

การวิเคราะห์นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย*

ANALYSIS OF THE ELDERLY PENSION POLICY IN THAILAND

นภาพร แก้วทิพย์*, พรางทิพย์ สายทอง, ปิยนุช พึ่งพิน, พิมพ์นารา สาโท, มีนา ถาวรกุล, ยวดี พ่วงรอด
Napaporn Kaewtip*, Prangthip Saithong, Piyanut Puengpin, Pimnara Sato, Meena Thaworrakool, Yuvadee Phongrod

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม พิษณุโลก ประเทศไทย
Master of Public Administration, Pibulsongkram Rajabhat University, Phitsanulok, Thailand

*Corresponding author E-mail: napapornkikkok@gmail.com

บทคัดย่อ

นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย เป็นสวัสดิการสังคมในการรองรับสังคมสูงวัย โดยประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ และมีแนวโน้มเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดในอนาคตอันใกล้ ส่งผลให้ภาครัฐต้องพัฒนานโยบายเบี้ยยังชีพให้มีประสิทธิภาพในการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีรายได้ บทความทางวิชาการจึงมีความสนใจศึกษา 3 ด้าน ได้แก่ 1) ศึกษาสัมฤทธิ์ผลของโครงการ 2) ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของโครงการ และ 3) ทราบแนวทางการพัฒนาโครงการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ วิเคราะห์นโยบายดังกล่าวภายใต้กรอบทฤษฎีของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น ผลการศึกษาพบว่า แม้นโยบายจะมีจุดเด่นในด้านวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและมีการบริหารในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดประชาชน แต่มีข้อจำกัดด้านจำนวนเงินที่ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ ความไม่ครอบคลุมของผู้มีสิทธิและภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง พร้อมทั้งได้เปรียบเทียบกับระบบสวัสดิการผู้สูงอายุจากต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสวีเดน เป็นต้น เพื่อเรียนรู้จากประสบการณ์และแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศ จึงได้เสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบาย อาทิ การเพิ่มอัตราเบี้ยยังชีพให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ โดยใช้เส้นความยากจนเป็นเกณฑ์ การพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและเข้าถึงง่าย เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนมีระบบการติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ และที่สำคัญ คือ การส่งเสริมการออมเพื่อวัยเกษียณ และสนับสนุนการมีรายได้ของผู้สูงวัย เพื่อให้นโยบายผู้สูงอายุและระบบเบี้ยยังชีพมีความครอบคลุม เป็นธรรม และเพียงพอต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ

คำสำคัญ: สวัสดิการผู้สูงอายุ, เบี้ยยังชีพในประเทศไทย, สังคมผู้สูงอายุ, นโยบายสาธารณะ, การเปรียบเทียบระหว่างประเทศ

Abstract

The elderly pension policy in Thailand is a form of social welfare designed to address the country's transition into an aged society. Thailand has now fully entered an aged society and is projected to become a super-aged society in the near future. This demographic shift necessitates the development of effective policies to improve the quality of life for elderly citizens, particularly those with low or no income. This academic article aims to examine three key aspects: 1) Examine the effectiveness of the program, 2) Identify key problems and obstacles in its implementation, and

*Received May 30, 2025; Revised June 21, 2025; Accepted June 25, 2025

3) Explore strategies for the development of the elderly allowance system. The analysis is conducted within the framework of Van Meter and Van Horn's implementation theory. The findings reveal that although the policy demonstrates strengths such as clearly defined objectives and local-level administration that facilitates close engagement with citizens, it faces limitations including insufficient allowance amounts relative to the cost of living, limited coverage of eligible recipients, and an increasing fiscal burden. The study also draws comparisons with elderly welfare systems in countries such as France, Japan, and Sweden, with the aim of learning from international practices. Policy recommendations include adjusting allowance rates in line with the cost of living using the poverty line as a benchmark, enhancing administrative efficiency and accessibility, promoting stakeholder participation, establishing continuous monitoring and evaluation systems, encouraging retirement savings, and supporting income-generating opportunities for older persons. These measures aim to make the policy more inclusive, equitable, and sufficient to meet the needs of Thailand's ageing population.

Keywords: Elderly Welfare, Elderly Allowance Policy in Thailand, Aged Society, Public Policy, International Comparison

บทนำ

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว จากรายงานการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2567 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2567) พบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นกลุ่มวัยต้น (60 - 69 ปี) คิดเป็นร้อยละ 59.3 และมีแนวโน้มที่ผู้สูงอายุจะอยู่คนเดียวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้นเกือบ 4 เท่า จากร้อยละ 3.6 ในปี พ.ศ. 2537 เป็นร้อยละ 12.9 ในปี พ.ศ. 2567 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2567) ซึ่งบ่งชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัวจากแบบขยายไปสู่แบบเดี่ยว สะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุหลายราย โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่คนเดียว หรือต้องรับภาระดูแลบุตรหลาน ซึ่งมักมีรายได้ไม่เพียงพอต่อค่าครองชีพที่สูงขึ้น

แม้รัฐมีนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อบรรเทาภาระด้านรายได้ แต่ข้อเท็จจริงจากข้อมูลของนักวิชาการหลายท่านกลับสะท้อนปัญหาสำคัญ คือ จำนวนเงินเบี้ยยังชีพที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในบริบทที่ค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง บทความนี้จึงต้องการวิเคราะห์ว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเพียงใดในการตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของผู้สูงอายุ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรและควรมีแนวทางปรับปรุงอย่างไรให้เหมาะสมกับบริบทเศรษฐกิจและสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปผ่านกระบวนการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทั้งผลกระทบทางการคลังในระยะยาว ผลกระทบทางสังคม และได้เปรียบเทียบกับโดยเรียนรู้จากประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดูแลผู้สูงอายุ โดยตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า การดูแลผู้สูงอายุอย่างเหมาะสมไม่เพียงเป็นภารกิจของภาครัฐเท่านั้น แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และจำเป็นต้องทบทวนและพัฒนานโยบายเบี้ยยังชีพให้มีความยืดหยุ่น ยุติธรรม และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มนี้อย่างยั่งยืน ให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต และอยู่ร่วมกับสังคมอย่างมีคุณค่า



