



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “การสังเคราะห์งานวิจัยว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร
ในมิติการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเงินของประชากร”

A Synthesis Report on Demographic Change, Economic Growth
and Financial Security in Thailand

โดย

ดร.จิระวัฒน์ ปั่นเปี่ยมรัชฎ์ และคณะ

เมษายน 2559

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ “การสังเคราะห์งานวิจัยว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในมิติการ
เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเงินของประชากร”

A Synthesis Report on Demographic Change, Economic Growth and
Financial Security in Thailand

คณะผู้วิจัย	สังกัด	
ดร.จิระวัฒน์ ปิ่นเปี่ยมรัชฎ์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	หัวหน้าโครงการ
ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	นักวิจัย
นายยศ วัชรคุปต์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	นักวิจัย
นางสาวพลอย ธรรมภิรานนท์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	นักวิจัย
นางสาวนุชนิต นาคพิทักษ์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	นักวิจัย
นายพลิชฐ์ พังนา	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	นักวิจัย
นางวรรณภา คุณากรวงศ์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	นักวิจัย
นายวรัทธ์ บุญรัตนกรกิจ	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	นักวิจัย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

Executive Summary

Due to the continuous decline in death and fertility rates observed during the last several decades, Thailand is experiencing rapid population aging. The number and the proportion of the elderly population are expected to grow incessantly, while the number and the proportion of the working-age population are projected to decline through time. The fast change in age structure of Thai population poses major challenges to economic development as it potentially affects Thailand economic growth and financial security of the Thai population. This report surveys literature relevant to the two potential impacts of the change in the population age structure and identify knowledge gaps. The findings could be used to form directions of future research and to facilitate policy planning aiming to cope with the change.

The change in the population age structure and economic growth

Employing different economic models, all existing literature unanimously concludes that the change in the population age structure will slow down future economic growth as compared to a counterfactual situation in which there is no aging population. The result is clear and straightforward. When a country has less labor, it surely cannot produce at the same level as it used to, given other things constant. However, as expected, the use of different types of models and parameters does lead to different magnitude of the impacts on economic growth. An interesting question that is of interest to policy makers would be which model produces the most reliable results. Unfortunately, it is very difficult to select which model performs better because all models in previous papers served mainly for analytical purposes. They do not attempt to verify the performance of their models e.g. how well key macro-economic variables (output, consumption, and investment) generated from the model replicate their past trends. Future research should emphasize on convincing audience that the results produced from the model are reliable.

Also, there are a few more aspects of future research that could be improved upon the past works. First, the previous literature project future labor based on projected trend of future population. Although this simple assumption is easy to work, it could bias the projection of future labor because there is no reason whatsoever to believe that the population and the number of labor would change at the same rate. Ideally, future studies should try to project the labor force participation rates by age group first, and then multiply the resulting projections of each age group to the projected population of the corresponding group to obtain the projected labor force. Second, future study should try to build a model with multiple sectors in order to investigate the impacts of the change in the population age structure at sector level.

To counter the negative impacts of the aging population on economic growth, the following policies have been identified in the existing literature: imports of migrant workers, human capital accumulation, extension of life-time working periods (extension of retirement age), technological development, and promotion of saving and investment. These policies have been introduced in previous studies as broad concepts. However, policy makers are more interested in such policies in more specific details, especially how to effectively implement these policies. Policy-oriented studies could address the issue.

With a reducing working population, manpower planning will become increasingly important. As the resource is more limited, it is crucial to minimize losses from a mismatch between what employers needs and what employees are able to provide. To our knowledge, there is no long-term employment projection model that takes into account of the change in the population age structure and future macro-economic conditions. Development of such employment projections would be beneficial for students, teachers, career counselors, and policy makers in preparing to take on challenges from the change in population age structure.

The change in the population age structure and financial security

Regarding the population structure, several figures of Thailand – the declining fertility rate, lower mortality rate, the smaller proportion of children and higher proportion of the elderly, and the longer life expectancy – are warning that Thailand are the ageing society. The pressing issue is not only limited to the population structure, but also a perception towards retirement of Thai people. Small family setting and independent lifestyle are becoming the trend, but the traditional view of dependency on family members still shifts slowly; for instance, according to the national survey, Thai people expect their descendants to provide financial support and care, or at least the transportation for healthcare services. Thus, unless there is some change, those future descendants will have to bear the financial burden and spare time from daily life schedules to serve their ageing parents possessing the same old expectation.

The national survey showed that most of the elderly have their own housing, but they are lack of the saving. Then, the study of reversal mortgage could be beneficial, or the study of the relationship between the living cost and the living setting during the retirement age might give some good advice.

Furthermore, illness or chronic diseases among the elderly result with significant medical and transportation costs. Even though, Thailand has already implemented universal health coverage which successfully relieve financial burden, it is necessary to study the health protection and promotion that will eventually save the healthcare cost. In addition, the elderly with a physical dependent condition are in need of the long term care; thus, the

study of the structure, costing and financing of long term care system is considered to be indispensable.

Last but not least, the sufficient saving of the current workforce to serve the dependents, his or her child, and his or her older self is the most important issue, as money can be exchanged into services and goods. This issue can be linked with many other relevant topics like how much do the parent need to spend on their kids, what is the optimal amount of the retirement saving, how can we improve the financial literacy of Thai people, or even what is the effective mechanism to limit household debt level.

The preparation for the possible dependency is for the sake of both young people and their elderly. Parents feel obliged to conduct financial planning for their children. At the same way working people need to prepare their own retirement finance. The reviewed literatures have pointed out an importance of being an independent elderly. Per the above-mentioned aspects, this independence must be based on the preparation of housing, health and finance, leading ultimately to household financial stability.

บทคัดย่อ

การลดลงอย่างต่อเนื่องของอัตราการตายและอัตราการเจริญพันธุ์ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาทำให้ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรครั้งสำคัญ จำนวนประชากรวัยเด็กและวัยทำงานมีแนวโน้มลดลงในขณะที่วัยสูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลกระทบในวงกว้างต่อทุกภาคส่วน นำมาซึ่งความท้าทายต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และด้านความมั่นคงด้านการเงินของประชากร รายงานฉบับนี้ได้ทบทวนและสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อสรุปว่าองค์ความรู้ในปัจจุบันมีอะไรบ้าง และอะไรคือช่องว่างความรู้และการวิจัยที่สมควรได้รับการศึกษาต่อไป ผลการศึกษาที่ได้สามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของประเทศ และกำหนดหัวข้อวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อการเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

Abstract

Due to the continuous decline in death and fertility rates observed during the last several decades, Thailand is experiencing rapid population aging. The number and the proportion of the elderly population are expected to grow incessantly, while the number and the proportion of the working-age population are projected to decline through time. The fast change in age structure of Thai population poses major challenges to economic development as it potentially affects Thailand economic growth and financial security of the Thai population. This report surveys literature relevant to the two potential impacts of the change in the population age structure and identify knowledge gaps. The findings could be used to form directions of future research and to facilitate policy planning aiming to cope with the change.

สารบัญ

หน้า

Executive Summary.....	i
บทคัดย่อ/Abstract.....	iv

บทที่ 1: บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล.....	1-1
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ.....	1-1
1.3 แนวทาง/ขั้นตอนการดำเนินงาน.....	1-2
1.4 โครงสร้างของงานวิจัย.....	1-3

บทที่ 2: โครงสร้างอายุประชากรและโครงสร้างอายุแรงงานในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

2.1 อัตราการเจริญพันธุ์และอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด.....	2-1
2.2 โครงสร้างอายุประชากรในอนาคต.....	2-3
2.2 โครงสร้างแรงงานในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต.....	2-6
2.4 สรุปและช่องว่างการวิจัย.....	2-12

บทที่ 3: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

3.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ.....	3-1
3.2 การปันผลทางประชากร (Demographic Dividend).....	3-5
3.2.1 การปันผลทางประชากรขั้นแรก (First Demographic Dividend).....	3-5
3.2.2 การปันผลทางประชากรขั้นที่สอง (Second Demographic Dividend).....	3-7
3.3 การศึกษาที่ใช้แบบจำลองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth Model).....	3-9
3.4 การศึกษาที่ใช้แบบจำลองคนเหลื่อมรุ่น (Overlapping Generation Model).....	3-10
3.5 การบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุ.....	3-12
3.5.1 การนำเข้าแรงงานต่างด้าว.....	3-13
3.5.2 การพัฒนาทางเทคโนโลยี.....	3-14
3.5.3 การสะสมทุนมนุษย์.....	3-15
3.5.4 การส่งเสริมการออม.....	3-15
3.5.5 การขยายระยะเวลาทำงาน.....	3-16
3.6 ช่องว่างของงานวิจัย.....	3-20

บทที่ 4: ความมั่นคงทางการเงินของประชากรในภาคครัวเรือน

4.1	ความพร้อมทางการเงินกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร	4-2
4.1.1	คุณลักษณะของผู้สูงอายุที่มีปัญหาความพร้อมทางการเงินในวัยเกษียณ	4-2
4.1.2	รายได้	4-3
4.1.3	รายจ่าย	4-5
4.1.4	การออมและการระดมทุนภาคครัวเรือน	4-6
4.1.5	ความรู้และการวางแผนทางการเงิน	4-7
4.2	นโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางการเงินภาคครัวเรือน	4-9
4.3	ข้อเสนอเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางการเงินภาคครัวเรือน	4-10
4.3.1	ส่งเสริมการออม	4-10
4.3.2	ควบคุมภาระหนี้สิน	4-10
4.3.3	สร้างความรู้ทางการเงิน	4-11
4.3.4	พัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงิน	4-11
4.3.5	การพัฒนาและปรับปรุงระบบเกษียณ	4-11

บทที่ 5: ความมั่นคงทางการเงินของประชากร กับบทบาทของภาคชุมชน

5.1	สวัสดิการชุมชน	5-1
5.1.1	วิวัฒนาการของกองทุนสวัสดิการชุมชน	5-2
5.1.2	รูปแบบการจัดกองทุนสวัสดิการชุมชน	5-3
5.1.3	สิทธิประโยชน์ที่สมาชิกได้รับจากกองทุนสวัสดิการชุมชน	5-4
5.1.4	บทบาทของสวัสดิการชุมชนในการเป็นสวัสดิการเสริมให้กับสวัสดิการภาครัฐ	5-5
5.2	การสนับสนุนงบประมาณและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	5-5
5.3	ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่อกองทุนสวัสดิการชุมชน	5-7
5.4	ข้อเสนอแนะเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่กองทุนสวัสดิการชุมชน	5-11
5.4.1	แนวทางการปรับเปลี่ยน/พัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชน	5-11
5.4.2	บทบาทของหน่วยงานรัฐ	5-13

บทที่ 6: ความมั่นคงทางการเงินของประชากร กับบทบาทของภาครัฐ

6.1	การศึกษาและเงินเลี้ยงดูบุตร	6-2
6.1.1	การศึกษา	6-2
6.1.2	เงินเลี้ยงดูบุตร	6-3

สารบัญ

	หน้า
6.2	สวัสดิการเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ 6-3
6.2.1	ภาระทางการคลังจากการสมทบเงินเข้าระบบบำนาญ 6-5
6.2.2	ภาระทางการคลังจากความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม 6-10
6.3	การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ 6-14
6.3.1	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 6-15
6.3.2	ค่าใช้จ่ายสำหรับศูนย์เพื่อดูแลผู้สูงอายุ และส่งเสริมการจัดการศพ 6-15
6.3.3	การดูแลผู้สูงอายุระยะยาว 6-15
6.4	การรักษาพยาบาล 6-16
6.4.1	กองทุนประกันสังคม 6-17
6.4.2	หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือ (Universal coverage หรือ UC) 6-17
6.4.3	สวัสดิการรักษายาของข้าราชการ 6-17
 บทที่ 7: การทบทวนแผนและนโยบาย เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร	
7.1	ผลการวิเคราะห์แผน/ยุทธศาสตร์ที่มีมิติเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร 7-2
7.1.1	สรุปภาพรวมของแผน/ยุทธศาสตร์ที่มีมิติเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร 7-2
7.1.2	กลยุทธ์และแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม 7-5
7.2	สรุปช่องว่างของนโยบายและช่องว่างของการดำเนินนโยบาย 7-8
7.3	สรุป 7-9
 บทที่ 8: สรุปช่องว่างความรู้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและความมั่นคงด้านการเงินของประชากร	
8.1	ช่องว่างความรู้ประเด็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ 8-1
8.2	ช่องว่างความรู้ประเด็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรกับความมั่นคงทางการเงินของประชากร 8-3
8.3	ภาคครัวเรือน 8-5
8.4	ภาคชุมชน 8-6
8.5	ภาครัฐ 8-7
บรรณานุกรม	 บ-1
ภาคผนวก	 ผ-1

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2-1	ประมาณการจำนวนประชากรปี 2553-2558 (สมมติภาวะเจริญพันธุ์ระดับปานกลาง).....	2-4
ตารางที่ 2-2	อัตราการพึ่งพิง (Dependency ratio) ปี 2553-2583	2-5
ตารางที่ 2-3	การทำงานของประชากรไทยแยกตามกลุ่มอายุปี 2550-2554.....	2-7
ตารางที่ 3-1	การบริโภคและรายได้จากแรงงานเฉลี่ยต่อหัวแยกตามกลุ่มอายุประชากร	3-3
ตารางที่ 3-2	การโอนระหว่างช่วงอายุ	3-4
ตารางที่ 3-3	ปีสิ้นสุดของการปันผลทางประชากรขั้นแรกและระยะเวลาที่ได้รับการปันผลของประเทศต่างๆ ในเอเชีย	3-6
ตารางที่ 3-4	การนำเข้าแรงงานต่างด้าวกับการบรรเทาปัญหาการลดลงของผลผลิตรวมในสังคมผู้สูงอายุ.....	3-13
ตารางที่ 3-5	ผลกระทบจากการขยายระยะเวลาการทำงานในรูปของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่เพิ่มจากปีฐาน	3-18
ตารางที่ 3-6	ประมาณการผลกระทบต่อผลผลิตหากสามารถจูงใจหรือส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่ทำงาน มีจำนวนเพิ่มขึ้นได้ (percentage change คิดเทียบกับกรณีฐาน)	3-19
ตารางที่ 4-1	สัดส่วนและจำนวนคนจน จำแนกตามเขตพื้นที่และตามกลุ่มวัยประชากร ปี 2550-2553	4-3
ตารางที่ 4-2	ความเห็นต่อการออมหรือสะสมเงินทองทรัพย์สินให้พอใช้ในวัยสูงอายุ.....	4-7
ตารางที่ 4-3	ตารางเปรียบเทียบการวางแผนทางการเงินเพื่อวัยเกษียณ	4-9
ตารางที่ 5-1	สถานะกองทุนสวัสดิการชุมชน	5-3
ตารางที่ 5-2	การใช้สวัสดิการและค่าใช้จ่ายของกองทุนสวัสดิการชุมชน (จำนวน 6,009 กองทุน).....	5-7
ตารางที่ 5-3	กฎระเบียบและสวัสดิการที่จัดสรรให้กับสมาชิก และความยั่งยืนของกองทุน	5-9
ตารางที่ 6-1	สรุปงบประมาณของภาครัฐเพื่อการจัดสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ.....	6-20
ตารางที่ 7-1	รายชื่อแผน/ยุทธศาสตร์และหน่วยงานที่จัดทำ	7-2
ตารางที่ 7-2	ภาพรวมแผน/ ยุทธศาสตร์ที่รองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร	7-4
ตารางที่ 8-1	สรุปช่องว่างความรู้ด้านความมั่นคงทางการเงินกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร	8-8

สารบัญรูปภาพ

หน้า

รูปที่ 1-1	กรอบการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรในมิติความมั่นคงทางการเงิน ของประชากร	1-4
รูปที่ 2-1	อัตราเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rates - TFR) ปี 2548 - 2568	2-2
รูปที่ 2-2	อายุคาดหมายเฉลี่ยแรกเกิด ปี 2507-2568	2-3
รูปที่ 2-3	ประมาณการโครงสร้างแรงงานรวมทุกภาคการผลิตตามกลุ่มอายุ	2-8
รูปที่ 2-4	ประมาณการโครงสร้างแรงงานภาคเกษตรตามกลุ่มอายุ	2-8
รูปที่ 2-5	ประมาณการโครงสร้างแรงงานภาคอุตสาหกรรมตามกลุ่มอายุ	2-9
รูปที่ 2-6	ประมาณการโครงสร้างแรงงานภาคบริการตามกลุ่มอายุ	2-9
รูปที่ 2-7	การประมาณการการจ้างงานของ Bureau of Labor Statistic (BLS)	2-12
รูปที่ 3-1	สมมติฐานวัฏจักรชีวิต (Life-cycle Hypothesis)	3-2
รูปที่ 3-2	การบริโภคและรายได้จากแรงงานตามอายุประชากร	3-3
รูปที่ 3-3	การปันผลทางประชากรขั้นที่สองในบางประเทศ	3-8
รูปที่ 3-4	ผลผลิตมวลรวมในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมสูงวัยกับผลผลิตมวลรวมในสังคมเยาว์วัย	3-12
รูปที่ 4-1	กรอบความคิดความมั่นคงทางการเงินในภาคครัวเรือนจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างอายุประชากร	4-2
รูปที่ 4-2	ร้อยละของผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จปี 2554-2557	4-4
รูปที่ 4-3	ร้อยละของผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามอาชีพปี 2554-2557	4-5
รูปที่ 4-4	สัดส่วนของแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดในการดำรงชีพ	4-6
รูปที่ 5-1	แหล่งที่มาของงบประมาณของกองทุนสวัสดิการชุมชน	5-6
รูปที่ 5-2	การคาดการณ์โครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุนตำบลอุโมงค์	5-8
รูปที่ 5-3	แนวทางการปรับเปลี่ยน/พัฒนาของกองทุนสวัสดิการสังคม	5-12
รูปที่ 6-1	ภาพรวมของระบบบำนาญของไทย	6-4
รูปที่ 6-2	ระบบบำนาญแบบหลายชั้น	6-5
รูปที่ 6-3	สัดส่วนของงบประมาณรัฐจากระบบบำนาญต่อ GDP	6-7
รูปที่ 6-4	การคาดประมาณการจ่ายเงินสมทบและรับบำนาญของผู้ประกันตนอายุ 20 ปี	6-12
รูปที่ 8-1	ตัวอย่างโครงสร้างครัวเรือนในอนาคต	8-4

บทที่ 1: บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การลดลงอย่างต่อเนื่องของอัตราการตายและอัตราการเจริญพันธุ์ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาทำให้ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรครั้งสำคัญ จำนวนประชากรวัยเด็กและวัยทำงานมีแนวโน้มลดลงในขณะที่วัยสูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลกระทบในวงกว้างต่อทุกภาคส่วน นำมาซึ่งความท้าทายต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ 3 ด้านได้แก่ ศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ความมั่นคงด้านการเงินของประชากร และความอยู่เย็นเป็นสุขของครอบครัวไทย¹

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างมากจากหน่วยงานภาครัฐและนักวิชาการ อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบันจะมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรจำนวนมากพอสมควร แต่ยังขาดการรวบรวมและสังเคราะห์อย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวางนโยบายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนและสังเคราะห์งานวิจัยที่มีอยู่เพื่อสรุปว่าองค์ความรู้ในปัจจุบันมีอะไรบ้าง เพียงพอที่จะใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือไม่ และยังมีช่องว่างงานวิจัย (Research gap) ในประเด็นสำคัญใดบ้าง ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของประเทศ และกำหนดหัวข้อวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อการเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ข้อ ดังต่อไปนี้

1.2.1 ทบทวนและสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรในมิติการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเงินของประชากร และความต้องการการลงทุนทางสังคมเพื่อเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร

1.2.2 ทบทวน แผน นโยบาย มาตรการเตรียมการของรัฐบาลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร รวมถึงนโยบายที่สนับสนุนบทบาทของภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม (เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน) และทบทวนการศึกษาวิจัยที่วิเคราะห์แผน นโยบาย หรือมาตรการดังกล่าว

1.2.3 วิเคราะห์ช่องว่างของความรู้และช่องว่างทางนโยบายเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดยุทธศาสตร์การทำวิจัยด้านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรในช่วงปี 2557-2560 ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

¹ ความท้าทาย 3 ด้านดังกล่าวระบุไว้ในร่างแผนประชากรในการพัฒนาประเทศระยะยาว 20 ปีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.3 แนวทาง/ขั้นตอนการดำเนินงาน

1.3.1 รวบรวมและคัดกรองงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากแหล่งต่างๆ โดยจะคัดกรองงานวิจัยจากฐานข้อมูลวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สภาวิจัยแห่งชาติ เว็บไซต์ของสถาบันวิจัยและมหาวิทยาลัยต่างๆ งานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ และงานวิจัยอื่นๆ ที่สามารถสืบค้นได้จากอินเทอร์เน็ต โดยคณะผู้วิจัยใช้หลักเกณฑ์ในการคัดเลือก 2 ประการ ได้แก่ ประเด็นวิจัยต้องเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรโดยตรง สามารถอธิบายความเกี่ยวข้องได้โดยอาศัยหลักเหตุผล ทฤษฎี หรือหลักฐานเชิงประจักษ์ และเป็นงานวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยที่มีความน่าเชื่อถือ

ในการคัดกรองงานวิจัย คณะผู้วิจัยจะแบ่งงานวิจัยเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

- 1) กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการผลิต การออม การลงทุนในประเทศ การค้าและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ความต้องการแรงงานและการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในและระหว่างประเทศ เป็นต้น
- 2) กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางการเงินของประชากร เช่น ผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่องบประมาณของภาครัฐและกองทุนสวัสดิการต่างๆ รายได้รายจ่ายและการออมของครัวเรือน เป็นต้น

1.3.2 สังเคราะห์งานวิจัยทั้งสองกลุ่มโดยให้ครอบคลุมประเด็นสำคัญดังนี้

- 1) อะไรคือผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร ใครคือผู้ได้รับผลกระทบ และผลกระทบดังกล่าวมีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด
- 2) งานวิจัยที่ผ่านมามีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอะไรเพื่อรับมือกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
- 3) ประเทศไทยควรมีการเตรียมการลงทุนทางสังคมในเรื่องใดบ้าง เช่น เทคโนโลยี สวัสดิภาพ และสุขภาพ ใครควรเป็นผู้มีบทบาทในการลงทุนและจัดการการผลิตสินค้าและบริการดังกล่าว อาทิ เช่น รัฐบาล ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น เอกชน วิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นต้น
- 4) ความรู้และหลักฐานเชิงประจักษ์ที่มีในปัจจุบันเพียงพอที่จะใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือไม่
- 5) ประเด็นใดบ้างที่ควรได้รับการศึกษาต่อ พร้อมจัดระดับความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน และอะไรคือข้อจำกัดของการวิจัยประเด็นวิจัยต่างๆ

1.3.3 สัมภาษณ์นักวิชาการจากหน่วยงานวิจัยและมหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานสนับสนุนทุนวิจัยและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตัวแทนภาคเอกชนที่มีส่วนได้เสีย เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับงานวิจัยที่ผ่านมาและหัวข้อวิจัยในอนาคต

1.3.4 จัดประชุมระดมความคิดเห็น 4 ครั้ง (เชิญผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากกระทรวงต่างๆ จำนวน 10-15 ท่านต่อครั้ง) เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและร่วมกำหนดหัวข้อวิจัยในอนาคต

1.4 โครงสร้างของงานวิจัย

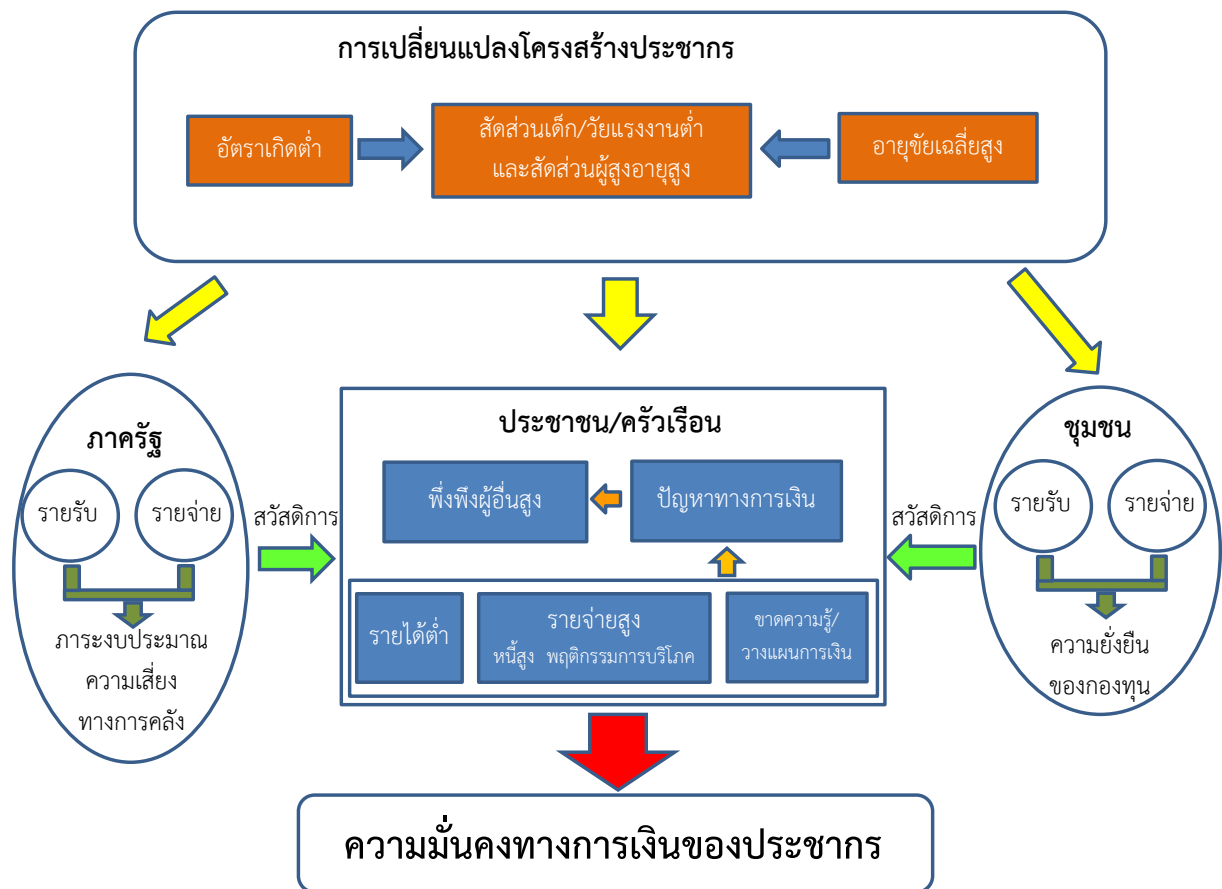
งานวิจัยนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วนดังต่อไปนี้ ส่วนแรก (บทที่ 2) ฉายภาพการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรและแรงงานในอนาคต เพื่อปูพื้นสำหรับบทอื่นๆ ในบทนี้ คณะผู้วิจัยได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาวิธีการประมาณการจำนวนแรงงานในอนาคต ทั้งในภาพรวมและรายสาขาเศรษฐกิจ ส่วนที่ 2 (บทที่ 3) ทบทวนและสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรในมิติการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรสามารถส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านช่องทางใดบ้าง ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีมากน้อยเพียงใด และมีมาตรการใดบ้างที่สามารถนำมาใช้บรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และแต่ละมาตรการสามารถบรรเทาผลกระทบได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังวิเคราะห์ข้อจำกัดของแบบจำลองในงานศึกษาวิจัยที่ผ่านมา และนำเสนอแนวทางในการพัฒนาต่อยอดแบบจำลอง เพื่อให้สามารถนำไปใช้เพื่อกำหนดนโยบายได้อย่างเหมาะสม

ส่วนที่ 3 (บทที่ 4-6) ทบทวนและสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรในมิติความมั่นคงทางการเงินของประชากร ประชากรจะมีความมั่นคงทางการเงินมากน้อยเพียงใดมีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงใน 3 ระดับคือ ระดับครัวเรือน ระดับชุมชน และระดับรัฐบาล (รูปที่ 1-1) ครัวเรือนเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความมั่นคงทางการเงินของประชากร ทั้งในด้านการออมเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ในอนาคต การใช้จ่าย การสร้างหนี้สิน ตลอดจนช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกภายในครัวเรือน ภาคชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนช่วยเสริมให้แก่ภาคครัวเรือนในรูปแบบของสวัสดิการชุมชนประเภทต่างๆ การสนับสนุนและส่งเสริมการสร้างหลักประกันรายได้ และการลดภาระค่าใช้จ่ายในอนาคตของครอบครัว ส่วนภาครัฐเข้ามามีส่วนสนับสนุนโดยจัดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ในระดับที่เหมาะสมโดยเฉพาะในกลุ่มของผู้ที่ยากจนและด้อยโอกาส หากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรส่งผลให้การดำเนินงานเพื่อให้สร้างความมั่นคงในระดับครัวเรือน ชุมชน และภาครัฐก็ย่อมจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประชากร งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของครัวเรือน ภาคชุมชน และภาครัฐ ในการช่วยสร้างความมั่นคงทางการเงินของประชากรในบริบทของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรถูกทบทวนและสังเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 5 และ 6 ตามลำดับ

ส่วนที่ 4 (บทที่ 7) ทบทวนแผน/ยุทธศาสตร์ที่มีมิติเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร ทั้งระดับประเทศและระดับหน่วยงาน จำนวนทั้งสิ้น 13 แผน เพื่อสังเคราะห์ว่าแผน/ยุทธศาสตร์ที่มีอยู่ครอบคลุมประเด็นเชิงนโยบายใดบ้าง ยังมีช่องว่างทางนโยบายหรือไม่ และแต่ละแผน/ยุทธศาสตร์มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนหรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ 5 (บทที่ 8) สรุปช่องว่างความรู้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและความมั่นคงด้านการเงินของประชากร ในบทนี้ คณะผู้วิจัยนำเสนอช่องว่างความรู้และการวิจัย เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของประเทศ และกำหนดหัวข้อวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อการเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

รูปที่ 1-1 กรอบการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรในมิติความมั่นคงทางการเงิน
ของประชากร



บทที่ 2: โครงสร้างอายุประชากรและโครงสร้างอายุแรงงาน ในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

จากการลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์และการเพิ่มขึ้นของอายุเฉลี่ยประชากรอย่างต่อเนื่อง ทำให้ไทยกำลังมีสัดส่วนและจำนวนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หรือกำลังกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุ ในบทความนี้ คณะผู้วิจัยนำเสนอข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของอัตราการเจริญพันธุ์และอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดของประชากร ตั้งแต่ในอดีตจนถึงอนาคต และฉายภาพโครงสร้างอายุประชากรและโครงสร้างอายุของแรงงานในอนาคต เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับบทต่อไป

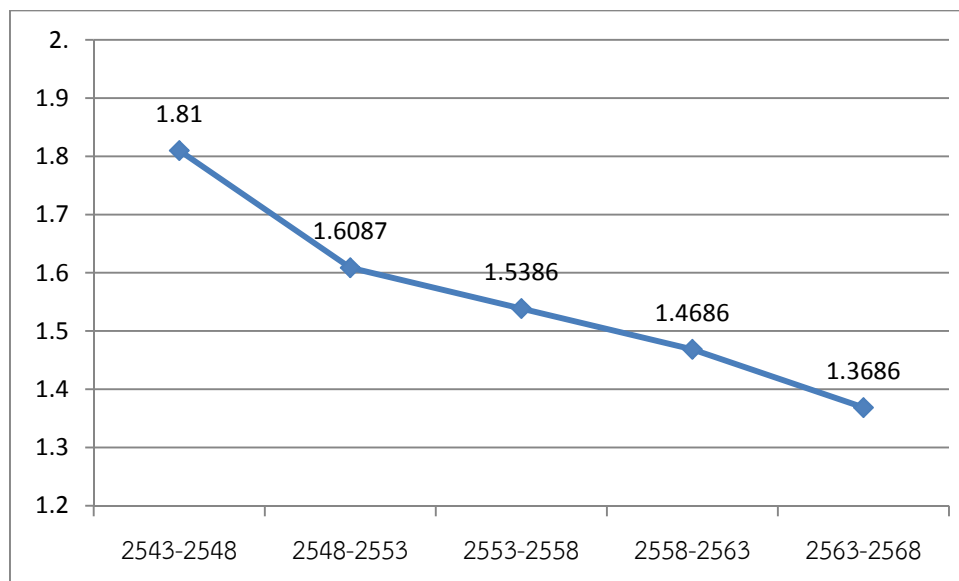
2.1 อัตราการเจริญพันธุ์และอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด

อัตราการเจริญพันธุ์รวมของไทยเคยสูงถึง 6 ในช่วงปี 2507-2508 ซึ่งหมายความว่าโดยเฉลี่ยแล้วสตรี 1 คนจะมีบุตร 6 คน ทำให้ภาครัฐเกิดความกังวลว่าจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการดูแลประชากรเพิ่มขึ้น ดังนั้นรัฐจึงได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ลดอัตราการเพิ่มของประชากรอย่างต่อเนื่องในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (2515-2519) จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (2535-2539) นโยบายในอดีตประสบผลสำเร็จอย่างมากโดยสามารถทำให้อัตราการเจริญพันธุ์รวมลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 4.9 ในปี 2517-2518 เป็น 2 ในปี 2538-2539²

แม้ว่าแนวโน้มนโยบายเรื่องอัตราการเจริญพันธุ์จะมีการเปลี่ยนแปลงในระยะเวลาต่อมา โดยแผนพัฒนาฉบับที่ 8 มุ่งหมายให้ครัวเรือนมีขนาดที่เหมาะสม และแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ซึ่งต้องการรักษาอัตราการเจริญพันธุ์ไว้ไม่ต่ำกว่า 1.8 แต่อัตราการเจริญพันธุ์รวมยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปัจจุบัน (2553-2558) อัตราการเจริญพันธุ์รวมอยู่ที่ 1.53 และในอนาคตคาดว่าอัตราการเจริญพันธุ์จะลดลงอย่างต่อเนื่องจนเหลือ 1.37 ในปี 2563-2568 (รูปที่ 2-1) สาเหตุที่ทำให้อัตราการเจริญพันธุ์รวมลดลงเรื่อยๆ มีหลายสาเหตุทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น สตรีมีการศึกษาสูงขึ้น มีโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงานสูงขึ้น จึงมักให้ความสำคัญกับการทำงานมากกว่าการแต่งงานและมีบุตร นอกจากนี้ ค่าครองชีพที่สูงขึ้นทำให้คู่แต่งงานเห็นว่าการมีบุตรอาจเป็นภาระที่ยิ่งใหญ่ตามมา (มโนทัศน์ผู้สูงอายุ)

² ข้อมูลจากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 2-1 อัตราเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rates - TFR) ปี 2548 - 2568

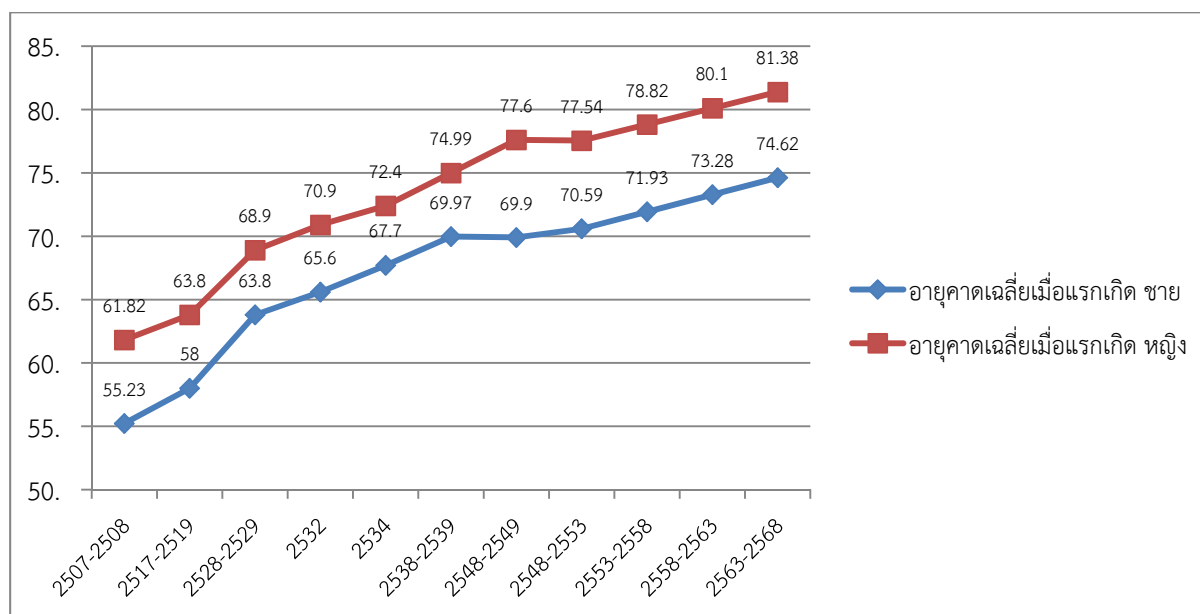


ที่มา: การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย ปี 2553-2583 จากการประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คำนวณโดยใช้ข้อสมมติภาวะเจริญพันธุ์ (ระดับปานกลาง)

ความก้าวหน้าทางการแพทย์เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชากรไทยมีอายุยืนยาวขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและต่อไปในอนาคต ในปี 2507-2508 ผู้ชายไทยมีอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด 55.2 ปี ส่วนผู้หญิงมีอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด 61.8 ปี ในปี 2553-2558 อายุคาดหมายเฉลี่ยของผู้ชายเพิ่มขึ้นเป็น 71.93 และของผู้หญิงเพิ่มขึ้นเป็น 78.2 ปี และในปี 2568-2573 คาดการณ์ว่าอายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดจะเพิ่มขึ้นอีก เป็น 75.96 ปีสำหรับผู้ชาย และเป็น 82.66 ปีสำหรับผู้หญิง (รูปที่ 2-2)

อายุคาดเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวมีนัยต่อความมั่นคงทางการเงินของผู้สูงอายุในอนาคต หากสมมติง่ายๆ ว่าลูกจ้างเอกชนทุกคนหยุดทำงานเมื่ออายุ 55 ปี ชายที่เกิดในปี 2517-2519 จะต้องเตรียมเงินไว้ให้พอเพียงกับค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในช่วง 3 ปีก่อนเสียชีวิต ส่วนลูกจ้างหญิงต้องเตรียมไว้ให้พอกับค่าใช้จ่าย 8-9 ปีก่อนเสียชีวิต แต่ในอนาคต ชายที่เกิดในปี 2553-2558 จะต้องเตรียมไว้ให้พอกับค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นถึง 17 ปีก่อนเสียชีวิต ส่วนลูกจ้างหญิงต้องเตรียมเงินไว้ให้พอกับค่าใช้จ่ายถึง 24 ปีก่อนเสียชีวิต ดังนั้นการส่งเสริมการออม การสร้างความเข้มแข็งของระบบสวัสดิการ และการสร้างโอกาสในการทำงานให้แก่ผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

รูปที่ 2-2 อายุคาดหมายเฉลี่ยแรกเกิด ปี 2507-2568



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2 โครงสร้างอายุประชากรในอนาคต

การลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์และอายุคาดเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาทำให้โครงสร้างอายุประชากรไทยกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและมีนัยสำคัญ โดยในอนาคตไทยจะมีสัดส่วนและจำนวนประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานลดลงเรื่อยๆ ในขณะที่สัดส่วนและจำนวนประชากรสูงอายุจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากตารางที่ 2-1 ซึ่งแสดงประมาณการประชากร จำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2553-2583 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเห็นว่าประชากรวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) จะมีแนวโน้มลดลงไปเรื่อยๆ โดยในปี 2553 ประชากรวัยเด็กมีจำนวน 12,642,000 คน คิดเป็นร้อยละ 19.82 ของประชากรทั้งหมด ในปัจจุบันมีจำนวน 11,792,000 คน หรือร้อยละ 18.11 ของประชากรทั้งหมด และในปี 2583 จะลดลงเหลือเพียง 8,169,000 คน หรือร้อยละ 12.79 ของประชากรทั้งหมด ส่วนประชากรวัยทำงาน (อายุ 15-59 ปี) มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน โดยในปัจจุบันมีประชากรวัยแรงงาน 42,960,860 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 65.99 ของประชากรทั้งหมด แต่ในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2568) คาดว่าประชากรวัยแรงงานจะลดลงเหลือ 40,738,960 คน หรือร้อยละ 64.08 ของประชากรทั้งหมด และในอีก 25 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2583) จะลดลงเหลือ 35,175,700 คน หรือร้อยละ 55.08 ของประชากรทั้งหมด สำหรับประชากรวัยที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปคาดว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 17,578,930 คน หรือร้อยละ 26.56 ของประชากรทั้งหมด ในอีก 10 ปีข้างหน้า และเพิ่มเป็น 20,519,370 คน หรือร้อยละ 32.13 ของประชากรทั้งหมด ใน 25 ปีข้างหน้า

ตามนิยามขององค์การสหประชาชาติ ประเทศที่มีสัดส่วนของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเกินร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด หรือมีสัดส่วนของประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปเกินร้อยละ 7 ของประชากรทั้งหมดจะถือว่า ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) และเมื่อมีสัดส่วนของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปตั้งแต่ร้อยละ 20 ขึ้นไป หรือมีสัดส่วนของประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปตั้งแต่ร้อยละ 14 ขึ้นไป จะถือว่าเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดย สมบูรณ์ หากยึดตามนิยามดังกล่าวจะถือว่า ปัจจุบันไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และกำลัง จะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ภายในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ.2568) ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนผ่านสู่สังคม ผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ภายในระยะเวลาที่รวดเร็วมาก

ตารางที่ 2-1 ประมาณการจำนวนประชากรปี 2553-2558 (สมมติภาวะเจริญพันธุ์ระดับปานกลาง)

หน่วย: พันคน

		2553	2558	2563	2568	2573	2578	2583
0-14 ปี	0-4	3,871.00	3,725.00	3,539.00	3,288.00	3,013.00	2,728.00	2,455.00
	5-9 ปี	4,231.00	3,846.00	3,704.00	3,521.00	3,273.00	3,000.00	2,718.00
	10- 14 ปี	4,540.00	4,221.00	3,839.00	3,691.00	3,515.00	3,268.00	2,996.00
	รวม	12,642.00	11,792.00	11,082.00	10,500.00	9,801.00	8,996.00	8,169.00
	ร้อยละของ ประชากร ทั้งหมด	19.82	18.11	16.79	15.82	14.81	13.77	12.79
15-59 ปี	15-19	4,599.00	4,523.00	4,207.00	3,827.00	3,687.00	3,506.00	3,261.00
	20-24	4,371.24	4,571.21	4,497.81	4,185.81	3,809.85	3,672.36	3,493.28
	25-29	4,605.39	4,334.07	4,536.35	4,466.79	4,159.58	3,788.08	3,653.18
	30-34	5,152.74	4,551.52	4,288.45	4,493.15	4,427.96	4,126.45	3,760.28
	35-39	5,310.27	5,082.11	4,495.04	4,240.09	4,446.79	4,385.90	4,090.17
	40-44	5,543.17	5,227.16	5,009.99	4,436.76	4,189.62	4,397.94	4,341.05
	45-49	5,121.82	5,435.52	5,134.68	4,928.85	4,370.44	4,131.67	4,341.21
	50-54	4,411.35	4,988.28	5,305.76	5,021.92	4,828.73	4,287.71	4,058.56
	55-59	3,624.56	4,247.98	4,818.48	5,138.59	4,874.75	4,696.43	4,176.98
	รวม	42,739.53	42,960.86	42,293.57	40,738.96	38,794.73	36,992.54	35,175.7
	ร้อยละของ ประชากร ทั้งหมด	67.35	65.99	64.08	61.39	58.62	56.61	55.08
60 ปีขึ้นไป	60-64	2,616.89	3,439.45	4,047.16	4,606.75	4,927.25	4,686.13	4,524.45
	65-69	2,012.78	2,428.54	3,208.44	3,792.04	4,333.1791 08)	4,649.47	4,434.04
	70-74	1,532.39	1,791.48	2,177.63	2,894.36	3,438.45	3,946.89	4,250.02
	75-79	1,175.73	1,270.22	1,498.95	1,837.82	2,459.47	2,938.33	3,389.42
	80+	1,070.18	1,421.40	1,689.47	1,995.07	2,420.58	3,139.79	3,921.45

		2553	2558	2563	2568	2573	2578	2583
	รวม	8,407.97	10,351.09	12,621.66	15,126.05	17,578.93	19,360.61	20,519.4
	ร้อยละของ ประชากร ทั้งหมด	13.18	15.90	19.12	22.79	26.56	29.63	32.13
	รวมทั้งหมด	63,789.49	65,103.95	65,997.23	66,365.01	66,174.66	65,349.16	63,864.1
	ร้อยละของ ประชากร ทั้งหมด	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดยทั่วไปแล้ว ประชากรวัยเด็กและวัยสูงอายุเป็นกลุ่มที่ต้องพึ่งพาประชากรวัยทำงานทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าทางตรงหรืออ้อม ผ่านกลไกของครัวเรือน เอกชนและภาครัฐ ยังมีสัดส่วนประชากรวัยเด็กและวัยทำงานสูง ภาระที่ประชากรวัยแรงงานต้องแบกรับก็จะมากขึ้นตาม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรที่ไทยกำลังเผชิญอยู่จะทำให้อัตราการพึ่งพิงวัยเด็กมีแนวโน้มลดลง (จำนวนประชากรเด็กอายุ 0-14 ต่อประชากรวัยแรงงาน 1000 คน) แต่จะทำให้อัตราพึ่งพิงวัยสูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (จำนวนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อประชากรวัยแรงงาน 1000 คน) แต่เนื่องจากอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุนั้นสูงกว่าอัตราการลดลงของประชากรเด็ก อัตราพึ่งพิงโดยรวมจึงมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยคาดว่าจะเพิ่มขึ้นจาก 57.5 คนต่อประชากรวัยแรงงาน 100 คน ในปี 2558 เป็น 88.9 คนต่อคนต่อประชากรวัยแรงงาน 100 คน ในปี 2583

