.80
<b>ภาคกลาง</b>		กำแพงเพชร	2.30	ร้อยเอ็ด	1.60
กาญจนบุรี	1.20	เชียงราย	1.10	เลย	1.10
จันทบุรี	0.40	เชียงใหม่	1.30	ศรีสะเกษ	1.70
ฉะเชิงเทรา	1.30	ตาก	1.40	สุรินทร์	2.40
ชลบุรี	1.10	นครสวรรค์	1.60	หนองคาย	1.10
ชัยนาท	1.20	น่าน	2.30	อุดรธานี	0.90
ตราด	2.80	พะเยา	0.90	อุบลราชธานี	1.30
นครนายก	1.10	พิจิตร	0.90	หนองบัวลำภู	0.90
นครปฐม	0.00	พิษณุโลก	0.90	อำนาจเจริญ	0.50
นนทบุรี	0.70	เพชรบูรณ์	0.60	สกลนคร	1.40
ปทุมธานี	0.20	แพร่	0.40	<b>ภาคใต้</b>	
ประจวบฯ	0.80	แม่ฮ่องสอน	1.60	กระบี่	1.70
ปราจีนบุรี	1.40	ลำปาง	1.50	ชุมพร	0.60
อยุธยา	0.00	ลำพูน	1.00	ตรัง	0.80
เพชรบุรี	0.90	สุโขทัย	2.50	นครศรีฯ	1.60
ระยอง	0.20	อุตรดิตถ์	2.50	นราธิวาส	1.30
ราชบุรี	0.70	อุทัยธานี	1.70	ปัตตานี	3.30
ลพบุรี	1.70	<b>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</b>		พังงา	1.10
สมุทรปราการ	0.60	กาฬสินธุ์	0.20	พัทลุง	0.50
สมุทรสงคราม	0.50	ขอนแก่น	0.60	ภูเก็ต	3.50
สมุทรสาคร	2.30	ชัยภูมิ	2.40	ยะลา	1.90
สระบุรี	0.80	นครพนม	2.40	ระนอง	3.20
สระแก้ว	1.30	นครราชสีมา	1.20	สงขลา	1.80
สิงห์บุรี	1.30	บุรีรัมย์	3.90	สตูล	1.00
สุพรรณบุรี	0.60	มหาสารคาม	1.00	สุราษฎร์ฯ	0.60
อ่างทอง	1.20	มุกดาหาร	0.80		

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุ ปี พ.ศ. 2550

#### 4.2 การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (Non-take up rate, NTUR) ของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

จากผลการศึกษาที่ได้กล่าวมาข้างต้น ถึงแม้ว่าผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่สมควรหรือมีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือด้านสวัสดิการจากภาครัฐบาล รวมไปถึงสวัสดิการเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ แต่อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาลับพบว่าในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในช่วงที่ผ่านมา มีจำนวนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิหรือสมควรได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่แท้จริงบางรายที่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอย่างที่ตนเองสมควรจะได้รับ ซึ่งเราเรียกปัญหาที่เกิดขึ้นว่า ปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Inefficiency) โดยสามารถจำแนกปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรกคือ การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (Non-take up rate, NTUR) คือ สัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่ไม่ได้รับต่อจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ และประเภทสองคือ การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (Overpayment rate, OPR) คือ สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับได้รับต่อจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์จริงทั้งหมด สำหรับปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (Non-take up rate, NTUR)สามารถที่จะแสดงผลการศึกษาได้ดังนี้

เมื่อทำการพิจารณาผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ทั่วประเทศ โดยภาพรวมพบว่า ในจำนวนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอทั้งหมด (ผู้มีสิทธิได้รับ) มีสัดส่วนผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 62.10 ของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมดที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ (Non-take up rate, NTUR) ซึ่งถือได้ว่าโดยภาพรวมแล้ว ในประเทศไทยยังมีผู้สูงอายุเป็นจำนวนมากที่มีเป็นผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอตรงตามคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ แต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์อย่างที่ตนสมควรที่จะได้รับ

เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับภูมิภาค ผลการศึกษาในจากตารางที่ 4.6 พบว่า กรุงเทพมหานคร มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 100.00 รองลงมาคือ ภาคใต้ ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 77.80 ร้อยละ 64.50 ร้อยละ 55.60 และร้อยละ 55.00 ตามลำดับ ซึ่งจากผลการศึกษาที่ได้แสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ (ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์) ต่ำที่สุด แต่กลับพบว่าในจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวกลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพทั้งหมด โดยคิดเป็นร้อยละ 100 นอกจากนี้ ยังพบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอในระดับสูง แต่จากผลการศึกษาในส่วนนี้กลับชี้ให้เห็นว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพน้อยที่สุด โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 55.00 ของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด และนอกจากนี้ จากผลการศึกษาพบว่า ภาคใต้และภาคกลางมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอในระดับสูงเช่นกัน โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 77.80 และร้อยละ 64.50 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาผลการศึกษาผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเป็นตามเขตการปกครอง จากตารางที่ 4.7 พบว่า สัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล โดยมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่อยู่นอกเขตเทศบาลคิดเป็นร้อยละ 66.40 ของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอทั้งหมด นอกจากนี้ ผลการศึกษาในส่วนของการพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์โดยจำแนกเป็นรายภูมิภาคและตามเขตการปกครองควบคู่กัน จากตารางผลการศึกษาที่ 4.8 ชี้ให้เห็นว่าภาคกลางและภาคใต้ มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล โดยมีสัดส่วนดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 63.30 และร้อยละ 93.50 ตามลำดับ ขณะที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลับมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตเทศบาล โดยมีสัดส่วนดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 66.00 และร้อยละ 77.30 ลำดับ

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเป็นรายจังหวัด จากตารางผลการศึกษาที่ 4.9 พบว่า กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่กลับ ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุด ถึงแม้ว่าจะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์น้อยที่สุดก็ตาม โดยกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 100 นอกจากนี้ ยังพบว่า กลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคใต้ก็ถือได้ว่ามีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับสูงเช่นเดียวกัน โดยจังหวัดที่อยู่ในภาคใต้ที่มีสัดส่วนดังกล่าวในระดับสูง 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดยะลา จังหวัดระนอง จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น รองลงมาได้แก่ กลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคกลางและภาคเหนือ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วก็ถือได้ว่ามีสัดส่วนดังกล่าวค่อนข้างสูงเช่นกัน โดยจังหวัดที่อยู่ในภาคกลางที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดปทุมธานี จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น สำหรับจังหวัดที่อยู่ในภาคเหนือที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดแพร่ จังหวัดสุโขทัย และจังหวัดลำปาง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พบว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ถึงแม้ว่าจะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสูงที่สุด (จากผลการศึกษาข้างต้น) แต่กลับพบว่า กลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีสัดส่วนดังกล่าวมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดสกลนคร จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดศรีสะเกษ เป็นต้น

นอกจากนี้ เมื่อทำการเปรียบเทียบสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์กับสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ จากผลการศึกษาที่ได้ในตารางที่ 4.6 พบว่าโดยภาพรวมแล้วสัดส่วนดังกล่าวมีสัดส่วนอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน อีกทั้ง เมื่อเปรียบเทียบลำดับของภูมิภาคที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนแต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพกับสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ (ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ) แต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพพบว่า ลำดับไม่ได้มีความแตกต่างกัน โดยพบว่า ลำดับของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์

เพื่อการยังชีพตามนิยามทั้งสองนิยาม ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ภาคใต้ ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ

### การอภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งได้พบว่าโดยภาพรวมแล้วประเทศไทยยังมีผู้สูงอายุเป็นจำนวนมากที่มีเป็นผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอตรงตามคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ แต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์อย่างที่ตนสมควรที่จะได้รับ และเมื่อพิจารณาเป็นรายภูมิภาคซึ่งได้แสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ (ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์) ต่ำที่สุด แต่กลับพบว่าในจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวกลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพทั้งหมด ซึ่งผลการศึกษานี้จะสอดคล้องกับงานศึกษาของวิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ (2552) แต่จะมีสัดส่วนที่แตกต่างกันเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ สาเหตุที่กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอมากที่สุด อาจเป็นเพราะเนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเขตปกครองพิเศษที่มีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นเขตเมือง อีกทั้งยังมีจำนวนประชากรอาศัยอยู่ในพื้นที่ในสัดส่วนที่มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรในองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงทำให้ประชากรที่อยู่กรุงเทพมหานครมีลักษณะที่หลากหลาย ส่งผลให้กรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบในการจัดบริการให้แก่ประชากรในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้ยากที่จะสามารถจัดบริการให้ครอบคลุมและทั่วถึงได้ และนอกจากนี้ ยังพบว่าในกรุงเทพมหานครยังมีกลุ่มประชากรแฝงที่เข้ามาทำงานโดยไม่ได้จดทะเบียนย้ายเข้ามาให้ถูกต้อง ซึ่งกลุ่มประชากรดังกล่าวเข้าสู่วัยสูงอายุจึงทำให้ไม่สามารถเข้ารับสวัสดิการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้ (วิพรรณ ประจวบเหมาะ, 2553) และนอกจากนี้ ปัจจัยในเรื่องของการขาดการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินสงเคราะห์ฯ ของผู้สูงอายุที่เข้าข่ายว่าจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ฯ นั้น ก็เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้สูงอายุบางรายที่อาจจะมิได้รับแต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอย่างที่ตนสมควรได้รับ (ศิริวรรณ ศิริบุญ, 2550)

นอกจากนี้ ยังพบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอในระดับสูง แต่จากผลการศึกษาในส่วนนี้กลับชี้ให้เห็นว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงิน

สงเคราะห์เพื่อการยังชีพน้อยที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาในรายจังหวัด ซึ่งพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วกลุ่มจังหวัดที่มีสัดส่วนดังกล่าวมากที่สุดจะเป็นจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้ อาจจะเป็นสาเหตุมาจากโดยส่วนใหญ่แล้วสัดส่วนของจำนวนผู้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในรายจังหวัดนั้น จะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งพบว่า 10 ลำดับแรกของจังหวัดที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสูงสุดส่วนใหญ่แล้วเป็นจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น<sup>25</sup> (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2550) ด้วยสาเหตุนี้ จึงอาจจะมีผลทำให้ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีโอกาสที่จะได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น จึงส่งผลให้สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนน้อยที่สุด และนอกจากนี้ จากผลการศึกษายังพบว่า ภาคใต้และภาคกลางมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอในระดับสูงเช่นกัน ซึ่งก็สอดคล้องกับผลการศึกษาในระดับจังหวัดที่พบว่าโดยเฉลี่ยแล้วกลุ่มจังหวัดที่มีสัดส่วนดังกล่าวนี้มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอแต่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับสูงเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จังหวัดสงขลา ชลบุรี ชุมพร ทั้งนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากกลุ่มจังหวัดที่มีผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่ำสุด 10 ลำดับแรกส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคใต้และภาคกลาง (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2550) ทั้งนี้ เนื่องจากภาคใต้และภาคกลางจะมีลักษณะของความเป็นเมืองในระดับสูง จึงส่งผลให้สัดส่วนของงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในจังหวัดนั้นอยู่ในระดับที่ต่ำ ด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้ จึงอาจจะส่งผลให้ภาคใต้และภาคกลางมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับสูง ซึ่งจากผลการศึกษารั้งนี้จะเห็นได้ว่าจังหวัดที่ได้รับงบประมาณในการจัดสรรเงินสงเคราะห์ให้ในสัดส่วนมาก จะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ในระดับต่ำ ในขณะที่จังหวัดที่ได้รับงบประมาณในการจัดสรรเงินสงเคราะห์ในระดับสูง ก็อาจจะทำให้สัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอยู่ในระดับต่ำได้เช่นกัน ดังนั้น ปัจจัยทางด้านงบประมาณในการจัดสรรเงินสงเคราะห์ ก็อาจจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพล

<sup>25</sup> สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสูงสุด 10 ลำดับแรก ของปีงบประมาณ 2550 ประกอบไปด้วย จังหวัด เลย หนองบัวลำภู ทุกคาหาร พะเยา บุรีรัมย์ ยโสธร ชัยภูมิ นครพนม สุรินทร์ และอำนาจเจริญ เป็นต้น ซึ่งมีเพียงจังหวัดพะเยาเพียงจังหวัดเดียวที่อยู่ในภาคอื่น นอกจากนั้นเป็นจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2550)

ต่อการเกิดสัดส่วนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ หรือที่เรียกว่า การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายได้

เมื่อพิจารณาผลการศึกษาระดับสูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเป็นตามเขตการปกครอง จากผลการศึกษาที่ได้กล่าวมาแล้วแสดงให้เห็นว่า สัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ประกอบไปด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและพัทยา) โดยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมีแนวโน้มที่จะมีกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่เข้มงวดและมีรูปแบบเป็นทางการมากกว่าเมื่อเทียบกับกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะพื้นที่นอกเขตเมืองนั้น ผู้คนที่อยู่ในชุมชนจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดสนิทสนมกันมาก จึงอาจจะส่งผลให้มีความลำบากใจในการตัดสินใจให้หรือไม่ให้เงินสงเคราะห์ฯ (วรเวศม์ สุวรรณระดา และอาภาพรธน คำชิรพิทักษ์, 2552) และนอกจากนี้ ยังพบอีกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลขนาดเล็กยังมีข้อจำกัดทั้งในเรื่องจำนวนขีดความสามารถ และทักษะของบุคลากรที่ปฏิบัติงาน ซึ่งการดำเนินงานยังขาดการติดตามและประเมินผลโดยเฉพาะการติดตามงานของเครือข่ายในพื้นที่ (ศิริวรรณ ศิริบุญ, 2550) ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงอาจจะเป็นผลให้สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯจะเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตเทศบาล

ขณะที่เมื่อพิจารณาผลการศึกษาในส่วนของการพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯโดยจำแนกเป็นรายภูมิภาคและตามเขตการปกครองควบคู่กัน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ภาคกลางและภาคใต้ ซึ่งมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯอาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล ขณะที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลับมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอาศัยอยู่นอก



เขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตเทศบาล ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะภาคกลางและภาคใต้จะมีลักษณะของความเป็นเมืองในระดับสูง ซึ่งอาจจะมีผู้สูงอายุในสัดส่วนที่มาก และมีความหลากหลายที่มากกว่า จึงอาจจะทำให้การคัดเลือกและจัดสรรเงินสงเคราะห์ฯ ไม่สามารถที่จะจัดสรรได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึงได้ และนอกจากนี้ พื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลจะมีขนาดของพื้นที่ที่มีขนาดเล็กกว่าพื้นที่ในเขตเทศบาล ซึ่งอาจจะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถทำได้ครอบคลุมและทั่วถึงมากขึ้น ด้วยสาเหตุต่างๆ เหล่านี้ จึงอาจส่งผลให้ภาคกลางและภาคใต้มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลมากกว่า ในขณะที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งพบว่า มีสัดส่วนดังกล่าวอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีลักษณะของความเป็นเมืองในระดับต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับภาคกลางและภาคใต้ อีกทั้งผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเมืองนั้นจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน ดังนั้น ในกระบวนการคัดเลือกและจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพจึงอาจจะมีรูปแบบที่ไม่เป็นทางการมากนัก จึงอาจจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ภูมิภาคดังกล่าวมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ อยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าในเขตเทศบาล

#### 4.2 การคัดเลือกที่ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (Overpayment rate, OPR) ของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

การศึกษาในส่วนนี้พบว่า สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพโดยภาพรวมแล้วถือว่ามีสัดส่วนไม่สูงมากนัก ซึ่งมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 24.90 ของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเป็นรายภูมิภาค จากตารางผลการศึกษาที่ 4.6 แสดงให้เห็นว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุด โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 37.80 ของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด รองลงมาคือ ภาคเหนือ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 24.50 สำหรับภาคกลางและภาคใต้ถือได้ว่ามีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับได้รับเงิน

สงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับที่ใกล้เคียงกัน โดยมีสัดส่วนดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 18.10 และร้อยละ 14.70 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม พบว่ากรุงเทพมหานครมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพน้อยที่สุด โดยมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 1.10 ของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งจากผลการศึกษานี้ จะเห็นได้ว่าถึงแม้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับต่ำ แต่กลับพบว่าเมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพพบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนดังกล่าวในสัดส่วนที่มากที่สุด ในขณะที่กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (ผู้สูงอายุที่ไม่ยากจนและมีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ) มากที่สุด แต่กลับพบว่าในจำนวนของผู้ที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เหล่านั้น มีสัดส่วนน้อยมากที่มีโอกาสได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพตามเขตการปกครองหรือเขตที่อยู่อาศัย จากผลการศึกษาที่ในตารางที่ 4.7 ซึ่งให้เห็นว่า โดยรวมแล้วสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพจะเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ซึ่งผลการศึกษาที่ได้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับผลการศึกษาในส่วนของการพิจารณาสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เป็นรายภูมิภาคและตามเขตการปกครองควบคู่กัน กล่าวคือ จากผลการศึกษาในตารางที่ 4.8 พบว่า ทุกภูมิภาค อันได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่างก็มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 20.40 ร้อยละ 25.10 ร้อยละ 19.70 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม พบว่าภาคใต้จะมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ที่อยู่ในเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาล โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 15.40

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเป็นรายจังหวัด พบว่าผลการศึกษาที่ได้สอดคล้องกับการวิเคราะห์ในระดับภูมิภาค กล่าวคือ จากตารางผลการศึกษาที่ 4.9 พบว่ากลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉลี่ยแล้วจะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับ

ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุด โดยพบว่าจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีสัดส่วนดังกล่าวมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดยโสธร ตามลำดับ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 72.20 ร้อยละ 60.20 ร้อยละ 53.70 และร้อยละ 45.00 ตามลำดับ นอกจากนี้ กลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคกลางและภาคใต้จะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในระดับที่ใกล้เคียงกัน โดยจังหวัดที่อยู่ในภาคกลางที่มีสัดส่วนดังกล่าวมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดปทุมธานี จังหวัดจันทบุรี จังหวัดชัยนาท และจังหวัดจังหวัดสิงห์บุรี ตามลำดับ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 31.80 ร้อยละ 31.40 ร้อยละ 29.20 และร้อยละ 26.60 ตามลำดับ ขณะที่จังหวัดที่อยู่ในภาคใต้ที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดพังงา จังหวัดตรัง จังหวัดสตูล และจังหวัดกระบี่ ตามลำดับ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 33.00 ร้อยละ 32.90 ร้อยละ 30.80 และร้อยละ 22.30 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม พบว่ากรุงเทพมหานครมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพน้อยที่สุด โดยมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 1.20 เท่านั้น

### การอภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาการวิเคราะห์ผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น โดยสรุปพบว่า สัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่เกิดขึ้นในประเทศไทยโดยภาพรวมแล้วถือว่ายังมีสัดส่วนไม่สูงมากนัก เมื่อเทียบกับสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ และเมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเป็นรายภูมิภาค ซึ่งจากผลการศึกษาที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น พบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากที่สุด ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งรวมไปถึงจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพจริงสูงที่สุด ซึ่งจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ด้วยสาเหตุดังกล่าวส่งผลให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่ำที่สุด แต่ในขณะเดียวกัน การที่จังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับงบประมาณในการจัดสรรเงิน

สงเคราะห์เพื่อการยังชีพในสัดส่วนที่สูง ก็อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้งบประมาณบางส่วนไปตกอยู่กับผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ หรือเป็นผู้สูงอายุที่ไม่ยากจนและมีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอได้ และนอกจากนี้จากผลการศึกษาที่ได้ยังพบว่า กรุงเทพมหานครถือได้ว่ามีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯต่ำที่สุด

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพตามเขตการปกครองหรือเขตที่อยู่อาศัย ซึ่งได้พบว่า โดยรวมแล้วสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพจะเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ทั้งนี้ สาเหตุที่ทำให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ฯที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมีโอกาสที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมากกว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตเทศบาลนั้น ก็มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับสาเหตุของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ กล่าวคือ เมื่อพื้นที่ดังกล่าวมีระดับความเป็นเมืองค่อนข้างสูง ก็จะส่งผลให้กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมีความเข้มงวดและมีรูปแบบเป็นทางการมากกว่าเมื่อเทียบกับหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเมือง ขณะที่ผู้คนที่อาศัยอยู่นอกเขตเมืองจะมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันมากกว่าผู้ที่ในชุมชนที่อยู่ในเขตเมือง ซึ่งรวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารของหน่วยงานราชการก็พบว่ามีความสัมพันธ์อันดีกับผู้คนในชุมชนที่อยู่ในเขตนอกเมือง จึงอาจจะทำให้ในการตัดสินใจให้หรือให้เงินสงเคราะห์ฯจึงอาจจะทำให้ยากกว่า และส่งผลให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับบางราย ไม่ได้เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอย่างที่ควรจะเป็น และนอกจากนี้ ยังพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและการเงินในระดับที่แตกต่างกัน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการจัดเก็บรายได้ของพื้นที่ได้สูงจะไม่มีข้อจำกัดมากนักในเรื่องการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งต้องมีการคัดเลือกผู้สูงอายุเนื่องจากงบประมาณมีจำกัด และนอกจากนี้ พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดลำดับความสำคัญของการบริหารจัดการไว้ที่งานโครงสร้างพื้นฐานเป็นลำดับต้น ขณะที่งานในด้านคุณภาพชีวิตและงานด้านผู้สูงอายุเป็นประเด็นรองลงมา ส่งผลทำให้ผู้บริหารมีความลำบากใจที่จะจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ (ศิริวรรณ ศิริบุญ, 2550) ส่งผลให้งบประมาณที่จะถูกจัดสรรมามาให้สวัสดิการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ซึ่งก็รวมไปถึงสวัสดิการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมีจำกัด ส่งผลให้ผู้สูงอายุในจังหวัดมีโอกาสได้รับเงินสงเคราะห์ฯที่ลดลง ซึ่งก็อาจจะมีผลทำให้ผู้สูงอายุที่สมควรและไม่สมควรได้รับเงินสงเคราะห์ฯมีสัดส่วนที่ลดลงตามไปด้วย

นอกจากนี้ ยังพบว่าในการพิจารณาสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์โดยจำแนกเป็นรายภูมิภาคและตามเขตการปกครองควบคู่กัน มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาในส่วนของการศึกษาตามเขตการปกครอง กล่าวคือ จากผลการศึกษาในตารางที่ 4.9 พบว่า ทุกภูมิภาค อันได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ต่างก็มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ทั้งนี้ จากรายงานประจำปีผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2551 พบว่าเนื่องจากผู้สูงอายุที่ยากจนโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ตามชนบทหรืออยู่นอกเขตเมือง นอกจากนี้ กระบวนการคัดเลือกของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล จะมีการใช้ประชาคมระดับหมู่บ้านในการคัดเลือก อีกทั้ง ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในชุมชนในอยู่ในชนบทจะมีความสนิทสนมใกล้ชิดกัน ดังนั้น จึงอาจจะทำให้เกิดความลำบากใจที่จะตัดสินใจให้หรือไม่ให้เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเกิดขึ้น ด้วยสาเหตุดังกล่าว พื้นที่นอกเขตเทศบาลจึงอาจจะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตเมืองหรือเขตเทศบาล

ตารางที่ 4.6 แสดงร้อยละของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ฯ ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ และผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ โดยภาพรวมและจำแนกตามภูมิภาค

ภูมิภาค	ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ (NTUR)	ผู้ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (OPR)
กรุงเทพมหานคร	100.00	1.10
กลาง (ไม่รวม กทม)	67.90	18.10
เหนือ	64.90	24.50
ตะวันออกเฉียงเหนือ	60.90	37.80
ใต้	84.00	14.70
<b>รวม</b>	<b>62.10</b>	<b>24.90</b>

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุ ปี พ.ศ. 2550

ตารางที่ 4.7 แสดงร้อยละของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ฯ ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ และผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ จำแนกตามเขตการปกครอง

เขตการปกครอง	ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ (NTUR)	ผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯเพื่อการยังชีพ (OPR)
ในเขตเทศบาล	63.90	13.70
นอกเขตเทศบาล	66.40	28.10

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุ ปี พ.ศ. 2550

ตารางที่ 4.8 แสดงร้อยละของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ฯ ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่ได้เงินสงเคราะห์ฯ ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ และผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ จำแนกตามภูมิภาคและตามเขตการปกครองควบคู่กัน

ภูมิภาค	เขตการปกครอง	ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงแต่ไม่ได้รับเงินฯ (NTUR)	ผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ (OPR)
กลาง	ในเขตเทศบาล	63.30	12.80
	นอกเขตเทศบาล	56.20	20.40
เหนือ	ในเขตเทศบาล	61.00	22.20
	นอกเขตเทศบาล	66.00	25.10
ตะวันออกเฉียงเหนือ	ในเขตเทศบาล	68.70	15.70
	นอกเขตเทศบาล	77.30	19.70
ใต้	ในเขตเทศบาล	93.50	15.40
	นอกเขตเทศบาล	82.40	14.50

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุ ปี พ.ศ. 2550

ตารางที่ 4.9 แสดงร้อยละของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ และผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์ จำแนกเป็นรายจังหวัด

จังหวัด	NTUR	OPR	จังหวัด	NTUR	OPR	จังหวัด	NTUR	OPR
กรุงเทพฯ	100.00	1.20	<b>ภาคเหนือ</b>			ยโสธร	100.00	45.00
<b>ภาคกลาง</b>			กำแพงเพชร	90.50	32.10	ร้อยเอ็ด	67.30	32.00
กาญจนบุรี	79.30	22.90	เชียงราย	15.80	30.50	เลย	13.30	41.60
จันทบุรี	0.00	31.40	เชียงใหม่	55.90	19.50	ศรีสะเกษ	78.00	53.70
ฉะเชิงเทรา	64.40	13.10	ตาก	74.90	43.10	สุรินทร์	33.10	23.80
ชลบุรี	62.10	9.80	นครสวรรค์	100.00	9.50	หนองคาย	55.20	26.10
ชัยนาท	2.30	29.20	น่าน	34.90	9.80	อุดรธานี	40.60	37.90
ตราด	75.40	15.90	พะเยา	34.70	53.90	อุบลราชธานี	52.40	26.70
นครนายก	23.00	18.80	พิจิตร	18.30	28.80	หนองบัวลำภู	39.40	44.40
นครปฐม	-	8.00	พิษณุโลก	56.00	18.60	อำนาจเจริญ	86.30	72.20
นนทบุรี	23.30	7.90	เพชรบูรณ์	51.10	29.60	สกลนคร	94.80	26.50
ปทุมธานี	100.00	31.80	แพร่	100.00	35.30	<b>ภาคใต้</b>		
ประจวบฯ	61.20	22.60	แม่ฮ่องสอน	90.80	32.90	กระบี่	49.50	22.30
ประจวบฯ	58.70	7.50	ลำปาง	91.10	16.40	ชุมพร	100.00	6.70
อยุธยา	-	19.20	ลำพูน	34.30	36.50	ตรัง	68.40	32.90
เพชรบุรี	100.00	6.00	สุโขทัย	93.90	20.90	นครศรีฯ	60.60	14.70
ระยอง	0.00	18.90	อุตรดิตถ์	29.60	27.40	นราธิวาส	100.00	14.90
ราชบุรี	69.20	11.90	อุทัยธานี	68.50	25.00	ปัตตานี	82.60	18.80
ลพบุรี	89.10	13.50	<b>ภาคอีสาน</b>			พังงา	65.50	33.00
สมุทรปราการ	-	23.60	กาฬสินธุ์	50.00	60.20	พัทลุง	7.30	17.90
สมุทรสงคราม	100.00	12.30	ขอนแก่น	38.00	27.60	ภูเก็ต	97.60	17.60
สมุทรสาคร	100.00	9.90	ชัยภูมิ	36.10	47.80	ยะลา	100.00	13.30
สระบุรี	13.90	23.40	นครพนม	58.10	46.00	ระนอง	100.00	17.90
สระแก้ว	57.60	24.10	นครราชสีมา	85.20	20.70	สงขลา	85.90	4.60
สิงห์บุรี	6.50	26.60	บุรีรัมย์	63.90	33.20	สตูล	21.20	30.80
สุพรรณบุรี	2.00	26.40	มหาสารคาม	0.00	40.80	สุราษฎร์ฯ	100.00	8.70
อ่างทอง	85.60	21.40	มุกดาหาร	71.40	42.30			

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุ ปี พ.ศ. 2550

## บทที่ 5

### ปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกอย่างไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

บทนี้จะแสดงผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกอย่างไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งการนำเสนอผลการศึกษาในส่วนนี้จะประกอบไปด้วยเนื้อหา 2 ส่วน ส่วนแรกคือ การศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (Non-take up rate, NTUR) และส่วนที่สอง จะเป็นการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (Overpayment rate, OPR)

ผลการศึกษาในบทนี้จะเป็ผลจากการประมาณค่าด้วยแบบจำลองทางเศรษฐมิติ เพื่อหาว่าปัจจัยอะไรบ้างที่มีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่งคือ ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง ซึ่งในที่นี้หมายถึง สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ และประเภทที่สองคือ ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง หมายถึง สัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ โดยในการศึกษารั้งนี้จะใช้แบบจำลองการวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติก (Logistic Regression Model) และใช้วิธีการกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square) โดยใช้ Weighted Least Square ในการประมาณค่า และใช้ข้อมูลภาคตัดขวาง (Cross section data) เป็นรายจังหวัด 76 จังหวัด ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้นำมาจากผลการศึกษาในส่วนของการวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (บทที่ 4) สำหรับการนำเสนอผลการศึกษาสามารถแสดงรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 5.1 ผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด (Non-take up rate, NTUR)

จากผลการศึกษาในส่วนของการประมาณค่าปัจจัยที่มีผลต่อโอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (Non-take up rate, NTUR) ของกระบวนการคัดเลือก



ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ พบว่าจากการทดสอบตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ สามารถจำแนกตัวแปรต่างๆตามประเภทของปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย 4 ปัจจัย ดังต่อไปนี้

ปัจจัยด้านลักษณะพื้นที่ ซึ่งตัวแปรที่สามารถสะท้อนปัจจัยดังกล่าว ประกอบไปด้วย ตัวแปรสัดส่วนคนยากจนในจังหวัด (POV) และตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุรวมทั้งหมด (Rural\_ratio) เป็นต้น

ปัจจัยด้านการรับรู้สิทธิตนเองของผู้สูงอายุ ตัวแปรที่สะท้อนถึงปัจจัยดังกล่าว ประกอบไปด้วย ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่ทราบสิทธิในการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (PERC) และตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด (PERG) เป็นต้น

ปัจจัยศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตัวแปรที่สะท้อนปัจจัยดังกล่าวประกอบไปด้วย ตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรในจังหวัด (TAXH) ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (OLD) และตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (AREA)<sup>26</sup> เป็นต้น

ปัจจัยด้านการเมืองตัวแปรที่สามารถสะท้อนปัจจัยดังกล่าว ประกอบไปด้วย ตัวแปรสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด (POL) และตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมือง (PARTY) เป็นต้น

รายละเอียดของแต่ละตัวแปรสามารถแสดงได้ตามตารางที่ 5.1 ดังต่อไปนี้

<sup>26</sup> เนื่องจากในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ทำการทดสอบการเพิ่มและลดตัวแปรที่ใช้ในการสะท้อนปัจจัยด้านศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงจะแสดงผลการประมาณค่าตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งไว้ในภาคผนวก

ตารางที่ 5.1 แสดงผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด (Non-take up rate, NTUR)