ความเป็นมาและพัฒนาการของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย

ตามคำนิยามในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม “ผู้สูงอายุ” หมายถึง บุคคลที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งบุคคลทั่วไปอาจมองว่าเป็นภาระทางสังคมและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม งานวิชาการจำนวนมากแสดงให้เห็นว่า ผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญ มีคุณค่า และสร้างประโยชน์แก่สังคมได้ โดยเฉพาะประสบการณ์ชีวิตที่น่าสนใจ ส่งผลให้เด็กรุ่นหลังเกิดการเรียนรู้จากแนวคิด วัฒนธรรม และพฤติกรรมผ่านประสบการณ์เหล่านี้ เช่น มีน้ำใจ อุตุน อุตสาหะ มีระเบียบ สามัคคีช่วยเหลือดูแลซึ่งกันและกัน การดูแลสุขภาพกายและใจ หรือแม้กระทั่งมีศักยภาพ ความรู้ ความสามารถ ภูมิปัญญาในด้านต่างๆ ซึ่งคนรุ่นหลังนำไปประยุกต์ใช้ได้ การตระหนักและส่งเสริมศักยภาพนี้จึงเป็นกุญแจสำคัญในการสร้างสังคมที่เข้มแข็งและยั่งยืน (นิพัชชา โอทกานนท์, 2562)

จากปัญหาเชิงโครงสร้างประชากรข้างต้น นำไปสู่การกำหนดนโยบายเบี้ยยังชีพตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งช่วงระยะเวลาที่มีการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

ช่วงก่อน พ.ศ. 2536 นโยบายจะมีลักษณะเป็น การสงเคราะห์ ให้ความช่วยเหลือเฉพาะกับผู้สูงวัยที่ยากไร้หรือประสบปัญหา โดยการพิจารณาของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ซึ่งปัจจุบันคือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) การเข้าถึงสวัสดิการจึงยังไม่ทั่วถึงและขึ้นอยู่กับการคัดกรองรายบุคคล

ในปี พ.ศ. 2536 เป็นการให้การสงเคราะห์เงินช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ทั่วประเทศในอัตราคนละ 200 บาทต่อเดือน โดยใช้ระบบการคัดเลือก ซึ่งพบว่า วิธีการคัดเลือกผู้สูงอายุไม่ตรงกับเป้าหมายและไม่มีประสิทธิภาพ (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2557)

ในปี พ.ศ. 2542 - 2543 เป็นช่วงที่มีวิกฤติทางเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2542 จึงได้กำหนดให้มีการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุ 200 บาทต่อเดือน และเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย 100 บาทต่อเดือน รวมเป็นคนละ 300 บาทต่อเดือน (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, 2555)

ในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2545 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2544 และวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2545 อนุมัติเปลี่ยนแปลงการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นราย 6 เดือน จำนวน 2 งวด โดยแต่ละงวดจะได้รับเงิน 1,800 บาท รวมเป็นเงินทั้งหมด 3,600 บาท (ยังคงอัตราเดือนละ 300 บาท) เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (ชนัดถ์วันน์ เอียดพวง, 2554)

พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในได้มีมติปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ อนุมัติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 เป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน

พ.ศ. 2551 นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 กำหนดนโยบายเร่งด่วนในโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ ขยายเบี้ยยังชีพ 500 บาท ให้ครอบคลุมคนไทยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ทุกคนที่ยังไม่ได้รับสิทธิโดยถ้วนหน้า ทัวถึง และเท่าเทียมกัน

พ.ศ. 2554 นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ปรับเปลี่ยนนโยบายการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้ จึงปรับการจ่ายเบี้ยยังชีพรายเดือนเป็นรูปแบบขั้นบันได โดยให้ผู้มีอายุ 60 - 69 ปี จะได้รับ 600 บาท อายุ 70 - 79 ปี จะได้รับ 700 บาท อายุ 80 - 89 ปี จะได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับ 1,000 บาท (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, 2555)

พ.ศ. 2567 คณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2567 ปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันไดในอัตราใหม่ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2568) ดังนี้

ตารางที่ 1 การดำเนินการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย

ช่วงอายุ (ปี)	อัตราเบี้ยยังชีพ (บาท)/เดือน	
	เดิม (พ.ศ. 2554)	ใหม่ (พ.ศ. 2567)
60 - 69	600	700
70 - 79	700	850
80 - 89	800	1,000
ตั้งแต่ 90 ปีขึ้นไป	1,000	1,250

จากตารางที่ 1 การดำเนินการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทยสะท้อนให้เห็นพัฒนาการเชิงนโยบายที่สำคัญในการตอบสนองต่อพลวัตทางประชากรศาสตร์โดยได้ปรับเปลี่ยนจากแนวคิด “การสงเคราะห์” ไปสู่การเป็น “สิทธิถ้วนหน้า” ที่ผู้สูงวัยทุกคนจะได้รับตามอัตราที่ถูกกำหนดไว้แบบขั้นบันได อันถือเป็นหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐานที่สะท้อนถึงการตระหนักของภาครัฐต่อคุณค่าและบทบาทของผู้สูงอายุในสังคม

หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเบี้ยยังชีพในปัจจุบัน

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

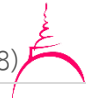
ข้อ 6 ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ คือ 1) มีสัญชาติไทย 2) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งได้ยื่นยืนยันสิทธิขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4) เป็นผู้ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุกำหนด

ข้อ 13 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุภายในวันที่ 10 ของทุกเดือน ตามที่ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้แสดงความจำนงจะรับเงินโดยเลือกวิธีใดที่สะดวก ได้แก่ รับเงินสด ด้วยตนเอง รับเงินสด โดยบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้มีสิทธิ โอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้มีสิทธิ และโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้มีสิทธิ

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน คุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงิน ไม่เพียงแต่เป็นผู้ไม่มีรายได้เท่านั้น แต่รวมถึงผู้ที่มีรายได้ไม่เพียงพอตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนดด้วย แสดงให้เห็นว่านโยบายมุ่งเน้นช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพตรงตามเจตนารมณ์ของการลดความเหลื่อมล้ำและบรรเทาความเดือดร้อน อีกทั้งในข้อ 13 เสนอทางเลือกในการรับเงินหลากหลายวิธี ทำให้ผู้สูงอายุสามารถเลือกช่องทางที่สะดวกและเหมาะสมกับสภาพร่างกายหรือข้อจำกัดในการเดินทาง ช่วยให้ได้รับเงินเบี้ยยังชีพอย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

ผลกระทบต่อการคลังของไทยในระยะยาว

จากหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสนับสนุนผู้สูงอายุดังกล่าว ทำให้ภาครัฐใช้งบประมาณดูแลผู้สูงอายุเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในทุกปี ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งตามข้อมูลแผนปฏิบัติการประจำปี 2566 - 2568 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2568) งบประมาณเพื่อโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้เพื่อจ่ายแก่ผู้สูงอายุทั่วประเทศ มีจำนวน ดังนี้



ตารางที่ 2 งบประมาณเพื่อโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้เพื่อจ่ายแก่ผู้สูงอายุทั่วประเทศ

ปีงบประมาณ	ค่าเป้าหมายผู้สูงอายุ (คน)	งบประมาณ (บาท)
2566	9,524,026	75,070,630,800
2567	9,524,026	77,230,630,800
2568	9,524,026	79,390,630,800

จากตารางที่ 2 จึงเห็นได้ว่ามาตรการช่วยเหลือทางการเงิน แม้เป็นนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่สำคัญสำหรับรัฐบาลในทุกสมัยที่ให้ความสำคัญและยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน และได้รับการพัฒนา รวมถึงปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาอยู่เสมอ แต่ในขณะเดียวกันนโยบายกลับส่งผลกระทบด้านการเงินการคลังของประเทศอย่างมาก สอดคล้องกับงานของ อีรพงศ์ วิจารณ์ญาณ ซึ่งพบว่า งบประมาณที่นำมาจัดสรรเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความยั่งยืนทางการคลังได้ เนื่องจากเป็นรายจ่ายในระยะยาวและไม่สามารถยกเลิกได้ รัฐบาลจำเป็นต้องบริหารจัดการงบประมาณรายจ่าย ตลอดจนการเก็บรายได้ของรัฐบาลให้สอดคล้องกับสภาพสังคมผู้สูงอายุไทย หากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บไม่เพียงพอจะทำให้รัฐบาลต้องก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น ซึ่งถ้าวงจรรุนเวียนไปเรื่อย ๆ ก็จะทำให้เกิดภาระทางการคลังได้ และก่อให้เกิดการผลักภาระการชำระหนี้ไปให้คนรุ่นหลังมากขึ้นตามไปด้วย (อีรพงศ์ วิจารณ์ญาณ, 2558)

จึงเห็นได้ว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้าของไทย ซึ่งเป็นหลักประกันทางสังคมที่สำคัญ กำลังสร้างภาระทางการคลังอย่างมีนัยสำคัญและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากการก้าวสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดในอนาคต ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณลงทุนด้านอื่น ๆ ดังนั้น การบริหารจัดการนโยบายนี้จำเป็นต้องรักษาสมดุลระหว่างสวัสดิการสังคมกับการคลังของประเทศ โดยอาจพิจารณากลไกการระดมทุนที่หลากหลาย การส่งเสริมการออมภาคบังคับ และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ เพื่อสร้างความมั่นคงในระยะยาว

ผลกระทบทางสังคม

นอกเหนือจากมิติทางเศรษฐกิจและภาระทางการคลังที่นำมาพิจารณาแล้ว นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อมิติทางสังคมของประเทศไทย สอดคล้องกับงานของ สุภาภรณ์ โฉมฉิน และคณะ พบว่า โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยรวมมีผลการประเมินอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทำให้ผู้สูงอายุอยู่ดี กินดี และมีสุขภาพจิตที่ดีขึ้น แต่พบปัญหาของโครงการ คือ จำนวนเงินน้อยเกินไป และการรับข้อมูลข่าวสารไม่ทั่วถึง ขาดความต่อเนื่อง ควรเพิ่มเงินจาก 500 บาท/เดือน เป็น 1,000 บาท/เดือน (สุภาภรณ์ โฉมฉิน และคณะ, 2555) และสอดคล้องกับงานของ ชนกนันท์ แสงศักดิ์ชัย พบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ใช้จ่ายเพื่อการยังชีพ ทำบุญ และช่วยเหลือลูกหลาน นอกจากนี้ ยังทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกได้รับการเอาใจใส่ (ชนกนันท์ แสงศักดิ์ชัย, 2553) สุขภาพดีขึ้น มีหลักประกันชีวิต ซึ่งสอดคล้องกับงานของ ธนัตถ์นันท์ เอียดพวง ที่เน้นย้ำว่าเบี้ยยังชีพมีความสำคัญและจำเป็นต่อผู้สูงอายุที่ขาดรายได้ ทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้น หากได้รับในจำนวนที่เหมาะสม (ธนัตถ์นันท์ เอียดพวง, 2554) เช่นเดียวกับงานของ พรทิพย์ ท้าววัฒน์ ที่เสนอว่าควรต้องมีการปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพให้พอเพียงกับสถานการณ์ปัจจุบันจากค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น และควรมีการจัดอบรมฝึกอาชีพที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับผู้สูงอายุ (พรทิพย์ ท้าววัฒน์, 2561)