ตารางที่ 2-2 อัตราการพึ่งพิง (Dependency ratio) ปี 2553-2583

หน่วย: ต่อประชากรวัยแรงงาน 100 คน							
	2553	2558	2563	2568	2573	2578	2583
เด็ก	35.55	33.4	32.26	32.09	31.89	31.29	30.57
สูงอายุ	19.67	24.09	29.84	37.13	45.31	52.34	58.33
รวม	55.22	57.5	62.1	69.22	77.21	83.63	88.9

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3 โครงสร้างแรงงานในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

วรเวศม์และคณะ 2556 คำนวณสัดส่วนการทำงาน ว่างาน และอยู่นอกกำลังแรงงานของประชากรตามกลุ่มอายุในปี 2550-2554 โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะการทำงาน ไตรมาส 3 ตารางที่ 2-3 แสดงผลการคำนวณดังกล่าว พบว่า กว่าร้อยละ 70 ของประชากรอายุ 15- 19 ปี ออยู่นอกกำลังแรงงานเพราะเป็นวัยที่กำลังเรียนหนังสือ หลังจากอายุ 20 ปี ประชากรจะเข้ามาอยู่ในกำลังแรงงานมากขึ้น สัดส่วนของประชากรที่อยู่นอกกำลังแรงงานจะอยู่ในระดับต่ำสุดในกลุ่มอายุ 20-24 ปี จนถึงกลุ่ม 40-44 ปี (ร้อยละ 8-9) สัดส่วนของประชากรที่อยู่นอกกำลังแรงงานจะเริ่มเพิ่มขึ้นในกลุ่มอายุ 50-54 ปี และเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในกลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไป ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานจำนวนมากได้เริ่มทยอยออกจากกำลังแรงงานตั้งแต่อายุ 50 ปี

เมื่อพิจารณาเฉพาะประชากรสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) พบว่า มีประชากรสูงอายุช่วงต้น (60-69 ปี) ที่ยังทำงานอยู่เป็นสัดส่วนไม่น้อย โดยจากข้อมูลในปี พ.ศ. 2554 ร้อยละ 62.51 ของประชากรอายุ 60-64 ปี และร้อยละ 47.26 ประชากรอายุ 65-69 ปี ยังคงทำงานอยู่ สัดส่วนของประชากรที่ทำงานจะลดลงอย่างมากและรวดเร็วในกลุ่มอายุตั้งแต่ 70 ปีขึ้นไป โดยกลุ่ม 70-74 ปียังทำงานอยู่เพียงร้อยละ 27.15 ของจำนวนประชากรในกลุ่ม กลุ่ม 75-79 ปีทำงานเพียงร้อยละ 16.8 ของประชากรในกลุ่ม ในขณะที่ผู้สูงอายุช่วงปลาย (80 ปีขึ้นไป) มีสัดส่วนผู้ที่ทำงานต่ำกว่าร้อยละ 7 หากพิจารณาแยกตามเพศและภาคการผลิต พบว่า ผู้สูงอายุที่ยังทำงานอยู่กว่าครึ่ง (ร้อยละ 56.67) เป็นเพศชาย ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตร (ร้อยละ 62.55) รองลงมาเป็นภาคบริการ (ร้อยละ 26.29) การผลิต (ร้อยละ 9.29) และก่อสร้าง (ร้อยละ 1.87)

ในแง่ของประเภทการทำงานของผู้สูงอายุ พบว่า ในปี 2554 ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจส่วนตัว (ร้อยละ 60.61) รองลงมาคือทำงานช่วยครัวเรือน (ร้อยละ 22.79) ผู้สูงอายุที่ทำงานเป็นลูกจ้างเอกชนมีเพียงร้อยละ 11.18 ในด้านอาชีพ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ (ร้อยละ 58.34) เป็นผู้ทำงานฝีมือด้านเกษตร รองลงมาทำอาชีพบริการ (ร้อยละ 12.79) และมีประมาณร้อยละ 10 ที่เป็นผู้จัดการ ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนว่าผู้สูงอายุอาจมีทางเลือกในการทำงาน/หางานทำค่อนข้างจำกัด ไม่สามารถทำงานในองค์กรเดิมต่อไปได้ แม้อย่างนี้อาจจะยากทำต่อก็ตาม

Knodel and Chayovan (2008) ศึกษาการทำงานของผู้สูงอายุไทยโดยใช้ข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทยปี 2550 ได้ข้อสรุปในทิศทางเดียวกับวรเวศม์และคณะ (2556) ว่ามีประชากรสูงอายุช่วงต้น (60-69 ปี) ที่ยังคงทำงานอยู่เป็นสัดส่วนไม่น้อย (เกือบครึ่งหนึ่งยังทำงานอยู่) และกลุ่มผู้สูงอายุช่วงปลายมีสัดส่วนผู้ทำงานต่ำสุด เพียงร้อยละ 7 ของจำนวนประชากรในกลุ่ม นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้สูงอายุในเขตชนบทมีสัดส่วนผู้ทำงานสูงเป็นเกือบสองเท่าของผู้สูงอายุในเขตเมือง

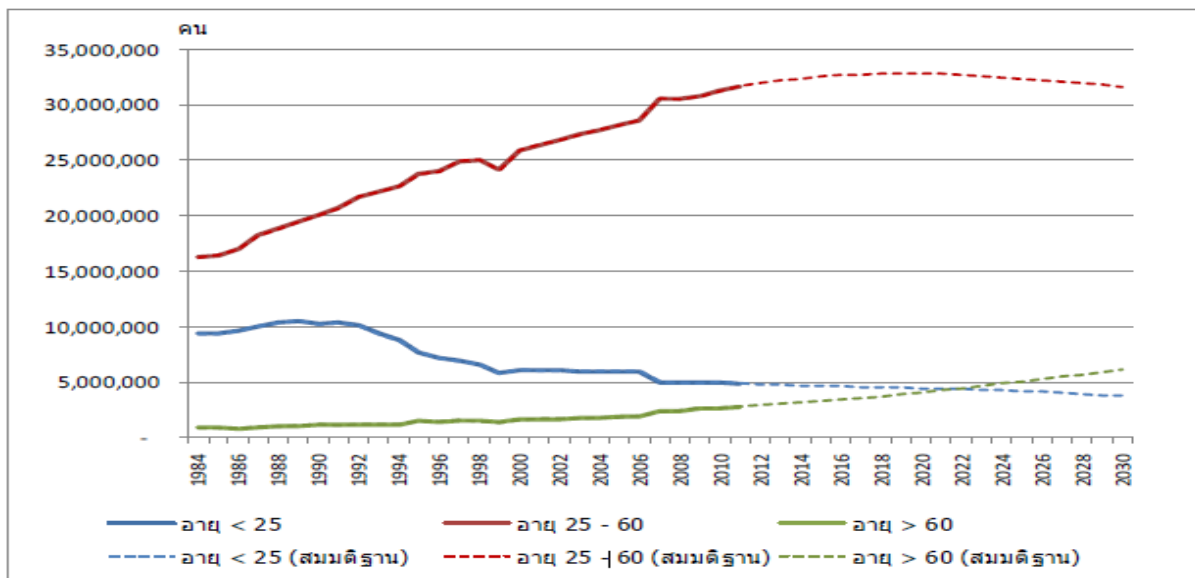
ตารางที่ 2-3 การทำงานของประชากรไทยแยกตามกลุ่มอายุ ปี 2550-2554

กลุ่มอายุ	2550			2551			2552			2553			2554			รวม
	ทำงาน	ว่างงาน	นอก	ทำงาน	ว่างงาน	นอก	ทำงาน	ว่างงาน	นอก	ทำงาน	ว่างงาน	นอก	ทำงาน	ว่างงาน	นอก	
15-19	27.05	1.41	71.54	25.18	1.58	73.24	25.94	1.22	72.84	26.28	0.88	72.85	25.34	0.66	74.00	100.00
20-24	67.28	3.01	29.70	68.04	3.10	28.85	68.16	2.97	28.86	68.37	2.43	29.20	67.43	2.10	30.47	100.00
25-29	86.19	1.27	12.54	86.34	1.51	12.15	85.49	1.86	12.65	86.23	1.37	12.39	86.31	1.01	12.68	100.00
30-34	89.61	0.75	9.64	89.71	0.83	9.46	89.51	0.88	9.61	88.75	0.72	10.54	90.51	0.44	9.05	100.00
35-39	91.02	0.51	8.47	91.50	0.44	8.06	90.46	0.52	9.02	91.49	0.48	8.02	91.68	0.31	8.00	100.00
40-44	90.33	0.44	9.22	90.47	0.37	9.16	90.74	0.37	8.89	91.25	0.16	8.59	91.03	0.14	8.83	100.00
45-49	89.08	0.40	10.51	89.30	0.34	10.37	89.22	0.34	10.44	89.09	0.18	10.72	90.64	0.10	9.26	100.00
50-54	85.25	0.35	14.40	85.19	0.27	14.55	85.38	0.32	14.29	85.10	0.09	14.81	86.34	0.10	13.56	100.00
55-59	78.27	0.29	21.43	79.10	0.11	20.79	78.61	0.21	21.18	77.91	0.19	21.90	79.38	0.14	20.47	100.00
60-64	61.06	0.20	38.74	60.45	0.06	39.49	62.42	0.03	37.54	61.45	0.03	38.52	62.51	0.03	37.46	100.00
65-69	47.09	0.10	52.81	46.22	0.04	53.75	48.19	0.05	51.75	45.64	0.02	54.34	47.26	0.02	52.71	100.00
70-74	30.09	0.02	69.89	28.62	0.06	71.32	31.60	0.05	68.35	26.76	0.02	73.22	27.15	0.03	72.82	100.00
75-79	18.70	0.05	81.25	15.78	0.02	84.20	19.45	0.00	80.55	17.41	0.00	82.59	16.80	-	83.20	100.00
80-84	9.22	-	90.78	7.71	0.01	92.28	7.70	-	92.30	8.21	-	91.79	7.79	-	92.21	100.00
85-89	5.22	-	94.78	5.00	-	95.00	5.46	-	94.54	3.75	-	96.25	2.68	-	97.32	100.00
90-94	7.86	-	92.14	8.86	-	91.14	2.54	-	97.46	10.53	-	89.47	1.36	-	98.64	100.00
รวม	56.46	0.67	42.87	72.51	0.86	26.62	72.60	0.86	26.53	72.33	0.64	27.03	72.77	0.49	26.74	100.00

ที่มา: วรเวศม์และคณะ (2556)

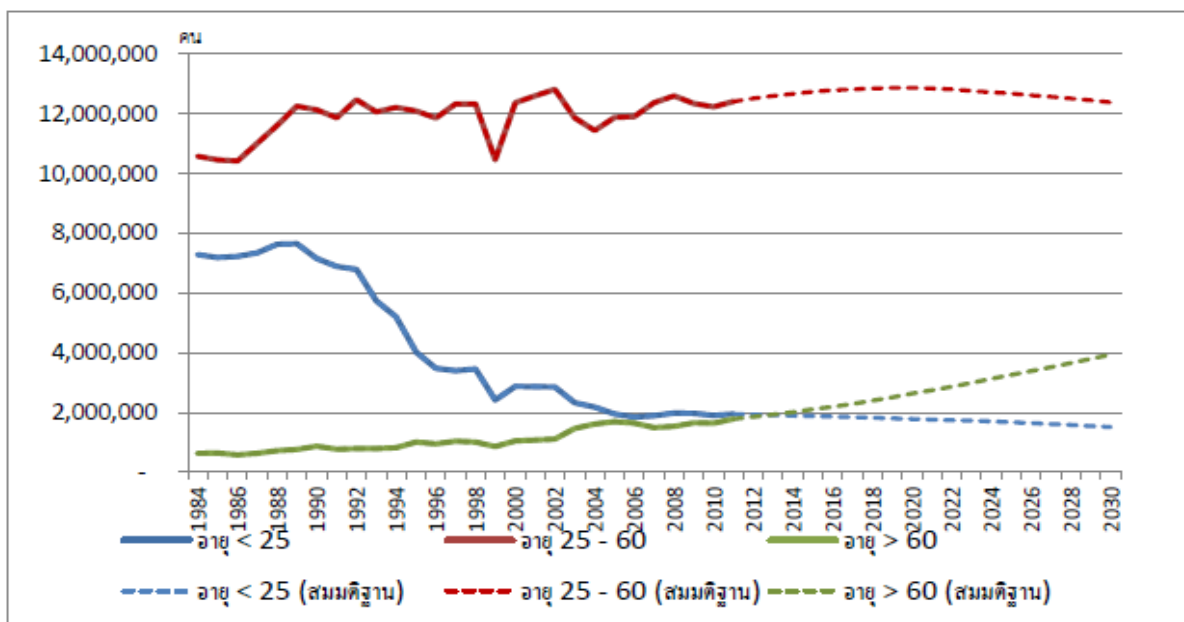
วรเวศม์และคณะ 2556 ประมาณการโครงสร้างอายุแรงงานแยกรายภาคการผลิต ในช่วงปี 2554-2555 โดยสมมติให้แรงงานในแต่ละกลุ่มอายุเปลี่ยนแปลงไปในอัตราเดียวกันกับอัตราการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรในกลุ่มอายุนั้นๆ ซึ่งคำนวณจากประมาณการประชากรของไทย จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรืออาจกล่าวได้ว่า การประมาณการโครงสร้างแรงงานดังกล่าวสมมติให้สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจและตลาดแรงงานในอนาคตใกล้เคียงกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รูปที่ 2-3 ผลการประมาณการโครงสร้างอายุแรงงานในภาพรวม รูปที่ 2-4 ถึง 2-6 แสดงผลการประมาณในภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการตามลำดับ

รูปที่ 2-3 ประมาณการโครงสร้างอายุแรงงานรวมทุกภาคการผลิตตามกลุ่มอายุ



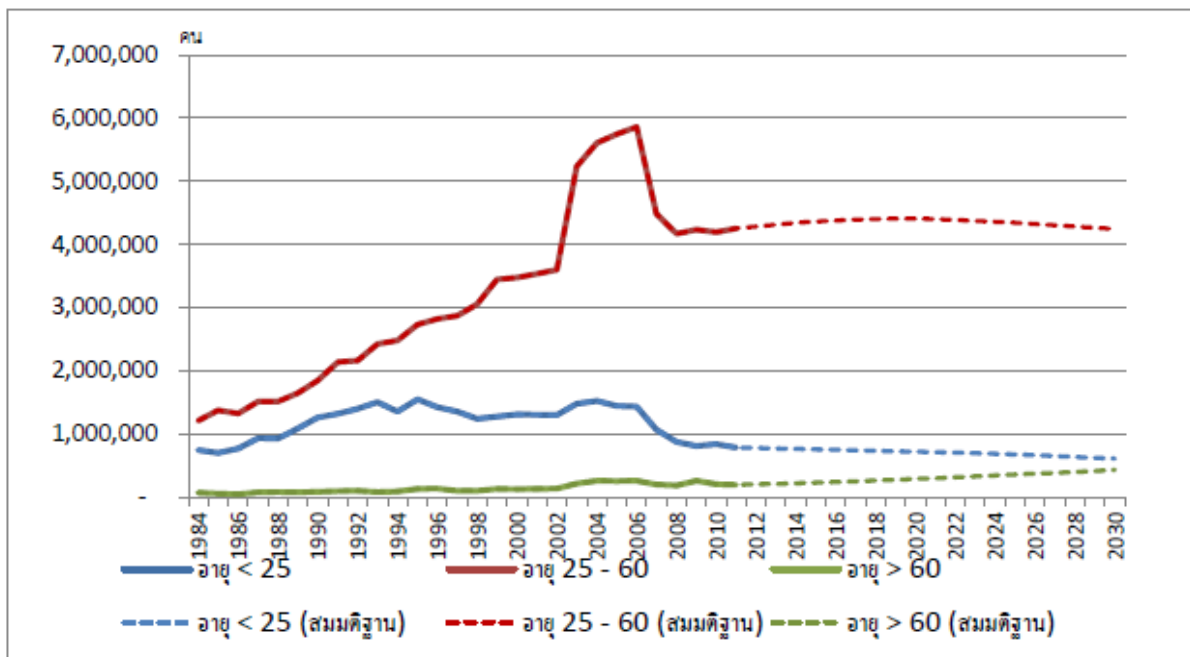
ที่มา: วรเวศม์และคณะ (2556)

รูปที่ 2-4 ประมาณการโครงสร้างอายุแรงงานภาคเกษตรตามกลุ่มอายุ



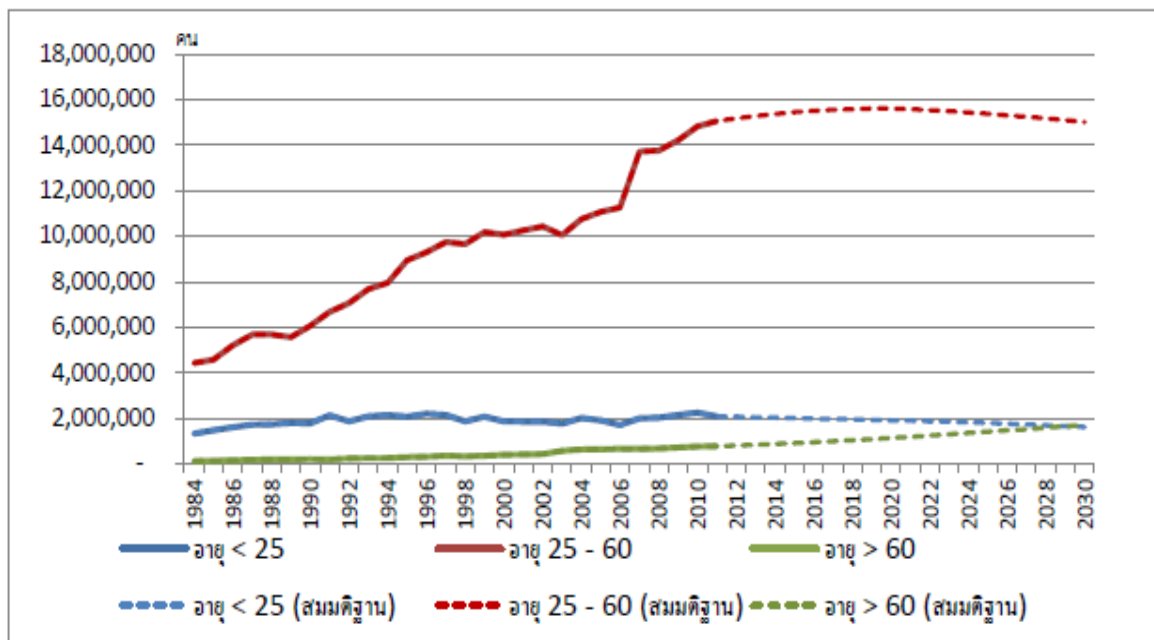
ที่มา: วรเวศม์และคณะ (2556)

รูปที่ 2-5 ประมาณการโครงสร้างอายุแรงงานภาคอุตสาหกรรมตามกลุ่มอายุ



ที่มา: วรเวศม์และคณะ (2556)

รูปที่ 2-6 ประมาณการโครงสร้างอายุแรงงานภาคบริการตามกลุ่มอายุ



ที่มา: วรเวศม์และคณะ (2556)

ในภาพรวมแล้ว คาดว่าแรงงานกลุ่มอายุ 25-60 จะยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อยก่อนจะเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่องในราวปี 2561-2563 เป็นต้นไป แรงงานอายุต่ำกว่า 25 ปีคาดว่าจะลดลงเรื่อยๆ ในขณะที่แรงงานกลุ่มอายุมากกว่า 60 ปีคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากพิจารณารายภาคจะพบว่า ในทุกภาคการผลิตจะมีแรงงานกลุ่มอายุน้อยกว่า 25 ปีลดลง ในขณะที่แรงงานกลุ่มอายุ 25-60 ปี จะเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อยก่อนจะเริ่มลดลงในราวปี 2561-2563 เป็นต้นไป นอกจากนี้ ในทุกภาคจะมีแรงงานกลุ่มอายุมากกว่า 60 ปีเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเกษตร ซึ่งจากเดิมก็เป็นภาคที่รองรับแรงงานสูงอายุมากที่สุดอยู่แล้ว จะต้องรองรับจำนวนแรงงานสูงอายุเพิ่มขึ้นมากที่สุด ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมจะมีแรงงานสูงอายุเพิ่มขึ้นน้อยที่สุด ความท้าทายเชิงนโยบายคือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถโยกย้ายแรงงานสูงอายุในภาคเกษตรไปสู่ภาคการผลิตอื่นๆ ที่มีประสิทธิภาพการผลิตและค่าตอบแทนสูงกว่าได้

อนึ่ง การประมาณแรงงานในอนาคตของวอร์เควมส์และคณะ (2556) อาจไม่ได้สะท้อนจำนวนแรงงานที่มีอยู่จริงทั้งหมดในประเทศ เนื่องจากไม่ได้นับรวมแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่เป็นจำนวนมากถึง 2-3 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 5-8 ของกำลังแรงงานทั้งหมด (อายุ 15 ปีขึ้นไป) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาแบบจำลองที่เหมาะสมในการประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าวอาจทำได้ยากเนื่องจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านอุปสงค์และอุปทานทั้งในตลาดแรงงานไทยและในตลาดแรงงานของประเทศต้นทาง ซึ่งส่วนหนึ่งถูกสะท้อนจากอัตราค่าจ้างเปรียบเทียบของแรงงานต่างด้าวในไทยและประเทศต้นทางทั้งในภาพรวมและแยกตามอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้ในทางปฏิบัติแล้วอาจมีข้อจำกัดด้านข้อมูลที่จะนำมาใช้ในรูปแบบจำลอง นอกจากนี้ ข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในการสำรวจแรงงานนอกระบบ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แม้จะมีรายละเอียดค่อนข้างมาก เช่น ค่าจ้าง เพศ อายุ ภาคการผลิต อาชีพ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดคือยังไม่ได้สะท้อนจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่จริง (ตัวเลขจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้ขึ้นทะเบียน ปี 2557) ซึ่งคำนวณจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติคือ 766,068 คน ในขณะที่ตัวเลขจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียน ปี 2557) ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน คือ 1,177,629 คน) การศึกษาในอนาคตอาจพัฒนาวิธีการรวมแรงงานต่างด้าวเข้าไปในแบบจำลองที่ใช้ประมาณการจำนวนแรงงานตามกลุ่มอายุ รวมทั้งอาจต้องมีการพัฒนาให้การสำรวจแรงงานนอกระบบสามารถสะท้อนจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้น

การประมาณการจำนวนแรงงานตามกลุ่มอายุในอนาคตของวอร์เควมส์และคณะ (2556) สามารถฉายให้เห็นภาพอนาคตค่อนข้างชัดว่า หากสมมติให้ปัจจัยอื่นๆ คงที่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรจะทำให้โครงสร้างแรงงานในภาพรวมและในแต่ละภาคเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร อย่างไรก็ตาม การประมาณการโดยวิธีดังกล่าวคำนึงถึงการเติบโตของจำนวนประชากรตามกลุ่มอายุเท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยสำคัญอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อจำนวนแรงงานในอนาคตอย่างเพียงพอ เช่น อัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานตามกลุ่มอายุในอนาคต การขยายตัวของผลผลิตรวม อุปสงค์และอุปทานของสินค้าและบริการรายสาขาเศรษฐกิจ นโยบายของภาครัฐ เป็นต้น ทำให้การประมาณดังกล่าวยังไม่เหมาะที่จะใช้เป็นเครื่องมือเพื่อช่วยวางนโยบายในอนาคต โดยเฉพาะการวางแผนกำลังคนซึ่งต้องการประมาณการภายใต้สถานการณ์จำลองที่มีความซับซ้อนและสมจริงมากกว่า นอกจากนี้ วิธีการประมาณดังกล่าวยังไม่มีช่องทางให้สามารถสร้างสถานการณ์จำลองเพื่อแสดงผลของการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรเชิงนโยบายต่างๆ ที่อาจเป็นที่สนใจของผู้วางนโยบายได้ เช่น หากเพิ่มค่าจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรม การเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากภาคเกษตรจะมีมากน้อยเพียงใด

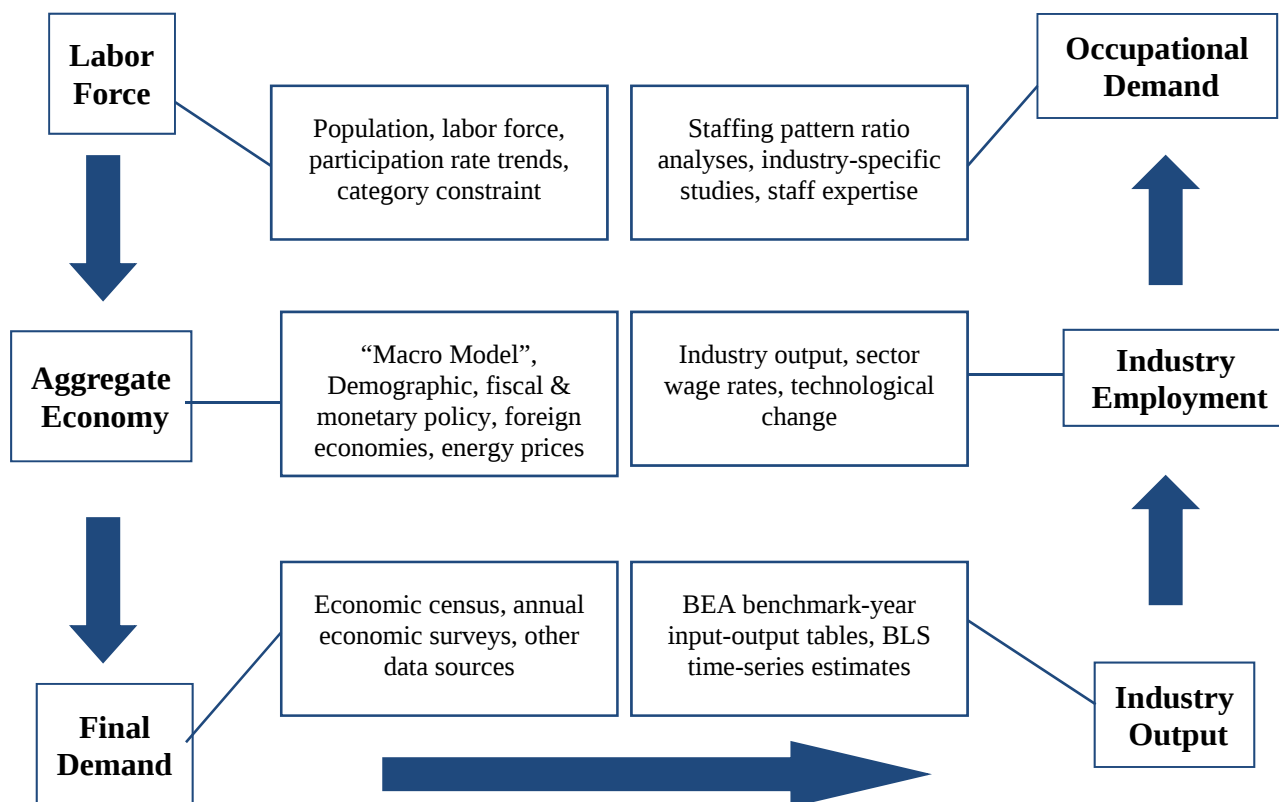
งานวิจัยในอนาคตควรพัฒนาแบบจำลองเพื่อประมาณการการจ้างงาน (Employment projection) ตามกลุ่มอายุและรายสาขาเศรษฐกิจ โดยอาจนำแบบจำลองการจ้างงาน (Employment projection) ของ Bureau of Labor Statistic (BLS) ประเทศสหรัฐอเมริกา ไปใช้เป็นตัวแบบในการพัฒนาแบบจำลองในอนาคต และปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับบริบทและข้อมูลที่มีอยู่ในประเทศไทย BLS ประมาณการการจ้างงานตามรายอุตสาหกรรม (industry employment) และรายอาชีพ (occupational employment) ในระยะยาว (10 ปี) โดยมีการปรับปรุงประมาณการให้ทันสมัยทุก 2 ปี ผู้ใช้ประโยชน์จากการประมาณการของ BLS มีหลากหลาย เช่น นักเรียนนักศึกษา ครูอาจารย์ ผู้แนะแนวอาชีพ (ใช้ดูแนวโน้มของตำแหน่งงานที่เป็นที่ต้องการในอนาคต) นักวิชาการ (ใช้ศึกษาทำความเข้าใจแนวโน้มของตลาดแรงงาน) ตลอดจนผู้วางนโยบายด้านการศึกษา (ใช้กำหนดนโยบายด้านการศึกษาเพื่อตอบสนองตลาดแรงงานในอนาคต) การประมาณการการจ้างงานของ BLS มีหลายขั้นตอน ใช้วิธีการที่หลากหลายและค่อนข้างซับซ้อน ผลการประมาณการของแต่ละขั้นตอนจะผ่านการทบทวนและตรวจทานโดยผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขาทั้งจากฝ่ายวิจัยและผู้เชี่ยวชาญจากอุตสาหกรรมต่างๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงให้ผลประมาณการมีความถูกต้องและความน่าเชื่อถือมากขึ้น คณะผู้วิจัยสรุปขั้นตอนการประมาณการจ้างงานของ BLS โดยสังเขปไว้ในย่อหน้าถัดไป ผู้สนใจสามารถหาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก <http://www.bls.gov/emp/>

การประมาณการจ้างงานของ BLS ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย 6 ขั้นตอน แต่ละขั้นตอนใช้แบบจำลองวิธีการ และข้อสมมติแตกต่างกัน ผลลัพธ์ของขั้นตอนก่อนหน้าจะถูกนำไปเป็นปัจจัยนำเข้าของขั้นตอนถัดไป (รูปที่ 2-7)

- 1) การประมาณการกำลังแรงงานในอนาคต (Labor force) เป็นการประมาณการจำนวนประชากรและอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานในอนาคต เพื่อคำนวณหาจำนวนแรงงาน การประมาณการจำนวนแรงงานทำแบบแยกย่อยตามกลุ่มเชื้อชาติ เพศ และกลุ่มอายุ ก่อนจะนำมารวมกันเป็นจำนวนรวม
- 2) การประมาณการเศรษฐกิจภาพรวม (Aggregate economy) ประมาณการจำนวนแรงงานในอนาคต (ได้จากหัวข้อที่ 1) ราคาพลังงาน และข้อสมมติเกี่ยวกับนโยบายการเงินและการคลังจะถูกนำไปใช้เป็นปัจจัยนำเข้าในแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค (Macro model) เพื่อประมาณการแนวโน้มการเติบโตของ GDP
- 3) การประมาณการอุปสงค์ขั้นสุดท้าย (Final demand) ประมาณการแนวโน้ม GDP ในหัวข้อที่ 2 จะถูกใช้เป็นกรอบจำกัด (constraints) ในการประมาณการองค์ประกอบย่อยต่างๆ ของ GDP เช่น ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของบุคคล (personnel consumption expenditure) การลงทุนในเครื่องมือของภาคเอกชน (private investment in equipment) การเปลี่ยนแปลงสินค้าคงคลังของเอกชน (change in private inventories) การนำเข้าและส่งออกสินค้าและบริการ (exports and imports of goods and services) การบริโภคและการลงทุนของภาครัฐ (consumption and investment of government) ฯลฯ หลังจากนั้นองค์ประกอบของ GDP จะถูกแยกย่อยออกเป็นอุปสงค์ขั้นสุดท้าย ซึ่งประกอบด้วยสินค้ากว่า 200 กลุ่ม
- 4) การประมาณการผลผลิตรายอุตสาหกรรม (Industry output) ขั้นตอนนี้เป็นการสร้างผลผลิตรายสินค้าและอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับอุปสงค์ขั้นสุดท้ายในหัวข้อที่ 3
- 5) การประมาณการการจ้างงานรายอุตสาหกรรม (Industry employment) ขั้นตอนนี้เป็นการประมาณการการจ้างงานรายอุตสาหกรรมที่สามารถผลิตผลผลิตได้ตามที่ประมาณการไว้ในหัวข้อที่ 4

- 6) การประมาณการการจ้างงานรายอาชีพ (Occupational employment) ขั้นตอนนี้เป็นการสร้าง National employment matrix ซึ่งบ่งบอกถึงการจ้างงานรายตำแหน่งงาน (jobs) ในอุตสาหกรรมต่างๆ แล้วนำมาคิดผลรวมทุกอุตสาหกรรมตามรายตำแหน่งงาน

รูปที่ 2-7 การประมาณการการจ้างงานของ Bureau of Labor Statistic (BLS)



ที่มา: Bureau of Labor Statistic, U.S. Department of Labor

2.4 สรุปและช่องว่างการวิจัย

จากการลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์และอายุเฉลี่ยของประชากรที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์อย่างรวดเร็ว ประชากรวัยทำงาน (อายุ 15-59 ปี) จะลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2568) คาดว่าประชากรวัยแรงงานจะลดลงเหลือ 40,738,960 คน หรือร้อยละ 64.08 ของประชากรทั้งหมด และในอีก 25 ปีข้างหน้า (พ.ศ.2583) จะลดลงเหลือ 35,175,700 คน หรือร้อยละ 55.08 ของประชากรทั้งหมด ในขณะที่ในอีก 10 ปีข้างหน้า ประชากรวัยที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปคาดว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 17,578,930 คน หรือร้อยละ 26.56 ของประชากรทั้งหมด และใน 25 ปีข้างหน้า จะเพิ่มเป็น 20,519,370 คน หรือร้อยละ 32.13 ของประชากรทั้งหมด

การประมาณการจำนวนแรงงานตามกลุ่มอายุในอนาคตของวอร์เวิร์มและคณะ (2556) สามารถฉายให้เห็นภาพอนาคตค่อนข้างชัดว่า หากสภาพเศรษฐกิจและตลาดแรงงานของไทยไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เป็นอยู่มากนัก คาดว่าในภาพรวมแล้วแรงงานกลุ่มอายุ 25-60 จะยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อยก่อนจะเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่องในราวปี 2561-2563 เป็นต้นไป แรงงานอายุต่ำกว่า 25 ปีคาดว่าจะลดลงเรื่อยๆ ในขณะที่แรงงานกลุ่มอายุมากกว่า 60 ปีคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยภาคการเกษตรจะเป็นภาคที่รองรับแรงงานสูงอายุเพิ่มขึ้นมากที่สุด เนื่องจากผลการประมาณดังกล่าวเป็นภาพในโลกสมมติ ซึ่งยากจะเกิดขึ้นจริง คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการพัฒนาแบบจำลองเพื่อประมาณการจำนวนแรงงาน (การจ้างงาน) ในอนาคต ทั้งในภาพรวมและรายสาขาเศรษฐกิจ โดยแบบจำลองดังกล่าวควรคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรและปัจจัยสำคัญอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อการจ้างงานอย่างรอบด้าน เพื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนเชิงนโยบายต่อไป

ในสถานการณ์ที่ประชากรวัยทำงานในประเทศกำลังมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ การวางแผนกำลังในอนาคตมีความสำคัญเป็นพิเศษ ภาคการศึกษาจำเป็นต้องผลิตคนให้ตรงกับความต้องการมากที่สุด ลดความสูญเสียจากการผลิตคนที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดให้ได้มากที่สุด เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในปัจจุบันทุกฝ่ายล้วนทราบดีว่าจำนวนประชากรวัยทำงานกำลังลดลงเรื่อยๆ ทำให้ไทยมีความเสี่ยงต่อการขาดแคลนแรงงานในอนาคต ดังนั้นจึงควรเพิ่มกำลังแรงงานในประเทศ ผ่านการนำเข้าหรือการสนับสนุนให้ประชากรไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้นและทำงานต่อเนื่องระยะเวลายาวนานขึ้นก่อนที่จะเกษียณอายุ คำถามสำคัญที่ยังตอบไม่ได้คือ ในอนาคตเราต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นอีกเท่าใด ในอุตสาหกรรมใดบ้าง และทักษะที่ต้องการเพิ่มคืออะไร ทำให้การวางแผนกำลังคนในระยะยาวของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนการเตรียมความพร้อมของสถานศึกษาในการผลิตบุคลากรสนองความต้องการของตลาดแรงงานในอนาคต ยังไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดองค์ความรู้ดังกล่าวส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะขาดเครื่องมือการวิเคราะห์ที่เหมาะสม ดังนั้นการพัฒนาเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ในอนาคตจึงเป็นพื้นฐานสำคัญซึ่งนำไปสู่การกำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินนโยบายที่เหมาะสมต่อไป

วิธีการประมาณการจำนวนแรงงาน (การจ้างงาน) ในอนาคตอาจปรับจากวิธีการของ Bureau of Labor Statistic ประเทศสหรัฐอเมริกา ให้เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและข้อมูลที่มีอยู่ของไทย หรืออาจใช้วิธีการตามกรอบแนวคิด ดังนี้ 1) ประมาณการกำลังแรงงานตามกลุ่มอายุ ซึ่งคำนวณโดยอาศัยประมาณการประชากรตามกลุ่มอายุและประมาณการอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานตามกลุ่มอายุ (Labor force participation rate) 2) การประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าวตามกลุ่มอายุ และ 3) นำประมาณการกำลังแรงงาน และประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าว ไปใส่เป็นปัจจัยนำเข้าในแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปซึ่งมีหลายสาขาเศรษฐกิจ และการผลิตในแต่ละภาคเศรษฐกิจอาศัยแรงงานหลากหลายกลุ่มอายุ เพื่อคำนวณหาจำนวนแรงงานที่ใช้ในภาพรวมและแต่ละสาขาการผลิตต่อไป 4) การประมาณการอัตราการทดแทนแรงงานเดิมที่ออกจากกำลังแรงงาน (Replacement rate) เพื่อนำมาใช้ประมาณการจำนวนแรงงานที่ต้องการเพิ่มเติมหนึ่ง ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยเป็นเพียงตุ๊กตาตั้งต้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงเชิงวิชาการและนำไปสู่การพัฒนาแบบจำลองที่เหมาะสมในอนาคต

บทที่ 3: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรกับ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรครั้งสำคัญ จำนวนและสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานและวัยเด็กกำลังลดลงเรื่อยๆ ในขณะที่จำนวนและสัดส่วนของประชากรวัยสูงอายุกำลังเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การลดลงของประชากรวัยแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญจะส่งผลทำให้การผลิตโดยรวมลดลง และทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง (สมมติว่าปัจจัยอื่นไม่เปลี่ยนแปลง) ในบทนี้ คณะผู้วิจัยทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย และที่เกี่ยวข้องกับนโยบายซึ่งอาจนำมาใช้เพื่อบรรเทาผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นจากการลดลงของประชากรวัยแรงงาน พร้อมทั้งนำเสนอช่องว่างการวิจัย

3.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

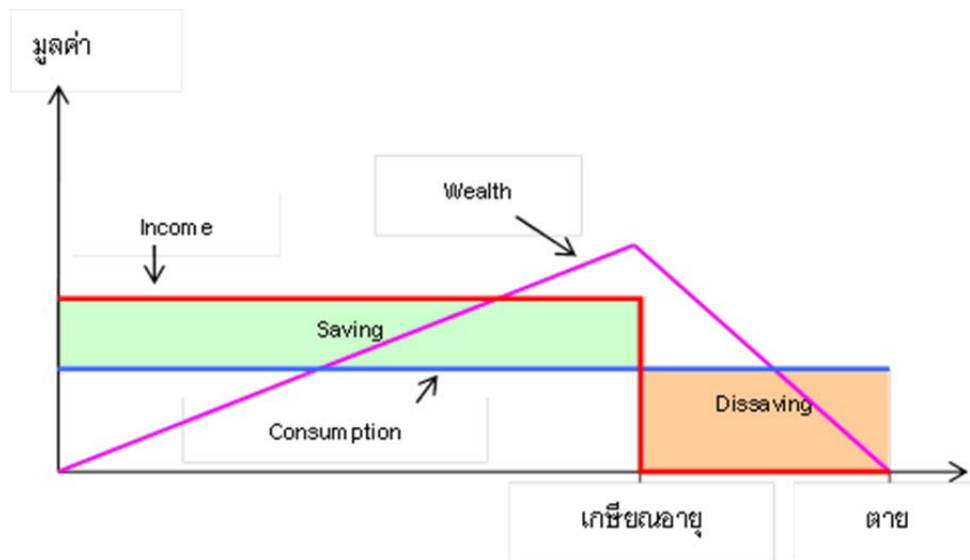
การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรมีความสัมพันธ์แบบสองด้านกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในด้านหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยการผลิต ได้แก่ แรงงาน และทุน ในอีกด้านหนึ่ง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอาจนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของอัตราการเจริญพันธุ์และอัตราการตาย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร และเมื่อโครงสร้างอายุประชากรเปลี่ยนไปก็จะมีผลกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง การศึกษานี้เน้นการสังเคราะห์งานวิจัยที่ศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างเหตุคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรและผลคือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

การศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย อาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ตามแบบจำลองที่ใช้ ได้แก่ 1) กลุ่มที่ศึกษาการปันผลทางประชากร (Demographic dividend) 2) กลุ่มที่ศึกษาโดยใช้แบบจำลองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic growth model) และ 3) กลุ่มที่ศึกษาโดยใช้แบบจำลองคนเหลื่อมรุ่น (Overlapping generation model) แบบจำลองที่ใช้ในแต่ละกลุ่มมีข้อสมมติฐานแตกต่างกันไป แต่ล้วนชี้ไปที่ทิศทางเดียวกันว่า ในระยะยาว การลดลงของประชากรวัยทำงานจะทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง (สมมติว่าปัจจัยอื่นไม่เปลี่ยนแปลง)

ก่อนที่จะกล่าวถึงการศึกษาที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยขออธิบายสมมติฐานวัฏจักรชีวิต (life-cycle hypothesis) ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างอายุประชากรกับรายได้และการบริโภคเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำ ความเข้าใจส่วนอื่นๆ ในบทนี้เสียก่อน สมมติฐานวัฏจักรชีวิตมีใจความว่า ผู้บริโภคจะวางแผนการบริโภคชั่วชีวิตโดยพิจารณาถึงรายได้ที่คาดว่าจะได้รับตลอดชีวิต (permanent income) เพื่อที่จะรักษาระดับการบริโภคให้คงที่ตลอดชั่วอายุขัย โดยไม่ต้องการให้มีการบริโภคต่ำเกินไปหรือสูงเกินไปในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (consumption smoothing) ดังนั้น ในช่วงวัยทำงานผู้บริโภคจะเริ่มสะสมทรัพย์สิน (wealth) ผ่านการออม (saving) ไว้เพื่อใช้จ่ายยามเกษียณอายุซึ่งไม่มีรายได้ ในช่วงที่รายได้สูงกว่าการบริโภคหรือมีการออมเป็นบวกเรียกว่าช่วงที่มีการเกินดุล (Life-cycle surplus) หลังจากเกษียณอายุแล้ว การบริโภคทำได้โดยอาศัยทรัพย์สินที่สะสมไว้ ในช่วงนี้ การออมจะเป็นลบหรือเป็นช่วงขาดดุล (dissaving หรือ Life-cycle deficit) ดังแสดงในรูปที่ 3-1 สมมติฐานวัฏจักรชีวิตมีนัยว่าหากประเทศหนึ่งมีสัดส่วนผู้สูงอายุและเด็กสูงขึ้น ประเทศนั้นจะมีการออมลดลง

เมื่อการออมลดลงก็จะทำให้ความสามารถในการสะสมทุนลดลง ซึ่งมีผลทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง

รูปที่ 3-1 สมมติฐานวัฏจักรชีวิต (Life-cycle Hypothesis)



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้สร้างบัญชีกระแสการโอนประชาชาติของประเทศไทยสำหรับปี 2554 (National transfer account)³ ขึ้นเพื่อใช้วิเคราะห์แบบแผนรายได้และการบริโภคของประชากรวัยต่างๆ ตารางที่ 3-1 แสดงมูลค่าการบริโภคและรายได้เฉลี่ยต่อหัวแยกตามกลุ่มอายุประชากร ส่วนรูปที่ 3-2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการบริโภคและรายได้กับอุปทาน การบริโภคส่วนใหญ่ของประชากรวัยเด็ก (0-14 ปี) เป็นการบริโภคด้านการศึกษา การบริโภคส่วนใหญ่ของวัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) เป็นการบริโภคด้านสุขภาพ ประชากรวัยเด็กไม่มีรายได้จากแรงงาน ประชากรวัยทำงาน (15-59 ปี) มีรายได้ส่วนใหญ่จากค่าตอบแทนของลูกจ้างในขณะที่แรงงานสูงอายุมียาได้ส่วนใหญ่มาจากอาชีพอิสระ บัญชีกระแสการโอนประชาชาติแสดงให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างอายุประชากรและการบริโภคในประเทศไทยสอดคล้องกับสมมติฐานวัฏจักรชีวิตซึ่งกล่าวข้างต้น (รูปที่ 3-2) โดยเฉลี่ยแล้ว ประชากรไทยจะมีการขาดดุลชั่วชีวิต (รายได้ชั่วชีวิตน้อยกว่าการบริโภคชั่วชีวิต) ประมาณ 20,600 บาทต่อคน โดยในช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไปมีการขาดดุลโดยเฉลี่ยประมาณ 67,000 บาทต่อคน วัย 0-4 ปี และ 5-14 ปีขาดดุล 96,006 บาทต่อคน และ 122,572 บาทต่อคน ตามลำดับ ในขณะที่ในช่วงอายุ 25-59 ปีมีการเกินดุลโดยเฉลี่ยเพียงประมาณ 40,000 บาทต่อคน ซึ่งการเกินดุลดังกล่าวจะถูกใช้ไปเพื่อการออม การลงทุนในสินทรัพย์ และการโอนไปให้ประชากรในช่วงวัยอื่นๆ

³ บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA) คือ ระบบบัญชีรายได้ประชาชาติที่มีมิติด้านอายุประชากร

ตารางที่ 3-1 การบริโภคและรายได้จากแรงงานเฉลี่ยต่อหัวแยกตามกลุ่มอายุประชากร (บาท)

	เฉลี่ย	กลุ่มอายุ (ปี)				
		0-4	5-14	15-24	25-59	60+
การบริโภค	104,013	96,006	122,572	115,897	98,844	96,945
การบริโภคภาครัฐ	27,795	24,376	50,304	36,939	19,566	29,482
การศึกษา	7,892	3,910	33,379	19,737	723	0
สุขภาพ	4,163	4,727	1,185	1,461	3,102	13,742
อื่นๆ	15,740	15,740	15,740	15,740	15,740	15,740
การบริโภคภาคเอกชน	76,218	71,629	72,268	78,959	79,278	67,463
การศึกษา	1,103	630	3,433	3,673	163	0
สุขภาพ	3,069	2,075	1,143	2,149	3,276	5,552
อื่นๆ	72,046	68,924	67,691	73,136	75,840	61,911
รายได้จากแรงงาน	83,438	0	0	42,451	138,929	29,803
ค่าตอบแทนของลูกจ้าง	53,271	0	0	31,863	90,285	7,992
รายได้จากอาชีพอิสระ (Self-Employ Labour Income)	30,167	0	0	10,588	48,643	21,811

ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนา Thailand NTA 2554, 11 มีนาคม 2554.

