

แนวทางการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประเทศไทย
Guidelines for Appropriating Budget for the Elderly in Thailand

เดชาวัต กงคาน้อย (Dechawat Kongkanoi)¹

บรรพต วิรุณราช (Banpot Wiroonrath)²

ธีทัต ตริศิริโชติ (Teetut Tresirichod)³

¹นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสาธารณะ วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

Doctor of Philosophy Program in Public Enterprise Management Graduate School of Commerce,
Burapha University

²รองศาสตราจารย์ ดร., ที่ปรึกษาหลักสูตรนิพนธ์, ³ดร., ที่ปรึกษาร่วมหลักสูตรนิพนธ์ วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

Thesis Advisor, Assoc. Prof. Dr., Thesis Co-Advisor, Dr., Graduate School of Commerce,
Burapha University

E-mail: d.kongkanoi@hotmail.com

Received: 7 June 2019

Revised: 12 September 2019

Accepted: 1 October 2019

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประเทศไทย โดยใช้วิธีการวิจัยแบบผสม (Mixed Methodology) แบ่งเป็น 3 ขั้นตอนประกอบด้วย (1) การวิจัยเอกสาร (Document Research) โดยทำการวิเคราะห์เนื้อหาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจ้ดสรรรายจ่ายประจำปีที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ รวมถึงสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ (2) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุ จำนวน 23 คน (3) การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยทำการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ และ (4) การยืนยันผลการวิจัย โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล 6 คน ได้แก่ นักวิเคราะห์งบประมาณ ผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบ

งบประมาณและการจัดการ นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนักวิชาการสถิติ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก 2 ฉบับ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าความถี่ และค่าร้อยละ สถิติเชิงอ้างอิง คือ การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression)

ผลการวิจัยพบว่า ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมและสร้างการเติบโตจากภายใน จัดทำแผนบูรณาการสร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ในการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุ ประกอบด้วย ด้านความมั่นคงเศรษฐกิจและสังคม ด้านการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว ด้านการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของสังคมผู้สูงอายุ หน่วยงานที่ได้รับ การจัดสรรงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคม สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนการออมแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร ซึ่งจำนวนเงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อใช้กับผู้สูงอายุในแต่ละปีนั้นเพิ่มขึ้นหรือลดลงมีผลมาจากจำนวนผู้สูงอายุ อัตราเงินเพื่อปัจจัยที่ใช้ในการประมาณการงบประมาณผู้สูงอายุ ได้แก่ เงินภาษี จำนวนผู้สูงอายุ ประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนการออมแห่งชาติ เงินกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ เงินประกันชีวิตแบบบำนาญ อัตราเงินเพื่อ รายได้ครัวเรือน ความเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการเกิด อัตราการตาย คนที่อยู่ในวัยทำงาน และความยืนยาวของชีวิต ตามลำดับ

ปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณผู้สูงอายุ คือ นโยบายของภาครัฐ ด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง ด้านสังคม ด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ด้านสภาพแวดล้อม และด้านกฎหมาย ปัจจัยที่สามารถทำนายการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ รายได้จากการจัดเก็บภาษีของรัฐ จำนวนผู้สูงอายุ มูลค่า GDP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ) รายได้ครัวเรือน และอัตราการตาย (จำนวนราย/ปี) และค่าเฉลี่ยงบประมาณผู้สูงอายุของประเทศไทยต่อคนต่อเดือน และมีค่าเฉลี่ยความคลาดเคลื่อนสมบูรณ์เท่ากับ 4.75 เปอร์เซนต์ ซึ่งมีความเหมาะสมในการคำนวณหางบประมาณผู้สูงอายุของประเทศไทย

คำสำคัญ: แนวทางการจัดสรรงบประมาณ, ผู้สูงอายุ

Abstract

The purposes of this research were to study the guideline for appropriating budget for the elderly in Thailand. The methodology was mixed method divided into 3 steps consisting of (1) Document research for content analysis i.e. elderly policy, budget allocation according to the expenditure strategy to the elderly, and the overall economy of the country. (2) Qualitative research used in-depth interview with

23 key informants related the allocation budget for the elderly. (3) Quantitative research by analyzing statistical data. (4) Confirmation of research results by interviewing 6 informants including budget analysts, director of budget development and management division, local government promoters and statistician. The instrument in this research were 2 in-depth interviews. Data analyzed using descriptive statistics including frequency and percentage. Reference statistics were multiple regression.

It was found from the research show that : strategy 4 on solving poverty problems, reduce overlap and create from within, create an integrated plan to equality to support the elderly society. The elderly budget allocation consists security of economy and society, development of long-term care system for the elderly, creation of an environment that is conducive to the lives of the elderly society. Organization that have been allocated budgets for the elderly consists of the ministry of social development and human security, ministry of public health, ministry of interior, ministry of education, ministry of labour, department of local administration, social security office, national health security office, Thai Health Promotion Foundation, Government Pension Fund, National Saving Fund, Bangkok. The amount of budget allocated by the government to various agencies for use with the elderly in each year increases or decreases resulting from the number of elderly, inflation. Factors used in estimating the elderly budget are taxes, number of elderly, social security, provident fund, national savings fund, retirement mutual fund, pension insurance, inflation, household income, economic growth, birth rate, mortality rate.

The important factors related to the elderly budget are government policies, economic, financial, social and technological advances, environment and legal. Factors that can predict budget allocation are income from taxation, amount of elderly, gross domestic product in Thailand, household income, mortality rate (number of case/year), the average budget for the elderly in Thailand per person per month. The average error is 4.75 percent which is appropriate to calculate the elderly budget of Thailand.

Keywords: Guidelines for appropriating budget, Elder

บทนำ

รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้ใน 2 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน เงินงบประมาณจำนวน 229,161.7 ล้านบาท แบ่งเป็น 5 แผนงาน คือ แผนงานที่ 3.1 แผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย จำนวนเงินงบประมาณ 7,536.8 ล้านบาท แผนงานที่ 3.2 แผนงานบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตจำนวน 8,239.8 ล้านบาท แผนงานที่ 3.3 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาด้านสาธารณสุขและสร้างเสริมสุขภาพเชิงรุก จำนวน 2,051.9 ล้านบาท แผนงานที่ 3.4 แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนากีฬาและนันทนาการ จำนวน 106.1 ล้านบาท และแผนงานที่ 3.5 แผนงานพื้นฐานด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน จำนวน 211,227.1 ล้านบาท และยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์ด้านการการแก้ไขปัญหาคความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน เงินงบประมาณ 239,783.0 ล้านบาท แบ่งเป็น 7 แผนงาน คือ แผนงานที่ 4.1 แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง จำนวน 4,889.8 ล้านบาท แผนงานที่ 4.2 แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน จำนวน 272.0 ล้านบาท แผนงานที่ 4.3 แผนงานบูรณาการพัฒนาระบบประกันสุขภาพ จำนวน 200,198.1 ล้านบาท แผนงานที่ 4.4 แผนงานบูรณาการสร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ จำนวน 1,041.4 ล้านบาท แผนงานที่ 4.5 แผนงานยุทธศาสตร์ เสริมสร้างสวัสดิการสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิต จำนวน 7,510.3 ล้านบาท แผนงานที่ 4.6 แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม จำนวน 1,184.8 ล้านบาท แผนงานที่ 4.7 แผนงานพื้นฐานด้านการแก้ไขปัญหาคความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน จำนวน 24,686.6 ล้านบาท (สำนักงบประมาณ, 2560) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) และแผนงานบูรณาการสร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของสำนักงบประมาณ ปี พ.ศ. 2560 ได้ให้ความสำคัญกับประชากรสูงอายุของประเทศที่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว หากไม่มีการเตรียมความพร้อมส่งผลเสียต่อศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ รูปแบบการใช้จ่าย การลงทุนและการออมตลอดจนค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ความมั่นคงทางสังคมและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ โดยสำนักงบประมาณได้ตั้งงบประมาณบูรณาการสร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2560 เป็นจำนวนเงิน 1,065,029,500 บาท ซึ่งสูงกว่าปี พ.ศ. 2559 ที่ได้ตั้งงบประมาณไว้จำนวน 696,582,600 บาท เพิ่มขึ้นเป็นเงิน 368,446,900 บาท ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายรวมของประเทศ ปี พ.ศ.2560 ตั้งไว้เป็นจำนวนเงิน 2,733,000 ล้านบาท เพิ่มจากปี พ.ศ. 2559 จำนวน 13,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.5 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 18.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP: 14,814,100 ล้านบาท) (สำนักงบประมาณ, 2559)

สถานการณ์ผู้สูงอายุของประเทศไทย ได้มีการประมาณการประชากรจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่สรุปว่า ภายในปี พ.ศ. 2566 ประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 14.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 21 ของประชากรทั้งหมด ประเทศไทยจะกลายเป็น “สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์” และในเวลาไม่ถึง 20 ปี กล่าวคือในปี พ.ศ. 2576 ประเทศไทยจะมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากถึง 18.7 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 29 ของประชากรทั้งหมด ในขณะที่เดียวกันคนส่วนประชากรวัยเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ก็จะลดลงเรื่อย ๆ จากที่มีอยู่ร้อยละ 19 ในปี พ.ศ. 2556 จะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2576 ประเทศไทยก็จะกลายเป็น “สังคมสูงวัยระดับสุดยอด” นั่นคือมีประชากรสูงอายุ 60 ปีขึ้นไปมากถึงหนึ่งในสี่ของประชากรทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559)

เมื่อผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้น งบประมาณรายจ่ายและสวัสดิการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับผู้สูงอายุ ต้องมีการจัดสรรเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว รัฐบาลได้กำหนดนโยบายตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ คือ 1) ความเจริญก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมทำให้คนไทยมีสุขภาพดีอายุยืนยาว 2) การออกกฎหมายพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ เพื่อรองรับสิทธิของผู้สูงอายุตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ต้องน่านโยบายและแผนด้านผู้สูงอายุไปปฏิบัติให้เกิดผล 3) การจัดสรรงบประมาณสวัสดิการผู้สูงอายุ และ 4) การเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ

ภาระค่าใช้จ่ายของชุดสวัสดิการผู้สูงอายุเมื่อเทียบกับรายได้ของภาครัฐหรือเทียบกับฐานรายได้ประชาชาติ หากเศรษฐกิจไทยขยายตัวได้ร้อยละ 7 ต่อปี ในรูปตัวเงินงบประมาณสวัสดิการผู้สูงอายุ คิดเป็นร้อยละ 7.9 - 10.2 ของรายได้ประชาชาติ แต่จะใช้ชุดสวัสดิการ 1 หรือ 2 หรือ 3 โดยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามช่วงเวลาอย่างช้า ๆ ตามการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนของผู้สูงอายุใน โครงสร้างประชากร มีความเสี่ยงต่อความยั่งยืนของการจัดสรรสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ เนื่องจากสถานะเศรษฐกิจโลกที่ผันผวนอันส่งผลต่อประเทศไทยที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด ฟังฟังการส่งออกในสัดส่วนที่สูง ส่งผลให้รายได้ประชาชาติและรายได้ของรัฐบาลอาจลดลงจนก่อให้เกิดปัญหาต่อการจัดสรรทรัพยากรให้แก่กิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้รัฐยังมีภาระรายจ่ายประจำต่าง ๆ และความจำเป็นในการลงทุนของภาครัฐ ปัญหาหนี้สินภาครัฐที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น รวมทั้งรายจ่ายด้านการเมืองจากนโยบายประชานิยมต่าง ๆ นำไปสู่ข้อจำกัดในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลได้ รัฐบาลควรหาแนวทางในการสร้างความยั่งยืนในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ (สำนักสวัสดิการผู้สูงอายุ, 2559)

จากการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุที่ผ่านมาของประเทศไทย จึงเกิดคำถามว่า การจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุของประเทศเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร และการที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุย่อมส่งผลทำให้ปัจจัยการผลิตด้านแรงงานลดลง การออมลดลง ปัญหาการเตรียมความพร้อมของ

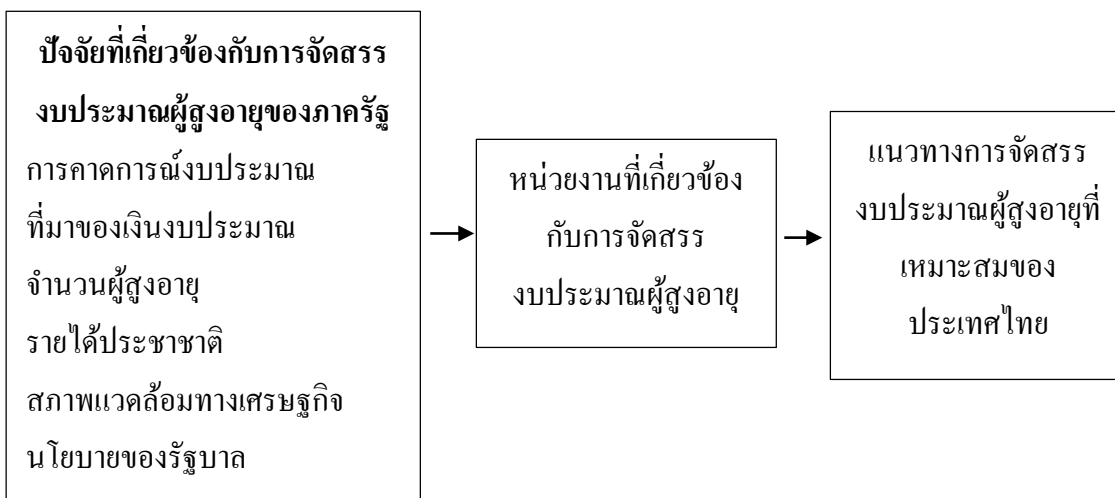
หน่วยงานรัฐเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร ภาระค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ที่เพิ่มมากขึ้น เช่น ค่าใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการและการรักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะเกิดผลกระทบต่องบประมาณด้านต่าง ๆ ของรัฐโดยตรง และเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2565 - 2569) ประเทศไทยก็จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) (มูลนิธิพัฒนาผู้สูงอายุ, 2556) ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประเทศไทย ควรเป็นอย่างไร จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงเป็นที่มาของวัตถุประสงค์ของศึกษา คือ แนวทางการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประเทศไทย

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาแนวทางการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประเทศไทย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย



ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาแนวทางการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประเทศไทย ผู้วิจัยได้ศึกษารวบรวมแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 มีวิสัยทัศน์ว่า ผู้สูงอายุ เป็นบุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคม และสมควรส่งเสริมให้คงคุณค่าไว้ให้นานที่สุด โดยมีสวัสดิการจากรัฐเป็นระบบเสริม เพื่อให้เกิดหลักประกันในวัยสูงอายุ และความมั่นคงทางสังคม เพื่อเป็นแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติ มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้ชัดเจน รวมทั้งการกำหนดดัชนีและ

เป้าหมายของแต่ละมาตรการให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดบริการสำหรับผู้สูงอายุต้องจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานตามวัตถุประสงค์ของแผน คือ 1) สร้างจิตสำนึกให้คนในสังคม ตระหนักถึงความสำคัญของผู้สูงอายุ 2) ให้ประชาชนทุกคนเตรียมการการเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ 3) เพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี พึ่งตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตและมีหลักประกัน 4) เพื่อให้ประชาชน ครอบครัว ชุมชน องค์กรภาครัฐ และเอกชน มีส่วนร่วมในภารกิจด้านผู้สูงอายุ และถือเป็นภารกิจสำคัญขององค์กร 5) เพื่อให้มีกรอบ และแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนต่าง ๆ ในสังคม ได้ปฏิบัติงานอย่างประสานและสอดคล้องกัน ในการกำหนดนโยบายผู้สูงอายุนั้น รัฐบาลต้องเพิ่มบทบาทต่อการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุให้ครอบคลุมและเพียงพอ สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญกับความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง โดยมีรูปแบบแนวทางในการพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณและสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ในทิศทางเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยอย่างเต็มภาคภูมิมีเป้าหมาย คือ เมื่อประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ สามารถเป็นผู้นำรูปแบบระบบการจัดสรรงบประมาณและสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในกลุ่มประเทศอาเซียนอย่างมีประสิทธิภาพ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) (2555) เสนอแนะว่า เพื่อให้การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ เป็นไปได้ในทางปฏิบัติและมีความยั่งยืน จำเป็นต้องวิเคราะห์แนวโน้มของสวัสดิการผู้สูงอายุที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยที่มีผลต่องบประมาณสวัสดิการผู้สูงอายุบางประการ ได้แก่ การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้มีจำนวนผู้สูงอายุที่มากขึ้น และส่งผลให้ค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นตามไปด้วย แนวโน้มที่จะมีการเพิ่มอายุเกษียณ ซึ่งมีผลต่อการรับ/จ่ายเงินของโครงการต่างๆ (วิเคราะห์เป็น scenarios ที่อายุต่าง ๆ) โดยช่วยขยายระยะเวลาการสมทบเงินเข้าโครงการ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการยืดอายุการจ่ายเงินออกไป และเป็นผลให้ช่วยลดงบประมาณ รายจ่ายเพื่อสวัสดิการผู้สูงอายุลง และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มแรงงานในระบบ/นอกระบบ ซึ่งมีผลต่อโครงสร้างรายได้ รายจ่ายของระบบประกันสังคม และ กอช.

การจัดสวัสดิการตามนโยบายของรัฐบาลจะเกี่ยวข้องกับงบประมาณ ซึ่งงบประมาณจะเป็นแผนการเงินเกี่ยวกับรายรับรายจ่าย เป็นกลไกการควบคุมการเงิน อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือในการบริหารงานตามนโยบาย (ดวงมณี เลาวกุล, 2548, หน้า 23) งบประมาณ ยังหมายถึงรายงานที่เป็นตัวเลขที่คาดการณ์ระดับกิจกรรมที่เกิดขึ้น โดยงบประมาณมีความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคต เป้าหมายของงบประมาณ คือ การคาดคะเนถึงกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (กชกร เถลิมาญจนา, 2548, หน้า 3) ดังนั้น งบประมาณเป็นแผนการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ขององค์กรในอนาคต ในช่วงเวลาหนึ่งและเป็นเครื่องมือในการควบคุมโครงการกิจกรรม และงานที่จะดำเนินการในอนาคต

