

Insecurity in Old Age: A Comparative Case Study of Social Pension

Programs between Indonesia and Malaysia

สภาวะที่ไม่มั่นคง กรณีศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการเบี้ยยังชีพ

ของประเทศไทยอินโดนีเซียและมาเลเซีย

Khemarin Pensaengon

เขมรินทร์ เพ็ญแสงอ่อน

Faculty of Arts, Silpakorn University, Thailand

Corresponding author

e-mail: pensaengon_k@silpakorn.edu

Received 31-01-2024

Revised 12-03-2024

Accepted 14-03-2024

Keywords: elderly welfare,
social pension, older people**คำสำคัญ:** สวัสดิการผู้สูงอายุ,
เบี้ยยังชีพ, ผู้สูงอายุ

Abstract

Objectives: The social pension is considered a welfare program for the elderly that does not require contribution. Studying the policy and implementation of the social pension program in the ASEAN region is intriguing as many countries in the region are entering an aging society. This study focuses on the social pension programs for the elderly, comparing the current situations in Indonesia and Malaysia. It also analyzes the current problems and challenges in implementing social pension in both countries.

Methods: This research is a qualitative study utilizing the documentary research method, where the researcher investigates and gathers information from relevant documents. The content scope of this study includes examining the development of elderly welfare policies in the countries of Indonesia and Malaysia. The study covers the period from 1998 to 2022.

Results: This study found that there are similar challenges, especially in terms of relatively low coverage, accessibility issues due to the archipelagic geography, and sustainability concerns in project implementation due to reliance on tax-funded budgets when comparing the social pension for the elderly in Indonesia and Malaysia. Additionally, with the continuous increase in the elderly population due to medical advancements coupled with low birth rates, both countries face a labor shortage, impacting the overall economy. This, in turn, affects the sustainability of social pension programs in both countries, leading to insecurities for the elderly population in their post-retirement lives.

Application of this study: The findings of this study can be applied to shaping welfare policies for the elderly in ASEAN countries with similar contextual aspects. Furthermore, these findings can be utilized in planning strategies to address the imminent increase in the elderly population in the near future.

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์: โครงการเบี้ยยังชีพนับเป็นสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่ไม่ต้องร่วมจ่าย การศึกษานโยบายการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในภูมิภาคอาเซียนเป็นสิ่งที่น่าสนใจเนื่องจากหลาย ๆ ประเทศในภูมิภาคกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ งานศึกษานี้มุ่งศึกษาโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเปรียบเทียบระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซียในปัจจุบัน รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาและข้อท้าทายในการดำเนินนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบัน

วิธีการศึกษา: งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยผู้วิจัยค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยมีขอบเขตทางด้านเนื้อหา ดังนี้ ศึกษาพัฒนาการของนโยบายการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศ อินโดนีเซียและมาเลเซีย โดยศึกษาในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2541 ถึง พ.ศ. 2565

ผลการศึกษา: งานชิ้นนี้พบว่าเมื่อเปรียบเทียบสวัสดิการเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุของประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียแล้วนั้น ล้วนมีข้อท้าทายที่คล้ายคลึงกันโดยเฉพาะในด้านความครอบคลุมที่ค่อนข้างต่ำ ด้านการเข้าถึงเนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่เป็นเกาะ และด้านความยั่งยืนในการดำเนินโครงการเนื่องจากเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยงบประมาณที่มาจากรัฐ นอกจากนี้ อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุประปรายกับอัตราการเกิดที่ต่ำทำให้ทั้งสองประเทศเผชิญกับปัญหาขาดแคลนแรงงานที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพในทั้งสองประเทศทำให้ส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุที่ต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงในชีวิตหลังเกษียณ

การประยุกต์ใช้: ผลการศึกษานี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินนโยบายสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศอาเซียนที่มีบริบททางประชากรที่คล้ายคลึงกัน และสามารถนำไปใช้ในการวางแผนเพื่อรับมือกับการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุที่จะเกิดขึ้นในระยะเวลานี้

บทนำ

ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเริ่มทยอยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ตามคำนิยามของธนาคารโลก อย่างไรก็ตามคำนิยามของผู้สูงอายุก็นั้นมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศด้วยเช่นกัน ประเทศพัฒนาแล้วในยุโรปส่วนใหญ่จะนิยามผู้สูงอายุว่าเป็นบุคคลที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป ในขณะที่องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ให้คำนิยามผู้สูงอายุ หรือ Older Person ว่าเป็นบุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุย่อมมีผลต่อการดำเนินนโยบายสวัสดิการและการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจะเผชิญกับปัญหาสังคมผู้สูงอายุเหมือนกัน แต่การดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุนั้นแตกต่างกัน แม้กระทั่งประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันอย่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่างก็มีการดำเนินนโยบายที่แตกต่างกันไปตามแต่ละบริบททางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินนโยบายสำหรับผู้สูงอายุมีความแตกต่างกัน บางประเทศมีการให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า บางประเทศอาจให้แบบเจาะจง และบางประเทศอาจมีรูปแบบผสมผสาน

งานศึกษาชิ้นนี้มุ่งศึกษาโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (Social Pension) กรณีศึกษาโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพเปรียบเทียบระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซีย เนื่องจากทั้งสองประเทศมีบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน และทั้งสองประเทศมีอัตราส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อประชากรทั้งหมดของประเทร้อยละ 10 เท่ากัน โดยวิธีการศึกษาที่ใช้ในงานศึกษาชิ้นนี้ คือ การวิจัยเอกสารด้วยการค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ เอกสารของรัฐ เอกสารจากหน่วยงาน รายงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และบทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยบทความนี้จะนำเสนอข้อมูลพื้นฐานของประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย แนวโน้มการสูงวัยของประชากร ข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุโดยรวม โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ดำเนินการในประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซีย ศึกษาเฉพาะโครงการเบี้ยยังชีพ ได้แก่ โครงการ Bantuan Lanjut Usia (Bantu LU) ของประเทศอินโดนีเซีย และโครงการ Bantuan Orang Tua (BOT) ของประเทศมาเลเซียศึกษา รวมทั้งนำเสนอปัญหาและข้อท้าทายในการดำเนินนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอนาคตของทั้งสองประเทศ ในส่วนท้ายสุดจะเป็นการเปรียบเทียบโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของทั้งสองประเทศ

วัตถุประสงค์การศึกษา

งานศึกษาชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิจัย 3 ประการ ประการแรกเพื่อศึกษานโยบายสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (Social Pension) ของประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซียในปัจจุบัน ประการที่สองเพื่อเปรียบเทียบนโยบายสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันของประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซียโดยเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในมิติด้านการเข้าถึง ความครอบคลุม และความยั่งยืนในการดำเนินโครงการ เนื่องจากทั้งสองประเทศเป็นประเทศที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ใกล้เคียงกัน (ประเทศอินโดนีเซียมีสัดส่วนร้อยละ ในขณะที่ประเทศมาเลเซียมีสัดส่วนร้อยละ 10) และประการที่สามเพื่อศึกษาปัญหาและข้อท้าทายในการดำเนินนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอนาคต

วิธีการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยผู้วิจัยค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ เอกสารของรัฐ เอกสารจากหน่วยงาน รายงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รายงานการวิจัย และบทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยมีขอบเขตทางด้านเนื้อหา ดังนี้ ศึกษาพัฒนาการของนโยบายการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศ อินโดนีเซียและมาเลเซีย โดยศึกษาในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2541 ถึง พ.ศ. 2565 โดยเริ่มต้นที่ พ.ศ. 2541 เนื่องจากเป็นปีที่ประเทศสิงคโปร์ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็นประเทศแรกในกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุในกลุ่มประเทศอาเซียน

ผลการศึกษา

1. การจัดนโยบายสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศอินโดนีเซีย

1.1 ข้อมูลทั่วไปของประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียประกอบด้วยหมู่เกาะน้อยใหญ่จำนวนกว่า 17,000 เกาะ โดยมีพรมแดนติดกับรัฐซาราวักและรัฐซาบารของประเทศมาเลเซียที่ตั้งอยู่บนเกาะบอร์เนียวหรือกาลิมันตัน (Kalimantan) รวมทั้งมีพรมแดนติดกับประเทศปาปัวนิวกินีบนเกาะนิวกินีหรืออีเรียน (Irian) และยังมีพรมแดนติดกับประเทศติมอร์-เลสเตบนเกาะติมอร์ อินโดนีเซียมีพื้นที่ขนาด 1,904,569 ตารางกิโลเมตร มีประชากรราว 270 ล้านคน ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่บนเกาะหลักอย่างเกาะชวา อินโดนีเซียมีการปกครองแบบแบบสาธารณรัฐ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประเทศอินโดนีเซียมีกรุงจาการ์ตาเป็นเมืองหลวงของประเทศ