รูปที่ 3-2 การบริโภคและรายได้จากแรงงานตามอายุประชากร

การบริโภคและรายได้จากแรงงาน (มูลค่าต่อหัว)



ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนา Thailand NTA 2554, 11 มีนาคม 2554.

การชดเชยการขาดดุลงบรายได้ของประชากรต่างๆ ทำได้โดยการโอนระหว่างช่วงอายุ (age reallocation) ซึ่งประกอบด้วย 2 ช่องทางหลัก ได้แก่ การจัดการสินทรัพย์ (asset-based reallocation) และการโอนเงิน (transfer) จากตารางที่ 3-2 ซึ่งแสดงการโอนระหว่างช่วงอายุจะเห็นว่า การขาดดุลงบรายได้ในวัยเด็กส่วนใหญ่ถูกชดเชยโดยเงินโอนจากภาครัฐและเอกชน (public and private transfers) โดยเงินโอนจากภาครัฐส่วนใหญ่อยู่ในการจัดการศึกษาภาครัฐ และเงินโอนจากภาคเอกชนส่วนใหญ่คือการโอนภายในครัวเรือน (intra-household transfer) ส่วนการขาดดุลในวัยสูงอายุส่วนใหญ่ถูกชดเชยจากการจัดสรรสินทรัพย์ในภาคเอกชน (asset-based reallocation) โดยเฉพาะรายได้จากการลงทุนในสินทรัพย์ ในขณะที่บทบาทของเงินโอนจากภาครัฐและเอกชนในการชดเชยการขาดดุลของประชากรสูงอายุยังมีไม่มากนัก

ตารางที่ 3-2 การโอนระหว่างช่วงอายุ (บาท)

	เฉลี่ย	กลุ่มอายุ (ปี)				
		0-4	5-14	15-24	25-59	60+
เงินโอนระหว่างกลุ่มอายุ	20,575	96,006	122,572	73,447	-40,085	67,143
การจัดสรรสินทรัพย์	15,395	425	875	52,700	2,261	48,718
การจัดสรรสินทรัพย์ในภาครัฐ	-2,184	-204	-258	-398	-3,318	-2,403
การจัดสรรสินทรัพย์ในภาคเอกชน	17,579	628	1,133	53,098	5,579	51,121
เงินโอนสุทธิ	5,180	95,581	121,697	20,747	-42,346	18,424
เงินโอนภาครัฐ	29	18,342	42,574	14,141	-20,961	16,684
เงินโอนภาคเอกชน	5,151	77,239	79,123	6,606	-21,385	1,740
เงินโอนภายในครัวเรือน	5,151	0	0	1,947	4,004	20,224
เงินโอนระหว่างครัวเรือน	0	77,239	79,123	4,658	-25,389	-18,484

ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนา Thailand NTA 2554, 11 มีนาคม 2554.

บัญชีกระแสการโอนประชาชาติเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เข้าใจแบบแผนรายได้และการบริโภคของประชากรวัยต่างๆ รวมถึงวิธีการปิดการขาดดุลงบรายได้ของประชากรในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ทำให้สามารถนำผลการศึกษามาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายที่เฉพาะเจาะจงกับประชากรกลุ่มอายุต่างๆ ได้⁴ นอกจากนี้ อาจนำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติมาใช้ในการประเมินผลกระทบของนโยบายที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือใช้คาดการณ์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบายในอนาคตในระยะสั้นได้ แต่อย่างไรก็ดี บัญชีกระแสการโอนประชาชาติอาจไม่ใช่เครื่องมือที่เหมาะสมนักถ้าจะนำมาใช้ประมาณการผลกระทบที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรในอนาคตระยะยาว ทั้งนี้เนื่องจากการประเมินผลกระทบในอนาคตจำเป็นต้องอาศัยสมมติฐานว่าแบบแผนการบริโภคและรายได้ของประชากรกลุ่มอายุต่างๆ ในอนาคตจะเป็น

⁴ การเปรียบเทียบบัญชีกระแสการโอนประชาชาติที่จัดทำขึ้นในสองช่วงเวลาที่แตกต่างกันควรทำด้วยความระมัดระวังเนื่องจากอาจมีความแตกต่างของวิธีการและข้อมูลที่ใช้ซึ่งทำให้ไม่สามารถนำผลมาเปรียบเทียบกันได้

เช่นไร หากใช้สมมติฐานที่ง่ายต่อการวิเคราะห์แต่ห่างไกลจากความเป็นจริง เช่น สมมติให้แบบแผนการบริโภคและรายได้ไม่เปลี่ยนแปลง (ทำให้รายได้รวมและการบริโภครวมของประชากรกลุ่มอายุต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปตามจำนวนประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น แต่ไม่ได้ขึ้นกับพฤติกรรมการบริโภค/ออมซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร) ก็จะทำให้การประมาณการผลกระทบในอนาคตมีโอกาสสูงที่จะคลาดเคลื่อน แบบจำลองที่เหมาะสมมากกว่าในการประมาณการผลกระทบในอนาคตโดยเฉพาะในระยะยาวควรกำหนดให้แบบแผนการบริโภค/ออมและรายได้ของประชากรช่วงอายุต่างๆ เป็นตัวแปรภายใน (endogenous variables) ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ภายในแบบจำลองโดยขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร

3.2 การปันผลทางประชากร (Demographic Dividend)

3.2.1 การปันผลทางประชากรขั้นแรก (First Demographic Dividend)

เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า มูลค่าการผลิตสินค้าและบริการของผู้สูงอายุมีน้อยกว่ามูลค่าการบริโภคมาก ในขณะที่วัยทำงานสามารถผลิตได้มากเมื่อเทียบกับการบริโภค ดังนั้นในช่วงเวลาที่มีสัดส่วนการพึ่งพาของผู้สูงอายุสูง (Old-age support ratio)⁵ ประเทศจะมีการผลิตสูงเมื่อเทียบกับการบริโภคซึ่งช่วยส่งเสริมให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือเรียกว่าเกิดการปันผลทางประชากรขั้นแรก (First demographic dividend) อย่างไรก็ดี สัดส่วนการพึ่งพาของผู้สูงอายุไม่สามารถใช้เป็นเครื่องชี้วัดที่ดีของการปันผลทางประชากรขั้นแรก เนื่องจากสัดส่วนการพึ่งพาของผู้สูงอายุมีข้อสมมติว่าการผลิตและการบริโภคไม่ได้ขึ้นอยู่กับอายุ จึงทำให้ไม่สามารถสะท้อนความสามารถในการผลิตและการบริโภคที่แท้จริงของประชากร ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามอายุได้

Mason (2005) แนะนำให้ใช้สัดส่วนการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ (Economic support ratio) ซึ่งคือ สัดส่วนของจำนวนผู้ผลิตในหน่วยประสิทธิภาพ (Effective number of producers) ต่อจำนวนผู้บริโภคในหน่วยประสิทธิภาพ (Effective number of consumers) ในการชี้วัดการปันผลทางประชากรขั้นแรก โดยจำนวนผู้ผลิตและผู้บริโภคในหน่วยประสิทธิภาพดังกล่าวถูกคำนวณขึ้นโดยคำนึงถึงความแตกต่างของการผลิตและการบริโภคในช่วงอายุต่างๆ Mason (2005) แสดงให้เห็นว่า รายได้ต่อผู้บริโภคในหน่วยประสิทธิภาพเท่ากับผลคูณของรายได้ต่อจำนวนผู้ผลิตในหน่วยประสิทธิภาพและสัดส่วนการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ

$$\frac{Y(t)}{N(t)} = \frac{Y(t)}{L(t)} \times \frac{L(t)}{N(t)} \quad (1)$$

โดย $Y(t)$ คือผลผลิตรวมในเวลา t , $N(t)$ คือจำนวนผู้บริโภคในหน่วยประสิทธิภาพในเวลา t , $L(t)$ คือจำนวนผู้ผลิตในหน่วยประสิทธิภาพในเวลา t , $\frac{Y(t)}{L(t)}$ คือผลผลิตต่อผู้ผลิตในหน่วยประสิทธิภาพหรือผลิตภาพการผลิต (productivity) และ $\frac{L(t)}{N(t)}$ คือสัดส่วนการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจในเวลา t ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดการปันผลทางประชากรขั้นแรก จะสังเกตได้ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรมีความสัมพันธ์กับสัดส่วนการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ โดยหากผู้สูงอายุมีสัดส่วนสูงขึ้นจนถึงค่าหนึ่ง สัดส่วนการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจจะเริ่มลดต่ำลง

จากสมการ (1) สามารถเขียนอยู่ในรูปอัตราการเจริญเติบโต (growth rate) ได้ว่า

$$g\left(\frac{Y(t)}{N(t)}\right) = g\left(\frac{Y(t)}{L(t)}\right) \times g\left(\frac{L(t)}{N(t)}\right) \quad (2)$$

⁵ สัดส่วนการพึ่งพาของผู้สูงอายุเท่ากับจำนวนประชากรวัยทำงานหารด้วยจำนวนประชากรสูงอายุ

โดย $g\left(\frac{Y(t)}{N(t)}\right)$ คืออัตราการเติบโตของผลผลิตต่อจำนวนผู้บริโภคในหน่วยประสิทธิภาพซึ่งเป็นตัวชี้วัดอัตราการเจริญเติบโตของผลผลิตหรือรายได้ต่อหัว (per capita income) มีค่าเท่ากับผลรวมของอัตราการเติบโตของผลผลิตต่อจำนวนผู้ผลิตในหน่วยประสิทธิภาพหรืออัตราการเติบโตของผลผลิตภาพการผลิต $g\left(\frac{Y(t)}{L(t)}\right)$ และอัตราการเติบโตของสัดส่วนการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ $g\left(\frac{L(t)}{N(t)}\right)$ การปันผลทางประชากรขั้นแรกจะเกิดขึ้นเมื่อจำนวนผู้ผลิตในหน่วยประสิทธิภาพมีการเติบโตเร็วกว่าจำนวนผู้บริโภคในหน่วยผลิตภาพหรืออัตราการเติบโตของสัดส่วนการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจมีค่าเป็นบวก

การศึกษาของ UNFPA (2011) แสดงให้เห็นว่า การปันผลทางประชากรขั้นแรกของไทยเริ่มขึ้นตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรวัยทำงาน สัดส่วนการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนถึงจุดสูงสุดในปี 2552 และเริ่มลดลงหลังจากนั้น Mason and Lee (2011) พบว่าสัดส่วนการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของไทยได้เริ่มเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2514 และเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึงจุดสูงสุดในปี 2554 ซึ่งหลังจากนั้นจะเริ่มลดลง ผลการศึกษาทั้งสองสอดคล้องกันว่า การเพิ่มขึ้นของประชากรในอดีตได้ส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในรูปของการปันผลทางประชากรขั้นแรก แต่อย่างไรก็ดีการปันผลดังกล่าวได้สิ้นสุดลงไปแล้ว หากปัจจัยอื่นๆ ไม่เปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรจะส่งผลกระทบทางลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย

ตารางที่ 3-3 สรุปปีสิ้นสุดของการปันผลทางประชากรขั้นแรกและระยะเวลาที่ได้รับการปันผลของประเทศต่างๆ ในเอเชีย จาก Mason and Lee (2011) ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นซึ่งเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุก่อนหน้าไทยหลายสิบปี พบว่าการปันผลทางประชากรขั้นแรกได้สิ้นสุดไปแล้วเมื่อปี 2521 ในขณะที่ประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุหลังไทย ยังสามารถได้รับการปันผลทางประชากรขั้นแรกต่อไปอีกหลายปี (เวียดนามสิ้นสุดปี 2564 อินโดนีเซียสิ้นสุดปี 2569 และฟิลิปปินส์สิ้นสุดปี 2589) นอกจากนี้จะเห็นว่าไทยมีช่วงเวลาที่ได้รับการปันผลทางประชากรค่อนข้างสั้นเมื่อเทียบกับหลายประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างอายุประชากรของไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วกว่าหรือกล่าวได้ว่าไทยแก่เร็วกว่าประเทศเหล่านั้น

ตารางที่ 3-3 ปีสิ้นสุดของการปันผลทางประชากรขั้นแรกและระยะเวลาที่ได้รับการปันผลของประเทศต่างๆ ในเอเชีย

ประเทศ	ปีสิ้นสุดของการปันผล	ระยะเวลาของการปันผล (ปี)
ไทย	2554	40
ญี่ปุ่น	2521	28
จีน	2558	43
อินเดีย	2587	71
เกาหลี	2553	44
อินโดนีเซีย	2569	50
เวียดนาม	2064	41
ฟิลิปปินส์	2589	77

ที่มา: Mason and Lee (2011)

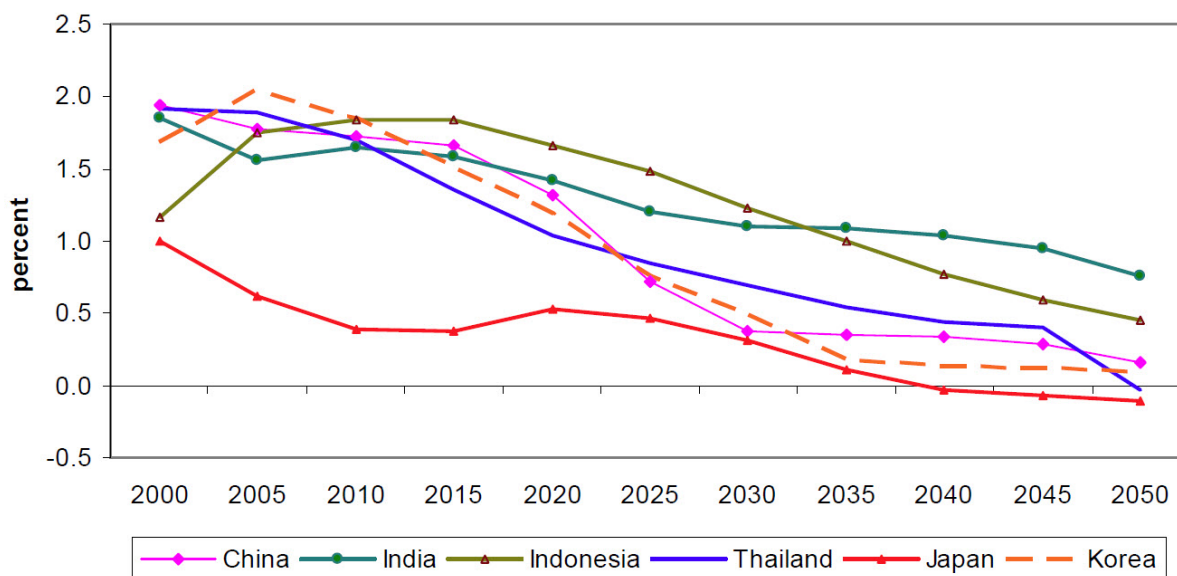
3.2.2 การปันผลทางประชากรขั้นที่สอง (Second Demographic Dividend)

การปันผลทางประชากรขั้นแรกเป็นปรากฏการณ์ชั่วคราว (transitory) มีสาเหตุมาจากการเพิ่มขึ้นของภาวะการเจริญพันธุ์ในอดีต ทำให้ประชากรวัยแรงงานเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และเมื่อประชากรเหล่านั้นกลายเป็นผู้สูงอายุ การปันผลทางประชากรขั้นแรกก็จะสิ้นสุดลง คำถามคือเมื่อการปันผลทางประชากรขั้นแรกในประเทศหนึ่งสิ้นสุดลงแล้ว ประเทศนั้นจะยังคงสามารถรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ได้อย่างยั่งยืนหรือไม่ Mason and Lee (2007) กล่าวว่า แม้ว่าจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่เศรษฐกิจอาจเติบโตต่อไปได้อย่างยั่งยืนผ่านการสะสมทุนมนุษย์และทุนกายภาพ (human and physical capital) การสะสมทุนดังกล่าวเกิดขึ้นได้เนื่องจากการสะสมทรัพย์สิน

ประชากรสูงอายุสะสมทรัพย์สิน (wealth) มาตั้งแต่วัยทำงาน ดังนั้นจึงมีทรัพย์สินมากเมื่อเทียบกับวัยอื่น นอกจากนี้ การที่ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้นอาจเป็นแรงจูงใจให้ประชากรวัยทำงานออมมากขึ้นเพื่อใช้จ่ายในยามเกษียณ เมื่อประชากรเหล่านั้นกลายเป็นผู้สูงอายุก็น่าจะเป็นผู้สูงอายุที่มีสินทรัพย์สะสมไว้มาก ดังนั้นในประเทศที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุมาก แม้ว่าจะมีข้อจำกัดเรื่องจำนวนประชากรวัยแรงงาน แต่อาจมีสินทรัพย์ต่อประชากรมาก ซึ่งสามารถนำไปใช้สะสมทุนมนุษย์และทุนกายภาพเพื่อเพิ่มผลิตภาพการผลิตโดยรวม ทำให้เศรษฐกิจสามารถเติบโตต่อไปได้อย่างยั่งยืน ผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการสะสมทุนดังกล่าวเรียกว่าการปันผลทางประชากรขั้นที่สอง (Second demographic dividend) โดยในแบบจำลองของ Mason (2005) การปันผลดังกล่าวทำงานผ่านการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพการผลิต $\frac{Y(t)}{L(t)}$ ในสมการ (1) หรืออัตราการเติบโตของผลิตภาพการผลิต $g\left(\frac{Y(t)}{L(t)}\right)$ ในสมการ (2)

การศึกษาของ Chawla and Chandoevrit ใน UNFPA (2011) แสดงผลการจำลองสถานการณ์ของการปันผลทางประชากรขั้นที่สอง (simulation) ของประเทศไทยและบางประเทศในเอเชีย (รูปที่ 3-3) พบว่าการปันผลทางประชากรขั้นที่สองในประเทศไทยจะมีอยู่ต่อไปจนถึงปี 2593 ซึ่งแสดงว่าหลังจากที่การปันผลทางประชากรขั้นแรกสิ้นสุดลงไปแล้ว เศรษฐกิจไทยยังคงสามารถเติบโตต่อไปได้อีกหลายสิบปีด้วยการปันผลทางประชากรขั้นที่สอง อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาดังกล่าวไม่ใช่หลักฐานเชิงประจักษ์แต่เป็นเพียงการจำลองสถานการณ์ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานบางอย่างซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้โดยอาศัยนโยบายที่เหมาะสม เช่น การสมมติให้อัตราการเติบโตของผลิตภาพการผลิตมีค่าคงที่เท่ากับ 1.5%

รูปที่ 3-3 การปันผลทางประชากรขั้นที่สองในบางประเทศ



ที่มา: Chawla and Chandoevrit ใน UNFPA (2011)

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า กลไกการเกิดขึ้นของการปันผลทางประชากรขั้นที่ 2 มีลำดับดังนี้ 1) การสะสมทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร 2) ทรัพย์สินดังกล่าวถูกใช้ไปเพื่อการสะสมทุนมนุษย์และ/หรือทุนทางกายภาพ และ 3) การสะสมทุนดังกล่าวนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตการผลิต ดังนั้นการปันผลทางประชากรขั้นที่ 2 จะมีขนาดมายน้อยเพียงใดนั้นขึ้นกับปัจจัยดังนี้

- ความสามารถในการออมของประชากร ซึ่งขึ้นกับปัจจัยสำคัญ เช่น ระดับรายได้และรายจ่าย ความเพียงพอของสวัสดิการสังคม นโยบายสนับสนุนการออมของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ด้านการออมของไทยในปัจจุบันยังไม่มีทิศทางที่ดีนัก ยังมีปัญหาหนี้ครัวเรือนและหนี้ภาครัฐในระดับสูง
- ความสามารถในการเปลี่ยนทรัพย์สินให้เป็นเงินลงทุน ซึ่งธนรัฐและจิระวัฒน์ (2556) เคยให้ความเห็นไว้ว่า ในกรณีของประเทศไทย เงินออมรวมมีปริมาณสูงกว่าเงินลงทุนรวมมากพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 จนปัจจุบัน ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่ากระบวนการแปลงเงินออมให้เป็นเงินลงทุนของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกระบวนการสะสมทุนตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมต่อไป
- ผลผลิตการผลิตขึ้นกับคุณภาพของแรงงานและทุน ซึ่งขึ้นกับคุณภาพการศึกษาและความสามารถในการวิจัยและพัฒนาเป็นหลัก แต่การศึกษาที่ผ่านมาหลายชิ้นได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาด้านคุณภาพของระบบการศึกษาและปัญหาและอุปสรรคในการทำวิจัยและพัฒนาในประเทศไทย

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การปันผลทางประชากรขั้นที่ 2 จะมีขนาดมายน้อยเพียงใดนั้นเป็นผลมาจากนโยบายที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ดังนั้นประเทศไทยจึงยังมีโอกาสและเวลาที่จะดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการปันผลทางประชากรขั้นที่ 2 สูงสุด นอกจากนี้ แม้ว่าการปันผลทางประชากรขั้นที่ 2 จะสิ้นสุดลง ก็ไม่ได้

หมายความว่าเศรษฐกิจไทยจะไม่สามารถเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนได้ หากไทยสามารถพัฒนาเทคโนโลยีและพัฒนาคุณภาพแรงงานและทุน เศรษฐกิจของไทยก็จะยังคงสามารถเจริญเติบโตได้ต่อไป

3.3 การศึกษาที่ใช้แบบจำลองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth Model)

แบบจำลองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั่วไปมักกำหนดให้ผลผลิตของประเทศหนึ่งขึ้นกับเทคโนโลยีและปัจจัยการผลิตได้แก่ แรงงานและทุน การลดลงของจำนวนประชากรวัยแรงงานจะทำให้ผลผลิตของประเทศนั้นลดลง แต่จะลดลงมาน้อยเพียงใดนั้นขึ้นกับรายละเอียดของแบบจำลองและค่าพารามิเตอร์ที่ใช้ในแบบจำลอง

ธนะพงษ์และกิริยา (2553ก) ศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่อผลผลิตในประเทศไทยโดยใช้แบบจำลองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน 2 แบบจำลอง แบบจำลองแรกคือแบบจำลองของโซโลว์ (Solow growth model) ซึ่งมีข้อสมมติสำคัญว่าอัตราการออมถูกกำหนดจากภายนอกแบบจำลอง (exogenous) แบบจำลองนี้สมมติให้อัตราการออมมีค่าคงที่ หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรไม่มีผลต่อแบบแผนการบริโภคและการออมเลย ซึ่งไม่สมจริงและถือเป็นข้อจำกัดสำคัญของแบบจำลองโซโลว์ แบบจำลองที่สองคือแบบจำลองแรมsey (Ramsey growth model) ซึ่งมีตัวแทน (representative agent) ที่ทำหน้าที่เลือกการบริโภค/การออม ที่ทำให้ได้รับอรรถประโยชน์สูงสุด แบบจำลองนี้จึงมีช่องทางในการออกแบบให้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรสามารถมีอิทธิพลต่อการบริโภคและการออมได้

ในส่วน of แบบจำลองโซโลว์⁶ ธนะพงษ์และกิริยา (2553ก) เปรียบเทียบผลผลิตในช่วงปี 2550-2593 ในสองสถานการณ์จำลองได้แก่ สถานการณ์สังคมไม่สูงวัยซึ่งสมมติให้สัดส่วนแรงงานต่อประชากรทั้งหมดเท่ากับร้อยละ 60.3 ตลอดช่วงเวลาที่ศึกษาและสถานการณ์สังคมสูงวัยซึ่งสมมติให้สัดส่วนประชากรวัยทำงานลดลงจากร้อยละ 60.3 ในปี 2550 โดยลดลงปีละร้อยละ 0.25 ผลปรากฏว่าในสถานการณ์สังคมสูงวัย ผลผลิต (Gross domestic product: GDP) ยังสามารถเติบโตต่อไปได้โดยอาศัยการพัฒนาทางเทคโนโลยีและการสะสมทุน แต่เป็นการเติบโตที่ต่ำกว่าสถานการณ์สังคมไม่สูงวัย ในปี 2553 สถานการณ์สังคมสูงวัยจะมีผลผลิตต่ำกว่าสถานการณ์สังคมไม่สูงวัยร้อยละ 0.73 (percentage change คิดเทียบกับผลผลิตในสังคมไม่สูงวัย) ช่องว่างของผลผลิตระหว่างสองสถานการณ์จะกว้างขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี 2573 สถานการณ์สังคมสูงวัยจะมีผลผลิตต่ำกว่าสถานการณ์สังคมไม่สูงวัยร้อยละ 6.87 (percentage change คิดเทียบกับผลผลิตในสังคมไม่สูงวัย) และในปี 2593 สถานการณ์สังคมสูงวัยจะมีผลผลิตต่ำกว่าถึงร้อยละ 14.10 (percentage change คิดเทียบกับผลผลิตในสังคมไม่สูงวัย)

ในแบบจำลองโซโลว์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรจะส่งผลกระทบต่อผลผลิตผ่านการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชากรวัยทำงานเท่านั้น แต่แบบจำลองแรมseyอนุญาตให้ประชากรตัวแทนสามารถเลือกปริมาณการบริโภค (และการออม) ดังนั้นจึงมีช่องทางให้สามารถปรับแบบจำลองให้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรสามารถมีอิทธิพลต่อการบริโภคและการออมได้ ธนะพงษ์และกิริยา (2553ก) กำหนดให้การเพิ่มขึ้นของอายุขัยเฉลี่ยมีผลทำให้ประชากรบริโภคลดลงและออมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้มีการสะสมทุนมากขึ้นและมีผลผลิตมากขึ้น ดังนั้นในแบบจำลองแรมseyของธนะพงษ์และกิริยา การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจึงมีผลกระทบทั้งทางบวกและลบต่อผลผลิตเกิดขึ้นพร้อมกัน ผลสุทธิจึงขึ้นอยู่กับว่าผลบวกหรือผลลบจะมีความรุนแรงกว่ากัน

⁶ กำหนดให้ประชากรเพิ่มขึ้นในอัตราคงที่เท่ากับร้อยละ 0.67 ต่อปี อัตราการออมเท่ากับร้อยละ 30 และอัตราการเติบโตทางเทคโนโลยีคงที่เท่ากับร้อยละ 3.3 ต่อปี

ธนะพงษ์และกิริยา เปรียบเทียบผลในสภาวะคงตัว (Steady state)⁷ ของ 2 สถานการณ์จำลอง คือ สังคมไม่สูงวัยซึ่งกำหนดให้อายุขีเฉลี่ยของประชากรเท่ากับ 73.1 ปี (อายุเฉลี่ยในปี 2551)⁸ และสัดส่วนประชากรวัยทำงานเท่ากับร้อยละ 60.3 และสังคมสูงวัยซึ่งกำหนดให้อายุขีเฉลี่ยของประชากรเท่ากับ 77.1 ปี⁹ และสัดส่วนประชากรวัยทำงานเท่ากับสัดส่วนในปี 2573¹⁰ ผลการศึกษาพบว่า สภาวะคงตัวของสังคมสูงวัยมีผลผลิตต่ำกว่าสภาวะคงตัวของสังคมไม่สูงวัยร้อยละ 6.95 (percentage change คิดเทียบกับผลผลิตในสังคมไม่สูงวัย)

เอี่ยมพร (2558) ใช้แบบจำลองโซโลว์เพื่อเปรียบเทียบผลผลิตในสถานการณ์ที่สัดส่วนประชากรวัยทำงานและวัยสูงอายุเท่ากับสัดส่วนในปี 2557 และคงที่ไปตลอด (กรณีฐาน) และสถานการณ์สัดส่วนประชากรวัยทำงานและวัยสูงอายุเปลี่ยนแปลงไปตามการประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปี 2553¹¹ ในแบบจำลองของเอี่ยมพรมีข้อสมมติว่าแรงงานสูงอายุ 1 คนมีประสิทธิภาพการทำงานเทียบเท่าวัยทำงาน 0.75 คน ผลการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรไปสู่สังคมสูงวัยจะทำให้ในปี 2558 อัตราการเจริญเติบโตของผลผลิตในกรณีสังคมสูงวัยต่ำกว่ากรณีฐานร้อยละ 0.32 (percentage change คิดเทียบกับกรณีฐาน) ช่องว่างระหว่างอัตราการเจริญเติบโตในกรณีฐานและกรณีสังคมสูงวัยจะกว้างขึ้นเรื่อยๆ โดยอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติในกรณีสังคมสูงวัยจะต่ำกว่ากรณีฐานร้อยละ 7.95 และ 10.19 (percentage change คิดเทียบกับกรณีฐาน) ในปี 2573 และ 2583 ตามลำดับ

3.4 การศึกษาที่ใช้แบบจำลองคนเหลื่อมรุ่น (Overlapping Generation Model)

พฤติกรรมการบริโภค การออม และผลิตภาพการผลิต (productivity) ของบุคคลมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงอายุ โดยผู้สูงอายุมักมีอัตราการออมต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน ในขณะที่แรงงานมักจะมีผลิตภาพการทำงานสูงขึ้นเรื่อยๆ จนถึงช่วงอายุหนึ่ง ซึ่งหลังจากผ่านช่วงอายุดังกล่าวแล้วผลิตภาพจะเริ่มลดลงเรื่อยๆ (อายุกับผลิตภาพมีความสัมพันธ์เป็นรูปตัว U คว่ำ) แบบจำลองโซโลว์หรือแรนซีชาติมิติของความแตกต่างทางด้านพฤติกรรมและผลิตภาพของประชากรในช่วงอายุต่างๆ จึงอาจจะยังไม่เพียงพอที่จะใช้คาดการณ์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรได้ โดยเฉพาะในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมผู้สูงอายุ (Transition period) ซึ่งอาจมีบางช่วงเวลาที่เศรษฐกิจสามารถเจริญเติบโตต่อไปได้หรือสามารถพยุงตัวไว้ไม่ให้ชะลอตัวมากนักเนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ประเทศมีผลิตภาพของแรงงานโดยรวมเพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการมีแรงงานในวัยที่มีผลิตภาพสูงในสัดส่วนสูง

นณริฏและจิระวัฒน์ (2556) สร้างแบบจำลองคนเหลื่อมรุ่น (Overlapping generation: OLG) ซึ่งมีคนในวัยต่างๆ ตั้งแต่ 20-80 ปี อาศัยอยู่ร่วมกัน โดยประชากรในวัยทำงานมีผลิตภาพแตกต่างกันตามอายุ ทำให้ประชากรในแต่ละช่วงอายุมีรายได้ การบริโภคและการออม แตกต่างกันไป ผลิตภาพแรงงานถูกสมมติให้ประกอบด้วยส่วนประกอบสองส่วน ส่วนแรกเป็นผลิตภาพที่เปลี่ยนแปลงไปตามอายุ และส่วนที่สองเป็นผลิตภาพที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิต ซึ่งส่งผลต่อแรงงานทุกกลุ่มอายุอย่างเท่าเทียมกัน

⁷ สภาวะคงตัวในที่นี้หมายถึง สภาวะแห่งดุลยภาพที่การบริโภคต่อประชากรและปริมาณสินค้าทุนต่อประชากรมีค่าคงที่

⁸ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

⁹ จากการประมาณการของธนะพงษ์และกิริยา (2553ก)

¹⁰ จากการประมาณการของธนะพงษ์และกิริยา (2553ก) โดยสมมติว่าสัดส่วนประชากรวัยทำงานลดลงในอัตราคงที่ ร้อยละ 0.25 ต่อปี

¹¹ กำหนดให้อัตราการเติบโตทางเทคโนโลยีคงที่เท่ากับร้อยละ 3.3 ต่อปี

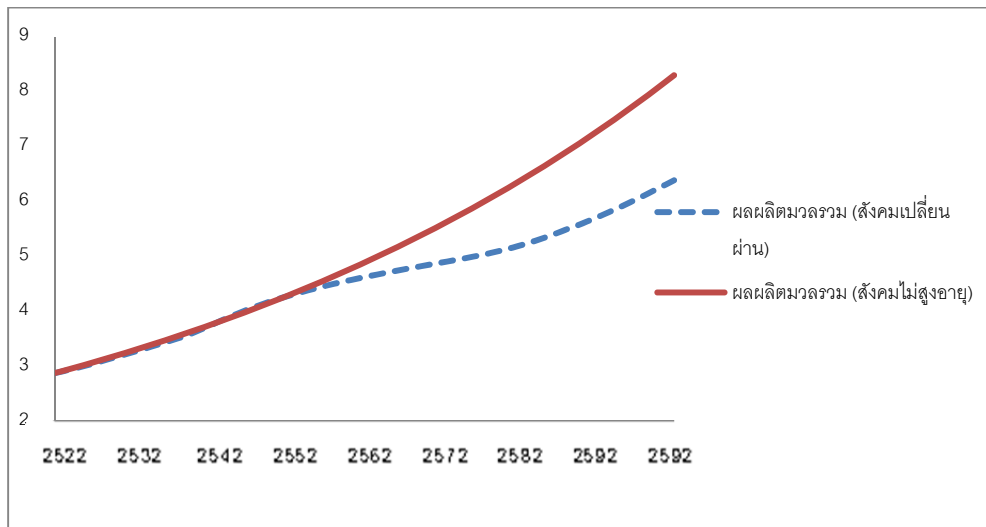
แบบจำลองของณริฏและจิระวัฒน์เป็นแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปของเศรษฐกิจระบบปิด (closed economy) ซึ่งไม่มีการค้า การลงทุน และการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจประกอบด้วยภาคครัวเรือน ภาคการผลิต และภาครัฐบาล โดยทุกภาคส่วนมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาคส่วนหนึ่งจะมีผลต่อพฤติกรรมของภาคส่วนอื่น ช่วงเวลาของการวิเคราะห์แบบจำลองครอบคลุมตั้งแต่ปี 2523 จนถึง 2593

วรเวศม์และคณะ (2556) ใช้แบบจำลองโซโลว์เพื่อศึกษาผลกระทบของการพัฒนาทางเทคโนโลยีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ พบว่าหากสามารถทำให้มีการเติบโตทางเทคโนโลยีในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี จะสามารถเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ร้อยละ 1.94 ต่อปี (percentage point change) ในช่วงปี 2555-2573 เทียบกับกรณีฐานซึ่งกำหนดให้โครงสร้างอายุประชากรไทยเปลี่ยนแปลงไปตามที่ประมาณการไว้

ในการศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่อผลผลิตรวม ณริฏและจิระวัฒน์ อาศัยการเปรียบเทียบว่าผลผลิตรวมในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมสูงวัย (กำหนดให้โครงสร้างอายุประชากรในแต่ละปีเปลี่ยนแปลงไปตามประมาณการขององค์การสหประชาชาติ) แตกต่างจากผลผลิตรวมในกรณีที่โครงสร้างอายุประชากรถูกกำหนดให้คงที่ ณ ปี 2522 หรืออยู่ในสังคมเยาว์วัย (Counterfactual) อย่างไร โดยสมมติให้อัตราการขยายตัวทางเทคโนโลยีการผลิตในทั้งสองกรณีเท่ากันที่ร้อยละ 1.5 ต่อปี ผลการศึกษาพบว่า ในช่วงแรกของการเปลี่ยนผ่าน (ปี 2523-2552) ผลผลิตรวมของทั้งสองกรณีไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างอายุประชากรในทั้งสองกรณียังคงคล้ายคลึงกันอยู่มาก โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาในหน่วยของประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมของประชากรวัยทำงาน อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของโครงสร้างอายุประชากรระหว่างกรณีทั้งสองจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และเริ่มเห็นผลลัพธ์อย่างชัดเจนตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไป ผลผลิตรวมในกรณีของสังคมเปลี่ยนผ่านแม้ยังคงเติบโตต่อไปเรื่อยๆ แต่จะต่ำกว่าผลผลิตรวมในสังคมเยาว์วัย และช่องว่างของผลผลิตรวมระหว่างกรณีทั้งสองจะกว้างขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี 2573 ช่องว่างอยู่ที่ร้อยละ 20.5 ของผลผลิตรวมในสังคมเยาว์วัย และในปี 2593 ช่องว่างจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 31.6 ของผลผลิตรวมในสังคมเยาว์วัย รูปที่ 3-4 สาเหตุหนึ่งที่ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่อผลผลิตรวมในแบบจำลองของณริฏและจิระวัฒน์ (2556) มีขนาดค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับผลจากแบบจำลองของธนะพงษ์และกิริยา (2553ก) และเอื้อมพร (2558) น่าจะเป็นเพราะประชากรวัยทำงานในแบบจำลองมีประสิทธิภาพการผลิตต่างกัน โดยแรงงานที่มีอายุในช่วง 30-55 ปีเป็นกลุ่มที่มีประสิทธิภาพการผลิตสูงสุด การลดลงของแรงงานกลุ่มดังกล่าวจะทำให้จำนวนแรงงานรวมในหน่วยประสิทธิภาพ (effective units of labor) ลดลงมากกว่าในแบบจำลองที่ไม่มีมิติของความแตกต่างของประสิทธิภาพแรงงานตามกลุ่มอายุ¹²

¹² นอกจากนี้ ความแตกต่างของค่าพารามิเตอร์ที่ใช้ในแบบจำลองก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ได้ผลต่างกัน

รูปที่ 3-4 ผลผลิตมวลรวมในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมสูงวัยกับผลผลิตมวลรวมในสังคมเยาว์วัย



ที่มา: นนริฏและจิระวัฒน์ (2556)

ในภาพรวมแล้ว แม้ว่าการศึกษาที่ผ่านมาจะใช้แบบจำลองที่หลากหลายแต่ล้วนให้ผลการศึกษาไปในทิศทางเดียวกันคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรไปสู่สังคมสูงวัยจะมีผลทำให้เศรษฐกิจไม่สามารถขยายตัวได้อย่างที่ควรจะเป็น (เทียบกับกรณีที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร) แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาที่ผ่านมามีจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกันไป เช่น แบบจำลองโซโลว์มีจุดเด่นที่ความเรียบง่ายแต่ขาดความเชื่อมโยงระหว่าง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรสู่ตัวแปรสำคัญ เช่น การบริโภค/การออม แบบจำลอง OLG ของนนริฏและจิระวัฒน์อนุญาตให้ประชากรต่างวัยมีความแตกต่างกันทั้งด้านประสิทธิภาพการผลิต และการบริโภค/การออม แต่ก็เป็นแบบจำลองเศรษฐกิจระบบปิด คำถามสำคัญที่อาจเป็นที่สนใจของผู้วางนโยบายก็คือแบบจำลองใดที่มีความน่าเชื่อถือมากที่สุด คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า การศึกษาที่ผ่านมายังไม่ได้คำนึงถึงหรือแสดงให้เห็นอย่างเพียงพอว่าแบบจำลองที่ใช้มีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ตัวอย่างเช่น ค่าประมาณการจากแบบจำลองสามารถสะท้อนอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอดีตและสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตกันใกล้ได้มากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ การศึกษาที่ผ่านมามักเป็นการศึกษาในภาพรวมโดยไม่ได้ศึกษาแยกย่อยตามภาคการผลิต (ยกเว้นการศึกษาของวรเวศม์และคณะ 2556 ที่มีการศึกษาในระดับภาคการผลิต คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงในหัวข้อที่ 3.5) คณะผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาในอนาคตอาจมีแนวทางการพัฒนาต่อยอดดังนี้ 1) ควรพัฒนาให้แบบจำลองมีความสมจริงมากขึ้นและควรมีการศึกษาในระดับภาคการผลิต และ 2) ควรมุ่งเน้นการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของแบบจำลองที่ใช้ด้วย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการนำไปใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนเชิงนโยบายในอนาคต

3.5 การบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุ

งานวิจัยที่ผ่านมาได้พยายามศึกษาวิธีการที่อาจนำมาใช้ในการบรรเทาผลกระทบทางลบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร โดยเน้นการสร้างแบบจำลองเพื่อศึกษาว่าวิธีการต่างๆ ที่ช่วยเพิ่มผลผลิตได้โดยไม่ต้องเพิ่มจำนวนประชากรวัยแรงงานของไทย ได้แก่ การนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทดแทนการขาดหายไปของแรงงานไทย การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต การสะสมทุนมนุษย์เพื่อให้แรงงานมี

ประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น การส่งเสริมการออม และการขยายระยะเวลาทำงาน สามารถบรรเทาผลกระทบทางลบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ และมากนักน้อยเพียงใด

3.5.1 การนำเข้าแรงงานต่างด้าว

ธนะพงษ์และกิริยา (2553ข) ศึกษาผลกระทบของการนำเข้าแรงงานต่างด้าวต่อผลผลิตรวมในบริษัทของสังคมผู้สูงอายุ โดยประยุกต์ใช้แบบจำลองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโซโลว์และแรมซี ในแบบจำลองมีข้อสมมติว่าผลผลิตรวมถูกผลิตขึ้นโดยอาศัยเทคโนโลยี ทุน แรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว โดยแรงงานต่างด้าวมีความสามารถในการผลิตเพียงร้อยละ 0.58 ของความสามารถของแรงงานไทย (สมมติว่าเป็นแรงงานต่างด้าวด้อยทักษะ (unskilled)) เนื่องจากแรงงานต่างด้าวมียกขาะต่ำกว่าแรงงานไทย ดังนั้นหากแรงงานไทยลดน้อยลง 10 คน ต้องอาศัยแรงงานต่างด้าวประมาณ 17 คนจึงจะสามารถทำงานได้เท่ากันหรือมากกว่าแรงงานไทย

การวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองโซโลว์ภายใต้สถานการณ์สังคมสูงวัยซึ่งสมมติให้สัดส่วนประชากรวัยทำงานลดลงจากร้อยละ 60.3 ในปี 2550 โดยลดลงปีละร้อยละ 0.25 พบว่า การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานต่างด้าวในอัตราร้อยละ 3.6 ต่อปี (เป็นอัตราที่คาดว่าจะเกิดขึ้น) จะทำให้ผลผลิตรวม (GDP) เพิ่มขึ้นกว่ากรณีที่สมมติว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวกคงที่

ตารางที่ 3-4 แสดงให้เห็นว่าการนำเข้าแรงงานต่างด้าวสามารถบรรเทาปัญหาการลดลงของผลผลิตรวมในสังคมผู้สูงอายุได้มากนักน้อยเพียงใดในปี 2573 และ 2593 จะเห็นว่าการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวในอัตราร้อยละ 3.69 ต่อปี (สมมติให้ปัจจัยอื่นคงที่) ยังไม่สามารถช่วยดึงให้ผลผลิตรวมกลับไปสู่ระดับในสถานการณ์สังคมไม่สูงวัยได้ แต่ช่วยบรรเทาปัญหาการลดลงของ GDP ในปี 2573 ได้ประมาณร้อยละ 57 ซึ่งหมายความว่าความขยายตัวของจำนวนแรงงานต่างด้าวในอัตราร้อยละ 3.6 ต่อปีนั้นยังไม่เพียงพอที่จะทดแทนการขาดหายไปของแรงงานไทยได้ ธนะพงษ์และกิริยา (2553ข) คำนวณว่าหากต้องการให้ผลผลิตรวมอยู่ในระดับเดียวกับในสถานการณ์สังคมไม่สูงวัยในปี 2573 จะต้องการแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น 8.58 ล้านคน และหากต้องการรักษาผลผลิตรวมในปี 2593 ไว้ จะต้องใช้แรงงานต่างด้าวทั้งสิ้นถึง 15.36 ล้านคน ซึ่งอาจเป็นไปได้ยากหรือเป็นไปได้เลย

ตารางที่ 3-4 การนำเข้าแรงงานต่างด้าวกับการบรรเทาปัญหาการลดลงของผลผลิตรวมในสังคมผู้สูงอายุ

	2573	2593
	ร้อยละ	ร้อยละ
อัตราการเติบโตของพลวัตงานจากกรณีสังคมไม่สูงวัยไปสู่สังคมสูงวัย	-7	-14
อัตราการเติบโตของพลวัตงานจากกรณีสังคมสูงวัยซึ่งจำนวนแรงงานต่างด้าวกคงที่ไปสู่สังคมสูงวัยซึ่งจำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละที่ (เพิ่มขึ้นทุกปีๆ ละร้อยละ 3.6)	4	13
ผลกระทบสุทธิของสังคมสูงวัยหลังจากนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น	-3	-1
การนำเข้าแรงงานต่างด้าวสามารถบรรเทาผลกระทบได้ (ร้อยละของผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น)	57	92.8

ที่มา: ดัดแปลงจากธนะพงษ์และกิริยา (2553ข)

ในส่วนองแบบจำลองแรมซี ผลการศึกษาที่ได้สอดคล้องกับผลจากแบบจำลองโซโลว์ กล่าวคือ การนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3.6 ไม่สามารถทำให้ผลผลิตรวมกลับไปอยู่ในระดับของผลผลิตรวมในสถานการณ์สังคมไม่สูงอายุได้ แต่สามารถช่วยพยุงไม่ให้ผลผลิตรวมลดลงมาก