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ และวารภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2549, หน้า 9-22) กล่าวว่า งบประมาณทำหน้าที่เป็นทรัพยากรการบริหารเพื่อสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้บรรลุเป้าหมาย งบประมาณพิจารณาได้ในบทบาทที่ต่างกัน คือ ทรัพยากรการบริหารเพื่อสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้บรรลุเป้าหมาย งบประมาณพิจารณาได้ในบทบาทที่ต่างกัน 3 บทบาท เป็นเครื่องมือในการควบคุมภาวะเศรษฐกิจของประเทศในรูปแบบนโยบายการคลัง บทบาทด้านการบริหารงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศสามารถนำไปใช้อีกปัจจัยอื่น ๆ ทางการบริหาร บทบาททางการเมืองเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลด้วยการใช้ประโยชน์จากการใช้จ่ายเงินภาษีอากร งบประมาณมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ งบประมาณแบบสมดุล งบประมาณแบบเกินดุล และงบประมาณแบบขาดดุล การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงรูปแบบของงบประมาณ นอกจากนี้กระบวนการงบประมาณ มี 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำงบประมาณ มีการจัดตั้งคณะทำงาน ประธานควรเป็นผู้บริหารที่สามารถมอบหมายนโยบาย และมีความรู้ด้านงบประมาณ คณะทำงาน คือ ผู้ทำหน้าที่วางแผนงานการตลาดเพื่อประเมินรายรับ ผู้รับผิดชอบโครงการและฝ่ายจัดซื้อจัด เพื่อทำหน้าที่ประมาณการรายจ่าย ผู้แทนส่วนกลางที่รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการ ผู้แทนจากฝ่ายบัญชีและการเงินที่จะช่วยตรวจสอบรายละเอียดงบการเงิน และงบกระแสเงินสด การกำหนดระยะเวลาที่ต้องใช้ในการจัดเตรียมรายละเอียดงบประมาณของหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบรายละเอียดของแบบร่างงบประมาณรายรับ - รายจ่าย ก่อนนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร หรือที่ประชุมของคณะกรรมการบริษัท ใช้พิจารณาต่อไป การอนุมัติงบประมาณ ฝ่ายบัญชีและฝ่ายการเงินจะมีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมา ทำหน้าที่พิจารณากลับกรองงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนนำเสนอคณะกรรมการบริหาร อาจมีการอนุมัติแบบมีเงื่อนไขให้ปรับปรุงก่อนประกาศใช้เป็นงบประมาณประจำปีต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 การบริหารงบประมาณ เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดที่จะแปลงแผนงานให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ธุรกิจยุคใหม่ ผู้บริหารในทุกระดับชั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีข้อมูลต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นแผนงานจนถึงขั้นงบประมาณ ตลอดจนควรเป็นผู้มีส่วนตั้งแต่เริ่มต้นในการจัดทำแผนงานและงบประมาณดังกล่าวเพื่อที่เมื่อต้องลงมือปฏิบัติงานจะได้เข้าใจภาพรวมในการบริหารจัดการ ซึ่งจะทำการกิจการสามารถก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็วและเป็นระบบ อีกทั้งหากมีปัจจัยเสี่ยงเกิดขึ้นจะได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาให้กับองค์กร ตลอดจนกำกับดูแลงานในความรับผิดชอบของตนให้มีประสิทธิภาพ ทั้งด้านการบริหารจัดการและการควบคุมต้นทุน รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับองค์กร

ขั้นตอนที่ 4 การติดตามประเมินผล การจัดทำรายงานและติดตามประเมินผล การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน ในช่วงเวลาที่กำหนดว่าสามารถบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการได้หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร และมีความจำเป็นต้องปรับปรุง หรือทบทวนแผนงานหรือไม่ นับเป็นขั้นตอนสำคัญ

ที่ฝ่ายบริหารต้องทำหน้าที่ติดตามประเมินผลดังกล่าว ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นเครื่องมือวัดผลการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานได้อย่างดีด้วย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) (2555) เสนอวิธีการคำนวณภาระทางงบประมาณของภาครัฐในการให้บริการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย รวมถึงวิธีการประมาณการรายได้ของภาครัฐในอนาคต ดังนี้

1. รายงานสวัสดิการผู้สูงอายุภายใต้ระบบปัจจุบัน การคำนวณแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ 1) สำรวจรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุในปัจจุบัน และ 2) การประมาณการแนวโน้มในอนาคต โดยข้อมูลหลักประกอบด้วย ข้อมูลรายจ่ายงบประมาณภาครัฐสำหรับผู้สูงอายุจากระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System: GFMS) ของกรมบัญชีกลาง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

2. แนวโน้มรายจ่ายในอนาคตของสวัสดิการผู้สูงอายุภายใต้ระบบปัจจุบัน ในการประมาณการแนวโน้มงบประมาณรายจ่ายของสวัสดิการผู้สูงอายุภายใต้ระบบปัจจุบันจนถึงปี พ.ศ.2564 นั้นต้องใช้สมมติฐานหลายประการในการคำนวณ ทั้งนี้เนื่องจากการคาดการณ์ในอนาคตว่า สวัสดิการแต่ละประเภทมีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านจำนวนผู้มีสิทธิ์และงบประมาณต่อหัว นอกจากนี้ยังต้องมีการตั้งสมมติฐานหลายประการ ประกอบด้วย อัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันได ค่าใช้จ่ายในศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุภายใต้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ คำนวณโดยค่าใช้จ่ายความจำเป็นขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุของปี พ.ศ 2554 ค่าใช้จ่ายสถานสงเคราะห์คนชราของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คำนวณโดยให้เติบโตตามแนวโน้มค่าเฉลี่ยในอดีตปี 2550 - 2553 เท่ากับร้อยละ 9 ต่อปี การคำนวณมูลค่าผลประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคมใช้ตามแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย งบประมาณค่าใช้จ่ายกรณีเสียชีวิตของสำนักงานประกันสังคม คำนวณจากรายจ่ายต่อหัวประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ค่าทำศพ 40,000 บาท/คนและปรับด้วยเงินเพื่อร้อยละ 2.5 ต่อปี และค่าเงินสงเคราะห์ปรับด้วยเงินเพื่อร้อยละ 2.5 ต่อปี ส่วนจำนวนผู้ได้รับผลประโยชน์กรณีเสียชีวิต เท่ากับร้อยละ 0.2 ของผู้ประกันตน การคำนวณมูลค่าบำเหน็จบำนาญข้าราชการภายใต้ระบบเดิมใช้ตามแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การคำนวณมูลค่าบำเหน็จบำนาญข้าราชการภายใต้ระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการใช้ตามแบบจำลองของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ การคำนวณมูลค่าเงินสมทบกองทุนการออมแห่งชาติของภาครัฐใช้ตามแบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เงินสงเคราะห์ค่าจัดการศพคำนวณโดยผู้สูงอายุที่เสียชีวิตจะได้รับค่าทำศพรายละ 20,000 บาทและจำนวนผู้ได้รับเงินจัดการศพ คือ ผู้ที่อายุ 60 ปีขึ้นไปที่เสียชีวิตได้รับทุกคน โดยคำนวณจากอัตราการตายภายใต้

แบบจำลองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และกิจกรรมการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองและการส่งเสริมการใช้ศักยภาพทางสังคมและกองทุนผู้สูงอายุภายใต้สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ เติบโตตามระบบเศรษฐกิจหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ที่ร้อยละ 7 ต่อปี

3. การประมาณรายได้ของรัฐบาล การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติหรือความเป็นไปได้ทางการเงิน นำไปสู่ความยั่งยืนของสวัสดิการผู้สูงอายุ จะต้องพิจารณาถึงรายได้หรือแหล่งที่มาของเงินในการจัดสรรสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาษีรวมของรัฐบาล ประมาณการความสามารถหารรายได้ของรัฐขึ้นกับรายได้ประชาชาติเป็นหลัก นั่นคือ หากรายได้ประชาชาติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นรายได้ของภาครัฐก็จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามไปด้วย และขึ้นอยู่กับขนาดของฐานภาษีในลักษณะของจำนวนผู้ทำงานในภาคเศรษฐกิจในระบบ เพราะหากผู้ทำงานในระบบมีจำนวนมาก การเก็บภาษีของภาครัฐก็จะทำได้ง่ายขึ้น โดยจะใช้ตัวแปรสัดส่วนของประชากรในเขตเมืองเป็นตัวแทนขนาดฐานภาษี

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยแบบผสม (Mixed Methodology) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ทบทวนวรรณกรรม เป็นการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ เอกสารทางราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุในอดีตและปัจจุบัน จากแหล่งข้อมูลที่นำเชื่อถือ อีกทั้งค้นคว้าเพิ่มเติม จากบทความวิชาการ จากวารสารต่าง ๆ รายงานวิจัย สื่อตีพิมพ์ และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุ แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ แนวคิดทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบ ตลอดจนวิเคราะห์สภาพความเป็นจริงของเหตุการณ์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยเฉพาะการศึกษาข้อมูลของสำนักงบประมาณ ที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ผู้สูงอายุ ทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน

ขั้นตอนที่ 2 ทำการออกแบบแบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง จำนวน 2 ตอน คือ ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ประกอบด้วย ชื่อ - สกุลผู้ให้สัมภาษณ์ อายุ หน่วยงานที่สังกัดปัจจุบัน ตำแหน่ง ประสพการณ์ทำงาน (ปี) และตอนที่ 2 ความคิดเห็นด้านงบประมาณผู้สูงอายุ ดังนี้ การจัดสรรงบประมาณหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ จำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรร หลักการคำนวณหรือการประมาณการหรือการคาดการณ์งบประมาณ ที่มาของเงินงบประมาณ ปัญหาการจัดสรรงบประมาณ ข้อเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 3 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูล จำนวน 23 คน

ขั้นตอนที่ 4 ทำการสังเคราะห์เพื่อหาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 5 สร้างสมการถดถอยเชิงพหุคูณ

ขั้นตอนที่ 6 การยืนยันผลการวิจัย โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุ จำนวน 6 คน

ขั้นตอนที่ 7 สรุปแนวทางการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประเทศไทยเชิงพยากรณ์ในอนาคต

ผลการวิจัย

กระทรวงหรือหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กรมการแพทย์ กรมอนามัย กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคม สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนการออมแห่งชาติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร

จำนวนเงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อใช้กับผู้สูงอายุในแต่ละปีนั้น เพิ่มขึ้นหรือลดลงมีผลมาจากจำนวนผู้สูงอายุที่มากขึ้น อัตราเงินเฟ้อ มีหลักการคำนวณหรือประมาณการงบประมาณผู้สูงอายุ ประกอบด้วย เงินภาษี จำนวนผู้สูงอายุ ประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนการออมแห่งชาติ เงินกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) เงินประกันชีวิตแบบบำนาญ อัตราเงินเฟ้อ รายได้ครัวเรือน ความเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการเกิด อัตราการตาย คนที่อยู่ในวัยทำงาน ความยืนยาวของชีวิต ดังนั้น ตัวแปรที่ใช้ในการประมาณการหรือคาดการณ์งบประมาณผู้สูงอายุ ได้แก่ เงินภาษี อันดับต่อมา จำนวนผู้สูงอายุ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รายได้ครัวเรือน เงินประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนการออมแห่งชาติ อัตราการเกิดและอัตราการตาย เงินกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) เงินประกันชีวิตแบบบำนาญ คนที่อยู่ในวัยทำงานและความยืนยาวของชีวิต ตามลำดับ โดยที่มาของเงินงบประมาณผู้สูงอายุมาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน กองทุนผู้สูงอายุ เงินภาษี ผลตอบแทนการลงทุนของเงินกองทุน เงินประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนการออมแห่งชาติ เงินกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) เงินประกันชีวิตแบบบำนาญ ส่วนปัญหาการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุ ได้แก่ แผนงาน/ โครงการขาดความสมบูรณ์ ความครบถ้วนของข้อมูล ขาดบุคลากรในการดำเนินงาน ผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้น งบประมาณ การจำแนกกลุ่มอายุ กฎระเบียบและกฎหมาย การบูรณาการหน่วยงาน

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกนำมาวิเคราะห์เนื้อหาโดยใช้ทฤษฎี PESTEL ANALYSIS มีปัจจัยสำคัญคือ ด้านนโยบายของภาครัฐ (Policy: P) ด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง (Economy: E) ด้านสังคม (Social: S) ด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (Technology: T) ด้านสภาพแวดล้อม (Environment: E) และด้านกฎหมาย (Legal: L)

1. ด้านนโยบาย (Policy: P) นโยบายของภาครัฐที่มีความสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุประกอบด้วยปัจจัยย่อยคือ 1) ความต่อเนื่องของนโยบาย คือ เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ทำให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเกิดความไม่แน่นอน นโยบายถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงของพรรคการเมือง นโยบายรัฐบาลอาจถูกกำหนดโดยผู้บริหาร 2) การกำหนดทิศทางของนโยบาย นโยบายของรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติดำเนินการด้วยการออกคำสั่ง และกฎระเบียบ 3) ความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ แผนยุทธศาสตร์ชาติสอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบายผู้สูงอายุ และแผนแม่บทอื่น ๆ อีกด้วย นโยบายผู้สูงอายุเป็นแผนงานระยะยาวเพื่อรองรับจำนวนประชากรสูงวัยที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ไม่สามารถดำเนินงานจบในรัฐบาลเดียวที่มีระยะเวลาในการบริหารงานเพียง 4 ปี 4) ความเป็นเอกภาพการบริหารจัดการ มีหน่วยงานจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการผู้สูงอายุ หากไม่มีความเป็นเอกภาพ จะไม่สามารถขับเคลื่อนหรือดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าประสงค์ หน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุหากใช้ระเบียบวิธีการถ่วงถ่วงที่จะขับเคลื่อนนโยบายผู้สูงอายุให้สำเร็จตามเป้าประสงค์

2. ด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง (Economic: E) พบว่า 1) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เช่น งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นการตั้งงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล ค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทุกปี ระบบงบประมาณผู้สูงอายุเป็นแบบแยกส่วนรัฐบาลต้องใ้เงินหลายช่องทาง และการช่วยเหลือสนับสนุนผู้สูงอายุเป็นงบประมาณของภาครัฐเกือบ 100% 2) การจัดเก็บรายได้และภาษี รัฐต้องหาแหล่งงบประมาณจากการจัดเก็บภาษีเพื่อการใช้จ่ายตามนโยบายสังคมสูงอายุเพิ่มเติม เพราะดูแลสังคมสูงอายุรัฐใช้รายได้จากภาษีมาใช้จ่ายทั้งหมดเกือบทุกโครงการ รายได้ของรัฐมีจำกัดแต่การรายจ่ายเพิ่มขึ้นทุกปี แนวทางการเพิ่มรายได้ของรัฐเพื่อใช้สนับสนุนนโยบายสังคมสูงอายุให้มั่นคงยั่งยืนยังไม่ชัดเจน รัฐต้องมีนโยบายส่งเสริมให้นักลงทุนต่างประเทศและภาคเอกชนของไทยผลิตและส่งออกสินค้านวัตกรรมมากขึ้น 3) ความสอดคล้องกับสถานการณ์ เช่น สถานการณ์เศรษฐกิจขาขึ้น (ดี) และขาลง (ไม่ดี) เป็นช่วงแห่งความยากลำบาก เปราะบางและเป็นความเสี่ยงทั้งสิ้น สถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นทางด้านเศรษฐกิจการเงินการคลังทั้งในประเทศและต่างประเทศ 4) วิธีการจัดสรรงบประมาณ เช่น การจัดสรรงบประมาณของรัฐที่ผ่านมามีลักษณะเป็น Top - Down Process การบริหารงบประมาณมีลักษณะเป็นแบบรวมอำนาจ ช้าช้อนในการจัดสรรและการเบิกจ่ายก่อให้เกิดความล่าช้าช่องทางงบประมาณตามนโยบายผู้สูงอายุมีหลายโครงการ (กองทุน) การเปิดโอกาสให้รัฐบาลได้ใช้งบประมาณตามนโยบายที่สัญญาไว้กับประชาชน

3. ด้านสังคม (Social: S) พบว่า 1) โครงสร้างประชากร เมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุ ทำให้จำนวนประชากรสูงอายุมิเพิ่มมากขึ้น คนวัยทำงานลดลง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ วิกฤติทุนมนุษย์ วิกฤติแรงงาน วิกฤติครอบครัวและสังคม 2) ความต้องการคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น ทศนคติต่อผู้สูงอายุ มีประโยชน์น้อย ขีปน เป็นภาระของลูกหลานและสังคม 3) การให้บริการทางสังคม คุณภาพการให้บริการ ความครอบคลุม ตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ จัดบริการไม่ใช่ให้มารับบริการเป็นการเพิ่มภาระในการเข้ามารับบริการ มีทางเลือกเพื่อให้เข้าถึงบริการ เพื่อเป็นส่วนการส่งเสริมสังคมสูงอายุให้เข้มแข็ง

4. ด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (Technology: T) พบว่า 1) ฐานข้อมูล ศูนย์กลางข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลผู้สูงอายุ ของแต่ละหน่วยงาน ไม่ตรงกัน และไม่ปัจจุบัน บัตรประจำตัวประชาชนผู้สูงอายุ หน่วยงานกลางที่เป็นฐานข้อมูลหรือศูนย์กลางข้อมูล 2) การวิเคราะห์ข้อมูล มีหน่วยงานกลางและเทคโนโลยีที่ทันสมัย 3) การตรวจสอบ ติดตาม ปรับปรุงประเมินผล เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ ระบบการสื่อสารและระบบงานสารสนเทศต่าง ๆ

5. ด้านสภาพแวดล้อม (Environment: E) พบว่า สภาพแวดล้อมต้องมีความเหมาะสม ความมั่นคงปลอดภัยพิบัติ ภัยธรรมชาติ อาคาร สถานที่สาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวกทางกายภาพของผู้สูงอายุ และปราศจากมลพิษ มลภาวะ สภาพอากาศ ฝุ่นละออง เสียงและกลิ่น

6. ด้านกฎหมาย (Legal: L) พบว่า การออกกฎหมายต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์ ได้แก่ 1) กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุมีน้อย การดูแลผู้สูงอายุโดยผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ตามคำสั่งศาล ผู้สูงอายุไม่ได้รับความสะดวกขณะเข้ารับบริการในหน่วยงานของรัฐ ความสามารถในการเข้าถึงสิทธิและบริการของรัฐ ผู้สูงอายุถูกละเมิดสิทธิ 2) การกำหนดรายละเอียด กฎระเบียบ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุตามภารกิจที่ได้รับ การถ่ายโอนได้โดยสมบูรณ์ ค่าตอบแทนอาสาสมัครผู้สูงอายุ (อส.ผส.) 3) การควบคุม บังคับใช้ในทางปฏิบัติ ได้แก่ ความรุนแรงและการละเมิดสิทธิผู้สูงอายุมักเกิดขึ้นภายในครอบครัวมากที่สุด

แนวทางการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุ มีประเด็นสำคัญ ได้แก่ กำหนดนโยบายในระยะสั้น และระยะยาวให้สอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์ กำหนดหน่วยงานหลักเข้ามารับผิดชอบ โดยเฉพาะกำหนดมาตรการในการจัดการรายได้ การจัดเก็บภาษีเฉพาะ กำหนดมาตรการในการจัดสรรงบประมาณให้ตรงจุด ความเกี่ยวข้องกับงบประมาณผู้สูงอายุ กำหนดสวัสดิการให้สอดคล้องสังคมที่เป็นสังคมผู้สูงอายุ และตรงกับความต้องการของประชาชน ขยายการเกษียณอายุการทำงานให้ยาวขึ้น สร้างภาคีสังคมนอกเหนือจากภาครัฐให้เข้ามา มีบทบาท จัดทำศูนย์ข้อมูลกลาง และฐานข้อมูลทั้งระบบ นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล เสริมการใช้แรงงานคนด้านปัญญาประดิษฐ์ (AI) ประเมินสถานการณ์และจัดทำแผนรองรับจากกรณี ภัยพิบัติ ภัยธรรมชาติ มลพิษ

มลภาวะสิ่งแวดล้อม สินเชื่อบ้านสำหรับผู้สูงอายุ และปรับปรุง แก้วใจ และกำหนดกฎหมายขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์

แนวทางการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุ มีดังนี้

1. ด้านนโยบายภาครัฐ ประกอบด้วย 1) กำหนดนโยบายในระยะสั้น และระยะยาวให้สอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์ และ 2) กำหนดหน่วยงานหลักเข้ามารับผิดชอบโดยเฉพาะ
2. ด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง ประกอบด้วย กำหนดมาตรการในการจัดหารายได้ การจัดเก็บภาษีเฉพาะ กำหนดมาตรการในการจัดสรรงบประมาณให้ตรงจุด ความเกี่ยวข้องกับงบประมาณผู้สูงอายุ กำหนดสวัสดิการให้สอดคล้องสังคมที่เป็นสังคมผู้สูงอายุ และตรงกับความต้องการของประชาชน และขยายการเกษียณอายุการทำงานให้ยาวขึ้น
3. ด้านสังคม ประกอบด้วย สร้างภาคีสังคมนอกเหนือจากภาครัฐให้เข้ามามีบทบาท
4. ด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ประกอบด้วย จัดทำศูนย์ข้อมูลกลาง และฐานข้อมูลทั้งระบบ นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และเสริมการใช้แรงงานคนด้านปัญญาประดิษฐ์ (AI)
5. ด้านสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย การประเมินสถานการณ์และจัดทำแผนรองรับจากกรณีภัยพิบัติ ภัยธรรมชาติ มลพิษ มลภาวะสิ่งแวดล้อม และมีสินเชื่อบ้านสำหรับผู้สูงอายุ (Reverse mortgage)
6. ด้านกฎหมาย ประกอบด้วย การปรับปรุง แก้วใจ และกำหนดกฎหมายขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์

จากการศึกษาข้อมูลย้อนหลัง 9 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 - 2560 โดยการคัดเลือกปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณผู้สูงอายุ 5 ปัจจัยหลักที่มีความสำคัญ ได้แก่ มูลค่า GDP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศไทย) (X1) อัตราการตาย (จำนวนราย/ปี) (X2) รายได้ครัวเรือน (X3) รายได้การจัดเก็บภาษีของรัฐเมื่อหักเหลือสุทธิ (X4) จำนวนผู้สูงอายุ (X5) และงบประมาณเบี้ยยังชีพ (Y) แล้วนำมาสร้างสมการถดถอยเชิงเส้นพหุคูณ โดยการเปรียบเทียบกับงบประมาณผู้สูงอายุของประเทศไทยที่จ่ายจริง และค่าเฉลี่ยงบประมาณผู้สูงอายุของประเทศไทยต่อคนต่อเดือน ได้สมการถดถอยพหุคูณดังนี้

$$Y' = -47,423.210 + 0.001x_1 - 0.220x_2 + 5.202x_3 + 0.018x_4 + 0.002x_5$$

จากสมการผู้วิจัยนำมาหาเปอร์เซ็นต์ความคลาดเคลื่อนสมบูรณ์ มีค่าเฉลี่ยความคลาดเคลื่อนสมบูรณ์เท่ากับ 4.75 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งมีความเหมาะสมในการคำนวณทางงบประมาณผู้สูงอายุของประเทศไทย สำหรับผลการยืนยันความน่าเชื่อถือของสมการทำนายสรุปว่า ผู้ให้ข้อมูลหลักเห็นด้วยกับปัจจัยที่นำมาใช้เป็นตัวแปรต้น และเห็นด้วยว่าสมการทำนายที่ได้จากผลการวิจัยสามารถนำไปใช้ได้จริง และให้ความคิดเห็นเห็นว่า รายได้ครัวเรือนเป็นตัวแปรสำคัญในการนำมาพิจารณาหรือประกอบการตัดสินใจ

งบประมาณสำหรับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ และควรมีการสำรวจรายได้ครัวเรือน 2 ปี/ ครั้ง ใช้ข้อมูลจากแหล่งอื่น อัตราการตายของประชาชน (ผู้สูงอายุ) และแนวโน้มการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (aging society) ความผันผวนของรายได้รัฐ

อภิปรายผลการวิจัย

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่ นโยบายของภาครัฐ (Policy: P) เศรษฐกิจ การเงินการคลัง (Economy: E) สังคม (Social: S) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (Technology: T) สภาพแวดล้อม (Environment: E) และกฎหมาย (Legal: L) ซึ่งแต่ละปัจจัยมีความเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุ และเป็นปัจจัยขับเคลื่อนจากภายนอกหรือสภาพแวดล้อมเชิงมหภาคเพื่อนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือนำมาประกอบการตัดสินใจ ซึ่งผลการวิจัยครั้งนี้พบว่าปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ นโยบายของภาครัฐ เป็นเพราะว่า นโยบายเป็นหลักและวิธีการปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นโยบายของประเทศถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล เพื่อเป็นเครื่องมือที่ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางการปฏิบัติ เป็นหน้าที่สำคัญของรัฐบาล คือ การดูแลรับผิดชอบประชาชนที่เดือดร้อนให้ได้รับบริการสังคมขั้นพื้นฐานหรือบริการสวัสดิการสังคมจากรัฐ รัฐบาลจึงมีหน้าที่หลัก โดยมีนโยบายการดูแลทุกข์และสุขของประชาชน ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามอรรถภาพของตน โดยนโยบายของรัฐจะอยู่ในรูปกฎหมายและพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ลาสเวล และแคปแลน (Lasswell & Kaplan, 1970); ประชุม รอดประเสริฐ (2545) และ Mondy (อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2545) ที่กล่าวว่า นโยบายที่ดีต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรและสามารถช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้ กำหนดขึ้นจากฐานข้อมูลที่เป็นจริง การกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงานและกำหนดกลวิธีตลอดจนจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมแก่การดำเนินงาน สนองผลประโยชน์ต่อบุคคลโดยส่วนรวมและต้องมีการประสานงานร่วมกัน เป็นถ้อยคำที่กะทัดรัด ใช้ภาษาเข้าใจง่ายและเป็นลายลักษณ์อักษร มีขอบเขตและระยะเวลาการใช้ และควรมีความยืดหยุ่นแต่มั่นคงอยู่บนหลักการและสอดคล้องกับระเบียบที่ถูกต้อง ครอบคลุมถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์กร สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็นและอย่างมีเหตุผล นโยบายต้องเป็นเหตุเป็นผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้และต้องได้รับการตรวจสอบ และทบทวนเป็นระยะ ๆ

ด้านเศรษฐกิจการเงินการคลัง พบว่า ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เช่น รายจ่ายประจำปีเป็นการตั้งงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล ค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณผู้สูงอายุมีเพิ่มขึ้นทุกปี ในปี พ.ศ. 2560 ผู้สูงอายุมีจำนวนมากกว่า 11 ล้านคนมาขอรับเบี้ยยังชีพประมาณ 8 ล้านคนเป็นเงิน 6.5 หมื่นล้านบาท และในจำนวน

ผู้สูงอายุมาลงทะเบียนเป็นผู้มีรายได้น้อยหรือคนจนมากถึง 4 ล้านคน รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้เป็นสวัสดิการด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากเบี้ยยังชีพ ทำให้รัฐบาลต้องหาเงินหลายช่องทางและสนับสนุนงบประมาณด้านผู้สูงอายุเกือบ 100% รัฐบาลต้องหาแหล่งงบประมาณที่ส่วนใหญ่มาจากการจัดเก็บภาษีหรือเงินภาษี เพื่อการใช้จ่ายตามนโยบายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุเพิ่มเติม เนื่องจากรายได้ของรัฐบาลมีจำกัด แต่รัฐบาลต้องรับภาระรายจ่ายในการบริหารจัดการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้นทุกปี ดังผลการประมาณการทางสถิติของสมการรายได้รัฐบาลของ TDRI (2555) เพื่อแสดงผลการประมาณการรายได้ภาครัฐในช่วงปี 2555 - 2564 โดยใช้แบบจำลองภายใต้สมมติฐานการขยายตัวเศรษฐกิจกรณีฐานที่ร้อยละ 7 ต่อปี (ผลรวมของการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามราคาคงที่และอัตราเงินเฟ้อ) สอดคล้องกับแนวคิดของ ณรงค์ สัจพันธ์ (2541, หน้า 12-15) กล่าวว่า ด้านเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำกัดของการกำหนดงบประมาณ เพราะงบประมาณจะถูกกำหนดและจำกัดตามสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นเงินรายรับงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายนั้นย่อมขึ้นอยู่กับรายได้ ประชาชาติหรือภาวะเศรษฐกิจดีหรือเลว ภาวะประเทศชาติว่า ร่ำรวยหรือยากจนเป็นสำคัญถ้ารายได้ ประชาชาติสูงหรือประเทศที่ร่ำรวย การหางบประมาณรายรับมาใช้จ่ายเป็นงบประมาณรายจ่าย ย่อมจะหามาได้มากและย่อมจะมีโอกาสที่จะนำเงินงบประมาณไปพัฒนาประเทศ หรือดำเนินการอย่างอื่นได้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจจะเป็นตัวกำหนดให้รัฐบาล ต้องใช้จ่ายงบประมาณ ไปยังด้านนั้น ๆ การประมาณการแนวโน้มของงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุจึงต้องมีการตั้งสมมติฐานหลายประมาณในการคำนวณ