เนื่องจากเป็นประเทศที่มีหมู่เกาะเป็นจำนวนมากทำให้มีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์กว่า 300 ชนเผ่า ที่มีภาษาถิ่นที่แตกต่างกัน โดยที่ชาติพันธุ์ที่มีจำนวนมากที่สุดของประเทศ คือ ชาวชวาที่มีประมาณร้อยละ 40 ของประชากรทั้งประเทศ ยังมีกลุ่มชาติพันธุ์อื่นอีก เช่น ชาวซุนดา ชาวมาเลย์ ในขณะที่ชาวอินโดนีเซียเชื้อสายจีนมีเพียงร้อยละ 3 ของประชากรทั้งประเทศแต่ทว่ากลุ่มคนเหล่านี้มีอิทธิพลและกุมความร่ำรวยส่วนใหญ่ของประเทศไว้ ภาษาที่พูดกันในประเทศมีมากกว่า 700 ภาษา โดยมีภาษาบาฮาซาอินโดนีเซียเป็นภาษาราชการ ศาสนาหลักของประเทศ คือ อิสลาม มีการประมาณการว่าชาวอินโดนีเซียนับถือศาสนาอิสลามประมาณ 207 ล้านคน ซึ่งประชาชนชาวอินโดนีเซียมีอิสระเสรีภาพในการนับถือศาสนาตามรัฐธรรมนูญของประเทศ ทำให้มีชาวอินโดนีเซียนับถือศาสนาอื่น ๆ ด้วย อาทิ ศาสนาคริสต์ ศาสนาพุทธ สาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชากรอินโดนีเซียเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาจากเหตุผลทางศาสนา โดยหลักศาสนาอิสลามถือว่าการคุมกำเนิดเป็นสิ่งต้องห้ามตามหลักคำสอน แต่รัฐบาลอินโดนีเซียได้ริเริ่มโครงการวางแผนครอบครัวในทศวรรษ 1970 รวมทั้งดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงการเข้าถึงการคุมกำเนิดและให้ความรู้แก่ชุมชนเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว โดยงานวิจัยนี้จะกล่าวถึงแนวโน้มการสูงวัยของประชากรในส่วนต่อไป

1.2 แนวโน้มการสูงวัยของประชากรในประเทศอินโดนีเซีย

ประชากรอินโดนีเซียมีทั้งสิ้น 275,501,339 คน (ข้อมูลปี พ.ศ. 2565) อินโดนีเซียนับว่ามีประชากรมากที่สุดในอันดับที่ 4 ของโลก รองจากสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐอินเดียและสหรัฐอเมริกา ประชากรอินโดนีเซียมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นสูงสุดถึง 337.38 ล้านคนภายในปี พ.ศ. 2610 (ค.ศ. 2067) ตามการคาดการณ์ขององค์การสหประชาชาติ ในปัจจุบันประเทศอินโดนีเซียมีผู้สูงอายุทั้งสิ้น 26.8 ล้านคน คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งเทียบเคียงได้เท่ากับสัดส่วนของผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมดของประเทศมาเลเซีย กล่าวได้ว่าประเทศอินโดนีเซียอยู่ในสังคมผู้สูงอายุในระดับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) โดยองค์การสหประชาชาติคาดการณ์ว่าภายในปี พ.ศ. 2593 ประชากรสูงอายุจะสูงถึง 74 ล้านคนหรือประมาณร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมด (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017).

กฎหมายอินโดนีเซียในปัจจุบันกำหนดอายุเกษียณของวัยทำงานไว้ที่ 55 ปี เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังคงอยู่ในวัยแรงงานทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียสามารถวางแผนจัดการรับมือกับสังคมผู้สูงอายุในอนาคตในระยะยาวมากกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้จากระบบบำนาญของประเทศอินโดนีเซียที่สนับสนุนบำนาญแบบร่วมจ่าย (Contributory) โดยที่บำนาญแบบไม่ร่วมจ่ายจะเป็นนโยบายสำหรับผู้สูงอายุที่มีความพิการอย่างรุนแรงและผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้และไม่มีผู้ดูแลเท่านั้น ซึ่งเป็นนโยบายที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับประเทศสิงคโปร์ แต่มีการปรับเปลี่ยนในภายหลังภายใต้โครงการ Bantu LU โดยบังคับให้ผู้สูงอายุที่เข้าร่วมโครงการต้องมีผู้ดูแลเท่านั้น

1.3 รัฐบัญญัติว่าด้วยสวัสดิการผู้สูงอายุ (Law No. 13 of 1998)

หลังจากที่ประเทศอินโดนีเซียประสบกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งใน พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998) รัฐบาลอินโดนีเซียได้ปรับปรุงกฎหมายหลายฉบับ หนึ่งในนั้น คือ กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุหรือรัฐบัญญัติว่าด้วยสวัสดิการผู้สูงอายุ (Law No. 13 of 1998) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้รับรองให้ผู้สูงอายุ (บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป) ให้มีสิทธิเท่ากับเท่าเทียมกับบุคคล ในวัยอื่น ๆ ในการที่จะได้รับการบริการสาธารณะที่สำคัญ อยู่ 6 ด้าน ได้แก่ (1) บริการทางศาสนาและความเชื่อ (2) บริการด้าน

สาธารณสุข (3) บริการด้านการจ้างงาน (4) บริการด้านการศึกษา และการฝึกอบรม (5) สิทธิพิเศษในการใช้สาธารณูปโภคของรัฐ และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (6) สิทธิในการได้รับการคุ้มครองสำหรับผู้สูงอายุที่ไม่สามารถทำงานได้และสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่ยังสามารถทำงานได้ ซึ่งคนสองกลุ่มนี้จะได้รับสวัสดิการที่แตกต่างกัน โดยในปัจจุบันก็ยังไม่มีการตรากฎหมายลูกที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากรัฐบัญญัตินี้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อที่ฝังรากลึกในสังคมอินโดนีเซียในเรื่องการดูแลรับผิดชอบผู้สูงอายุเป็นหน้าที่ของครอบครัว

1.4 สวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่จัดสรรระบบบำนาญให้กับข้าราชการและลูกจ้างที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการเท่านั้น สำหรับผู้สูงอายุที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบการหรือไม่ได้ทำงานจะไม่ได้รับบำนาญใด ๆ จากรัฐบาล มีผู้สูงอายุชาวอินโดนีเซียน้อยกว่าร้อยละ 1 ได้รับการคุ้มครองทางสังคมหรือได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากโครงการ Bantuan Lanjut Usia (Bantu LU) โดยโครงการดังกล่าวเป็นเพียงความคุ้มครองทางสังคมเดียวที่รัฐบาลอินโดนีเซียดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุในด้านเงินช่วยเหลือแบบไม่ต้องร่วมจ่าย (Social Pension) ซึ่งมีข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ ได้แก่ ต้องเป็นผู้สูงอายุที่ป่วยหรือป่วยเรื้อรังและถูกทอดทิ้ง ซึ่งโครงการ Bantu LU เป็นโครงการที่ไม่ครอบคลุมประชากรสูงอายุทั้งหมดของประเทศอินโดนีเซีย Pension Watch (2023) พบว่าประชากรอินโดนีเซียร้อยละ 85 ไม่ได้ได้รับการคุ้มครองจากโครงการบำนาญใด ๆ ทำให้ผู้สูงอายุมีชีวิตอยู่ท่ามกลางความเสี่ยงและมีชีวิตที่ค่อนข้างลำบากหากไม่มีเงินออม ทรัพย์สินส่วนตัว หรือ ครอบครัวที่คอยช่วยเหลือ เนื่องจากความทันสมัยและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศอย่างต่อเนื่องทำให้ความสัมพันธ์ในครอบครัวเริ่มเปลี่ยนแปลงไป มีผู้สูงอายุที่ใช้ชีวิตอย่างโดดเดี่ยวและไม่มีครอบครัวคอยดูแล ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องที่รัฐบาลอินโดนีเซียต้องเป็นกังวลในอนาคต เนื่องจากจะมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทุกปี

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า มีโครงการสวัสดิการสังคมจากรัฐบาลอินโดนีเซียทั้งหมด 3 โครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ได้แก่ Hope Family Program (PKH), Non-Cash Food Assistance (BPNT), and Assistance for the Elderly (Bantu LU) มีเพียงโครงการ BanTu LU เท่านั้นที่มุ่งเป้าไปที่กลุ่มผู้สูงอายุโดยเฉพาะ ในขณะที่โครงการ PKH และ BPNT มุ่งเป้าไปที่ครอบครัวที่ยากจนโดยทั่วไป จากงานศึกษาของ Arifianto (2004) พบว่าในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2533 นโยบายของรัฐบาลอินโดนีเซียไม่ได้มุ่งเป้าที่นโยบายของผู้สูงอายุมากนักเนื่องจากยังเป็นประชากรกลุ่มเล็กของประเทศ นโยบายจึงมุ่งเน้นไปที่กลุ่มคนทำงานมากกว่า แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียเริ่มเห็นความสำคัญของผู้สูงอายุมากขึ้น เห็นได้จากการริเริ่มโครงการ Bantu LU (Bantuan Lanjut Usia) ที่จะกล่าวถึงในส่วนถัดไป

1.4.1 โครงการ Bantu LU (Bantuan Lanjut Usia) หรือ Aid Program for the Elderly

โครงการ Bantu LU ริเริ่มปี พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019) เป็นต้นมา โดยเป็นโครงการที่ปฏิรูปมาจากโครงการ Asistensi Sosial Usia Lanjut (ASLUT) หรือ โครงการช่วยเหลือสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง โดยโครงการ Bantu LU เป็นโครงการย่อยภายใต้ความช่วยเหลือของโครงการ Progres LU ซึ่งโครงการ Progres LU (Elderly Program) ครอบคลุมถึงกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การบำบัดทางสังคม (social treatment) การบำบัด (therapy) การสนับสนุนจากครอบครัว (family support) และ Bantu LU โดยโครงการ Progres LU มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างราบรื่น และมีคาดหวังว่าผู้สูงอายุจะสามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งในระดับบุคคล ระดับครอบครัว และในระดับชุมชนได้

ตามรายงานของ TNP2K (2020) ในปี พ.ศ.2562 (ค.ศ. 2019) โครงการ Bantu LU มอบเงินช่วยเหลือจำนวน 2,400,000 รูเปียห์ต่อปี (5,400 บาท) หรือ 200,000 รูเปียห์ต่อเดือน (450 บาท) สำหรับผู้สูงอายุทุกคนที่เข้าร่วมโครงการ โดยมีเป้าหมายคือผู้สูงอายุประมาณ 30,000 คนทั่วประเทศอินโดนีเซีย การโอนเงินจะแบ่งเป็นสองรอบ เงินจำนวน 1,200,000 รูเปียห์ (2,700 บาท) จะถูกโอนเข้าบัญชีธนาคารของผู้สูงอายุหรือผู้ปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งในแต่ละรอบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) โครงการ Progres LU มอบเงินจำนวน 2,700,000 รูเปียห์ (6,075 บาท) ต่อปีสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งประกอบไปด้วยเงินช่วยเหลือจากโครงการ Bantu LU จำนวน 1,500,000 รูเปียห์ (3,375 บาท) เงินค่าครองชีพสำหรับผู้สูงอายุ 500,000 รูเปียห์ (1,125 บาท) ไว้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับครอบครัวที่ดูแลผู้สูงอายุ และ ค่าใช้จ่ายสำหรับการบำบัดและการรักษาทางสังคม 700,000 รูเปียห์ (1,575 บาท) โดยโครงการ Bantu LU และเงินช่วยเหลือจะโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารของผู้สูงอายุหรือผู้ปกครองที่ได้ลงทะเบียนไว้ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายสำหรับการบำบัดและการรักษาทางสังคมจะดำเนินการโดยสถาบันสวัสดิการสังคม (Social Welfare Institution) โดยมีข้อกำหนดของผู้เข้าร่วมโครงการ ดังนี้

โครงการ Progres LU กำหนดเป้าหมายไปที่ผู้สูงอายุที่

- 1) อาศัยอยู่ตามลำพังหรืออยู่กับคู่สมรส;
- 2) ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ PKH;
- 3) เป็นผู้ด้อยโอกาสและไร้ความสามารถ และ
- 4) ต้องมีผู้ดูแล

โดยผู้สูงอายุที่เข้าร่วมโครงการจะถูกคัดกรองโดยกระทรวงกิจการสังคมโดยอิงจากฐานข้อมูล DTKS และรัฐบาลท้องถิ่น แม้ว่าจะเป็นโครงการเงินช่วยเหลือแบบไม่ต้องร่วมจ่าย แต่ความครอบคลุมประชากรค่อนข้างต่ำเนื่องจากครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายเพียง 30,000 คนเท่านั้น (น้อยกว่าร้อยละ 1 ของประชากรสูงอายุทั้งประเทศ) รวมทั้งกฎเกณฑ์ของผู้สูงอายุที่เข้าร่วมโครงการค่อนข้างคลุมเครืออาจจะทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการไม่ตรงตามเป้าหมาย นอกนั้นจำนวนเงินผลประโยชน์ที่ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับค่อนข้างต่ำทำให้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพเนื่องจากจำนวนเงินที่น้อยเกินไป นอกจากนั้นโครงการเบี้ยยังชีพเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยงบประมาณที่มาจากภาษีทำให้ตัวนโยบายมีปัญหาเรื่องความยั่งยืนในระยะยาวได้ แม้ว่าประเทศอินโดนีเซียจะมีสวัสดิการเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุแต่ยังมีข้อจำกัดหลายประการดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นข้อท้าทายของรัฐบาลอินโดนีเซียในการรับมือกับสังคมผู้สูงอายุที่จะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในอนาคตอันใกล้ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

1.4.2 โครงการ Asistensi Sosial Usia Lanjut (ASLUT) (ดำเนินการในปี พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2561)

โครงการ Asistensi Sosial Usia Lanjut (ASLUT) เป็นโครงการเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่ริเริ่มในปี พ.ศ. 2549 จนถึงปี พ.ศ. 2561 ดำเนินการโดยกระทรวงกิจการสังคม (Ministry of Social Affairs) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2488 มาตรา 28 และรัฐบัญญัติว่าด้วยสวัสดิการผู้สูงอายุ (Law No. 13 of 1998) โดยโครงการนี้ริเริ่มใน 6 จังหวัดในช่วงเริ่มต้น มีผู้สูงอายุชาวอินโดนีเซียเข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 2,500 ราย โดยได้ขยายไปยัง 33 จังหวัดในภายหลัง ทำให้มีจำนวนผู้สูงอายุเข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 13,250 รายในปี พ.ศ. 2554 และมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 26,500 ราย ในปี พ.ศ. 2555 (Adioetomo et al, 2013)

โครงการนี้เดิมมีชื่อว่า Jaminan Sosial Lanjut Usia (JSLU) (Social cash transfer for the elderly) โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ที่เป็นโรคเรื้อรังที่ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากผู้อื่น หรือเป็นผู้ป่วยติดเตียง โดยต้องไม่มีแหล่งรายได้หรือยากจน และถูกทอดทิ้ง หรือ ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 70 ปีขึ้นไป ที่ไม่มีแหล่งรายได้หรือยากจน และถูกทอดทิ้ง โครงการ ASLUT ในแรกเริ่มให้ผลประโยชน์ในรูปของเงินสดเป็นเงิน 300,000 รูเปียห์อินโดนีเซีย และภายหลังปรับลดลงเป็น 200,000 รูเปียห์อินโดนีเซีย (450 บาท) ต่อเดือนต่อ เมื่อผู้สูงอายุผ่านกระบวนการคัดกรองเพื่อเข้าร่วมโครงการแล้วนั้น รัฐบาลจะโอนเงินเบี้ยยังชีพไปให้เป็นรายเดือน ซึ่งการโอนเงินจะมีความปัญหาความยากลำบากในกรณีผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงแก้ปัญหาด้วยการโอนเงินในครั้งเดียว ซึ่งการทำเช่นนี้ไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของโครงการในการช่วยเหลือในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีในชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุ มีงานศึกษาของ Ministry of Social Affairs (2011) พบว่ามีการใช้เงินก้อนที่ได้รับในการปรับปรุงบ้านแทนการนำไปอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวันซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการ

1.4.3 โครงการบัตรผู้สูงอายุ หรือ Kartu Elderly Jakarta (Jakarta Elderly Card) โดยรัฐบาลกรุงจาการ์ตา