แบบจำลองของธนะพงษ์และกิริยา (2553) มีข้อสมมติว่าระบบเศรษฐกิจผลิตสินค้าประเภทเดียวซึ่งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวสามารถใช้แทนกันในการผลิตได้ (แต่ไม่สามารถทดแทนได้แบบ 1 ต่อ 1) หากพิจารณาสภาพความเป็นจริงซึ่งกิจกรรมการผลิตมีหลากหลาย จะพบว่า ความสามารถของแรงงานต่างด้าวในการทดแทนแรงงานไทยในแต่ละกิจกรรมการผลิตมีไม่เท่ากัน ยกตัวอย่างเช่น จากการสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการปี 2556 ซึ่งเก็บข้อมูลจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนในหลายกิจกรรมการผลิตและจำนวนแรงงานต่างด้าวที่สถานประกอบการจ้างมาเพื่อแก้ปัญหาขาดแคลน¹³ พบว่า ในอุตสาหกรรมการผลิตมีการจ้างแรงงานต่างด้าวทดแทนสูงถึงเกือบร้อยละ 54 ของจำนวนแรงงานที่ขาดแคลน ในขณะที่สาขาธุรกิจการค้าและบริการมีการจ้างแรงงานต่างด้าวทดแทนประมาณร้อยละ 39 ของจำนวนแรงงานที่ขาดแคลน การศึกษาของธนะพงษ์และกิริยา (2553) เพียงฉายให้เห็นภาพรวมว่าหากปัจจัยการผลิตอื่นๆ เติบโตไปตามข้อกำหนดของแบบจำลอง ไทยจะต้องการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจำนวนมหาศาลเพื่อทดแทนการขาดหายไปของประชากรวัยแรงงาน ผลการศึกษาดังกล่าวอาจจะยังไม่สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการวางนโยบายจริงได้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างเหมาะสม ควรมีการประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าวเพื่อนำมาใช้ทดแทนการขาดแคลนแรงงานไทย โดยควรเป็นการศึกษาวิเคราะห์และวางแผนเป็นรายสาขา ทั้งระยะสั้นและระยะยาว และเน้นให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา เช่น การเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงานในประเทศต้นทาง หรือการยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของผู้ประกอบการไทย โดยหากผู้ประกอบการสามารถยกระดับเทคโนโลยีการผลิตได้ ความต้องการแรงงานต่างด้าวทักษะต่ำหรือปานกลางจะลดลงแต่ความต้องการแรงงานทักษะสูงจะเพิ่มขึ้น

3.5.2 การพัฒนาทางเทคโนโลยี

นณริฏและจิระวัฒน์ (2556) ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สามารถลดผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากสังคมผู้สูงอายุได้ และจะมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในสถานการณ์ที่การเพิ่มจำนวนแรงงานทำได้จำกัด อนึ่ง เทคโนโลยีซึ่งสามารถเพิ่มผลผลิตการผลิตของแรงงานมีหลายประเภท อาทิเช่น เครื่องจักรที่ทันสมัย คอมพิวเตอร์ หรือเทคนิคการบริหารจัดการ เป็นต้น นอกจากนี้การพัฒนาทางเทคโนโลยีดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้จากหลายช่องทาง เช่น การทำวิจัยและพัฒนา การถ่ายทอดเทคโนโลยีผ่านการลงทุนทางตรงระหว่างประเทศ การเรียนรู้เทคโนโลยีโดยการลอกเลียนแบบ และการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย การพัฒนาเทคโนโลยีในการศึกษาดังกล่าวมีความหมายกว้าง ครอบคลุมการพัฒนาทางเทคโนโลยีทุกประเภทไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากช่องทางใดก็ตาม

นณริฏและจิระวัฒน์ (2556) ใช้แบบจำลองคนเหลื่อมรุ่นเพื่อแสดงให้เห็นว่า หากประเทศมีการขยายตัวทางด้านเทคโนโลยีในอัตราสูง อัตราการขยายตัวของผลผลิตรวมในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมสูงอายุก็จะสูงตามไปด้วย โดยหากไม่มีการขยายตัวทางเทคโนโลยีเลย อัตราเจริญเติบโตโดยเฉลี่ยของผลผลิตรวมในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมสูงอายุจะอยู่ที่ร้อยละ -0.4 ต่อปี หากระดับเทคโนโลยีขยายตัวในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อปี ผลผลิตรวมในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมสูงอายุจะขยายตัวโดยเฉลี่ยแล้วในอัตราร้อยละ 0.89 ต่อปี และหาก

¹³ แรงงานขาดแคลนหมายถึง แรงงานในตำแหน่งที่หาคนทำยากหรือหาคนไม่ได้ตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป

ระดับเทคโนโลยีขยายตัวในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ผลผลิตมวลรวมจะมีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 2.21 ต่อปี และหากต้องการให้ผลผลิตรวมในสังคมเปลี่ยนผ่านสามารถไล่ตามผลผลิตรวมในสถานการณ์สังคมเยาว์วัยได้ทันในปี 2593 อัตราการขยายตัวทางเทคโนโลยีในสังคมเปลี่ยนผ่านจะต้องเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 1.6 ต่อปี (เป็นการเพิ่มขึ้นตลอดช่วงเวลาที่ทำการศึกษาคือ ปี 2523 ถึง ปี 2593)

วรเวศม์และคณะ (2556) ใช้แบบจำลองโซโลว์เพื่อศึกษาผลกระทบของการพัฒนาทางเทคโนโลยีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ พบว่าหากทำให้มีการเติบโตทางเทคโนโลยีในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี จะสามารถเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ร้อยละ 1.94 ต่อปี (percentage point change) ในช่วงปี 2555-2573 เทียบกับกรณีฐานซึ่งกำหนดให้โครงสร้างอายุประชากรไทยเปลี่ยนแปลงไปตามที่ประมาณการไว้

3.5.3 การสะสมทุนมนุษย์

Acemoglu (2009) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ทุนมนุษย์ (Human capital)” ไว้ว่าหมายถึงลักษณะต่างๆ (attribute) ของแรงงานซึ่งเพิ่มผลิตภาพในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งหมด ซึ่งลักษณะดังกล่าวรวมถึงการศึกษาทั้งที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในสถาบันการศึกษาต่างๆ หรือในสถานที่ทำงานในรูปแบบของการฝึกอบรมต่างๆ หรือที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้จากประสบการณ์ชีวิต เป็นต้น นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าการสะสมทุนมนุษย์ไม่ว่าจะมาจากการศึกษาอย่างเป็นทางการหรืออย่างไม่เป็นทางการของบุคคลหนึ่งนอกจากจะเพิ่มผลิตภาพ (productivity) ของบุคคลผู้นั้นแล้วยังอาจทำให้ผลิตภาพของบุคคลอื่นเพิ่มขึ้นได้ด้วย (Human capital externalities) ในสถานการณ์ที่ประชากรวัยแรงงานกำลังลดลงเรื่อยๆ หากแรงงานที่มีอยู่มีผลิตภาพสูงขึ้นก็จะสามารถช่วยรักษาความสามารถในการผลิตโดยรวมของประเทศไว้ได้ ดังนั้นการสะสมทุนมนุษย์จึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้ประเทศมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนภายใต้สังคมสูงวัยได้

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า การศึกษาส่วนใหญ่มักสนใจศึกษาว่าการสะสมทุนมนุษย์ โดยเฉพาะการศึกษาว่ามีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด คณะผู้วิจัยยังไม่พบงานวิจัยที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการสะสมทุนมนุษย์กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในบริบทของสังคมผู้สูงอายุโดยตรง การศึกษาที่เข้าข่ายใกล้เคียงมากที่สุดคือ กรกรณ์และจันทร์ทิพย์ 2556 ซึ่งศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างระบบประกันรายได้ประเภทต่างๆ กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในสังคมผู้สูงอายุ ผลการศึกษาพบว่า ระบบบำนาญภาคบังคับที่จัดการโดยรัฐ (เงินออมในระบบบำนาญถูกสมมติให้นำไปใช้ในการลงทุนในทุนมนุษย์) ร่วมกับการออมส่วนบุคคลจะส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในสังคมผู้สูงอายุ เนื่องจากการส่งเสริมการออมและการสะสมทุนของประเทศ และทำให้ประเทศมีการสะสมทุนมนุษย์มากขึ้น

3.5.4 การส่งเสริมการออม

การกระตุ้นให้ประชากรมีการออมมากขึ้นเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ช่วยให้เศรษฐกิจยังสามารถเติบโตต่อเนื่องได้อย่างยั่งยืนแม้ว่าจะอยู่ในสังคมสูงวัยก็ตาม วรเวศม์และคณะ (2556) ใช้แบบจำลองโซโลว์เพื่อศึกษาผลกระทบของการส่งเสริมการออมต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2555-2573 พบว่าหากเพิ่มความโน้มเอียงทางการออม (Marginal propensity to save: MPS) 14 อีก 0.10 เทียบกับของเดิม 15 จะสามารถ

¹⁴ ความโน้มเอียงทางการออมหมายถึงเงินออมส่วนเพิ่มที่ได้จากการเพิ่มรายได้ 1 บาท

¹⁵ ตัวอย่างเช่น เปลี่ยนจาก ถ้ามีรายได้เพิ่มขึ้น 100 บาทจะออมเพิ่ม 5 บาท เป็น ถ้ามีรายได้เพิ่มขึ้น 100 บาทจะออมเพิ่ม 15 บาท

เพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ร้อยละ 0.44 ต่อปี (percentage point change) เทียบกับกรณีฐาน ซึ่งกำหนดให้โครงสร้างอายุประชากรไทยเปลี่ยนแปลงไปตามที่ประมาณการไว้

3.5.5 การขยายระยะเวลาทำงาน

อายุเกษียณที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ (Official Retirement Age) หมายถึง เกณฑ์อายุที่การจ้างงานจะสิ้นสุดลง ซึ่งถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการหรือมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ในประเทศไทย ข้าราชการไทยต้องเกษียณตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเป็นการออกจากราชการโดยผลของกฎหมาย โดยข้าราชการจะต้องพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ยกเว้นข้าราชการบางกลุ่มซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้สามารถทำงานต่อได้หลังจากอายุครบ 60 ปี เช่น ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลยุติธรรม อัยการอาวุโส ตุลาการศาลปกครอง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สามารถทำงานได้จนถึงอายุ 70 ปีบริบูรณ์ และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในตำแหน่งวิชาการระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไปสามารถทำงานได้จนถึงอายุ 65 ปีบริบูรณ์ อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ออกจากราชการเนื่องจากเกษียณอายุไม่ได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะเลิกทำงานไปจริงๆ มีข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถจำนวนมากที่ยังคงทำงานต่อไป เพียงแต่ย้ายไปทำงานในภาคอื่น เช่น ไปเป็นที่ปรึกษาบริษัทเอกชน เป็นต้น

กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานในภาคเอกชนไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับ “อายุเกษียณที่เป็นทางการ” ไว้ การสิ้นสุดลงของการจ้างงานมักยึดตามที่จะระบุไว้ในสัญญาจ้างงาน โดยนายจ้างอาจอ้างอิงอายุเกษียณตามอายุที่เกิดสิทธิของสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีชราภาพ (55 ปีบริบูรณ์) แต่ก็ไม่ได้เสมอไป นายจ้างที่เป็นผู้ประกอบการก็อาจย่ำแย่อาจไม่ได้ระบุอายุเกษียณไว้ในสัญญาจ้างหรืออาจไม่มีการทำสัญญาจ้างเลยซึ่งทำให้ลูกจ้างต้องเผชิญความเสี่ยงกับการต้องออกจากราชการ ส่วนแรงงานนอกระบบ เช่น เกษตรกร ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเกษียณอายุ จึงสามารถทำงานต่อไปได้เรื่อยๆ

ยงยุทธ และคณะ (2551) ได้ทำการสำรวจโดยสุ่มตัวอย่างแรงงาน 2,000 คน ในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล จังหวัดในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ โดยในการสำรวจได้สอบถามข้อมูลอายุที่แรงงานต้องเลิกทำงาน พบว่า อายุที่แรงงานเลิกทำงานมีความแตกต่างกันระหว่างแรงงานในและนอกระบบประกันสังคมและภาคการผลิต โดยเฉลี่ยแล้วลูกจ้างในระบบประกันสังคมที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมเลิกทำงานเมื่ออายุ 43 ปี ส่วนลูกจ้างในภาคบริการเลิกทำงานเมื่ออายุ 40 ปี ในขณะที่ลูกจ้างนอกระบบประกันสังคมเลิกทำงานเมื่ออายุประมาณ 54 ปี ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ อย่างไรก็ตาม ค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวอาจไม่ได้สะท้อนอายุเฉลี่ยที่เลิกทำงานในระดับประชากร

วรเวศม์และคณะ (2556) วิเคราะห์อัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานของลูกจ้างภาคเอกชน ซึ่งคำนวณจากข้อมูลการสำรวจการะการทำงานของประชากรไทย พบว่า ลูกจ้างเอกชนเริ่มออกไปอยู่นอกกำลังแรงงานเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่อายุ 50 เป็นต้นไป หากสามารถนำแรงงานดังกล่าวกลับเข้าสู่กำลังแรงงานได้ ก็จะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งช่วยเพิ่มโอกาสในการแสวงหารายได้และเพิ่มความมั่นคงทางการเงินให้แก่ตัวลูกจ้างได้ จากการคำนวณโดยสมมติให้ร้อยละ 36 ของลูกจ้างเอกชนที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป ต้องการงานต่อเนื่องไปจนถึงอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์¹⁶ พบว่าการขยายระยะเวลาการทำงานของลูกจ้างเอกชนจะทำให้ ในปี 2556 มีจำนวนลูกจ้างส่วนเพิ่ม 54,706 คน (เพิ่มจากกรณีฐานซึ่งเป็นการประมาณการโดยที่ไม่มีการทำงานต่อเนื่อง) จำนวนลูกจ้างส่วนเพิ่มจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึง 105,336 คนใน

¹⁶ ร้อยละ 36 คือ สัดส่วนของแรงงานลูกจ้างเอกชนอายุ 50-59 ปี ที่ไม่ได้ทำงานแต่มีความต้องการทำงานต่อจำนวนลูกจ้างเอกชนอายุ 50-59 ปีที่ไม่ได้ทำงาน (คำนวณโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจประชากรผู้สูงอายุไทยปี 2554)

ปี 2566 ก่อนที่จะเริ่มลดลงหลังจากนั้น และหากสมมติให้ร้อยละ 36 ของลูกจ้างเอกชนที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป ต้องการทำงานต่อเนื่องไปจนถึงอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ จะทำให้ในปี 2556 มีจำนวนลูกจ้างส่วนเพิ่ม 22,930 คน จำนวนลูกจ้างส่วนเพิ่มจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึง 31,337 คน ในปี 2566 ก่อนที่จะเริ่มลดลงหลังจากนั้น

วรเวศม์และคณะ (2556) ใช้แบบจำลองโซโลว์ศึกษาผลของการขยายระยะเวลาการทำงานต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งโดยรวมและแยกรายสาขาเศรษฐกิจ ระหว่างปี 2555-2573 โดยกำหนดให้การขยายระยะเวลาทำงานมี 2 รูปแบบ ได้แก่

1) การขยายอายุเกษียณการทำงาน ซึ่งกำหนดให้แรงงานที่จะเกษียณเมื่ออายุ 60 ปี ยังคงทำงานต่อไปจนอายุครบ 65 ปี สำหรับกรณีฐานการประมาณจำนวนแรงงานในอนาคตที่ยังคงทำงานต่อหลังจากอายุครบ 60 ปีอาศัยข้อสมมติเกี่ยวกับอัตราการทดตัวของจำนวนแรงงานที่ทำงานต่อ¹⁷

2) การส่งเสริมให้ลูกจ้างเอกชนอายุ 50 ปีขึ้นไปทำงานต่อเนื่องไปจนถึงอายุ 55 ปีและ 60 ปี โดยเสนอแนวทางปฏิบัติไว้ 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกคือการทยอยเพิ่มอายุเกษียณการทำงานครั้งละ 1 ปีต่อเนื่องไปทุกปีจนถึงอายุเกษียณที่กำหนดไว้ และแนวทางที่สองคือการให้ลูกจ้างมีอายุเกษียณการทำงาน ณ อายุที่กำหนด โดยให้มีผลบังคับใช้ในปีที่กำหนดทันที การศึกษาในส่วนนี้ใช้ข้อมูลจากการประมาณการจำนวนแรงงานส่วนเพิ่มข้างต้น ซึ่งคำนวณโดยสมมติให้ร้อยละ 36 ของลูกจ้างเอกชนที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปต้องการทำงานต่อเนื่องไปจนถึงอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และในการจำลองสถานการณ์ระดับภาคมีข้อสมมติว่าลูกจ้างเอกชนส่วนเพิ่มจะถูกกระจายไปยังภาคอุตสาหกรรมและบริการตามสัดส่วนแรงงานในภาคนั้นๆ เฉลี่ยในช่วง 5 ปีย้อนหลัง

ตารางที่ 3-5 แสดงผลกระทบของการขยายระยะเวลาการทำงานทั้ง 2 รูปแบบในรูปของอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนที่เพิ่มขึ้นจากกรณีฐานซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่ไม่มีการขยายระยะเวลาทำงาน การขยายระยะเวลาการทำงานทั้งสองรูปแบบสามารถช่วยเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากกรณีฐานได้ไม่มากนัก การขยายอายุเกษียณสามารถเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้เพียงร้อยละ 0.16-0.23 ต่อปี (percentage point change) โดยการขยายอายุเกษียณมีผลกระทบสูงสุดในภาคบริการซึ่งมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนเพิ่มร้อยละ 0.69-0.79 ต่อปี ในขณะที่การส่งเสริมให้ลูกจ้างเอกชนทำงานต่อเนื่องช่วยเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น (ไม่เกินร้อยละ 0.02 ต่อปี) เนื่องจากลูกจ้างเอกชนที่สามารถดึงกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานมีจำนวนไม่มากนักคือ 151,430-310,989 คนในกรณีทำงานต่อเนื่องถึงอายุ 60 ปี และ 63,315-108,521 คนในกรณีทำงานต่อเนื่องถึงอายุ 55 ปี หรือคิดเป็นไม่ถึงร้อยละ 1 ของจำนวนประชากรวัยทำงาน (25-59 ปี) ในปัจจุบันซึ่งมีประมาณ 32-33 ล้านคน

อนึ่ง การจำลองสถานการณ์ในระดับภาคเศรษฐกิจของวรเวศม์และคณะ (2556) เป็นการจำลองสถานการณ์โดยสมมติให้แต่ละภาคเศรษฐกิจแยกส่วนกันโดยเด็ดขาด ไม่มีความเชื่อมโยงระหว่างภาคหนึ่งไปยังอีกภาคหนึ่ง เช่น ตลาดแรงงานของภาคอุตสาหกรรมเป็นอิสระจากตลาดแรงงานในภาคบริการและภาคเกษตร การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงานภาคอุตสาหกรรมจะไม่มีผลกระทบต่อตลาดแรงงานภาคบริการและ

¹⁷ อัตราการทดตัวของแรงงาน = (จำนวนแรงงานอายุ 60 ปี ในปี t+1 - จำนวนแรงงานอายุ 59 ปี ในปี t)/จำนวนแรงงานอายุ 59 ปี ในปี t คำนวณจากข้อมูลการสำรวจกำลังแรงงาน วรเวศม์และคณะ (2556) เลือกใช้ทั้งอัตราสูงและต่ำที่สุดระหว่างปี 2551-2555 ซึ่งในภาพรวมแล้ว อัตราการทดตัวสูงสุดและต่ำสุดคือ ร้อยละ 41.36 ในปี 2550/2551 และ 26.43 ในปี 2553/2554 ตามลำดับ

ภาคเกษตร ซึ่งเป็นข้อสมมติที่ค่อนข้างห่างจากความเป็นจริง การศึกษาในอนาคตอาจมุ่งพัฒนาแบบจำลองที่มีความเชื่อมโยงระหว่างภาคเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อให้มีความสมจริงมากขึ้น

ตารางที่ 3-5 ผลกระทบจากการขยายระยะเวลาการทำงานในรูปของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มจากกรณีฐาน

(ร้อยละ)

	การขยายอายุเกษียณ	การส่งเสริมให้ลูกจ้างเอกชนทำงานต่อเนื่อง
รวมทุกภาค	0.16-0.23	0.00-0.02
ภาคเกษตร	0.11-0.25	na
ภาคอุตสาหกรรม	0.25-0.44	0.01-0.03
ภาคบริการ	0.69-0.79	0.01-0.03

ที่มา: วรเวศม์และคณะ (2556)

การขยายระยะเวลาการทำงานมีผลน้อยเมื่อเทียบกับการเพิ่มการออมและการพัฒนาทางเทคโนโลยี หากไทยสามารถเพิ่มความโน้มเอียงทางการออม อีก 0.10 เทียบกับของเดิม จะทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ 0.44 (percentage point change) และหากไทยสามารถทำให้เกิดการพัฒนาทางเทคโนโลยีในอัตราร้อยละ 0.5 ต่อปี จากที่เคยเติบโตในอัตราร้อยละ -1.4859 ต่อปี (จากการประมาณการของวรเวศม์และคณะ 2556 โดยใช้ข้อมูลตั้งแต่ปี 2547-2554) จะทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ 1.94 (percentage point change)

แม้ว่าการขยายระยะเวลาการทำงานจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคไม่มากนัก แต่มีความสำคัญกับตัวลูกจ้างมาก โดยสามารถช่วยให้ลูกจ้างเอกชนที่ตัดสินใจทำงานต่อเนื่องได้รับค่าจ้างส่วนเพิ่ม 1,117,562 บาทในกรณีที่ทำงานต่อจนถึงอายุ 55 ปี และ 2,280,124 บาทในกรณีที่ทำงานต่อเนื่องจนถึงอายุ 60 ปี นอกจากนี้ลูกจ้างยังได้ผลประโยชน์จากบำเหน็จ บำนาญ และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพิ่มขึ้นด้วย เงินส่วนเพิ่มดังกล่าวทำให้ลูกจ้างมีโอกาสเก็บออมเพื่อใช้ยามเกษียณอายุมากขึ้น

เอี่ยมพร (2558) วิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทยในปี 2550 พบว่า มีแรงงานสูงอายุ (60-79 ปี) ที่ต้องการทำงานมีจำนวน 2,636,083 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 37.55 ของจำนวนผู้สูงอายุทั้งประเทศ แต่มีเพียง 2,509,444 คน หรือคิดเป็น 35.74 ของผู้สูงอายุ เท่านั้นที่ได้ทำงาน หากสามารถสร้างโอกาสในการทำงานทำให้แรงงานสูงอายุที่ต้องการทำงานแต่ไม่ได้ทำงาน และสามารถส่งเสริมและจูงใจให้ผู้ที่ต้องการทำงานเข้ามาอยู่ในกำลังแรงงานมากขึ้นก็จะช่วยให้ประเทศมีแรงงานมากขึ้นได้ โดยถ้าสามารถทำให้ผู้สูงอายุประมาณร้อยละ 65 ของทั้งหมดเข้าร่วมในตลาดแรงงาน ก็จะสามารถเพิ่มจำนวนแรงงานได้อีกถึงร้อยละ 25 ของแรงงานวันทำงาน (15-59 ปี) และถ้าสามารถทำได้อย่างต่อเนื่องจำนวนแรงงานอาจเพิ่มขึ้นได้ถึงร้อยละ 56 ของกำลังแรงงานในปี 2583

เอี่ยมพร (2558) ประมาณการผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหากสามารถจูงใจหรือส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่ทำงานมีจำนวนเพิ่มขึ้นได้ ตารางที่ 3-6 สรุปผลการศึกษาของเอี่ยมพร (2558) โดยแสดงส่วนต่างของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกรณีเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและสามารถจูงใจหรือส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นได้เทียบกับกรณีที่เข้าสู่สังคมสูงอายุแต่ไม่สามารถจูงใจหรือส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นได้ หากสามารถจูงใจให้ครึ่งหนึ่งของผู้สูงอายุเข้าร่วมใน

ตลาดแรงงานจะช่วยให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ 4.73 (percentage change) ในปี 2558 และผลผลิตจะเพิ่มขึ้นจากกรณีฐานถึงร้อยละ 10.6 (percentage change) ในปี 2583 และหากสามารถจูงใจให้ร้อยละ 75 ของแรงงานสูงอายุเข้าร่วมในตลาดแรงงานจะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ 7.05 ในปี 2558 และร้อยละ 15.74 ในปี 2583 (percentage change)

ตารางที่ 3-6 ประมาณการผลกระทบต่อผลผลิตหากสามารถจูงใจหรือส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่ทำงานมีจำนวนเพิ่มขึ้นได้ (percentage change คัดเทียบกับกรณีฐาน)

	2558	2563	2568	2573	2578	2583
อัตราการเข้าร่วมในตลาดแรงงานของ แรงงานสูงอายุ (60-79 ปี) = 0.5	4.73%	5.88%	7.30%	8.83%	9.91%	10.63%
อัตราการเข้าร่วมในตลาดแรงงานของ แรงงานสูงอายุ (60-79 ปี) = 0.75	7.05%	8.75%	10.85%	13.11%	14.68%	15.74%
อัตราการเข้าร่วมในตลาดแรงงานของ แรงงานสูงอายุ (60-79 ปี) = 1	9.35%	11.58%	14.34%	17.30%	19.35%	20.73%

ที่มา: เอี่ยมพร (2558)

โดยสรุปแล้ว การขยายระยะเวลาการทำงานจะมีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในสังคมผู้สูงอายุเล็กน้อยเพียงใดขึ้นกับสองปัจจัยได้แก่ 1) จำนวนแรงงานที่สามารถใส่เพิ่มกลับเข้าไปในระบบเศรษฐกิจ (เทียบกับกรณีที่ไม่มีการขยายระยะเวลาทำงาน) และ 2) ประสิทธิภาพของแรงงานที่ใส่เพิ่มกลับเข้าไปในระบบเศรษฐกิจ แม้ว่าผลการศึกษาของเอี่ยมพร (2558) และของวรเวศม์และคณะ (2556) จะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่จะสังเกตได้ว่านโยบายการขยายระยะเวลาทำงานของแรงงานสูงอายุในการศึกษาทั้งสองมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก กล่าวคือ แรงงานที่ใส่เพิ่มเข้าไปในระบบของเอี่ยมพร (2558) มีจำนวนมากกว่าของวรเวศม์และคณะ (2556) นอกจากนี้แรงงานสูงอายุของเอี่ยมพร (2558) ยังมีประสิทธิภาพสูงกว่า โดยแรงงานสูงอายุ 1 คนมีประสิทธิภาพการผลิตเทียบเท่ากับแรงงานวัยทำงาน 0.6 คน ในขณะที่วรเวศม์และคณะ (2556) กำหนดให้แรงงานสูงอายุ 1 คนมีประสิทธิภาพการผลิตเทียบเท่ากับแรงงานวัยทำงานเพียง 0.23 คน ดังนั้นจึงทำให้ศักยภาพการผลิตของแรงงานที่เพิ่มขึ้นจากการขยายระยะเวลาทำงานในเอี่ยมพร (2558) สูงกว่าวรเวศม์และคณะ (2556) มาก ซึ่งมีนัยว่าหากสมมติให้ค่าพารามิเตอร์อื่นๆ ที่ใช้การศึกษาทั้งสองมีค่าเท่ากัน นโยบายขยายระยะเวลาทำงานในการศึกษาของเอี่ยมพรจะกระตุ้นผลผลิตได้ผลมากกว่านโยบายในการศึกษาของวรเวศม์และคณะ (2556) อย่างไรก็ตาม ในเชิงของการแปลงจากนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริง การขยายอายุเกษียณให้แรงงานที่จะเกษียณเมื่ออายุ 60 ปี ยังคงทำงานต่อไปจนอายุครบ 65 ปีถือว่าเป็นความท้าทายมากแล้ว แต่การจูงใจให้ร้อยละ 50 ของแรงงานอายุ 60-79 ปียังคงมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานอย่างต่อเนื่องนั้นถือว่ายากกว่ามาก

ในปัจจุบัน ไทยยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายการขยายระยะเวลาการทำงาน การออกแบบนโยบายที่เหมาะสมนั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างรอบคอบเสียก่อน รวมทั้งควรศึกษาบทเรียนหรือประสบการณ์จากต่างประเทศเพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย วรเวศม์ (2556) ได้ศึกษานโยบายการขยายอายุเกษียณในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่สามารถขยายอายุเกษียณได้เป็นผลสำเร็จ และได้ถอดบทเรียนที่น่าสนใจสำหรับประเทศไทย ซึ่งคณะผู้วิจัยหยิบบางประเด็นมาสรุปไว้ดังนี้

- การกำหนดให้มีอายุเกษียณหรือการขยายอายุเกษียณต้องกำหนดเป็นแผนระยะยาวและควรมีแผนระยะกลางหรือสั้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของแรงงานสูงอายุ
- ความสำเร็จในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดอายุเกษียณหรือขยายอายุเกษียณควรได้รับการผลักดันจากกลุ่มลูกจ้าง มีการยอมรับจากนายจ้าง และได้รับการสนับสนุนเชิงนโยบายจากรัฐบาล
- อาจต้องมีการสำรวจสถานการณ์ของอุตสาหกรรม/บริษัท ที่มีความจำเป็นที่จะต้องจ้างงานต่อเนื่องหรือรับแรงงานสูงอายุเข้าทำงานใหม่หลังจากเกษียณไปแล้ว กลุ่มบริษัทเหล่านี้จะเป็นเชื้อไฟของการผลักดันให้มีการกำหนดอายุเกษียณหรือการขยายอายุเกษียณ
- การกำหนดอายุเกษียณควรมีความสัมพันธ์กับอายุเริ่มรับบำนาญ ดังนั้นการกำหนดต้องคำนึงถึงทิศทางของระบบบำนาญในอนาคตควบคู่ไปด้วย รวมถึงการกำหนดกติกาเกี่ยวกับรูปแบบการจ่ายเงินบำนาญ

คณะผู้วิจัยเห็นว่าในเรื่องการขยายระยะเวลาการทำงานยังมีช่องว่างของการวิจัยอยู่พอสมควร โดยหัวข้อสำคัญที่ควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติมได้แก่ ควรกำหนดให้มีอายุเกษียณตามกฎหมายในภาคเอกชนเหมือนดังกรณีข้าราชการหรือไม่ หรือควรให้การขยายเกษียณอายุเป็นไปตามความความสมัครใจของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ถ้าควรบังคับโดยกฎหมายควรกำหนดอายุเกษียณไว้เท่าใด แต่ละอาชีพควรมีอายุเกษียณแตกต่างกันหรือไม่ นอกจากนี้ ยังควรศึกษานโยบายการเกษียณอายุของภาคเอกชนตามรายสาขาเศรษฐกิจเพื่อทำความเข้าใจกับสภาพปัจจุบัน และศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการขยายอายุเกษียณตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อการทำงานของลูกจ้างที่กำลังจะเข้าทำงานหรือลูกจ้างที่ทำงานอยู่แล้ว เพื่อหามาตรการรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

การขยายอายุเกษียณควรเป็นประโยชน์ต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งผลประโยชน์ร่วมดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้จำเป็นต้องอาศัยมาตรการอื่นๆ เสริม เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานทุกช่วงวัยทั้งแรงงานในปัจจุบันและในอนาคต การดูแลสุขภาพอนามัยของแรงงาน การลดความเหลื่อมล้ำของการจ้างงานแรงงานต่างวัย ความยืดหยุ่นของชั่วโมงทำงานและค่าจ้างของแรงงานสูงอายุ การปรับทัศนคติด้านการจ้างงานและการทำงานของผู้สูงอายุ การปรับอายุแรกรับบำนาญให้สอดคล้องเหมาะสมกับการขยายอายุเกษียณ การปรับกฎระเบียบของระบบบำนาญของประกันสังคมเพื่อจูงใจให้ลูกจ้างทำงานต่อเนื่องอย่างยาวนานมากขึ้น เป็นต้น

3.6 ช่องว่างของงานวิจัย

การศึกษาที่ผ่านมาล้วนชี้ให้เห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรไปสู่สังคมสูงอายุจะทำให้ไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำลงเมื่อเทียบกับกรณีที่สมมติว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร (counter factual) โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจมีขนาดแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะของแบบจำลองและค่าพารามิเตอร์ต่างๆ ที่แต่ละการศึกษาเลือกใช้ ซึ่งแน่นอนว่ามีทั้งข้อดีและข้อจำกัดแตกต่างกันไป

คำถามว่าผลการศึกษาของแบบจำลองใดมีความน่าเชื่อถือมากที่สุดนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่สามารถตอบได้เนื่องจากแต่ละการศึกษายังไม่ได้ใช้ความพยายามเท่าที่ควรในการแสดงให้เห็นว่าแบบจำลองที่พัฒนาขึ้นนั้นมีศักยภาพในการประมาณการมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ ไม่ได้ตรวจสอบหรือแสดงให้เห็นว่าแบบจำลองสามารถจำลองตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญต่างๆ ได้ใกล้เคียงกับสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด งานวิจัยในอนาคตควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบแบบจำลองมากขึ้น เพื่อ

สร้างความมั่นใจในการนำผลการศึกษาไปใช้ในการวางนโยบาย นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่ายังมีช่องว่างการวิจัยอีก 2 ช่องซึ่งสมควรได้รับการเพิ่มเติมในอนาคต ดังนี้ 1) งานวิจัยที่ผ่านมาส่วนใหญ่ประมาณการการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากร/แรงงานในอนาคต โดยอ้างอิงจากประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือจากประมาณการขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นวิธีการที่ง่ายแต่ก็มีโอกาสเกิดความคลาดเคลื่อนสูง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรไม่เท่ากับการเปลี่ยนแปลงของจำนวนแรงงาน ในอนาคตควรมีการประมาณการอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานในอนาคตตามกลุ่มอายุ (Labor force participation rate) เพื่อใช้เป็นฐานในการแปลงจากจำนวนประชากรเป็นจำนวนกำลังแรงงาน เพื่อให้การประมาณการจำนวนแรงงานในอนาคตตั้งอยู่บนข้อสมมติที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้น และ 2) งานวิจัยในอนาคตควรสร้างแบบจำลองที่ประกอบด้วยเศรษฐกิจหลายสาขาในแบบจำลองเดียวกัน เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่อการเติบโตของสาขาเศรษฐกิจต่างๆ ได้

การศึกษาที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่า การนำเข้าแรงงานต่างด้าว การพัฒนาเทคโนโลยี การสะสมทุนมนุษย์ การส่งเสริมการออม และการขยายระยะเวลาทำงาน สามารถบรรเทาผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรได้ การศึกษาเหล่านี้เป็นการศึกษาเชิงวิเคราะห์เป็นหลัก มีการกล่าวถึงนโยบายต่างๆ ในภาพกว้างโดยไม่ได้นำเสนอรายละเอียดในเชิงปฏิบัติ การศึกษาในอนาคตควรเป็นการศึกษาเชิงนโยบายมากขึ้น โดยเน้นศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น อุปสรรคหรือข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายในปัจจุบัน และวิธีการแก้ไขปัญหาก็หรือการปรับปรุงนโยบายให้ดียิ่งขึ้น

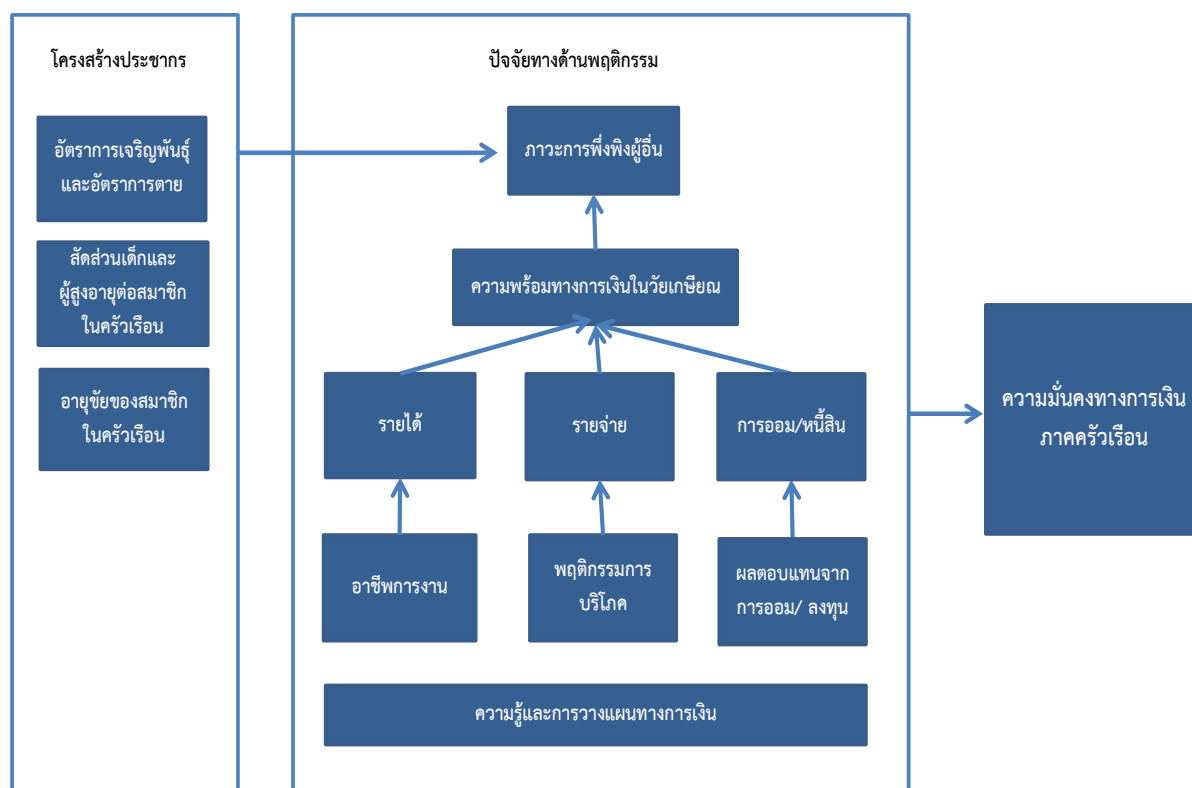
บทที่ 4: ความมั่นคงทางการเงินของประชากรในภาคครัวเรือน

การมีบุตรของครัวเรือนไทยมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง และในระยะหลังประชาชนให้ความสำคัญกับการมีลูกจํานวนน้อย ทำให้แนวคิดการจำกัดบุตรให้เหลือเพียง 1-2 คนแพร่หลายไปในทุกระดับ และเกือบทุกเขตพื้นที่ ส่งผลให้อัตราเจริญพันธุ์ของหญิงไทยที่แต่งงานแล้วได้ลดลงจากระดับ 6.0 ในปี 2513 เหลือเพียง 1.6 ในปี 2556 ต่ำกว่าระดับทดแทนที่ระดับอัตราเจริญพันธุ์ที่ 2.1 (ชาย โพธิ์สิตา, 2554; Mahidol Population Gazette, 2013) ในขณะเดียวกันความก้าวหน้าทางการแพทย์และสาธารณสุขก็ทำให้อายุคาดเฉลี่ยสูงขึ้น จํานวนผู้สูงอายุมากขึ้น สอดคล้องกับอัตราการพึ่งพิง (Dependency ratio) ของประชากรสูงอายุต่อประชากรวัยแรงงานที่สูงขึ้น โดย ในระหว่างปี 2537 - 2550 อัตราการพึ่งพิงวัยสูงอายุของไทยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10.7 เป็นร้อยละ 16.0 (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2555) ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจึงเกิดขึ้นอย่างแน่นอนและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

คำว่า “ความมั่นคงทางการเงิน” ถูกนำไปใช้ในการอธิบายสถานะทางการเงินของระบบเศรษฐกิจในหลายระดับ ตั้งแต่ความมั่นคงทางการเงินของระบบเศรษฐกิจโลก ความมั่นคงทางการเงินของระบบเศรษฐกิจของประเทศ และความมั่นคงทางการเงินของระบบเศรษฐกิจในภาคครัวเรือน รายงานความมั่นคงทางการเงินภาคครัวเรือน (2012) ของ Federal Reserve Bank of St. Louis มองประเด็นความมั่นคงทางการเงินภาคครัวเรือนเป็นการศึกษาความท้าทายและโอกาสทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อรายการทรัพย์สินและหนี้สินของภาคครัวเรือน และความมั่นคงทางการเงินภาคครัวเรือนได้เข้ามามีส่วนสำคัญต่อคุณภาพชีวิตอันพึงประสงค์ในสังคมผู้สูงอายุ ปรามิทยา (2556) ได้กล่าวถึงความสำคัญของความมั่นคงสามประการอันจะก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตอันพึงประสงค์ซึ่งประกอบไปด้วย ความมั่นคงทางด้านสุขภาพ (Security in health) ความมั่นคงทางด้านการอยู่อาศัย (Security in living arrangement) และความมั่นคงทางรายได้ (Security in income) โดยประชากรสูงอายุจํานวนมากในอนาคตนั้นมีความไม่แน่นอนเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ทั้งจากปัญหาทางด้านสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นทันที หรือมีสุขภาพที่เสื่อมถอยอย่างรวดเร็ว ปัญหาด้านการเกื้อหนุนจากบุตรซึ่งบุตรอาจมีภาระหน้าที่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และความไม่แน่นอนของตัวผู้สูงอายุเองที่อาจมีอายุขัยที่ยาวนานกว่าที่คาดจนทำให้สินทรัพย์ที่เตรียมไว้ไม่พอดำรงชีพ (วรเวศม์, 2553)

ตามกรอบความคิดดังรูปที่ 4-1 ความมั่นคงทางการเงินในภาคครัวเรือนจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรสามารถแบ่งออกเป็นสองประเด็นหลัก ประเด็นแรกคือ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอายุประชากร ที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผ่านปัจจัยสนับสนุน คือ อัตราเจริญพันธุ์ อัตราการตาย สัดส่วนเด็กและผู้สูงอายุต่อสมาชิกในครัวเรือนทั้งหมด และอายุขัยของสมาชิกในครัวเรือน (รายละเอียดในบทที่ 2) ประเด็นที่สองคือ ปัจจัยทางด้านพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลหรือครัวเรือน อันมีผลลัพธ์เป็นความพร้อมทางการเงินในวัยเกษียณที่กำหนดภาวะการพึ่งพิงผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นการพึ่งพิงสมาชิกในครอบครัว การพึ่งพิงความช่วยเหลือจากชุมชนหรือจากภาครัฐ การได้มาซึ่งความพร้อมทางการเงินย่อมเกิดจากผลลัพธ์ของรายได้ รายจ่าย และการออม โดยจำเป็นต้องอาศัยความรู้และการวางแผนทางการเงินของปัจเจกชนเป็นพื้นฐานสำคัญ ในบทนี้จะเน้นทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับปัจจัยทางด้านพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลหรือครัวเรือน

รูปที่ 4-1 กรอบความคิดความมั่นคงทางการเงินในภาคครัวเรือนจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร



ที่มา : คณะวิจัย

4.1 ความพร้อมทางการเงินกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร

4.1.1 คุณลักษณะของผู้สูงอายุที่มีปัญหาความพร้อมทางการเงินในวัยเกษียณ

Thanakwang and Soonthornthada (2007) ได้ศึกษาตัวแปรที่กำหนดหลักประกันทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุในประเทศไทยโดยใช้ข้อมูลผลการสำรวจการทำงานของประชากรสูงอายุ ปี 2545 พบว่า ผู้สูงอายุร้อยละ 32 มีรายได้ที่ต่ำกว่าเส้นความยากจน และ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อหลักประกันทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานะการสมรส อาชีพ พื้นที่ที่อยู่อาศัย สถานะทางสุขภาพ โครงสร้างครอบครัว การสนับสนุนทางการเงินจากบุคคลอื่น และการเตรียมตัวสำหรับการชราภาพ และจากตัวแปรเหล่านี้ ผลการศึกษายังพบอีกว่า กลุ่มผู้สูงอายุที่มีปัญหาในหลักประกันทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้สูงอายุที่เป็นผู้หญิง กลุ่มที่มีอายุมากกว่า 80 ปี กลุ่มที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท กลุ่มที่มีสภาวะพิการ กลุ่มที่มีระดับการศึกษาต่ำ กลุ่มที่ไม่ได้ประกอบอาชีพและกลุ่มที่ไม่ได้มีการเตรียมพร้อมทางการเงินก่อนวัยชรา โดยการศึกษาที่สูงกว่าระดับประถมศึกษาเป็นต้นไปและการประกอบอาชีพมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับหลักประกันทางเศรษฐกิจเป็นอย่างสูง เนื่องจากการศึกษามอบโอกาสในการเลือกทำงานที่มีรายได้สูง นำมาซึ่งหลักประกันทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น ตัวอย่างเช่น กลุ่มข้าราชการเกษียณ ผู้สูงอายุยังสามารถรับเงินบำนาญซึ่งเป็นหนึ่งในแหล่งรายได้ในวัยเกษียณ

นอกจากนี้รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2553 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังมีการศึกษาที่สอดคล้องไปในทางเดียวกัน โดยกลุ่มผู้สูงอายุที่มีความเสี่ยงต่อปัญหาความยากจนมากที่สุดคือ ผู้สูงอายุที่ใช้ชีวิตเพียงลำพังซึ่งตามข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2553 พบว่า กลุ่มผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังมีจำนวนมากถึง 93,000 คน และปัญหาความยากจนในประชากรผู้สูงอายุมีความรุนแรงเมื่อเทียบกับกลุ่มวัยประชากรอื่น โดยในปี 2553 ประชากรผู้สูงอายุมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนเป็นร้อยละ 10.92 ของประชากรผู้สูงอายุทั้งหมดหรือมีจำนวนมากกว่า 1 ล้านคนดังแสดงในตารางที่ 4-1

ตารางที่ 4-1 สัดส่วนและจำนวนคนจน จำแนกตามเขตพื้นที่และตามกลุ่มวัยประชากร ปี 2550-2553

เขตพื้นที่	กลุ่มวัยประชากร	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)				จำนวนคนจน (พันคน)			
		2550	2551	2553	2553	2550	2551	2553	2553
เขตเมือง	วัยเด็ก (ต่ำกว่า 15 ปี)	5.01	4.43	4.24	3.72	179.90	162.60	156.80	149.60
	วัยแรงงาน (15-59 ปี)	2.35	2.11	2.25	1.84	305.00	279.10	307.10	276.60
	ผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)	6.39	5.26	5.09	4.6	151.00	135.70	142.90	144.50
	รวม	3.36	2.96	3.01	2.57	635.90	577.40	606.80	570.70
เขตชนบท	วัยเด็ก (ต่ำกว่า 15 ปี)	12.71	13.4	12.3	12.74	1,458.40	1,499.10	1,320.90	1,299.20
	วัยแรงงาน (15-59 ปี)	8.54	9.29	8.65	8.61	2,285.20	2,520.20	2,355.80	2,257.30
	ผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)	15.63	17.5	14.52	13.8	1,042.20	1,175.20	995.30	949.50
	รวม	10.66	11.54	10.42	10.41	4,785.80	5,194.50	4,672.10	4,506.00
รวม	วัยเด็ก (ต่ำกว่า 15 ปี)	10.87	11.18	10.24	10.19	1,638.30	1,661.70	1,477.70	1,448.80
	วัยแรงงาน (15-59 ปี)	6.52	6.94	6.51	6.14	2,590.20	2,799.30	2,662.90	2,533.80
	ผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)	13.21	14.1	11.78	10.92	1,193.30	1,310.90	1,138.20	1,094.00
	รวม	8.49	8.95	8.12	7.75	5,421.70	5,771.90	5,278.80	5,076.70

