

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยสวัสดิการ และกรณีศึกษาผู้สูงอายุในประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์และการเมือง

ราชบัณฑิตยสภา

บทคัดย่อ

บทความนี้อธิบายแนวคิดเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์สวัสดิการ โดยผู้เขียนเรียงลำดับพัฒนาการทางความคิดของนักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ ทั้งสำนักคลาสสิก และสำนักนีโอคลาสสิก จนมาถึงปัจจุบัน โดยสรุปประเด็นหลักของเศรษฐศาสตร์สวัสดิการว่าเป็นการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับความอยู่ดีมีสุขของคนทั้งหมดในสังคม จึงให้ความสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของผลผลิตมวลรวมหรือรายได้ประชาชาติ ซึ่งจะเพิ่มขึ้นได้มากก็ด้วยการใช้ทรัพยากรและปัจจัยการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ และกลไกตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเสรี จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มีนักเศรษฐศาสตร์หลายคนเห็นว่า การวิเคราะห์ดังกล่าวเป็นการยอมรับสภาวะการกระจายรายได้ตามที่ดำรงอยู่ซึ่งอาจมีความเหลื่อมล้ำมาก รัฐบาลจึงควรให้น้ำหนักแก่บรรทัดฐานหรือความพึงพอใจของคนจนมากกว่าคนรวย ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์ในแนวของสิ่งที่ควรจะเป็น (normative economics)

เมื่อมองภาพกว้างของสังคมโดยรวม ผู้เขียนเห็นว่าหากเราทุ่มเทพยายามเพื่อสวัสดิการให้แก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ย่อมส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของกลุ่มบุคคลอื่น เนื่องจากรัฐบาลมีงบประมาณจำกัดในการก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม และปัจจุบันประเทศไทยกำลังเคลื่อนไปสู่ “สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์” ภายใน 3-4 ปีข้างหน้า ผู้เขียนจึงได้นำงบประมาณด้านการสังคมสงเคราะห์มาพิจารณา และพบว่ากว่าร้อยละ 80 ของงบนี้จะไปสู่สวัสดิการผู้สูงอายุ รวมทั้งมีแนวโน้มและอัตราเพิ่มในรอบสิบปีที่ผ่านมาอย่างรวดเร็ว จนอาจกลายเป็นความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลัง ผู้เขียนได้เสนอข้อคิดเห็นและแนวทางในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งเสนอให้รัฐบาลมีมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักและสามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งในด้านการเงินและการดูแลสุขภาพ เพื่อให้รัฐบาลจะได้มีภาระในการดูแลสวัสดิการของประชากรสูงวัยไม่มากจนเกินไป

คำสำคัญ : เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ สังคมสูงวัย งบประมาณด้านการสังคมสงเคราะห์

Abstract

The author briefly traces the evolution of economic thought on welfare economics from the Classical analysis to Neoclassical and up to the modern period. In summary, welfare economics is concerned with the well-being of all people in a society and analyzes the principles for maximizing social welfare. In the classical school of thought, importance is placed on increasing welfare through increasing the wealth of nations which will come about when all resources are utilized in an efficient manner. Optimal welfare and efficient criteria can be derived from a perfectly competitive market. However, there are some economists who do not embrace such analysis because the existing income distribution under such analysis may be extremely unequal. Some suggest that the government and public policies should place more weight on the utility of the poor than the rich. This latter approach tends to bring welfare economics from positive analysis to normative analysis.

As Thailand is rapidly transforming from an aging society to become an aged society in the next few years, more public resources will have to be devoted to providing welfare for the elderly. The author points out that this will have impact on the welfare of other groups in terms of less public resources for other activities. In the past ten years, welfare budget has increased almost three folds and about 80 percent of this budget goes to welfare for the elderly. Such a rapid increase poses a risk to fiscal sustainability in the near future. The author provides some suggestion to mitigate the problem and opines that the government should have policy measures to make each citizen become self-reliant on financial and health matters as much as possible to lessen the burden on public resources.

Keywords : welfare economics, aging society, aged society, social welfare budget.

1. บทนำ

งบประมาณเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมของประเทศไทยได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมากทั้งในแง่ของจำนวนเงิน และในแง่ของสัดส่วนต่องบประมาณรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ การที่ประเทศไทยในปัจจุบันกำลังเปลี่ยนผ่านจาก “สังคมสูงอายุ” (aging society) ไปสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ (aged society)¹ ภายในอนาคตอันใกล้นี้ จึงเป็นที่คาดการณ์ได้ว่า จะเกิดแรงกดดันต่องบประมาณแผ่นดินในการจัดหาสวัสดิการต่างๆ ให้แก่ผู้สูงอายุ ดังนั้น จึงเป็นความท้าทายต่อผู้กำหนดนโยบาย และต่อสังคมโดยรวมในการร่วมกันขบคิดและวิเคราะห์ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น และช่วยกันแสวงหาแนวทางในการป้องกันหรือบรรเทาปัญหาดังกล่าว

บทความนี้จะอธิบายแนวคิดเรื่องสวัสดิการจากมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ โดยผู้เขียนจะหลีกเลี่ยงการอธิบายทางเทคนิคที่ใช้สมการคณิตศาสตร์แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเศรษฐกิจ เนื่องจากผู้เขียนมีจุดมุ่งหมายเพื่อผู้อ่านที่ไม่ได้เป็นนักเศรษฐศาสตร์ด้วย หลังจากนั้นจะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างของประชากรไทยและผู้สูงอายุในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต รวมทั้งนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณด้านสวัสดิการสังคม และในตอนท้ายจะวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ และความท้าทายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2. แนวคิด “สวัสดิการ” ในสายตานักเศรษฐศาสตร์

นักเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความสำคัญต่อแนวคิด “สวัสดิการ” (welfare) และ “สวัสดิการสังคม” (social welfare) มานานแล้ว และมีพัฒนาการของความคิดเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ หรือ Welfare economics เป็นสาขาวิชาทางเศรษฐศาสตร์ที่ศึกษา

¹ ตามนิยามขององค์การสหประชาชาติ “Aging Society” หรือ “การก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย” หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 7 ส่วน “Aged society” หรือ “สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์” หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 14 ในขณะที่ “Super-aged society” หรือ “สังคมสูงวัยระดับสุดยอด” หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ (ที่มา : เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “สังคมคนไทยอายุยืน” จัดโดย สำนักงานราชบัณฑิตยสภา วันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2562)

เกี่ยวกับความอยู่ดีมีสุข (well being) ของคนในสังคม และใช้แนวคิดจากทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utility Theory) มาอธิบายว่าหากบุคคลมีอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้น หมายความว่าบุคคลมีความพึงพอใจมากขึ้นหรือมีความสุขเพิ่มขึ้น และอรรถประโยชน์จะเกิดขึ้นจากการได้บริโภคอาหาร สินค้า และบริการต่างๆมากขึ้น หรือกล่าวได้ว่าความพึงพอใจที่เพิ่มขึ้นมาจากความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นนั่นเอง และเมื่อทุกคนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น สวัสดิการรวมของสังคมย่อมเพิ่มขึ้น

การวิเคราะห์ในสาขาเศรษฐศาสตร์สวัสดิการมักจะมุ่งไปที่การจัดสรรทรัพยากรและสินค้า (allocation of resources and goods) และวิเคราะห์ว่าการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสวัสดิการสังคมโดยรวมอย่างไร ถ้าเรามองวิชาเศรษฐศาสตร์ในภาพรวมที่เน้นการศึกษาว่าสังคมจะเลือกใช้หรือจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อทำให้เกิดความพึงพอใจหรือเกิดอรรถประโยชน์สูงสุดได้อย่างไร เราก็คงต้องถือว่าเกือบทุกสาขาของเศรษฐศาสตร์ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับสวัสดิการ

2.1 แนวคิดของสำนักคลาสสิก

ในยุคที่แนวคิดเศรษฐศาสตร์ของสำนักคลาสสิกเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลาย (ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 จนถึงช่วงกลางของคริสต์ศตวรรษที่ 19)² นักปรัชญาที่มีชื่อเสียงซึ่งถือว่าเป็นบิดาของเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ด้วย คือนายอดัม สมิท (Adam Smith, ค.ศ.1723-1790) มีมุมมองเกี่ยวกับสวัสดิการของสังคม โดยเน้นไปที่การสร้างความมั่งคั่งให้แก่ชาติ หากชาติมีความมั่งคั่งเพิ่มขึ้นย่อมนำไปสู่สวัสดิการของสังคมโดยรวมสูงขึ้น โดยเขาอธิบายแนวคิดนี้ในหนังสือ ชื่อ “An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations” (ตีพิมพ์ใน ค.ศ.1776) และยังแสดงความเห็นว่า ภายใต้อิทธิพลตลาดเสรีซึ่งเขาเรียกว่า “มือที่มองไม่เห็น” หรือ “invisible hand” นั้น การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนของแต่ละบุคคล จะนำไปสู่ผลประโยชน์โดยรวมของสังคม ถึงแม้ว่าบุคคลแต่ละคนจะมีได้ตั้งใจที่จะทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อส่วนรวม

² Stanly L. Brue and Randy R. Grant (2013). *The Evolution of Economic Thought* (Eight Edition) South-Western CENGAGE Learning

ก็ตาม³ หรืออาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ในยุคนี้เห็นว่าการที่แต่ละคนแสวงหาอรรถประโยชน์หรือสวัสดิการของตนเองสูงสุดแล้ว สวัสดิการรวมของสังคมก็สูงสุดตามไปด้วย ซึ่งสะท้อนอยู่ในความมั่งคั่งของชาตินั่นเอง

2.2 แนวคิดของสำนักนีโอคลาสสิก

แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์สวัสดิการได้มีการพัฒนาอย่างมากในยุคของเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก (Neoclassical economics)⁴ โดยนักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญหลายท่านได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ ซึ่งมีนัยยะต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะ เช่น Vilfredo Pareto (ค.ศ. 1848-1923) Arthur Cecil Pigou (ค.ศ. 1877-1959) ฯลฯ ซึ่งผู้เขียนไม่สามารถนำแนวคิดของแต่ละท่านมาอธิบายได้หมดในบทความนี้ แต่จะเลือกนำเอาแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์บางท่านมาอธิบายเพื่อชี้ให้เห็นประเด็นหลักของการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์สวัสดิการเท่านั้น หลักการที่สำคัญพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์สวัสดิการจะมุ่งการวิเคราะห์ไปที่การหาสภาวะที่สังคมมีสวัสดิการรวมดีที่สุดหรือนำพอใจที่สุด หรืออาจกล่าวที่เหมาะสมที่สุด (optimal social welfare) และวิเคราะห์หรือระบุเหตุปัจจัยที่ทำให้สังคมไปสู่จุดที่ดีที่สุดนั้น

³ ดูเนื้อหาจากข้อเขียนของเขาดังนี้

“...As every individual, therefore, endeavours as much as he can both to employ his capital in the support of domestic industry, and so to direct that industry that its produce may be of the greatest value, every individual necessarily labours to render the annual revenue of the society as great as he can. He generally, indeed, neither intends to promote the public interest, nor knows how much he is promoting it. By preferring the support of domestic to that of foreign industry, he intends, only his own security, and by directing that industry in such a manner as its produce may be of the greatest value, he intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention. Nor is it always the worse for the society that it was not part of it. By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it”

ข้อความในเครื่องหมายคำพูดข้างต้นคัดมาจาก Wikipedia, the free encyclopedia หัวข้อ Invisible Hand ภายใต้หัวข้อย่อย The Wealth of Nations ที่มา <http://en.wikipedia.org/wiki/invisible-hand> (สืบค้นวันที่ 24 กันยายน 2562)

⁴ ยุคเฟื่องฟูของแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกอยู่ในช่วงประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 19 จนถึงศตวรรษที่ 20 ดู Brue and Grant (2013)

ไม่ได้ และทำอย่างไรเราจึงจะกำจัดเหตุปัจจัยที่เป็นอุปสรรคเหล่านั้นให้หมดไปหรือบรรเทาลงเพื่อมุ่งไปสู่สภาวะสวัสดิการรวมที่ดีที่สุด

2.2.1 แนวคิดของนายวิลเฟรโด พาเรโต

จากแนวคิดของนายอดัม สมิท เราจะเห็นว่าเขาเชื่อและสนับสนุนแนวทางกลไกตลาดเสรีว่าจะทำให้เกิดสวัสดิการโดยรวมของสังคมสูงสุด ส่วน นาย Vilfredo Pareto นักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลีได้นำเทคนิคการวิเคราะห์ด้านเศรษฐศาสตร์จุลภาคมาอธิบายถึงเงื่อนไขต่างๆ ที่จะทำให้สวัสดิการสังคมอยู่ในสภาวะที่ดีที่สุดที่เรียกกันว่า Pareto Optimality ซึ่งนายพาเรโตได้วางหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้ว่า หากมีการปรับเปลี่ยนการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายผลผลิตในรูปแบบใดก็ตามที่ทำให้สวัสดิการของบางคนดีขึ้นโดยไม่ได้ทำให้ใครมีสวัสดิการที่แย่ลง นั่นจะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าสวัสดิการรวมของสังคมดีขึ้น และถ้าการปรับเปลี่ยนนั้นทำให้สวัสดิการของคนทุกคนดีขึ้น ก็จะชัดเจนว่าสวัสดิการของสังคมดีขึ้นอย่างแน่นอน ทั้งนี้ นายพาเรโตหลีกเลี่ยงไม่ทำการเปรียบเทียบความพึงพอใจหรืออรรถประโยชน์ระหว่างบุคคลแต่ละคน (inter-personal comparison of utilities) ซึ่งเป็นข้อถกเถียงได้นำมาเปรียบเทียบกันไม่ได้

ในการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์สภาวะ Pareto Optimality หมายถึงสภาวะที่เกิดเงื่อนไขสามประการดังนี้

- (ก) มีการกระจายสินค้าที่เหมาะสมที่สุดระหว่างผู้บริโภค (Optimal distribution of goods among consumers)
- (ข) มีการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมที่สุด (Optimal technical allocation of resources)
- (ค) มีปริมาณผลผลิตของสินค้าต่างๆ ที่เหมาะสมที่สุด (Optimal quantities of output)

เงื่อนไขทั้งสามนี้เป็นเงื่อนไขการจัดสรรทรัพยากรที่ดีที่สุดในความหมายที่ว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้สวัสดิการของใครคนใดคนหนึ่งในสังคมเพิ่มขึ้น มันจะเป็นไปไม่ได้ที่จะไม่ทำให้สวัสดิการของใครอีกคนหนึ่งไม่ถูกทำให้ลดลง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การที่เราจะเพิ่มสวัสดิการของใครบางคนในสังคมโดยมีเป้าหมายให้สวัสดิการสังคมโดยรวมเพิ่มขึ้น เราจะพบว่าสวัสดิการของอีกบุคคลหนึ่งจะถูกกระทบให้ลดลง การปรับเปลี่ยนการจัดสรรและการกระจายทรัพยากรจะทำให้สวัสดิการสังคมโดยรวมเพิ่มขึ้นก็ต่อเมื่อยังไม่เกิดสภาวะ Pareto Optimality หากเกิดสภาวะดังกล่าวแล้วจะเป็นไปไม่ได้ที่จะเพิ่มสวัสดิการของบุคคลหนึ่งโดยไม่ทำให้สวัสดิการของอีกคนหนึ่งถูกระทบ

เมื่อเราพิจารณาการวิเคราะห์ด้านเศรษฐศาสตร์จุลภาคแล้วจะเห็นว่า เงื่อนไขที่ทำให้เกิดสภาวะ Pareto Optimality ข้อ (ก) เป็นเงื่อนไขด้านประสิทธิภาพของการกระจายสินค้าระหว่างผู้บริโภค ข้อ (ข) เป็นเงื่อนไขประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิต และข้อ (ค) เป็นเงื่อนไขประสิทธิภาพในปริมาณการผลิตของสินค้าประเภทต่างๆ⁵ ซึ่ง นายพาเรโต มีความเห็นว่า หากสังคมอยู่ในจุดที่เกิด Pareto Optimality แล้ว แสดงว่า การผลิตสินค้า การจัดสรรทรัพยากร และการกระจายสินค้าล้วนแล้วแต่มีประสิทธิภาพ และจะไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้ดีกว่านี้โดยไม่ทำความเดือดร้อนให้แก่ผู้ใดได้ หรือไม่สามารถทำให้ใครรู้สึกดีขึ้นโดยที่มิได้ทำให้ใครอีกคนรู้สึกแย่ลง หรือกล่าวโดยสรุปอีกนัยหนึ่งก็คือ สภาวะที่เกิด Pareto Optimality เป็นสภาวะที่สวัสดิการสังคมอยู่ในระดับสูงสุด (maximum welfare) เพราะเราไม่สามารถที่จะทำการเปลี่ยนแปลงใดๆ เพื่อให้สวัสดิการของผู้ใดเพิ่มขึ้นโดยไม่ทำให้สวัสดิการของผู้อื่นลดน้อยลง