จึงเห็นได้ว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีบทบาทสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตและความรู้สึกที่ดีของผู้สูงอายุ และช่วยสนับสนุนการเงินแก่ประชากรสูงวัยอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ซึ่งช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ แต่ยังคงมีข้อจำกัดและปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ จำนวนเงินที่ได้รับไม่เพียงพอการดำรงชีพรวมถึงประเด็นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นสิ่งที่ภาครัฐควรนำไปพิจารณาเพื่อการปรับปรุงนโยบายให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้ดียิ่งขึ้นในอนาคต

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์

การใช้กรอบคิดและทฤษฎีจะช่วยให้สามารถมองเห็นความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ในกระบวนการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติได้อย่างเป็นระบบ และนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงนโยบายให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งคณะผู้จัดทำขอนำทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น ที่ชื่อตัวแบบว่า “A model of the Policy Implementation Process” มาช่วยในการวิเคราะห์ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแปรทั้งสิ้น 6 ตัวแปร ได้แก่ 1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Standards and Objectives), 2) ทรัพยากร (Policy Resources), 3) การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Inter-organizational Communication and Enforcement Activities), 4) ลักษณะขององค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Characteristics of the Implementation Agencies) 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Economic, Social, and Political Conditions) และ 6) ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน (The Disposition of Implementers) (Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E., 1975)

บุญมี โททำ และคณะ ได้วิเคราะห์นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยใช้ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น เห็นว่า 1) วัตถุประสงค์ของนโยบายชัดเจน คือ การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณค่าและมีความสุขในชุมชน 2) ทรัพยากร มีเพียงพอเนื่องจาก มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน โดยมีความใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายและได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงการคลัง 3) การสื่อสารและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า มีการสื่อสารระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจในแนวทางของนโยบาย ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ 4) ลักษณะขององค์กร เห็นว่า กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบและกระจายอำนาจในการดำเนินงาน ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึงและมีความรู้ความเข้าใจในภารกิจเป็นอย่างดี 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เห็นว่า นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังคงมีความสำคัญและจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากภาครัฐ ท่ามกลางสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน 6) ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน เห็นว่า บุคลากรที่รับผิดชอบมีความกระตือรือร้น มุ่งมั่น และมีขวัญกำลังใจที่ดีในการทำงาน ซึ่งส่งผลดีต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (บุญมี โททำ และคณะ, 2561)

ดังนั้น ตามกรอบทฤษฎีนี้ จะเห็นได้ว่า นโยบายช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้สูงอายุ มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีหน่วยงานปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน มีการสื่อสารที่ดีระหว่างหน่วยงาน และทัศนคติที่ดีของผู้ปฏิบัติงาน แต่พบปัญหาที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ แม้การจ่ายเงินสามารถวัดผลได้ชัดเจน แต่การประเมินว่าผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข รู้สึกมีคุณค่าจริงหรือไม่นั้น ยังไม่สามารถชี้ให้เห็นเป็นตัวเลขได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งด้วยการที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัว จำนวนผู้สูงอายุและงบประมาณที่ต้องใช้ในการจ่ายเบี้ยยังชีพจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต การพิจารณาความยั่งยืนของแหล่งที่มาของงบประมาณและรูปแบบการจัดสรรที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งสำคัญ

การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับต่างประเทศ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับสังคมสูงวัย ซึ่งเป็นความท้าทายที่สำคัญในการวางแผนและพัฒนานโยบายเพื่อรองรับประชากรกลุ่มนี้ การเรียนรู้จากประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดูแลผู้สูงอายุจึงเป็นสิ่งจำเป็น คณะผู้จัดทำจึงทำการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายและสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศต่าง ๆ เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสวีเดน เป็นต้น โดยศึกษาค้นคว้าจาก (แอร์เว บูลโฮล และโมนิกา เควสเซอร์, 2566); (The Matter, 2564); (Mercer CFA Institute Global Pension Index, 2565) ดังนี้

ตารางที่ 3 วิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายและสวัสดิการผู้สูงอายุ

ประเด็นเปรียบเทียบ	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสวีเดน
วัตถุประสงค์	สวัสดิการพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุถ้วนหน้า	รายได้หลังเกษียณระบบประกันสังคมแบบบังคับ	ประกันรายได้ขั้นต่ำสำหรับผู้สูงอายุทุกคน	ประกันความมั่นคงรายได้ขั้นพื้นฐานหลังเกษียณ
สิทธิประโยชน์	ทุกคนที่อายุ 60 ปีขึ้นไปไม่ต้องสมทบ	ต้องทำงานและจ่ายเงินสมทบขั้นต่ำตามเกณฑ์ของรัฐ	ทุกคนอายุ 65 ปีขึ้นไป ที่สมทบครบ 10 ปีขึ้นไป	ทุกคนที่อายุ 65 ปีขึ้นไป ที่พำนักในประเทศอย่างน้อย 3 ปี (สูงสุด 40 ปี)
ผู้สมทบ	ไม่มีการสมทบจากผู้รับสิทธิหรือผู้จ้างงาน	ลูกจ้างและนายจ้างสมทบร่วมกันและได้รับการสนับสนุนจากรัฐ	บุคคลทั่วไปทุกคน รวมถึงอาชีพอิสระ	เงินสมทบจากลูกจ้างและนายจ้างร่วมกับเงินจากภาษีและเงินลงทุนกองทุนบำนาญแห่งชาติ
การคำนวณผลประโยชน์	ได้เงินเท่ากันตามช่วงอายุ *พ.ศ. 2567 ได้แก่ 700 - 1,250 บาท/เดือน	คำนวณจากรายได้เฉลี่ยย้อนหลังร่วมกับจำนวนปีที่ทำงาน	คำนวณตามจำนวนปีที่สมทบ รวมกับรายได้เฉลี่ย โดยใช้ระบบคะแนน	คำนวณจากเงินสมทบร่วมกับรายได้ตลอดชีวิตร่วมกับระยะเวลาพำนักในสวีเดนรวมกับอัตราเงินเฟ้อ
การปรับตามเงินเฟ้อ	ไม่ปรับแบบอัตโนมัติ	ปรับตามดัชนีค่าครองชีพ	ปรับตามดัชนีเงินเฟ้อและค่าจ้างเฉลี่ยรายปี	มีการปรับบำนาญตามค่าจ้างเฉลี่ยและเงินเฟ้อ
อายุเริ่มรับสิทธิ	60 ปี	64 ปี	65 ปี (สามารถเลือกรับช้าถึง 70 ปีเพื่อได้เงินเพิ่ม)	65 ปี (สามารถเลือกรับช้าถึง 70 ปี เพื่อได้เงินเพิ่ม)
ระบบบริหารจัดการ	องค์กรปกครองท้องถิ่นภายใต้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse และกองทุนอื่น ๆ	Japan pension Service ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ	Swedish Pensions Agency ร่วมกับรัฐบาลกลางควบคุมระบบบำนาญร่วมกับกองทุนรัฐ
ความยั่งยืนทางการคลัง	เสี่ยงขาดทุนหากประชากรสูงวัยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง	ปฏิรูปโครงสร้างต่อเนื่องเพื่อลดภาระในอนาคต	ปรับระบบอย่างต่อเนื่องให้ยั่งยืน เช่น ปรับสูตรจ่ายเงิน	ปฏิรูประบบให้ยั่งยืน เช่น ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1990 ใช้ระบบ Notional Defined Contribution