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักงานพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม

4.1.2 รายได้

วรวรรณ (2549) พบว่า ในกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนตั้งแต่วัยเด็กหรือตั้งแต่อยู่ในวัยทำงานมีสาเหตุที่ค่อนข้างเป็นเอกลักษณ์ของความยากจนในกลุ่มนี้คือ ผู้สูงอายุที่ยากจนเป็นหรือเคยเป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรมประกอบกับการไม่มีที่ทำกินหรือมีที่ทำกินไม่พอ ซึ่งครัวเรือนในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีการถ่ายทอดความจนตั้งแต่รุ่นพ่อแม่มายังรุ่นปัจจุบัน เนื่องจากรุ่นปัจจุบันไม่สามารถสละตัวเองออกจากความจนได้

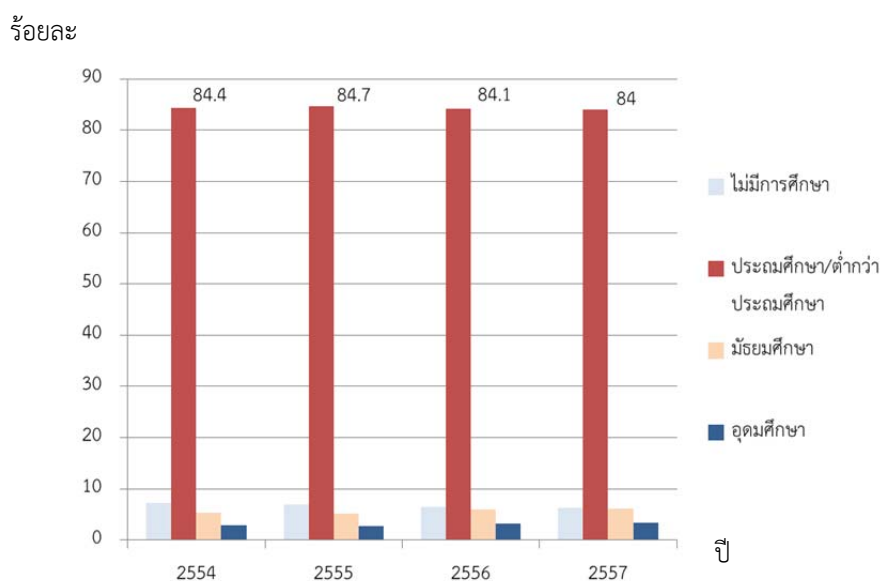
จากผลสำรวจการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทยปี 2557 พบว่า ระดับการศึกษาที่สำเร็จของผู้สูงอายุที่ทำงานส่วนใหญ่คือ สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 84.4 (รูปที่ 4-2) ทั้งนี้ในอดีตการเข้าถึงการศึกษาของผู้สูงอายุต่ำกว่าในปัจจุบันมากทำให้ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ร้อยละ 59.5 ประกอบอาชีพในด้านการเกษตรและประมง ซึ่งเป็นอาชีพที่มักจะใช้ทักษะน้อยกว่าอาชีพอื่น (รูปที่ 4-3) และจากการสำรวจปัญหาด้านการทำงานในกลุ่มผู้สูงอายุพบว่า ปัญหาที่มีสัดส่วนสูงที่สุดคือ ปัญหา

ด้านค่าตอบแทนซึ่งมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 55.4 โดยได้รับการสนับสนุนด้วยข้อมูลค่าจ้าง กล่าวคือ ลูกจ้างภาคเกษตรกรรมที่มีสัดส่วนลูกจ้างกลุ่มใหญ่ที่สุด มีค่าจ้างเฉลี่ยต่ำที่สุด อยู่ที่ 4,842 บาทต่อเดือนน้อยกว่าค่าจ้างเฉลี่ยในภาคอุตสาหกรรมและภาคการค้าและบริการที่มีค่าจ้างเฉลี่ยอยู่ที่ 9,968 บาทต่อเดือนและ 16,205 บาทต่อเดือนตามลำดับ

นอกจากปัญหาด้านค่าตอบแทนแล้ว ปัญหาจากการทำงานในภาคการเกษตรยังก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางการเงิน โดยรายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสภาพอากาศ ปริมาณน้ำ ปริมาณผลผลิตและราคาของสินค้าเกษตร โดยจากรายงานภาวะสังคมไทยไตรมาสสามของปี 2558 ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่า ภาคเกษตรกรรมประสบปัญหาเป็นอย่างมาก เนื่องจากภาวะฝนทิ้งช่วงและปริมาณน้ำในเขื่อนที่ลดลงทำให้ไม่สามารถส่งน้ำเพื่อทำการเกษตรได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับปริมาณและราคาของสินค้าเกษตรที่ลดต่ำลงส่งผลต่อการจ้างงานภาคการเกษตรที่ลดลงร้อยละ 3.8

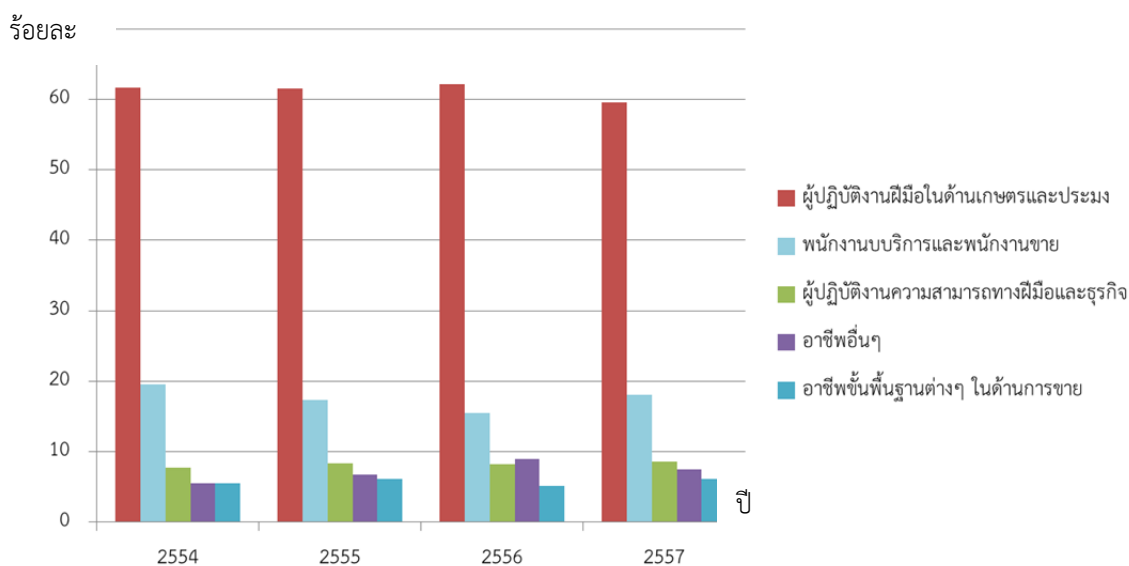
ดังนั้นปัจจัยทางด้านรายได้ทั้งจากมูลค่าของรายได้และเสถียรภาพของรายได้จึงเป็นหนึ่งในความท้าทายแรกต่อความพร้อมทางด้านการเงินของภาคครัวเรือน

รูปที่ 4-2 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จปี 2554-2557



ที่มา : ผลการสำรวจการทำงานของประชากรปี 2554-2557

รูปที่ 4-3 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามอาชีพปี 2554-2557



ที่มา : ผลการสำรวจการทำงานของประชากรปี 2554-2557

4.1.3 รายจ่าย

กอบศักดิ์ และคณะ (2548) ได้ศึกษาเรื่องการออมในประเทศไทย พบว่า การออมภาคครัวเรือนมีแนวโน้มลดลง โดยสาเหตุสำคัญมาจากแนวโน้มการออมโดยเฉลี่ยของประชาชน (Average Propensity to Save) หรืออัตราการออมต่อรายได้ครัวเรือนมีแนวโน้มลดลง ซึ่งมีทิศทางตรงข้ามกับการเปลี่ยนแปลงการบริโภคของภาคครัวเรือนที่สูงขึ้น ซึ่งค่าใช้จ่ายที่สำคัญคือ ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าคงทนถาวรประเภทยานพาหนะ เครื่องมือสื่อสาร สินค้าสิ้นทนการประเภทเครื่องเสียง การถ่ายภาพหรืออุปกรณ์คอมพิวเตอร์ อย่างมีนัยสำคัญ และสอดคล้องกับการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2551) ในเรื่องการส่งเสริมการออมของกลุ่มผู้มีงานทำ พบว่า ในจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 2,028 คนมีสัดส่วนร้อยละ 39.3 ที่เป็นผู้มีปัญหาทางด้านการออม และที่สำคัญจากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีสัดส่วนร้อยละ 3 ที่เป็นกลุ่มที่ออมได้แต่ไม่ยอมเก็บออมโดยมีสาเหตุหลักมาจากการต้องการซื้อสินค้าหรือบริการใหม่ๆ อยู่เสมอ (อ้างอิงถึงใน วรเวศม์, 2553) นอกจากนี้พฤติกรรมบริโภคนิยมแล้ว วรวรรณ (2549) ยังพบว่า สาเหตุของความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุอาจเกิดจากรายจ่ายที่เกิดจากค่ารักษาพยาบาลของสมาชิกในครอบครัวหรือรายจ่ายในพิธีการฌาปนกิจ อันจะส่งผลต่อสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนนั้นๆ อย่างมีนัยสำคัญ

จากข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนในช่วงครึ่งแรกของปี 2558 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.1 ในขณะที่รายจ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.4 และเนื่องจากอัตราการเพิ่มสูงขึ้นของรายจ่ายที่สูงกว่าอัตราการเพิ่มสูงขึ้นของรายได้จึงทำให้รายได้เหลือจ่ายของครัวเรือนลดลงเหลือ 5,727 บาทต่อเดือน เมื่อเทียบกับมูลค่ารายได้เหลือจ่ายในช่วงครึ่งแรกของปี 2556 ที่ 6,144 บาท ต่อเดือน ทำให้สัดส่วนรายจ่ายต่อรายได้โดยเฉลี่ยเท่ากับ ร้อยละ 79.2 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 75.8 ในช่วงเดียวกันของปี 2556 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

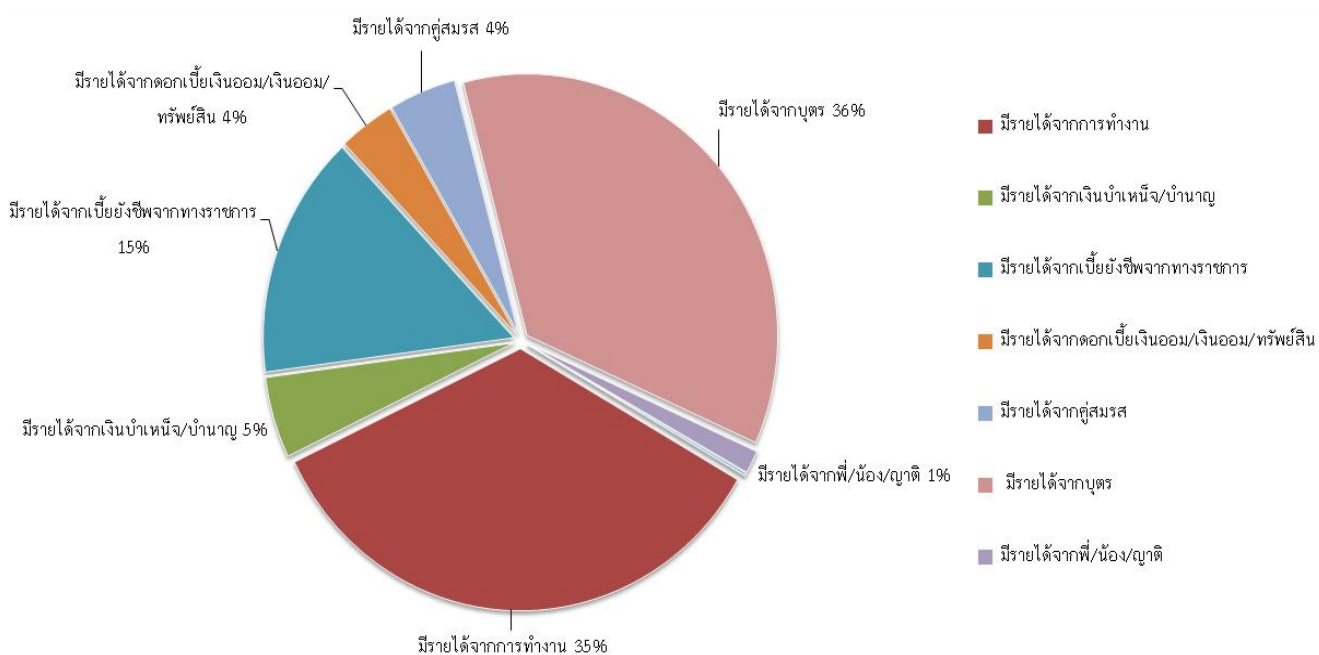
4.1.4 การออมและภาระหนี้ภาคครัวเรือน

ประเทศไทยมีการเจริญเติบโตของหนี้สินภาคครัวเรือนอย่างต่อเนื่อง จากสัดส่วนหนี้ภาคครัวเรือนต่อ GDP ที่ร้อยละ 63 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 80.6 ในปี 2558 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558) โดยหากพิจารณาสัดส่วนองค์ประกอบของหนี้ภาคครัวเรือนตามวัตถุประสงค์ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2557 พบว่า การกู้ผ่านสินเชื่อที่อยู่อาศัยมีสัดส่วนที่สูงที่สุด โดยมีสัดส่วนมากกว่า ร้อยละ 26.6 รองลงมาคือ การกู้ผ่านสินเชื่อรถยนต์ที่สัดส่วนร้อยละ 16.8 (สุกฤตา, 2558)

วรวรรณ (2549) พบว่า การพึ่งพารายได้จากบุตรเป็นหลักประกันที่มีการจัดการแบบไม่เป็นทางการ กล่าวคือ พ่อแม่ในวัยทำงานเลี้ยงลูก เมื่อพ่อแม่สูงอายุและออกจากวัยทำงาน ลูกที่ก้าวเข้าสู่วัยทำงานก็ทำหน้าที่เลี้ยงดูพ่อแม่ ถ้าครอบครัวมีขนาดใหญ่และครบ 3 รุ่นคือ วัยเด็ก วัยทำงานและวัยสูงอายุ การพึ่งพาระหว่างรุ่นจะยังคงอยู่ได้ แต่เมื่อบางครอบครัวต้องเผชิญกับความยากจน การเสียชีวิตของแรงงานหลัก การย้ายถิ่น การขาดความสมดุลของจำนวนคนระหว่างรุ่น หรือภาระทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป ก็จะมีปัญหาการดูแลระหว่างรุ่นที่อ่อนแอลงได้และความสำคัญของการออมเพื่อใช้ในวัยเกษียณก็จะเป็นสิ่งจำเป็นมากขึ้นสำหรับครัวเรือนในยุคปัจจุบัน

ผลการสำรวจประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2557 พบว่า มีผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 4 จากผู้สูงอายุทั้งหมดที่มีแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดในการดำรงชีพมาจากดอกเบี้ยเงินออม เงินออมหรือทรัพย์สิน และมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่พึ่งพารายได้จากบุตร คู่สมรส พี่ น้อง และญาติมากถึงร้อยละ 41 และหากพิจารณารวมกับสัดส่วนของผู้สูงอายุที่พึ่งพารายได้จากเบี้ยยังชีพจากทางราชการอีกร้อยละ 15 จะพบว่า กลุ่มผู้สูงอายุที่พึ่งพารายได้จากผู้อื่นมากถึง ร้อยละ 56 โดยสัดส่วนดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการที่ประชากรผู้สูงอายุไทยส่วนใหญ่ไม่ได้มีการออมหรือการเตรียมความพร้อมทางการเงินเพื่อเข้าวัยเกษียณ แต่ยังคงอาศัยการพึ่งพารายได้จากผู้อื่น (รูปที่ 4-4)

รูปที่ 4-4 สัดส่วนของแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดในการดำรงชีพ



ที่มา : ผลการสำรวจประชากรสูงอายุ ปี 2557, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ทัศนคติของคนไทยที่เกี่ยวกับการตระหนักถึงความสำคัญของการออมค่อนข้างต่ำโดย วรเวศม์ (2558) ได้อ้างอิงจากข้อมูลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความรู้และทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุในปี 2550 และ 2554 (ตารางที่ 4-2) พบว่ามีกลุ่มตัวอย่างมากกว่าร้อยละ 88 ในปี 2554 ที่เคยตระหนักถึงการออมหรือสะสมเงินทองทรัพย์สินให้เพียงพอใช้ในวัยสูงอายุ แต่มีกลุ่มตัวอย่างเพียงร้อยละ 57.6 ที่ได้เตรียมการออมหรือสะสมเงินทองทรัพย์สินให้เพียงพอใช้จริงที่น่าสนใจคือ ประชาชนที่เคยคิดและได้เตรียมความพร้อมมีส่วนลดลงระหว่างปี 2550 และ 2554

ตารางที่ 4-2 ความเห็นต่อการออมหรือสะสมเงินทองทรัพย์สินให้พอใช้ในวัยสูงอายุ

ปีที่สำรวจ	การเตรียมความพร้อมเพื่อวัยสูงอายุ			การออมหรือสะสมเงินทองทรัพย์สินให้พอใช้		
				เคยคิด		ไม่เคยคิด
	ควร	ไม่ควร	ไม่แน่ใจ	ได้เตรียม	ไม่ได้เตรียม	
2550	91.4	3.7	4.9	57.6	32.3	10.1
2554	87.1	6.8	6.8	53.8	33.9	12.3

ที่มา: การสำรวจความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความรู้และทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุในปี 2550 และ 2554 อ้างอิงจาก วรเวศม์, 2558

4.1.5 ความรู้และการวางแผนทางการเงิน

ถึงแม้ว่าครัวเรือนอาจมีรายได้ที่เพียงพอ รายจ่ายที่ไม่เกินกำลังและมีการเก็บออมแล้ว แต่ความพร้อมทางการเงินไม่อาจเกิดขึ้นได้หากขาดความรู้และการวางแผนทางการเงินที่เหมาะสม ตลอดจนการบริหารสินทรัพย์เหล่านั้นเพื่อให้ได้ผลตอบแทนและมูลค่าสินทรัพย์สุดท้ายที่เพียงพอแก่การดำรงชีวิต พฤติกรรมหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการขาดความรู้ทางการเงินคือ การก่อหนี้ที่เกินตัวและการขาดการวางแผนคืนหนี้ที่ดี สถาบันคีนันแห่งเอเชีย (2558) ทำการศึกษากลุ่มคน 3 กลุ่มที่มีพฤติกรรมก่อหนี้สูงสุด คือ กลุ่มนักเรียน นักศึกษา กลุ่มแรงงานรายได้ต่ำ และกลุ่มเกษตรกร ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนที่พุ่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เกิดจากปัจจัย 3 ประการ คือ ระดับความรู้ด้านการเงิน โดยลูกหนี้เองยังขาดทักษะทางคณิตศาสตร์พื้นฐานและตรรกะในการคำนวณ จึงทำให้ตกอยู่ในวงจรหนี้สิน ปัจจัยต่อมาคือ ทัศนคติต่อการบริหารจัดการการเงินส่วนบุคคล กล่าวคือ ลูกหนี้บางกลุ่มยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการชำระหนี้ และก่อพฤติกรรมผิดๆ เช่น การไม่ชำระหนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนี้กู้ยืมทางการศึกษา และปัจจัยสุดท้ายคือ ความไม่สมดุลของการเข้าถึงแหล่งเงินและกลไกการควบคุมดูแล โดย ณ ปัจจุบัน ประชาชนสามารถเข้าถึงการกู้ยืมได้สะดวกมากยิ่งขึ้น แต่ขาดการควบคุมกำกับดูแลที่ครอบคลุม ซึ่งวรรณกรรมชิ้นนี้ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของความรู้ทางการเงินต่อภาระและพฤติกรรมการชำระหนี้ที่สุดท้ายแล้วส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ครัวเรือนไทยยังมีปัญหาการวางแผนทางการเงินเพื่อการเกษียณอายุ จากการศึกษาการเตรียมความพร้อมสำหรับการวางแผนการเงินเพื่อวัยเกษียณของกลุ่มแรงงานในระบบช่วงอายุ 25 - 39 ปี และ 40-60 ปี สามารถสรุปข้อผิดพลาดของการวางแผนการเงินเพื่อการเกษียณอายุไว้ 7 ประการ (วีระชาติ และคณะ, 2556 และ บุญเลิศ และวีระชาติ, 2557) คือ

1. เริ่มต้นวางแผนช้าเกินไป
2. มีความมั่นใจมากเกินไป
3. ไม่มีความเข้าใจด้านการวางแผนเท่าที่ควร
4. ประเมินค่าใช้จ่ายหลังเกษียณน้อยเกินไป
5. ประเมินอายุคาดเฉลี่ยน้อยเกินไป
6. ออมเงินไว้น้อยเกินไป
7. เกษียณอายุเร็วเกินไป

ข้อผิดพลาดเหล่านี้เกิดจากการสำรวจทั้งด้านทัศนคติและข้อมูลความพร้อมทางการเงินตามความเป็นจริง ในด้านทัศนคติ กลุ่มตัวอย่างในช่วงอายุ 25 - 39 ปี ให้ความสำคัญกับการออมเพื่อการใช้ชีวิตหลังเกษียณน้อยที่สุด โดยวัตถุประสงค์การออมสามอันดับแรกคือ เพื่อซื้อที่อยู่อาศัย เพื่อการศึกษาของบุตรและเพื่อชำระหนี้สิน และมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 41 ที่ไม่เคยวางแผนเพื่อการเกษียณ ซึ่งในกลุ่มนี้มีทัศนคติต่อคุณภาพชีวิตหลังเกษียณของตนว่า น่าจะดีกว่าหรือหรือใกล้เคียงกับปัจจุบัน แสดงให้เห็นถึงความมั่นใจหรือเข้าใจมากเกินไปต่อการเตรียมความพร้อมในวัยเกษียณ

ส่วนกลุ่มตัวอย่างในช่วงอายุ 40-60 ปี ให้ความสำคัญกับการออมเพื่อใช้ชีวิตหลังเกษียณมากขึ้น โดยมีความสำคัญเป็นอันดับที่สอง รองจากการออมเพื่อการศึกษาของบุตรและมรดกของลูกหลาน แต่กลุ่มตัวอย่างนี้ยังคงประเมินค่าใช้จ่ายหลังเกษียณของตนเองน้อยเกินไป โดยเฉพาะแล้วมองว่า สัดส่วนรายได้หลังเกษียณควรเท่ากับร้อยละ 34 ของรายได้ก่อนเกษียณ ซึ่งต่างจากมาตรฐานที่ควรวางแผนทางการเงินให้สามารถมีรายได้ทดแทนอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 ของรายได้ก่อนเกษียณ ในด้านความพร้อมทางการเงิน การใช้เงินออมของประชากรตัวอย่างมีอัตราสูงเมื่อเทียบกับเกษียณอายุ ซึ่งจะทำให้เงินออมหมดไปอย่างรวดเร็ว กลุ่มตัวอย่างในช่วงอายุ 25 - 39 ปี มากกว่าร้อยละ 58 มีอัตราการใช้จ่ายเงินออมมากกว่าร้อยละ 7 ในปีแรกที่เกษียณซึ่งถือว่าเป็นระดับที่อาจก่อให้เกิดปัญหาทางการเงิน ส่วนกลุ่มตัวอย่างในช่วงอายุ 40-60 ปี มีสัดส่วนที่น้อยกว่าหรือประมาณร้อยละ 29

งานศึกษาสองชิ้นนี้สามารถสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบทัศนคติและพฤติกรรมระหว่างสองช่วงอายุดังตารางที่ 4-3 นอกจากนี้สาเหตุของความไม่เพียงพอของเงินเกษียณอาจเกิดจากการถือครองสินทรัพย์ในรูปเงินฝากซึ่งให้ผลตอบแทนที่ต่ำและเหมาะสมกับการออมยามฉุกเฉินเท่านั้น แต่ไม่อาจจะให้ผลตอบแทนที่เหมาะสมต่อการออมเพื่อวัยเกษียณได้ (กอบศักดิ์, 2551)

ตารางที่ 4-3 ตารางเปรียบเทียบการวางแผนทางการเงินเพื่อวัยเกษียณ

ตัวขับเคลื่อน	ผู้ตอบ 25-39 ปี	ผู้ตอบ 40-60 ปี
ความสำคัญของการออม	อันดับ 6	อันดับ 2
อัตราการออม	20%	22%
อัตราการใช้เงินออม	12.60%	5.70%
อายุเริ่มต้นวางแผนการเงินเพื่อเกษียณ	33 ปี	42 ปี
ความมั่นใจมากเกินควร	มากกว่า	มาก
สัดส่วนทดแทนรายได้	35%	34%
อายุคาดเฉลี่ย	ชาย : มากกว่าค่าเฉลี่ย ส่วน หญิงน้อยกว่าค่าเฉลี่ย	
อายุเกษียณ	33% เกษียณก่อนกำหนด	28% เกษียณก่อนกำหนด
เกษียณสุข: เกษียณพอเพียง: เกษียณทุกข์	28% : 9% : 63%	38% : 10% : 52%

ที่มา : โครงการวิจัยเรื่องการเตรียมพร้อมสำหรับการวางแผนทางการเงิน เพื่อวัยเกษียณของกลุ่มแรงงานในระบบ ช่วงอายุ 25 - 39 ปี, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2557

4.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางการเงินภาคครัวเรือน

ปัจจุบันภาครัฐมีนโยบายที่ทั้งแก้ปัญหา และส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินไปในทางเดียวกัน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นหนึ่งในนโยบายที่ช่วยแก้ปัญหาทางด้านรายได้ เพื่อช่วยเหลือประชากรที่ไม่มีความพร้อมทางการเงินเมื่อเข้าสู่วัยชรา วรเวศม์และปวีณา (2557) ทำการศึกษาบทบาทของเบี้ยยังชีพต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุจากกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ภาคเหนือ พบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 43.8 มีเบี้ยยังชีพเป็นรายได้หลักในการดำรงชีวิต และรายได้จากเบี้ยยังชีพเองสามารถลดจำนวนผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน และทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ผ่านดัชนีความเหลื่อมล้ำที่ลดลง เบี้ยยังชีพยังช่วยลดภาระบุตรหลานที่ยังไม่พร้อมที่จะดูแลผู้สูงอายุได้เอง และมากกว่าร้อยละ 39.43 ของกลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุยังรับผิดชอบรายได้หลักของครัวเรือน และนำไปใช้เป็นรายจ่ายค่าอาหารมากที่สุด โดยสรุปแล้วเบี้ยยังชีพนั้นเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ต่อประชากรสูงวัยที่ไม่มีความพร้อมทางการเงิน แต่จำนวนเงินของเบี้ยยังชีพยังน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับภาระค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ

นอกจากเบี้ยยังชีพแล้วรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เพื่อเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญที่ส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชาชนผ่านการรณรงค์และจูงใจด้วยเงินสมทบจากภาครัฐ (วรเวศม์และวรวรรณ, 2553) อันจะเป็นหลักประกันยามชราภาพโดยเฉพาะกับแรงงานนอกระบบ อมรรรัตน์ (2558) ได้เสนอให้รัฐสมทบเงินแก่กอช. มากขึ้นเพื่อให้เพียงพอแก่การใช้ชีวิตในวัยเกษียณ เนื่องจากหากสมมติผู้ออมเป็นสมาชิกกองทุนตั้งแต่อายุ 15 ปี ถึง อายุ 60 ปี และออมเงินเดือนละ 100 บาทซึ่งเป็นมูลค่าเงินที่จะได้ประโยชน์จากเงินสมทบจากภาครัฐสูงสุดแล้วก็ตาม สมาชิกก็ยังได้รับเงินบำนาญเพียงเดือนละ 1,408 บาท รัฐควรเพิ่มมูลค่าเงินสมทบสูงสุดเป็น 2,400 บาท และเพิ่มอัตราสมทบเป็นร้อยละ 10 เท่ากันทุกช่วงอายุ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจการออมตั้งแต่อายุยังน้อยและสะสมเงินออมจนสามารถดำรงชีวิตหลังเกษียณได้

4.3 ข้อเสนอเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางการเงินภาคครัวเรือน

4.3.1 ส่งเสริมการออม

กอบศักดิ์ และคณะ (2548) ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการออมภาคครัวเรือนว่า สังคมโดยรวมควรตระหนักว่า พฤติกรรมการบริโภคนิยมที่เติบโตอย่างรวดเร็วขึ้นเป็นปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริโภคสินค้าคงทนถาวร ควรเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนในปัจจุบันที่มองว่า “บริโภคก่อน ออมทีหลัง” เพื่อสนับสนุนให้เกิดการออมอย่างเป็นรูปธรรม ภาครัฐควรปรับปรุงการส่งเสริมการออมของประเทศให้มีความน่าดึงดูดและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เช่น ความสามารถในการนำเงินออมสะสมบางส่วนมาเป็นหนึ่งในหลักประกันในการขออนุมัติสินเชื่อบ้านหลังแรก หรือสินเชื่อเพื่อการศึกษา

นอกจากนี้ยังมีวรรณกรรมที่สนับสนุนการออมภาคบังคับ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบโดยมีเป้าหมายหลักเพื่อต้องการให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองและมีแหล่งรายได้ในยามเกษียณ ดิเรก (2549) เสนอให้จัดทำการออมภาคบังคับแก่แรงงานนอกระบบ ในรูปแบบของสัจจะออมทรัพย์ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติในปัจจุบัน แต่แตกต่างกันที่สมาชิกต้องสมทบเงินร้อยละ 3 ของเงินเดือน หากกองทุนได้รับประโยชน์จากการลงทุนที่อัตราร้อยละ 3 การออมภาคบังคับนี้จะสามารถจ่ายเงินบำนาญแก่แรงงานหลังอายุ 60 ปีในอัตราเดือนละ 1,300 บาทเท่าเทียมกันทุกคน จนแรงงานมีอายุ 74 ปี และหากต้องการให้กองทุนสามารถจ่ายเงินบำนาญต่อจนแรงงานมีอายุถึง 80 ปี รัฐต้องสมทบเงินเข้ากองทุนในอัตราเดือนละ 120 บาท (อ้างอิงถึงใน อมรรัตน์, 2558)

ส่วนวรรณกรรม และคณะ (2551) ได้เสนอให้รัฐจัดการออมภาคบังคับผ่านทางเลือกสองทางคือ ทางเลือกแรกให้ประชาชนที่มีอายุระหว่าง 20 - 59 ปี ทุกคนออมเงินวันละ 3 บาทหรือเดือนละ 90 บาท แล้วให้เงินบำนาญแบบถ้วนหน้าเดือนละ 600 บาท แก่ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคน แต่เพื่อความยั่งยืนทางการเงินหลังจากกองทุนดำเนินการไปแล้ว 5 ปี กองทุนต้องขยายอายุผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญเป็น 65 ปี ส่วนทางเลือกที่สองประชาชนทุกคนต้องออมเงินเพิ่มขึ้นเป็นวันละ 5 บาทหรือเดือนละ 150 บาท แล้วให้เงินบำนาญแบบถ้วนหน้าเดือนละ 900 บาท โดยข้อเสนอดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้กองทุนอยู่รอด โดยทางเลือกแรกก่อให้เกิดภาระทางการคลังสูงสุด 22,000 ล้านบาท ในขณะที่ทางเลือกที่สองก่อให้เกิดภาระการคลังสูงสุด 32,000 ล้านบาท

4.3.2 ควบคุมภาระหนี้สิน

สถาบันคินันท์แห่งเอเชีย (2558) เสนอให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการควบคุมเพดานหนี้สินส่วนบุคคล เช่นเดียวกับ กอบศักดิ์ และคณะ (2548) ที่พบว่า การพัฒนาและการแข่งขันของตลาดสินเชื่อส่วนบุคคลส่งผลให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงสินเชื่อได้ง่ายขึ้น ดังนั้นจึงควรมีการจัดการและควบคุมการปล่อยสินเชื่อส่วนบุคคลประเภทดังกล่าว

ตัวอย่างมาตรการการควบคุมเพดานหนี้สินส่วนบุคคล เช่น รัฐสามารถควบคุมผ่านการกำหนดระดับสัดส่วนภาระหนี้ต่อรายได้ หรือ Debt Service Ratio (DSR) ซึ่งหน่วยงานกำกับสถาบันการเงินสามารถบังคับหรือขอความร่วมมือไม่ให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อแก่ผู้ที่มีระดับ DSR สูงเกินระดับที่หน่วยงานกำกับมองว่าเป็นระดับที่อาจส่งผลให้ลูกหนี้เกิดปัญหาในการชำระหนี้ หลายประเทศได้บังคับใช้มาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือน ตัวอย่างเช่น ประเทศมาเลเซีย ฮองกง และสิงคโปร์ แต่การบังคับใช้มาตรการนี้อาจจะมี

ความท้าทายอยู่ เช่น การจัดเก็บข้อมูลหนี้และรายได้ที่จำเป็นต้องนำมาคำนวณ DSR รวมไปถึงการนิยามคำว่า “รายได้” และ “หนี้” ให้มีมาตรฐานเดียวกัน และปัญหาการจัดเก็บข้อมูลรายได้ของผู้มีรายได้ไม่แน่นอน (สุกฤตา, 2558) และสนับสนุนให้เกิดการแชร์ข้อมูลสินเชื่อของลูกหนี้ระหว่างผู้ให้สินเชื่อให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านเครดิตบูโร เพื่อให้การตัดสินใจปล่อยสินเชื่อมาจากการพิจารณาข้อมูลสินเชื่อของลูกหนี้ทั้งหมดอย่างแท้จริง (กอบศักดิ์ และคณะ, 2548)

4.3.3 สร้างความรู้ทางการเงิน

การศึกษาของสถาบันคีนันแห่งเอเชีย (2558) ได้แบ่งนโยบายในการสร้างความรู้ทางการเงินออกเป็นสองระยะ คือ ระยะสั้นและระยะยาว

ในระยะสั้น รัฐควรสร้างความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อขับเคลื่อนความรู้ทางการเงินให้ไปในทิศทางเดียวกันและสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของร่วมกัน พร้อมกับจัดตั้งเครือข่ายการเรียนรู้เรื่องความรู้ทางการเงินสำหรับประชาชนแต่ละกลุ่ม โดยทำความเข้าใจกับประชาชนในแต่ละกลุ่มเพื่อหาแนวทางในการสร้างรูปแบบการเรียนรู้ที่เหมาะสม และส่งเสริมให้เกิดการตระหนักรู้ถึงความสำคัญของความรู้ทางการเงินและสามารถปรับใช้กับการดำรงชีวิตประจำวันได้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของวีระชาติ และคณะ (2556) ที่ว่า ผู้ที่ผ่านการเรียนรู้ด้านการวางแผนเพื่อวัยเกษียณมีความรู้ ความเข้าใจ และลงมือวางแผนจริง ทำให้มีเงินออมส่วนเกิน ณ วันเกษียณมากกว่าผู้ที่ไม่ผ่านกระบวนการเรียนรู้อย่างชัดเจน

ส่วนนโยบายระยะยาวนั้น ภาครัฐควรกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ จัดทำแผนยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทในการพัฒนาความรู้ทางการเงินซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยจำเป็นต้องมีส่วนร่วม จัดตั้งศูนย์รวมการให้บริการความรู้ทางการเงินในประเทศ นอกจากนี้กอบศักดิ์ และคณะ (2548) ยังเสนอให้ภาครัฐควรใส่ใจกับการให้ความรู้ทางการเงินซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเตรียมการเพื่อการใช้ชีวิตยามชราภาพ

4.3.4 พัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงิน

ผลิตภัณฑ์ทางการเงินของประเทศไทยยังมีน้อยเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว วีระชาติ และคณะ (2556) เห็นว่า ธุรกิจการเงินควรพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ตัวอย่างเช่น ร้อยละ 73 ของกลุ่มตัวอย่างวางแผนที่จะใช้ที่อยู่อาศัยหลังแรกเป็นแหล่งรายได้หลังเกษียณ ดังนั้นสถาบันการเงินอาจจะนำเสนอสินเชื่อที่อยู่อาศัยแบบ Reverse mortgage เพื่อนำที่อยู่อาศัยไปจดจำนองและเป็นแหล่งรายได้หลังเกษียณ

4.3.5 การพัฒนาและปรับปรุงระบบเกษียณ

วีระชาติ และคณะ (2556) เสนอการพัฒนาและปรับปรุงระบบเกษียณผ่านประเด็นย่อยทั้ง 6 ประเด็น

1. การเพิ่มความครอบคลุมของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

- สร้างความครอบคลุมระดับพนักงาน ผ่านการเป็นสมาชิกอัตโนมัติ สร้างความตระหนักถึงความสำคัญของกองทุน
- สร้างความครอบคลุมระดับองค์กร ผ่านการสร้างระบบกองทุนร่วมหรือ ระบบ Super Guarantee ที่บริษัททำหน้าที่เป็นเพียงตัวกลางในการจัดส่งเงินสมทบยังกองทุนจัด

ทะเบียนที่ลูกจ้างเป็นผู้เลือก ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะลดภาระการจัดตั้งและบริหารกองทุนของบริษัทและยังทำให้ลูกจ้างสามารถออมได้อย่างต่อเนื่องแม้จะมีการย้ายงานเกิดขึ้น

- สร้างความครอบคลุมระดับองค์กรและพนักงาน ผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับซึ่งมีสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยมากกว่าร้อยละ 80
2. การเพิ่มอัตราการสะสม แต่แนวทางดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนมากนักมีเพียงร้อยละ 35 ของกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยกับการเพิ่มอัตราเงินสะสม แต่อาจจะเป็นการเพิ่มอัตราเงินสะสมแบบอัตโนมัติ พร้อมกับการเพิ่มเงินเดือนแทนได้
 3. การกำหนดแนวทางการลงทุนแบบสูตรสำเร็จ จากการศึกษาของ Iyengar et (2003) พบว่า ทุกๆ 10 ทางเลือกนโยบายที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ พนักงานสมัครสมาชิกกองทุนลดลงร้อยละ 2
 4. การพัฒนากองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มุ่งเน้นรายได้หลังเกษียณมากกว่าการออมด้วยอัตราผลตอบแทนสูง โดยให้การตัดสินใจเป็นหน้าที่ของที่ปรึกษาทางการเงินที่เชี่ยวชาญและมีตัวชี้วัดความสำเร็จคือรายได้ที่พอใช้หลังเกษียณ
 5. การใช้นโยบายการลงทุนแบบ Target-date glide path เพื่อให้มีการปรับพอร์ตการลงทุนให้เหมาะสมกับความเสี่ยงของช่วงอายุอย่างอัตโนมัติและนำไปสู่เป้าหมายของสินทรัพย์และรายได้ในวัยเกษียณ และควรสนับสนุนการตระหนักรู้และวางแผนการถอนสินทรัพย์เพื่อใช้จ่ายในวัยเกษียณ (Decumulation) ไปพร้อมๆ กับการสะสมทรัพย์ (Accumulation)
 6. การเพิ่มอายุเกษียณ โดยจากข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง หากเพิ่มอายุเกษียณเป็น 65 ปีจะทำให้กลุ่มตัวอย่างมีเงินส่วนเกิน ณ วันเกษียณที่พอเพียงมากถึงร้อยละ 85

ดังนั้นจากการทบทวนวรรณกรรม แม้ประเด็นความมั่นคงทางการเงินของภาคครัวเรือนนั้นเหมือนเป็นปัญหาในระดับจุลภาค แต่ในความเป็นจริงแล้วหากครัวเรือนมีสถานะทางการเงินที่ไม่แข็งแรง ปัญหาเหล่านั้นย่อมส่งผลกระทบต่อและลูกหลานเป็นปัญหาสังคมและปัญหาระดับชาติได้ และด้วยคำว่า “ครัวเรือน” เองนั้นย่อมนำมาซึ่งความแตกต่างในหลายๆ ด้านทั้ง อายุ พื้นที่ ระดับการศึกษา สุขภาพ วัฒนธรรม ทักษะคติ ตลอดจนรายได้ ทรัพย์สินและพฤติกรรม

ณ ปัจจุบัน ปัญหาความมั่นคงทางการเงินนั้นอาจจะเริ่มมาจากปัญหาความยากจนหรือระดับรายได้ที่ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ อันเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ ซึ่งทำให้ครัวเรือนเองไม่สามารถที่จะเหลือออมเพียงพอ และในกรณีครัวเรือนที่มีระดับรายได้ที่สูงขึ้นพอที่จะมีความเป็นไปได้ในการออมแล้ว ก็จะมีพฤติกรรมการใช้จ่ายและภาระหนี้สินที่สูง และการออมที่ลดต่ำลง นอกจากนี้ปัจเจกชนยังขาดความรู้ทางการเงินและการวางแผนทางการเงินที่ดีหรืออาจจะไม่ได้วางแผนทางการเงินเลย โดยปัญหาเหล่านี้จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นหากพิจารณาประกอบกับปัจจัยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร

หากพฤติกรรมในการเตรียมความพร้อมทางการเงินของครัวเรือนไม่ได้รับการพัฒนาเหมือนในปัจจุบันที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่มีแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดในการดำรงชีพเป็นรายได้จากบุตร ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรที่มีอัตราส่วนพึ่งพิงผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงมีความเป็นไปได้อย่างมากที่จะเกิดปัญหาความมั่นคงทางการเงินทั้งลูกหลานที่อยู่ในวัยทำงานซึ่งต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการพึ่งพิงของผู้สูงอายุที่สูงขึ้นและผู้สูงอายุเองที่อาจจะไม่มีความมั่นคงทางการเงินจากการพึ่งพารายได้จาก

ลูกหลานในบริบทที่เปลี่ยนไปนี้ ข้อเสนอแนะเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินให้แก่ภาคครัวเรือนที่เป็นรูปธรรม และสามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาไม่นานมากนัก คือ

1. การสร้างความรู้ทางการเงิน การสร้างความรู้ความเข้าใจในการวางแผนและจัดการกับทรัพย์สินของตนเอง จะส่งผลสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและสามารถวางแผนการทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถทำได้หลายรูปแบบ แนวทางหนึ่งที่สามารถทำได้อย่างรวดเร็วและใช้เวลาไม่มากคือการปรับปรุงแบบสอบถามความรู้ทางการเงินให้สอดคล้องกับความมั่นคงทางการเงิน เช่น การเตรียมความพร้อมเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ รูปแบบและวิธีการ ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้าง ความตระหนักให้แก่ภาคครัวเรือน และยังช่วยให้ภาครัฐสามารถหามาตรการในการสร้างความมั่นคงทางการเงินของประชากร
2. การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงิน เนื่องจากนโยบายนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ทันที และเป็นการต่อยอดจากบริบทของสังคมในปัจจุบัน ผลิตภัณฑ์ทางการเงินควรพัฒนาให้สอดคล้องและตอบโจทย์ ความเป็นอยู่ของประชาชน

ภาครัฐได้เล็งเห็นความสำคัญของการเตรียมความพร้อมทางการเงินของครัวเรือน จึงได้ออกเครื่องมือ และนโยบายเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือการเงินภาคครัวเรือนต่างๆ ซึ่งยังคงมีข้อเสนอแนะจากงานวิจัยที่ ต้องการให้ปรับปรุงเพื่อให้นโยบายแต่ละนโยบายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด (รายละเอียดในบทที่ 8) อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญในปัจจุบันอาจจะไม่ใช่เพียงประเด็นของเครื่องมือทางการเงินแต่จากผลการศึกษาจากวรรณกรรม หลายชิ้นมีความชัดเจนว่า สังคมไทยยังขาดความรู้และความตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผนการเงิน ระยะยาวหรือการวางแผนการเงินสำหรับชีวิตหลังเกษียณ

บทที่ 5: ความมั่นคงทางการเงินของประชากร กับบทบาทของภาคชุมชน

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนี้อย่างหนึ่งแล้วและกำลังก้าวไปสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ภายในอีกไม่เกิน 10 ปีข้างหน้า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีความเชื่อมโยงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้กับความมั่นคงทางการเงินในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นครัวเรือน ชุมชน หรือประเทศ ประชากรในระดับครัวเรือนมีการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวในระดับหนึ่ง ดังที่กล่าวในบทที่ 4 ในระดับชุมชนเองก็มีการเตรียมความพร้อมในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้และสังคมของคนในชุมชนในรูปของการจัดตั้งสวัสดิการชุมชน บนรากฐานความคิดของคนในชุมชนและการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนอย่างสมัครใจ ในบทนี้คณะผู้วิจัยทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการในระดับชุมชน ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่อการดำเนินงานและความมั่นคงของสวัสดิการชุมชน ปัญหาและความท้าทายของกองทุนสวัสดิการสังคม รวมทั้งรวบรวมและนำเสนอข้อเสนอแนะสำคัญเกี่ยวกับการสร้างเสริมความมั่นคงให้แก่กองทุนสวัสดิการชุมชนที่ปรากฏในงานศึกษาที่ผ่านมา

5.1 สวัสดิการชุมชน

การมีส่วนร่วมของภาคชุมชนในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้และสังคมเริ่มต้นจากการที่ชุมชนริเริ่มจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนขึ้น โดยยึดหลักวัฒนธรรมการช่วยเหลือเกื้อกูล การมีชุมชนเป็นศูนย์กลาง รวมถึงการให้ความสำคัญกับศาสนาและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อมุ่งให้เป็นฐานรากของการสร้างหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาบนพื้นฐาน “ให้อย่างมีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี” (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2556) ภาคชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ โดยการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการในชุมชน ซึ่งมีหลากหลายแนวคิดตามแนวทางที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมและวิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้เกิดการเป็นผู้ให้และผู้รับ ภายใต้แนวคิดการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข หรือกึ่งสะสมทรัพย์กึ่งช่วยเหลือเกื้อกูล (ณัฐภรณ์, 2556; ดิเรก และคณะ, 2549; วรวรรณ และคณะ, 2553; วรเวชม์, 2557; วรเวชม์ และวรวรรณ, 2553; สมชัย และคณะ, 2552; วีรบูรณ์ และคณะ, 2550)