ด้านสังคม มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โครงสร้างประชากร ความต้องการคุณภาพชีวิตที่ดี การให้บริการทางสังคมที่มีคุณภาพ เป็นเพราะเมื่อจำนวนผู้สูงอายุในประเทศไทยมีเพิ่มขึ้น แต่คนวัยทำงานกลับมีลดลง ทำให้เกิดวิกฤติทุนมนุษย์และวิกฤติแรงงาน บางครอบครัวผู้สูงอายุต้องอยู่บ้านตามลำพัง ไม่มีบุตรหลานดูแล หากผู้สูงอายุไม่ได้เป็นข้าราชการบำนาญก็จะได้รับเบี้ยยังชีพจากรัฐบาล ดังนั้นเมื่อผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้นก็มีผลให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณมาดูแลผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นตามมา ดังนั้นเมื่อประเทศก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุ ประชากรสูงอายุมีเพิ่มมากขึ้น คนวัยทำงานลดลง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ วิกฤติทุนมนุษย์ วิกฤติแรงงาน วิกฤติครอบครัวและสังคม โดยทั่วไปประชาชนมักจะมีความต้องการคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น การให้บริการทางสังคม ต้องมีคุณภาพ ครอบคลุมและตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ มีทางเลือกเพื่อให้เข้าถึงบริการ ดังแนวคิดของ ณรงค์ สัจพันธ์ (2541, หน้า 12-15) กล่าวว่า ลักษณะของสังคมจะเป็นตัวกำหนดและจำกัดงบประมาณเช่นเดียวกัน อาทิ อัตราการว่างงาน อัตราการอ่านออกเขียนได้ อัตราใจผู้ร่ำรวย การสาธารณสุข การสาธารณสุขโลก การสวัสดิการ และภาวะสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ย่อมเป็นตัวกำหนดให้รัฐบาลได้ตระหนักว่า ควรจะใช้งบประมาณเพื่อการนี้เป็นจำนวนเท่าไร เพื่อให้สอดคล้องความต้องการของสังคมในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีสิ่งต่าง ๆ อีกหลายประการที่สังคมยอมรับ และรัฐบาลจำเป็นต้องใช้ไปเพื่อการนั้น อาทิ กระบวนการหรือพิธีการบางอย่างตามวัฒนธรรมตามประเพณี

ด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี พบว่า ฐานข้อมูล ศูนย์กลางข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลผู้สูงอายุของแต่ละหน่วยงานไม่ตรงกัน และไม่เป็นปัจจุบัน บัตรประจำตัวประชาชนผู้สูงอายุ หน่วยงานกลางที่เป็นฐานข้อมูลหรือศูนย์กลางข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลมีหน่วยงานกลางและเทคโนโลยีที่ทันสมัย มีการตรวจสอบ ติดตาม ปรับปรุงประเมินผลเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ ระบบการสื่อสารและระบบงานสารสนเทศต่าง ๆ เป็นเพราะว่าในอดีตการจัดทำข้อมูลผู้สูงอายุของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักจะมีการตกหล่น มีข้อมูลไม่ตรงกับความเป็นจริง ผู้สูงอายุบางคนไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน ทำให้การคำนวณประมาณสำหรับการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุมีความคลาดเคลื่อน ขาดการตรวจสอบ หน่วยงานต่าง ๆ ได้นำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาจัดกระทำฐานข้อมูลประชาชน และจัดเก็บไว้ที่ส่วนกลาง

ด้านสภาพแวดล้อม พบว่า สภาพแวดล้อมต้องมีความเหมาะสม ความมั่นคงปลอดภัยพิบัติภัยธรรมชาติ อาคาร สถานที่สาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวกทางกายภาพของผู้สูงอายุ สภาพแวดล้อมของที่พักอาศัยต้องปราศจากมลพิษ มลภาวะ สภาพอากาศ ฝุ่นละออง เสียงและกลิ่น ดังนั้น ภาวะสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ย่อมเป็นตัวกำหนดให้รัฐบาลได้ตระหนักว่า ควรจะใช้งบประมาณเพื่อการนี้เป็นจำนวนเท่าไร เพื่อให้สอดคล้องความต้องการ ดังที่ ลอว์ตัน (Lawton, 1985) กล่าวว่า สิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 5 ส่วน ได้แก่ สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ลักษณะภูมิอากาศ ภูมิประเทศ และที่อยู่อาศัย บุคคลที่มีความสำคัญต่อผู้สูงอายุ เช่น สมาชิกในครอบครัว เพื่อน บุคคลอื่นทั่วไปที่มีปฏิสัมพันธ์กับผู้สูงอายุ สถานภาพทางสังคม อายุ เชื้อชาติ และเศรษฐกิจ สภาพสังคม และวัฒนธรรมภายในชุมชนที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่

ด้านกฎหมาย พบว่า การออกกฎหมายต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์ ได้แก่ กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุน้อย การดูแลผู้สูงอายุโดยผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ตามคำสั่งศาล ผู้สูงอายุไม่ได้รับความสะดวกขณะเข้ารับบริการในหน่วยงานของรัฐ ความสามารถในการเข้าถึงสิทธิและบริการของรัฐ ผู้สูงอายุถูกละเมิดสิทธิ การกำหนดรายละเอียด กฎระเบียบ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้โดยสมบูรณ์ ค่าตอบแทนอาสาสมัครผู้สูงอายุ (อส.ผส.) การควบคุม บังคับใช้ในทางปฏิบัติ ได้แก่ ความรุนแรงและการละเมิดสิทธิ ผู้สูงอายุมักเกิดขึ้นภายในครอบครัวมากที่สุด ในด้านกฎหมายรัฐบาลมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 53 ว่า บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ และสิ่งอำนวยความสะดวก ที่เป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาในการคุ้มครองการส่งเสริมและสนับสนุนเกี่ยวกับผู้สูงอายุในประเทศไทย รวมทั้ง แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 มีการกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่มีการคุ้มครองสิทธิประโยชน์

ได้ดีเท่าที่ควร ไม่ครอบคลุมความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ และยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุที่กระจายอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ไม่เอื้อประโยชน์หรือให้ความคุ้มครองส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งตามยุทธศาสตร์ของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ได้แบ่งออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ประกอบด้วย มาตรการหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ มาตรการให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มาตรการปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ ประกอบด้วย มาตรการส่งเสริมสุขภาพ มาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็ง มาตรการส่งเสริมการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ มาตรการส่งเสริม สนับสนุนสื่อประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุ และมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย มาตรการคุ้มครองด้านรายได้ มาตรการหลักประกันด้านสุขภาพ และมาตรการระบบบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ ประกอบด้วย มาตรการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ และ ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการประมวลผลและพัฒนาเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ประกอบด้วย มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุสำหรับการกำหนดนโยบาย และการพัฒนาการบริการหรือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ มาตรการดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติที่มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง และมาตรการพัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้ถูกต้องและทันสมัย โดยมีระบบฐานข้อมูลที่สำคัญด้านผู้สูงอายุที่ง่ายต่อการเข้าถึงและสืบค้น

ตัวแปรที่ใช้ในการประมาณการหรือคาดการณ์งบประมาณผู้สูงอายุ จากผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 14 ตัว ได้แก่ เงินภาษี จำนวนผู้สูงอายุ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รายได้ครัวเรือน เงินประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนการออมแห่งชาติ อัตราการเกิดและอัตราการตาย เงินกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) เงินประกันชีวิตแบบบำนาญ คนที่อยู่ในวัยทำงานและความยืนยาวของชีวิต โดยปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณผู้สูงอายุ 5 ปัจจัยหลัก ได้แก่ รายได้การจัดเก็บภาษีของรัฐเมื่อหักเหลือสุทธิ จำนวนผู้สูงอายุ มูลค่า GDP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศไทย) รายได้ครัวเรือน และอัตราการตาย (จำนวนราย/ปี) เพื่อมาสร้างสมการถดถอยเชิงเส้นพหุคูณ (Multiple Linear Regression) เป็นเพราะค่าเฉลี่ยของตัวแปรตาม (Y) และผลรวมของตัวแปรตามทุกตัวมีความสัมพันธ์กันแบบเชิงเส้นตรง พบว่า สมการที่ได้จากสมการถดถอยพหุคูณมีความน่าเชื่อถือ มีค่าเฉลี่ยเปอร์เซ็นต์ความคลาดเคลื่อนสมบูรณ์เท่ากับ 4.75 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งมีความเหมาะสมในการคำนวณหางบประมาณผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยรายได้ครัวเรือน เป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อการนำไปหาแนวทางปรับงบประมาณของผู้สูงอายุ

การจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุต้องใช้ทรัพยากรทั้งการเงินและไม่ใช้การเงิน โดยรัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบทรัพยากรทางการเงิน หรือเป็นภาระทางงบประมาณของภาครัฐในการให้บริการสวัสดิการประเภทต่าง ๆ สำหรับผู้สูงอายุ การคำนวณงบประมาณของภาครัฐแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การสำรวจรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และการประมาณการแนวโน้มในอนาคต ข้อมูลหลักที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณ คือ ข้อมูลรายจ่ายงบประมาณภาครัฐสำหรับผู้สูงอายุจากระบบบริหารการเงินการคลัง กรมบัญชีกลาง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ ซึ่งรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุ ประกอบด้วย รายจ่ายบำนาญประเภทต่าง ๆ ค่าใช้จ่ายในศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) และสถานสงเคราะห์คนชรา (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินสงเคราะห์จัดการศพ จักรกรรมการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองและการส่งเสริมการใช้ศักยภาพทางสังคม และกองทุนผู้สูงอายุ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (2555) เสนอว่า การประมาณการแนวโน้มงบประมาณรายจ่ายของสวัสดิการผู้สูงอายุในอนาคต ต้องใช้สมมติฐานหลายประการในการคำนวณ ซึ่งต้องมีการคาดการณ์ในอนาคตว่าสวัสดิการแต่ละประเภทมีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านผู้มีสิทธิและงบประมาณจึงใช้แบบจำลองเพื่อช่วยประมาณการหลายแบบ คือ 1) แบบจำลองประชากรที่ประมาณการจำนวนผู้สูงอายุที่อิงจากข้อมูลพยากรณ์ประชากรของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2) แบบจำลองจำนวนผู้ประกันตน โดยเป็นแบบจำลองประมาณการจำนวนผู้ประกันตนซึ่งอิงกับข้อมูลที่ได้จากแบบจำลองประชากรและปรับด้วยข้อมูลแนวโน้มของแรงงานทั้งในระบบ (ผู้ประกันตนมาตรา 33 และ 39) และนอกระบบ (ผู้ประกันตนมาตรา 40) 3) แบบจำลองอัตราการเสียชีวิตของผู้สูงอายุ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 4) แบบจำลองมูลค่าผลประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 5) แบบจำลองเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการภายใต้ระบบเดิม โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 6) แบบจำลองเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการภายใต้ระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) 7) แบบจำลองเงินกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 8) แบบจำลองรายได้ประชาชาติและรายได้ภาครัฐ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 9) แบบจำลองคำนวณค่าใช้จ่ายของสวัสดิการผู้สูงอายุภาครัฐซึ่งคำนวณภายใต้สมมติฐานของจำนวนผู้ใช้สิทธิ (แบบจำลองประชากรและแบบจำลองผู้ประกันตน) และค่าใช้จ่ายต่อหัว (per capita expense) ทั้งนี้งบประมาณสวัสดิการผู้สูงอายุภาครัฐ (value) จะเท่ากับจำนวนผู้ใช้สิทธิ (quantity) คูณกับค่าใช้จ่ายต่อหัว (price) กล่าวคือ $v=p*q$