ในการวิเคราะห์ภาวะดุลยภาพของตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ (perfectly competitive market) เราพบว่า จะเกิดประสิทธิภาพทั้งสามกรณี นั่นคือ ประสิทธิภาพของการกระจายหรือแลกเปลี่ยนสินค้า (Efficiency of exchange) ประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรในการผลิต (Efficiency in production) และ ประสิทธิภาพในปริมาณการผลิตสินค้าต่างๆ (Efficiency in product mix) และเงื่อนไขทั้งสามข้อนี้ก็คือ เงื่อนไขที่เกิดสภาวะ Pareto Optimality นั่นเอง เราจึงอาจกล่าวได้ว่า แนวการวิเคราะห์สวัสดิการสังคมของ นายพาเรโตสนับสนุนแนวคิด “มือที่มองไม่เห็น” ของกลไกตลาดเสรีของนายอดัม สมิท

แม้ว่าการวิเคราะห์ของนายพาเรโตจะมีคุณูปการต่อวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ในการพิจารณาเรื่องสวัสดิการสังคม แต่การวิเคราะห์ดังกล่าวของเขาก็ไม่ได้ปราศจากข้อวิพากษ์วิจารณ์จากนักเศรษฐศาสตร์ด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ของนายพาเรโตที่ระบุว่า ให้ตอบคำถามที่สำคัญของเขาดังนี้

⁵ เงื่อนไขสามประการของสภาวะ Pareto Optimality ตีความเป็นเงื่อนไขของประสิทธิภาพดังนี้

(1) Optimal distribution of goods among consumers ตีความตีความได้ว่าเป็นเงื่อนไขประสิทธิภาพของการแลกเปลี่ยน (Efficiency of exchanges)

(2) Optimal technical allocation of resources ตีความได้ว่าเป็นเงื่อนไขการใช้ปัจจัยการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency in production)

(3) Optimal quantities of output ตีความได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ส่วนประสมของผลิตภัณฑ์หรือสินค้าต่างๆ มีประสิทธิภาพ (Efficiency in product mix)

ดู Mark Blaug (1997) และ Brue and Grant (2013)

“การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นนั้นทำให้ใครดีขึ้นโดยไม่ทำให้ใครอีกคนแย่ลงหรือไม่”⁶ โดยข้อวิจารณ์ที่สำคัญคือ หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่เหมาะสมต่อการประเมินนโยบายสาธารณะ เนื่องจากไม่ได้พิจารณาเรื่องการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม แต่เป็นหลักเกณฑ์ที่ยอมรับการกระจายรายได้ที่ดำรงอยู่ (existing income distribution) และยังมีข้อวิจารณ์ว่าการวิเคราะห์นี้ไม่ใช่การวิเคราะห์แบบพลวัต (dynamic analysis) และไม่คำนึงถึงการตัดสินใจในแง่คุณธรรม (moral judgments) ซึ่งควรต้องมีในการตัดสินใจเพื่อดำเนินนโยบายสาธารณะ

2.2.2 แนวคิดของนายอาร์เธอร์ เซซิล พิกู

นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญของสำนักนีโอคลาสสิกอีกท่านหนึ่งคือนายอาร์เธอร์ เซซิล พิกู (Arthur Cecil Pigou) ท่านเป็นชาวอังกฤษและสอนหนังสือที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ และเขียนหนังสือชื่อ The Economics of Welfare (ตีพิมพ์ครั้งแรก ค.ศ.1920) เผยแพร่แนวคิดของท่านในเรื่องเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ และยังได้ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของตลาด (market failures) ในกรณีที่มีความแตกต่างระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับต้นทุนและผลประโยชน์ของสังคม (private costs and benefits vs. social costs and benefits)

ในหนังสือ The Economics of Welfare นายพิกูได้วางรากฐานทางทฤษฎีเพื่อให้รัฐบาลมีเหตุผลในการดำเนินนโยบายหรือมาตรการที่จะเพิ่มสวัสดิการสังคม ซึ่งนายพิกูเห็นว่าเราสามารถวัดสวัสดิการโดยใช้หน่วยของเงินเป็นตัววัด และเขาเห็นว่าอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม (marginal utility) ของเงินมีลักษณะลดน้อยถอยลงเช่นเดียวกับอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มในการบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ นอกจากนี้ นายพิกูยังเชื่อว่าเราสามารถทำการเปรียบเทียบความพึงพอใจระหว่างบุคคล (inter-personal comparison of utilities) ได้ ด้วยเหตุนี้เขาจึงเห็นว่า สังคมควรทำการกระจายรายได้จากผู้ร่ำรวยไปสู่ผู้ที่ยากจน เพราะความพึงพอใจหรือ

⁶ “Does a change make someone better off while making no one worse off?” ดู Brue and Grant (2013)

อรรถประโยชน์ที่คนจนได้รับจากเงินหน่วยสุดท้ายที่เพิ่มขึ้นนั้นมีมากกว่าอรรถประโยชน์จากเงินหน่วยสุดท้ายที่คนรวยต้องเสียไป⁷

แนวคิดที่สำคัญของพิกู คือ รายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นหมายถึงสวัสดิการสังคมโดยรวมเพิ่มขึ้น แต่การกระจายรายได้ก็เป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้สวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้น ตราบใดที่การกระจายรายได้ นั้นไม่ได้มีผลทำให้รายได้ประชาชาติลดลง ทั้งนี้เพราะนายพิกูเชื่อว่า อรรถประโยชน์จากเงินหน่วยสุดท้ายของคนจนมีมูลค่าสูงกว่าอรรถประโยชน์หน่วยสุดท้ายของคนรวย ดังนั้น การกระจายรายได้จากคนรวยไปสู่คนจนจะทำให้อรรถประโยชน์รวม (total utility) หรือสวัสดิการรวมของสังคมเพิ่มขึ้น การวิเคราะห์ดังกล่าวนี้มีข้อสมมติที่ถูกรับรองว่า เราสามารถวัดอรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจของผู้บริโภคแต่ละคน และนำมาเปรียบเทียบกันได้ และเป็น การวิเคราะห์เศรษฐกิจศาสตร์โดยมีการตัดสินด้านคุณธรรมหรือค่านึงถึงสิ่งที่ดีควรจะเป็น (normative analysis) ในขณะที่การวิเคราะห์เศรษฐกิจศาสตร์ส่วนใหญ่มีลักษณะปราศจากดุลพินิจ (no value judgment) และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในเชิงเป็นเหตุเป็นผล (positive analysis)

นอกจากแนวคิดเรื่องการกระจายรายได้เพื่อให้อรรถประโยชน์รวมของสังคมเพิ่มขึ้นแล้ว คุณูปการของนายพิกูต่อวงการเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่ง คือ ความแตกต่างระหว่างต้นทุนส่วนบุคคล กับ ต้นทุนสังคม (private cost vs. social cost) และความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับ ผลประโยชน์สังคม (private benefit vs. social benefit) ซึ่งเขาวิเคราะห์ให้เห็นว่าหากต้นทุนและผลประโยชน์ส่วนตัวมีความแตกต่างจากต้นทุนและผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมแล้ว ภาวะดุลยภาพในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์จะไม่อาจถือได้ว่ามีประสิทธิภาพ และมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงในกรณีดังกล่าว

⁷ นายพิกูเขียนในหนังสือ The Economics of Welfare ไว้ดังนี้ (อ้างใน Brue and Grant, 2013)

“Any transfer of income from a relatively rich man to a relatively poor man of similar temperament, since it enables more intense wants to be satisfied at the expense of less intense wants, must increase the aggregate sum of satisfaction. The old “law of diminishing utility” thus leads securely to the proposition : Any cause which increases the absolute share of real income in the hands of the poor, provided that it does not lead to a contraction in the size of the national dividend from any point of view will, in general, increase economic welfare”.