รัฐบาลกรุงจาการ์ตาส่งเสริมความคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในกรุงจาการ์ตาในรูปแบบของโครงการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ภายใต้โครงการบัตรผู้สูงอายุ หรือ Kartu Elderly Jakarta (KLJ) ซึ่งเป็นความช่วยเหลือทางสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุ โดยโครงการบัตรผู้สูงอายุมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน โดยมีแนวคิดสำหรับผู้สูงอายุทุกคน คือ ประชากรที่มีคุณภาพการต่อประเทศชาติ ดังนั้นพวกเขาจึงควรได้รับการคุ้มครอง และการดูแลเป็นพิเศษ โครงการบัตรผู้สูงอายุจะมอบเงินช่วยเหลือจำนวน 600,000 รูเปียห์อินโดนีเซียต่อเดือน (1,350 บาท) ผู้ที่เข้าร่วมโครงการสามารถใช้บริการรถโดยสารประจำเมือง Trans Jakarta และการขนส่ง Jak Linko ได้ฟรี นอกจากนั้นผู้สูงอายุที่เข้าร่วมโครงการได้รับการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่พักผ่อนหย่อนใจหลายแห่งที่ดำเนินการโดยรัฐบาลจาการ์ตาและผู้สูงอายุสามารถใช้เงินอุดหนุนที่อยู่ในบัตรผู้สูงอายุในการซื้ออาหารอีกด้วย

1.5 ข้อท้าทายของสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศอินโดนีเซีย

ข้อท้าทายที่สำคัญของประเทศอินโดนีเซียที่คล้ายคลึงกับประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน คือ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยากจนและไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองทางสังคมประเภทใด ๆ เลย ผู้สูงอายุชาวอินโดนีเซียส่วนใหญ่ดำรงชีวิตด้วยเงินออมหรือพึ่งพาครอบครัวซึ่งมักไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของพวกเขา แม้ว่าโครงการ Bantu LU จะขยายความคุ้มครองจะเพิ่มขึ้นแต่โดยรวม

แล้วยังครอบคลุมประชากรสูงอายุชาวอินโดนีเซียน้อยเมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้สูงอายุที่ยากจนและถูกทอดทิ้งซึ่งกระทรวงกิจการสังคมประเมินไว้ที่ 1.8 ล้านคน (Ministry of Social Affairs, 2011) นอกจากจะมีปัญหาเรื่องความครอบคลุมที่ค่อนข้างต่ำดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ยังมีปัญหาเรื่องความเพียงพอของเบี้ยยังชีพที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในชีวิตประจำวัน โดยโครงการ Bantu LU ครอบคลุมพลเมืองสูงอายุของอินโดนีเซียไม่ถึงร้อยละ 1 ของผู้สูงอายุทั้งหมด นับเป็นข้อท้าทายสำหรับรัฐบาลอินโดนีเซียในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศเนื่องจากไม่สามารถทำให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีสวัสดิการใดรองรับสูงวัยโดยมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ นอกจากนั้นเงินบำนาญของผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะเป็นของแรงงานที่ทำงานในระบบหรือเป็นข้าราชการเท่านั้น

แม้ว่าจะมีโครงการเบี้ยยังชีพ (Bantu LU) เพื่อช่วยเหลือประชากรสูงอายุ แต่ก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น รัฐบาลอินโดนีเซียจึงจำเป็นต้องวางแผนเพื่อรองรับประชากรสูงอายุที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการเสริมสร้างระบบบำนาญให้เข้มแข็งในระยะยาว เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่มีเงินออมทำให้ต้องพึ่งพาแหล่งรายได้จากครอบครัว รัฐบาล มูลนิธิ หรือ องค์กรการกุศล ซึ่งในดูจะเป็นข้อท้าทายในอนาคตของประเทศอินโดนีเซีย เนื่องจากสมาชิกครอบครัวที่อายุน้อยกว่าซึ่งยังอยู่ในวัยแรงงานจะอพยพไปอยู่ในเมืองใหญ่ที่มีงานให้ทำและมีรายได้ที่สูงกว่า หรือ บางคนอาจจะเดินทางไปทำงานต่างประเทศเพื่อให้มีรายได้สูงขึ้น ซึ่งทำให้ต้องอยู่ห่างไกลจากพ่อแม่ที่แก่ชรา (Arifianto, 2004) ซึ่งส่งผลให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับการดูแลจากครอบครัวเหมือนอย่างในอดีต เมื่อรัฐบาลอินโดนีเซียต้องแบกรับหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ รัฐบาลย่อมมีภาระค่าใช้จ่ายในการสาธารณสุขเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาทางงบประมาณในระดับประเทศ จึงข้อท้าทายที่สำคัญของรัฐบาลอินโดนีเซียในการจะจัดการปัญหาดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลจะต้องวางแผนจัดทำสวัสดิการให้ผู้สูงอายุอย่างเหมาะสมเพื่อให้ผู้สูงอายุ สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีคุณภาพและไม่เป็นภาระของครอบครัวและสังคม

2. การจัดนโยบายสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศมาเลเซีย

2.1 ข้อมูลทั่วไปของสหพันธรัฐมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซีย หรือ สหพันธรัฐมาเลเซีย (Federation of Malaysia) ประกอบด้วยรัฐ 13 รัฐ และดินแดนสหพันธ์ 3 ดินแดน มีเนื้อที่รวม 330,803 ตารางกิโลเมตร (127,720 ตารางไมล์) ประเทศมาเลเซียแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ มาเลเซียตะวันตก ตั้งอยู่บนคาบสมุทรมลายูมีพรมแดนทิศเหนือติดประเทศไทยและทิศใต้ติดกับสิงคโปร์ และ ส่วนที่สองคือ มาเลเซียตะวันออกตั้งอยู่ทางเหนือของเกาะบอร์เนียว มีพรมแดนทิศใต้ติดอินโดนีเซียและมีพรมแดนล้อมรอบประเทศบรูไน ประเทศมาเลเซียมีกรุงกัวลาลัมเปอร์ (Kuala Lumpur) เป็นเมืองหลวงของประเทศมาเลเซียและเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของประเทศ โดยประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ตามมาด้วยศาสนาพุทธ ศาสนาคริสต์ และศาสนาอื่น ๆ ประเทศมาเลเซียมีปัญหาประชากรหลากหลายเชื้อชาติ ในอดีตเคยเกิดสงครามกลางเมืองเนื่องจากการกีดกันทางเชื้อชาติ โดยประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวภูมิบุตร (Bumiputra) หรือบุตรแห่งแผ่นดิน ประชากรกลุ่มใหญ่ที่ไม่ใช่ชาวภูมิบุตรหรือชนดั้งเดิมแต่เป็นพวกที่เข้ามาใหม่ โดยเป็นชาวมลายูเชื้อสายจีน มีอยู่ร้อยละ 23.7 ซึ่งมีกระจายอยู่ทั่วประเทศ ประเทศมาเลเซียมีภาษาที่ใช้กันมากกว่า 100 ภาษา แต่ภาษาราชการของประเทศมาเลเซียมีเพียงภาษาเดียว คือ ภาษามลายู โดยประชากรชาวมลายูประมาณร้อยละ 63.5 นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 18.7 นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 9.1 นับถือศาสนาคริสต์ ร้อยละ 6.1 นับถือศาสนาฮินดู และร้อยละ 2.7 นับถือศาสนาอื่น ประเทศมาเลเซียคาดว่าจะก้าวเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูง (High Income Country) ในปี ค.ศ. 2024 มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (ราคาตลาด) 336.7 พันล้าน ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา โดยเป็นประเทศที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) สูงเป็นอันดับที่ 3 ในกลุ่มประเทศอาเซียน

2.2 ข้อมูลประชากรผู้สูงอายุของประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีประชากรประมาณ 34,468,956 คน โดยประชากร 6 ล้านคนอาศัยอยู่ในมาเลเซียตะวันออก และ 28 ล้านคนอาศัยอยู่ในคาบสมุทรมลายู จากการคาดคะเนจำนวนประชากรในปี 2560 แสดงให้เห็นว่าชาวมลายูและภูมิบุตรมีจำนวนทั้งหมดร้อยละ 68.8 ของประชากรทั้งหมด มีชาวจีนร้อยละ 23.2 และมีชาวอินเดียร้อยละ 7 (Zarinah et al, 2011) ปัจจุบันประเทศมาเลเซียมีประชากรสูงอายุ หรือ ประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 3,214,763 คน (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2561) คิดเป็นร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศซึ่งเป็นอัตราส่วนพอกๆกับประเทศอินโดนีเซีย โดยคาดการณ์ไว้ว่าผู้สูงอายุมาเลเซียจะมีจำนวน 9,647,409 คน ในปี พ.ศ. 2593 (ปี ค.ศ. 2050) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 30.1 ของประชากรมาเลเซียทั้งหมด