ตารางที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีข้อเสีย

เปรียบเทียบข้อดี			
ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสวีเดน
1. เป็นเบี้ยยังชีพถ้วนหน้า ไม่ต้องสมทบหรือทำงานมาก่อน ระบบง่ายไม่ซับซ้อน ไม่ผ่านกระบวนการตรวจสอบรายได้ หรือการจ่ายเงินสมทบ เบื้องต้นสำหรับผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้	1. ประชาชนได้รับความเสมอภาค ลดช่องว่างระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้สูงกับรายได้ต่ำ 2. ระบบครอบคลุมประชากรเกือบทุกกลุ่มอาชีพ	1. มีระบบบำนาญแห่งชาติ ครอบคลุมทุกคนในประเทศ 2. มีเบี้ยยังชีพขั้นต่ำสำหรับผู้ไม่มีรายได้หรือเงินบำนาญน้อย	1. สร้างความมั่นคงในชีวิตหลังเกษียณให้แก่ ผู้สูงอายุ รัฐมีระบบบำนาญที่ครอบคลุมทั้งจากภาครัฐ ภาคนายจ้าง และภาคส่วนตัว ช่วยให้ผู้สูงอายุมีรายได้ที่แน่นอน 2. มีความเสมอภาค

ตารางที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีข้อเสีย (ต่อ)

เปรียบเทียบข้อดี			
ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสวีเดน
2. ครอบคลุมผู้มีรายได้น้อยและถือเป็นพื้นฐานช่วยเหลือ	3. มีการปรับตามอัตราเงินเฟ้อ	3. ระบบการจัดการการเงินที่ดี คือ มีการบริการจัดการเงินบำนาญผ่านองค์กรกองทุนการลงทุนของรัฐ	3. ระบบมีความยั่งยืนในระยะยาวเนื่องจากเป็นระบบบำนาญที่ผูกกับรายได้ตลอดชีวิตและความยืดหยุ่นตามสถานะเศรษฐกิจ
เปรียบเทียบข้อเสีย			
ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสวีเดน
1. จำนวนเงินน้อย ไม่เพียงพอต่อค่าครองชีพ 2. ไม่มีการปรับตามเงินเฟ้อ 3. ขาดระบบส่งเสริมการออมเพื่อวัยเกษียณ ในวงกว้าง ส่งผลให้ขาดแรงจูงใจต่อการวางแผนการเงินในระยะยาว	1. ประชาชนได้รับความเสมอภาค ลดช่องว่างระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้สูงกับรายได้น้อย 2. ระบบครอบคลุมประชากรเกือบทุกกลุ่มอาชีพ 3. มีการปรับตามอัตราเงินเฟ้อ	1. ภาระของระบบสูง 2. เงินบำนาญไม่เพียงพอต่อค่าครองชีพ 3. ยังมีผู้สูงอายุที่ยากจนและอยู่อย่างโดดเดี่ยว 4. ระบบมีความซับซ้อน	1. ภาระทางการคลังสูง 2. ระบบซับซ้อน เนื่องจากมีระบบบำนาญหลายประเภท 3. ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงเนื่องจากการทำงานไม่ต่อเนื่องหรือทำงานนอกระบบ 4. แรงจูงใจในการทำงานลดลงเนื่องจากรัฐให้ความคุ้มครองดี

จากข้อมูลข้างต้นสอดคล้องกับงานวิจัยของ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างของประเทศที่กล่าวถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ในการเข้าถึงบริการสาธารณะของผู้สูงอายุ ความเหลื่อมล้ำในการจ่ายภาษีของคนรุ่นต่าง ๆ มีกองทุนซึ่งเป็นกลไกหลักของนโยบายผู้สูงอายุจะต้องมีการกระจายภาระให้เกิดความเป็นธรรมต่อคนทุกรุ่น (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2562) และมาวิน ทรงประไพ หลักเกณฑ์ที่สำคัญเมื่อเปรียบกับการสวัสดิการของประเทศไทย คือ ฝรั่งเศสให้สวัสดิการเบี้ยยังชีพแก่ทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศอย่างทั่วถึง โดยคำนวณจากจำนวนสูงสุดต่อปี หักลบด้วยรายได้ของผู้สูงอายุรายนั้น ซึ่งเมื่อเทียบกับเส้นความยากจนแล้ว ถือว่าเพียงพอต่อการดำรงชีพและมีความสมเหตุสมผล และประเทศสวีเดนจะจัดสรรเงินเยียวยาให้แก่พลเมืองสวีเดนทุกคนที่มีอายุมากกว่า 65 ปี โดยคำนวณให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตและค่าที่พักอาศัย (มาวิน ทรงประไพ, 2563)