2.3 แนวคิดอื่น ๆ ในการวิเคราะห์สวัสดิการสังคม

อันที่จริงยังมีนักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญอีกหลายท่านที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและการตัดสินใจในการเลือกนโยบายสาธารณะ เช่น **นายเคนเนธ อาร์โรว์** (Kenneth Arrow, ค.ศ.1921-2017) ที่เสนอทฤษฎีบทความเป็นไปไม่ได้ (Impossibility theorem) โดยเขาใช้สมมติฐานเกี่ยวกับความมีเหตุมีผล ความเสมอภาค และความสอดคล้องในการเรียงลำดับความพึงพอใจของสังคมที่ได้จากการเรียงลำดับความพึงพอใจของปัจเจกบุคคลในสังคมมาพิสูจน์ให้เห็นว่า ไม่มีระบบการลงคะแนนเสียงแบบใดที่สมบูรณ์ที่สุด (แม้แต่ในระบบประชาธิปไตย) ในการเลือกนโยบายสาธารณะที่สะท้อนความพึงพอใจของปัจเจกบุคคลในสังคมได้อย่างแท้จริง โดยนายอาร์โรว์ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ในปี ค.ศ.1972 ร่วมกับนายจอห์น ฮิกส์ (John Hicks, ค.ศ.1904-1989) สำหรับงานของพวกเขาด้านทฤษฎีดุลยภาพเศรษฐกิจทั่วไป และเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (general economic equilibrium theory and welfare theory)

นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญอีกท่านหนึ่งคือ **นายเจมส์ เอ็ม บุคานัน** (James M. Buchanan, ค.ศ. 1919-2013) ซึ่งเสนอทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory) โดยนายบุคานันชี้ให้เห็นว่า มนุษย์ทุกคนรวมทั้งนักการเมืองด้วยต่างก็แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เราจึงไม่ควรหวังว่านักการเมืองจะดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อบรรลุสวัสดิการสูงสุดของสังคมโดยมิได้หวังผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น เราจึงไม่ควรไว้วางใจนักการเมืองและรัฐบาลซึ่งก็ได้มาจากการเลือกตั้งนักการเมือง นายบุคานันไม่เชื่อว่าเราจะหาสวัสดิการรวมของสังคมได้โดยการนำเอาสวัสดิการของแต่ละบุคคลมารวมกัน และคิดว่าในขณะที่ระบบตลาดมีสิ่งๆที่เรียกว่า “ความล้มเหลวของตลาด” (market failure) แต่รัฐบาลก็มี “ความล้มเหลวของรัฐบาล” (government failure) ด้วย ดังนั้น เขาจึงให้ความสำคัญกับเรื่องกฎกติกาและสถาบันที่กำกับพฤติกรรมของนักการเมืองเช่นรัฐธรรมนูญและกฎหมายมากกว่าที่จะให้ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายเช่นรัฐบาล นายบุคานันได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ในปี ค.ศ.1986⁸

⁸ อ้างจาก The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1986 : James M. Buchanan “for his development of the contractual and constitutional bases for the theory of economic and political decision-making” (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Nobel_Memorial_Prize_Laureate_in_Economics สืบค้นวันที่ 15 ตุลาคม 2562)

นอกจากนักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญหลายท่านในสำนักคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกที่มีคุณูปการต่อการวิเคราะห์เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม และทางเลือกของนโยบายสาธารณะดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีนักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่มีได้ อยู่ในค่ายของสำนักคิดนีโอคลาสสิก แต่มีผลงานและคุณูปการต่อแนวคิดด้านสวัสดิการสังคมและความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งก็คือ **นายอมาตยา เซน** (Amartya Sen, ค.ศ.1933) และเขาได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ในปี ค.ศ.1998 จากผลงานในด้านเศรษฐศาสตร์สวัสดิการด้วย⁹

นายอมาตยา เซน เป็นนักเศรษฐศาสตร์และนักปรัชญาชาวอินเดีย การใช้ชีวิตวัยเด็กในประเทศอินเดียทำให้เขาได้พบเห็นความทุกข์จากความยากจนและความอดอยากหิวโหย ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เขาสนใจศึกษาเรื่องสวัสดิการสังคม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความเป็นธรรมในสังคม¹⁰ โดยนายเซนไม่เห็นด้วยกับการนำอรรถประโยชน์ (หรือสวัสดิการ) ของแต่ละบุคคลมารวมกันแล้วนับว่าเป็นสวัสดิการรวมของสังคมแล้วพยายามทำให้สวัสดิการรวมสูงสุด เนื่องจากการกระทำเช่นนั้นไม่ได้ให้ความสนใจต่อการกระจายของสวัสดิการ ดังนั้นจึงไม่ใช่แนวทางที่เหมาะสมในการพิจารณาเรื่องความไม่เท่าเทียมกัน (inequality) ของคนในสังคม นอกจากนี้เขายังเห็นว่า เราควรเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ระหว่างบุคคลได้ เช่น อรรถประโยชน์ของคนจนเปรียบเทียบกับคนรวยเพื่อที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจในการเลือกนโยบายสาธารณะ งานส่วนใหญ่ของนายเซนเผยให้เห็นถึงความกังวลอย่างลึกซึ้งของเขาในเรื่องความเท่าเทียมและความยุติธรรมเกี่ยวกับทางเลือกของสังคม (social choice) ดังนั้น เขาจึงเห็นว่าการมีนโยบายทำให้สวัสดิการรวมของสังคมสูงสุดเพียงประการเดียวนั้นไม่เพียงพอ แต่ควรมีการกระจายรายได้ (และการกระจายสวัสดิการ) ที่เป็นธรรมด้วย

นายอมาตยา เซน ยังนำทฤษฎีความยุติธรรม (Theory of Justice) ของนักปรัชญาชาวอเมริกันชื่อ จอห์น รอลส์ (John Rawls, ค.ศ.1921-2002) มาเป็นเกณฑ์หนึ่งในการเสนอแนวทางที่เขาเรียกว่า “ความ

⁹ อ้างจาก The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1998 : Amartya Sen “for his contributions in welfare economics” (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Nobel_Memorial_Prize_Laureate_in_Economics สืบค้นวันที่ 15 ตุลาคม 2562)

¹⁰ หนังสือเด่นๆ ของเขา เช่น Collective Choice and Social Welfare (1970) ; On Economic Inequality (1973); Poverty and Famines (1982); Development as Freedom (1999) ฯลฯ (http://en.wikipedia.org/wiki/Amartya_Sen#Books สืบค้นวันที่ 15 ตุลาคม 2562)

ยุติธรรมแบบแมกซิมิน” หรือ “maximin justice”¹¹ ซึ่งเขาเสนอว่าเราควรจะต้องเลือกนโยบายสาธารณะภายใต้ข้อสมมติว่าเรายังไม่เกิดมา จึงมีความไม่รู้ (veil of ignorance) ว่าเราจะเกิดมาอยู่ในสถานะอะไร ไร้รายหรือยากจน ในสถานการณ์ดังกล่าวนายเซนเชื่อว่า คนจะเลือกนโยบายที่ทำให้สวัสดิการขั้นต่ำของตัวเองมีมากที่สุด หรือ “maximize their minimum welfare” ซึ่งนายเซนเรียกย่อๆ ว่า “maximin” โดยเขาให้เหตุผลว่า คนทุกคนมีความเสี่ยงที่จะเกิดมาเป็นคนที่มีความยากจนที่สุดในสังคม ดังนั้น จึงควรเลือกนโยบายที่ให้สวัสดิการขั้นต่ำแก่คนยากจนมากที่สุด

นอกจากนี้ นายอมาตยา เชน ยังได้เปิดมุมมองด้านสวัสดิการให้กว้างขึ้น โดยเขาเสนอว่า สวัสดิการควรครอบคลุมสิ่งอื่นๆ ที่มากกว่าอรรถประโยชน์ของปัจเจกบุคคล โดยเขาเน้นประเด็นความสามารถ (capability) ซึ่งหมายถึง เสรีภาพที่บุคคลพึงมีในการเลือกที่จะทำสิ่งต่างๆ ในชีวิต นายเซนเห็นว่า เราไม่ควรตัดสินเรื่องสวัสดิการของคนโดยดูที่ผลลัพธ์เพียงอย่างเดียว แต่ควรดูว่าเขามีเสรีภาพในการเลือกที่จะได้ผลลัพธ์เช่นนั้นหรือไม่¹² และเขายังให้ความใส่ใจต่อประเด็นการกระจายรายได้อย่างมาก โดยเห็นว่าการกระจายรายได้ควรมุ่งเน้นไปที่กลุ่มคนที่ยากจนที่สุดในสังคมก่อน แต่เขาก็ไม่ได้สนับสนุนว่า คนทุกคนจะต้องมีรายได้เท่ากัน ซึ่งจะมีข้อถกเถียงตามมาเกี่ยวกับเรื่องประสิทธิภาพและความเป็นธรรม (efficiency and fairness) เพราะอาจมีข้อโต้แย้งว่า คนที่ผลิตได้มากกว่าหรือมีผลิตภาพ (productivity) สูงกว่าก็ควรได้รายได้มากกว่า หากทำให้รายได้ทุกคนเท่ากันก็จะเกิดผลต่อแรงจูงใจ (incentives) ในการทำงานและประสิทธิภาพในการผลิต ดังนั้น นายเซนจึงเน้นไปที่ประเด็นคนที่สถานะแย่ที่สุดในสังคม ซึ่งควรได้รับการช่วยเหลือด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม

¹¹ Brue and Grant (2013), 448

¹² ตัวอย่างเช่นถ้าเราเห็นคนสองคนมีอาการหิวโหย ซึ่งเป็นผลจากการไม่มีอาหารใส่ท้อง แต่ถ้าคนหนึ่งหิวเนื่องจากยากจนขาดอาหาร ในขณะที่อีกคนหิวเพราะเขากำลังอดอาหารเนื่องจากความเชื่อทางศาสนา ผลคือทั้งคู่กำลังหิว แต่เราควรคำนึงถึงด้วยว่า คนแรกไม่มีทางเลือกในขณะที่คนที่สองมีทางเลือก นายอมาตยา เชน จึงให้ความสำคัญต่อกระบวนการที่นำไปสู่ผลลัพธ์ด้วย ดู A.B. Atkinson (1999), “The Contributions of Amartya Sen to Welfare Economics” *Scandinavian Journal of Economics* 101(2), 173-190.

2.4 ประเด็นหลักในเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ

จากการอธิบายโดยสังเขปเกี่ยวกับแนวคิดด้านสวัสดิการของนักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญในสำนักคิดต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนคิดว่าเราสามารถรวบรวมมาสรุปประเด็นหลักเกี่ยวกับแนวคิดเหล่านั้นได้ดังนี้

เศรษฐศาสตร์สวัสดิการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับความอยู่ดีมีสุขของคนทั้งหมดในสังคม ดังนั้น จึงให้ความสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของผลผลิตมวลรวม หรือรายได้ประชาชาติ ซึ่งจะเพิ่มขึ้นได้อย่างมากก็ด้วยการใช้ทรัพยากร และปัจจัยการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ และกลไกตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างเสรีจะทำให้เกิดผลลัพธ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มีนักเศรษฐศาสตร์บางส่วนที่เห็นว่า เราไม่ควรยอมรับสภาวะการกระจายรายได้แบบที่ดำรงอยู่ แต่ควรคำนึงถึงความแตกต่างของความต้องการระหว่างคนจนกับคนรวยในสังคม รวมทั้งความเข้มข้นของความต้องการดังกล่าวในเรื่องปัจจัยพื้นฐาน และควรให้ความสนใจและนำหนักต่ออรรถประโยชน์ที่คนจนจะได้รับจากการมีรายได้เพิ่มขึ้นมากกว่าอรรถประโยชน์ของคนรวยที่จะถูกลดลงจากการกระจายรายได้ และนโยบายสาธารณะควรมุ่งเน้นไปที่คนที่ขาดแคลนหรือยากจนที่สุดก่อน ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวไม่ได้มาจากการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์ในลักษณะเป็นเหตุเป็นผล (positive economics) เช่นในกรณีที่เน้นเรื่องประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียว หากแต่วิเคราะห์เศรษฐศาสตร์ในเชิงของสิ่งที่ควรจะเป็น (normative economics) ด้วย¹³ ซึ่งต้องอาศัยหลักปรัชญา และความมีมนุษยธรรมต่อผู้คนที่อดอยากยากจนด้วย ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงควรคำนึงถึงทั้งประเด็นด้านประสิทธิภาพ และประเด็นด้านคุณธรรมและมนุษยธรรมต่อคนในสังคม

¹³ มีนักเศรษฐศาสตร์ชื่อ Yew-Kwang Ng ได้แสดงความเห็นของเขาเกี่ยวกับมุมมองเศรษฐศาสตร์สวัสดิการดังนี้ “A majority of economists seem to regard welfare economics as normative. This seems to be a little curious, as a majority also regard economics as a science. If economics is a science (which is positive), then welfare economics, as a part of economics, should also be a positive study. But is welfare economics perhaps not a part of economics? There is an apparent inconsistency.”

โดย Ng เขียนข้อความนี้ในหนังสือชื่อ Welfare Economics (1979, 1983) London: Macmillan และข้อความดังกล่าวถูกนำมาอ้างโดย Pieter Hennisman (1995) ในหนังสือชื่อ Welfare Economics and the Theory of Economic Policy.

3. สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์สวัสดิการดังที่ได้อธิบายมาแล้วชี้ให้เห็นว่า เมื่อเรามองภาพกว้างของสังคมโดยรวม หากเราทุ่มเทพยายามเพื่อสวัสดิการให้แก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ย่อมส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของกลุ่มบุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลมีงบประมาณอย่างจำกัดที่ต้องจัดสรรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

ในบทความนี้ ผู้เขียนเลือกที่จะนำเอาประเด็นสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุมาพิจารณา เนื่องจากจำนวนและสัดส่วนผู้สูงอายุในประเทศไทยกำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งแม้ว่าจะเป็นแนวโน้มที่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลก แต่ในหลายประเทศที่มีประชากรผู้สูงอายุเป็นสัดส่วนที่สูง เช่น ประเทศญี่ปุ่น และประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ต่างก็เป็นประเทศที่มีสถานะ “รวยก่อนแก่” ในขณะที่สถานการณ์ของประเทศไทยอยู่ในสถานะ “แก่ก่อนรวย”

3.1 ข้อมูลปัจจุบันเกี่ยวกับผู้สูงอายุในประเทศไทย

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลประชากรคาดประมาณ ณ กลางปี 2562 ซึ่งเผยแพร่ในสารประชากร ของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล¹⁴ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปประมาณ 11.6 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17.5 ของประชากรทั้งประเทศ ดังนั้นสังคมไทยกำลังเข้าใกล้สู่สถานะ “สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์” หรือ “Aged society” ตามนิยามขององค์การสหประชาชาติที่กำหนดว่า หมายถึงสังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ โดยเป็นผู้สูงวัยชายประมาณ 4.9 ล้านคน และผู้สูงวัยหญิงประมาณ 6.7 ล้านคน ซึ่งในปีหน้าและปีต่อไป ก็จะเพิ่มจำนวนขึ้น เพราะจะมีผู้ที่มีอายุในวัย 59 ปี (ซึ่งมีอยู่เกือบล้านคนในปี 2561¹⁵) เลื่อนสถานะมาอยู่ในกลุ่มผู้สูงอายุ แม้ว่าอาจจะมีผู้เสียชีวิตไปบ้าง แต่เนื่องจากในปัจจุบันการรักษาพยาบาลมีคุณภาพและประสิทธิภาพ รวมทั้งประชากรมีสุขภาพดีขึ้น ดังนั้น จึงคาดเดาได้ไม่ยากว่า ประเทศไทยจะเข้าสู่สถานะสังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ภายในเวลาไม่กี่ปีข้างหน้า

¹⁴ สารประชากร มหาวิทยาลัยมหิดล ปีที่ 28 มกราคม 2562

¹⁵ ระบบสถิติทางการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (www.stat.dopa.go.th สืบค้นวันที่ 24 ตุลาคม 2562)

ตารางที่ 1 : จำนวนประชากรแยกตามกลุ่มอายุ พ.ศ. 2562

(หน่วย : คน)

	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
1. ประชากรวัยเด็ก (ต่ำกว่า 15 ปี)	5,812,000	5,546,000	11,358,000	17.1
2. ประชากรวัยแรงงาน (15-59 ปี)	21,357,000	22,072,000	43,429,000	65.4
3. ประชากรสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) (จำนวนประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป)	4,905,000 (3,084,000)	6,682,000 (4,528,000)	11,587,000 (7,612,000)	17.5 (11.5)
4. ประชากรทั้งหมด	32,074,000	34,300,000	66,374,000	100.0

ที่มา : สารประชากร สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ปีที่ 28 มกราคม 2562

ตารางที่ 2 : จำนวนประชากร อายุระหว่าง 55-59 ณ เดือนธันวาคม 2561

(หน่วย : คน)