ปัจจัย	ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	Odd ratio	ค่าผลกระทบส่วนเพิ่ม
	ค่าคงที่	-3.8132	2.4601	0.0221	-
ด้านลักษณะพื้นที่	สัดส่วนคนยากจนในจังหวัด	0.5694***	0.1744	1.7673	0.000538
	สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด	-0.0032**	0.0014	0.9968	-0.000003
ด้านการรับรู้สิทธิตนเองของผู้สูงอายุ	สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์	0.0367***	0.0105	1.0374	0.000035
	สัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด	0.0822	0.2330	1.0857	0.000077
ศักยภาพด้านต่างๆของ อปท.	รายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร	0.6490**	0.3598	1.9136	0.000614
	สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรของ อปท.	-0.2716*	0.1737	0.7622	-0.000257
ด้านการเมือง	สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิฯทั้งหมด	0.0702	0.0739	1.0727	0.000066
	คะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล	-0.5288*	0.2879	0.5893	-0.000500
Adjusted R-Squared		0.2443			
N. of observation		71			

หมายเหตุ: ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 99 \*\*\*, ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 \*\*, ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90 \*

จากตารางที่ 5.1 จะแสดงถึงผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (NTUR) โดยในตารางดังกล่าวได้แสดงถึงค่าสัมประสิทธิ์ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Error) ค่า Odd ratio และค่า Marginal Effect ของตัวแปรในแบบจำลอง ณ ระดับนัยสำคัญต่างๆ

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการใส่ตัวแปรที่สะท้อนถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งเข้าไปในแบบจำลอง<sup>27</sup> ซึ่งจากผลการประมาณค่าแบบจำลองพบว่าโดยรวมแล้ว ค่าสัมประสิทธิ์ ค่า Odd ratio รวมไปถึงค่าผลกระทบส่วนเพิ่มของตัวแปรอิสระทุกตัวที่ได้จากการประมาณค่าแบบจำลองดังกล่าวไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก โดยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่แล้วเมื่อใส่ตัวแปรดังกล่าวเข้าไปในแบบจำลองส่งผลทำให้ตัวแปรอิสระส่วนใหญ่สามารถอธิบายความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งได้มากขึ้นเล็กน้อย และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทุกตัวที่อยู่ในแบบจำลองกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเช่นเดียวกัน

สำหรับการประมาณค่าปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง พบว่าตัวแปรที่สามารถสะท้อนถึงปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งที่ใช้ในการศึกษามีด้วยกันทั้งสิ้น 9 ตัวแปร ซึ่งสามารถจำแนกการอธิบายผลการประมาณค่าของแต่ละตัวแปรได้ตามปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งดังต่อไปนี้

**ปัจจัยด้านลักษณะพื้นที่** เนื่องจากผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในแต่ละจังหวัดมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น ความไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพก็อาจจะได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่างๆเหล่านี้เช่นเดียวกัน ซึ่งตัวแปรที่สะท้อนความแตกต่างทางด้านลักษณะพื้นที่ได้แก่ สัดส่วนคนยากจนในจังหวัด และตัวแปรผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด เป็นต้น ซึ่งสามารถแสดงรายละเอียดของแต่ละตัวแปรได้ดังนี้

<sup>27</sup> โดยแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งจะประกอบไปด้วย 4 แบบจำลอง ทั้งนี้ แบบจำลองที่แสดงในบทนี้จะเป็นแบบจำลองแบบสมบูร์ก สำหรับแบบจำลองอื่นจะแสดงไว้ในส่วนของภาคผนวก

**ตัวแปรสัดส่วนคนยากจนในจังหวัด** ซึ่งเป็นตัวแปรที่ใช้สะท้อนความแตกต่างของจำนวนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ จากผลการวิจัยเชิงประจักษ์ในตารางที่ 5.1 ได้ชี้ให้เห็นว่า ตัวแปรสัดส่วนคนจนในจังหวัดมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 โดยมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+) ซึ่งค่า Odd ratio ที่ได้จากการประมาณค่ามีค่าเท่ากับ 1.7673 กล่าวคือ หากสัดส่วนคนยากจนของประชากรในจังหวัดเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งมากกว่าความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองเท่ากับ 1.7673 เท่า อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเพียงค่าสัมประสิทธิ์จะสามารถบอกได้เพียงแค่ว่าทิศทางของผลกระทบหรืออิทธิพลของผลกระทบที่มีต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง ในขณะที่ค่า Odd ratio สามารถบอกได้เพียงแต่การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของสัดส่วนความน่าจะเป็นที่จะเกิดหรือไม่เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายเท่านั้น แต่ไม่สามารถแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นเมื่อมีตัวแปรอิทธิพลมีการเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาผลกระทบส่วนเพิ่มหรือค่า Marginal Effect ควบคู่ไปด้วย จากผลการศึกษาพบว่า โดยเฉลี่ยแล้ว เมื่อสัดส่วนคนยากจนในจังหวัดสูงขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งสูงขึ้นเท่ากับร้อยละ 0.0538 ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99

จากผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรดังกล่าวมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง โดยมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+) สอดคล้องกับสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ และผลการศึกษาที่ได้ยังสอดคล้องกับงานศึกษาของ Stark (1989) และ Riphahn (2000) กล่าวคือ เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพคือ การให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ผู้สูงอายุที่มีความยากจน ดังนั้น หากสัดส่วนคนยากจนในจังหวัดเพิ่มสูงขึ้น นั่นหมายความว่า จำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ในจังหวัดดังกล่าวก็จะเพิ่มสูงขึ้นด้วย ส่งผลทำให้งบประมาณที่จัดสรรมาเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุอาจจะไม่ครอบคลุมและทั่วถึงกับจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ได้ทั้งหมด ดังนั้น ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสูงขึ้นได้ และนอกจากนี้

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นในเรื่องของความยากจน จากผลการศึกษาในบทที่ 4 ในการศึกษาครั้งนี้ ได้พบว่า ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในกลุ่มจังหวัดหรือภูมิภาคที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุที่ยากจนในระดับสูง อาจจะมีส่วนทำให้เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย (ผู้สูงอายุที่ยากจนแต่กลับไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ) สูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งทั้งนี้อาจจะเป็นผลมาจากการที่จังหวัดหรือภูมิภาคที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนอยู่ในระดับสูง อาจจะทำให้จังหวัดดังกล่าวมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีความจำเป็นที่ต้องได้รับความช่วยเหลือในสัดส่วนที่มาก (ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ) ซึ่งอาจจะส่งผลทำให้งบประมาณที่ได้รับมาไม่สามารถจัดสรรให้แก่ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึงได้ ซึ่งผู้สูงอายุบางรายที่มีสิทธิได้รับอาจจะไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพได้ ดังนั้น ตัวแปรสัดส่วนคนยากจนในจังหวัดจึงอาจเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนคนยากจนในจังหวัดกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง จึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

**ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด** เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่สามารถสะท้อนถึงปัจจัยด้านลักษณะพื้นที่ จากผลการศึกษาในตารางที่ 5.1 พบว่า ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมดมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง โดยมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-) ซึ่งหากพิจารณาค่า Odd ratio พบว่า หากสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมดสูงขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้สัดส่วนของความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งน้อยกว่าความน่าจะเป็นที่จะไม่เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง 0.9968 เท่า อย่างไรก็ตาม ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาค่าผลกระทบส่วนเพิ่มควบคู่ไปด้วย ซึ่งค่าผลกระทบส่วนเพิ่มที่คำนวณได้มีค่าเท่ากับ -0.000003 หมายความว่า หากสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมดสูงขึ้นเท่ากับร้อยละ 1 จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งลดลงเท่ากับร้อยละ 0.0003 ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95

สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมดมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะเนื่องจากผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขต

เทศบาลจะอยู่ภายใต้การดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในขณะที่ผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตเมืองหรือในเขตเทศบาล จะอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของจังหวัด โดยพื้นที่นอกเขตเทศบาลจะขนาดเล็กกว่าเมื่อเทียบกับพื้นที่ในเขตเทศบาล จึงอาจจะทำให้การดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานดังกล่าวสามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงมากกว่า และนอกจากนี้พื้นที่ในเขตเทศบาลมีจำนวนผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนในระดับที่แตกต่างกัน อีกทั้งยังมีสัดส่วนผู้สูงอายุเป็นจำนวนมาก ในขณะที่พื้นที่นอกเขตเทศบาลไม่ได้มีความแตกต่างกันในเรื่องของฐานะความยากจนมากนัก ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ จึงอาจจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลสามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงและตรงกลุ่มเป้าหมายได้มากกว่าเมื่อเทียบกับการดูแลพื้นที่ในเขตเทศบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งก็รวมไปถึงการจัดบริการด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ดังนั้น หากสามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงมากกว่าก็อาจจะส่งผลให้การคัดเลือกและจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมีความครอบคลุมและทั่วถึงมากขึ้น ส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งลดลงได้

**ปัจจัยด้านการรับรู้สิทธิของตนเองของผู้สูงอายุ** ตัวแปรที่สามารถสะท้อนการรับรู้สิทธิของตนเองของผู้สูงอายุประกอบไปด้วย ตัวแปรสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ และตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด ซึ่งสามารถแสดงรายละเอียดของแต่ละตัวแปรดังนี้

**ตัวแปรสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ** ซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งที่สะท้อนได้ถึงระดับการรับรู้หรือไม่รับรู้สิทธิของตนเองเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด โดยจากผลการวิจัยเชิงประจักษ์ที่ได้จากงานศึกษาในตารางที่ 5.1 พบว่า ตัวแปรดังกล่าวมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรพบว่าตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง สอดคล้องกับสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ เมื่อพิจารณาค่า Odd ratio ซึ่งชี้ให้เห็นว่า หากสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของตนเองของผู้สูงอายุในจังหวัดเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสูงขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้สัดส่วนความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งมากกว่าความน่าจะเป็นที่จะ

ไม่เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งเท่ากับ 1.0374 เท่า และหากพิจารณาถึงค่าผลกระทบส่วนเพิ่ม จากผลการศึกษาในตารางที่ 5.1 พบว่า ค่าผลกระทบส่วนเพิ่มของความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งเมื่อเทียบกับสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ มีค่าเท่ากับ 0.000035 กล่าวคือ เมื่อสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสูงขึ้นร้อยละ 1 ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งสูงขึ้นร้อยละ 0.0035

โดยจากผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง สอดคล้องกับสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ และนอกจากนี้ยังสอดคล้องกับงานศึกษาของ Daponte, Sanders and Taylor (1999) และศึกษาของ Coe (1979) กล่าวคือ หากผู้สูงอายุในจังหวัดมีสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของตนเองเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสูงขึ้น ทำให้จำนวนผู้สูงอายุที่มายื่นใบสมัครขอรับสิทธิเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ในจังหวัดลดลง ส่งผลให้ผู้สูงอายุบางรายที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ไม่ได้ทำการยื่นขอรับสิทธิของตนอย่างที่เหมาะสมจะได้รับ ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพจึงสูงขึ้น

**ตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด** เป็นหนึ่งในตัวแปรที่สามารถสะท้อนถึงการรับรู้สิทธิของตนเองของผู้สูงอายุในจังหวัด จากผลการศึกษาที่ได้ในตารางที่ 5.1 พบว่า ตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุไม่มีระดับนัยสำคัญทางสถิติกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง ถึงแม้ว่าค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรดังกล่าวจะมีค่าเป็นไปในทิศทางเดียวกันสอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้ก็ตาม ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะตัวแปรดังกล่าวเป็นส่วนของการรับรู้สิทธิในด้านสวัสดิการต่างๆที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดขึ้นแก่ผู้สูงอายุ<sup>28</sup> แต่ไม่ได้รวมสวัสดิการด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ดังนั้น

<sup>28</sup> สิทธิโดยทั่วไปคือสวัสดิการที่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดเป็นผู้จัดสรรให้กับผู้สูงอายุ ในที่นี้จะประกอบไปด้วย สิทธิโรงพยาบาลมีช่องทางพิเศษเฉพาะให้กับผู้สูงอายุ สิทธิการมีคลินิกเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ สิทธิการให้ส่วนลดราคาค่าโดยสารแก่ผู้สูงอายุ (เช่น รถโดยสารประจำทาง/บ.ข.ส รถไฟ รถไฟฟ้า ฯลฯ) สิทธิการมีหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาข้อกฎหมาย/คดีความสำหรับผู้สูงอายุ สิทธิกองทุนผู้สูงอายุ สิทธิการช่วยเหลือค่าจัดตารางศพผู้สูงอายุที่ยากไร้ สิทธิการยกเว้นภาษีเงินได้เมื่ออายุ 65 ปีขึ้นไป (ยกเว้นสิทธิเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ)

การที่ผู้สูงอายุในจังหวัดมีสัดส่วนของการรับรู้สิทธิของตนเองเกี่ยวกับสวัสดิการด้านอื่นๆในระดับสูงก็ไม่ได้หมายความว่า การรับรู้สิทธิเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุในจังหวัดจะสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงอาจจะมีผลทำให้ตัวแปรการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัดไม่มีอิทธิพลต่อการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

**ปัจจัยศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เป็นปัจจัยที่สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถและศักยภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย ตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรในจังหวัด ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด<sup>29</sup> เป็นต้น ซึ่งมีผลการศึกษามีรายละเอียดดังนี้

**ตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร** เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่สะท้อนไปถึงศักยภาพด้านหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ ศักยภาพทางด้านการผลิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการศึกษาในตารางที่ 5.1 พบว่าตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง โดยมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+) ซึ่งค่า Odd ratio ที่ได้มีค่าเท่ากับ 1.9136 กล่าวคือ หากรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรเพิ่มสูงขึ้นเท่ากับ 1 คนต่อล้านบาท จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งมากกว่าความน่าจะเป็นที่จะไม่เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งเท่ากับ 1.9136 เท่า สำหรับการพิจารณาถึงค่าผลกระทบส่วนเพิ่มที่ได้ พบว่า โดยเฉลี่ยแล้วหากรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรในจังหวัดสูงขึ้น 1 คนต่อล้านบาท จะทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งสูงขึ้นเท่ากับร้อยละ 0.0614 ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90

<sup>29</sup> ผลการศึกษาของตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ในภาคผนวก



จากผลการศึกษาที่ได้พบว่า รายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งผลการศึกษาที่ได้ตรงข้ามกับผลการศึกษาของ Anderson and Meyer (1997) ซึ่งได้พบว่า รายได้จากการจัดเก็บภาษีมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งในการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในการจัดสรรสวัสดิการสังคม ทั้งนี้จากการที่ผลการศึกษาในครั้งนี้มีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกันนั้น สามารถอธิบายได้ว่าถึงแม้ว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและภาษีส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บให้กับท้องถิ่นที่เพิ่มสูงขึ้น อาจจะมีโอกาสทำให้จังหวัดนั้นมีงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอมากขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงบประมาณหลักของการจัดสรรสวัสดิการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของประเทศไทยนั้นมาจากงบประมาณส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งไม่ใช่งบประมาณจากท้องถิ่นแต่อย่างใด โดยงบประมาณในส่วนดังกล่าวนี้เป็นส่วนที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดได้ ทำให้งบประมาณที่ได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้กับท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้น อาจจะไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ในขณะที่ผลการศึกษาของ Anderson and Meyer (1997) ได้ใช้รายได้จากการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลกลางในการศึกษา ซึ่งรายได้ส่วนดังกล่าวอาจจะมีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะจัดสรรให้ผู้ที่มีสิทธิได้รับได้อย่างทั่วถึงกว่า จึงส่งผลให้การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายจึงลดลงได้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ผลการศึกษาที่ได้มีทิศทางตรงกันข้ามกับงานศึกษาในครั้งนี้ และนอกจากนี้ พบว่าโดยส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่สามารถเพิ่มงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่กลับพบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนน้อยที่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเพิ่มเติม (วรเวศม์ สุวรรณระดาและอาภาพรธนะ คำชิรพิทักษ์, 2552) ซึ่งส่งผลทำให้การเพิ่มขึ้นของรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่สามารถทำให้ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพได้รับเงินอย่างทั่วถึงมากขึ้นเท่าที่ควรส่งผลทำให้โอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเพิ่มสูงขึ้นได้

**ตัวแปรผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เป็นตัวแปรหนึ่งที่สามารถสะท้อนความมีศักยภาพในการจัดบริการเกี่ยวสวัสดิการต่างๆของ

องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ซึ่งต้องการที่จะดูว่าเจ้าหน้าที่บุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉลี่ยแล้วสามารถที่จะดูแลประชากรในพื้นที่ของตนได้มากน้อยเพียงใด จากผลการวิจัยเชิงประจักษ์ที่ได้จากงานศึกษาพบว่า ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีระดับนัยสำคัญทางสถิติกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง

**ปัจจัยด้านการเมือง** เป็นปัจจัยที่สะท้อนถึงควมมีอิทธิพลของผู้สูงอายุและนักการเมืองในแต่ละท้องถิ่น ตัวแปรที่สามารถสะท้อนถึงปัจจัยทางการเมืองที่ใช้ในการศึกษาประกอบไปด้วย ตัวแปรสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล เป็นต้น ผลการศึกษามีรายละเอียดดังนี้

**ตัวแปรสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด** ถือเป็นตัวแปรตัวแรกที่สะท้อนถึงปัจจัยทางด้านการเมืองของผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด โดยจากผลการศึกษาในตารางที่ 5.1 พบว่าตัวแปรสัดส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดไม่มีระดับนัยสำคัญทางสถิติกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะเนื่องจากในปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติขึ้น ซึ่งไม่ได้เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ด้วยสาเหตุดังกล่าวที่เกิดขึ้น จึงอาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดไม่มีความสัมพันธ์ต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

**ตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรครัฐบาล** เป็นตัวแปรอีกตัวแปรหนึ่งที่สะท้อนถึงปัจจัยทางด้านการเมืองในแต่ละจังหวัด โดยจากผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90 โดยมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-) สอดคล้องกับสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ และหากทำการพิจารณาถึงค่า Odd ratio พบว่ามีค่าเท่ากับ 0.5893 หมายความว่า หากจังหวัดนั้นเป็นฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง

น้อยกว่าความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งเท่ากับ 0.5893 เท่า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากจังหวัดนั้นเป็นฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล จะส่งผลให้สัดส่วนความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายต่อความน่าจะเป็นที่จะไม่เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายลดลงร้อยละ 58.93 และนอกจากนี้ หากพิจารณาค่าผลกระทบส่วนเพิ่ม (Marginal Effect) จากตารางผลการศึกษาที่ 5.1 จะพบว่า ค่าผลกระทบส่วนเพิ่มมีค่าเท่ากับ -0.000500 หมายความว่า โดยเฉลี่ยแล้วหากจังหวัดนั้นเป็นฐานคะแนนเสียงของพรรครัฐบาล จะส่งผลทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งลดลงเท่ากับร้อยละ 0.0500 ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90

ตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล เป็นตัวแปรหุ่น (Dummy) ซึ่งจะวัดว่าจังหวัดใดเป็นจังหวัดที่เป็นฐานคะแนนเสียงของพรรครัฐบาล โดยจังหวัดที่เป็นฐานคะแนนเสียงของพรรครัฐบาลจะวัดจากจังหวัดที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรครัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดในแต่ละจังหวัด จากผลการศึกษาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่าความสัมพันธ์ของตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-) ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory)<sup>30</sup> โดยทฤษฎีได้อธิบายไว้ว่า ผู้ที่เป็นผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นฝ่ายรัฐบาลจะมีความพยายามที่จะเสนอผลประโยชน์ในการรักษาฐานคะแนนเสียงของตนเองไว้ ซึ่งก็สอดคล้องกับงานศึกษาครั้งนี้ กล่าวคือ หากจังหวัดใดมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรครัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดในจังหวัด นั้นหมายความว่า จังหวัดนั้นเป็นฐานคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งแสดงถึงความมีอิทธิพลทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลในแต่ละจังหวัด ซึ่งอาจจะมีกาใช้นโยบายประชานิยมเพื่อเรียกคะแนนเสียงความนิยมจากประชาชนในพื้นที่ ส่งผลทำให้จังหวัดดังกล่าวมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนองนโยบายประชานิยมของพรรครัฐบาลมากขึ้น และนอกจากนี้ ยังมีการกำหนดหรือเสนอนโยบายต่างๆในระดับท้องถิ่นเพื่อเชื่อมต่อกับกลุ่มผู้สูงอายุในจังหวัด รวมไปถึงการจัดสรรเงินงบประมาณหรือสวัสดิการต่างๆให้แก่ผู้สูงอายุในจังหวัดมากยิ่งขึ้น ส่งผลทำให้ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่

<sup>30</sup> ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ได้อธิบายว่า “มนุษย์พยายามแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ของตนเองทั้งในด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง ซึ่งแรงจูงใจในเรื่องผลประโยชน์จะมีเหมือนกันในทุกบุคคล”

ในจังหวัดดังกล่าวมีโอกาสได้รับสวัสดิการต่างๆ รวมไปถึงสวัสดิการทางด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพได้อย่างทั่วถึงตามไปด้วย ดังนั้น ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทหนึ่งของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพจึงลดลง

## 5.2 ผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด (Overpayment rate, OPR)

จากผลการศึกษาในส่วนของ การประมาณค่าปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (Overpayment rate, OPR) ของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ พบว่าจากการทดสอบตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ สามารถจำแนกตัวแปรต่างๆตามประเภทของปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย 4 ปัจจัย ดังต่อไปนี้

ปัจจัยด้านลักษณะพื้นที่ ซึ่งตัวแปรที่สามารถสะท้อนปัจจัยดังกล่าว ประกอบไปด้วย ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุรวมทั้งหมด (Rural\_ratio) เป็นต้น

ปัจจัยด้านการรับรู้สิทธิตนเองของผู้สูงอายุ ตัวแปรที่สะท้อนถึงปัจจัยดังกล่าว ประกอบไปด้วย ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่ทราบสิทธิในการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (PERC) และตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด (PERG) เป็นต้น

ปัจจัยศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตัวแปรที่สะท้อนปัจจัยดังกล่าวประกอบไปด้วย ตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในจังหวัดต่อจำนวนประชากร (TAXH) ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (OLD) และตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (AREA)<sup>31</sup> เป็นต้น

<sup>31</sup> เนื่องจากในการศึกษานี้ได้ทำการทดสอบการเพิ่มและลดตัวแปรที่ใช้ในการสะท้อนปัจจัยด้านศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการศึกษานี้จึงจะขอแสดงผลการประมาณค่าตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งไว้ในภาคผนวก

ปัจจัยด้านการเมืองตัวแปรที่สามารถสะท้อนปัจจัยดังกล่าว ประกอบไปด้วย ตัวแปร  
สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด (POL) และตัวแปรคะแนน  
เสียงทางการเมือง (PARTY) เป็นต้น

รายละเอียดของแต่ละตัวแปรสามารถแสดงได้ตามตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 แสดงผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายแต่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด (Overpayment rate, OPR)

ปัจจัย	ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่า Odd ratio	ค่าผลกระทบส่วนเพิ่ม
	ค่าคงที่	0.1823	2.4444	1.2000	-
ด้านลักษณะพื้นที่	สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด	0.0007*	0.0039	1.0074	0.000019
ด้านการรับรู้สิทธิ	สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ	-0.0115***	0.0027	0.9885	-0.000030
ตนเองของผู้สูงอายุ	สัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด	-1.2284**	0.5690	0.2928	-0.003163
ศักยภาพด้าน	รายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร	-0.00006	0.0001	0.9999	0.000001
ต่างๆของ อบท.	สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรของ อบท.	-0.0779*	0.0462	0.9251	-0.000201
ด้านการเมือง	สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	-0.0246**	0.0120	0.9757	-0.000063
	คะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล	0.0150	0.0707	1.0151	0.000039
Adjusted R-Squared		0.4533			
N. of observation		76			

หมายเหตุ: ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 99 \*\*\*, ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 \*\*, ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90 \*

จากตารางที่ 5.2 จะแสดงถึงผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (Overpayment rate, OPR) โดยในตารางที่ 5.2 ได้แสดงผลการศึกษาในส่วนของค่าสัมประสิทธิ์ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Error) ค่า Odd ratio หรือสัดส่วนของความน่าจะเป็นที่จะเกิดต่อความน่าจะเป็นที่จะไม่เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง และค่าผลกระทบส่วนเพิ่ม (Marginal Effect) ของตัวแปรในแบบจำลอง ณ ระดับนัยสำคัญต่างๆ โดยจากผลการประมาณค่าในแบบจำลองสมบูรณ<sup>32</sup>

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการใส่ตัวแปรที่สะท้อนถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งเข้าไปในแบบจำลอง<sup>33</sup> ซึ่งจากผลการประมาณค่าแบบจำลองพบว่าโดยรวมแล้ว ค่าสัมประสิทธิ์ ค่า Odd ratio รวมไปถึงค่าผลกระทบส่วนเพิ่มของตัวแปรอิสระทุกตัวที่ได้จากการประมาณค่าแบบจำลองดังกล่าวไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก และนอกจากนี้ เมื่อทำการเพิ่มตัวแปรแต่ละตัวลงไปแบบจำลอง ซึ่งพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทุกตัวที่อยู่ในแบบจำลองกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น

โดยผลการศึกษาในส่วนนี้สามารถจำแนกการอธิบายผลการประมาณค่าของแต่ละตัวแปรได้ตามปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองดังต่อไปนี้

### ปัจจัยด้านลักษณะพื้นที่ ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด** เป็นตัวแปรที่สะท้อนถึงปัจจัยทางด้านลักษณะพื้นที่ โดยจากผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่ได้ในตารางที่ 5.2 ซึ่งให้เห็นว่า ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมดมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 โดยหาก

<sup>32</sup> สำหรับแบบจำลองอื่นที่ได้ทำการเพิ่มลดตัวแปร เพื่อให้ได้แบบจำลองในฉบับสมบูรณนี้ จะขอแสดงไว้ในภาคผนวก

<sup>33</sup> โดยแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองจะประกอบไปด้วย 4 แบบจำลอง ทั้งนี้ แบบจำลองที่แสดงในบทนี้จะเป็นแบบจำลองแบบสมบูรณ สำหรับแบบจำลองอื่นจะแสดงไว้ในส่วนของภาคผนวก

พิจารณาถึงค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรดังกล่าว พบว่าตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง สอดคล้องกับสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งจากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ค่าสัมประสิทธิ์อาจบอกได้เพียงแค่ว่าทิศทางหรืออิทธิพลของตัวแปรอิสระที่มีต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงค่า Odd ratio ของตัวแปรดังกล่าวด้วย ซึ่งค่า Odd ratio ที่คำนวณได้จากตารางที่ 5.2 มีค่าเท่ากับ 1.0074 หมายความว่า หากสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมดสูงขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองมากกว่าเมื่อเทียบกับความน่าจะเป็นที่จะไม่เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง 1.0074 เท่า อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเพียงค่า Odd ratio จะไม่สามารถบอกถึงการเปลี่ยนแปลงของโอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรอิทธิพลอื่น ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปได้ เนื่องจากค่า Odd ratio สามารถบอกได้เพียงการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของสัดส่วนระหว่างความน่าจะเป็นเท่านั้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงค่าผลกระทบส่วนเพิ่มควบคู่ไปด้วย จากผลการประมาณค่าในตารางที่ 5.2 พบว่าค่าผลกระทบส่วนเพิ่มที่ได้มีค่าเท่ากับ 0.000019 กล่าวคือ โดยเฉลี่ยแล้วหากสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมดสูงขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองสูงขึ้นเท่ากับร้อยละ 0.0019 ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90

จากผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่ได้พบว่าตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมดมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง สอดคล้องกับสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ หากจังหวัดใดมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลเพิ่มสูงขึ้น จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองสูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ วรเวชม์ สุวรรณระดา และอาภาพรธณ คำวชิรพิทักษ์ (2552) กล่าวคือ เนื่องจากในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์นั้น เป็นหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ของแต่ละจังหวัด ซึ่งจากงานศึกษาดังกล่าวได้พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมีแนวโน้มที่จะใช้กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่เข้มงวดมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล โดยในกระบวนการคัดเลือกของเทศบาลนั้น จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับท้องถิ่นขึ้นมาเป็นผู้กลั่นกรองอีกครั้ง



ขณะที่กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ของ องค์การบริหารส่วนตำบล นั้นจะเป็นกระบวนการที่ใช้ประชาคมในระดับหมู่บ้านในการคัดเลือก ซึ่งจะเห็นได้ว่า เมื่อในพื้นที่ นั้นๆมีความเป็นเมืองอยู่ในระดับสูง อาจส่งผลทำให้การคัดเลือกมีความเข้มงวดและมีรูปแบบ เป็นทางการมากกว่ากระบวนการคัดเลือกในพื้นที่ที่อยู่ในเขตนอกเมือง ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า เขตนอกเมื่อนั้น ผู้คนที่อยู่ในชุมชนจะมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันมาก รวมไปถึงผู้บริหารก็มีความ ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ในระดับสูง จึงมีความลำบากในการตัดสินใจให้หรือไม่ให้เงิน สงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุ ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงส่งผลให้ผู้ที่ไม่สิทธิบางรายมีโอกาสที่จะได้รับเงิน สงเคราะห์เพื่อการยังชีพตามไปด้วย ซึ่งจากผลการศึกษาที่กล่าวมานี้ ก็ยังสอดคล้องกับผล การศึกษาในบทที่ 4 ของงานศึกษาครั้งนี้ ซึ่งได้พบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วผู้สูงอายุที่ไม่สิทธิได้รับ เงินสงเคราะห์ที่กลับได้รับเงินสงเคราะห์นั้นส่วนใหญ่จะมีสัดส่วนอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่า อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนั่นเอง ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาล ต่อผู้สูงอายุทั้งหมดกับโอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองนั้น จึงมี ความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

### ปัจจัยด้านการรับรู้สิทธิตนเองของผู้สูงอายุ ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์ เพื่อการยังชีพ** เป็นตัวแปรตัวแรกที่สามารถสะท้อนถึงการรับรู้สิทธิของผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด จากผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่ได้แสดงในตารางที่ 5.2 พบว่า ตัวแปรดังกล่าวมีอิทธิพลต่อความ น่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 โดยค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรแสดงให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสัดส่วนการไม่ทราบ สิทธิตนเองของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการ คัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม สอดคล้องกับ สมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ และหากพิจารณาถึงค่า Odd ratio ของตัวแปร ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หาก สัดส่วนดังกล่าวสูงขึ้นเท่ากับร้อยละ 1 จะส่งผลให้สัดส่วนความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองน้อยกว่าเมื่อเทียบกับความน่าจะเป็นที่จะไม่เกิดการคัดเลือกได้ ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง 0.9885 เท่า นอกจากนี้ เมื่อต้องการพิจารณาถึงการ เปลี่ยนแปลงของความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองเมื่อตัว แปรอิทธิพลมีการเปลี่ยนแปลง โดยการพิจารณาค่าผลกระทบส่วนเพิ่มนั้น พบว่า โดยเฉลี่ยแล้ว

หากสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองลดลงเท่ากับร้อยละ 0.0030 ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรดังกล่าวกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม สอดคล้องกับงานศึกษาของ Daponte, Sanders and Taylor (1999) กล่าวคือ หากผู้สูงอายุในจังหวัดนั้นมีสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของตนเองในเรื่องของเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในจังหวัดสูงขึ้น หมายความว่า ผู้สูงอายุที่อยู่ในจังหวัดดังกล่าวขาดการรับรู้ข่าวสารที่เกี่ยวกับสิทธิด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในระดับสูง ซึ่งก็อาจจะทำให้มีจำนวนผู้สูงอายุที่มายื่นใบสมัครเพื่อขอรับสิทธิเพื่อรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในจังหวัดนั้นในระดับต่ำ โดยในจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวที่ขาดการรับรู้สิทธิดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นผู้สูงอายุที่ยากจนหรือไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ ซึ่งสมควรที่จะได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแล้ว ขณะเดียวกันในจำนวนดังกล่าวก็ยังมีไปถึง ผู้สูงอายุที่ไม่ได้ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอในจังหวัดอีกด้วย ซึ่งก็อาจจะส่งผลให้ผู้สูงอายุที่ไม่สมควรได้รับเงินสงเคราะห์ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพลดลง ซึ่ง ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพจึงสูงขึ้น

**ตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุ** เป็นตัวแปรที่สองที่สามารถนำมาใช้สะท้อนลักษณะการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด จากผลการศึกษาในตารางที่ 5.2 พบว่า ตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 และมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม สอดคล้องกับสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ สำหรับการพิจารณาถึงค่า Odd ratio จากผลการประมาณค่าในแบบจำลองนี้มีค่าเท่ากับ 0.2928 กล่าวคือ หากสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัดนั้นสูงขึ้นเท่ากับร้อยละ 1 อาจจะทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองน้อยกว่าเมื่อเทียบกับความน่าจะเป็นที่จะไม่เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง 0.2928 เท่า และนอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงค่าผลกระทบส่วนเพิ่ม (Marginal Effect) ของความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายเมื่อเทียบกับสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุ ซึ่งมีค่าเท่ากับ -0.003163 หมายความว่า โดยเฉลี่ยแล้วหากในจังหวัดนั้นมีสัดส่วนของการรับรู้สิทธิ

โดยทั่วไปของผู้สูงอายุสูงขึ้นไปร้อยละ 1 จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองลดลงเท่ากับร้อยละ 0.3163 โดยมีระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95

จากผลการศึกษาที่ได้พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ หากผู้สูงอายุในจังหวัดมีการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของตนเองอยู่ในระดับสูง<sup>34</sup> ก็อาจจะส่งผลให้ผู้สูงอายุในจังหวัดเข้าขอรับสิทธิของตนมากขึ้น จึงอาจจะทำให้งบประมาณการจัดสรรเงินสงเคราะห์มีจำกัด และนอกจากนี้ เนื่องจากตัวแปรดังกล่าวนี้ได้ทำการวัดจากการรับรู้สิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุทั้งหมดที่รัฐบาลได้จัดสรรให้กับผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด ซึ่งไม่ได้รวมสิทธิเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีผู้ดูแลเข้าไป ดังนั้น จึงไม่ได้หมายความว่าการศึกษาที่ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปสูงขึ้นไปจะส่งผลทำให้การรับรู้สิทธิในเรื่องของเงินสงเคราะห์สูงขึ้นไปด้วย ซึ่งในจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มนี้ก็รวมไปถึงผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ อาจจะทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองลดลงได้ ดังนั้น สัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัดจึงอาจจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

**ปัจจัยศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรในจังหวัด** ซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งที่สามารถแสดงถึงศักยภาพทางด้านารคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการศึกษาในตารางที่ 5.2 แสดงให้เห็นว่าตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีต่อจำนวนประชากรใน

<sup>34</sup>สิทธิโดยทั่วไปคือสวัสดิการที่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดเป็นผู้จัดสรรให้กับผู้สูงอายุ ในที่นี้จะประกอบไปด้วย สิทธิโรงพยาบาลมีช่องทางพิเศษเฉพาะให้กับผู้สูงอายุ สิทธิการมีคลินิกเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ สิทธิการให้ส่วนลดราคาค่าโดยสารแก่ผู้สูงอายุ (เช่น รถโดยสารประจำทาง/บ.ข.ส รถไฟ รถไฟฟ้า ฯลฯ) สิทธิการมีหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาข้อกฎหมาย/คดีความสำหรับผู้สูงอายุ สิทธิกองทุนผู้สูงอายุ สิทธิการช่วยเหลือค่าจัดดารศพผู้สูงอายุที่ยากไร้ สิทธิการยกเว้นภาษีเงินได้เมื่ออายุ 65 ปีขึ้นไป (ยกเว้นสิทธิเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ)

จังหวัดไม่มีระดับนัยสำคัญทางสถิติกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย ประเภทที่สองของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

**ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้ตัวแปรดังกล่าวนี้เพื่อสะท้อนถึงปัจจัยด้านศักยภาพต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในที่นี้จะหมายถึงศักยภาพในการจัดบริการได้ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัด จากผลการศึกษาที่ได้ในตารางที่ 5.2 พบว่า ตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์จะพบว่า ตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม สอดคล้องกับสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ เมื่อพิจารณาค่า Odd ratio ของตัวแปรดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า หากสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้นเท่ากับ 1 จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองน้อยกว่าความน่าจะเป็นที่จะไม่เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองอยู่ 0.9251 เท่า โดยมีค่าผลกระทบส่วนเพิ่มเท่ากับ -0.0000201 กล่าวคือ หากสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นเท่ากับ 1 จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองลดลงเท่ากับร้อยละ 0.0020 ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90

จากผลการศึกษาที่ได้พบว่า ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่บุคลากร 1 คน สามารถรับผิดชอบผู้สูงอายุในจังหวัดโดยเฉลี่ยแล้วในสัดส่วนที่น้อย ก็อาจจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่บุคลากรในจังหวัดนั้น สามารถมองเห็นภาพรวมของผู้สูงอายุ รวมทั้งรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเงินสงเคราะห์ได้มากขึ้น ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่บุคลากรสามารถนำข้อมูลเหล่านั้นมาเปรียบเทียบเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิหรือสมควรได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์มาก ก็อาจจะส่งผลทำให้ความผิดพลาดหรือความคลาดเคลื่อนในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ก็จะน้อย ดังนั้น

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจจะทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพลดลงได้

### ปัจจัยด้านการเมือง ประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ตัวแปรสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด**เป็นตัวแปรตัวแรกที่สามารถสะท้อนถึงควมมีอิทธิพลทางการเมืองของผู้สูงอายุในแต่ละจังหวัด จากผลการศึกษาในตารางที่ 5.2 พบว่า ตัวแปรสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 และหากดูจากค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรดังกล่าวกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-) ซึ่งค่า Odd ratio ที่ประมาณค่าได้มีค่าเท่ากับ 0.9757 หมายความว่า หากสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดสูงขึ้นเท่ากับ 1 จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองมีมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความน่าจะเป็นที่จะไม่เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองอยู่ 0.9757 เท่า และเมื่อพิจารณาค่าผลกระทบบส่วนเพิ่ม จากผลการประมาณค่าผลกระทบบส่วนเพิ่มในตารางที่ 5.2 พบว่าโดยเฉลี่ยแล้ว หากผู้สูงอายุในจังหวัดนั้นมีอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้น กล่าวคือ หากสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดเพิ่มสูงขึ้นเท่ากับ 1 จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองลดลงเท่ากับร้อยละ 0.0063 ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95

จากผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 โดยมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดของจังหวัดสูงขึ้น นั้นแสดงถึงควมมีอิทธิพลของผู้สูงอายุในจังหวัดนั้นอยู่ในระดับสูง ซึ่งก็อาจจะมีอิทธิพลในการเสนอนโยบายประชานิยมต่างๆ เพื่อประโยชน์ต่อผู้สูงอายุในจังหวัดได้ และนอกจากนี้ จากรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุของไทย พ.ศ. 2552 ซึ่งได้พบว่าจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในช่วงปี พ.ศ. 2548 ถึง 2550 พบว่าสัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นจากจำนวน 1,073,190 คน ในพ.ศ. 2549 เป็น 1,755,266 ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งแสดงให้เห็นว่างบประมาณในการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในช่วงเวลาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น ดังนั้น ตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์ไม่สอดคล้องกับสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ อาจจะเป็นผลมาจากข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาในส่วนนี้ เป็นข้อมูลที่ได้จากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งอาจจะไม่สามารถที่จะสะท้อนตัวแปรทางการเมืองที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2550 ได้เท่าที่ควร จึงอาจจะมีผลให้ตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์ไม่สอดคล้องตามสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้

**ตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล** โดยตัวแปรนี้จะเป็นตัวแปรหุ่น (Dummy) ซึ่งจะวัดว่าจังหวัดใดเป็นจังหวัดที่เป็นฐานคะแนนเสียงของพรรครัฐบาล โดยจังหวัดที่เป็นฐานคะแนนเสียงของพรรครัฐบาลจะวัดจากจังหวัดที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรครัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดในแต่ละจังหวัด จากผลการศึกษา ในตารางที่ 5.2 พบว่าตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลไม่มีระดับนัยสำคัญทางสถิติกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะในปี พ.ศ. 2549 ถึง พ.ศ. 2550 ประเทศไทยอยู่ในภาวะที่เกิดความวุ่นวายทางการเมืองเกิดขึ้น อีกทั้งยังมีการจัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติขึ้น ซึ่งไม่ได้เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงอาจทำให้ตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลไม่มีนัยสำคัญทางสถิติกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง ของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

### 5.3 การอภิปรายผลการศึกษาในภาพรวม

สรุปผลการศึกษาที่ได้จากแบบจำลองปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายทั้งสองประเภท โดยพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งมีด้วยกันทั้งสิ้น 6 ตัวแปร ได้แก่ ตัวแปรสัดส่วนคนจนในจังหวัด ตัวแปรสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ของผู้สูงอายุ ตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ตัวแปรสัดส่วนพื้นที่จังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อ

ผู้สูงอายุทั้งหมด และตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล เป็นต้น และนอกจากนี้ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง มีด้วยกันทั้งสิ้น 6 ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด ตัวแปรสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ของผู้สูงอายุ ตัวแปรการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด ตัวแปรสัดส่วนพื้นที่จังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด เป็นต้น

ตารางที่ 5.3 ตารางสรุปผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทหนึ่ง Non-take up rate (NTUR) และความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทสอง Overpayment rate (OPR)

ความสัมพันธ์	ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (NTUR)	ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (OPR)
+	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ สัดส่วนคนยากจนในจังหวัด</li> <li>▪ สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ</li> <li>▪ รายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรในจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด</li> </ul>
-	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ สัดส่วนพื้นที่จังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>▪ สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด</li> <li>▪ คะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ</li> <li>▪ สัดส่วนการรับรู้สิทธิทั่วไปของผู้สูงอายุ</li> <li>▪ สัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>▪ สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>▪ สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด</li> </ul>

ที่มา: จากการรวบรวมข้อมูล

จากผลการวิจัยเชิงประจักษ์และการอธิบายผลการศึกษาที่ได้จากการศึกษาในส่วนนี้ แสดงให้เห็นว่าความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งและความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง เป็นปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้ปัญหาเกิดขึ้นอยู่ในระดับต่ำที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม ความน่าจะเป็นของการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายทั้งสองประเภทที่เพิ่มสูงขึ้น อาจจะมีสาเหตุสำคัญมาจากปัจจัยหลายประการ โดยจากผลการศึกษาที่ได้ในตารางที่ 5.3 แสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่มีผลทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งไปในทิศทางเดียวกัน (+) ประกอบไปด้วย สัดส่วนคนยากจนในจังหวัด สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ และรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ทั้งนี้ เนื่องจากสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจน ซึ่งสะท้อนถึงจำนวนของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ซึ่งหากว่ามีมากกว่าจำนวนของงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด ก็อาจจะมีผลทำให้ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ได้ อีกทั้งงบประมาณในการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพก็ถือว่ามีส่วนสำคัญต่อการจัดสรรสวัสดิการด้านเงินสงเคราะห์เพื่อให้เกิดความครอบคลุมและทั่วถึงแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ แต่เนื่องจากงบประมาณที่มีค่อนข้างจำกัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนน้อยที่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลางจัดสรรมาให้ ซึ่งส่วนนี้ เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายได้ และนอกจากนี้ สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ของผู้สูงอายุในจังหวัดในระดับสูงก็อาจจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้สูงอายุบางรายไม่ได้รับเงินสงเคราะห์อย่างที่ควรจะเป็น ในขณะที่ตัวแปรที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองในทิศทางเดียวกัน (+) คือ สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด ซึ่งพบว่าความเข้มงวดในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลจะน้อยกว่าเมื่อเทียบกับกระบวนการจัดสรรเงินสงเคราะห์ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองขึ้นได้

นอกจากนี้ จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้น เป็นสิ่งที่สมควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้ปัญหาดังกล่าวมีสัดส่วนในระดับต่ำที่สุด ซึ่งปัจจัยที่น่าจะมีส่วนทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายทั้งสองประเภทลดลงได้นั้น มีอยู่ด้วยกันหลายประการ โดยจากผลการศึกษาในครั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (NTUR) ลดลงหรือมี



ความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม (-) ประกอบไปด้วย สัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด และคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ในขณะที่การพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (OPR) ลดลงหรือมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม (-) ประกอบไปด้วย สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ สัดส่วนการรับรู้สิทธิทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด สัดส่วนพื้นที่จังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิทั้งหมด เป็นต้น ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่บุคลากรในจังหวัดมีดูแลผู้สูงอายุและพื้นที่ในสัดส่วนที่มาก ก็อาจทำให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่สามารถนำไปใช้เปรียบเทียบและคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับอย่างแท้จริงได้ ซึ่งอาจทำให้ปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายทั้งสองประเภทลดลงได้ นอกจากนี้ จำนวนของผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับจำนวนผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล จึงอาจจะมีผลให้กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่เกิดขึ้นในพื้นที่นอกเขตเทศบาลสามารถทำได้ง่ายและสะดวกกว่าในเขตเทศบาล จึงทำให้การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งลดลงได้ อีกทั้ง เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยด้านการเมือง ซึ่งอาจจะมีผลทำให้พื้นที่ดังกล่าวมีการใช้นโยบายประชานิยมที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่ผู้สูงอายุในพื้นที่ จึงอาจจะมีผลทำให้ผู้สูงอายุในพื้นที่ได้รับเงินสงเคราะห์อย่างทั่วถึงมากขึ้น การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งจึงลดลง และนอกจากนี้ การที่มีปัจจัยด้านการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ก็อาจจะส่งผลให้นโยบายการจัดสรรเงินสงเคราะห์ ไม่ได้ดำเนินไปอย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้น ปัจจัยดังกล่าวจึงถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการเกิดการคัดเลือกอย่างตรงกลุ่มเป้าหมายได้ และนอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยด้านการรับรู้สิทธิ ซึ่งพบว่าหากการรับรู้สิทธิเกี่ยวกับการจัดสรรสวัสดิการโดยทั่วไปของจังหวัด รวมไปถึงมีสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์อยู่ในระดับสูง ก็อาจจะส่งผลให้งบประมาณในการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมีจำกัดมากขึ้น ซึ่งก็อาจทำให้ผู้สูงอายุในจังหวัดมีโอกาสได้รับเงินสงเคราะห์ลดลง รวมไปถึงกลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ด้วย จึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองมีแนวโน้มที่จะลดลงได้

## บทที่ 6

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 สรุปผลการวิจัย

รายได้ของผู้สูงอายุถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุในวัยชราภาพ แต่เนื่องจากปัจจุบันโครงสร้างของประชากรมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผู้คนมีอายุที่ยืนยาวมากขึ้น ในขณะที่อัตราการเจริญพันธุ์กลับมีแนวโน้มลดลง บวกกับผลจากสภาพเศรษฐกิจที่ผันผวนได้ส่งผลสำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาหน้าที่การงานของบุตรหลานที่อาจจะไม่เพียงพอต่อการเกื้อหนุนบิดามารดาได้อย่างเต็มที่ และปัญหาการขาดแคลนเงินออมของผู้สูงอายุในวัยทำงานซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนแล้วแต่จะส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุในอนาคตทั้งสิ้น ดังนั้นการสร้างหลักประกันรายได้ยามชราภาพของภาครัฐบาลจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง

รูปแบบการสร้างหลักประกันรายได้ยามชราภาพของภาครัฐประเภทหนึ่งที่สำคัญนั่นคือระบบบำนาญแบบผู้รับไม่มีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ ซึ่งเป็นระบบหนึ่งที่หลายประเทศใช้เพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีความจำเป็นต่อการได้รับการช่วยเหลือด้านสวัสดิการต่างๆ ประเทศไทยนั้นก็ได้มีการนำระบบดังกล่าวมาใช้เช่นเดียวกัน ซึ่งหนึ่งในโครงการที่รู้จักกันดีนั่นก็คือ ระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ” นั่นเอง

ระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในอดีตมีการใช้ระบบ Means-tested ในการจัดสรรมาก่อน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากในการคัดเลือกและจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอ ประเด็นที่สำคัญนั่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคัดเลือกและจัดสรรสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างตรงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงหรือไม่

งานวิจัยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศจำนวนมากต่างก็มีหลักฐานที่ยืนยันได้ว่าระบบดังกล่าวมีปัญหาในการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ซึ่งระบบดังกล่าวไม่สามารถจัดสรรสวัสดิการให้ตรงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริง หรือที่เรียกกันว่า ปัญหา Targeting inefficiency และนอกจากนี้ ปัญหาดังกล่าวยังมีความแตกต่างกันไปในแต่พื้นที่อีกด้วย

การศึกษาคั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะทำการวิเคราะห์ปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ โดยภาพรวมและแยกพิจารณาปัญหาดังกล่าวในระดับย่อย เพื่อจะได้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังศึกษาอีกว่าปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลต่อการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

ผลการศึกษารายแรก เป็นการวิเคราะห์ระดับของปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ นั้น พบว่ามีปัญหาของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายเกิดขึ้นในกระบวนการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

การพิจารณาถึงการวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในแต่ละประเภทนั้น จากผลการศึกษาพบว่า สัดส่วนของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง หรือ สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ (NTUR) มีสัดส่วนที่ลดลง โดยหากเปรียบเทียบกับผลการศึกษาของวิพรธน ประจวบเหมาะ และคณะ (2552) จะพบว่าสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ในการศึกษาคั้งนี้มีระดับต่ำกว่า ทั้งนี้ เป็นเพราะในการศึกษาคั้งนี้มีการกำหนดนิยามในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ที่แตกต่างจากงานศึกษาของวิพรธน ประจวบเหมาะ และคณะ (2552) โดยมีการกำหนดนิยามที่เข้มงวดกว่านิยามจากงานศึกษาของวิพรธน ประจวบเหมาะ และคณะ (2552) ทั้งนี้ เพื่อต้องการแสดงถึงนิยามที่สามารถคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับที่แท้จริงหรือเป็นผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสที่สุด ตามวัตถุประสงค์ของการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบ Mean-tested จึงส่งผลให้ผลการศึกษาที่ได้จากงานศึกษาคั้งนี้มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ในระดับที่ต่ำลงไปจากงานศึกษาของวิพรธน ประจวบเหมาะ และคณะ (2552) โดยผลการศึกษาในคั้งนี้แสดงให้เห็นว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสูงที่สุด แต่กลับพบว่ามีสัดส่วนของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งหรือสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ในระดับต่ำที่สุด ซึ่งผลการศึกษาก็สอดคล้องกับการพิจารณาสัดส่วนดังกล่าวเป็นรายจังหวัด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามเขตการปกครองพบว่า สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับ

เงินสงเคราะห์ฯ มีสัดส่วนอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล

ในส่วนของภาวะวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (OPR) พบว่า สัดส่วนดังกล่าวมีสัดส่วนสูงที่สุดอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร ตามลำดับ ซึ่งผลการศึกษาสอดคล้องกับการพิจารณาในระดับจังหวัด เมื่อพิจารณาตามเขตการปกครอง จากผลการศึกษาพบว่า ผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล

ผลการศึกษาส่วนที่สองคือ การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งสามารถการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายจะประกอบไปด้วย 2 ประเภท ได้แก่ การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (Non-take up rate, NTUR) และการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (Overpayment rate, OPR)

จากผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งมีด้วยกันทั้งสิ้น 6 ตัวแปร ซึ่งตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งในทิศทางเดียวกัน (+) ประกอบไปด้วย ตัวแปรสัดส่วนความยากจนของประชากรในจังหวัด ตัวแปรสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด และตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรในจังหวัด เป็นต้น และสำหรับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งในทิศทางตรงกันข้าม (-) ประกอบไปด้วย ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด ตัวแปรสัดส่วนพื้นที่จังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแปรคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล เป็นต้น โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งมากที่สุดนั่นคือ ปัจจัยศักยภาพด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รองลงมาคือ ปัจจัยด้านลักษณะพื้นที่ ซึ่งตัวแปรที่สะท้อนถึงปัจจัย

ดังกล่าว ได้แก่ ตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร และตัวแปรสัดส่วนความยากจนของประชากรในจังหวัด

จากผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองมีด้วยกันทั้งสิ้น 7 ตัวแปร โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองในทิศทางเดียวกัน (+) ประกอบไปด้วย สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด และตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองในทิศทางตรงกันข้าม (-) ประกอบไปด้วย ตัวแปรสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ ตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด ตัวแปรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ตัวแปรสัดส่วนพื้นที่จังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแปรสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิทั้งหมด เป็นต้น นอกจากนี้ พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองมากที่สุด ได้แก่ ปัจจัยด้านการรับรู้สิทธิตนเองของผู้สูงอายุ รองลงมาคือ ปัจจัยด้านการเมือง ซึ่งตัวแปรที่สะท้อนถึงปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ ตัวแปรสัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุ ตัวแปรสัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ และตัวแปรสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด เป็นต้น

## 6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาในเรื่องของความไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในประเทศไทยยังถือได้ว่าอยู่ในระดับสูง และมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม จากงานศึกษาครั้งนี้ได้ใช้นิยามในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่มีความเข้มงวดกว่าเดิม เพื่อให้การจัดสรรเงินสงเคราะห์สามารถเข้าถึงกลุ่มผู้สูงอายุที่สมควรได้รับหรือผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสที่สุด ตามวัตถุประสงค์ของระบบ Mean-tested ซึ่งจากผลการศึกษาแสดงให้เห็น

เห็นว่า สัดส่วนของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายมีสัดส่วนที่ลดลงจากเดิม ซึ่งชี้ให้เห็นว่า หากมีการกำหนดคุณสมบัติในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่แท้จริงแล้ว จะส่งผลทำให้ผู้สูงอายุเหล่านั้นมีโอกาสที่จะได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอย่าง متنสมควรได้รับอย่างแท้จริงได้

นอกจากนี้ ในการจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ควรที่จะให้ความสำคัญในการจัดสรรเงินสงเคราะห์ตามสัดส่วนหรือจำนวนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับจริง ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา แนวโน้มในการจัดสรรงบประมาณเงินสงเคราะห์มีลักษณะเป็นการเพิ่มขึ้นให้เหมือนกัน โดยไม่ได้คำนึงว่าการจัดสรรดังกล่าวนี้ สามารถที่จะจัดสรรได้ตรงกลุ่มเป้าหมายที่สมควรได้รับอย่างแท้จริงหรือไม่ และนอกจากนี้ ผลการศึกษาในครั้งนี้ยังพบว่า สัดส่วนคนจนในจังหวัดเป็นหนึ่งในปัจจุบันที่มีผลต่อการเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในประเทศไทย ดังนั้น ในการจัดสรรเงินสงเคราะห์นั้น นอกจากจะคำนึงจากจำนวนของผู้มีสิทธิได้รับแล้ว ควรจะให้ความสำคัญถึงสัดส่วนของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นนั้น โดยอาจจะพิจารณาจากพื้นที่ที่มีสัดส่วนของการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งหากรัฐบาลให้ความสำคัญในส่วนนี้ อาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถลดปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าระบบการจัดสรรเงินสวัสดิการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ใช้ในประเทศไทยในปัจจุบันจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบจากระบบการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (Means-tested Benefit) มาเป็นระบบที่รัฐบาลจัดสรรเงินสงเคราะห์ให้แก่ผู้สูงอายุทุกคน (Universal Coverage) แล้วก็ตาม แต่จากผลการศึกษาจากงานศึกษานี้ สามารถสะท้อนให้เห็นว่า ที่ผ่านการนำระบบเดิมหรือระบบการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (Means-tested Benefit) มาใช้ในประเทศไทยเกิดปัญหาอย่างไร รวมทั้งสาเหตุที่ปัญหาเหล่านี้มาจากปัจจัยอะไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางด้านงบประมาณที่ใช้จัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงที่ผ่านมา ไม่สามารถจัดสรรให้กับผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ได้อย่างทั่วถึง อีกทั้ง โดยส่วนใหญ่แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนน้อยที่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเพิ่มเติม นอกจากนี้ จำนวนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้งบประมาณที่มีไม่สามารถจัดสรรให้แก่ผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ให้ครอบคลุมและทั่วถึงได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายและเกิดความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นใน

การจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งในส่วนนี้ รัฐบาลสามารถที่จะให้ความสำคัญและนำปัจจัยที่สำคัญเหล่านี้ไปใช้ในการปรับปรุงระบบในการคัดเลือกและจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อที่จะไม่ให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมหรือปัญหาการคัดเลือกอย่างไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายอย่างที่สะท้อนในงานศึกษาชิ้นนี้ตามมาในอนาคต

### 6.3 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

ประการแรกคือ จากนิยามของผู้สูงอายุที่ยากจนนั้นได้กล่าวไว้ว่า เป็นผู้สูงอายุที่มีรายได้เฉลี่ยต่อปีต่ำกว่า 20,000 บาท ซึ่งจะนำเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าในจำนวนของผู้สูงอายุที่มีรายได้เฉลี่ยต่อปีต่ำกว่า 20,000 บาทนั้น อาจจะมีจำนวนผู้สูงอายุบางส่วนที่ยากจน แต่กลับไม่ได้มีรายได้เฉลี่ยต่อปีต่ำกว่า 20,000 บาท ทั้งนี้ เนื่องจากผู้สูงอายุบางรายเป็นผู้ที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าวนี้ได้ถูกนำมารวมเป็นส่วนหนึ่งของรายได้เฉลี่ยต่อปีด้วย ดังนั้น จึงอาจจะส่งผลให้ผู้สูงอายุบางรายกลับมีรายได้เฉลี่ยต่อปีสูงกว่า 20,000 บาทได้ ซึ่งในส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดด้านข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งในการศึกษาครั้งต่อไป อาจจะทำกรนำรายได้ในส่วน of เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพออกจากรายได้เฉลี่ยต่อปีก่อน เพื่อที่ผลการศึกษาที่ได้จะได้มีประสิทธิภาพในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ยากจนที่แท้จริงได้

ประการที่สองคือ การศึกษาในครั้งนี้ได้ใช้ข้อมูลในการศึกษาเพียง 1 ปี นั่นคือ ปี พ.ศ. 2550 ซึ่งอาจจะไม่เพียงพอที่จะประมาณค่าข้อมูลทั้งหมดได้อย่างถูกต้อง ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดทางด้านข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ หากในการศึกษาครั้งต่อไปได้ลองใช้ข้อมูลที่จะนำมาทำการวิเคราะห์การคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่มากกว่า 1 ปี ก็อาจจะส่งผลให้เห็นปัญหาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และการประมาณค่าก็อาจจะมีความถูกต้องและแม่นยำมากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม ในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษาในครั้งนี้ เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีความวุ่นวายทางการเมืองเกิดขึ้น อาทิเช่น การปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2550 – 2551 ด้วยเหตุนี้จึงมีผลทำให้ไม่สามารถนำตัวแปรทางด้านการเมืองในปี พ.ศ. 2550 มาใช้ในการประมาณค่าได้ จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลในปี พ.ศ. 2548 มาใช้ในการสร้างตัวแปรทางการเมืองแทน ซึ่งในการศึกษาครั้งต่อไปควรศึกษาในช่วงเวลาที่การเมืองอยู่ในภาวะที่ปกติ เพื่อความถูกต้องและแม่นยำในการประมาณค่า

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคน  
ด้อยโอกาสในสังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์  
การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ระพีพรรณ คำหอม, จิระลักษณ์ จงสถิตมัน, อภิญา เวชยชัย, ธัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และ  
ปิยะฉัตร ชื่นตระกูล. การประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพ  
ชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขกระทรวง  
สาธารณสุข, 2542.

ระพีพรรณ คำหอม. สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย "Social Welfare in Thai Society". พิมพ์ครั้งที่  
ที่ 2. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2549.

วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปี 2554 ร่วมกันสร้างระบบดูแลผู้สูงอายุ  
ไทย. [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา:  
[http://www.cps.chula.ac.th/html\\_th/pop\\_base/ageing/ageing\\_143.htm](http://www.cps.chula.ac.th/html_th/pop_base/ageing/ageing_143.htm) [6  
มกราคม 2554]

จิพรรณ ประจวบเหมาะ, นภาพร ชัยวรณ, มาลินี วงษ์สิทธิ์, ศิริวรรณ ศิริบุญ, บุศริน บางแก้ว  
และชเนตตี มลิินทางกูร. รายงานการศึกษาโครงการสร้างระบบการติดตามและ  
ประเมินผลแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564). กรุงเทพมหานคร:  
วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, สมชัย จิตสุชน, วิโรจน์ ณ ระนอง, จิราภรณ์ แผลงประพันธ์, พัชราภรณ์  
โคตรนารินทร์ และปาลิตา บั้ณคง. ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย.  
กรุงเทพมหานคร. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2553.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, วรวิฐา แก้วเกต, พรรณทิพย์ เพชรมาก และบรรพพรรณ อึ้งกุล.  
หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการ  
พัฒนาประเทศไทย, 2550.



วรเวศม์ สุวรรณระดา และ อภาพรพรณ คำวชิรพิทักษ์. การศึกษาศถานการณ์ปัจจุบันของการ  
สงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.

วรเวศม์ สุวรรณระดา และ อภาพรพรณ คำวชิรพิทักษ์. ปัญหาเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ. พิมพ์  
ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูลสถิติและผลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
พ.ศ. 2548. [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา:

[http://www.ect.go.th/thai/download49/book\\_mp\\_48.pdf](http://www.ect.go.th/thai/download49/book_mp_48.pdf) [20 กุมภาพันธ์ 2554]

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา:

<http://www.ect.go.th/newweb/th/election/index4.php> [12 ธันวาคม 2553]

สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม. รายงานการประเมินความยากจนปี 2550.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ, 2551.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. จำนวนผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล. [ออนไลน์]. 2554.

แหล่งที่มา: [http://service.nso.go.th/nso/nso\\_center/](http://service.nso.go.th/nso/nso_center/)

[project/search\\_center/23project-th.htm](http://project/search_center/23project-th.htm) [12 ธันวาคม 2553]

ศูนย์สารสนเทศเพื่อการบริหารและงานปกครอง, กระทรวงมหาดไทย. จำนวนพื้นที่ในจังหวัด.

[ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา:

<http://www.dopa.go.th/padmic/jungwad76/jungwad76.htm> [10 ธันวาคม 2554]

เอี่ยมพร พิชัยสนธิ. นโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยสวัสดิการสังคม: บทวิเคราะห์ประสบการณ์ใน

ประเทศตะวันตก. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

## ภาษาอังกฤษ

Anderson, P. and Meyer, B. Unemployment Insurance Take-up Rates and the  
After-Tax Value of Benefits, Quarterly Journal of Economics 112 (3) (1997): 913-  
937.