ข้อมูลเหล่านี้ ทำให้เรียนรู้จากประสบการณ์และแนวทางปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จได้ เช่น การใช้เกณฑ์พื้นที่ ให้ผู้สูงอายุทุกสัญชาติที่อยู่อาศัยในประเทศมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือ หรือนำหลักเกณฑ์การคำนวณอัตราของฝรั่งเศสและสวีเดนมาปรับใช้ มีการปรับตามอัตราเงินเฟ้อ ให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ การสำรวจหรือพิจารณาเรื่องรายได้ของผู้สูงอายุ โดยผู้ที่มีรายได้อยู่แล้วให้ได้รับเงินเหี่ยวยาน้อยลง เป็นต้น เพื่อให้ประเทศไทยได้นำมาปรับปรุงและพัฒนา นโยบายผู้สูงอายุและระบบเบี้ยยังชีพให้มีความครอบคลุมเป็นธรรม และเพียงพอต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุมากขึ้น

ข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนาเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

จากการวิเคราะห์อย่างรอบด้านแล้วนั้น มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงหลักเกณฑ์และเพิ่มจำนวนเงินเบี้ยยังชีพ สอดคล้องกับงานของ มาวิน ทรงประไพ ที่เสนอให้พิจารณาปรับแก้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2552 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยนำเกณฑ์ “ที่พักอาศัย



ในประเทศ” ของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ กล่าวคือ ให้รวมถึงผู้สูงอายุทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย เช่น ผู้ที่อาศัยในประเทศไทยแต่ไม่มีบัตรประชาชน ผู้ที่ไม่มีภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านในไทย เป็นต้น ควรได้รับสิทธิการสงเคราะห์ดังกล่าวด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ พ.ศ. 2546 รัฐธรรมนูญฯ และหลักสิทธิมนุษยชน (มาวิน ทรงประไพ, 2563) นอกจากนี้ ยังเสริมให้ใช้เส้นความยากจนซึ่งเป็นจำนวนเงินขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตเป็นมาตรฐานเช่นเดียวกับที่ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสวีเดนใช้ และให้ใช้หลักเกณฑ์การสำรวจหรือพิจารณารายได้ของผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุที่มีรายได้จากรับเงินเบี้ยหวัดลด เช่นเดียวกับงานของวรรณถ พรหมศวร ที่เสนอให้มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุโดยคำนึงถึงบริบทแวดล้อมทางสังคมที่เป็นจริงของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นแนวทางที่น่าสนใจเพราะ ในแต่ละพื้นที่ย่อมมีบริบททางสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เช่น บริบทของผู้สูงวัยในชนบทย่อมต่างจากในเมือง เป็นต้น (วรรณถ พรหมศวร, 2559)

2. การพัฒนาระบบการบริหารจัดการและการเข้าถึงข้อมูล สอดคล้องกับงานของ ขวัญตา เบญจจะพันธ์ ซึ่งแนะนำให้มีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดตั้งระบบ "One Stop Service" เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลลดต้นทุนการเดินทางของประชาชน และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ รวมถึงเน้นย้ำความสำคัญของการจัดเก็บข้อมูลที่เพียงพอ ครบถ้วนเป็นปัจจุบัน และเข้าถึงได้สะดวก เพื่อนำมาวิเคราะห์นโยบายและการจัดสรรงบประมาณ (ขวัญตา เบญจจะพันธ์, 2563) และงานของ ปิยะนุช เรืองโพธิ์ และกมลรัตน์ แสงพรหมชาติ ได้ให้ข้อเสนอที่สอดคล้องกัน คือ ให้พัฒนาระบบการขึ้นทะเบียนผู้รับสิทธิให้สะดวก และที่สำคัญ คือ พัฒนาระบบการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อคัดกรองผู้ที่ไม่เข้าเกณฑ์ ลดการสูญเสียงบประมาณ และป้องกันการเสียชีวิตของกลุ่มเป้าหมาย (ปิยะนุช เรืองโพธิ์ และกมลรัตน์ แสงพรหมชาติ, 2567)

3. ส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลนโยบายอย่างทั่วถึง ผ่านช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายและเหมาะสมกับกลุ่มผู้สูงวัยและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน สอดคล้องกับงานของ วรรณถ พรหมศวร และ ขวัญตา เบญจจะพันธ์ ซึ่งให้ความสำคัญของการประชาสัมพันธ์ข้อมูลนโยบายให้ทั่วถึงและหลากหลายช่องทาง เพื่อสร้างการรับรู้และตระหนักถึงข้อควรปฏิบัติและสิทธิประโยชน์ที่ตนจะได้รับและป้องกันการเข้าใจผิดพลาดคลาดเคลื่อน เช่น สื่อสิ่งพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ สื่อสังคมออนไลน์ และการลงพื้นที่แบบเชิงรุก เป็นต้น (วรรณถ พรหมศวร, 2559); (ขวัญตา เบญจจะพันธ์, 2563) นอกจากนี้ งานของ ปิยะนุช เรืองโพธิ์ และกมลรัตน์ แสงพรหมชาติ เสนอแนะให้พัฒนาระบบการให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบาย โดยเฉพาะเข้าใจถึงประโยชน์ที่ควรได้รับอย่างเป็นธรรมและทั่วถึงอีกประการหนึ่ง ยังชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้ผู้สูงวัยและภาคส่วนต่าง ๆ ในชุมชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อสะท้อนปัญหา และประเมินผลการดำเนินงานของโครงการ เช่น การจัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และช่องทางสื่อสารออนไลน์ต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อให้ภาครัฐเข้าใจความต้องการที่แท้จริงและสามารถนำมาปรับปรุงนโยบายได้ตรงจุดมากขึ้น (ปิยะนุช เรืองโพธิ์ และกมลรัตน์ แสงพรหมชาติ, 2567)

4. การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ รวมถึงมีระบบการติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ วางมาตรการควบคุมและตรวจสอบการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยกำหนดมาตรการที่เข้มงวดและต้องติดตามและประเมินผลโครงการเป็นประจำ เพื่อให้รู้ผลของการดำเนินการว่าประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายได้มากหรือน้อยเพียงใด ควรแก้ไขปรับปรุงจุดใด ซึ่งมีการวิจัยที่สนับสนุนแนวคิดนี้ เช่น งานของวรรณถ พรหมศวร เสนอให้ปรับกระบวนการจ่ายเบี้ยยังชีพให้โปร่งใส รวดเร็ว เงินถึงมือผู้สูงอายุครบถ้วนจริง และผู้ดำเนินการเบิกจ่ายแทนต้องจัดทำระบบบัญชีที่ตรวจสอบได้ และที่สำคัญ คือ การติดตามประเมินผลการทำงานอย่างสม่ำเสมอ ป้องกันการใช้จ่ายผิดพลาดอุปสรรค และกระตุ้นประสิทธิภาพในการทำงาน (วรรณถ พรหมศวร, 2559) ซึ่งสอดคล้องกับงานของ ปิยะนุช เรืองโพธิ์ และกมลรัตน์ แสงพรหมชาติ ที่เสนอให้พัฒนาระบบติดตามและประเมินผลเพื่อให้ข้อมูลของผู้สูงอายุเป็นปัจจุบันและป้องกันการเสียชีวิต (ปิยะนุช เรืองโพธิ์ และกมลรัตน์ แสงพรหมชาติ, 2567)

5. สนับสนุนให้คนทุกวัยตระหนักถึงความสำคัญของการออมเพื่อเตรียมพร้อมวัยเกษียณ สอดคล้องกับงานของ ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ ได้เสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสร้างสื่อเพื่อกระตุ้นจิตสำนึกในการออมเงิน สำหรับวัยเกษียณในกลุ่มประชาชนทุกช่วงวัย ซึ่งจะนำไปสู่การวางแผนทางการเงินที่ดีและลดการพึ่งพาสวัสดิการจากภาครัฐในระยะยาว (ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์, 2563) และงานของ ธัญวรัตน์ สุวรรณ เห็นว่าแรงงานนอกระบบควรได้รับการส่งเสริมให้มีความรู้ทางการเงิน และเห็นถึงความสำคัญของการวางแผนอนาคต นอกจากนี้ภาครัฐควรมีนโยบายส่งเสริมความรู้ทางการเงินและปลูกฝังเรื่องพฤติกรรมทางการเงินที่ดี การตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมการออม และเพิ่มนโยบายทางเลือกให้กับประชาชนเพื่อช่วยในการเตรียมพร้อมทางการเงินเพื่อวัยเกษียณ (ธัญวรัตน์ สุวรรณ, 2564)

6. สนับสนุนการสร้างรายได้แก่ผู้สูงอายุ สอดคล้องกับงานของ สุภาภรณ์ โฉมฉิน และคณะ เสนอให้จัดทำอาชีพให้กับผู้สูงอายุ โดยต้องเป็นอาชีพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุและสงวนไว้สำหรับผู้สูงอายุเท่านั้น เช่น อาชีพเก็บเงินบนทางด่วน อาชีพขายสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น รวมถึงควรจัดให้มีศูนย์ฝึกอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุ เป็นศูนย์ฝึกอาชีพการดูแลผู้สูงอายุ เพื่อสนับสนุนให้จ้างงานบุคคลในวัยสูงอายุสร้างรายได้แก่กลุ่มคนเหล่านี้มากขึ้น (สุภาภรณ์ โฉมฉิน และคณะ, 2555)

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์หรืออัตราเบี้ยยังชีพ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ค่าครองชีพ โดยใช้เส้นความยากจนเป็นเกณฑ์ ซึ่งคณะผู้จัดทำ พบว่า ปัจจุบันตามรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2566 เส้นความยากจน มีค่าเท่ากับ 3,043 บาทต่อคนต่อเดือน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2567) จะเห็นได้ว่า หากปรับอัตราโดยใช้เกณฑ์ความยากจนทันที อาจจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากซึ่งจะกระทบกับการคลังของประเทศ ภาครัฐควรปรับเพิ่มแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยมีเป้าหมายระยะยาวที่จะเข้าใกล้เส้นความยากจน เช่น ในระยะที่ 1 ปรับเพิ่มเป็น 1,000 บาท, ระยะที่ 2 (ใน 3 - 5 ปี ถัดมา) ปรับเพิ่มเป็น 1,500 บาท และระยะที่ 3 (ในระยะยาว) ปรับเพิ่มให้เท่าหรือใกล้เคียงกับเส้นความยากจนมากที่สุด โดยพิจารณาเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนมาประกอบ

ที่สำคัญการพัฒนาระบบการบริหารจัดการและการเข้าถึงข้อมูล การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ รวมถึงมีระบบการติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ จำเป็นต้องมีกลไกที่สำคัญ คือ การสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ควรเร่งสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชนทุกวัย ถึงความจำเป็นของการวางแผนการออมเงินเพื่อใช้ในวัยเกษียณตั้งแต่เริ่มต้น ควบคู่ไปกับการให้ความรู้ทางการเงินที่ครอบคลุม โดยเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับ เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับการเงินในอนาคต และสนับสนุนให้เกิดการจ้างงานผู้สูงอายุ ซึ่งไม่เพียงแต่จะช่วยให้ผู้สูงอายุรู้สึกว่ามีคุณค่า ไม่เป็นภาระต่อลูกหลานและสังคม แต่ยังเป็นการนำแรงงานที่มีคุณภาพ เข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจ และลดภาระทางการคลังของประเทศได้ในระยะยาวอย่างยิ่ง