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ให้ความหมายของสวัสดิการชุมชนว่าเป็น การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงแก่คนในชุมชน ซึ่งรวมถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่ทำให้คนในชุมชนดีขึ้น อาจอยู่ในรูปสิ่งของ เงินทอง น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย ผลของการจัดสวัสดิการชุมชนที่สำคัญ เช่น ก่อให้เกิดการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย เกิดความสัมพันธ์และมิตรไมตรีที่ดีของคนในชุมชน รู้สึกมั่นคงภาคภูมิใจ อยู่อย่างมีศักดิ์ศรีและมีความสุข (สุพจน์, 2552 อ้างอิงใน วรวรรณ และคณะ, 2553) วีรบูรณ์ และคณะ (2550) กล่าวว่า สวัสดิการชุมชนคือ ความห่วงใยที่คนในท้องถิ่นมีให้กัน เป็นการพัฒนาทดแทนทุนทางสังคมของชุมชนให้เกิดระบบสวัสดิการของชุมชนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพและบริบทของแต่ละชุมชน เป็นกระบวนการช่วยเหลือเกื้อกูล ที่มีทั้งกระบวนการคัดสรรและกระบวนการช่วยเหลืออย่างเหมาะสม การจัดการด้านความมั่นคงเป็นเรื่องที่มากกว่าการสนใจเพียงประเด็นการเงินหรือสิ่งของ แต่เป็นพันธกิจของประชาชนที่ต้องช่วยเหลือเกื้อกูลต่อคนในชุมชนท้องถิ่นเดียวกัน

การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการในชุมชนมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุขและความมั่นคงในชีวิตของสมาชิกทั้งทางตรงและทางอ้อม บนฐานความคิดของชุมชนและการมีส่วนร่วมโดยสมัครใจ ทั้งในระดับหมู่บ้านหรือตำบล (วรเวศม์ และวรวรรณ, 2553; วรวรรณ และคณะ, 2553; นารีรัตน์ และสาวิตรี, 2552) การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการยังช่วยสร้างความรู้สึกของการเป็นเจ้าของร่วมกันในชุมชน ทำให้เกิดการเรียนรู้และจัดการองค์ความรู้ รวมถึงสนับสนุนการมีส่วนร่วมและการสร้างข้อตกลงร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการในชุมชน

5.1.1 วิวัฒนาการของกองทุนสวัสดิการชุมชน

พัชรี (2553) กล่าวถึงกองทุนชุมชนในประเทศไทยว่ามีการจัดตั้งขึ้นมานานกว่า 50 ปี โดยมีรากฐานมาจากองค์กรศาสนาคริสต์ที่นำแนวคิดเกี่ยวกับสหกรณ์จากประเทศเยอรมันเข้ามาเผยแพร่ และใช้เป็นเครื่องมือในการรวมคน เงินและความคิดในการแก้ไขปัญหาด้านความยากจนเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน พรณทิพย์ (2546) กล่าวว่า การรวมตัวในรูปแบบขององค์กรการเงินในชุมชนซึ่งเป็นต้นแบบของกองทุนสวัสดิการชุมชนมีมาตั้งแต่ปี 2508 โดยในช่วงแรกเป็นการรวมตัวในลักษณะของสหกรณ์เครดิตยูเนียนและกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต บนพื้นฐานการพึ่งพาตนเองและทุนทางสังคมในชุมชน และใช้การออมทรัพย์เป็นเครื่องมือในการสร้างความร่วมมือนำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่เข้มแข็ง การรวมกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็งในชุมชนดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยทุนทางสังคม ความร่วมมือร่วมใจ การกำหนดกติกาของการอยู่ร่วมกัน และการกระจายผลกำไรอย่างเป็นธรรม อีกทั้งยังจำเป็นต้องพัฒนาและปรับเปลี่ยนทุนทางสังคมเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ (นภาพรณ์ และพิศมัย, 2548)

วรวรรณ และคณะ 2553 กล่าวว่า หลังจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 การรวมกลุ่มในชุมชนเพื่อจัดสวัสดิการได้เริ่มขยายตัวเพิ่มขึ้น เนื่องจากชุมชนได้ตระหนักว่าการรวมตัวสามารถช่วยรองรับและบรรเทาปัญหาที่เกิดจากสาเหตุภายนอกได้เป็นอย่างดี มีการสัมมนาแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกันเกี่ยวกับแนวทางการจัดสวัสดิการชุมชน นำไปสู่การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบลที่เน้นให้มีการสหทบงบประมาณจากสามฝ่ายคือ การออมของสมาชิกทั้งในรูปการออมทรัพย์หรือสัจจะลดรายจ่ายวันละบาท การสหทบจากภาครัฐ และการสหทบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พรณทิพย์ (2546) กล่าวว่า วิกฤติทางเศรษฐกิจในปี 2540 ได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อคุณภาพชีวิตของกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำ เพื่อแสวงหาทางเลือกในการช่วยให้ประชาชนมีความมั่นคงทางการเงินมากขึ้น จึงเกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาขบวนการชุมชนทั้งในระดับจังหวัด ภูมิภาค และประเทศ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวอาศัยการขับเคลื่อนผ่านโครงการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการฟื้นฟูคุณค่าสวัสดิการชุมชนจากฐานที่มาของกองทุนในรูปแบบต่างๆ เพื่อประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เพื่อทำหน้าที่ให้ข้อมูลและประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนเกิดการตระหนักถึงประโยชน์และความสำคัญของสวัสดิการชุมชน ให้การสนับสนุนงบประมาณในการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน และรับรองกองทุนที่จัดตั้งเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อกองทุนยิ่งขึ้น (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2556, วรวรรณ และคณะ, 2553) ปัจจุบันกองทุนสวัสดิการชุมชนได้มีการขยายจำนวนมากขึ้นและมีรูปแบบหลากหลายสอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่

จากข้อมูลของศูนย์ข้อมูลและสารสนเทศ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เดือนตุลาคม 2558 พบว่า มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบลทั้งสิ้น 5,967 กองทุน มีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 5,388,898 คน ครอบคลุมกว่า 56,000 หมู่บ้าน และเงินกองทุนสวัสดิการชุมชนนับจนถึงตุลาคม 2558 มียอดรวมกว่าหมื่นล้านบาท

(ตารางที่ 5-1) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนกองทุนมากที่สุด (2,151 กองทุน) มีจำนวนสมาชิกสูงสุด (2,073,225 คน) และมียอดเงินกองทุนสูงสุด (4,268 ล้านบาท) ภาคใต้มีจำนวนกองทุนทั้งสิ้น 1,104 กองทุน ซึ่งมากกว่าจำนวนตำบลทั้งหมดในภาค (1,085 ตำบล) สะท้อนว่าการจัดตั้งกองทุนมีความครอบคลุมสูงมากในแง่ของพื้นที่ (ตำบล)

ตารางที่ 5-1 สถานะกองทุนสวัสดิการชุมชน

ภาค	จำนวนกองทุน	จำนวนหมู่บ้าน	จำนวนสมาชิก (คน)	จำนวนเงินกองทุน (ล้านบาท)
เหนือ	1,233	10,220	1,074,683	2,141
กลาง	482	4,228	267,731	527
ตะวันตก	395	3,503	268,025	524
ตะวันออก	465	4,233	444,379	1,199
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,151	23,499	2,073,225	4,268
ใต้	1,104	8,714	1,152,055	2,121
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	179	2,307	108,800	175
รวม	5,967	56,704	5,388,898	10,957

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลและสารสนเทศ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2558

5.1.2 รูปแบบการจัดกองทุนสวัสดิการชุมชน

วรวรรณ และคณะ (2553) แบ่งสวัสดิการชุมชนออกเป็นประเภทต่างๆ ตามรากฐานของการจัดตั้ง ดังนี้

- 1) การจัดสวัสดิการจากฐานองค์กรการเงินชุมชน อาศัยการออมเพื่อสร้างแหล่งเงินทุนหมุนเวียนและนำกำไรที่ได้ไปจัดเป็นสวัสดิการแก่สมาชิกในชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารชุมชน
- 2) การจัดสวัสดิการจากฐานการผลิตและธุรกิจชุมชน เป็นการใช้ภูมิปัญญาดั้งเดิมในการทำมาหากินที่สะสมมายาวนานเพื่อเพิ่มมูลค่าผลผลิต ลดการพึ่งพาจากภายนอก ลดรายจ่าย และนำผลกำไรมาจัดสวัสดิการ
- 3) การจัดสวัสดิการฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสร้างความอุดมสมบูรณ์โดยชุมชนในพื้นที่เป็นผู้บริหารจัดการ ทำให้ชุมชนมีความมั่นคงด้านอาหาร ลดรายจ่ายและสร้างรายได้เพื่อนำไปตั้งกองทุนเพื่อใช้จ่ายสำหรับการดูแลทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืนสืบไป
- 4) การจัดสวัสดิการจากฐานอุดมการณ์ ศาสนา เป็นการนำหลักคำสอนทางศาสนาเป็นฐานการจัดสวัสดิการทั้งกายและจิตวิญญาณ
- 5) การจัดสวัสดิการฐานผู้ยากลำบาก เป็นการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ยากลำบากโดยสมาชิกในชุมชนส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการสนับสนุนงบประมาณกองทุนเพื่อสังคม

กองทุนสวัสดิการชุมชนส่วนใหญ่จัดตั้งจากฐานองค์กรการเงิน โดยรูปแบบที่ได้รับความนิยมและขยายไปในหลายพื้นที่คือ การจัดสวัสดิการกองทุนสัจจะวันละ 1 บาท (ณัฐธามาน, 2556; วรวรรณ, 2553; วรเวชม์ และวรวรรณ และคณะ, 2553; วรเวชม์, 2549, 2557; นารีรัตน์ และสาวิตรี, 2552; สมชัย และคณะ, 2552) ตัวอย่างกองทุนที่จัดตั้งจากฐานองค์กรการเงินชุมชนซึ่งการศึกษาที่ผ่านมานิยามอ้างอิง ได้แก่

- สมาคมสวัสดิการภาคชุมชน/การจัดสวัสดิการกองทุนสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท จังหวัดสงขลา ริเริ่มก่อตั้งโดยครูขบ ยอดแก้ว ในปี 2547 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคนด้วยคุณธรรมสี่ประการคือ มีสัจจะ รู้จักข่มใจ อุตุน และรู้จักวางความชั่ว เพื่อให้สังคมดี คนมีความสุข และลดความไม่เท่าเทียมในการได้รับสวัสดิการจากภาครัฐ กองทุนนี้กำหนดให้สมาชิกลดรายจ่ายวันละ 1 บาท และนำเงินที่ลดได้มารวมกันเพื่อมาปล่อยกู้ดอกเบี้ยต่ำให้กับสมาชิก และผลตอบแทนนำมาจัดตั้งเป็นกองทุนสวัสดิการ กองทุนให้สิทธิประโยชน์แก่สมาชิกหลายด้าน ครอบคลุมทั้งการเกิด (เงินทำขวัญ) แก่ (บ้านอายุ) เจ็บ (ค่าห้อง) ตาย (ค่าทำศพ) การกู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยไม่คิดดอกเบี้ย สวัสดิการเงินกู้ (ชำระเงินกู้แทนเมื่อสมาชิกตาย) และสวัสดิการเงินฝาก (ฝากเงินเข้าบัญชีทายาทเมื่อสมาชิกตาย)
- กองทุนออมทรัพย์ตำบลคลองเปี้ยะ จังหวัดสงขลา ริเริ่มจัดตั้งโดยนายอัมพร ด้วงปาน ในปี 2523 กองทุนจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกในลักษณะกองทุนย่อย เช่น กองทุนฌาปนกิจ กองทุนค่ารักษาพยาบาล กองทุนสาธารณภัย กองทุนเด็กกำพร้าและผู้สูงอายุ กองทุนการศึกษา กองทุนการศึกษา และกองทุนสุขภาพ

5.1.3 สิทธิประโยชน์ที่สมาชิกได้รับจากกองทุนสวัสดิการชุมชน

สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการที่กองทุนสวัสดิการชุมชนจัดให้แก่สมาชิกมักขึ้นอยู่กับความต้องการของชุมชนเป็นหลัก ดังนั้นสิทธิประโยชน์ตลอดจนเงื่อนไขของการได้รับสิทธิประโยชน์จึงมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปในแต่ละกองทุน อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วอาจจำแนกสิทธิประโยชน์/สวัสดิการได้เป็น 2 ประเภทใหญ่คือ สวัสดิการหลักและสวัสดิการเสริม (วีรบุญ และคณะ, 2550)

สิทธิประโยชน์/สวัสดิการหลัก เป็นสวัสดิการที่ครอบคลุมทุกช่วงอายุของสมาชิก อีกทั้งยังเป็นสวัสดิการที่เป็นค่าใช้จ่ายหลักของกองทุน ส่วนใหญ่ครอบคลุม 4 ด้าน ดังนี้

- 1) ด้านการเกิด/การคลอดบุตร เช่น เงินช่วยเหลือการคลอดบุตร เงินรับขวัญ บางกองทุนมีการกำหนดจำนวนบุตรที่สามารถรับสวัสดิการได้
- 2) ด้านการเจ็บป่วย เช่น ค่าพักรักษาในโรงพยาบาล (มีเพดานค่าใช้จ่ายตามข้อกำหนด) ค่าเดินทางไปรักษาที่โรงพยาบาล
- 3) ด้านชราภาพ เช่น บ้านอายุ เนื่องจากมีความทับซ้อนกับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ดังนั้นบางกองทุนจึงมีการปรับเปลี่ยนข้อกำหนดเพื่อลดความทับซ้อน
- 4) ด้านการเสียชีวิต เช่น ค่าฌาปนกิจศพสมาชิกที่เสียชีวิต กองทุนส่วนใหญ่กำหนดอัตราการจ่ายค่าฌาปนกิจศพแบบขั้นบันไดตามระยะเวลาของการจ่ายสมทบ (ยิ่งสมทบเงินเป็นระยะเวลานาน ก็จะได้รับค่าฌาปนกิจศพมาก)

สิทธิประโยชน์/สวัสดิการเสริม เป็นสวัสดิการด้านอื่นที่นอกเหนือจากสวัสดิการหลัก รูปแบบของสวัสดิการเสริมมักขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความต้องการและบริบทของแต่ละพื้นที่ เช่น เงินช่วยเหลือกรณีเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงโดยสนับสนุนเงินซ่อมแซมที่พักอาศัย การให้ทุนการศึกษาแก่สมาชิกหรือลูกหลานของสมาชิก การให้เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการแต่งงานและการขึ้นบ้านใหม่ การให้เงินกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพของสมาชิก เป็นต้น รูปแบบและเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์เป็นไปตามข้อกำหนดของแต่ละกองทุน

5.1.4 บทบาทของสวัสดิการชุมชนในการเป็นสวัสดิการเสริมให้กับสวัสดิการภาครัฐ

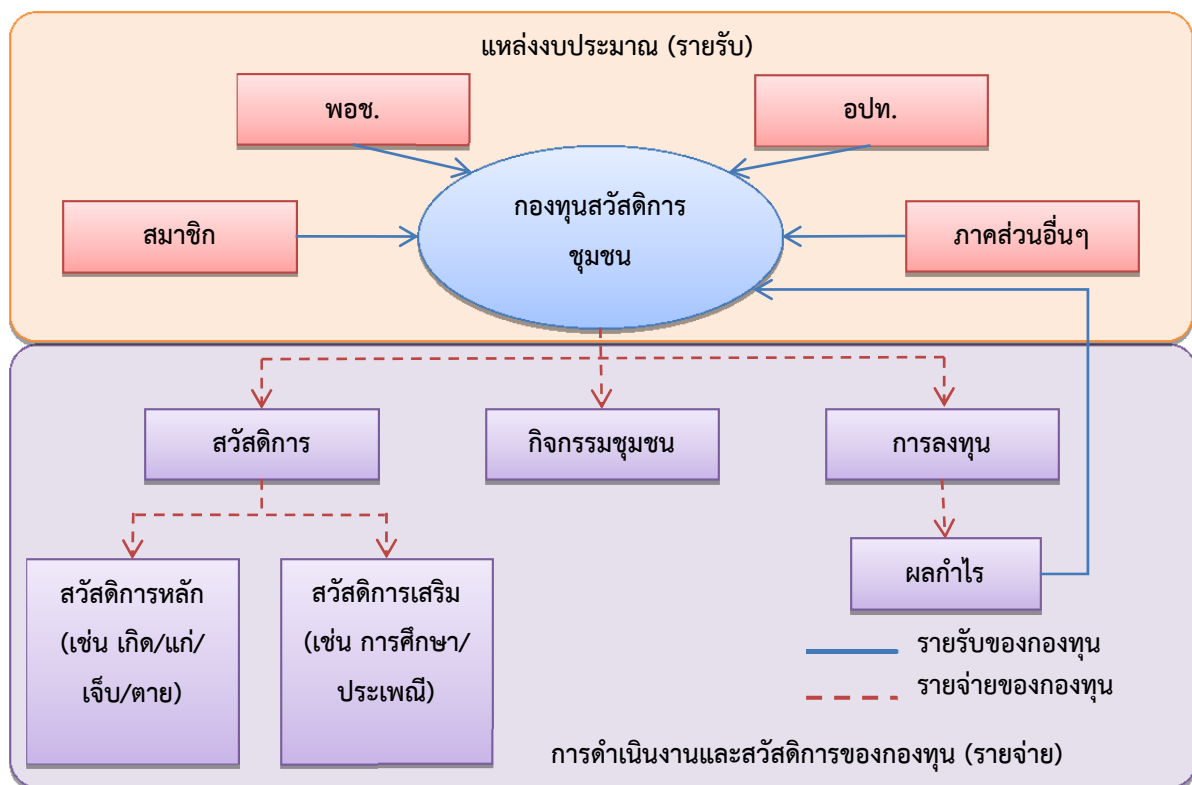
กองทุนสวัสดิการชุมชนมักกำหนดสิทธิประโยชน์ของสมาชิกไว้ค่อนข้างกว้างขวางและรอบด้าน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้คนในพื้นที่สมัครเป็นสมาชิก และเพื่อเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุมส่วนที่สวัสดิการภาครัฐไม่ได้จัดสรรให้ (ดูรายละเอียดสวัสดิการภาครัฐในบทที่ 6) ตัวอย่างของสิทธิประโยชน์ของสวัสดิการชุมชนที่เพิ่มเติมจากสวัสดิการรัฐมี ดังนี้

- สวัสดิการกรณีเสียชีวิต แม้ว่าสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ จะให้เงินสงเคราะห์จัดการศพจำนวน 2,000 บาทต่อคน แต่ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ การช่วยเหลือเงินสงเคราะห์ศพดังกล่าวครอบคลุมเฉพาะกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสเท่านั้น การจัดการศพเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่สำคัญของครอบครัวผู้เสียชีวิต ในขณะที่สวัสดิการภาครัฐมีความครอบคลุมจำกัด ดังนั้นกองทุนสวัสดิการชุมชนจำนวนมากจึงให้เงินช่วยเหลือค่าฌาปนกิจศพเพื่อแบ่งเบาภาระทางการเงินของครอบครัวของสมาชิก
- สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล/การเจ็บป่วย ประชาชนไทยทุกคนมีสิทธิรักษาพยาบาลภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพระบบใดระบบหนึ่ง ซึ่งครอบคลุมทั้งการรักษาพยาบาลกรณีผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน แต่ไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปรับการรักษาพยาบาล ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลของภาครัฐ กองทุนสวัสดิการชุมชนจำนวนมากจึงให้เงินช่วยเหลือค่าเดินทางไปรักษาพยาบาล
- สวัสดิการกรณีการเกิด/การคลอดบุตร กองทุนหลักประกันสุขภาพภาครัฐจัดชุดสิทธิประโยชน์ที่ครอบคลุมกรณีการคลอดบุตร และภาครัฐยังริเริ่มโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด 0-1 ปี จำนวน 400 บาท/คน/เดือน แก่ครอบครัวที่ยากจน (โครงการทดลอง 1 ปี) แม้กระนั้น กองทุนสวัสดิการชุมชนจำนวนมากนิยมจัดสวัสดิการเพิ่มเติมโดยการให้เงินทำขวัญเด็กแรกเกิด เพื่อช่วยเหลือครอบครัวของเด็กและอนุรักษ์วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

5.2 การสนับสนุนงบประมาณและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

โดยทั่วไปแล้ว งบประมาณที่กองทุนสวัสดิการชุมชนใช้ในการบริหารจัดการและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกมาจาก 3 แหล่งใหญ่ ได้แก่ เงินที่มาจากสมาชิกกองทุน เงินสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐโดยเฉพาะสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และเงินที่ได้รับจากการสนับสนุนจากหน่วยงานเอกชน (รูปที่ 5-1)

รูปที่ 5-1 แหล่งที่มาของงบประมาณของกองทุนสวัสดิการชุมชน



หมายเหตุ: รายละเอียดอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามบริบทของแต่ละกองทุนในพื้นที่
ที่มา: รวบรวมโดยคณะวิจัย

การสมทบเงินของสมาชิกเป็นแหล่งงบประมาณหลักของกองทุนสวัสดิการชุมชน และเป็นแหล่งเงินที่มีความแน่นอนสูงเมื่อเทียบกับแหล่งอื่น เงินที่กองทุนเรียกเก็บจากสมาชิกมีรูปแบบหลากหลาย เช่น เงินธรรมเนียมแรกเข้า เงินค่าธรรมเนียมรายปี และเงินที่สมาชิกสมทบ เช่น เงินสัจจะลดรายจ่ายหรือเงินออม วันละ 1 บาท หรือ 365 บาทต่อปี (ณัฐธามิทร์, 2556ก, ข; วรวรรณ และคณะ, 2553; วรเวชม์ และวรวรรณ, 2553)

นอกจากการสมทบเงินของสมาชิกแล้ว กองทุนสวัสดิการชุมชนยังสามารถได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2540 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมสวัสดิการชุมชน โดยมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน โดยการสร้างความเข้าใจกับชุมชนและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การกำกับดูแลให้มีการวางแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสม การสนับสนุนการจัดการความรู้และการพัฒนาองค์ความรู้ และการสนับสนุนด้านงบประมาณในการจัดตั้งและดำเนินการกองทุนสวัสดิการชุมชน (ณัฐธามิทร์, 2556ก; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558) อย่างไรก็ตาม กองทุนสวัสดิการชุมชนมีความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เพราะเมื่อกองทุนดำเนินงานมาระยะหนึ่งแล้ว พอช. จะพิจารณาให้การสนับสนุนงบประมาณ โดยหากกองทุนมีสถานภาพทางการเงินที่ดีแล้วก็จะไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก พอช. อีก

ในส่วนของงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น (อปท.) พบ.ส่งเสริมสวัสดิการสังคม 2550 มาตรา 40/1 ระบุว่า หน่วยงานรัฐ อปท. หรือ องค์กรสาธารณประโยชน์อาจให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรสวัสดิการชุมชนตามสมควรแก่กรณี ดังนั้นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น (อปท.) จึงไม่มีภาระผูกพันตามกฎหมายในการให้งบประมาณสนับสนุนแก่กองทุนสวัสดิการชุมชน ในปัจจุบันหลายกองทุนยังไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก อปท. โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีงบประมาณจำกัด (ในบางพื้นที่ อปท. อาจให้การสนับสนุนสถานที่เพื่อใช้ดำเนินกิจกรรมของกองทุนแทนการสนับสนุนงบประมาณ) (ณัฐภรณ์, 2556ก,ข)

ในบางพื้นที่ กองทุนสวัสดิการชุมชนอาจได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานเอกชน ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการสนับสนุนเป็นประจำหรือการบริจาคเป็นครั้งคราว อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนจากภาคเอกชนมีความไม่แน่นอนและมักไม่ใช่แหล่งเงินหลักของกองทุน นอกเหนือจากการสนับสนุนด้านการเงินจากแหล่งต่างๆ แล้วกองทุนสามารถนำผลตอบแทนที่เกิดจากการบริหารจัดการกองทุนหรือการลงทุน เช่น ดอกเบี้ยเงินกู้ ผลกำไรจากวิสาหกิจชุมชน มาใช้เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกได้

5.3 ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่อกองทุนสวัสดิการชุมชน

จากข้อมูลการใช้สวัสดิการต่างๆ ของสมาชิกและค่าใช้จ่ายของกองทุนจำนวน 6,009 กองทุน ในเดือนตุลาคม 2558 ที่จัดเก็บโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) (ตารางที่ 5-2) จะเห็นว่า สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลและการเจ็บป่วยเป็นสวัสดิการที่มีการใช้สูงสุดถึง 690,740 รายการ (ร้อยละ 47.06 ของจำนวนรายการทั้งหมด) รองลงมาเป็นการใช้สวัสดิการด้านผู้สูงอายุและสวัสดิการกรณีการเสียชีวิตคิดเป็นร้อยละ 8.83 และ 6.96 ของจำนวนรายการทั้งหมดตามลำดับ (ไม่นับการใช้สวัสดิการอื่นๆ) ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้ว่า กองทุนสวัสดิการชุมชนมีสัดส่วนของสมาชิกผู้สูงอายุค่อนข้างสูง (กลุ่มผู้สูงอายุเป็นกลุ่มที่มีความต้องการใช้บริการรักษาพยาบาลและมีโอกาสเสียชีวิตสูงเมื่อเทียบกับกลุ่มอายุอื่น) การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุในอนาคตจะยิ่งทำให้มีการใช้สวัสดิการที่เกี่ยวข้องมากขึ้นและจะทำให้ค่าใช้จ่ายของสวัสดิการดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ตารางที่ 5-2 การใช้สวัสดิการและค่าใช้จ่ายของกองทุนสวัสดิการชุมชน (จำนวน 6,009 กองทุน)

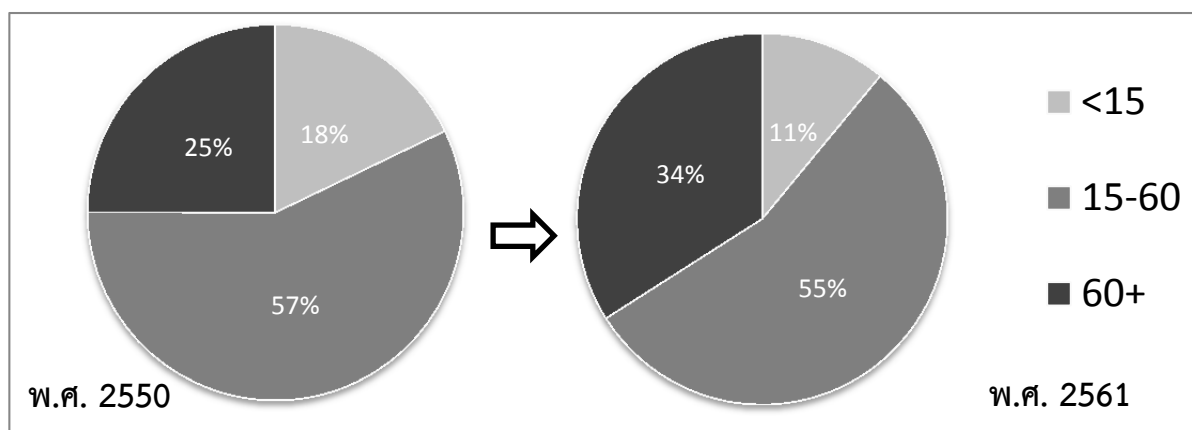
สวัสดิการ	การใช้สวัสดิการ		ค่าใช้จ่ายของสวัสดิการ	
	จำนวนรายการ	%	จำนวน (บาท)	%
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับงานศพ	9,071	0.62	18,902,443	1.13
สวัสดิการกรณีเสียชีวิต	102,225	6.96	759,528,482	45.23
กรณีการเจ็บป่วย/รักษาพยาบาล	690,740	47.06	344,672,985	20.52
สวัสดิการเกี่ยวกับเด็กแรกเกิด/คลอดบุตร	42,915	2.92	36,667,734	2.18
สวัสดิการคนด้อยโอกาส/พิการ	39,175	2.67	22,791,860	1.36
สวัสดิการค่าตอบแทนคณะกรรมการ	10,241	0.70	13,692,723	0.82
สวัสดิการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ	13,274	0.90	4,267,111	0.25
สวัสดิการผู้สูงอายุ	129,634	8.83	37,261,270	2.22
สวัสดิการเพื่อการศึกษา	89,167	6.07	47,758,149	2.84
สวัสดิการเพื่อที่อยู่อาศัย	1,861	0.13	2,915,168	0.17
สวัสดิการเพื่อพัฒนาอาชีพ	44,659	3.04	206,720,162	12.31
การสนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์	80,507	5.48	20,681,433	1.23
สวัสดิการอื่นๆ	214,427	14.61	163,583,090	9.74
รวมทั้งหมด	1,467,896	100	1,679,442,610	100

ที่มา: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, ตุลาคม 2558

เมื่อพิจารณาด้านค่าใช้จ่ายของกองทุนแยกตามประเภทสวัสดิการ พบว่า ค่าใช้จ่ายจากสวัสดิการกรณีการเสียชีวิตมีมูลค่าสูงสุดคือ 759,528,482 บาท คิดเป็นร้อยละ 45.23 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของ 6,009 กองทุน รองลงมาคือสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลและการเจ็บป่วยคิดเป็นร้อยละ 20.52 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด หรือกล่าวได้ว่าค่าใช้จ่ายของสวัสดิการสองประเภทดังกล่าวคิดเป็นกว่าร้อยละ 65 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด หากพิจารณาค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อจำนวนรายการจะพบว่า ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยสูงสุดเฉลี่ยต่อรายการคือค่าใช้จ่ายของสวัสดิการกรณีเสียชีวิต (7,430 บาทต่อรายการ) รองลงมาคือค่าใช้จ่ายของสวัสดิการเพื่อพัฒนาอาชีพ (4,629 บาทต่อรายการ) และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับงานศพ (2,083 บาทต่อรายการ) จะสังเกตว่าสวัสดิการที่มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยสูงและมีการใช้สูงมักเป็นสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ดังนั้นถ้าจำนวนสมาชิกสูงอายุของกองทุนสวัสดิการชุมชนเพิ่มขึ้น ก็อาจส่งผลให้ค่าใช้จ่ายของกองทุนเพิ่มขึ้นมากจนกระทบต่อความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการชุมชนได้

ในปัจจุบันยังไม่พบว่ามี การเก็บรวบรวมข้อมูลอายุของสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนอย่างเป็นระบบ แต่จากการทบทวนการศึกษาที่ผ่านมา พบว่า มีงานวิจัยบางชิ้นได้ศึกษาข้อมูลโครงสร้างอายุของสมาชิกเป็นรายกองทุน ธรรมนูญ (2556) ศึกษาโครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนในหลายจังหวัดในปี 2550 พร้อมทั้งประมาณการโครงสร้างอายุในปี 2561 พบว่า โครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุนต่างๆ ในปี 2550 ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน คือ สมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงาน (15-60 ปี) รองลงมาคือวัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) และวัยเด็ก (น้อยกว่า 15 ปี) ตามลำดับ คณะผู้วิจัยแสดงโครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลอุโมงค์ จ.ลำพูน ในปี 2550 และประมาณการในปี 2561 ไว้ให้ดูเป็นตัวอย่างในรูปที่ 5-3

รูปที่ 5-2 การคาดการณ์โครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุนตำบลอุโมงค์



ที่มา: ธรรมนูญ (2556)

รูปที่ 5-2 แสดงสัดส่วนของสมาชิกของกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลอุโมงค์ตามกลุ่มอายุในปี 2550 และ 2561 คาดว่า สัดส่วนสมาชิกผู้สูงอายุของกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลอุโมงค์จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 34 ในปี 2561 จากร้อยละ 25 ในปี 2550 ในขณะที่สัดส่วนสมาชิกวัยทำงานจะลดลงจากร้อยละ 57 ในปี 2550 เหลือร้อยละ 55 ในปี 2561 และสัดส่วนสมาชิกวัยเด็กจะลดจากร้อยละ 18 เหลือร้อยละ 11 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุนไปในทิศทางดังกล่าวสามารถพบได้ในกองทุนอื่นๆ ในการศึกษาของธรรมนูญ (2556) และคณะผู้วิจัยเชื่อว่ากองทุนอื่นๆ ในประเทศก็น่าจะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะเดียวกัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรเป็นปรากฏการณ์ระดับประเทศไม่ใช่ระดับพื้นที่ การเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกสูงอายุจะทำให้กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลอุโมงค์และกองทุนอื่นๆ มีค่าใช้จ่าย

ในการจัดสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสวัสดิการที่มีค่าใช้จ่ายสูง เช่น ค่าฌาปนกิจ และสวัสดิการกรณีเสียชีวิต¹⁸ นอกจากนี้ เงินสนับสนุนค่าเดินทางไปรักษาพยาบาลเป็นค่าใช้จ่ายอีกหมวดหนึ่งที่อาจสร้างภาระทางการเงินในอนาคตให้แก่กองทุนสวัสดิการชุมชนได้ เนื่องจากประชากรไทยมีแนวโน้มที่จะป่วยเป็นโรคเรื้อรังมากขึ้น ต้องการไปใช้บริการรักษาพยาบาลมากขึ้น การเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายดังกล่าวล้วนเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญต่อความมั่นคงทางการเงินของกองทุนสวัสดิการชุมชนในอนาคต

ฉันทาภรณ์ (2556) ศึกษาความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการชุมชน 7 กองทุนใน 4 จังหวัด ได้แก่ กองทุนตำบลอุโมงค์และม่วงน้อย จังหวัดลำพูน กองทุนตำบลเขาพระและคองหงษ์ จังหวัดสงขลา กองทุนตำบลหนองหล่มและบ้านถ้ำ จังหวัดพะเยา และกองทุนตำบลบางระกำ จังหวัดนครปฐม พบว่า ภายใต้การจัดสรรสวัสดิการในปัจจุบันของกองทุนต่างๆ หากไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบหรือสวัสดิการที่จัดสรรให้กับสมาชิก (ตารางที่ 5-3) คาดว่ากองทุนเหล่านี้จะประสบปัญหาด้านความมั่นคง เนื่องจากมีรายรับไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายของกองทุน โดยกองทุนส่วนใหญ่จะประสบปัญหาทางการเงิน (รายรับไม่พอรายจ่าย) ในประมาณอีก 3-10 ปีข้างหน้า โดยระยะเวลาที่จะเริ่มประสบปัญหาทางการเงินจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับปัจจัยเสี่ยงของแต่ละกองทุน เช่น จำนวนสมาชิกสูงอายุที่เพิ่มขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร จำนวนเงินสมทบค่าใช้จ่ายของสวัสดิการ

ตารางที่ 5-3 กฎระเบียบและสวัสดิการที่จัดสรรให้กับสมาชิก และความยั่งยืนของกองทุน

	กองทุนสวัสดิการชุมชน						
	ลำพูน		สงขลา		พะเยา		นครปฐม
	อุโมงค์	ม่วงน้อย	เขาพระ	คองหงษ์	หนองหล่ม	บ้านถ้ำ	บางระกำ
ปีก่อตั้ง	2550	2549	2548	2552	2549	2549	2549
เงื่อนไขการสมัคร	ทะเบียนบ้าน		ทะเบียนบ้านในพื้นที่ผ่อนปรนนอกเขต		ทะเบียนบ้าน		ทะเบียนบ้าน
เกณฑ์อายุแรกสมัคร	ไม่กำหนด	≤75	ไม่กำหนด		≥1 ปี		ไม่กำหนด
ลักษณะกองทุน	วันละบาท	วันละบาท+	วันละบาท		วันละบาท-		วันละบาท
เงินออมสมาชิกต่อปี	365	365	365	365	200	200	365
จำนวนสมาชิก (2556)	7,132	2,970	9,169	6,520	3,756	4,596	2,432
สัดส่วนผู้สูงอายุ/สมาชิก	28%	26%	15%	17%	25.8%	28.3%	30%
อนาคต	2557-2561		2557-58		2557-2561		
จำนวนสมาชิกรวม	7,242	4,651	14,953	31,659	6,915	6,294	3,334
พยากรณ์ปีขาดดุล	2560	2572	n.a.	2564	2559-2561	n.a.	2574

หมายเหตุ: วันละบาท+ หมายถึง เงื่อนไขการเป็นสมาชิกที่มีข้อผูกพันกับสถาบันอื่นๆ ในชุมชน เช่น ธนาคารหมู่บ้าน กองทุนหมู่บ้าน
วันละบาท- หมายถึง เงื่อนไขการเป็นสมาชิกมีการออมน้อยกว่าวันละ 1 บาท

ที่มา: ฉันทาภรณ์, 2556

¹⁸ ในกรณีของกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลอุโมงค์ ประมาณร้อยละ 80 ของผู้เสียชีวิตเป็นผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)

ฉันทาารณ (2556) พบว่า ปัจัยเสี่ยงที่ส่งผลต่อความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการชุมชนสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือปัจัยเสี่ยงด้านรายรับและรายจ่ายของกองทุน ดังนี้

ปัจัยเสี่ยงด้านรายรับ

เงินสมทบจากสมาชิกเป็นแหล่งงบประมาณหลักของกองทุนสวัสดิการชุมชน แต่เนื่องจากเงินสมทบมักมาจากการออมหรือลดรายจ่ายในครอบครัว ซึ่งกำหนดไว้เพียงวันละ 1 บาทเท่านั้น ทำให้กองทุนอาจมีงบประมาณไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายของสวัสดิการที่จัดให้แก่สมาชิก การเรียกเก็บเงินสะสมเพิ่มเป็นหนึ่งวิธีที่สามารถแก้ไขปัญหาความเพียงพอของงบประมาณได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจกับสมาชิกของกองทุน เกี่ยวกับความจำเป็นในการเรียกเก็บเพิ่มและผลประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ (ในรูปของความยั่งยืนของกองทุน)

นอกจากการเก็บเงินสมทบเพิ่มแล้ว การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนอาจช่วยแก้ปัญหาทางการเงินของกองทุนได้ส่วนหนึ่ง เนื่องจากในปัจจุบัน พบว่า การรับสมัครใหม่มักมีเงื่อนไขซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดไม่ให้กองทุนสามารถขยายฐานสมาชิกได้ในวงกว้าง ได้แก่ การยึดหลักตามทะเบียนบ้านและการกำหนดขอบเขตภายในพื้นที่ตำบล ทำให้จำนวนผู้ที่สามารถเป็นสมาชิกถูกตีกรอบในวงแคบ ซึ่งนอกจากจะจำกัดโอกาสในการสร้างรายรับของกองทุนแล้ว ยังทำให้ความสามารถในการเฉลี่ยความเสี่ยงระหว่างสมาชิกกองทุนอยู่ในระดับต่ำ (ต่ำกว่ากองทุนที่ดำเนินการในขอบเขตพื้นที่ที่กว้างกว่า เช่น กองทุนระดับจังหวัด) นอกจากนี้ กองทุนสวัสดิการชุมชนหลายกองทุนไม่ได้กำหนดเงื่อนไขอายุของสมาชิกแรกเข้าไว้อย่างชัดเจน เช่น ไม่กำหนดอายุแรกเข้าและเพดานอายุที่สามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ ทำให้ต้องรับสมัครสูงอายุที่มีช่วงเวลาในการจ่ายเงินสมทบสั้นแต่มีโอกาสในการใช้สวัสดิการสูง โดยเฉพาะสวัสดิการซึ่งจ่ายเป็นรายครั้งไม่ได้จ่ายแบบขั้นบันไดตามระยะเวลาที่เป็นสมาชิกหรือจำนวนเงินสมทบ เช่น ค่าเดินทางไปรับการรักษายาบาล

แหล่งงบประมาณของกองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นอีกปัจัยหนึ่งที่มีผลต่อความยั่งยืนของกองทุนการศึกษากองทุนสวัสดิการชุมชนในหลายพื้นที่พบว่า กองทุนที่มีการพึ่งพิงแหล่งทุนภายนอกซึ่งเป็นแหล่งทุนที่ไม่คงที่และไม่แน่นอน เช่น งบประมาณสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในสัดส่วนสูง จะมีผลเสียต่อความยั่งยืนของกองทุน (ฉันทาารณ, 2556ก, ข; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558)

ปัจัยเสี่ยงด้านรายจ่าย

การเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกสูงอายุในอนาคตจะทำให้กองทุนสวัสดิการชุมชนมีค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสวัสดิการที่มีค่าใช้จ่ายสูง เช่น ค่าฌาปนกิจ และสวัสดิการกรณีเสียชีวิต เงินสนับสนุนค่าเดินทางไปรักษายาบาลเป็นค่าใช้จ่ายอีกหมวดหนึ่งที่อาจสร้างภาระทางการเงินให้แก่กองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีสมาชิกสูงอายุในสัดส่วนสูงได้

การกำหนดอัตราการจ่ายสนับสนุนทั้งกรณีการรักษายาบาลและการเสียชีวิตของกองทุนสวัสดิการชุมชนมักจะได้ยึดหลักฐานทางวิชาการ แต่อำศัยการประชุมเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกกองทุน ซึ่งหากสมาชิกไม่ได้คำนึงถึงกระแสรายได้และรายจ่ายของกองทุนในอนาคตอย่างรอบคอบ อาจนำไปสู่การกำหนดอัตราการจ่ายที่ไม่สมดุลกับรายรับ ซึ่งจะทำให้กองทุนมีความเสี่ยงด้านการเงินในอนาคต นอกจากนี้ สวัสดิการชุมชนบางแห่งจัดสวัสดิการซึ่งมีความซ้ำซ้อนกับสวัสดิการที่รัฐจัดให้ เช่น การจ่ายเงินบำนาญชรา

ภาพ ทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายที่อาจไม่มีความจำเป็น การกำหนดอัตราการจ่ายอย่างเหมาะสมและการลดความซ้ำซ้อนกับสวัสดิการภาครัฐจะช่วยให้กองทุนสวัสดิการชุมชนสามารถประหยัดรายจ่ายได้บางส่วนและช่วยให้กองทุนมีความมั่นคงมากขึ้นได้

นอกเหนือจากปัจจัยเสี่ยงด้านรายรับและรายจ่ายของกองทุนสวัสดิการชุมชนดังกล่าวแล้ว การดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชนยังเผชิญกับความท้าทายด้านการบริหารจัดการซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุนในอนาคต ความท้าทายที่สำคัญมีดังนี้

- รูปแบบการบริหารจัดการกองทุน คณะกรรมการกองทุนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนส่วนใหญ่เป็นสมาชิกอาวุโสและมักยึดติดกับการบริหารจัดการรูปแบบเดิมที่คุ้นเคย ทำให้ขาดการพัฒนาการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า โดยเฉพาะด้านการลงทุนเพื่อเพิ่มผลกำไร/ผลตอบแทนของกองทุน (นาริรัตน์ และสาวิตรี, 2552; ธรรมนูญ, 2556ก)
- ธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการกองทุน การขาดโครงสร้างคณะกรรมการผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนที่ชัดเจน การจัดเก็บข้อมูลที่เป็นไม่ระบบ และการขาดหน่วยงานกำกับติดตามการดำเนินงานที่ชัดเจน เป็นข้อจำกัดด้านธรรมาภิบาลของกองทุน (นาริรัตน์ และสาวิตรี, 2552; ธรรมนูญ, 2556ก)

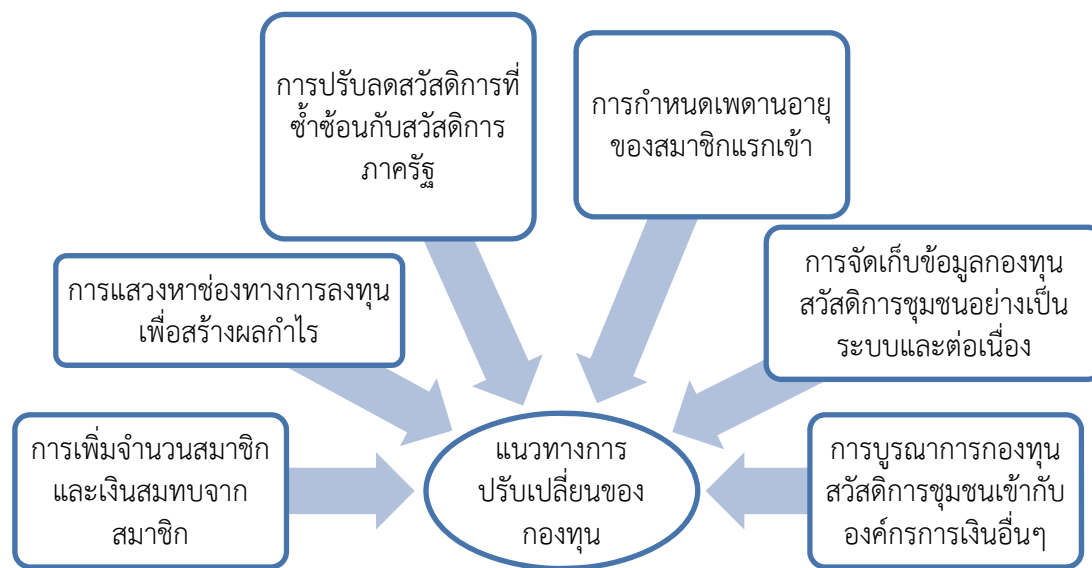
5.4 ข้อเสนอแนะเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่กองทุนสวัสดิการชุมชน

กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยกระตุ้นและส่งเสริมการออม และช่วยสร้างหลักประกันความมั่นคงทางรายได้และสังคมของคนในชุมชนในฐานะที่เป็นสวัสดิการเสริมจากสวัสดิการของภาครัฐและการช่วยเหลือตนเองของครัวเรือน ภายใต้ความท้าทายต่างๆ ต่อความมั่นคงของกองทุนสวัสดิการสังคม มีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎระเบียบและการบริหารจัดการกองทุนเพื่อให้กองทุนมีความมั่นคงและเป็นที่พึงของสมาชิกในชุมชนได้อย่างยั่งยืน ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยสรุปแนวทางการพัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชนที่ปรากฏในการศึกษาที่ผ่านมา และนำเสนอบทบาทของภาครัฐในการช่วยส่งเสริมการจัดสวัสดิการในระดับชุมชนและการพัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชนให้มีความเข้มแข็งและมั่นคงมากขึ้น

5.4.1 แนวทางการปรับเปลี่ยน/พัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชน

แนวทางในการปรับเปลี่ยน/พัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชนที่ปรากฏในการศึกษาที่ผ่านมา สามารถสรุปได้ดังนี้ (รูปที่ 5-3)

รูปที่ 5-3 แนวทางการปรับเปลี่ยน/พัฒนาของกองทุนสวัสดิการสังคม



ที่มา: คณะวิจัย

- การเพิ่มจำนวนสมาชิกของกองทุนสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การขยายอายุขั้นต่ำของสมาชิกใหม่เพื่อให้ผู้สนใจสามารถสมัครเป็นสมาชิกใหม่ได้ตั้งแต่เด็ก การขยายขอบเขตการรับสมัครสมาชิกจากเดิมที่ยึดตามหลักทะเบียนบ้านภายในตำบลเท่านั้น ให้เปลี่ยนเป็นขยายพื้นที่ไปสู่ชุมชนใกล้เคียงหรือขยายกองทุนเป็นระดับจังหวัด ส่วนการเพิ่มเงินสมทบของสมาชิกนั้นทำได้หลายวิธีเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มเงินค่าสมัครแรกเข้า การเพิ่มค่าธรรมเนียมรายปี หรือการเพิ่มเงินสะสมรายวัน ตามความเหมาะสมแก่สถานการณ์และบริบทของพื้นที่ แต่ทั้งนี้ กองทุนควรทำความเข้าใจกับสมาชิกถึงความจำเป็นในการปรับเพิ่มดังกล่าว (นาริรัตน์ และสาวิตรี, 2552; ญัตติกฤษฎาภรณ์, 2556ก, ข; วรเวชม์, 2557)
- กองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีเงินออม อาจแสวงหาช่องทางใหม่ในการลงทุนเพื่อแสวงหาผลตอบแทนที่สูงขึ้น ผลตอบแทนจากการลงทุนเป็นแหล่งรายได้ที่สามารถนำมาใช้จัดสวัสดิการให้กับสมาชิก และช่วยกองทุนให้มีความมั่นคงมากขึ้นได้ แต่ทั้งนี้ การลงทุนดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการลงทุน (ญัตติกฤษฎาภรณ์, 2556ก,ข; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558)
- กองทุนสวัสดิการชุมชนที่ให้สิทธิประโยชน์แก่สมาชิกอย่างกว้างขวางอาจพิจารณาปรับลดสวัสดิการ/ผลประโยชน์ที่ซ้ำซ้อนกับสวัสดิการภาครัฐ เช่น หากสมาชิกผู้สูงอายุได้รับการสนับสนุนเบี้ยยังชีพจากรัฐบาลแล้ว กองทุนอาจพิจารณาลดหรือยกเลิกบำนาญที่กองทุนให้แก่สมาชิก เพื่อลดค่าใช้จ่ายและสร้างความยั่งยืนให้แก่กองทุน (ญัตติกฤษฎาภรณ์, 2556ก, ข; วรเวชม์, 2549, 2557)
- การกำหนดเพดานอายุของสมาชิกแรกเข้าให้เหมาะสม สมาชิกแรกเข้าไม่ควรเป็นผู้มีอายุสูงเกินไป เพื่อป้องกันปัญหาการใช้สิทธิประโยชน์ที่ไม่สมดุลกับการสมทบเงิน ซึ่งจะส่งผลเสียต่อความยั่งยืนของกองทุน

- การจัดเก็บข้อมูลกองทุนสวัสดิการชุมชนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วน สามารถนำมาใช้ในการประเมิน ตรวจสอบ และพัฒนาการดำเนินงานของกองทุน ได้อย่างเหมาะสม (ณัฐธรรณ์, 2556ก; สมชัย และคณะ, 2552; สมบูรณ์ และสิริรัตน์, 2554)

- การบูรณาการกองทุนสวัสดิการชุมชนเข้ากับองค์กรการเงินอื่นๆ ในพื้นที่ เช่น การบูรณาการร่วมกับกองทุนหมู่บ้าน กองทุนสุขภาพตำบล เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของกองทุนและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สมาชิกกองทุน แต่ทั้งนี้ การบูรณาการดังกล่าวต้องคำนึงถึงความพร้อมของกองทุนและความเหมาะสมในการบูรณาการร่วมกับองค์กรอื่นๆ ด้วย (วรเวศม์, 2557; ณัฐธรรณ์, 2556ก, ข; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558)

5.4.2 บทบาทของหน่วยงานรัฐ

นอกจากการปรับเปลี่ยนในส่วนของตัวเองของตัวกองทุนสวัสดิการชุมชนเองแล้ว การศึกษาที่ผ่านมายังมีข้อเสนอแนะในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะข้อเสนอเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐในการช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชน ดังนี้ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ควรเน้นการส่งเสริม/ผลักดันพื้นที่ที่ยังไม่มีการจัดตั้งกองทุนให้สามารถเริ่มจัดตั้งกองทุนในพื้นที่ เพื่อตอบสนองความต้องการด้านสวัสดิการของสมาชิกในพื้นที่ โดยเฉพาะสวัสดิการที่ภาครัฐไม่ได้จัดให้หรือจัดให้แต่ยังไม่เพียงพอ และเพื่อให้สมาชิกในชุมชนมีหลักประกันด้านรายได้และสังคมตามสมควร (สมชัย และคณะ, 2552) นอกจากนี้ ภาวะเบี้ยบางอย่างอาจไม่เอื้อต่อการสนับสนุนด้านงบประมาณของภาครัฐแก่กองทุน เช่น พรบ. ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550 มาตรา 40/1 ที่ระบุว่า หน่วยงานรัฐ อปท. หรือ องค์กรสาธารณประโยชน์อาจให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรสวัสดิการชุมชนตามสมควรแก่กรณี ดังนั้นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น (อปท.) จึงไม่มีภาระผูกพันตามกฎหมายในการสนับสนุนงบประมาณให้แก่กองทุน ซึ่งส่งผลให้งบประมาณส่วนที่ได้รับการสนับสนุนจาก อปท. มีความอ่อนไหวและไม่แน่นอนสูง ซึ่งในที่สุดแล้วอาจกลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลทางลบต่อความมั่นคงของกองทุนสวัสดิการชุมชนได้ (ณัฐธรรณ์, 2556ก,ข; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558) ในอนาคตควรมีการศึกษาว่าภาวะเบี้ยดังกล่าวมีความจำเป็นและความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาถึงผลได้ผลเสียอย่างรอบด้าน

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะจากการศึกษาเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินของกองทุนสวัสดิการชุมชนและความมั่นคงทางการเงินของประชาชนภายใต้บทบาทของภาคชุมชน ที่สามารถดำเนินการเป็นอันดับต้นๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการบริหารจัดการของความมั่นคงทางการเงินของกองทุนสวัสดิการชุมชน ภายใต้ข้อจำกัดของกองทุน เช่น ระยะเวลาในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมและความเข้าใจของสมาชิกกองทุน ข้อเสนอแนะที่สามารถดำเนินการได้ในระยะสั้น มีดังนี้

1. การแสวงหาแนวทางการบริหารจัดการและการลงทุนของกองทุนสวัสดิการชุมชนเพื่อสร้างผลกำไร และสามารถนำมาจัดสรรกิจกรรมเป็นกิจการเพื่อสังคม (Social enterprise) กลับคืนสู่ชุมชน
2. การพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลสวัสดิการชุมชนอย่างเป็นระบบ ทั้งข้อมูลของสถานะโครงสร้างสมาชิกของกองทุน สถานะทางการเงิน โดยสามารถนำข้อมูลที่มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบนี้มาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการของกองทุน ตลอดจนการรวมศูนย์ข้อมูลทางการเงินของทุกกองทุนสวัสดิการชุมชนในหน่วยงานกลาง ซึ่งทำหน้าที่ในการวิเคราะห์และให้คำแนะนำในการพัฒนาต่อกองทุนในชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถเรียนรู้และพัฒนาแนวทางในการบริหารจัดการกองทุนของตน

3. การบูรณาการกองทุนสวัสดิการชุมชนเข้ากับองค์กรการเงินอื่นๆ เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงิน
ยิ่งขึ้น โดย การบูรณาการการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนเข้ากับกองทุนทางการเงินใน
ระดับพื้นที่ อาทิ กองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์ชุมชน

บทที่ 6: ความมั่นคงทางการเงินของประชากร กับบทบาทของภาครัฐ

แม้ว่าครัวเรือนจะมีการเตรียมพร้อมในการสร้างความมั่นคงทางการเงินของตนเองทั้งในรูปของการหารายได้ และการออม รวมทั้งมีภาคชุมชนเข้ามาช่วยสนับสนุนผ่านสวัสดิการชุมชนในด้านต่างๆ เช่น การเกิด การศึกษาพยาบาล การฌาปนกิจ แล้วก็ตาม แต่ก็อาจไม่เพียงพอต่อการสร้างความมั่นคงทางการเงินของประชากรไทย ดังนั้น ภาครัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการเข้ามาช่วยสนับสนุนภาคครัวเรือน ทั้งนี้ Esping-Anderson (1990) [อ้างถึงในวรรณกรรม, 2553] ได้จำแนกบทบาทของภาครัฐในการให้สวัสดิการสังคมออกเป็น 3 รูปแบบคือ 1) แบบที่มีบทบาทสูง การให้สวัสดิการจะครอบคลุมแบบถ้วนหน้า ใช้แหล่งเงินจากการเก็บภาษีที่รัฐเก็บได้เป็นหลัก โดยเก็บภาษีในอัตราที่สูงมาก ตัวอย่างของประเทศที่ภาครัฐมีบทบาทสูงคือ กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย 2) แบบที่มีบทบาทน้อย เน้นการให้สวัสดิการไปที่กลุ่มคนจนและด้อยโอกาส อาจมีสวัสดิการบางประเภทที่ให้แบบถ้วนหน้าแต่เป็นการให้ในระดับขั้นพื้นฐานแค่เพียงพอต่อการยังชีพ ใช้แหล่งเงินจากภาษีซึ่งจัดเก็บในอัตราที่ต่ำกว่ากลุ่มประเทศที่ภาครัฐมีบทบาทสูง ตัวอย่างของประเทศที่ภาครัฐมีบทบาทน้อยคือ ประเทศแคนาดา และสหรัฐอเมริกา และ 3) แบบที่รัฐร่วมจ่ายและสนับสนุนให้เกิดสวัสดิการสังคม โดยเน้นไปยังแต่ละกลุ่มอาชีพ มักอาศัยแหล่งเงินจากการสมทบร่วมกันของผู้รับผลประโยชน์ (กลุ่มอาชีพต่างๆ) และภาครัฐ ตัวอย่างของประเทศที่ภาครัฐร่วมจ่ายและสนับสนุนให้เกิดสวัสดิการสังคมคือ ประเทศเยอรมัน และฝรั่งเศส สำหรับประเทศไทย บทบาทในการให้สวัสดิการสังคมของภาครัฐใกล้เคียงกับรูปแบบที่ 2 (แบบที่มีบทบาทน้อย) คือ มีการให้สวัสดิการสังคมที่หลากหลาย โดยมีทั้งสวัสดิการถ้วนหน้าแบบพอยังชีพ สวัสดิการที่เน้นช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง และมีการเปิดโอกาสให้ภาคชุมชน และท้องถิ่นเข้ามาจัดสวัสดิการเสริม ซึ่งแหล่งเงินที่ใช้ในการจัดสวัสดิการมาจากการเก็บภาษีของภาครัฐในอัตราที่ต่ำ

ภาครัฐมีบทบาทในการดูแลประชาชนทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ภารกิจหลักประการหนึ่งคือการจัดสวัสดิการให้แก่คนไทยในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สามารถดำรงชีพได้อย่างพอเพียง สวัสดิการที่ภาครัฐจัดให้มีที่หลากหลาย ได้แก่ การสร้างหลักประกันรายได้ (ระบบบำนาญ) การให้เงินช่วยเหลือ (เงินเลี้ยงดูบุตรและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ) และการช่วยลดภาระค่าใช้จ่าย (สวัสดิการการศึกษา การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ และการรักษาพยาบาล) อย่างไรก็ตาม สวัสดิการเหล่านี้มีต้นทุน โดยภาระค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะตกอยู่กับภาครัฐ ถึงแม้ว่าในบางสวัสดิการจะมีการร่วมจ่ายของภาคเอกชน ชุมชน และ/หรือประชาชนก็ตาม

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรไปสู่สังคมสูงวัยซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 จะส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณภาครัฐที่ใช้เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่คนไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในบทนี้ คณะผู้วิจัยทบทวนและสังเคราะห์การศึกษาที่วิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่อภาระทางการเงิน การคลังของรัฐ และความมั่นคงของสวัสดิการสังคมต่างๆ พร้อมทั้งรวบรวมข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อรับมือกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นที่ปรากฏในการศึกษาเหล่านั้น

6.1 การศึกษาและเงินเลี้ยงดูบุตร

เนื่องจากเด็กเป็นกำลังสำคัญของชาติในอนาคต การจัดสวัสดิการเพื่อเสริมสร้างให้เด็กมีคุณภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ผลจากอัตราการเกิดที่ต่ำทำให้โครงสร้างอายุประชากรเปลี่ยนไป โดยสัดส่วนเด็กจะลดลงเรื่อยๆ จากร้อยละ 18 ของประชากรทั้งหมดในปี 2556 เหลือร้อยละ 12.5 ในปี 2593 (United Nations, 2013) ในปัจจุบัน สวัสดิการหลักที่รัฐจัดสรรสำหรับวัยเด็กคือสวัสดิการด้านการศึกษา ซึ่งใช้งบประมาณเป็นสัดส่วนสูงเมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมดของภาครัฐ และในปี 2558 รัฐได้ริเริ่มโครงการเงินเลี้ยงดูบุตรเพื่อส่งเสริมในด้านสุขภาพให้แก่เด็กเกิดใหม่

6.1.1 การศึกษา

โครงการเรียนฟรีเป็นสวัสดิการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดให้กับประชากรวัยเรียนทุกคนในประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมเด็กไทยทุกคน คนที่ไร้รัฐ ชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ และเด็กที่เป็นลูกของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้าน ในปี 2552 รัฐบาลได้ขยายสวัสดิการเรียนฟรีแบบถ้วนหน้า โดยขยายจากโครงการเรียนฟรี 12 ปี เป็น 15 ปี ทำให้ครอบคลุมการศึกษาสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน จนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมถึงระดับประกาศนียบัตร และการศึกษาออกโรงเรียน โครงการเรียนฟรีนี้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมด 5 ส่วน ได้แก่ ค่าเล่าเรียน ค่าตำราเรียน อุปกรณ์การเรียน ชุดเครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งส่งเสริมการปรับปรุงคุณภาพนักเรียน

แม้ว่าจำนวนเด็กในอนาคตจะมีแนวโน้มลดลง แต่งานศึกษาหลายชิ้นกลับคาดว่าค่าใช้จ่ายสำหรับสวัสดิการด้านการศึกษาของภาครัฐจะมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ งานศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555) ประเมินการว่า ค่าใช้จ่ายภาครัฐสำหรับสวัสดิการด้านการศึกษามีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเพิ่มขึ้นจาก 110,341 ล้านบาท ในปี 2556 เป็น 198,083 ล้านบาท ในปี 2576 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี งานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552) คาดว่าในช่วงปี 2552-2571 จำนวนนักเรียนที่อยู่ในระบบโรงเรียน (ประถมศึกษา-มัธยมศึกษา และอาชีวศึกษา) มีแนวโน้มลดลงจากประมาณ 15.2 ล้าน เป็น 12.7 ล้านคน แต่จำนวนนักเรียนนอกโรงเรียนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จาก 3.4 ล้านคน ในปี 2552 เป็น 6.2 ล้านคนในปี 2571 ทำให้มีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นโดยสุทธิประมาณ 3 แสนคน เมื่อพิจารณางบประมาณค่าใช้จ่ายของภาครัฐในกรณีนโยบายเรียนฟรี 15 ปี คาดว่างบประมาณดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 5 แสนล้านบาท หรือร้อยละ 5.8 ของ GDP ในปี 2552 เป็น 7 แสนล้านบาท หรือร้อยละ 3 ของ GDP ในปี 2571 นอกจากนี้ คาดว่ารายจ่ายด้านการศึกษาเฉลี่ยต่อหัวจะเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยสถานศึกษาของรัฐมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวต่อปีเพิ่มขึ้นจาก 23,778 บาท ในปี 2552 เป็น 43,454 บาท ในปี 2571 ทั้งนี้สาเหตุที่ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น เนื่องจากการขยายฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานออกเป็น 15 ปี ค่าตอบแทนให้แก่บุคลากรทางการศึกษาที่สูงขึ้น นอกจากนี้ยังเกิดจากการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

แม้ว่าสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาในแต่ละปี จะสูงถึง 1 ใน 5 ของงบประมาณทั้งหมด แต่ภาครัฐยังขาดการวางทิศทางของนโยบายในระยะยาวที่ชัดเจนในการจัดสรรเงินอุดหนุนทางการศึกษาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างอายุประชากรและเพื่อลดค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นด้านบุคลากรทางการศึกษา (ณัฐภาวน์ เสียมจารสกุล, 2555)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่รวบรวมจากการศึกษาต่างๆ มีดังนี้ ควรผลิตบุคลากรครูให้เพียงพอ มีคุณภาพ และสอดคล้องกับแนวโน้มการปรับเปลี่ยนของประชากรวัยเรียนกลุ่มเป้าหมาย (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2555: Schmitt, 2556) ควรผลิตบุคลากรและนักเรียนที่มีความพร้อมและคุณลักษณะที่สอดคล้องในการเข้าสู่อาชีพด้านการแพทย์และสาธารณสุขเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอายุประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2555) นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศไทยมีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก¹⁹ (ร้อยละ 63 ของจำนวนโรงเรียนทั้งหมด) และโรงเรียนขนาดเล็กมักมีคุณภาพการศึกษาน้อยกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ การรวมโรงเรียนขนาดเล็กหรือสร้างเครือข่ายเพื่อเกิดการบูรณาการด้านทรัพยากรต่างๆ และการจัดสรรบุคลากรด้านการศึกษาที่เหมาะสมกับจำนวนนักเรียนรวมถึงการลดจำนวนบุคลากรครู จะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาลงได้ และเพื่อให้เกิดการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น การคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหัวที่จัดสรรให้แก่โรงเรียนควรคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ เช่น ฐานะทางครอบครัวของนักเรียน ศักยภาพด้านกายภาพและด้านจิตใจ ตำแหน่งที่ตั้งของโรงเรียน จำนวนนักเรียนในโรงเรียน ขนาดของโรงเรียน และชั้นเรียนด้วย (Thailand Development Research Institute, 2014)

6.1.2 เงินเลี้ยงดูบุตร

เงินเลี้ยงดูบุตรหมายถึงเงินโอนที่รัฐจ่ายให้ครอบครัวที่ให้นกำเนิดบุตร โดยจ่ายให้จนถึงเมื่อบุตรมีอายุครบตามที่รัฐกำหนด จิราภรณ์ แผลงประพันธ์ และสมชัย จิตสุชน (2557) ได้ประมาณการเงินอุดหนุนสำหรับเด็กเล็ก 600 บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งจ่ายให้แก่เด็กอายุ 0-6 ปีทุกคน เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายด้านอาหารของครัวเรือน โดยรวมรัฐจะใช้งบประมาณเพียงร้อยละ 0.32 ของ GDP ในปี 2558 และลดลงเหลือร้อยละ 0.27 ในปี 2570 ตามอัตราการเกิดที่มีแนวโน้มลดลง ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับผลการศึกษาของวรวรรณและคณะ (2553) ที่พบว่า ในกรณีที่รัฐบาลจ่ายเงินค่าเลี้ยงดูบุตรจำนวน 350 บาทต่อคนต่อเดือน (เป็นจำนวนเงินที่เท่ากับเงินสงเคราะห์บุตรของสำนักงานประกันสังคมในขณะนั้น) รัฐบาลมีภาระการคลังประมาณ 65,000 ล้านบาท ในปี 2553 แต่การดังกล่าวจะมีแนวโน้มลดลงในอนาคต ตามแนวโน้มของอัตราการเกิด

นอกจากโครงการข้างต้นแล้ว ในปี 2558 รัฐบาลมีโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด (0-1 ปี) เดือนละ 400 บาทต่อคน โดยจ่ายให้แก่บุตรไม่เกินครอบครัวละ 2 คน เพื่อเป็นการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้กับครอบครัวที่ยากจน โครงการนี้เป็นโครงการทดลอง 1 ปี เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม 2558 ถึงกันยายน 2559 ใช้วงเงินงบประมาณจำนวน 600 กว่าล้านบาท ขณะนี้กำลังมีการวางแผนหาแนวทางประเมินผลโครงการเพื่อพิจารณาว่าจะทำต่อเนื่องหรือไม่

6.2 สวัสดิการเพื่อสร้างหลักประกันรายได้

การเตรียมพร้อมที่สำคัญประการหนึ่งของวัยแรงงานคือ การออมเพื่อสร้างหลักประกันทางรายได้และการดำรงชีวิตหลังการเกษียณหรือเลิกการประกอบอาชีพ ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีมาตรการรองรับในเรื่องดังกล่าวผ่านระบบบำเหน็จบำนาญต่างๆ ซึ่งมีรูปแบบทางการเงินการคลังหลากหลาย มีทั้งระบบที่เป็นสวัสดิการจากรัฐ การออมภาคบังคับทั้งแบบผลประโยชน์ที่จะได้รับไว้ชัดเจน (Defined benefits) และแบบที่ระบุการร่วมจ่ายหรือเงินออมเข้าสู่กองทุนไว้อย่างชัดเจน (Defined contributions) และแบบที่เป็นการ

¹⁹ โรงเรียนขนาดเล็กในที่นี้หมายถึงโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 20 คนต่อหนึ่งชั้นเรียน

ออมภาคสมัครใจ นอกจากนี้ ระบบบำนาญบำนาญไทยยังมีเจ้าภาพหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องหลายกระทรวง (รูปที่ 6-1) เนื่องจากระบบบำนาญบำนาญมีหลายระบบแบ่งตามอาชีพหรือตามที่กฎหมายระบุไว้ ทำให้บางคน อาจได้รับประโยชน์จากระบบบำนาญบำนาญหลายระบบ หรืออาจกล่าวได้ว่าระบบบำนาญของไทยมีลักษณะ หลายชั้น ชั้นล่างสุดคือชั้นที่ประชาชนไม่ต้องร่วมจ่ายซึ่งครอบคลุมประชาชนทุกคนในประเทศ ชั้นถัดไปคือ ระบบที่ต้องมีการร่วมจ่าย และชั้นบนสุดคือการออมส่วนบุคคล ซึ่งครอบคลุมประชาชนเฉพาะกลุ่ม (รูปที่ 6-2)

รูปที่ 6-1 ภาพรวมของระบบบำนาญบำนาญของไทย



ที่มา: “ภาพรวมระบบบำนาญบำนาญของไทย” โดย นวพร วิริยานุพงศ์ เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ สำนักนโยบายการออมและการลงทุน
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง การประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติและเศรษฐกิจเพื่อรองรับสังคมสูงวัย
วันที่ 1 กรกฎาคม 2558 ณ ห้อง 114 ชั้น 1 อาคารรัฐสภา 2

รูปที่ 6-2 ระบบบำเหน็จบำนาญแบบหลายชั้น

การเงินส่วนบุคคล	การออม/การลงทุนส่วนบุคคล	เงินฝากออมทรัพย์ / เงินฝากประจำ / การออมในรูปแบบอื่นๆ RMF / LTF / การประกันชีวิตเพื่อวางแผนการเกษียณ				
บำนาญพื้นฐานการออม	Defined Contribution มีส่วนร่วมจ่าย	กองทุนบำเหน็จบำนาญ ขรก.		Provident Fund (บางแห่ง)	Provident Fund (บางแห่ง)	กองทุนการออมแห่งชาติ
บำนาญที่ต้องพึ่งพาเงินจากผู้อื่น	Defined Benefits มีส่วนร่วมจ่าย				ประกันสังคม (สิทธิประโยชน์ ขราภาพ)	
	Defined Benefits ไม่ต้องร่วมจ่าย	บำนาญ ขรก.	บำนาญ ขรก. ท้องถิ่น	บำนาญ (บางแห่ง)	เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ	
	ประชากร	ข้าราชการ กลา/ภูมิภาค	ข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น	พนักงาน รัฐวิสาหกิจ	ลูกจ้างเอกชน	ประชากรวัยทำงานที่เหลือ

ที่มา: สภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558)

ระบบบำเหน็จบำนาญซึ่งใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดินอย่างเดียวโดยไม่มีภาคส่วนอื่นร่วมจ่ายมีหลายระบบ ได้แก่ เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ และบำเหน็จบำนาญราชการ/ข้าราชการท้องถิ่น ระบบเหล่านี้กำหนดเงินบำนาญที่ได้รับไว้ชัดเจน (Defined benefits) และมีลักษณะที่เรียกว่า Pay-as-you-go คือเป็นการใช้ทรัพยากร (เงินภาษี) ของคนทำงานในปัจจุบัน ไปจ่ายโอนให้กับผู้สูงอายุที่ไม่ได้ทำงานแล้ว ซึ่งมีนัยว่าหากจำนวนประชากรวัยทำงาน (ผู้ที่จ่ายเงินเข้าสู่ระบบ) ลดลงเรื่อยๆ ในขณะที่จำนวนประชากรผู้สูงอายุ (ผู้รับเงินโอนจากระบบ) เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ก็อาจสร้างภาระทางการเงินการคลังของภาครัฐในอนาคต นอกจากต้องจ่ายเงินเข้าระบบบำนาญข้างต้นแล้ว ภาครัฐยังต้องร่วมจ่ายสมทบในระบบบำเหน็จบำนาญของประกันสังคมซึ่งกำหนดเงินบำนาญที่ได้รับไว้ชัดเจน และที่สำคัญคือระบบบำนาญของกองทุนประกันสังคมมีปัญหาเฉพาะตัวซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุน และอาจสร้างภาระที่ภาครัฐต้องเข้าไปแบกรับในอนาคต (คณะผู้วิจัยกล่าวในรายละเอียดในส่วนถัดไป) นอกจากนี้ ช่องทางอื่นที่สามารถทำให้เกิดภาระทางการเงินการคลังของภาครัฐยังมีอีกหลายช่องทาง เช่น เงินสมทบเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเงินสมทบเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ

6.2.1 ภาระทางการเงินการคลังจากระบบบำเหน็จบำนาญ

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรสูงอายุจะส่งผลกระทบต่อภาระการเงินการคลังจากระบบบำเหน็จบำนาญในอนาคตอย่างแน่นอน คำถามสำคัญคือ ภาระการเงินการคลังของรัฐจะเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด และจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังหรือไม่ วรเวศม์ (2558) ประเมินการภาระงบประมาณรัฐจากระบบบำนาญต่างๆ ซึ่งมีภาระค่าใช้จ่ายสูง ได้แก่ ระบบบำนาญข้าราชการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และภาระงบประมาณจากการร่วมจ่ายสมทบในระบบการออมเพื่อยามชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนการออมแห่งชาติ

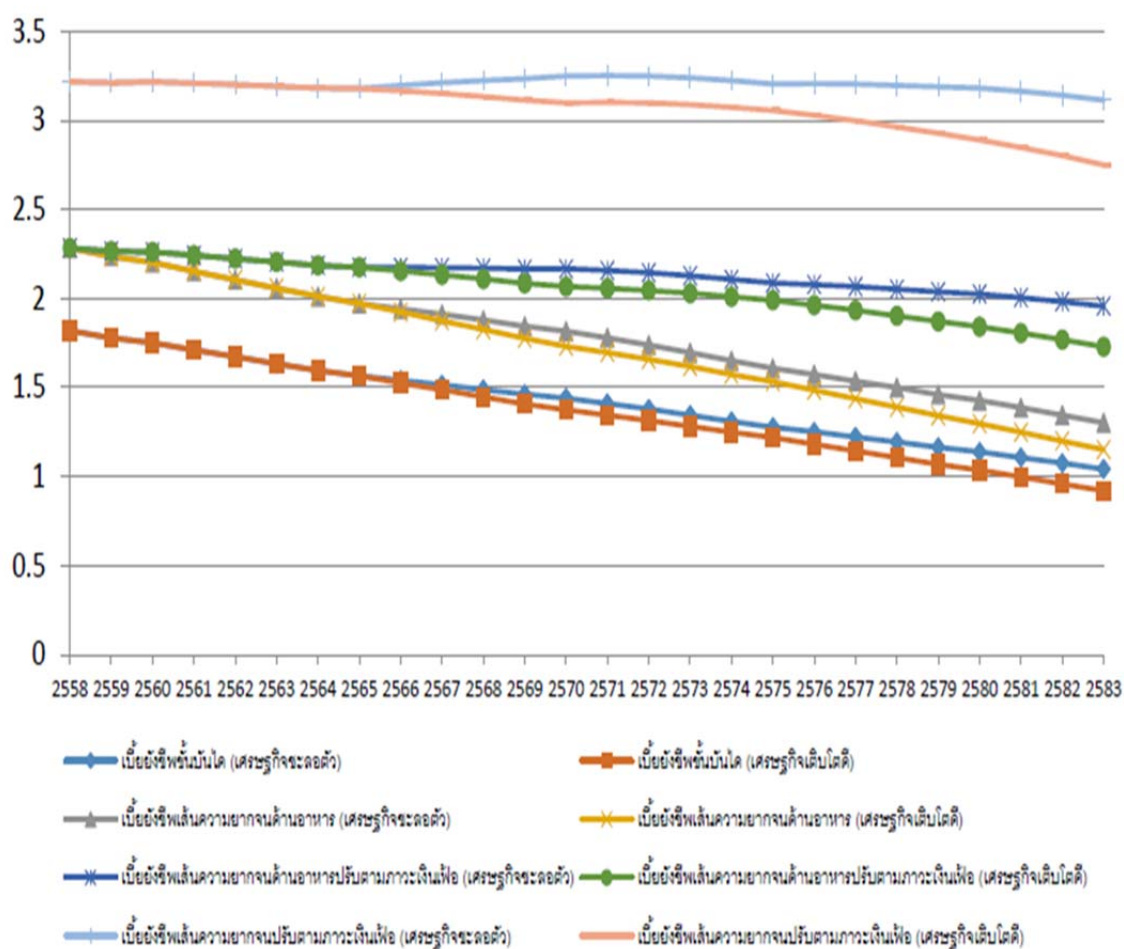
ในช่วงปี 2558-2583 ภายใต้ 2 สถานการณ์สมมติ ได้แก่ 1) เศรษฐกิจเติบโตดี อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 6 (nominal) ในช่วงปี 2558-2570 และเฉลี่ยร้อยละ 5 ในช่วงปี 2576-2583 และ 2) เศรษฐกิจชะลอตัว อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 6 (nominal) ในช่วงปี 2558-2565 และเฉลี่ยร้อยละ 5 ในช่วงปี 2566-2575 และเฉลี่ยร้อยละ 4 ในช่วงปี 2576-2583 พบว่า ภาระงบประมาณทั้งหมดในปี 2560 จะอยู่ที่ 266,760 ล้านบาท และจะเพิ่มเป็น 473,439 ล้านบาทในปี 2583 หรือในช่วง 25 ปีของการศึกษา (2558-2583) ภาระงบประมาณจากระบบบำนาญต่างๆ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.69 ต่อปี ในปี 2560 สัดส่วนของภาระงบประมาณรวมต่อ GDP คิดเป็นประมาณร้อยละ 1.65 แต่เนื่องจากอัตราการเพิ่มของงบประมาณรวมต่ำกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จึงทำให้สัดส่วนภาระงบประมาณต่อ GDP แนวโน้มลดลงเรื่อยๆ จนเหลือประมาณร้อยละ 0.92 ในกรณีที่สมมติว่าเศรษฐกิจเติบโตดี และร้อยละ 1.04 ในกรณีเศรษฐกิจชะลอตัว (กรณีเบี้ยยังชีพขั้นบันไดในรูปที่ 6-3)

วรเวชม์ (2558) ได้จำลองสถานการณ์ที่มีการปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากการจ่ายแบบขั้นบันได (อายุ 60-69 ปี จ่าย 600 บาทต่อเดือน 70-79 ปี จ่าย 700 บาทต่อเดือน 80-89 ปี จ่าย 800 บาทต่อเดือน 90 ปีขึ้นไป จ่าย 1000 บาทต่อเดือน) ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพไปเป็นการจ่ายโดยอิงกับเส้นความยากจน โดยมีกรณีสมมติ 3 กรณี ได้แก่ 1) จ่ายเบี้ยยังชีพเท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหาร 1,300 ต่อเดือน 2) จ่ายเท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหารและปรับเพิ่มทุกปีตามอัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ 3) และ 3) จ่ายเท่ากับเส้นความยากจน 2,500 บาทต่อเดือนและปรับเพิ่มทุกปีตามอัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ 3) คำถามที่ วรเวชม์ (2558) สนใจคือเมื่อมีการปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้วภาระงบประมาณรวมของระบบบำนาญต่างๆ จะเป็นอย่างไร ผลการประมาณการพบว่า ในปี 2583 การจ่ายเบี้ยยังชีพเท่ากับเส้นความยากจน 2,500 บาทต่อเดือนและปรับเพิ่มทุกปีตามอัตราเงินเฟ้อจะทำให้มีภาระงบประมาณรวมสูงสุดเมื่อเทียบกับกรณีอื่นคือเท่ากับ 1,414,224 ล้านบาท หรือคิดเป็นการเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 8.97 ต่อปี (ในช่วง 2558-2583) การเพิ่มให้เท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหารและปรับเพิ่มทุกปีตามอัตราเงินเฟ้อจะทำให้มีภาระงบประมาณรวมสูงรองลงมาคือเท่ากับ 888,976 ล้านบาท หรือคิดเป็นการเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 7.49 ต่อปี (ในช่วง 2558-2583) ส่วนการเพิ่มให้เท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหารโดยไม่มีการปรับเพิ่มตามเงินเฟ้อจะทำให้มีภาระงบประมาณรวม 591,723 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่ากรณีการให้เบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดซึ่งใช้ในปัจจุบัน 118,284 ล้านบาท รูปที่ 6-3 แสดงผลการประมาณการภาระงบประมาณของระบบบำนาญดังกล่าวในรูปของสัดส่วนต่อ GDP ในกรณีต่างๆ จะเห็นว่าการปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพให้เท่ากับเส้นความยากจนและปรับเพิ่มตามเงินเฟ้อทุกปีจะทำให้สัดส่วนของภาระงบประมาณของระบบบำนาญโดยรวมต่อ GDP เพิ่มขึ้นเป็นกว่าร้อยละ 3 ในปี 2558 และในกรณีที่เศรษฐกิจเติบโตดี สัดส่วนดังกล่าวจะลดลงจนต่ำกว่าร้อยละ 3 หลังจากปี 2577 แต่ในกรณีที่เศรษฐกิจชะลอตัว สัดส่วนดังกล่าวจะอยู่ที่กว่าร้อยละ 3 ตลอดช่วงปี 2558-2583

วรเวชม์ (2558) สรุปว่า การปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดในรูปแบบที่นำเสนอดังกล่าว หากอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพไม่สูงจนเกินไป ก็อยู่ในวิสัยที่ศักยภาพเศรษฐกิจตามข้อสมมติยังสามารถรองรับได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้เน้นว่ายังมีปัจจัยเสี่ยงทางด้านงบประมาณที่สำคัญสองปัจจัยที่ไม่ได้นำไปพิจารณาในการประมาณการ ได้แก่ 1) ภาระทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่าในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินงบประมาณสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญ (กบท.) ไม่พอจ่ายบำเหน็จบำนาญตลอดปีหรือมีรายจ่ายเกิดขึ้นใหม่หลังจากที่ได้ส่งเงินไปสมทบ กบท. แล้วให้ดำเนินการขออนุมัติโอนเงินจาก กบท. เพื่อนำไปจ่ายส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเพิ่มต่อไป ดังนั้นในการพิจารณาภาระทางงบประมาณในระยะยาว จึงควรคำนึงถึงสถานะทางการเงินการคลังของ กบท. ด้วยว่าเพียงพอต่อการจ่ายเงิน

บำนาญให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และ 2) กรณีผูกพันจากการที่กองทุนประกันสังคมอาจประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดในส่วนต่อไป ในสถานการณ์ที่คาดว่าค่าใช้จ่ายของระบบบำนาญจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ปัจจัยเสี่ยงทั้งสองอาจทำให้ภาระงบประมาณภาครัฐเพิ่มมากขึ้นอีกจนเกิดปัญหาความยั่งยืนด้านการคลังของระบบบำนาญโดยรวมได้ นอกจากนี้ ข้อเสนอของวรเวศม์ (2558) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับอัตราการเติบโตในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตอันใกล้ หากเศรษฐกิจยังไม่สามารถฟื้นกลับมาได้มากกว่าหรืออย่างน้อยเท่ากับกรณีสมมติก็อาจทำให้เกิดปัญหาความยั่งยืนด้านการคลังของระบบบำนาญได้

รูปที่ 6-3 สัดส่วนของงบประมาณรัฐจากระบบบำนาญต่อ GDP



ที่มา: วรเวศม์ (2558)

ในส่วนของระบบบำนาญข้าราชการรายประเภท คณะผู้วิจัยรวบรวมการศึกษาที่ประมาณการภาระต่อเงินงบประมาณของภาครัฐที่เกิดจากระบบบำนาญประเภทต่างๆ ไว้ดังต่อไปนี้

บำนาญข้าราชการ

รัฐบาลจ่ายบำนาญข้าราชการเพื่อเป็นเงินตอบแทนความชอบแก่ผู้ที่ได้รับราชการตามพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 วรเวศม์ และคณะ (2553) ได้ประมาณการค่าใช้จ่าย

เพื่อบำนาญของข้าราชการในปี 2553 - 2570 พบว่า รัฐมีค่าใช้จ่ายประมาณ 50,000 ล้านบาทในปี 2553 และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 1.6 แสนล้านบาทในปี 2570 (3.2 เท่าของค่าใช้จ่ายปี 2553) ทั้งนี้การประมาณการอยู่ภายใต้สมมติฐานที่ว่า ข้าราชการมีอัตราการลาออกร้อยละ 2 และอัตราการตายร้อยละ 5.7 อัตราการตายสำหรับข้าราชการเกษียณร้อยละ 8.9 และค่าใช้จ่ายบำนาญต่อหัวมีอัตราการเพิ่มเท่ากับอัตราเงินเฟ้อที่ร้อยละ 2 ต่อปี

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555) ได้ประมาณการเงินบำนาญข้าราชการไว้ในรายงานการศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และพบว่า การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้รับบำนาญซึ่งเป็นผลมาจากการที่ข้าราชการมีอายุยืนยาวขึ้น และการปรับเพิ่มของเงินบำนาญต่อหัว ทำให้รายจ่ายเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 147,746 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2557 เพิ่มขึ้นเป็น 336,216 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2566 และจะเพิ่มขึ้นเป็น 725,587 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2576 (5.9 เท่าของค่าใช้จ่ายปี 2555) โดยเฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.8 ต่อปี นอกจากนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555) ได้ประมาณการไว้ว่า บำนาญข้าราชการจะเพิ่มขึ้นจาก 5.5 หมื่นล้านบาทในปี 2557 เป็น 1 แสนล้านบาทในปี 2564 และณัฐพงศ์ (2557) พบว่างบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้จะเพิ่มขึ้นเป็น 682,769 ล้านบาทในปี 2583 หรือประมาณ 5.2 เท่าของงบประมาณรายจ่ายในปัจจุบัน

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 กำหนดให้มีการให้บำเหน็จบำนาญแก่ผู้ที่เข้ารับราชการตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา โดยรายจ่ายที่รัฐบาลต้องจ่ายสำหรับกบข. ประกอบด้วย 1) เงินสำรอง 2) เงินสมทบ 3) เงินประเดิม และ 4) เงินชดเชย ค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระผูกพันของรัฐคือเงินสมทบ ซึ่งรัฐจ่ายให้เท่ากับร้อยละ 3 ของเงินเดือนแต่ละเดือน สำนักงานเศรษฐกิจการคลังหรือสศค. (2555) ได้ประมาณการภาระเงินสมทบที่รัฐต้องจ่ายให้แก่กบข. และพบว่าแม้จำนวนสมาชิกของกบข. จะมีแนวโน้มลดลง แต่รัฐมีการปรับเงินเดือนของข้าราชการอย่างต่อเนื่อง ทำให้รายจ่ายเงินสมทบนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยรายจ่ายเงินสมทบจะเพิ่มขึ้นจาก 11,635 ล้านบาทในปี 2556 เป็น 41,603 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2576 หรือเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 257.6 ของรายจ่ายเงินสมทบปี 2556

ผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555) สอดคล้องกับงานศึกษาของสศค. กล่าวคือ รายจ่ายสมทบภาครัฐสำหรับกบข. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในช่วงปี 2555-2564 โดยเท่ากับ 18,729 ล้านบาทในปี 2555 และเพิ่มเป็น 50,586 ล้านบาทในปี 2564

กองทุนการออมแห่งชาติ

สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555) ประมาณการภาระทางการคลังของภาครัฐสำหรับกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ภายใต้สมมติฐานว่า กอช. สามารถเปิดดำเนินการรับสมาชิกได้ตั้งแต่ปี 2555 โดยอัตราการจ่ายเงินสมทบของภาครัฐแบ่งออกตามช่วงอายุของสมาชิกได้แก่ สมาชิกที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี รัฐสมทบ ร้อยละ 50 ของเงินสะสมแต่ไม่เกินปีละ 600 บาท ส่วน ช่วงอายุมากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี และมากกว่า 50 ปีขึ้นไป รัฐสมทบร้อยละ 80 (ไม่เกิน 960 บาท/ปี) และ 100 (ไม่เกิน 1,200 บาท/ปี) ตามลำดับ ผลปรากฏว่าในปีงบประมาณ 2555 กอช. จะต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการจำนวน 393 ล้านบาท และคาดว่าภาระการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย

เพิ่มเป็น 4,309 ล้านบาทในปี 2576 ปัจจัยหลักที่ทำให้ภาระของภาครัฐเพิ่มขึ้นคือการปรับเพิ่มของจำนวนเงินสมทบในแต่ละปี ซึ่ง สศค. สมมติให้เพิ่มขึ้นในอัตราคงที่จนถึงเพดานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (1,200 บาท ต่อปี) ในปี 2561

วรเวชม์ และวรวรรณ (2553) เคยเสนอแนวคิดให้รัฐสมทบออมเพื่อให้ประชาชนทุกคนมีบำนาญเมื่อถึงวัยเกษียณ โดยให้คนไทยในช่วงอายุ 20-59 ปี (ยกเว้นข้าราชการและผู้ประกันตนภายใต้ประกันสังคม) ออมเดือนละ 100 บาท และรัฐสมทบให้เดือนละ 50 บาท ซึ่งหากใช้แนวทางดังกล่าว รัฐจะมีภาระค่าใช้จ่ายประมาณ 22,000 ล้านบาทในปี 2553 และภาระค่าใช้จ่ายจะลดลงเหลือประมาณ 19,000 ล้านบาทในปี 2593 เนื่องจากจำนวนประชากรวัยแรงงานลดลง

กองทุนประกันสังคม

รัฐบาลมีภาระสมทบเงินเข้ากองทุนประกันสังคมสำหรับสมาชิกในอัตราร้อยละ 3 ของเงินเดือน (เพดานเงินเดือนสูงสุด 15,000 บาทต่อเดือน) สำหรับผู้ประกันตนมาตรา 33 และ 48 บาทต่อเดือนสำหรับผู้ประกันตนมาตรา 39 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551) ได้ประมาณการภาระทางการคลังของกองทุนประกันสังคม โดยประยุกต์ใช้แบบจำลองการประมาณการจำนวนประชากรและจำนวนแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ในรายงาน “การศึกษาภาระทางการคลังจากการให้สวัสดิการทางสังคมของรัฐบาล ในกรณีศึกษาโครงการประกันสังคมและโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” และพบว่า ภาระทางการคลังจากการจ่ายเงินสมทบจะเพิ่มสูงขึ้นจาก 8,536 ล้านบาทในปี 2551 เป็น 14,768 ล้านบาทในปี 2561 และจะยังเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึง 19,169 ล้านบาทต่อปีในปี 2601 โดยปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อภาระการคลังของรัฐบาลจากการสมทบเงินเข้ากองทุนคือจำนวนผู้ประกันตนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี

อย่างไรก็ดี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555) ได้ทำการศึกษาภาระทางการคลังจากการสมทบเงินเข้ากองทุนประกันสังคมอีกครั้งในรายงาน “การศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ” โดยได้จำลองสถานการณ์ว่ามีการบังคับใช้นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน ผลปรากฏว่า การปรับเพิ่มรายได้ขั้นต่ำทำให้รายได้เฉลี่ยของแรงงานในระบบเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ภาระการสมทบเงินของภาครัฐสูงขึ้นมาก ทำให้ภาระที่รัฐบาลต้องจ่ายเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 13,893 ล้านบาทในปี 2557 ไปถึงจุดสูงสุดที่ 15,832 ล้านบาทในปี 2561 ก่อนจะค่อยๆ ปรับลดลงตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากร

เนื่องจากค่าใช้จ่ายเงินสมทบของระบบบำนาญต่างๆ อาจกลายเป็นภาระงบประมาณของภาครัฐในอนาคต และอาจเป็นข้อจำกัดในการบริหารจัดการงบประมาณด้านอื่นๆ เช่น เงินเดือนข้าราชการ และงบลงทุน งานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555) และณัฐพงศ์ (2557) ได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายให้หารายได้มารองรับภาระงบประมาณที่เพิ่มขึ้นทุกๆ ปี ผ่านการปฏิรูประบบภาษี ซึ่งนอกจากจะช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่ภาครัฐแล้ว ยังช่วยสร้างความเป็นธรรมด้านภาษีอีกด้วย

การปฏิรูประบบภาษีที่จะช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นสามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น 1) การสร้างฐานข้อมูลรายได้ของประชากรตั้งแต่เริ่มเป็นวัยทำงาน (อายุ 15 ปี) ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียภาษีหรือไม่ก็ตาม เพื่อช่วยตรวจสอบและติดตามการเสียภาษี โดยในการจัดทำฐานข้อมูลควรมีมาตรการแรงจูงใจให้รายงานข้อมูลและมีบทลงโทษหากไม่รายงานหรือรายงานเท็จด้วย 2) การขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมผู้ที่สมควรเสียภาษีแต่ยังไม่ได้เสียภาษี โดยมีระบบการประเมินภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม รวมถึงมีการทบทวนการลดหย่อน