จากข้อมูลของ Pension Watch (2023) พบว่าประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมาเลเซียร้อยละ 78.30 ไม่ถูกครอบคลุมภายใต้ระบบบำนาญใด ๆ มีเพียงร้อยละ 5.50 เท่านั้นที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบที่ไม่ต้องร่วมจ่าย (Social Pension) ในปัจจุบันประเทศมาเลเซียมีประชากรสูงอายุที่อยู่ภายใต้ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 22 เท่านั้นจากจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด Mahon et al (2015) พบว่ามากกว่าร้อยละ 30 ของผู้สูงอายุชาวมาเลเซียมีชีวิตอยู่ภายใต้เส้นความยากจน นอกจากนั้นผู้สูงอายุเพศหญิงมีแนวโน้มที่จะมีอายุยืนยาวขึ้นและหลายคนมักจะมีอายุยืนยาวกว่าคู่สมรสของตน ดังนั้นผู้สูงอายุเพศหญิงชาวมาเลเซียจำนวนมากจะเป็นม่าย (Hamid et al., 2006; Department of Statistics, 2013) แม้ว่าประเทศมาเลเซียจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว แต่จำนวนผู้สูงอายุของประเทศมาเลเซียยังมีสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียน อย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์ ไทย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม

2.3 สวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศมาเลเซีย

ในปัจจุบันประเทศมาเลเซียมีแผนสำหรับผู้สูงอายุ คือ นโยบายแห่งชาติของผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2554 (National Policy for Older Persons ปี ค.ศ. 2011) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้สูงอายุชาวมาเลเซียสามารถดำรงชีวิตอย่างอิสระ มีศักดิ์ศรี และยังคงตระหนักถึงศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้วย โดยก่อนหน้านี้รัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ได้แก่ นโยบายแห่งชาติของผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2538 (National Policy for Older Persons ปี ค.ศ. 1995) และ แผนปฏิบัติการผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2541 (Plan of Action for the Older Persons ปี ค.ศ. 1998) โดยนโยบายแห่งชาติของผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2554 (National Policy for Older Persons ปี ค.ศ. 2011) ได้รวมเอาประเด็นสำคัญจากการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุครั้งที่ 2 (the Second World Assembly on Aging 2002) ไว้ในกรอบการทำงานโดยรวม และนำแนวทางการสูงวัยอย่างมีพลัง (Active Aging) และ สูงวัยอย่างมีคุณค่า (Productive Aging) มาใช้กับนโยบายผู้สูงอายุของประเทศมาเลเซีย โดยมีขอบเขตของการดำเนินนโยบายที่มีแนวทางมุ่งเน้นด้านสวัสดิการเป็นหลัก (welfare-oriented approach)

ประเทศมาเลเซียมีรูปแบบของแผนบำนาญหลายแบบ ทั้งแบบร่วมจ่ายและแบบไม่ต้องร่วมจ่าย สามารถแบ่งระบบบำนาญออกเป็น 5 แผน ดังนี้ แผนบำนาญข้าราชการ (Civil Servant Pension Scheme), กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Employees Provident Funds), กองทุนสำหรับกองทัพ (The Armed Forces Fund), ระบบประกันสังคม (Social Security Organization) และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (Social Pension) โดยงานวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งศึกษาแต่โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (Social Pension) เท่านั้น

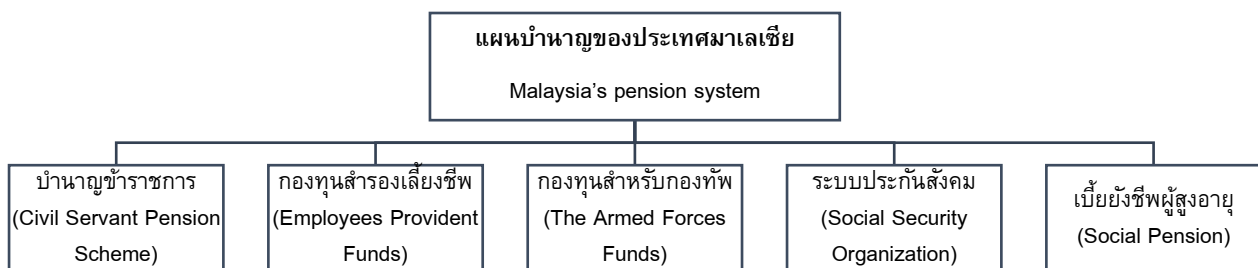


Figure 1 Malaysia's pension system

(Source: Adapted from Asher & Bali, 2012)

รัฐบาลมาเลเซียจัดให้มีสวัสดิการต่าง ๆ ให้กับประชากรสูงอายุ เช่น ที่พักอาศัย อาหาร ตลอดจนโครงการเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุซึ่งมีชื่อโครงการว่า Bantuan Orang Tua (BOT) หรือ Elderly assistance scheme โครงการ BOT เป็นสวัสดิการเงินอุดหนุนสำหรับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป โดยใช้ระบบคัดกรองเฉพาะผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่รัฐบาลมาเลเซียกำหนด ได้แก่ บุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ไม่มียศพลเรือนและไม่มีสมาชิกในครอบครัว กล่าวได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับโครงการ Asistensi Sosial Usia Lanjut (ASLUT) ของประเทศอินโดนีเซีย ที่มีกลุ่มเป้าหมายของโครงการคือผู้สูงอายุที่ไม่มีผู้ดูแลหรือผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง โดยประเทศมาเลเซียเพิ่งจะมีการปฏิรูปสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2566 ที่ผ่านมานี้ โดยมีการเปลี่ยนชื่อโครงการและเพิ่มผลประโยชน์ให้กับผู้สูงอายุที่เข้าร่วมโครงการโดยจะกล่าวถึงในส่วนถัดไป

2.3.1 โครงการ Bantuan Orang Tua (Elderly Assistance Scheme)

โครงการ Bantuan Orang Tua เป็นสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุชาวมาเลเซียที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป โครงการนี้จัดเป็นความช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) แบบที่ผู้รับผลประโยชน์ไม่ต้องร่วมจ่าย (Non-Contributory) โดยจะจ่ายในรูปแบบของเงินโอนแบบปราศจากเงื่อนไข (Unconditional Cash Transfer) ให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ และ ไม่ได้รับการอุปการะจากครอบครัว โดยจะได้รับเงินช่วยเหลือจำนวน 350 ริงกิตมาเลเซีย (ประมาณ 2,800 บาท) ต่อเดือน โดยโครงการนี้ริเริ่มในปี พ.ศ. 2525 (Pension Watch, 2023) โดยในปี พ.ศ. 2561 ครอบคลุมประชากรชาวมาเลเซียทั้งสิ้น 144,000 คน โครงการนี้ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 603 ล้านริงกิตมาเลเซียต่อปี (Ministry of Finance Malaysia 2018) ใช้วิธีการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการโดยใช้วิธี Means Test แบบ Categorical Targeting หน่วยงานที่ดูแลโครงการนี้อยู่ภายใต้กรมสวัสดิการ (Social Welfare Department) กระทรวงสตรี ครอบครัว และการพัฒนาชุมชน (Ministry of Women, Family and Community Development) แม้ว่าจะเป็นโครงการ BOT จะเป็นโครงการเงินอุดหนุนที่ไม่ต้องร่วมจ่ายแต่โครงการนี้ยังมีข้อจำกัดในด้านความครอบคลุมของโครงการที่เข้าถึงประชากรสูงอายุเพียงร้อยละ 5 จากจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมดของประเทศ

โดยในปี พ.ศ. 2564 มีการปรับเปลี่ยนจำนวนเงินผลประโยชน์ โดยรัฐบาลมาเลเซียเพิ่มจำนวนเงินช่วยเหลือจากเดือนละ 350 ริงกิต (ประมาณ 2,800 บาท) เป็น 500 ริงกิต (ประมาณ 4,000 บาท) ซึ่งนับเป็นจำนวนเงินช่วยเหลือที่สูงกว่าเส้นความยากจน โดยโครงการนี้ให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากจนที่มีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) พลเมืองและผู้มีถิ่นพำนักในประเทศมาเลเซีย
- 2) เป็นประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป
- 3) รายได้ของครัวเรือนจะต้องไม่เกินเส้นความยากจน (คิดจากรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน หรือ รายได้ต่อหัวเฉลี่ย)
- 4) เป็นผู้สูงอายุที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ หรือ ที่อยู่อาศัยที่สนับสนุนโดยรัฐ

โครงการ BOT นับเป็นโครงการเงินช่วยเหลือที่ดำเนินการมายาวนานสำหรับประเทศมาเลเซียและเป็นโครงการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุชาวมาเลเซียเพียงโครงการเดียวที่ไม่ต้องร่วมจ่าย เพียงแค่มีข้อจำกัดเรื่องจำนวนเงินรายเดือนและความครอบคลุมที่ไม่ครอบคลุมประชากรสูงอายุชาวมาเลเซียทั้งหมด