การยืนยันความน่าเชื่อถือของผลการวิจัยครั้งนี้ เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการจัดสรรงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุ ด้วยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ สรุปได้ว่า เห็นด้วยกับปัจจัยที่นำมาใช้เป็นตัวแปรต้น และเห็นด้วยว่าสมการทำนายที่ได้จากผลการวิจัยสามารถนำไปใช้ได้จริง แต่มีข้อชี้แจงว่า ค่าคงที่ของสมการที่ได้มีค่าติดลบ ซึ่งอาจเป็นเพราะว่า ตัวเลขที่นำมาใช้ในการคำนวณมีทั้งหลักล้านล้าน และหลักหมื่นซึ่งมีค่าแตกต่างกันมาก เช่น มูลค่า GDP รายได้การจัดเก็บภาษีของรัฐบาล ซึ่งมีจำนวนเป็นล้านล้าน แต่ค่าเฉลี่ยรายได้ครัวเรือนมีจำนวนหลักหมื่น เมื่อนำคำนวณค่าแล้วจึงมีค่าติดลบเพราะการคำนวณครั้งนี้เป็นสมการของกราฟเส้นตรง (Linear Regression) และให้มีความคิดเห็นว่า รายได้ครัวเรือนเป็นตัวแปรสำคัญในการนำมาพิจารณาหรือประกอบการตัดสินใจงบประมาณสำหรับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ และควรมีการสำรวจรายได้ครัวเรือน 2 ปี/ ครั้ง ใช้ข้อมูลจากแหล่งอื่น ทั้งนี้เป็นเพราะว่า รายได้ครัวเรือนมีความสัมพันธ์กับรายได้ของรัฐ ดังนั้นถ้ารายได้ครัวเรือนของประชาชนในประเทศสูงขึ้นก็จะทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นตามไปด้วย แต่ถ้ารายได้ของรัฐบาลลดลง หรือไม่ขยายตัว ก็จะมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณสำหรับนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศหรือส่งเสริมให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดี ดังข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หมวด 4 มาตรา 23 ที่ระบุว่า การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เติบโตภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาลและภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ การจัดทำงบประมาณประจำปีต้องมีการประมาณการรายได้ งบประมาณรายจ่าย และวิธีการชดเชยการขาดดุลงบประมาณ งบประมาณจะถูกกำหนดและจำกัดตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ เงินรายรับงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายนั้นย่อมขึ้นอยู่กับรายได้ประชาชาติหรือภาวะเศรษฐกิจดีหรือเลว ภาวะประเทศชาติว่าร่ำรวยหรือยากจนเป็นสำคัญถ้ารายได้ประชาชาติสูงหรือประเทศชาติร่ำรวย การหางบประมาณรายรับมาใช้จ่ายเป็นงบประมาณรายจ่าย ย่อมจะหามาได้มากและย่อมจะมีโอกาสที่จะนำเงินงบประมาณไปพัฒนาประเทศหรือดำเนินการอย่างอื่นได้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจจะเป็นตัวกำหนดให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายงบประมาณไปยังด้านนั้น (ณรงค์ สัจพันโรจน์, 2541, หน้า 12-15)

สำหรับอัตราการตายของประชาชนนั้นเป็นแนวคิดที่เกิดจากแบบจำลองที่เกิดจากแบบจำลองอัตราการเสียชีวิตของผู้สูงอายุ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่นำมาใช้ในการคำนวณงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุ และแนวโน้มการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความผันผวนของรายได้รัฐ ทั้งนี้เป็นเพราะ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยนั้น ทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุ เพราะต้องมีการจ่ายเงินบำเหน็จ บำนาญให้กับผู้ที่เกษียณอายุราชการ สำหรับผู้สูงอายุที่รับราชการ ส่วนผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับราชการก็จะได้รับเบี้ยยังชีพเมื่ออายุครบ 60 ปีและจะได้รับเบี้ยยังชีพตลอดชีวิต อันเป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องให้การช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน

ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ (2555) ที่นำหลักการคำนวณงบประมาณสวัสดิการผู้สูงอายุโดยใช้การวิเคราะห์ถดถอยพหุ และได้เสนอวิธีการคำนวณภาระทางงบประมาณของภาครัฐในการให้บริการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย รวมถึงวิธีการประมาณการรายได้ของภาครัฐในอนาคต คือ รายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุภายใต้ระบบปัจจุบัน การคำนวณแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ 1) สํารวจรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุในปัจจุบัน และ 2) การประมาณการแนวโน้มในอนาคต ประกอบด้วย ข้อมูลรายจ่ายงบประมาณภาครัฐสำหรับผู้สูงอายุจากระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แนวโน้มรายจ่ายในอนาคตของสวัสดิการผู้สูงอายุภายใต้ระบบปัจจุบัน ในการประมาณการแนวโน้มงบประมาณรายจ่ายของสวัสดิการผู้สูงอายุภายใต้ระบบปัจจุบันต้องใช้สมมติฐานหลายประการในการคำนวณ ต้องมีการคาดการณ์ในอนาคตว่า สวัสดิการแต่ละประเภทเปลี่ยนแปลงทั้งด้านจำนวนผู้มีสิทธิ์และงบประมาณต่อหัว การประมาณรายได้ของรัฐบาล การวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติหรือความเป็นไปได้ทางการเงิน อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนของสวัสดิการผู้สูงอายุนั้น จะต้องพิจารณาถึงรายได้หรือแหล่งที่มาของเงินในการจัดสรรสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาษีรวมของรัฐบาล การประมาณการความสามารถในการหารายได้ของรัฐขึ้นกับรายได้ประชาชาติเป็นหลัก นั่นคือ หากรายได้ประชาชาติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นรายได้ของภาครัฐก็จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามไปด้วย นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับขนาดของฐานภาษีในลักษณะของจำนวนผู้ทำงานในภาคเศรษฐกิจในระบบ เพราะหากผู้ทำงานในระบบมีจำนวนมาก การเก็บภาษีของภาครัฐก็จะทำได้ง่ายขึ้น โดยจะใช้ตัวแปรสัดส่วนของประชากรในเขตเมืองเป็นตัวแทนขนาดฐานภาษี ซึ่ง สถาบัน TDRI ได้วิเคราะห์ รูปแบบแนวทางการจัดสรรงบประมาณของรัฐแก่ผู้สูงอายุ มี 3 แนวทาง คือ 1) ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ สวัสดิการหลักประกันสังคม บำเหน็จ บำนาญปกติ และ กบข.สงเคราะห์คนชรา เงินสงเคราะห์จัดการศพของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ และกองทุนการออมแห่งชาติชุด จำนวน 1.7 - 4.6 แสนล้านบาท 2) เป็นการปรับเพิ่มจากชุดแรก โดยเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจนและหรืออยู่ในภาวะพึ่งพิงมีจำนวน 1.7 - 5.0 แสนล้านบาท และ 3) เพิ่มระบบสังคมสวัสดิการที่มีภาคีส่วนร่วม คือ กองทุนชุมชนจิตอาสา และการส่งเสริมสังคมสวัสดิการและส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม (social enterprise) ในด้านภาระงบประมาณของแต่ละชุดสวัสดิการนั้น พบว่า ค่าใช้จ่ายของสวัสดิการผู้สูงอายุในช่วงปี 2555 - 2564 มีจำนวน 1.8 - 5.1 แสนล้านบาท ระเบียบแรกรัฐควรจัดสรรสวัสดิการในรูปแบบที่ 1 ก่อนเพราะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีพได้ในระดับพื้นฐาน และหากรัฐมีรายได้มากเพียงพอจึงค่อยขยายเพิ่มสวัสดิการในรูปแบบที่ 2 และ 3 ในภายหลัง ซึ่ง อำนวย ทองโปร่ง (2548, หน้า 14-16) กล่าวว่า การจัดทำงบประมาณรัฐบาลต้องคำนึงถึงรูปแบบของงบประมาณด้วย เพราะงบประมาณจะมีลักษณะการใช้และดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป การจัดทำงบประมาณของประเทศต่าง ๆ ได้มีรูปแบบต่าง ๆ กันและมีวิวัฒนาการมาตลอดเวลาเริ่มจากรูปแบบง่าย ๆ เพียงแสดงรายรับ - รายจ่าย จนถึงรูปแบบที่ซับซ้อนเพื่อให้ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงบประมาณ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ

1.1 ด้านนโยบาย ควรกำหนดให้นโยบายผู้สูงอายุในขณะนี้ให้เป็นวาระแห่งชาติที่มีแผนงาน มีกฎหมาย มีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุ เพื่อให้ทุกรัฐบาลเมื่อเข้ามาบริหารประเทศต้องดูแลทั้งระบบป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองรัฐบาลต้องกำหนดแผนการดำเนินงานผู้สูงอายุโดยแบ่งเป็นช่วงระยะเวลา 5 ปี 10 ปี 15 ปีหรือ 20 ปี เพื่อให้มีช่วงระยะเวลาดำเนินงาน สามารถตรวจสอบและปรับแผนงานได้ทันกับสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุ รัฐบาลต้องกำหนดหน่วยงานหลักรับผิดชอบ มีวิธีการและงบประมาณที่ชัดเจน ตรวจสอบการดำเนินงานได้และสะท้อนความต้องการของผู้สูงอายุหน่วยงานที่รับผิดชอบ