- Atkinson, A. On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits, In Coady, D., Grosh, M. and Hoddinott, J. The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons, 1995.
- Bitran, R. and Munoz, C. Targeting Methodologies: Conceptual Approach and Analysis of Experiences, Partnerships for Health Reform (PHR), 2000.
- Bitran, R. and Giedion, U. Waivers and exemptions for health Services in Developing Countries. Social Safety Primer Notes No. 9, 2006.
- Blundell, R., Fry, V. and Walker, I. Modelling the take-up of means-tested benefits: the case of housing benefits in the United Kingdom. *Economic Journal* 98 (1988): 58-74.
- Coe, R. Participation in the Food Stamp Program, 1979., G. J. Duncan and J. N. Morgan (eds.), Five Thousand American Families: Patterns of Economic Progress, vol.10, Ann Arbor, University of Michigan, 1979.
- Coady, D., Grosh, M. and Hoddinott, J. The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons, 2003.
- Creedy, J. Take-up of means-tested benefits and labour supply, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 49(2) (2002), 150-161.
- Currie, J. Immigrant make differential use of public health insurance, Labor and Population Program, working paper series, 1996.
- Daponte, B.O., Sanders S. and Taylor L. Why do Low-Income Households not Use Food Stamps? Evidence from an Experiment, *The Journal of Human Resources*, vol.34 (3) (1999): 612-628.
- Duclos, J.Y. Modelling the take-up of state support, *Journal of Public Economics* 58 (1995): 391-415.

- Edmonds, E.V. Reconsidering the Labeling Effect for Child Benefits: Evidence from a Transition Economy, *Economic Letters*, 76(3) (2002): 303-309.
- Fry, V. and Stark, G. The take-up of means-tested benefit, 1984-90. London. Institute for Fiscal Studies Report series no. 41, 1993.
- Fuchs, M. Social assistance – No, Thanks? The Non-take-up Phenomenon and its Patterns in Austria, Germany and Finland after 2000, European Centre, 2009.
- Gassmann, F. Review of Targeted Social Assistance in Russia; Description, Analysis and Recommendations, Gassmann Consulting, Eindhoven, 2003.
- Gassmann, F. How to Improve Access to Social Protection for the Poor? Lessons from the Social Assistance Reform in Latvia, Gassmann Consulting, Eindhoven, 2004.
- Hanson, K., E. Worrall, et al. Targeting services towards the poor: a review of targeting mechanisms and their effectiveness. Health, economic development and household poverty: from understanding to action. S. Bennett, L. Gilson and A. Mills. London, Routledge, 2006.
- Hernanz, V., Malherbet, F. and Pellizzari, M. Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.17, 2004.
- Immervoll, H., Sutherland, H. and Vos, K. Child poverty and child benefits in the European Union, EUROMOD Working Paper, No. EM1/00, 2000.
- Immervoll, H., Bargain, O. and Viitamaki, H. No Claim, No Pain: Measuring the Non-take-up of Social assistance using register data, IZA DP No. 5355, 2010
- Kakwani, N. and Hyun H. Evaluating Targeting Efficiency of Government Programmes: International Comparisons, DESA Working Paper No. 13, 2006.
- Kayser, H. and Frick, J. R. Take it or leave it: (Non-) Take-up behavior of Social Assistance in Germany, DIW Discussion Paper No. 210, 2000.

- Matsaganis, M., Levy, H. and Flevotomou, M. Non take up of means-tested benefits for the elderly in Greece and Spain, 2009.
- Matsaganis, M., Papadopoulos, F. and Tsakloglou, P. Estimating Extreme Poverty in Greece and the Cost of Eliminating It through a Minimum Guaranteed Income Scheme, Journal of Income Distribution, vol. 10 (1-2) (2001): 40-57.
- Meyer, B. Unemployment insurance and unemployment spells. Econometrica 58 (1990): 757-882.
- McCall, B. The Impact of Unemployment Insurance Benefit Levels on Reciprocity, Journal of Business and Economic Statistics, 13(2) (1995): 189-198.
- McConnell, S. and Ohls, J. Food Stamps in Rural America: Special Issues and Common Themes, 2000.
- McGarry, K. Factors Determining Participation of the Elderly in Supplemental Security Income, Journal of Human Resources, 31(2) (1996): 331-358.
- Micklewright J., Coudouel, A. and Marnie, S. Targeting and Self-Targeting in a New Social Assistance Scheme. Discussion Paper No.1112, 2004.
- Moffitt, R. An economic model of welfare stigma, American Economic Review 73 (1983): 1023-1035.
- Morris, S. Social nutrition programs with explicit targeting, mimeo, International Food Policy Research Institute, Washington D.C., 2001.
- Oorshot, V. W. Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe, Journal of European Social Policy 1(1) (1991): 15-30.
- Oorshot, V. W. Take It or Leave It: A Study of Non-Take-Up of Social Security Benefits. Tilburg: Tilburg University Press, 1995.
- Oorshot, V. W. Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means testing in social policy, 1995.

- Pudney, S. M., Hernandez. and Hancock R. The Welfare Cost of Means-Testing: Pensioner Participation in Income Support, University of Leicester. 2004.
- Qingyue, M., Beibei, Y. and Liying, J. Means testing for Targeting the People in Health Programs: A Systematic Review, Review report submitted to The Alliance for Health Policy and Systems Research, 2010.
- Queralt, M. Witte, D. Take-up rates and trade-offs after the age of entitlement: some thoughts and empirical evidence for child care subsidies, NBER working paper No. 8886, April, 2002.
- Redmond, G. Incomes, Incentives and the Growth of Means-Testing in Hungary, *Fiscal Studies*, vol.20, No.1, 1999.
- Riphahn, R.T. Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits. Mainz, 2001.
- Samson et al. Social Security take-up and the means-test on South Africa, EPRI Research Paper, No.24, 2001.
- Storer, P. M. and Audenrode, V. Unemployment Insurance Take-Up Rates in Canada: Facts, Determinants, and Implications, *The Canadian Journal of Economics*, vol. 28(4a) (1995): 822-835.
- Terracol, A. Analyzing the take-up of means-tested benefits in France, Working Paper. University Paris, 2002.
- Walle van de, D. Targeting Revisited, in *The World Bank Research Observer*, 13(2) (1998), pp. 231-248.
- Walker, R. Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons, 2005.
- Warlick, J.L. Participation of the Aged in SSI, *Journal of Human Resources*, vol. 17(2), 236-260, 1982.

Willis, C. Y. Means testing for government health services: summary of means testing in cost recovery of health services in developing Countries. MAR No. 7 PHR Project, 1993.

Willis, C. Y. and C. Leighton, Protecting the poor under cost recovery: The role of means testing. Health Policy and Planning 10(3) (1995): 241-256.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ตารางที่ ก1 แสดงผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพต่อจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด (Non-take up rate, NTUR)

ปัจจัย	ตัวแปร	แบบสมบูรณ์	แบบจำลอง 2	แบบจำลอง 3	แบบจำลอง 4
	ค่าคงที่	-3.8132(2.4601)	-4.4408(2.5293)*	-4.2121(2.4962)*	-5.0828(2.1494)**
ด้านลักษณะพื้นที่	สัดส่วนความยากจนของประชากรในจังหวัด	0.5694(0.1744)***	0.5012(0.1780)***	0.5682(0.3638)***	0.6707(0.1706)***
	สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด	-0.0032(0.0014)**		-0.0022(0.0013)*	-0.0030(0.0014)**
การรับรู้สิทธิ ตนเองของผู้สูงอายุ	สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ฯ	0.0367(0.0105)***	0.0370(0.0106)***	0.0398(0.0106)***	0.0350(0.0107)***
	สัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด	0.0822(0.2330)	0.0288(0.2398)	0.0606(0.2370)	0.0656(0.2330)
ศักยภาพด้าน ต่างๆของ อบท.	รายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร	0.6490(0.3598)*	0.5838(0.3690)	0.5682(0.3638)	0.8001(0.3378)**
	สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรของ อบท.	-0.2716(0.1737)	-0.2306(1.7872)	-0.2528(0.1766)	
	สัดส่วนพื้นที่จังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรของ อบท.				-0.2606(0.1551)*
ด้านการเมือง	สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	0.0702(0.0739)	0.0199(0.0666)	0.0732(0.0753)	0.0382(0.0662)
	คะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล	-0.5288(0.2879)*			-0.5240(0.2869)*
Adjusted R-Squared		0.2487	0.1926	0.2158	0.2443
N. of observation		71	71	71	71

หมายเหตุ: ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 99 \*\*\*, ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 \*\*, ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90 \*



ตารางที่ ก2 แสดงค่าผลกระทบส่วนเพิ่ม (Marginal Effect) ของผลการศึกษาระดับปริญญาตรีที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (Non-take up rate)

ปัจจัย	ตัวแปร	แบบจำลอง 1	แบบจำลอง 2	แบบจำลอง 3	แบบจำลอง 4
	ค่าคงที่	0.0221	0.0118	0.0148	0.0062
ด้านลักษณะพื้นที่	สัดส่วนความยากจนของประชากรในจังหวัด	1.7673	1.6507	1.7073	1.9557
		0.000538	0.000702	0.000513	0.060664
	สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด	0.9968		0.9978	0.9970
		-0.000003		-0.000002	-0.000274
การรับรู้สิทธิของตนเองของผู้สูงอายุ	สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ฯ	1.0374	1.0377	1.0406	1.0357
		0.000035	0.000052	0.000038	0.003169
	สัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด	1.0857	1.0293	1.0625	1.0678
		0.000077	0.000040	0.000058	0.005935

หมายเหตุ: ในตารางแสดงค่า Odd ratio (แถวบน) และค่า Marginal Effect (แถวล่าง) ของตัวแปรอิสระต่างๆ

ตารางที่ ก3 แสดงค่าผลกระทบส่วนเพิ่ม (Marginal Effect) ของผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (Non-take up rate) (ต่อ)

ปัจจัย	ตัวแปร	แบบจำลอง 1	แบบจำลอง 2	แบบจำลอง 3	แบบจำลอง 4
ศักยภาพด้าน ต่างๆ ของ อปท.	รายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร	1.9136	1.7928	1.7651	2.2258
		0.000614	0.000818	0.000545	0.072366
	สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรของ อปท.	0.7622	0.7941	0.7766	
		-0.000257	-0.000323	-0.000242	
	สัดส่วนพื้นที่จังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรของ อปท.				0.7706
					-0.023567
ด้านการเมือง	สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	1.0727	1.0450	1.0759	1.0389
		0.000066	0.000062	0.000070	0.003451
	คะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล	0.5893			0.5922
		-0.000500			-0.047388

หมายเหตุ: ในตารางแสดงค่า Odd ratio (แถวบน) และค่า Marginal Effect (แถวล่าง) ของตัวแปรอิสระต่างๆ

ตารางที่ ก4 แสดงผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (Overpayment rate, OPR)

ปัจจัย	ตัวแปร	แบบจำลอง 1 (แบบสมบูรณ์)	แบบจำลอง 2	แบบจำลอง 3	แบบจำลอง 4
	ค่าคงที่	0.1823(2.44442)	-2246(0.3753)	0.0298(0.3817)	-0.0066(0.4035)
ด้านลักษณะพื้นที่	สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด	0.0007(0.0039)*	0.0124(0.0030)***	0.099(0.0027)***	0.0085(0.0039)**
การรับรู้สิทธิ	สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์	-0.0115(0.027)***	-0.0127(0.0028)***	-0.0117(0.0027)***	-0.0119(0.0027)***
ตนเองของผู้สูงอายุ	สัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด	-1.2284(0.5690)**		-1.2579(0.5554)**	-1.4552(0.5716)**
ศักยภาพด้าน	รายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร	-0.00006(0.0001)			-0.0001(0.0001)
ต่างๆของ อบท.	สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรของ อบท.	-0.0779(0.0462)*	-0.0839(0.0456)*	-0.0882(0.0444)**	
	สัดส่วนพื้นที่จังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรของ อบท.				-0.0825(0.0353)**
ด้านการเมือง	สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	-0.0246(0.0120)**	-0.0205(0.0120)*	-0.0252(0.0118)**	-0.0272(0.0117)**
	คะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล	0.0150(0.0707)			0.0006(0.0701)
Adjusted R-Squared		0.4728	0.4301	0.4614	0.4533
N. of observation		76	76	76	76

หมายเหตุ: ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 99 \*\*\*, ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 \*\*, ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90 \*

ตารางที่ ก5 แสดงผลการศึกษาระดับปริญญาตรีที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (Overpayment rate, OPR) (ต่อ)

ปัจจัย	ตัวแปร	แบบจำลอง 1 (แบบสมบูรณ์)	แบบจำลอง 2	แบบจำลอง 3	แบบจำลอง 4
	ค่าคงที่	1.2000	0.7989	1.0303	0.9935
ด้านลักษณะพื้นที่	สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่นอกเขตเทศบาลต่อผู้สูงอายุทั้งหมด	1.0074	1.0106	1.0100	1.0085
		0.000019	0.000021	0.000016	0.001264
การรับรู้สิทธิของตนเองของผู้สูงอายุ	สัดส่วนการไม่ทราบสิทธิของผู้สูงอายุเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ฯ	0.9885	0.9874	0.9884	0.9882
		-0.000030	-0.000025	-0.000019	-0.001769
	สัดส่วนการรับรู้สิทธิโดยทั่วไปของผู้สูงอายุในจังหวัด	0.2928		0.2843	0.234
		-0.003163		-0.001996	-0.217206

หมายเหตุ: ในตารางแสดงค่า Odd ratio (แถวบน) และค่า Marginal Effect (แถวล่าง) ของตัวแปรอิสระต่างๆ

ตารางที่ 6 แสดงผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (Overpayment rate, OPR) (ต่อ)

ปัจจัย	ตัวแปร	แบบจำลอง 1	แบบจำลอง 2	แบบจำลอง 3	แบบจำลอง 4
ศักยภาพด้าน ต่างๆ ของ อบท.	รายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร	0.9999 0.000000			0.9999 -0.000014
	สัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรของ อบท.	0.9251 -0.000201	0.9195 -0.000169	0.9156 -0.000139	
	สัดส่วนพื้นที่จังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรของ อบท.				0.9208 -0.012315
ด้านการเมือง	สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อายุ 60 ปีขึ้นไปต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	0.9757 -0.000063	0.9797 -0.000041	0.9751 -0.000040	0.9732 -0.004059
	คะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล	1.0151 0.000039			1.0006 0.000085

หมายเหตุ: ในตารางแสดงค่า Odd ratio (แถวบน) และค่า Marginal Effect (แถวล่าง) ของตัวแปรอิสระต่างๆ

## สรุปผลการประมาณค่าและการอภิปรายผลการศึกษาในภาคผนวก ก

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ทำการประมาณค่าปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (Non-take up rate) และปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (Overpayment rate) โดยแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายแต่ละประเภทมีด้วยกัน 4 แบบจำลอง ซึ่งการประมาณค่าในแต่ละแบบจำลอง ผู้วิจัยได้ทำการเพิ่มตัวแปรที่สามารถสะท้อนถึงปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายในแต่ละประเภท เพื่อต้องการที่จะดูว่า ตัวแปรแต่ละตัวแปรที่เพิ่มเข้ามาในแบบจำลองมีผลกระทบต่อตัวแปรอื่นในแบบจำลองมากน้อยเพียงใด ซึ่งเมื่อทำการเพิ่มตัวแปรเข้าไปเสร็จสมบูรณ์แล้ว ก็จะได้แบบจำลองที่สมบูรณ์ที่ได้แสดงไว้ในส่วนของผลการศึกษาค่าปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายทั้งสองประเภท (บทที่ 5)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแบบจำลองที่ 4 ของการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายทั้งสองประเภท ได้มีการปรับเปลี่ยนตัวแปรจากตัวแปรสัดส่วนผู้สูงอายุต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษาในแบบจำลองที่ 4 เมื่อพิจารณาถึงผลของสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง (NTUR) พบว่า ตัวแปรพื้นที่จังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อโอกาสที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่ง ที่ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90 โดยมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-) ซึ่งค่า Odd ratio มีค่าเท่ากับ 0.7706 หมายความว่า สัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้น อาจจะทำให้สัดส่วนความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งมากกว่าความน่าจะเป็นที่จะไม่เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งเท่ากับ 0.7706 เท่า และหากทำการพิจารณาถึงค่าผลกระทบส่วนเพิ่มหรือค่า Marginal Effect ควบคู่ไปด้วย ซึ่งค่าผลกระทบส่วนเพิ่มที่ได้มีค่าเท่ากับ -0.023567 หมายความว่า โดยเฉลี่ยแล้วหากสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อ

เจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นเท่ากับ 1 คนต่อตารางกิโลเมตร จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่หนึ่งลดลงเท่ากับร้อยละ 2.3567

เมื่อพิจารณาถึงผลของสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง (OPR) พบว่า ตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สอง โดยเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรดังกล่าวจะพบว่า ตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองที่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาค่า Odd ratio ของตัวแปรดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า หากสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้นไป 1 คนต่อตารางกิโลเมตร จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองมีมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความน่าจะเป็นที่จะไม่เกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองอยู่ 0.9208 เท่า โดยมีค่าผลกระทบส่วนเพิ่มเท่ากับ -0.012315 กล่าวคือ หากสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้น 1 คนต่อตารางกิโลเมตร จะส่งผลให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายประเภทที่สองลดลงเท่ากับร้อยละ 1.2315 ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95

ในส่วนของการอภิปรายผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม (-) กับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายทั้งสองประเภท (NTUR และ OPR) ทั้งนี้ เนื่องจากหากสัดส่วนดังกล่าวสูงขึ้น นั้นหมายความว่าเจ้าหน้าที่บุคลากร 1 คน สามารถที่จะดูแลรับผิดชอบพื้นที่ในจังหวัดในสัดส่วนที่มาก ซึ่งอาจจะทำให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนสามารถที่จะเห็นภาพรวมของผู้สูงอายุในพื้นที่ได้มากขึ้น และสามารถนำข้อมูลของผู้สูงอายุแต่ละคนมาประกอบการพิจารณาและคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์ได้มากขึ้น ซึ่งส่งผลให้กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุสามารถที่จะคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์ ที่สมควรได้รับอย่างแท้จริงได้ ด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้อาจส่งผลให้ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีแหล่งพึ่งพิงเพียงพอที่ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ (NTUR) ลดลงได้ ขณะเดียวกัน เมื่อเจ้าหน้าที่บุคลากรที่

รับผิดชอบสามารถมองเห็นภาพรวมของผู้สูงอายุได้มากขึ้น ก็สามารถเห็นได้ว่า ผู้สูงอายุคนใดที่เหมาะสมอย่างแท้จริง โอกาสที่จะมีความผิดพลาดหรือความคลาดเคลื่อนจากการคัดเลือกจึงอาจจะลดลงได้ ซึ่งส่งผลให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิ์ได้รับเงินสงเคราะห์แต่กลับได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (OPR) ลดลงได้เช่นกัน ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนพื้นที่ในจังหวัดต่อจำนวนเจ้าหน้าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความน่าจะเป็นที่จะเกิดการคัดเลือกได้ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายทั้งสองประเภทจึงเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามทั้งคู่



## ภาคผนวก ข

### ระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘

.....

ตามที่มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์มาให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ดังนั้นเพื่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะการคลังเพียงพอสามารถจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๖ (๑๐) และมาตรา ๑๗ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖ มาตรา ๔๕ (๓) และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๕๓ (๑) มาตรา ๕๖ (๑) มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖ มาตรา ๖๒ (๑๔) และมาตรา ๙๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๖๗ (๖) และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๑๑ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ดังนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อ ๓ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งอื่นใดซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย

“คนพิการ” หมายความว่า คนพิการที่จดทะเบียนคนพิการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔

“ผู้ป่วยเอดส์” หมายความว่า ผู้ป่วยเอดส์ที่แพทย์ได้รับรองและทำการวินิจฉัยแล้ว

“ผู้อุปการะ” หมายความว่า บรรดาผู้ดูแลผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ป่วยเอดส์ เช่น บิดา มารดา บุตร สามีภริยา ญาติพี่น้องหรือบุคคลอื่นที่ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ได้รับการช่วยเหลือ แต่ทั้งนี้มิให้หมายความรวมถึงสถานสงเคราะห์หรือองค์กรที่ดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับองค์กรปกครอง

“เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ” หมายความว่า เงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ที่มีสิทธิได้รับเงินโดยจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพ

“ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์” หมายความว่า ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ซึ่งได้รับการอนุมัติรายชื่อจากผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ยกเว้น กรุงเทพมหานคร

“ประชาคม” หมายความว่า การรวมตัวกันของชุมชน องค์กรภาครัฐ เอกชนและประชาชน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา หรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้ระบบการจัดการที่มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ซึ่งการจัดองค์กรให้เป็นไปตามที่ทางราชการกำหนด

“ประชาคมหมู่บ้าน” หมายความว่า ประชาคมในเขตหมู่บ้าน

“ประชาคมท้องถิ่น” หมายความว่า ประชาคมจังหวัดสำหรับเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดประชาคมเมืองสำหรับเขตเทศบาล เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งประชาคมตำบลสำหรับเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยา หรือผู้บริหารสูงสุดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง และให้หมายความรวมถึงรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกเมืองพัทยา หรือรองผู้บริหารสูงสุดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลดังกล่าวแต่ทั้งนี้ไม่รวมถึง กรุงเทพมหานคร

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ข้อ ๕ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ โดยมีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

#### หมวด ๑

#### คุณสมบัติของผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์

.....

ข้อ ๖ ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์ ได้แก่ ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ ที่มีคุณสมบัติดังนี้

(๑) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้

ข้อ ๗ ในกรณีผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์คุณสมบัติเบื้องต้นเหมือนกัน ให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนกว่า หรือผู้ที่มีปัญหาซ้ำซ้อน หรือผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐเป็นผู้ได้รับการพิจารณาก่อน

#### หมวด ๒

#### วิธีการพิจารณาผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์

.....

#### ส่วนที่ ๑

#### ผู้สูงอายุและคนพิการ

ข้อ ๘ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการกับผู้สูงอายุและคนพิการด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบรายชื่อผู้สูงอายุ และคนพิการที่มี คุณสมบัติตามข้อ ๖ แล้วเสนอต่อที่ประชุมประชาคมท้องถิ่น เพื่อทำการพิจารณาจัดลำดับผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ทั้งนี้ ให้นำ

ความในข้อ ๗ และบัญชีรายชื่อที่สำรองไว้ที่จังหวัดมาประกอบการพิจารณาจัดลำดับด้วย สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีการจัดประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อทำการคัดเลือก โดยจัดลำดับผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ของหมู่บ้านก่อน

(๒) นำรายชื่อผู้สูงอายุ และคนพิการที่ผ่านการคัดเลือกตามข้อ ๘ (๑) มาจัดทำเป็นบัญชีผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ แล้วปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ณ สำนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่อื่น ๆ ตามที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด หากไม่มีผู้ใดคัดค้านให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ตามบัญชีผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์

ในกรณีที่มีการคัดค้านบัญชีผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ดังกล่าว ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการคัดค้านบัญชีผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ประกอบด้วยผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนของประชาคมท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน และให้คณะกรรมการตรวจสอบการคัดค้านบัญชีผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์รายงานผลการตรวจสอบให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติหรือถอดถอนรายชื่อในบัญชีต่อไป

## ส่วนที่ ๒ ผู้ป่วยเอดส์

.....

ข้อ ๙ ผู้ป่วยเอดส์ที่มีคุณสมบัติตามข้อ ๖ และมีความประสงค์จะขอรับการสงเคราะห์ให้ยื่นคำขอต่อผู้บริหารท้องถิ่นที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่

ในกรณีที่ผู้ป่วยเอดส์ไม่สามารถเดินทางมายื่นคำขอรับการสงเคราะห์ด้วยตนเองได้จะมอบอำนาจให้ผู้อุปการะมาดำเนินการแทนก็ได้

แบบคำขอรับการสงเคราะห์และหนังสือมอบอำนาจให้เป็นไปตามที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ ๑๐ เมื่อมีผู้ป่วยเอดส์มายื่นคำขอรับการสงเคราะห์ ตามข้อ ๙ ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกไปตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของผู้ขอรับการสงเคราะห์ ว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติสมควรจะได้รับการสงเคราะห์หรือไม่ โดยให้นำความในข้อ ๗ มาประกอบการพิจารณาจัดลำดับด้วย และให้

จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ป่วยเอดส์ที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเสนอผู้บริหารท้องถิ่น  
อนุมัติให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ตามระเบียบนี้

### ส่วนที่ ๓

#### การจัดทำทะเบียนประวัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์

.....

ข้อ ๑๑ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนประวัติของผู้มีสิทธิได้รับเงิน  
สงเคราะห์ไว้เป็นหลักฐานทุกคน และให้แจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ให้สำนักงาน  
ท้องถิ่นจังหวัดทราบ

ข้อ ๑๒ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับ  
เงินสงเคราะห์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อใช้  
เป็นข้อมูลในการขอตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน สำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพใน  
ปีงบประมาณถัดไป

### หมวด ๓

#### การเปลี่ยนแปลงรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์

.....

ข้อ ๑๓ ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ตามระเบียบนี้ให้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ  
นับแต่วันที่ได้รับอนุมัติรายชื่อจากผู้บริหารท้องถิ่น และให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ถึงแก่กรรม

(๒) ขาดคุณสมบัติตามข้อ ๖

กรณีสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงตาม (๑) ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นรายงานให้ผู้บริหารท้องถิ่น  
ทราบภายในสามวันนับแต่วันที่เสียชีวิต และสั่งระงับการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพสำหรับผู้ถึง  
แก่กรรมนั้นในงวดเบิกจ่ายถัดไป

กรณีสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงตาม (๒) สำหรับผู้สูงอายุและคนพิการให้ดำเนินการตามข้อ ๘  
วรรคสอง ก่อนเสนอผู้บริหารท้องถิ่นสั่งถอดถอนรายชื่อและระงับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพในงวด  
เบิกจ่ายถัดไป

กรณีสิทธิ ดังกล่าวสิ้นสุดลงตาม (๒) สำหรับผู้ป่วยเอดส์ให้พนักงานส่วนท้องถิ่น ตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนเสนอผู้บริหารท้องถิ่นส่งยอดถอนรายชื่อและระงับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ในงวดเบิกจ่ายถัดไป

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการระงับการจ่ายเงินตามข้อ ๑๓ ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเลื่อนผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ในบัญชีรายชื่อลำดับถัดไป เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แทนผู้ที่หมดสิทธิ

ข้อ ๑๕ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ที่ก่อให้เกิด ผลกระทบกับบัญชีรายชื่อ ให้ดำเนินการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๙ แล้วแต่กรณี ก่อนเสนอผู้บริหาร ท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์

#### หมวด ๔

#### งบประมาณและวิธีการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

.....

ข้อ ๑๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะตั้งงบประมาณของตนเองหรือขอรับการ สนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพได้ในกรณี ดังนี้

(๑) จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุและคนพิการตามบัญชีรายชื่อที่ได้รับอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่น

(๒) จ่ายให้แก่ผู้ป่วยเอดส์ตามบัญชีรายชื่อที่ได้รับอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) จ่ายสมทบให้แก่ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ ตามบัญชีรายชื่อที่ได้รับการ สงเคราะห์งบประมาณเบี้ยยังชีพจากรัฐอยู่เดิม ในกรณีที่อัตราที่ได้รับจากรัฐน้อยกว่าอัตราที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ตาม (๑) และ (๒)

ข้อ ๑๗ การตั้งงบประมาณและวิธีการจ่ายเงินตามข้อ ๑๖ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการ ตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีต้องจ่ายเป็นเช็ค

ในกรณีจ่ายเงินให้แก่ผู้รับมอบอำนาจจะต้องตรวจสอบจนแน่ใจว่าเป็นบุคคลเดียวกับ ผู้ได้รับมอบอำนาจและต้องได้รับการยืนยันว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ยังมีชีวิตอยู่

หากเป็นการโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบันทึก รายละเอียดการโอนเงินในบัญชีการจ่ายเงินสงเคราะห์ โดยใช้หลักฐานการโอนเงินเป็นหลักฐาน ประกอบการจ่ายเงินและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บรักษาหลักฐานการจ่ายหรือโอนเงิน สงเคราะห์เพื่อการยังชีพไว้เพื่อการตรวจสอบ

ข้อ ๑๘ การจ่ายเงินตามข้อ ๑๖ ให้จ่ายได้ในอัตราดังนี้

(๑) จ่ายตามอัตราที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(๒) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความประสงค์จะจ่ายเงินเกินกว่าที่กำหนดตาม (๑) ให้สามารถที่จะกระทำได้ ทั้งนี้ต้องไม่เกินกว่าสองเท่าของอัตราที่กำหนด หรือไม่เกินกว่าหนึ่งพัน บาทโดยให้เสนอสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและให้คำนึงถึงสถานะทางการคลังขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(๓) การจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์แต่ละประเภทให้จ่ายได้ในอัตราเดียวกัน

ข้อ ๑๙ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงิน สงเคราะห์เดือนละ ๑ ครั้ง ยกเว้นการจ่ายเงินให้ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์จะจ่ายปีละ ๒ ครั้ง ๆ ละ ๖ เดือน ก็ได้ โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยวิธีหนึ่งวิธีใดตามความ ประสงค์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ดังต่อไปนี้

(๑) จ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์

(๒) จ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจาก ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์การโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น ผู้รับผิดชอบค่าธรรมเนียมในการโอนหนังสือแสดงความประสงค์ในการรับเงินสงเคราะห์ของผู้มี สิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ และหนังสือมอบอำนาจให้ทำตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ ๒๐ ภายในเดือนตุลาคมของทุกปี ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์มาแสดงตนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อยืนยัน ความประสงค์จะขอรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพนั้นต่อไป ทั้งนี้หากผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ไม่สามารถมาแสดงตนได้จะมอบอำนาจตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้บุคคลอื่นมาแจ้ง แทนก็ได้

(๒) นำบัญชีผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เฉพาะผู้สูงอายุและคนพิการ ปิดประกาศไว้ โดย เปิดเผยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่อื่น ๆ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

ในกรณีที่มีการคัดค้านบัญชีผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ดังกล่าว ให้ผู้บริหารท้องถิ่น แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการคัดค้านบัญชีผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ประกอบด้วยผู้แทน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนของประชาคมท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน และให้ คณะกรรมการตรวจสอบการคัดค้านบัญชีผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์รายงานผลการตรวจสอบให้ ผู้บริหารท้องถิ่นทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติ หรือถอดถอนรายชื่อในบัญชีต่อไป

ข้อ ๒๑ ก่อนการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ใน วงดแรกจะต้องมีการแสดงตนหรือได้รับหนังสือมอบอำนาจแจ้งการมีชีวิตรอยู่ และหนังสือจาก บุคคลที่น่าเชื่อถือรับรองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หากผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์นั้น เสียชีวิตจะแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบภายในสามวันนับแต่วันที่เสียชีวิต

#### บทเฉพาะกาล

.....

ข้อ ๒๒ ระเบียบนี้มีให้กระทบกับผู้สูงอายุ ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการ จ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ คน พิการตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้ป่วยเอดส์ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนส่งเสริม สวัสดิการผู้ป่วยเอดส์ในชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๒๓ ในกรณีที่การดำเนินการใดที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ก่อนที่ระเบียบนี้มีผลใช้ บังคับให้ถือเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยระเบียบนี้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ เป็นไปตามระเบียบนี้ นับแต่วันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ

ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔

สมชาย สุนทรวัฒน์

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวเหมือนขวัญ รongเดช เกิดเมื่อวันพุธที่ 23 กันยายน พ.ศ.2530 ณ จังหวัดสงขลา สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาที่โรงเรียนอนุบาลสงขลา และสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่โรงเรียนมหาวิชราวุธ จังหวัดสงขลา สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี เกียรตินิยมอันดับสอง จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ปีการศึกษา 2552 และศึกษาต่อในหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2553