2.3.2 โครงการ Senior Citizenship Appreciation โดยรัฐบาลรัฐปีนัง

โครงการนี้ให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีทะเบียนบ้านในรัฐปีนัง โดยรัฐบาลรัฐปีนังจะจ่ายเงินอุดหนุนเป็นจำนวน 100 ริงกิตต่อปี โดยมอบเงินอุดหนุนแก่ผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยและมีชื่อในทะเบียนบ้านในรัฐปีนัง นอกจากนั้นผู้สูงอายุที่เข้าร่วมโครงการนี้สามารถขอรับเงินช่วยเหลือในการจัดงานศพ โดยสมาชิกในครอบครัวของผู้สูงอายุที่ลงทะเบียนไว้จะมีสิทธิได้รับเงิน 1,000 ริงกิตมาเลเซีย (8,000 บาท) สำหรับค่าใช้จ่ายในงานศพซึ่งจะจ่ายเพียงครั้งเดียว โดยโครงการนี้มีเกณฑ์การคัดเลือก ได้แก่ ผู้สมัครจะต้องมีอายุ 60 ปีขึ้นไป และเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในปีนั้น

2.3.3 โครงการ Skim Mesra Usia Emas (SMUE) โดยรัฐบาลรัฐสลังงอร์

โครงการ Skim Mesra Usia Emas (SMUE) เป็นโครงการสำหรับผู้สูงอายุโดยรัฐสลังงอร์ โดยโครงการนี้ริเริ่มในปี พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) โดยผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในรัฐสลังงอร์สามารถสมัครขอรับความช่วยเหลือเป็นเงินอุดหนุนประจำปีจำนวน 100 ริงกิตมาเลเซีย (800 บาท) สำหรับซื้อของใช้ในชีวิตประจำวัน โดยโครงการ SMUE มีความคล้ายคลึงกับโครงการ Senior Citizenship Appreciation โดยรัฐบาลรัฐปีนังในส่วนของเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการจัดงานศพ โดยโครงการ SMUE จะมีการมอบเงินช่วยเหลือ 500 ริงกิต (4,000 บาท) ให้กับสมาชิกในครอบครัวของผู้สูงอายุสำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดงานศพ โดยมีเงื่อนไขว่าทั้งผู้สูงอายุและญาติจะต้องลงทะเบียนไว้ล่วงหน้า โครงการนี้มีเงื่อนไขสำคัญ คือ ผู้ร่วมโครงการจะต้องเป็นผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในรัฐสลังงอร์เท่านั้น

2.4 ข้อท้าทายของการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศมาเลเซีย

ข้อท้าทายที่สำคัญของประเทศมาเลเซียมีความใกล้เคียงกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียนที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว นั่นคือ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยากจนและไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองทางสังคมประเภทใด ๆ เลย อาจจะกล่าวได้ว่าผู้สูงอายุเหล่านี้แก่จนรวย ทำให้การดำรงชีวิตประจำวันจำเป็นต้องพึ่งพาครอบครัวเป็นหลักคล้ายคลึงกับกรณีของผู้สูงอายุในประเทศอินโดนีเซีย โดยข้อ

ท้าทายในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุมีหลายแง่มุมด้วยกัน โดยบทความนี้จะกล่าวถึงใน 3 ด้านด้วยกัน ได้แก่ ด้านความครอบคลุมด้านการเข้าถึง และด้านความยั่งยืน

แม้ว่าจะมีโครงการเงินช่วยเหลือแต่ข้อท้าทายเรื่องความครอบคลุมและความเพียงพอต่อการดำรงชีวิตประจำวันก็เป็นแง่มุมที่ต้องคำนึงถึง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนหนุ่มสาวที่นิยมย้ายไปทำงานในเมืองย่อมทำให้การดูแลผู้สูงอายุโดยครอบครัวมีข้อจำกัดมากขึ้น รวมทั้งค่านิยมการกตัญญูแบบเอเชียที่นับวันยิ่งลดน้อยถอยลงตามกาลเวลา ทำให้รัฐบาลมาเลเซียต้องวางแผนรองรับสังคมสูงอายุที่จะมาถึงในระยะเวลาอันใกล้ แม้ว่ารัฐบาลจะเล็งเห็นความสำคัญของสวัสดิการผู้สูงอายุ โดยได้ดำเนินโครงการ Bantuan Orang Tua (BOT) ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2525 แต่โครงการนี้มีความครอบคลุมที่จำกัดโดยครอบคลุมประชากรสูงอายุชาวมาเลเซียเพียงร้อยละ 5 จากจำนวนประชากรสูงอายุทั้งหมด และยังมีผู้สูงอายุที่ยากจนอีกจำนวนมากที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง (Holzmann, 2015) งานศึกษาของ Holzmann (2015) พบว่าผู้สูงอายุชาวมาเลเซียที่อาศัยอยู่ร่วมกับผู้อื่นร้อยละ 82 ไม่มีรายได้ ซึ่งหมายความว่าผู้สูงอายุเหล่านั้นไม่มีอิสระทางการเงินและต้องพึ่งพาผู้อื่นในการดำรงชีวิตประจำวัน ผู้สูงอายุที่เหลืออีกร้อยละ 18 เป็นผู้มียาได้ แต่รายได้นั้นต่ำ โดยประมาณการรายได้ดังกล่าวยังอยู่ใต้เส้นความยากจน เมื่อปี พ.ศ. 2565 รัฐบาลมาเลเซียจึงเพิ่มผลประโยชน์จาก 350 ริงกิตต่อเดือน (2,800 บาท) เป็นเงินช่วยเหลือ 500 ริงกิตต่อเดือน (4,000 บาท) โดยเน้นไปที่ผู้สูงอายุที่ยากจน โดยผลประโยชน์รายเดือนจะช่วยให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้มีรายได้หลุดพ้นจากเส้นความยากจน

ในด้านการเข้าถึงพบว่าด้วยภูมิประเทศที่เป็นเกาะจำนวนมากส่งผลให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลได้รับเงินช่วยเหลือค่อนข้างลำบากและอาจจะมีการฉ้อโกงที่ผู้สูงอายุที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึงโครงการได้เพราะไม่ทราบถึงการดำเนินการของโครงการ รวมทั้งระบบคัดกรองที่เน้นให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นคนจัดการ ทำให้การคัดกรองค่อนข้างจะกระจัดกระจายขึ้นอยู่กับรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนี้ยังมีการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุบางโครงการที่ไม่ได้รวมศูนย์มาไว้ที่รัฐบาลกลาง โดยมีโครงการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุหลายโครงการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่น เช่น โครงการ Senior Citizenship Appreciation โดยรัฐบาลรัฐปีนัง และโครงการ Skim Mesra Usia Emas (SMUE) โดยรัฐสลังงอร์ นอกจากนี้โครงการทั้งสองจะมอบเงินช่วยเหลือให้กับผู้สูงอายุที่มีทะเบียนบ้านในรัฐนั้นแล้วยังมีความช่วยเหลือสำหรับค่าจ้างงานศพที่เพิ่มเติมสำหรับผู้ลงทะเบียนไว้ล่วงหน้าด้วย

ในด้านความยั่งยืนอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นโครงการที่ขึ้นอยู่กับงบประมาณแผ่นดินของประเทศเนื่องจากโครงการ BOT เป็นโครงการที่ไม่ต้องร่วมจ่าย ทำให้ความยั่งยืนของโครงการขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคมและการเมืองของประเทศมาเลเซีย ซึ่งอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มีงานศึกษาหลายชิ้นพบว่า ผู้สูงอายุชาวมาเลเซียมีการออมที่ไม่เพียงพอทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานได้ โดยประชากรสูงอายุของมาเลเซียเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้จำนวนผู้สูงอายุที่รับสวัสดิการมีจำนวนเพิ่มขึ้นและอัตราการเกิดที่ลดลงเป็นเหตุให้มีจำนวนคนส่งเงินสมทบสำหรับโครงการที่ต้องร่วมจ่ายลดลง (Mircea et al., 2014) ดังนั้นประเด็นเรื่องการเสริมสร้างความพร้อมในวัยเกษียณด้วยการออมที่เพียงพอเป็นเรื่องสำคัญสำหรับประชากรชาวมาเลเซีย (Jaafara et al., 2019) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมยุคปัจจุบันที่ค่านิยมการดูแลผู้สูงอายุที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยให้ครอบครัวเป็นผู้รับผิดชอบผู้สูงอายุเป็นหลัก

3. กรณีศึกษาเปรียบเทียบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซีย

หากเปรียบเทียบจำนวนประชากรของประเทศอินโดนีเซียจะพบว่าแม้ว่าสัดส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อประชากรทั้งประเทศจะอยู่ที่ร้อยละ 10 เท่ากัน โดยถือเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จำนวนผู้สูงอายุของประเทศอินโดนีเซียอยู่ที่ 26.8 ล้านคน ในขณะที่จำนวนผู้สูงอายุของประเทศมาเลเซียอยู่ที่ 3.21 ล้านคน ทั้งสองประเทศมีภูมิประเทศที่คล้ายคลึงกันในแง่ที่มีดินแดนที่เป็นเกาะหลักและเกาะเล็ก ๆ กระจ่ายอยู่รอบ ๆ ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซียต่างนับถือศาสนาอิสลาม โดยทั้งประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซียต่างมีโครงการสวัสดิการเงินช่วยเหลือ (เบี้ยยังชีพ) ให้กับประชากรสูงอายุของประเทศตน โดยประเทศอินโดนีเซียดำเนินโครงการ Bantuan Lanjut Usia (Bantu LU) และประเทศมาเลเซียดำเนินโครงการ Bantuan Orang Tua (BOT) ซึ่งจะกล่าวถึงโครงการทั้งสองในส่วนถัดไป

Table 1 Basic information of Indonesia and Malaysia

	Indonesia	Malaysia
Total population	275,501,339	34,468,956
Population aged 60 years and over	26.8 million	3.21 million
Population aged 60 and above (% of total population)	10 %	10 %
Religion	Islam	Islam
Social Pension Program (non-contributory)	Bantuan Lanjut Usia (Bantu LU)	Bantuan Orang Tua (BOT)

ในส่วนนี้จะเปรียบเทียบโครงการ Bantuan Lanjut Usia (Bantu LU) ของประเทศอินโดนีเซีย กับ โครงการ Bantuan Orang Tua (Elderly Assistance Scheme) ของประเทศมาเลเซีย โดยแสดงให้เห็นใน Table 2

Table 2 Comparing the Bantuan Lanjut Usia Program and Bantuan Orang Tua Program

	Bantuan Lanjut Usia (Bantu LU)	Bantuan Orang Tua (BOT)
Initiative year	2019	1982
Type	Mean-testing	Mean-testing
Coverage	Less than 1% (30,000 elderly people throughout Indonesia)	5 %
Criteria	1) Living alone or with their spouse 2) Potential or nonpotential elderly 3) Not the recipient of PKH 4) Underprivileged and incapable 5) Having an elderly guardian/caretaker	1) Citizen and resident in Malaysia 2) Senior citizens aged 60 years and above 3) Household Income does not exceed the Poverty Line Income of the Current Average Household Poor or the Current Average Poor Per Capita poverty line income 4) Seniors who don't live in operating institutions of the Department of Social Welfare or day care/residential center that provides free facilities/services
Benefits	- In 2019, the amount of Bantu LU assistance for every elderly person was Rp 2,400,000 per year (5,400 Thai Baht), or Rp 200,000 per month (450 Baht). - From 2020, the amount paid under Progres LU for every elderly person is Rp 2,700,000 per year consisting of Bantu LU (Rp 1,500,000); Rp 500,000 as their pocket money in case the family who cares for the elderly person needs to buy something for them; and Rp 700,000 for therapy and social treatment.	- Before the year 2021, BOT program provides financial assistance of RM 350/month (2,800 Baht). - In 2021, BOT program increased to RM 500/month (approximately 4,000 Baht).

จาก Table 2 พบว่าโครงการ BOT ของประเทศมาเลเซียนั้นเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 นับว่าดำเนินการมากกว่า 40 ปี ในขณะที่โครงการ Bantu LU เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019) ดำเนินการมาแล้ว 5 ปี โดยเป็นโครงการที่พัฒนามาจากโครงการ Asistensi Sosial Usia Lanjut (ASLUT) ที่ดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2561 โดยทั้ง BOT

และ Bantu LU เป็นโครงการเป็นสวัสดิการแบบเฉพาะเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย (Mean-testing) โครงการ BOT ครอบคลุมประชากรสูงอายุชาวมาเลเซียกว่าร้อยละ 5 ของประชากรสูงอายุทั้งหมด ในขณะที่โครงการ Bantu LU ครอบคลุมเพียงน้อยกว่าร้อยละ 1 ของประชากรสูงอายุทั้งหมด โครงการทั้งสองมุ่งช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากจน โดยมีรายละเอียดแตกต่างกัน ดังนี้ ผู้สูงอายุที่เข้าร่วมโครงการ Bantu LU ของประเทศอินโดนีเซีย มีข้อกำหนดที่สำคัญคือ ต้องเป็นผู้สูงอายุที่เป็นผู้ด้อยโอกาสและไร้ความสามารถ และไม่ได้เข้าร่วมโครงการ PKH โดยโครงการ Bantu LU เป็นโครงการย่อยที่อยู่ภายใต้โครงการ Proges LU ในปี พ.ศ. 2562 โครงการ Bantu LU ให้ผลประโยชน์เป็นเงินช่วยเหลือจำนวน 2,400,000 รูเปียห์ต่อปี (5,400 บาท) หรือ 200,000 รูเปียห์ต่อเดือน (450 บาท) และ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 โครงการ Bantu LU ปรับลดผลประโยชน์จากโครงการลงเหลือเพียง 1,500,000 รูเปียห์ต่อปี (3,375 บาท) ในขณะที่โครงการ BOT ของประเทศมาเลเซียแรกเริ่มให้ผลประโยชน์เป็นเงินสด 350 ริงกิตต่อเดือน (2,800 บาท) และในปี พ.ศ. 2565 ในการประกาศงบประมาณของรัฐบาลมาเลเซียได้ปรับเปลี่ยนเป็น 500 ริงกิตต่อเดือน (ประมาณ 4,000 บาท) ซึ่งเงินจำนวนนี้สามารถช่วยให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีแหล่งรายได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์ของโครงการขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศนั้น ๆ เนื่องจากการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุแบบโครงการเบี่ยยังชีพต้องใช้งบประมาณที่มาจากภาษีในการดำเนินการ

เมื่อเปรียบเทียบสวัสดิการเบี่ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุของประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียแล้วนั้น ล้วนมีข้อท้าทายที่คล้ายคลึงกันโดยเฉพาะในด้านความครอบคลุม ด้านการเข้าถึง และด้านความยั่งยืนของโครงการ ในด้านความครอบคลุมทั้งสองโครงการต่างครอบคลุมประชากรสูงอายุค่อนข้างต่ำซึ่งนับเป็นหนึ่งในข้อจำกัดของโครงการ ส่วนในด้านการเข้าถึงเห็นได้ชัดว่าสำหรับประเทศที่มีภูมิประเทศเป็นเกาะจำนวนมากทำให้การเข้าถึงโครงการเป็นเรื่องยากสำหรับผู้สูงอายุที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งรัฐบาลอาจจะต้องใช้งบประมาณในการทำธุรกรรมที่สูงขึ้นในการดำเนินโครงการ และในด้านความยั่งยืนนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าสำหรับประเทศอินโดนีเซียนั้นโครงการเบี่ยยังชีพมีความท้าทายในมิติความยั่งยืนค่อนข้างมากเนื่องจากประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศรายได้ต่ำ (Low Income Country) ในขณะที่ประเทศมาเลเซียค่อนข้างจะมีความยั่งยืนมากกว่าหากพิจารณาจากความครอบคลุมและจำนวนเงินผลประโยชน์ที่ให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการ รวมทั้งประเทศมาเลเซียเพิ่งก้าวข้ามประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Country) สู่ประเทศรายได้สูง (High Income Country) ทำให้มีแนวโน้มที่จะจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุได้อย่างยั่งยืนกว่าประเทศอินโดนีเซีย โดยเฉพาะเมื่อมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของประชากรสูงอายุเนื่องจากความก้าวหน้าทางการแพทย์ประกอบกับอัตราการเกิดต่ำจะทำให้ประเทศทั้งสองเผชิญกับภาวะขาดแคลนแรงงาน ทำให้ส่งผลโดยรวมต่อเศรษฐกิจของประเทศและจะกระทบต่อโครงการที่ต้องใช้เงินงบประมาณอย่างโครงการเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุด้วย ดังนั้นประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน รวมทั้งประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียต่างสนับสนุนสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุแบบเบี่ยยังชีพที่ให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้สูงอายุยากจนเท่านั้น ทำให้รัฐบาลของทั้งสองประเทศต้องดำเนินการวางแผนรองรับการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุที่จะมาถึงในระยะเวลาอันใกล้

สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

หลายประเทศทั่วโลกล้วนเผชิญกับปัญหาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งแต่ละประเทศต่างมีการดำเนินนโยบายสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่แตกต่างกันตามบริบททางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ บางประเทศอาจจะมีการให้สวัสดิการผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า บางประเทศอาจให้แบบเจาะจง และบางประเทศอาจมีรูปแบบผสมผสานที่ต่างกันไป แม้กระทั่งประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันอย่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซีย ทั้งสองประเทศต่างก็มีแผนในการดำเนินนโยบายที่ต่างกันอย่างส่งผลให้ผู้สูงอายุสุขวัยอย่างไม่มั่นคง ทั้งในประเด็นความเปราะบางที่ผู้สูงอายุต้องเผชิญและนโยบายที่รัฐบาลแต่ละประเทศดำเนินการมีความยั่งยืนของนโยบายที่ต่างกัน

แม้ว่าทั้งประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซียจะมีการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ แต่ทั้งสองประเทศต่างมีพัฒนาการที่ต่างกัน โดยโครงการ Bantuan Orang Tua (BOT) ของประเทศมาเลเซียนั้นเริ่มดำเนินการมากกว่า 40 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 ในขณะที่โครงการ Bantu LU เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019) ดำเนินการมาแล้ว 5 ปี โดยทั้งประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซียต่างมีการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุผ่านโครงการเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุ (Social Pension) แม้ว่าลักษณะทางภูมิประเทศของอินโดนีเซียและมาเลเซียจะมีความคล้ายคลึงกัน และประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม แต่นโยบายที่ดำเนิน

กับผู้สูงอายุมีความแตกต่างกัน ผู้สูงอายุชาวอินโดนีเซียน้อยกว่าร้อยละ 1 ของประชากรสูงอายุทั้งหมดได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากโครงการ Bantu LU เป็นรายปี ปีละ 1,500,000 รูเปียห์ (3,375 บาท) และมีเงื่อนไขเน้นไปที่การเป็นผู้ด้อยโอกาสและไร้ความสามารถ ด้วยสภาพสังคมที่ผุพังลึกในเรื่องการดูแลรับผิดชอบผู้สูงอายุทำให้โครงการ Bantu LU มีข้อกำหนดที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องเป็นผู้สูงอายุที่มีผู้ดูแล ในขณะที่สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป คนหนุ่มสาวนิยมเข้าเมืองเพื่อไปทำงานทำให้เกิดการเข้าร่วมโครงการนี้ช้าเต็มผู้สูงอายุที่ไม่มีผู้ดูแลหรืออาศัยอยู่เพียงลำพัง ในขณะที่ผู้สูงอายุชาวมาเลเซียได้รับความช่วยเหลือผ่านโครงการ Bantuan Orang Tua (BOT) โดยโครงการนี้ครอบคลุมประชากรสูงอายุชาวมาเลเซียกว่าร้อยละ 5 ของประชากรสูงอายุทั้งหมด โครงการนี้จะให้เงินรายเดือน เดือนละ 500 ริงกิต (4,000 บาท) หรือ 6,000 ริงกิตต่อปี (48,000 บาท) ซึ่งมีเป้าหมายไปที่ผู้สูงอายุที่ยากจนเพียงอย่างเดียว

เมื่อเปรียบเทียบโครงการเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุของประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียแล้วนั้น ทั้งสองโครงการต่างมีข้อท้าทายที่เหมือนกันในด้านความครอบคลุมที่ครอบคลุมประชากรสูงอายุค่อนข้างต่ำ ส่วนในด้านการเข้าถึงก็นับเป็นข้อท้าทายที่สำคัญเนื่องจากมีผู้สูงอายุที่ไม่สามารถเข้าถึงโครงการได้เพราะอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลและไม่สามารถรับรู้ข่าวสารจากโครงการ และโครงการทั้งสองยังมีข้อที่น่ากังวลในด้านความยั่งยืนของโครงการเนื่องจากเป็นโครงการที่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการหากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศเปลี่ยนแปลงไปย่อมส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องและความยั่งยืนในการดำเนินนโยบายในระยะยาว ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐบาลในการดำเนินการวางแผนรองรับประชากรสูงอายุที่กำลังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะเวลาอันใกล้ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้คนรุ่นใหม่สูงวัยอย่างมีคุณภาพ เนื่องจากผู้สูงอายุล้วนเผชิญกับความไม่มั่นคงในหลายมิติ ทั้งความเปราะบางด้านสุขภาพ ด้านรายได้ ด้านครอบครัว จึงเป็นหน้าที่สำคัญที่รัฐบาลจะวางแผนจัดสวัสดิการเพื่อรองรับความไม่มั่นคงที่ผู้สูงอายุเผชิญอย่างเหมาะสม

แม้ว่าผลประโยชน์ที่ผู้สูงอายุได้รับจากโครงการเบี้ยยังชีพในแต่ละประเทศจะมีจำนวนไม่สูงพอที่จะทำให้ก้าวข้ามเส้นความยากจน แต่สวัสดิการดังกล่าวทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีการดำเนินการในหลายประเทศ อย่างเช่น ประเทศไทยมีการปฏิรูปโครงการเบี้ยยังชีพจากเจาะจงกลุ่มเป้าหมายเป็นแบบถ้วนหน้า แม้ว่าจำนวนเงินจะไม่มากแต่ช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ โดยผลประโยชน์ที่ได้รับผู้สูงอายุมักจะใช้ไปกับอาหาร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายภายในบ้าน เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Kang et al (2022) ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีว่า โครงการ Basic old age pension (BOAP) ซึ่งเป็นสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเช่นเดียวกัน สามารถลดอัตราความยากจนในผู้สูงอายุ และปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย ซึ่งแม้โครงการเบี้ยยังชีพจะเป็นโครงการที่ให้ผลประโยชน์เพียงเล็กน้อยแต่พอช่วยยกระดับความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุได้

กิตติกรรมประกาศ

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งจากโครงการวิจัยเรื่อง สวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนการวิจัยคณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

References

- Adioetomo, S. M., Howell, F., McPherson, A. & Priebe, J. (2013). "Social Assistance for the Elderly in Indonesia: An Empirical Assessment of the Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar Programme", TNP2K Working Paper 5-2013. Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), Jakarta, Indonesia.
- Ariefianto, A. (2004). Public Policy Towards the Elderly in Indonesia: Current Policy and Future Directions.
- Asher, M. & Bali, A. S., (2015). "Public Pension Programs in Southeast Asia: An Assessment," Asian Economic Policy Review, Japan Center for Economic Research, 10(2), 225-245, July.
- Department of Statistics. (2013). Malaysia Economic Statistics, Time Series 2013. Putrajaya: DOSM

- Hamid, T. A., Masud, J., Yahaya, N. & Chai, S. T. (2006). Socioeconomic status and health among older women in Malaysia. *Asia Pacific Journal of Public Health*, S18, 42-53.
- Holzmann, R. (2014). Old-age financial protection in Malaysia: Challenges and options. Social Protection and Labour Discussion Paper: No. 1425. Washington, DC: World Bank. Retrieved 20 September 2023, from <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/11/20425543/old-age-financial-protection-malaysia-challenges-options>.
- Jaafar, R., Daly, K. J., & Mishra, A. (2019). Challenges facing Malaysia pension scheme in an era of ageing population, *Finance Research Letters*, 30(C), 334-340.
- Kang, J. Y., Park, S., & Ahn, S. (2022). The effect of social pension on consumption among older adults in Korea. *The Journal of the Economics of Ageing*, 22, 100364. <https://doi.org/10.1016/j.jea.2021.100364>
- Mahon, A., McNeill, K., & Heymann, J. (2015). Pension programs around the world: new comparative global policy data. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(2), 192-207.
- Ministry of Finance Malaysia. (2018). 2018 Budget. Kuala Lumpur: Ministry of Finance Malaysia. Retrieved 5 May 2023, from <http://www.treasury.gov.my/pdf/budget/speech/bs18.pdf>.
- Ministry of Social Affairs. (2011). Directorate General for Social Rehabilitation, Directorate for Older Persons and Social Services. Final Report on the Study of the Social Pension of Three Provinces: DKI Jakarta, Banten and West Java. Mimeograph, 2010.
- Pension Watch. (2023). Malaysia. Retrieved 5 May 2023, from <http://www.pension-watch.net/country-fact-file/malaysia>.
- Statistik, B. P. (2009). *Statistik Indonesia 2009*. [Statistical Yearbook of Indonesia 2009]. Jakarta: BPS. (In Indonesian)
- TNP2K. (2020). The Situation of the Elderly in Indonesia and Access to Social Protection Programs: Secondary Data Analysis. Jakarta, Indonesia.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP/248.
- Zarianah, M. (2011). Demographic transitions in Malaysia: The changing roles of women. 15th Conference of Commonwealth Statistician, New Delhi, India, 7-10, Feb., 2011.