1.2 ด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุที่ต้องเข้ามาดูแลอุดหนุน ดังนั้น รัฐต้องจัดเตรียมหางบประมาณรายรับให้เพียงพอ โดยพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศซึ่งมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากให้เติบโต ขยายฐานภาษีและการลงทุนในแหล่งต่าง ๆ ที่สามารถให้ผลตอบแทนได้อย่างมั่นคงยั่งยืนและตรวจสอบได้โดยไม่มีผลกระทบต่อความมั่นใจของผู้สูงอายุ รัฐต้องมีส่วนร่วมสนับสนุนให้ภาคประชาชนที่ยังอยู่ในวัยทำงานผู้สูงอายุที่ยังสามารถทำงานได้ ภาคเอกชนและทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการออมและจ่ายเงินสมทบใน โครงการสังคมสูงอายุเพื่อให้มีค่าใช้จ่ายเพียงพอในช่วงวัยชราภาพป้องกันความยากจนที่จะเป็นภาระใหญ่ในอนาคต หน่วยงานที่รับผิดชอบ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง

1.3 ด้านสังคม ส่งเสริมและพัฒนาการร่วมกลุ่มของผู้สูงอายุเพื่อให้มีกิจกรรมร่วมกัน ทั้งที่ศูนย์ฯ สถานสงเคราะห์ ชุมชนในท้องถิ่น เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีการสนทนาการ ผ่อนคลาย พบปะพูดคุย เชิญผู้รู้ในด้านต่าง ๆ มาให้ความรู้ในเรื่องที่สนใจ ฝึกการเรียนรู้รับรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมประเทศและสังคมโลก มีการตรวจสุขภาพ ชมรมจิตอาสา ชมรมสวดมนต์ทุกวันสำคัญทางศาสนา ชมรมออกกำลังกาย ฝึกอาชีพ ฝึกเรียนรู้การใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์สมัยใหม่และแอปพลิเคชันต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้จะทำให้ผู้สูงอายุทันโลกทันสมัยและมีความภาคภูมิใจในตัวเอง ทำให้มีสุขภาพกายสุขภาพใจที่ดีหน่วยงานที่รับผิดชอบ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

1.4 ด้านเทคโนโลยี พัฒนาระบบฐานข้อมูลให้ทันสมัย ถูกต้อง ครบทุกด้านและเป็นปัจจุบัน และเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตั้งหน่วยงานกลางนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาดำเนินงานเป็นศูนย์กลางมีข้อมูลผู้สูงอายุเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาคี เพื่อบูรณาการพัฒนาระบบสังคมสูงอายุ พัฒนาระบบสารสนเทศ ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย จัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุในมิติต่าง ๆ ที่แม่นยำ เรียกใช้งานง่ายรวดเร็วและ

มีระบบป้องกันความเสียหายของข้อมูลเป็นอย่างดี หน่วยงานที่รับผิดชอบ กระทรวงดิจิทัลเศรษฐกิจและสังคม (ICT)

1.5 ด้านสภาพแวดล้อม สถานที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุอยู่อาศัยและพักผ่อน ต้องปราศจากมลภาวะสภาพอากาศ ฝุ่นละออง เสียงและกลิ่น ที่เกินเกณฑ์มาตรฐานเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อาคารสถานที่ พื้นที่สาธารณะ มีสิ่งอำนวยความสะดวกทางกายภาพของผู้สูงอายุ หน่วยงานภาครัฐออกกฎระเบียบและบังคับใช้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงพัฒนาสถานที่รองรับผู้สูงอายุให้มั่นคงแข็งแรง อุปกรณ์ใช้งานได้สะดวกเหมาะสมกับผู้สูงอายุหน่วยงานที่รับผิดชอบ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.6 ด้านกฎหมาย ต้องปรับแก้ไข กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาได้โดยสมบูรณ์ โดยกระทรวงมหาดไทยนำไปดำเนินการร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อลดข้อจำกัดการใช้งบประมาณส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุของ อปท. หน่วยงานที่รับผิดชอบ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สถาบันวิจัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ (มส.พศ.) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการคลัง หน่วยงานที่รับผิดชอบ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา สำนักงานกฤษฎีกา

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

จากผลวิจัยข้อเสนอแนะเชิงนโยบายผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องนำนโยบายมาจัดทำแผนงานหรือแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับนโยบายเพื่อนำสู่การดำเนินงานอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม ซึ่งในแต่ละประเด็นหากสามารถปฏิบัติและทำได้จริง ส่วนเป็นโอกาสในการยกระดับศักยภาพและคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นแนวทางให้รัฐจัดสรรงบประมาณงบประมาณผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประเทศไทยได้ตรงจุดประสงค์ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงทำหน้าที่ประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุ มีการจัดทำฐานข้อมูลที่เชื่อถือได้ตรงหรือใกล้เคียงกับความเป็นจริง และมีความคลาดเคลื่อนน้อยที่สุด

การประมาณการงบประมาณสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุ ควรมอบหมายอย่างเป็นขั้นตอน นำข้อมูลจากล่างไปสู่ข้างบน กล่าวคือ ให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นทำการสำรวจประชากรอย่างละเอียด แล้วนำเสนอหน่วยงานต้นสังกัดตามลำดับ จากนั้นทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากบนลงล่างอีกครั้ง นั่นคือกระทรวงที่รับผิดชอบด้านการจัดสรรงบประมาณทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องจำนวนประชากรอีกครั้ง เพื่อป้องกันการตกสำรวจ นอกจากนี้ การประมาณการงบประมาณซึ่งเป็นการคาดการณ์ค่าใช้จ่ายในอนาคต หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะต้องมีการสำรวจข้อมูลรายได้ประชากรหรือรายได้ครัวเรือนอย่างน้อย

2 ปี/ ครั้ง และควรมีการคำนวณงบประมาณล่วงหน้าอย่างน้อย 3 ปี ทำการสำรวจสัมโนประชากรในแต่ละพื้นที่ ควรมีการจำแนกตามช่วงวัยให้ชัดเจน โดยอาจจะจำแนกเป็นช่วงวัยเด็ก ตั้งแต่แรกเกิดถึง 18 ปี คนวัยทำงานอายุ 18 ปีขึ้นไปถึงอายุ 55 ปี และอายุ 55 ปีขึ้นไป และผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ทั้งนี้เพื่อให้ทราบจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่มีค่าความคลาดเคลื่อนน้อยที่สุด

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 การวิจัยครั้งต่อไปหากมีความประสงค์ต่อยอดงานวิจัยครั้งนี้ควรขยายผลศึกษา ปัจจัยที่เกี่ยวข้องสูตรสมการและงบประมาณผู้สูงอายุด้านอื่น ๆ เพิ่มเติม เพื่อให้งานวิจัยสมบูรณ์ครอบคลุมงบประมาณผู้สูงอายุทั้งระบบ

3.2 ผู้วิจัยเริ่มดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารเมื่อปลายปี 2559 เก็บข้อมูลสัมภาษณ์ปี 2560 และเพิ่มเติมต้นปี 2561 ในรัฐบาลชุดปัจจุบัน (พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ซึ่งได้เข้ามาบริหารงาน (เมื่อกลางปี 2557) เนื่องจากเกิดวิกฤติความวุ่นวายขึ้นภายในประเทศ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุและผู้มีรายได้น้อย จึงได้มีนโยบายการจัดสรรงบประมาณจำเพาะ เร่งด่วนเพิ่มเติมในปลายปี 2561 ให้กับผู้สูงอายุและผู้มีรายได้น้อยหลายโครงการ หากผู้วิจัยครั้งต่อไปมีความประสงค์ต่อยอดงานวิจัยครั้งนี้ควรศึกษาและเก็บข้อมูลโครงการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุในปลายปี พ.ศ. 2561 เป็นกรณีพิเศษเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นของงานวิจัย

3.3 การวิจัยเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลควรจะใช้ระเบียบวิธีวิจัยที่หลากหลาย เพื่อให้ได้ตัวแปรที่ชัดเจนทั้งที่เป็นตัวแปรที่ทำให้เกิดปัญหา และตัวแปรสนับสนุนให้การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการ

รายการอ้างอิง

- กชกร เฉลิมกาญจนา. (2548). *การงบประมาณ*. กรุงเทพฯ: ท็อป.
- ดวงมณี เลาวกุล. (2548). *ระบบงบประมาณและการบริหารการคลังท้องถิ่น*. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัชตพิบูลภพ. (2559). การจัดสรรของงบประมาณรายจ่ายระดับกรมของรัฐบาลไทย. *วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์*, 10(3), 228-246.
- ไทรรัตน์ โภคพลากรณ์ และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ. (2549). *เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ณรงค์ สัจพันโรจน์. (2541). *การพัฒนางบประมาณ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- ประชุม รอดประเสริฐ. (2545). *การบริหารโครงการ*. กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์.
- มูลนิธิพัฒนาผู้สูงอายุ. (2556). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2557*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์ พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.). (2555). *โครงการวิจัยการประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุ และแหล่งที่มาของเงิน*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.).
- สำนักงบประมาณ. (2559). *การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงบประมาณ. (2560). *การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2583*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- สำนักสวัสดิการผู้สูงอายุ. (2559). *นโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิต*. กรุงเทพฯ: สำนักสวัสดิการสังคม.
- อำนาจ ทองโปร่ง. (2548). *กฎหมายการศึกษา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Lasswell, H. D., & Kaplan, A. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Lawton, M. P. (1985). Environment and Other Determinants of Well-being in Older People. *The Gerontologist*, 23(4), 349-357.