

เก็บตกมาเล่าจากการประชุมวิชาการ เรื่อง Regional Workshop and Comparative Study of Social Pensions in the ASEAN

โดย ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์  
สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ

ในระหว่างวันที่ 11-13 มีนาคม พ.ศ.2557 ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมวิชาการเรื่อง Regional Workshop and Comparative Study of Social Pensions in the ASEAN ณ กรุงมะนิลา ฟิลิปปินส์ ซึ่งการประชุมวิชาการในครั้งนี้เป็นการประชุมที่จัดขึ้นตามข้อเสนอของรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่ได้รับความเห็นชอบจากการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนาของกลุ่มประเทศอาเซียน (SOMSWD) โดยมีกรมสวัสดิการสังคม (Department of Social Welfare) ของรัฐบาลฟิลิปปินส์เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการจัดการประชุม

สำหรับวัตถุประสงค์ของการประชุมในครั้งนี้ เพื่อเป็นเวทีวิชาการในการสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องระบบบำนาญทางสังคม (Social Pension) หรือเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสำหรับผู้สูงอายุระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียน และเปิดโอกาสให้แต่ละประเทศได้แลกเปลี่ยน เรียนรู้รูปแบบการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญทางสังคม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานในระยะต่อไป

ผู้เข้าร่วมการประชุมประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐจากประเทศสมาชิกอาเซียนจำนวน ๘ ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศบรูไนดารุสซาลาม กัมพูชา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศไทย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม โดยมีนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุจากภาคเอกชน และผู้สังเกตการณ์ รวมจำนวนประมาณ ๓๐ คน สำหรับประเทศไทย นอกจากผู้แทนจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แล้ว ยังมีผู้แทนจากกระทรวงแรงงาน (สำนักงานประกันสังคม) และผู้แทนจากกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) เข้าร่วมการประชุมด้วย

รูปแบบของการประชุมเป็นการบรรยายความรู้เรื่อง Social Pension โดยผู้แทนจาก HelpAge International และการนำเสนอรายงานประเทศ (Country Presentations) การเปิดอภิปราย รวมทั้งการประชุมกลุ่ม (Group Work) และการจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นผลสรุปของการประชุม (Recommendations)

สาระสำคัญของการประชุมโดยสรุป มีดังนี้

การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินบำนาญทางสังคม (Social Pension) หรือเงินเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ (Old Age Allowance) เป็นรูปแบบหนึ่งของการสร้างหลักประกันด้านรายได้ขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้สูงอายุที่ดำเนินการโดยรัฐบาล นโยบายการจ่ายเงินบำนาญทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ (Social Pension) กำลังเป็นแนวปฏิบัติที่รัฐบาลประเทศต่างๆ ในภูมิภาคลาตินอเมริกาและแอฟริกาบางประเทศ รวมทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีความพยายามที่จะผลักดันและริเริ่มให้มีการดำเนินการเพื่อให้เงินช่วยเหลือดังกล่าวเป็นรายได้ประจำขั้นพื้นฐาน เพื่อใช้ในการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ แนวคิดและที่มาของการจ่ายเงินบำนาญทางสังคม (Social Pension) นี้ เป็นการใช้งบประมาณของรัฐบาลที่ได้จากการจัดเก็บภาษีภายในประเทศ โดยผู้สูงอายุ (Beneficiaries) ไม่ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบ (Non-contributory Pension) ในทางปฏิบัตินั้น แต่ละประเทศจะมีการกำหนดเงื่อนไขหรือแนวปฏิบัติในการจ่ายเงินบำนาญทางสังคมดังกล่าวที่แตกต่างกันออกไปใน ๒ ลักษณะ คือ

- Pension Test เป็นการจ่ายตามเกณฑ์อายุของผู้สูงอายุตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติ

- Means Test เป็นการจ่ายโดยมีระบบตรวจสอบคัดกรองคุณสมบัติของผู้สูงอายุตามเงื่อนไขที่กำหนด เพื่อที่จะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญทางสังคม

สำหรับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานบำนาญทางสังคม (Social Pension) จากการนำเสนอรายงานของแต่ละประเทศ พบว่า

ในภูมิภาคอาเซียนนี้มีเพียงประเทศบรูไนดารุสซาลาม และประเทศไทยเท่านั้นที่มีการจ่ายเงินช่วยเหลือหรือบำนาญทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า (Universal) โดยกำหนดเกณฑ์อายุ ๖๐ ปีขึ้นไป เป็นเงื่อนไขในการจ่าย สำหรับจำนวนเงินช่วยเหลือหรือบำนาญทางสังคมของประเทศบรูไนดารุสซาลามนั้นจ่ายให้ผู้สูงอายุเป็นรายเดือนๆละ ๒๕๐ ดอลลาร์บรูไน (ประมาณ ๖,๐๐๐ บาท) และประเทศไทยเป็นการจ่ายให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์อายุแบบขั้นบันได กล่าวคือ อายุ ๖๐ – ๖๙ ปี ได้รับเงินช่วยเหลือหรือเบี้ยยังชีพเดือนละ ๖๐๐ บาท อายุ ๗๐ – ๗๙ ปี ได้รับเดือนละ ๗๐๐ บาท อายุ ๘๐ – ๘๙ ปี ได้รับเดือนละ ๘๐๐ บาท และอายุ ๙๐ ปีขึ้นไป ได้รับเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท ตลอดอายุขัยของผู้สูงอายุ