	ชาย	หญิง	รวม
อายุ 55 ปี	440,106	490,589	930,695
56 ปี	428,296	477,101	905,397
57 ปี	406,929	456,397	863,326
58 ปี	401,717	458,658	860,375
59 ปี	383,687	437,549	821,236

ที่มา : ระบบสถิติทางการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (www.stat.dopa.go.th สืบค้นวันที่ 24 ตุลาคม 2562)

ข้อมูลในตารางที่ 2 แสดงจำนวนประชากรที่มีอายุระหว่าง 55-59 ณ เดือนธันวาคม 2561 จากข้อมูลทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หากเราใช้ข้อมูลขององค์การสหประชาชาติที่ประมาณการอัตราตายเฉลี่ยของไทยในระหว่างปี ค.ศ.2015-2020 ที่ 134 คนต่อประชากร 1,000 คน¹⁶ มาคำนวณกับข้อมูลดังกล่าว เราก็สามารถประมาณการได้ว่าอีกไม่เกินสามสี่ปีข้างหน้าประเทศไทยจะเข้าสู่สภาวะสังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ โดยมีประชากรสูงอายุ ตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศแล้ว

ในปัจจุบันนี้ ความตื่นตัวของสังคมไทยในเรื่องการกลายสภาพเป็นสังคมสูงวัย และการจัดหาสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุมีอยู่อย่างแพร่หลาย โดยการศึกษามักจะเน้นไปที่ความต้องการของประชากรผู้สูงอายุ และเน้นไปในด้านการจัดหาสวัสดิการสังคมในด้านต่างๆ ให้แก่ผู้สูงอายุ เช่น ด้านการประกันรายได้ ด้านบริการสุขภาพและการรักษาพยาบาล ด้านสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ ด้านสวัสดิการที่อยู่อาศัยและความสัมพันธ์ในครอบครัวและชุมชน เป็นต้น สวัสดิการเหล่านี้ล้วนต้องมียบประมาณในการดำเนินการทั้งสิ้น และหากรัฐบาลจัดสรรงบประมาณมาให้แก่สวัสดิการผู้สูงอายุมากก็ย่อมจะมีผลทำให้มีเงินงบประมาณเพื่อกิจกรรมด้านอื่นๆ ในการพัฒนาประเทศลดน้อยลง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการพิจารณาสวัสดิการที่รัฐพึงให้แก่ผู้สูงอายุซึ่งนับวันจะมีมากขึ้นนั้น เราจำเป็นต้องคำนึงถึงงบประมาณรายจ่ายควบคู่กันไปด้วย

3.2 งบประมาณสำหรับสวัสดิการผู้สูงอายุ

ตารางที่ 3 แสดงข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 จำแนกตามลักษณะงานและงบรายจ่ายประเภทต่างๆ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2562 มีงบประมาณรายจ่ายรวมทั้งสิ้น 3,000,000 ล้านบาท (สามล้านล้านบาท) แบ่งเป็นงบที่เกี่ยวข้องกับการสังคมสงเคราะห์ 369,329.3 ล้านบาท และเมื่อนำงบประมาณรายจ่ายจากการสังคมสงเคราะห์มาพิจารณาว่า มีรายการอะไรบ้างตามที่ปรากฏในตารางที่ 4 จะเห็นว่าร้อยละ 80.2 ของงบการสังคมสงเคราะห์เป็นงบด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ เป็นจำนวนเงิน 296,231.5

¹⁶ ข้อมูลประมาณการขององค์การสหประชาชาติ หาได้จาก <http://population.un.org/wpp/Download/Standard/Mortality> (สืบค้นวันที่ 28 ตุลาคม 2562)

ล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 9 ของงบประมาณรายจ่ายรวม จำนวนเงินดังกล่าวสูงกว่างบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศ (จำนวน 224,448 ล้านบาท) และเกือบจะเท่ากับครึ่งหนึ่งของงบประมาณเพื่อการเศรษฐกิจ (638,368 ล้านบาท)

นอกจากนี้ เรายังพบด้วยว่า งบประมาณเพื่อการสาธารณสุข ในปี พ.ศ.2562 มีจำนวน 311,803.5 ล้านบาท ซึ่งหากเราพิจารณาว่าในจำนวนนี้มีส่วนที่ต้องจ่ายไปเพื่อการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุ เพราะเป็นเรื่องธรรมชาติที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ร่างกายมักจะอ่อนแอลง จึงมีโอกาสเจ็บไข้ได้ป่วยมากกว่าประชากรกลุ่มอื่นๆ ถึงแม้ว่าเราไม่สามารถแยกรายละเอียดออกมาได้ว่า งบประมาณด้านการสาธารณสุขจ่ายไปในการรักษาพยาบาลประชากรกลุ่มใด เท่าไร แต่เราก็พอจะประมาณการได้ว่าส่วนใหญ่ของงบประมาณนี้ใช้ไปเพื่อให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้สูงอายุ

หากเราย้อนไปดูข้อมูลงบประมาณเมื่อสิบปีก่อนในปี พ.ศ.2552 จะพบว่างบประมาณรายจ่ายด้านสังคมสงเคราะห์ มีจำนวน 125,280.5 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.8 ของงบประมาณรายจ่ายรวม¹⁷ แต่ในปัจจุบันนี้งบประมาณรายจ่ายเพื่อการสังคมสงเคราะห์ได้เพิ่มขึ้นเกือบสามเท่าเป็น 369,329.3 ล้านบาท และสัดส่วนของรายจ่ายการสังคมสงเคราะห์ต่องบประมาณรวมก็เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.8 ในปีงบประมาณ 2552 มาเป็นร้อยละ 12.3 ในปีงบประมาณ 2562 ซึ่งเท่ากับว่างบประมาณด้านการสังคมสงเคราะห์ได้เบียดเข้ามาใช้งบประมาณรายจ่ายรวมมากขึ้น ย่อมมีผลทำให้สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายด้านอื่นลดลง

อัตราการเติบโตของรายจ่ายที่เป็นตัวเงินเพื่อการสังคมสงเคราะห์ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10-11 ต่อปี ในขณะที่อัตราการเติบโตของงบประมาณรายจ่ายรวมอยู่ที่ประมาณร้อยละ 5 ต่อปีเท่านั้น¹⁸ หากรัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการสังคมสงเคราะห์ตามอัตราเพิ่มในอดีตหรือมากกว่า เนื่องจากมีผู้สูงอายุอยู่ในข่ายได้รับการสังเคราะห์จำนวนมากขึ้น ในที่สุดแล้วรัฐบาลก็จะไม่สามารถจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศด้านอื่นๆ ได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ ตัวเลขในการวิเคราะห์ข้างต้นยังไม่นับรวม

¹⁷ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552

¹⁸ วงเงินงบประมาณรายจ่ายรวมในปี พ.ศ.2552 เท่ากับ 1,835,000 ล้านบาท ในขณะที่วงเงินงบประมาณรายจ่ายรวม ในปี พ.ศ.2562 เท่ากับ 3,000,000 ล้านบาท

รายจ่ายเพื่อการสาธารณสุข หากเรานำมาคำนวณรวมด้วยแล้ว จะพบว่าสถานการณ์จะน่าเป็นห่วงมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายเพื่อการสาธารณสุข ซึ่งในปี พ.ศ. 2552 มีจำนวน 165,768.9 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 9 ของงบประมาณรายจ่ายรวมในปีนั้น และมีการเพิ่มขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา โดยในปีงบประมาณ 2562 งบประมาณรายจ่ายด้านการสาธารณสุขมีจำนวน 311,803.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.4 ของงบประมาณรายจ่ายรวม หากนำมาคำนวณอัตราการเพิ่มของงบนี้ ก็พบว่า มีอัตราเพิ่มประมาณร้อยละ 6 ต่อปี ซึ่งเพิ่มในอัตราที่ใกล้เคียงกับงบประมาณรายจ่ายรวม และต่ำกว่าการเพิ่มของงบด้านการสังคมสงเคราะห์ จากข้อมูลการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายด้านการสังคมสงเคราะห์ ด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ และด้านการสาธารณสุขดังที่กล่าวมาแล้ว หากสิ่งเหล่านี้ยังคงดำเนินไปโดยไม่มียุทธศาสตร์ในการแก้ไขสถานการณ์ “สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์” อาจจะนำพาประเทศไปสู่จุดวิกฤตด้านงบประมาณได้อย่างรวดเร็ว

4. สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ : ปัญหาและแนวทางแก้ไข

ประเทศไทยอยู่ในสภาพคล้ายคลึงกับหลายๆ ประเทศในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร ที่มีอัตราเกิดต่ำ ในขณะที่จำนวนผู้สูงอายุมีมากขึ้นและมีชีวิตยืนยาวขึ้น ในเวลาอีกไม่กี่ปีข้างหน้าประชากร 1 ใน 5 ของประเทศไทยก็จะเป็นผู้สูงอายุแล้ว ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีสถานะเป็นสังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ (Aged society) หรือเป็นสังคมที่แก่แล้ว ไม่ใช่แค่กำลังแก่ (Aging society) ผู้เขียนเห็นด้วยว่าสังคม ชุมชน และรัฐบาลจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการจัดสรรสวัสดิการด้านต่างๆ เพื่อเอื้อต่อการใช้ชีวิตอย่างมีคุณภาพของผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นมิติด้านสุขภาพ มิติด้านสิ่งแวดล้อม มิติเกี่ยวกับบทบาทของชุมชนและสังคม และมิติด้านเศรษฐกิจ ซึ่งก็มีหลายประเด็นที่ควรต้องพิจารณา ในบทความนี้ ผู้เขียนคงไม่สามารถครอบคลุมปัญหาทุกมิติเกี่ยวกับสังคมสูงวัยได้ แต่ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่า การจัดสรรสวัสดิการด้านต่างๆ นั้นล้วนแล้วแต่ต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงเน้นเรื่องความยั่งยืนทางการคลังในการจัดสรรสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ

ความยั่งยืนทางการคลัง (fiscal sustainability) หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลในระยะยาวที่จะรักษาและสนับสนุนการใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านต่างๆ เพื่อการพัฒนาประเทศ รวมถึงความสามารถในการจัดเก็บภาษีเพื่อรองรับการใช้จ่ายตามนโยบาย โดยไม่ทำให้รัฐบาลตกอยู่ในภาวะขาดดุลเรื้อรัง จนถึงขั้นทำให้เกิดภาวะล้มละลาย ไม่สามารถหาเงินมาเพียงพอต่อการใช้นี้และใช้จ่ายในด้านต่างๆ ได้

ตารางที่ 3 : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 จำแนกตามลักษณะงาน

ลักษณะงาน	ปีงบประมาณ			
	2561		2562	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. การบริหารทั่วไป	1,074,375.1	35.2	1,080,219.0	36.0
การบริหารทั่วไปของภาครัฐ	671,384.9	22.0	663,211.7	22.1
การป้องกันประเทศ	217,312.2	7.1	224,448.0	7.5
การรักษาความสงบภายใน	185,678.0	6.1	192,559.3	6.4
2. การเศรษฐกิจ	656,400.2	21.5	638,368.0	21.3
3. การบริการชุมชนและสังคม	1,319,224.7	43.3	1,281,413.0	42.7
การสิ่งแวดล้อม	8,571.9	0.3	13,163.7	0.4
การเคหะและชุมชน	112,325.4	3.7	56,017.1	1.9
การสาธารณสุข	302,057.7	9.9	311,803.5	10.4
การศาสนา วัฒนธรรม และ นันทนาการ	21,304.4	0.7	20,594.5	0.6
การศึกษา	523,569.4	17.2	510,504.9	17.0
การสังคมสงเคราะห์	351,395.9	11.5	369,329.3	12.3
รวมทั้งสิ้น	3,050,000.0	100.0	3,000,000.0	100.0

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

ตารางที่ 4 : งบประมาณรายจ่ายด้านการสังคมสงเคราะห์

การสังคมสงเคราะห์	งบประมาณ		สัดส่วนต้องบวมด้าน การสังคมสงเคราะห์ ในปี 2562
	2561	2562	
1. สวัสดิการผู้สูงอายุ	258,593.4	296,231.5	80.2
2. สวัสดิการสังคมอื่น	30,232.0	32,069.8	8.7
3. การวิจัยและการพัฒนาด้านการสังคม สงเคราะห์	15.7	11.4	0.003
4. การสังคมสงเคราะห์อื่น	62,554.8	41,016.6	11.1
งบรวมด้านการสังคมสงเคราะห์	351,395.9	369,329.3	100.0
ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี	11.5	12.3	

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

ในสังคมที่มีผู้สูงอายุจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับกำลังแรงงาน หากรัฐบาลจัดเงินงบประมาณเพื่อสวัสดิการผู้สูงอายุมากขึ้นเรื่อยๆ และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามโครงสร้างประชากรที่แก่ลง ในขณะที่รายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้มีข้อจำกัดจากการขยายตัวของเศรษฐกิจ เราย่อมมีความเสี่ยงที่รัฐบาลอาจต้องกู้เงินมาใช้จ่ายมากขึ้นเรื่อยๆ จนส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง ในด้านหนึ่ง สังคมอาจเห็นพ้องกันว่า เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการสร้างหลักประกันด้านรายได้ (income security) รวมถึงคุณภาพชีวิตที่ดีและการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้สูงอายุ แต่อีกด้านหนึ่งเราก็จำเป็นต้องคำนึงถึงความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาล เพราะถ้าไม่มีความยั่งยืนทางการคลังแล้ว ในที่สุดรัฐบาลอาจตกอยู่ในภาวะล้มละลายจนไม่สามารถจัดหาสวัสดิการใดๆ ให้แก่ประชาชนเลยก็เป็นได้

แม้ว่าทุกมิติของปัญหาเกี่ยวกับผู้สูงอายุจะมีความสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นมิติด้านสุขภาพ มิติด้านเศรษฐกิจ มิติด้านสิ่งแวดล้อม มิติด้านบทบาทของชุมชนสังคม¹⁹ แต่ประเด็นที่มีความจำเป็นเร่งด่วนมากที่สุดคือ ทำอย่างไรจึงจะไม่ทำให้งบประมาณเพื่อสวัสดิการของผู้สูงอายุส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังอย่างรวดเร็ว ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่ารัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

ประการแรก รายได้ของรัฐบาลมาจากการเก็บภาษีเป็นหลัก และภาษีที่จัดเก็บได้จะขึ้นอยู่กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องพยายามรักษาการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยในภาวะที่ภาคเอกชนไม่มีความกระตือรือร้นในการลงทุนเช่นในปัจจุบันนี้ ภาครัฐจำเป็นต้องเป็นผู้ลงทุนเองเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ซึ่งจะมีส่วนช่วยกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ และเพิ่มผลิตภาพ (productivity) ของระบบเศรษฐกิจในอนาคต และการใช้จ่ายของรัฐบาลต้องมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน

ประการที่สอง ในปี พ.ศ.2562 รัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากรประมาณ 2,317,620.3 ล้านบาท คิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 13 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) เท่านั้น หากรวมรายได้ประเภทอื่น จะมีรายได้เท่ากับ 2,550,000 บาท หรือร้อยละ 14.5 ของ GDP เท่านั้น ซึ่งถือว่าต่ำมาก ในขณะที่วงเงินงบประมาณรายจ่ายคิดเป็นร้อยละ 17.1 ของ GDP²⁰ และทำให้รัฐบาลต้องกู้เงินมาชดเชยรายจ่าย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องหาทางขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมถึงผู้ที่ควรเสียภาษีแต่ไม่ได้เสีย พิจารณาจัดเก็บภาษีหรือเพิ่มอัตราภาษีเพื่อทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งอาจต้องทำการปฏิรูประบบภาษีเพื่อให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในภาวะที่เศรษฐกิจมีความเปราะบาง การเพิ่มอัตราภาษีอาจมีผลทำให้เศรษฐกิจหดตัวได้ จึงควรเน้นไปที่การขยายฐานภาษีมากกว่า

ประการที่สาม ในอนาคตกำลังแรงงานจะมีน้อยลง เนื่องจากอัตราการเกิดต่ำ ซึ่งเท่ากับจะมีผู้เสียภาษีจำนวนน้อยลง ในขณะที่ผู้สูงอายุจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเพราะมีอายุยืนยาวขึ้น ดังนั้น จึงควรพิจารณาและส่งเสริมให้ภาคเอกชนขยายอายุเกษียณออกไปให้มากกว่า 60 ปี เพื่อให้เป็นกำลังแรงงานของประเทศ และมี

¹⁹ ตามที่ปรากฏในเอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง สังคมไทยอายุยืน จัดโดย สำนักงานราชบัณฑิตยสภา วันที่ 18 กรกฎาคม 2562