สรุป

นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทยถือเป็นมาตรการด้านสวัสดิการสังคมที่มีความสำคัญยิ่งในการสร้างหลักประกันด้านรายได้ขั้นพื้นฐานให้แก่ประชากรผู้สูงอายุ โดยมีการดำเนินการและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจ่ายเป็นแบบขั้นบันได เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงวัยอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวยังคงเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ เช่น จำนวนเงินที่ไม่เพียงพอต่อค่าครองชีพ การเข้าถึงสิทธิที่ยังไม่ทั่วถึง ตลอดจนภาระงบประมาณทางการคลังของประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าวภายใต้กรอบทฤษฎี Van Meter และ Van Horn และเปรียบเทียบกับระบบสวัสดิการผู้สูงอายุจากต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส



ญี่ปุ่น และสวีเดน พบว่า นโยบายเบี้ยยังชีพของประเทศไทยจะเป็นหลักประกันทางสังคมที่สำคัญ แต่ก็ส่งผลกระทบบ้างมีนัยสำคัญต่อการการคลังระยะยาวของประเทศ การก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดในอนาคต อีกทั้งยังมีข้อจำกัดและปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ จำนวนเงินที่ได้รับไม่เพียงพอต่อค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงประเด็นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นสิ่งที่ภาครัฐควรนำไปพิจารณาเพื่อปรับปรุงนโยบายให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้ดียิ่งขึ้นในอนาคต ดังนั้น การขับเคลื่อนนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ จึงควรมุ่งเน้นความครอบคลุม ความเป็นธรรม และความเหมาะสมกับบริบทเศรษฐกิจและสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง และส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีคุณค่า

เอกสารอ้างอิง

- แอร์เว บูลโฮล และโมนิกา เคสเซอร์. (2566). การปฏิรูปเงินบำนาญของฝรั่งเศสปี 2023. เศรษฐศาสตร์ระหว่างรัฐ, 5(3), 130-131.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2568). ข้อเสนอ การพัฒนาหลักประกัน บริการทางสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน. เรียกใช้เมื่อ 24 มีนาคม 2568 จาก https://www.dla.go.th/upload/document/type2/2568/2/33294_1_1740449656888.pdf?time=1740456893931
- ขวัญตา เบ็ญจะขันธุ์. (2563). แนวทางในการพัฒนาระบบการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี. ใน รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ชนกันท์ แสงศักดิ์ชัย. (2553). ผลจากการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพที่มีต่อผู้สูงอายุในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด้าย อำเภอสว่างดินแดน จังหวัดสกลนคร. ใน วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น. วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ธนัตถ์นันท์ เอียดพวง. (2554). การประเมินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์แทน จังหวัดนครนายก. ใน สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ธัญวรัตน์ สุวรรณะ. (2564). การเตรียมความพร้อมทางการเงินเพื่อวัยเกษียณของแรงงานนอกระบบ ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล. วารสารเครือข่ายส่งเสริมการวิจัยทางมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 4(2), 58-72.
- ธีรพงศ์ วิจารณ์ญาณ. (2558). การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ. ใน วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิพัชชา โอทกานนท์. (2562). คุณค่าร่วมอย่างยั่งยืนของสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย. วารสารวิชาการ สถาบันพัฒนาพระวิทยากร, 2(2), 55-66.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์. (2555). พัฒนาการของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย. วารสารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, 8(1), 18-32.
- บุญมี โททำ และคณะ. (2561). การนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ. วารสารวิชาการ, 12(2), 149-158.
- ปิยะนุช เรืองโพธิ์ และกมลรัตน์ แสงพรหมชาติ. (2567). การพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ กรณีศึกษา สำนักงานเทศบาลตำบลท่าแร่ อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร. วารสารศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 11(2), 140-157.

- พรทิพย์ ท้าววัฒน์. (2561). คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพตามนโยบายของรัฐบาลในเขตเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์. วารสารวิจัยวิชาการ, 1(3), 37-53.
- มาวิน ทรงประไพ. (2563). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560) กรณีศึกษาการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2557). ปฏิรูประบบบำนาญภาครัฐ : ก้าวสู่สังคมวัยบำนาญอันมั่นคงและระบบการคลังที่ยั่งยืน. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรนาถ พรหมศวร. (2559). การวิเคราะห์นโยบายเร่งด่วนเรื่อง การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ. ราชวดีสารวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี สุรินทร์, 6(2), 41-46.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2567 ระดับจังหวัด. เรียกใช้เมื่อ 24 มีนาคม 2568 จาก https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2025/20250103144326_51634.pdf
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2567). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย. เรียกใช้เมื่อ https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=15744
- สุภาภรณ์ โฉมฉิน และคณะ. (2555). สัมฤทธิ์ผลของโครงการจ่ายเงินสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเทศบาลตำบลพระอินทราชา อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. ใน วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยราชภัฏ วไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- Mercer CFA Institute Global Pension Index. (2565). รายงานการจัดอันดับประเทศที่มีระบบบำนาญดีที่สุดปี 2565. เรียกใช้เมื่อ 8 มิถุนายน 2568 จาก <https://www.sdgmovement.com/2023/08/15/policy-for-pensions-and-retirement/>
- The Matter. (2564). เมื่อโลกเข้าสู่สังคมสูงวัย สำรวจสวัสดิการผู้สูงอายุแต่ละประเทศเป็นยังไงบ้าง. เรียกใช้เมื่อ 8 มิถุนายน 2568 จาก <https://thematter.co/social/social-welfare-in-other-country>
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A conceptual Framework. Administration and Society, 6(4), 445-488.