สำหรับประเทศที่มีการดำเนินการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุตามเงื่อนไขและข้อกำหนดโดยมีการตรวจสอบคุณสมบัติ (Means Test) ได้แก่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม โดยสาธารณรัฐฟิลิปปินส์กำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่อายุ ๖๐ ปีขึ้นไปและมีฐานะยากจน ขาดผู้ดูแล โดยจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้สูงอายุเป็นรายเดือนๆละ ๕๐๐ เปโซ (ประมาณ ๔๐๐ บาท) สำหรับสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเป็นการให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่อายุตั้งแต่ ๘๐ ปีขึ้นไป ที่มีฐานะยากจน ขาดผู้ดูแล จำนวนเดือนละ ๑๘๐,๐๐๐ ดอง (ประมาณ ๓๐๐ บาท)

สำหรับประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสหพันธรัฐมาเลเซีย ยังไม่มีการดำเนินการเรื่องเงินบำนาญทางสังคม แต่มีระบบการสงเคราะห์ช่วยเหลือในรูปของเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคม (Social Welfare Assistance) ควบคู่ไปกับการมีระบบประกันสังคม (Social Insurance) ที่ครอบคลุมเรื่องบำนาญชราภาพ (Old Age Pension) ซึ่งผู้ประกันตนที่อยู่ในวัยทำงานจะต้องร่วมจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนเป็นรายเดือนโดยมีรัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบ (Government Contribution) ตามกฎหมายหรือข้อกำหนด เพื่อการรับเงินบำนาญในวัยเกษียณ

กล่าวได้ว่า การดำเนินงานในเรื่องเงินช่วยเหลือหรือบำนาญทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ (Social Pension) ในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN) ยังมีความแตกต่างกัน โดยที่ประชุมได้สะท้อนความคิดเห็นในทางบวกที่ประเทศไทยได้มีการริเริ่มการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุอย่างถ้วนหน้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อลดปัญหาความไม่เท่าเทียมและความไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายในการใช้ระบบ Means Test ที่ใช้มาแต่เดิม อีกทั้งประเทศไทยยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้การจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นสิทธิของผู้สูงอายุตามกฎหมาย โดยเป็นการปรับเปลี่ยนจากการสงเคราะห์ช่วยเหลือมาเป็นสิทธิของผู้สูงอายุ (Welfare Base to Right Base)

สำหรับประเด็นที่ได้มีการประชุมกลุ่ม ผู้เข้าร่วมการประชุมได้มีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในประเด็นต่อไปนี้

- กลุ่มเป้าหมาย (Targeting Scheme): เงื่อนไข คุณสมบัติของผู้รับเงินช่วยเหลือ โดยเฉพาะในระบบ Means Test

- การมีระบบในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน (Monitoring and Evaluation System): ระบบข้อมูล ตัวชี้วัด เครื่องมือในการวัดและติดตามผล

- กลไกด้านการคลัง (Financing Mechanism): แหล่งที่มาและความยั่งยืนของงบประมาณที่จะใช้ในการจ่ายเงินช่วยเหลือดังกล่าว

ในตอนท้ายของการประชุม ที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอแนะจากการประชุม (Recommendations) ดังนี้ คือ

๑) ควรมีการพัฒนานโยบายระดับชาติ ด้วยการออกกฎหมายในการจ่ายเงินบำนาญทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

๒) ควรมีการแบ่งปันประสบการณ์การดำเนินงาน Social Pension โดยเฉพาะประเทศที่ได้มีการดำเนินการมาก่อน

๓) จัดหาแหล่งงบประมาณที่ยั่งยืนเพื่อการดำเนินการด้าน Social Pension

๔) มีการพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรเพื่อการดำเนินการด้าน Social Pension ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕) มีการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกการดำเนินการเพื่อการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับ Social Pension

๖) มีการจัดตั้งหรือเชื่อมประสานงานจัดการด้านข้อมูลการจ่ายเงิน Social Pension

๗) มีการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบการติดตาม ประเมินผล การดำเนินงาน Social Pension โดยให้ความสำคัญเรื่องผลกระทบ การศึกษาวิจัยเพิ่มเติม และการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคม เพื่อการพัฒนานโยบายในอนาคต

๘) มีการจัดทำข้อมูลหรือรายงานเพื่อการเผยแพร่รูปแบบที่ดีของการดำเนินงาน Social Pension

๙) สนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน Social Pension ทั้งในเรื่องของการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคอาเซียน

ทั้งนี้ ผลสรุปของการประชุมในครั้งนี้ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์จะได้นำเสนอต่อที่ประชุม ASEAN ใน ๒ ระดับคือ การประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนา (SOMSVD) และที่ประชุมระดับรัฐมนตรีด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนา (AMSVD) ที่จะเกิดขึ้นใน ปี พ.ศ.2557