²⁰ เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562

รายได้ในการดูแลตนเอง รัฐบาลจะมีฐานภาษีใหญ่ขึ้นและจะสามารถเลื่อนการจ่ายบำนาญและเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุออกไปหลายปี ซึ่งจะเป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินน้อยลง

ในปี ค.ศ.1883 เมื่อนาย Otto von Bismarck นายกรัฐมนตรีของประเทศเยอรมนีริเริ่มโครงการประกันสังคม (social insurance) นั้น เขากำหนดให้คนงานเกษียณอายุที่ 65 ปี²¹ ซึ่งในขณะนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่า หลังเกษียณอีกประมาณ 3-4 ปี คนงานเหล่านี้ก็จะเสียชีวิต เพราะอายุขัยของคนในช่วงนั้นไม่ยืนยาวมาก ในปัจจุบันนี้อายุขัยเฉลี่ยได้เพิ่มขึ้นอย่างมากทั้งในประเทศด้อยพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้น เราจึงควรพิจารณาเกณฑ์ที่เหมาะสมในการเกษียณอายุจากการทำงาน เพื่อให้ผู้สูงอายุที่แข็งแรงยังทำงานมีรายได้พึ่งตนเอง เสียภาษีให้รัฐ และลดจำนวนปีที่จะรับบำนาญหรือเบี้ยคนชราลงด้วย ทั้งนี้ เกณฑ์ในการขยายอายุเกษียณออกไปควรพิจารณาพร้อมกับสุขภาพ และความสามารถของผู้สูงอายุด้วย

ประการที่สี่ ข้อมูลการเพิ่มขึ้นของงบประมาณด้านการสังคมสงเคราะห์ (ซึ่งร้อยละ 80 ไปที่ผู้สูงอายุ) ในสิบปีที่ผ่านมา มีอัตราเติบโตประมาณร้อยละ 10 ต่อปี สูงกว่าอัตราการเติบโตของงบประมาณรายจ่ายรวมถึงสองเท่า ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นที่เราต้องทำการวิเคราะห์วิจัยรายละเอียดของรายจ่ายด้านการสังคมสงเคราะห์ว่า มีองค์ประกอบอะไรบ้าง เพิ่มขึ้นด้วยสาเหตุใด มีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และไปสู่อะไรบ้างที่พึงหรือไม่ ซึ่งควรวิเคราะห์รวมไปถึงงบประมาณรายจ่ายด้านการสาธารณสุขด้วย เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่มักมีปัญหาด้านสุขภาพตามสภาพร่างกายที่อ่อนแอลงตามธรรมชาติ รัฐบาลควรหาวิธีการควบคุมต้นทุนของการรักษาพยาบาลโดยรักษาคุณภาพของการสาธารณสุขไว้ ทั้งนี้ บางประเทศใช้วิธีส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนทำประกันด้านสุขภาพ เพื่อไม่ให้เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินมากเกินไป ดังนั้น รัฐบาลจึงควรทำการวิจัยศึกษาและทำการปฏิรูประบบการให้บริการสาธารณสุข ก่อนที่จะเกิดวิกฤติทางการคลัง

ประการที่ห้า รัฐบาลอาจต้องพิจารณาบังคับให้ประชาชนทุกคนออมเงินเพื่อจะได้มีบำนาญไว้ใช้ยามชราภาพ เมื่อปี พ.ศ.2554 พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ ได้มีผลบังคับใช้ แต่การเป็นสมาชิกของกองทุนนี้เป็นแบบสมัครใจ ผู้ใดที่สนใจสมัครเป็นสมาชิกและส่งเงินออมสะสมเข้ากองทุน รัฐบาลก็จะส่งเงินสมทบให้ บัดนี้ เวลาได้ผ่านมากกว่า 8 ปีแล้ว เราอาจต้องทำการประเมินว่ากองทุนนี้มีผู้สมัครเป็นสมาชิก

²¹ http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_retirement (สืบค้นวันที่ 7 พฤศจิกายน 2562)

มากนักน้อยเพียงใด การบริหารกองทุนทำให้ผู้ออมได้รับผลตอบแทนเป็นที่น่าพอใจหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลต้องบังคับให้ประชาชนต้องออมเงินเมื่อเริ่มมีรายได้จากการทำงาน โดยมีบัญชีการออมแยกของแต่ละบุคคลสะสมไว้ และได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลไปเรื่อยๆ จนถึงวัยเกษียณ และเมื่อเกษียณแล้วก็จะทยอยได้รับเงินคืนตามขนาดของเงินออมที่ตนได้สะสมไว้ หากทำได้และประชาชนทุกคนมีกองทุนเงินออมของตนเอง ความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณมาอุดหนุนด้านรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุก็จะลดน้อยลงในอนาคต

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐบาลควรมีมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติตามคำสอนของพระพุทธเจ้าในหลักที่ว่า “อิตตาทิ อัตตโนนาโต” หรือ ตนนั้นแลเป็นที่พึ่งแห่งตน ควรมีนโยบายรณรงค์ให้ประชาชนทุกวัยเรียนรู้การพึ่งตนเองในทุกๆด้าน โดยเฉพาะด้านการเงินและการดูแลสุขภาพ หากประชาชนทุกคนรู้จักมีความระมัดระวังในการใช้ชีวิต ในยามหนุ่มสาวมีความขยันขันแข็งในการทำงาน รู้จักเก็บออมเงินเพื่อไว้ใช้ยามชรา รู้จักดูแลรักษาสุขภาพให้ร่างกายแข็งแรงจนถึงวันใกล้สิ้นอายุขัย ความจำเป็นที่สังคมหรือรัฐบาลจะต้องมารับภาระดูแลสุขภาพประชากรสูงวัยจำนวนมากที่สุขภาพไม่ดีก็จะลดน้อยลง

โดยสรุปแล้ว บทความนี้อธิบายแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับสวัสดิการ พร้อมทั้งชี้ให้เห็นว่า ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและสัดส่วนผู้สูงอายุในประเทศไทย และเงินงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์เพื่อผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนสร้างความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลัง การที่สัดส่วนกำลังแรงงานในวัยหนุ่มสาวลดลงย่อมมีผลต่อการผลิต ผลิตภัณฑ์มวลรวม และรายได้จากภาษี ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องรักษาการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หาวิธีเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน และหาทางขยายฐานภาษี รวมทั้งพิจารณาหาทางลดภาระต้องงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล โดยการบังคับให้ประชาชนทุกคนออมเงินและยึดหลักการพึ่งตนเอง เพื่อจะได้มีส่วนรับผิดชอบต่อรายจ่ายในการดำรงชีพของตนในยามชราให้ได้มากที่สุด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา (2562) เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “สังคมคนไทยอายุยืน” วันที่ 19 กรกฎาคม 2562

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2562) *สารประชากร* ปีที่ 28 มกราคม 2562

สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี *งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2552*

สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี *งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2562*

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (2555) *การประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุ และแหล่งที่มาของเงิน*

ภาษาอังกฤษ

Atkinson, A.B.(1999). “The Contributions of Amartya Sen to Welfare Economics” *Scandinavian Journal of Economics* 101(2), 173-190.

Brue, S.L. and Grant, R.R.(2013). *The Evolution of Economic Thought* (Eight Edition). South-Western CENGAGE Learning.

Blaug, Mark (1997). *Economic theory in retrospect* (Fifth Edition). Cambridge University Press.

Sen, A. (1970). *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco, California : Holden Day.

Sen, A (1973). *On Economic Inequality*. Oxford New York : Clarendon Press Oxford University Press.

Sen, A (1982). *Poverty and Famines, An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford New York : Clarendon Press Oxford University Press.

Sen A. (1999). *Development as Freedom*, New York : Oxford University Press.

Pieter Hennipman (1995). *Welfare Economics and the Theory of Economic Policy*. Edited by Donald Walker, Arnold Heertje and Hans van den Doel. Edward Elgar Publishing Company.

เว็บไซต์

<http://en.wikipedia.org/wiki/invisible-hand> (สืบค้นวันที่ 24 กันยายน 2562)

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Nobel_Memorial_Prize_Laureate_in_Economics (สืบค้นวันที่ 15 ตุลาคม 2562)

http://en.wikipedia.org/wiki/Amartya_Sen#Books (สืบค้นวันที่ 15 ตุลาคม 2562)

www.stat.dopa.go.th (สืบค้นวันที่ 24 ตุลาคม 2562)

<http://population.un.org/wpp/Download/Standard/Mortality> (สืบค้นวันที่ 28 ตุลาคม 2562)