และยกเว้นภาษี 3) การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม และ 4) การใช้ระบบภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง งานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555) พบว่า การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มจะมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ภาครัฐสูงที่สุดเมื่อเทียบกับภาษีอื่นๆ แต่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติน้อยเพราะเป็นประเด็นอ่อนไหวทางการเมือง ในขณะที่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหากนำมาใช้ได้จริงก็น่าจะช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่ภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนมาตรการอื่นๆ จะเน้นไปในเรื่องการบริหารจัดการซึ่งช่วยลดภาระงบประมาณให้แก่ภาครัฐได้

6.2.2 ภาระทางการคลังจากความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม

ระบบบำนาญชราภาพภายใต้กองทุนประกันสังคมมีการกำหนดจำนวนเงินบำนาญที่จะได้รับไว้อย่างชัดเจน (Defined benefits) ซึ่งไม่สอดคล้องกับเงินสมทบดังที่กล่าวไว้ในรายละเอียดต่อไป ระบบดังกล่าวยังมีลักษณะเป็น Pay-as-you-go ซึ่งนำทรัพยากรของสมาชิกวัยทำงานในปัจจุบัน (ในรูปของเงินสมทบ) โอนไปให้กับสมาชิกผู้สูงอายุในขณะนั้นในรูปของเงินบำนาญ ดังนั้นความมั่นคงของกองทุนส่วนหนึ่งจะขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากร จำนวนประชากรวัยทำงานที่กำลังลดลงเรื่อยๆ สวนทางกับจำนวนผู้สูงอายุที่กำลังเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อาจทำให้เงินจ่ายเข้ากองทุนไม่เพียงพอกับเงินที่จ่ายออกจากกองทุน จนอาจทำให้เกิดปัญหาความมั่นคงด้านการเงินของกองทุนในอนาคตได้

นอกเหนือจากภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการจ่ายเงินสมทบเข้าระบบบำนาญแล้ว ความมั่นคงของกองทุนภายใต้ระบบบำนาญก็มีผลต่อภาระทางการคลังเช่นเดียวกัน เพราะเมื่อกองทุนประสบปัญหาทางการเงิน รัฐต้องนำเงินงบประมาณมาจ่ายแก่สมาชิกกองทุนแทน²⁰ ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมเป็นประเด็นที่นักวิชาการให้ความสนใจมานานแล้ว โดยเฉพาะในส่วนของกองทุนกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร ผลการศึกษาที่ผ่านมาล้วนเป็นไปในทิศทางเดียวกันคือกองทุนประกันสังคมจะต้องประสบปัญหาทางการเงินการคลังในอนาคตอย่างแน่นอน หากยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเก็บเงินสมทบและ/หรือการจ่ายเงินบำนาญ

งานศึกษาเรื่อง “การศึกษาภาระทางการคลังจากการให้สวัสดิการทางสังคมของรัฐบาล ในกรณีศึกษาโครงการประกันสังคมและโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” ของสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551) ได้ทบทวนการศึกษาด้านการคลังของระบบประกันสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง และ Deloitte Touche Tohmatsu และพบว่าการศึกษาของทั้งสามหน่วยงานได้ข้อสรุปที่สอดคล้องกันคือ ประเทศไทยกำลังจะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอายุประชากรซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทยในอนาคต รวมทั้งความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคม โดยเงินของกองทุนจะหมดลงภายใน 43-51 ปีข้างหน้า

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551) ประเมินการว่ากองทุนประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพจะเริ่มขาดทุนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2575-2585 จนทำให้กองทุนมีเงินไม่พอจ่ายผลประโยชน์ให้กับสมาชิกในปี 2586 โดยในปี 2586 รัฐบาลจะมีภาระต้องจ่ายเงินงบประมาณเพื่ออุดหนุนเท่ากับส่วนขาดของเงินกองทุนเป็นมูลค่า 66,338 ล้านบาท และต้องอุดหนุนเงินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หากรัฐบาลตัดสินใจที่จะแบก

²⁰ พระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 24 ระบุว่า เงินกองทุนให้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการอาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปีเพื่อจ่ายตามมาตรา 18 และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน ในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินทรงพระราชการให้ตามความจำเป็น

รับภาระนี้ต่อไปโดยไม่ปรับปรุงรูปแบบกองทุน และหากมีการปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 300 บาทต่อวัน กองทุนจะประสบปัญหาทางการเงินการคลังเร็วขึ้นอีก โดยจะเริ่มขาดทุนในปี 2574 และล้มละลายในปี 2585

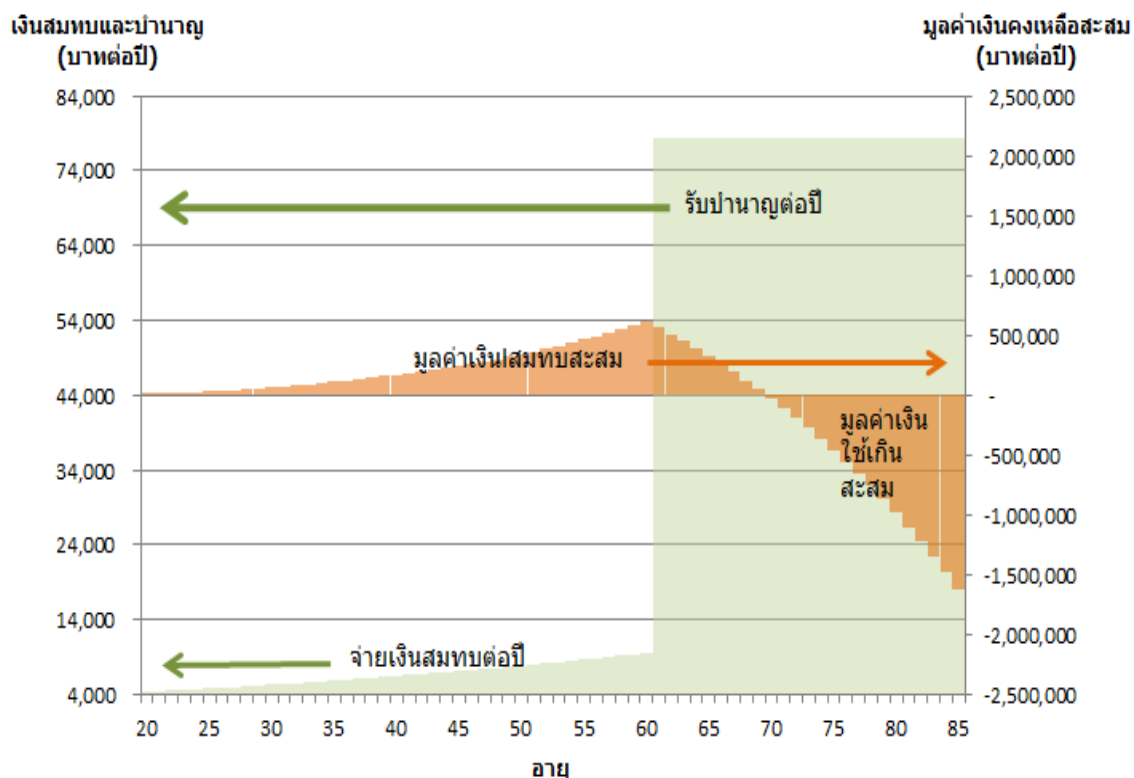
เอื้อมพร (2554) วิเคราะห์ความยั่งยืนของกองทุนชราภาพภายใต้สำนักงานประกันสังคม โดยใช้วิธีทางคณิตศาสตร์ประกันภัย พบว่ากองทุนชราภาพจะเริ่มมีการใช้เงินสะสมหรือก่อหนี้สุทธิ ในปี 2573 และเงินกองทุนจะถูกใช้จนหมดในปี 2582

Chandoewit (2006) วิเคราะห์ความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมในส่วนของกองทุนกรณีชราภาพ และพบว่า ภายใต้สมมติฐานว่าผู้บริหารกองทุนสามารถลงทุนและได้รับผลตอบแทนร้อยละ 4 ต่อปี กองทุนในส่วนชราภาพซึ่งได้รับเงินสมทบร้อยละ 4 ของเงินเดือน (ผู้ประกันตนและนายจ้างสมทบฝ่ายละร้อยละ 2 ของเงินเดือน) และเริ่มจ่ายเงินบำนาญในปี 2014 ในอัตราร้อยละ 15 ของเงินเดือน จะมีเงินสูงสุดในปี ค.ศ. 2030 และเริ่มลดลงอย่างรวดเร็วในปี ค.ศ. 2035 จนเริ่มมีรายจ่ายมากกว่ารายรับในปี ค.ศ. 2042 หรือประมาณ 28 ปีหลังจากเริ่มจ่ายเงินบำนาญ และหากสมมติให้อัตราผลตอบแทนเพิ่มเป็นร้อยละ 6 กองทุนจะสามารถอยู่รอดต่อไปได้อีก 5 ปี (เริ่มขาดดุลทางบัญชีในปี ค.ศ. 2047)

วรวรรณ และคณะ (2553) ได้ศึกษาความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมในส่วนของกองทุนกรณีชราภาพอีกครั้ง โดยทำการวิเคราะห์ภายใต้ข้อสมมติว่าอัตราประโยชน์ทดแทนเพิ่มจากร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 20 และเพิ่มเป็นร้อยละ 25 ในปี 2567 การเพิ่มอัตราประโยชน์ดังกล่าวส่งผลให้ค่าใช้จ่ายของกองทุนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนเท่ากับ 5 แสนล้านบาทในปี 2593 โดยเงินสะสมของกองทุนจะเหลือไม่พอจ่ายเงินบำนาญหรือกองทุนจะล้มละลายในปี 2588 เป็นต้นไป นอกจากนี้ งานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555) เรื่อง “การประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุและแหล่งที่มาของเงิน” ได้ประมาณการรายจ่ายสำหรับกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคมว่าจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จาก 14,627 ล้านบาท ในปี 2557 ซึ่งเป็นปีแรกที่เริ่มจ่ายบำนาญ เป็น 54,794 ล้านบาทในปี 2561 และเป็น 93,854 ล้านบาทในปี 2564 (สี่เท่าของรายจ่ายปี 2557)

วรวรรณ และคณะ (2557) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมอีกครั้งในรายงานเรื่อง “การเติบโตอย่างเป็นธรรม: การสร้างโอกาสและการลดความเสี่ยงของประชาชน” โดยได้ยกตัวอย่างการจ่ายเงินสมทบและการรับเงินบำนาญที่ไม่สมดุลกันไว้ดังนี้ สมมติว่าผู้ประกันตนท่านหนึ่งจ่ายเงินสมทบตั้งแต่อายุ 20 ปี ไปถึงอายุ 60 ปี โดยได้เงินเดือนเริ่มต้น 6,000 บาท และเงินเดือนเพิ่ม 2% ทุกปี เมื่อถึงอายุ 61 ปี จะมีเงินออมสะสมประมาณ 6 ล้านบาท (รวมผลตอบแทนการลงทุน 4% ต่อปีด้วย) ผู้ประกันตนท่านนี้จะได้รับบำนาญ 57.5% ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย หรือประมาณ 6,500 บาท ดังนั้นแม้ผู้ประกันตนท่านนี้รับบำนาญไปเพียง 9 ปี ก็จะใช้เงินที่จ่ายไปทั้งหมด และถ้าได้รับบำนาญยาวนานกว่านั้นก็จะได้กำไร (รูปที่ 6-4) ตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดเจนว่าการที่กองทุนประกันสังคมเก็บเงินสมทบแต่จ่ายเงินประโยชน์ทดแทนสูง ย่อมทำให้กองทุนประสบปัญหาทางการเงินในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ไทยกำลังเป็นสังคมผู้สูงอายุซึ่งประชาชนมีอายุยืนขึ้น ทำให้มีช่วงเวลาที่รับบำนาญนานขึ้น ในขณะที่ช่วงเวลาในการจ่ายเงินสมทบกลับเท่าเดิม นอกจากนี้ วรวรรณ และคณะ (2557) ยังแสดงให้เห็นว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญของสำนักงานประกันสังคมภายใต้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจะมีปัญหาสภาพคล่องในระยะยาว โดยคาดว่าจะขาดสภาพคล่องไปอีก 30 ปีหลังจากเริ่มจ่ายเงินบำนาญในปี 2557

รูปที่ 6-4 การคาดประมาณการจ่ายเงินสมทบและรับบำนาญของผู้ประกันตนอายุ 20 ปี



ที่มา: วรพรรณและคณะ (2557)

Kobsak Pootrakool and Anuk Serechetapongse (2007) ได้ชี้ปัญหาสำคัญของระบบประกันสังคมในกรณีชราภาพ 2 ประการคือ (1) ไม่มีการปรับเพดานเงินค่าจ้าง (Wage cap) โดยกำหนดไว้ที่ 15,000 บาท มาตั้งแต่แรกเริ่ม ซึ่งทำให้เงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในกรณีชราภาพ (กองทุนฯ) มีค่าลดลงเรื่อยๆ หากคำนวณโดยการปรับดัชนี (Indexation) และ (2) การให้สวัสดิการที่มากกว่าเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายให้กับกองทุนจะทำให้เงินกองทุนลดลงเรื่อยๆ และในอนาคตเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จำนวนผู้สมทบเงินจะลดลง ในขณะที่จำนวนผู้รับผลประโยชน์ไม่ได้ลดลงตาม ยิ่งจะทำให้เงินกองทุนลดลงมากขึ้น ปัญหาทั้ง 2 ประการจะทำให้กองทุนประกันสังคมในกรณีชราภาพมีปัญหาทางการเงินจนถึงขั้นล้มละลายได้

ภายใต้ความกังวลถึงความอยู่รอดของกองทุนประกันสังคม งานวิจัยหลายชิ้นได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรูปแบบ กฎเกณฑ์ของกองทุนประกันสังคมในส่วนของผลประโยชน์กรณีชราภาพ ซึ่งการปรับปรุงอาจทำเป็นข้อๆ หรือทำรวมกันก็ได้ คณะผู้วิจัยรวบรวมข้อเสนอต่างๆ มาสรุปไว้ดังนี้

การขยายอายุแรกรับบำนาญ

ปัจจุบันสมาชิกหรือผู้ประกันตนจะเริ่มรับเงินบำนาญได้ตั้งแต่อายุ 55 ปีขึ้นไป หากสามารถชะลอให้ผู้ประกันตนเริ่มรับบำนาญช้าลงและมีเวลาสมทบเงินมากขึ้นก็จะช่วยให้กองทุนสามารถดำเนินการต่อได้ยาวนานขึ้น นอกจากนี้ การขยายอายุแรกรับบำนาญยังสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตที่คนมีอายุยืนยาวขึ้นสามารถทำงานได้ยาวนานขึ้น Kobsak (2007) เสนอให้ขยายอายุแรกรับเงินบำนาญจาก 55 ปี

เป็น 60 ปี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551 และ 2555) เสนอว่า หากสามารถปรับเพิ่มอายุแรกรับบำนาญให้สูงขึ้นได้ จะทำให้องค์ทุนประกันสังคมมีช่วงเวลาในการรับเงินเข้ากองทุนที่ยาวขึ้นและมีช่วงเวลาในการจ่ายผลประโยชน์ที่สั้นลง ซึ่งจะส่งผลดีต่อสถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคม คณะอนุกรรมการพิจารณาและกำหนดแนวทางการจ่ายสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเห็นความสำคัญของเรื่องดังกล่าวและได้เสนอให้เพิ่มอายุผู้มีสิทธิรับบำนาญ 2 ปี ทุกๆ 4 ปี จนอายุเกษียณอยู่ที่ 62 ปี ซึ่งจะช่วยให้อายุได้ 38 ปีเทียบกับกรณีที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง (ณัฐพงศ์, 2557)

การเพิ่มอัตราเงินสมทบ

การเพิ่มอัตราเงินสมทบเป็นวิธีการที่สามารถเพิ่มรายรับให้แก่กองทุนได้แน่นอน โจทย์สำคัญคือควรจะมีสมทบเท่าไรจึงจะเหมาะสม Kobsak (2007) เสนอให้เพิ่มอัตราเงินสมทบอีกร้อยละ 5-6 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551 และ 2555) สร้างแบบจำลองประมาณการรายรับรายจ่ายของกองทุนประกันสังคมพบว่าหากปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบรวมจาก 3 ฝ่ายเป็นร้อยละ 24 จะทำให้องค์ทุนประกันสังคมมีความยั่งยืนทางการเงิน แต่การปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบอาจส่งผลให้ภาระในการดำรงชีพเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นควรพิจารณาระดับการเพิ่มอัตราเงินสมทบที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงปัจจัยรอบด้าน วรวรรณ และคณะ (2557) เสนอให้เพิ่มเงินสมทบของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างขึ้นอีกเท่าตัว คือฝ่ายละร้อยละ 6-7 ของค่าจ้าง (ปัจจุบันจ่ายฝ่ายละร้อยละ 3 ของค่าจ้าง โดยค่าจ้างที่นำมาคำนวณมีเพดานที่ 15,000 บาท) พร้อมทั้งย้ำว่าการปรับอัตราเงินสมทบต้องทำในวันนี้ ไม่ใช่ในอีก 30 ปีข้างหน้าเมื่อกองทุนใกล้ล้มหรือล้มลงแล้ว แต่ทางเลือกนี้อาจมีปัญหาคือแรงงานไม่อยากให้ขึ้นอัตราเงินสมทบ เอื้อมพร (2554) เสนอให้ปรับอัตราเงินสมทบเป็นแบบขั้นบันไดตลอดช่วงระยะเวลาการทำงาน และสุดท้าย คณะอนุกรรมการพิจารณาและกำหนดแนวทางการจ่ายสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพได้เสนอให้เพิ่มอัตราเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนและนายจ้างร้อยละ 1.0 และ 0.5 ตามลำดับ ทุกๆ 3 ปี จนอัตราเงินสมทบของผู้ประกันตนอยู่ที่ร้อยละ 13 และอัตราสมทบของนายจ้างเท่ากับร้อยละ 8 ซึ่งจะช่วยให้อายุกองทุนชราภาพได้ถึง 47 ปีเทียบกับกรณีที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง (ณัฐพงศ์, 2557)

การขยายเพดานเงินเดือนที่ใช้คำนวณเงินสมทบ

การขยายเพดานเงินที่ใช้คำนวณเงินสมทบเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่กองทุนประกันสังคม เพดานเงินเดือนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ 15,000 บาท เป็นเพดานที่ใช้ตั้งแต่แรกเริ่มไม่เคยเปลี่ยนแปลงเลยกว่า 25 ปี ดังนั้นเพื่อให้สะท้อนสถานการณ์ค่าจ้างปัจจุบันมากขึ้น และช่วยให้เก็บเงินสมทบเข้ากองทุนได้สูงขึ้นจึงได้มีแนวคิดในการขยายเพดานเงินเดือน Kobsak (2007) เสนอให้ปรับเพดานเงินเดือนที่ใช้คำนวณเงินสมทบตามอัตราเงินเฟ้อ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551 และ 2555) เสนอวิธีการปรับไว้สองรูปแบบกล่าวคือ การปรับเพิ่มเพดานเงินเดือนเป็นขั้นบันได (ปรับขึ้นเป็นระยะ แต่ไม่เป็นประจำทุกปี) หรือกำหนดให้มีการปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนตามดัชนีที่เกี่ยวข้อง เช่น อัตราเงินเฟ้อ หรืออัตราการเพิ่มของค่าจ้าง

การปรับการจ่ายเงินบำนาญ

ในปัจจุบันการจ่ายเงินบำนาญของกองทุนประกันสังคมเป็นแบบ define benefit กล่าวคือจ่ายในจำนวนที่กำหนดไว้ ไม่ได้ขึ้นกับจำนวนเงินที่สมทบเข้ากองทุน โดยค่าสัมประสิทธิ์สำหรับคำนวณบำนาญของผู้ที่สมทบเงินเกิน 180 เดือน (15 ปี) = ร้อยละ 20 + (ร้อยละ 1.5 x จำนวนปีที่สมทบเงินเกิน 15 ปี) ค่าสัมประสิทธิ์นี้จะถูกนำไปคูณกับค่าจ้างเฉลี่ยในช่วง 60 เดือนสุดท้ายเพื่อคำนวณเงินบำนาญรายเดือน เช่น

สมมติ นาย ก สมทบเงินเข้ากองทุน 30 ปี ค่าสัมประสิทธิ์สำหรับคำนวณบำนาญของนาย ก = ร้อยละ 20 + (ร้อยละ 1.5 × 15) = ร้อยละ 42.5

งานวิจัยหลายชิ้นมีข้อเสนอให้ปรับปรุงระบบการจ่ายเงินบำนาญ วรเวศม์ และวรวรรณ (2553) เสนอให้การจ่ายบำนาญของกองทุนประกันสังคมใช้รูปแบบผสมผสานระหว่างแบบสะสมทรัพย์และแบบช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างรุ่น ซึ่งน่าจะช่วยแก้ปัญหาความยั่งยืนของกองทุนได้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555) แนะนำให้ปรับปรุงรูปแบบการจ่ายเงินบำนาญให้สอดคล้องกับรายรับจากเงินสมทบของสมาชิกแต่ละคน ในทำนองเดียวกัน วรวรรณ และคณะ (2557) เสนอให้ลดอัตราการจ่ายบำนาญลงให้เหมาะสมกับอัตราการสมทบเงินที่ต่ำกว่า หรือเปลี่ยนวิธีการเป็นแบบเดียวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ (กบข.) หรือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ คือให้แต่ละคนมีบัญชีการออมเป็นของตนเอง และจ่ายบำนาญจากบัญชีการออมของแต่ละคน นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการพิจารณาและกำหนดแนวทางการจ่ายสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพได้เสนอให้เพิ่มเงื่อนไขระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบก่อนเกิดสิทธิรับบำนาญจาก 15 ปีเป็น 20 ปี ซึ่งจะช่วยให้อายุกองทุนชราภาพได้ 34 ปีเทียบกับกรณีที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง และเสนอให้ปรับวิธีการคำนวณเงินบำนาญจากการใช้ค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายเป็นค่าจ้างเฉลี่ยตลอดช่วงเวลาที่ยจ่ายเงินสมทบ ซึ่งจะช่วยให้อายุกองทุนชราภาพได้ 33 ปีเทียบกับกรณีที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง (ณัฐพงษ์, 2557)

การศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูประบบรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย (สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) ได้เสนอให้มีการบูรณาการสิทธิประโยชน์ชราภาพของกองทุนประกันสังคมเข้ากับกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เพื่อเพิ่มความเพียงพอและสร้างความยั่งยืนทางการเงินการคลังให้แก่กองทุนประกันสังคมในระยะยาว ในการบูรณาการดังกล่าวต้องแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติให้สมาชิกกองทุนประกันสังคมในมาตรา 33 และ 39 สามารถย้ายมาเป็นสมาชิก กอช. ได้ และสามารถนำเงินเฉพาะส่วนที่ตนเองและนายจ้างสมทบในอดีต (เฉพาะเงินสมทบกรณีชราภาพ) มาออมต่อภายใต้ กอช. ได้ หลังจากนั้นจะมีการสมทบ 3 ฝ่ายคือ เจ้าของบัญชี นายจ้าง และรัฐบาล อัตราการสมทบระหว่างเจ้าของบัญชีและนายจ้างให้เป็นไปตามอัตราเดิมที่เคยสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมโดยรัฐบาลจะช่วยสมทบการออมตามข้อกำหนดของ กอช. การย้ายมาเป็นสมาชิก กอช. จะได้รับบำนาญตามกรอบกติกาที่ กอช. กำหนดไว้โดยขึ้นกับบัญชีการออมของแต่ละคน

6.3 การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีรายได้น้อยเพราะไม่ได้ทำงานหรือทำงานลดลง จึงเสี่ยงต่อการขาดความมั่นคงทางการเงินและการดำรงชีวิต รัฐได้จัดสวัสดิการในรูปแบบหลากหลายให้แก่ผู้สูงอายุเพื่อให้มีความเป็นอยู่ที่ดีในระดับขั้นพื้นฐาน เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การจัดศูนย์เพื่อดูแลผู้สูงอายุ (ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ และสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ) การดูแลผู้สูงอายุระยะยาว และการจ่ายเงินเพื่อสงเคราะห์การจัดการศพ สวัสดิการเหล่านี้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด หากสวัสดิการเหล่านี้ต้องใช้งบประมาณมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ยังมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณในด้านอื่นๆ ด้วย รัฐอาจต้องคิดหาทางเลือกใหม่ในการจัดหารายได้ให้เพียงพอหรืออาจจำเป็นต้องตัดหรือลดทอนสวัสดิการบางอย่างลง ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยทบทวนการศึกษาที่ผ่านมาเพื่อหาข้อสรุปว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรที่ไทยกำลังเผชิญอยู่จะส่งผลกระทบต่องบประมาณของรัฐด้านการดูแลผู้สูงอายุอย่างไร และมากน้อยเพียงใด

6.3.1 เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

รัฐบาลได้จัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพสำหรับผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมาตั้งแต่ปี 2535 โดยในช่วงนั้นเป็นการจ่ายให้เฉพาะผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ด้านรายได้และความเป็นอยู่เป็นเงินจำนวน 200 บาทต่อเดือน ต่อมาได้เพิ่มเบี้ยยังชีพเป็น 300 บาทต่อเดือน และ 500 บาทต่อเดือน ในปี 2546 และ 2549 ตามลำดับ ในปี 2551 รัฐบาลได้เปลี่ยนรูปแบบการให้เบี้ยยังชีพจากให้เฉพาะเจาะจงเป็นให้ถ้วนหน้า โดยผู้สูงอายุทุกคนที่ขึ้นทะเบียนจะได้รับเบี้ยยังชีพ และตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นไป รัฐบาลจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ขึ้นทะเบียนทุกคนแบบขั้นบันได โดยผู้ที่มีอายุ 60 – 69 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพรายเดือน 600 บาท อายุ 70 – 79 ปีได้รับ 700 บาท อายุ 80 – 89 ปีได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปี ขึ้นไปได้รับ 1,000 บาท

งานศึกษาที่ผ่านมาให้ข้อสรุปในทิศทางเดียวกันคือ คาดว่าค่าใช้จ่ายสำหรับผู้สูงอายุจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามจำนวนผู้สูงอายุที่มีเพิ่มขึ้น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555) ได้ประมาณการค่าใช้จ่ายสำหรับผู้สูงอายุในช่วงปี 2557-2576 พบว่า ค่าใช้จ่ายมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากประมาณ 7 หมื่นล้านบาทในปี 2557 เป็นประมาณ 2.5 แสนล้านบาทในปี 2576 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555) ได้จัดทำแบบจำลองเพื่อคำนวณงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุในรายงานเรื่อง “การประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุ และแหล่งที่มาของเงิน” พบว่ารายจ่ายสำหรับผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นจาก 8 หมื่นล้านบาทในปี 2557 เป็น 1.3 แสนล้านบาทในปี 2564 ญัตติพวงศ (2557) ประมาณการว่า โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะใช้งบประมาณสูงถึง 298,911 ล้านบาทในปี 2583 (4.6 เท่าของรายจ่ายในปัจจุบัน) วรวรรณ และคณะ (2557) ประมาณการว่า หากสมมติให้เบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นตามเงินเฟ้อในอัตราร้อยละ 2 ต่อปี ค่าใช้จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นเป็น 3.4 แสนล้านบาท ในอีก 30 ปีข้างหน้า (5.6 เท่าของค่าใช้จ่ายปัจจุบัน) การเพิ่มจำนวนเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปเรื่อยๆ นอกจากจะเป็นภาระเงินงบประมาณของรัฐแล้วยังอาจเป็นการสร้างภาระต่อคนวัยทำงานในอนาคตด้วย เพราะงบประมาณมาจากภาษีซึ่งรวมถึงภาษีเงินได้ด้วย ดังนั้นเมื่อภาระงบประมาณเพิ่มขึ้น ในอนาคตรัฐก็อาจมีความจำเป็นต้องขึ้นภาษีเงินได้

6.3.2 ค่าใช้จ่ายสำหรับศูนย์เพื่อดูแลผู้สูงอายุ และสงเคราะห์การจัดการศพ

นอกเหนือจากเงินยังชีพในช่วงวัยสูงอายุแล้ว รัฐได้จัดสวัสดิการอย่างอื่นให้แก่ผู้สูงอายุผ่านการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุภายใต้กรมพัฒนาสังคม และสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ภายใต้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และการให้เงินสงเคราะห์การจัดการศพภายใต้กรมกิจการผู้สูงอายุ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555) ได้ประมาณการค่าใช้จ่ายของสวัสดิการดังกล่าว พบว่า งบประมาณสำหรับทั้งสามรายการจะเพิ่มขึ้นจาก 245 ล้านบาทในปี 2557 เป็น 500 ล้านบาทในปี 2564 สาเหตุที่ค่าใช้จ่ายส่วนนี้ไม่มากนัก เนื่องจากสวัสดิการดังกล่าวไม่ได้เป็นสวัสดิการที่ผู้สูงอายุทุกคนใช้ มีเพียงผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนหรือไม่มีผู้ดูแลที่ต้องการใช้บริการดังกล่าว

6.3.3 การดูแลผู้สูงอายุระยะยาว

การดูแลระยะยาวเป็นบริการที่มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะเมื่อก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ งานศึกษาที่ผ่านมาพยายามศึกษาต้นทุนของการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวของหน่วยงานในระดับจังหวัด ทำให้เห็นภาพเบื้องต้นว่า ต้นทุนของการให้บริการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวในปัจจุบันอยู่ในระดับใด แม้การศึกษาที่ผ่านมาจะยังไม่ได้มีการเชื่อมโยงมิติของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรเข้ากับการศึกษาต้นทุน แต่ก็เชื่อได้ว่าต้นทุนรวมในอนาคตจะมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น

ถาวร และคณะ (ก) (2556) ศึกษาต้นทุนรวมของการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวของโรงพยาบาลลำสนธิและต้นทุนของนักบริบาลที่ดูแลโดยองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) จังหวัดลพบุรี ในปี 2555 พบว่า การช่วยเหลือผู้ที่มีภาวะพึ่งพิงมีต้นทุนรวม คือ 4,931,700 บาท ต้นทุนเฉลี่ยแตกต่างกันไปตามระดับภาวะพึ่งพิง โดยต้นทุนเฉลี่ยของกลุ่มผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงสูง (กลุ่มติดเตียง) เท่ากับ 101 บาทต่อคน และต้นทุนของกลุ่มภาวะพึ่งพิงปานกลาง (กลุ่มติดบ้าน) และน้อย (กลุ่มติดสังคม) เท่ากับ 64 บาทต่อคน และ 41 บาทต่อคน ตามลำดับ โดยต้นทุนเฉลี่ยส่วนใหญ่เป็นต้นทุนในการดำเนินงานของโรงพยาบาลลำสนธิในขณะที่ต้นทุนส่วนที่เหลือคือต้นทุนของนักบริบาลที่อยู่ในความรับผิดชอบของอบต. นอกจากนี้ วรเวศม์ และคณะ (2558) ศึกษาต้นทุนการจัดการบริการดูแลระยะยาวของศูนย์พัฒนาการจัดการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านธรรมปกรณ์ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ค่าใช้จ่ายในการดูแลระยะยาวเฉลี่ยต่อหัวอยู่ที่ประมาณ 390-400 บาทต่อวัน และเมื่อพิจารณาตามกลุ่มภาวะพึ่งพิง พบว่า กลุ่มที่มีภาวะพึ่งพิงปานกลางถึงมากจะมีค่าใช้จ่ายต่อหัวมากที่สุด คือประมาณ 433-461 บาทต่อวัน

ในการหาแหล่งเงินหรือรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อรองรับค่าใช้จ่าย ซึ่งคาดว่าจะเพิ่มขึ้นในอนาคต สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552) และดิเรก (2550) เสนอให้มีการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อแบ่งเบาภาระของภาครัฐ โดยให้มีการพัฒนาเชิงสถาบันของกองทุนสังคมออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของภาครัฐที่จะปรับปรุงบทบาทของราชการจากหน่วยปฏิบัติเป็นหน่วยส่งเสริมสนับสนุน โดยผ่านองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เช่น การกระจายอำนาจให้อบต. ดำเนินการเกี่ยวกับการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการ และผ่านกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ชินชัย ชี้เจริญ, 2550) นอกจากนี้ ภาครัฐควรสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อสังคม (corporate social responsibility) มากขึ้น ในส่วนของแหล่งเงินที่อาจนำมาใช้เพื่อจัดสวัสดิการสังคม อาจนำวิธีการที่ใช้ในต่างประเทศมาปรับใช้ เช่น ญี่ปุ่นนำเงินภาษีมูลค่าเพิ่มหรือ (national consumption tax) มาใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อให้มีความยั่งยืน รวมทั้งใช้ในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (Kazuyuki, 2013)

6.4 การรักษายาบาล

ผู้สูงอายุมักมีความต้องการใช้บริการทางการแพทย์สูงกว่ากลุ่มวัยอื่น และค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของกลุ่มผู้สูงอายุและเด็กมักจะสูงกว่ากลุ่มของประชากรวัยทำงาน (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551; สุรจิต และคณะ, 2555) ดังนั้นการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุจะส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังด้านสวัสดิการด้านสุขภาพของภาครัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555) ได้ประมาณการค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของ 3 กองทุนสุขภาพในประเทศไทย ได้แก่ กองทุนประกันสังคม หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ และพบว่า ค่าใช้จ่ายรวมทุกกองทุนจะเพิ่มขึ้นจาก 220,271 ล้านบาท ในปี 2556 เป็นปีละ 581,059 ล้านบาท ในปี 2576 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.0 ต่อปี และเมื่อพิจารณาภาระค่าใช้จ่ายแยกตามกองทุนสุขภาพ คาดว่าทุกกองทุนจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรมีผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและสวัสดิการข้าราชการมากกว่ากองทุนประกันสังคม

6.4.1 กองทุนประกันสังคม

ถาวร และคณะ (ข) (2556) ได้คาดการณ์ค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลของกองทุนประกันสังคมไว้ว่า ค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลของกองทุนจะเพิ่มขึ้นจาก 30,804 ล้านบาท ในปี 2555 เป็น 112,320 ล้านบาท ในปี 2574 สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือในขณะที่คาดว่าค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลของกองทุนจะเพิ่มขึ้น รายได้ อาจจะไม่ได้อาจจะไม่เพิ่มขึ้นตาม สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553) พบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรทำให้จำนวนวัยแรงงานลดลง ส่งผลให้เงินสมทบเข้า กองทุนประกันสังคมลดลงตาม อันเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของกองทุน นกตล และคณะ (สำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง, 2551) กล่าวว่า ภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐบาลในอนาคตคือรัฐอาจต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มมากขึ้นเพื่อสร้างความยั่งยืนและความพอเพียงของกองทุนประกันสังคม

6.4.2 หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal coverage หรือ UC)

จากแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของอัตราเหมาจ่ายรายหัวและการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ทำให้ในระยะยาว รัฐบาลอาจมีปัญหาในการสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้บริการตามหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (ณัฐพงศ์ ทองภักดี, 2557) งานวิจัยหลายชิ้นชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า งบประมาณค่าใช้จ่ายของระบบ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือ UC มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต เช่น การศึกษาของ ประสพโชค มั่งสวัสดิ์ พบว่า ในช่วงปี 2550-2570 ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของหลักประกันสุขภาพมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 9.88 ต่อ ปี โดยจะมีมูลค่าประมาณ 5 แสนล้านบาท ในปี 2570 หรือประมาณ 9,589 บาทต่อคนต่อปี (ณัฐพงศ์ ทองภักดี, 2557) ถาวร และคณะ (ข) (2556) คาดว่าภาระงบประมาณของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จะเพิ่มขึ้นจาก 159,385 ล้านบาท ในปี 2555 เป็น 758,436 ล้านบาท ในปี 2574 ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ภาระ งบประมาณเพิ่มขึ้นคือ จำนวนผู้มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่เพิ่มขึ้นจากการย้ายสิทธิของ ประชากรสูงอายุจากกองทุนประกันสังคมมาอยู่ภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (สมชัย และคณะ, 2554: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553: ถาวร สกฤตพาณิชย์ และคณะ (ข), 2556: สำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง, 2555) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553) และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551) พบว่าภาระทางการคลังในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเกิดจากการที่ ค่าใช้จ่ายรายหัวของระบบเพิ่มขึ้น การพัฒนาชุดสิทธิประโยชน์ที่ครอบคลุมโรคใหม่ๆ มากขึ้น รวมทั้งการที่รัฐ ต้องเข้ามารับภาระทางการเงินจากการขาดทุนของโรงพยาบาลรัฐ

6.4.3สวัสดิการรักษายาพยาบาลของข้าราชการ

เช่นเดียวกับระบบประกันสังคมและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ค่าใช้จ่ายเพื่อการ รักษาพยาบาลภายใต้ระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลของข้าราชการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น การ ประมาณการค่าใช้จ่ายของ ประสพโชค มั่งสวัสดิ์ ซึ่งปรับตามจำนวนข้าราชการและอัตราการให้บริการ (ครั้ง/คน/ปี) ที่เปลี่ยนแปลงไป พบว่า ในช่วงปี 2555-2570 ค่าใช้จ่ายของระบบสวัสดิการข้าราชการจะเพิ่มขึ้น เฉลี่ยร้อยละ 6.97 ต่อปี โดยในปี 2570 ค่าใช้จ่ายรวมจะอยู่ที่ประมาณ 1.4 แสนล้านบาท หรือคิดในรูปค่าเฉลี่ย ต่อหัวเท่ากับ 68,166.05 บาทต่อหัว (ณัฐพงศ์ ทองภักดี, 2557) ถาวร และคณะ (ข) (2556) คาดว่า ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นจาก 62,279 ล้านบาทในปี 2555 เป็น 142,499 ล้านบาท ในปี 2574

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551 และ 2555) กล่าวว่า ค่าใช้จ่ายต่อหัวของระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการถือว่าสูงมากเมื่อเทียบกับระบบประกันสุขภาพหลักอีก 2 ระบบ ทั้งนี้เนื่องจากผู้มีสิทธิกว่าร้อยละ 40 เป็นข้าราชการบำนาญและปิตามารดาข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่มีค่าใช้จ่ายและความต้องการรักษายาบาลสูง และที่สำคัญคือระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการไม่มีกลไกในการควบคุมค่าใช้จ่ายทั้งในด้านผู้ใช้และผู้ให้บริการ เนื่องจากเป็นระบบที่ใช้การจ่ายตามจริง (Fee for services) ไม่มีการกำหนดเพดานและใช้ระบบการเบิกจ่ายโดยตรง (ผู้มีสิทธิไม่ต้องสำรองจ่ายไปก่อน แล้วขอเบิกคืนทีหลัง) ในอนาคตคาดว่าอายุขัยเฉลี่ยของผู้มีสิทธิจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จำนวนข้าราชการบำนาญและผู้อาศัยสิทธิ์ที่เป็นปิตามารดามีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างชัดเจน (ณัฐพงศ์ ทองภักดี, 2557) หากระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการยังเป็นเช่นเดิม ปัญหาค่าใช้จ่ายสูงจะยิ่งรุนแรงมากขึ้น และทำให้รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นมหาศาล

ข้อเสนอสำคัญในการลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษายาบาลของรัฐในอนาคตที่รวบรวมได้จากการศึกษาที่ผ่านมา มีดังนี้

- ให้มีองค์กรกลางเพื่อกำกับดูแลทางการเงิน และช่วยในการเจรจาต่อรองในการซื้อบริการจากสถานพยาบาล เพื่อช่วยควบคุมอัตราการขยายตัวของค่าใช้จ่าย และลดภาระงบประมาณด้านสุขภาพโดยรวม (Schmitt V, 2556: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2555)
- ให้มีการสนับสนุนงานการส่งเสริมสุขภาพ/ป้องกันโรคเพื่อให้ผู้ป่วยใช้บริการสถานพยาบาลระดับล่างสำหรับการเจ็บป่วยเล็กน้อยหรือระบบแพทย์ประจำบ้านในลักษณะที่เป็น Gate-keeper เพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2555)
- ให้มีการกำหนดมาตรการร่วมจ่าย (co-payment) สำหรับบริการสุขภาพที่เกินกว่าระดับขั้นพื้นฐานเพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย (Schmitt V, 2556)

โดยสรุปแล้ว จากการทบทวนวรรณกรรมที่มีนัยของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่องบประมาณในการให้สวัสดิการต่างๆ ของภาครัฐพบว่า การศึกษาที่ผ่านมาให้ผลสอดคล้องกันว่าภาระงบประมาณของรัฐในการจัดสวัสดิการจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต (ตารางที่ 6-1) อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายของสวัสดิการต่างๆ นั้น ไม่ได้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรเพียงปัจจัยเดียว แต่มีปัจจัยอื่นร่วมด้วย เช่น เงินเดือน/ค่าตอบแทนของผู้ปฏิบัติงาน และกฎระเบียบต่างๆ จำนวนประชากรวัยแรงงานที่มีแนวโน้มลดลงอาจส่งผลให้รายได้จากภาษีของรัฐบาลลดลง สร้างข้อจำกัดแก่รัฐในการหารายได้สำหรับการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ จำนวนผู้สูงอายุที่กำลังเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จะส่งผลให้ค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการด้านผู้สูงอายุและด้านสุขภาพเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งยังเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม ซึ่งอาจเป็นภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐที่จะต้องเข้ามาช่วยหากกองทุนมีปัญหา

งานวิจัยที่ผ่านมาได้เสนอแนะวิธีการแก้ปัญหาความมั่นคงด้านการเงินการคลังของสวัสดิการหลายประเภทไว้พอสมควร ทั้งนี้ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมและสามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาไม่นานมากนัก เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินการคลังภาครัฐ คือ

1. การปฏิรูประบบภาษีเพื่อช่วยให้ภาครัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น ภายใต้ข้อจำกัดที่จำนวนประชากรไม่มีการเพิ่มจำนวน รวมทั้งการหามาตรการที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ เช่น การร่วมจ่าย และการบริหารจัดการร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ
2. การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ภาครัฐควรมีมาตรการรองรับเพื่อส่งเสริมให้เป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ (active ageing) และลดภาระค่าใช้จ่ายในด้านสุขภาพของประชากรเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมและ/หรือป้องกันทางด้านสุขภาพ ตลอดจนการสนับสนุนการให้บริการดูแลระยะยาวและแบบประคับประคอง

อย่างไรก็ดี หากมองในภาพรวมแล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่ายังมีประเด็นสำคัญบางประเด็นที่สมควรได้รับการศึกษาต่อไปในรายละเอียด เช่น ทำอย่างไรจึงจะสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายของสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและมีความยั่งยืนได้ และการศึกษาความเป็นไปได้ในการหารายได้จากแหล่งใหม่มาเสริมเพื่อสร้างความยั่งยืนของสวัสดิการต่างๆ (รายละเอียดในบทที่ 8)

ตารางที่ 6-1 สรุปงบประมาณของภาครัฐเพื่อการจัดสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ

งานวิจัย	พยากรณ์งบประมาณ	ปีสุดท้ายที่พยากรณ์	
		ปี	ยอดงบประมาณ (ล้านบาท)
การศึกษา			
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย (2552)	5 แสนล้านบาท - 7 แสนล้านบาท ในปีงบประมาณ 2552-2571	2571	7 แสน
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555)	110,341 - 198,083 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556 - 2576	2576	2 แสน
เงินเลี้ยงดูบุตร			
จิราภรณ์ แผลงประพันธ์ และ สมชัย จิตสุชน (2557)	ร้อยละ 0.32 ของ GDP ในปี 2558 และลดลงเหลือ ร้อยละ 0.27 ในปี 2570	2570	ร้อยละ 0.27 ของ GDP
สวัสดิการเพื่อสร้างหลักประกันรายได้			
ภาระจากการสมทบเงินเข้าระบบบำเหน็จบำนาญ			
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ			
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555)	11,635 - 41,603 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556 - 2576	2576	41,603
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย (2555)	18,729 - 50,586 ล้านบาท ในปี 2555 - 2564	2564	50,586
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ			
วรวรรณ และคณะ (2553)	50,000 - 1.6 แสนล้านบาท ในปี 2553 - 2570	2570	1.6 แสน
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555)	147,746 - 725,587 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 - 2576	2576	7.2 แสน
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย (2555)	5.5 หมื่น - 1 แสนล้านบาทในปี 2557 - 2564	2564	1 แสน
ณัฐพงศ์ (2557)	682,769 ล้านบาทในปี 2583	2583	6.8 แสน
กองทุนการออมแห่งชาติ			
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555)	393 - 4,309 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556 - 2576	2576	4,309
วรเวศม์ และวรวรรณ (2553): บำนาญแห่งชาติ	22,000 ล้านบาทในปี 2553 และลดลงเหลือประมาณ 19,000 ล้านบาทในปี 2593	2593	19,000
กองทุนประกันสังคม			
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551)	8,536 - 19,169 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2551 - 2601	2601	19,169
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555)	13,893 ล้านบาทปี 2557 สูงสุดที่ 15,832 ล้านบาทปี 2561 และลดลงเหลือ 13,772 ล้านบาทในปี 2576	2576	13,772
ภาระทางการคลังจากความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม (ปีที่ล้มละลาย)			
Kobsak Pootrakool and Anuk Serechetapongse (2007)	ปี 2590-2600		
Chandoewit (2006)	ปี 2585		
วรวรรณ และคณะ (2553)	ปี 2588		
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551)	ปี 2586		
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555)	ปี 2585		

งานวิจัย	พยากรณ์งบประมาณ	ปีสุดท้ายที่พยากรณ์	
		ปี	ยอดงบประมาณ (ล้านบาท)
เอื้อมพร (2554)	ปี 2582		
การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ			
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ			
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555)	7 หมื่น - 2.5 แสนล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 - 2576	2576	2.5 แสน
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555)	8 หมื่น - 1.3 แสนล้านบาท ในปี 2557 - 2564	2564	1.3 แสน
วรวรรณ และคณะ (2557)	ประมาณ 3.4 แสนล้านบาท ในปี 2587	2587	3.4 แสน
ณัฐพงศ์ (2557)	298,911 ล้านบาทในปี 2583	2583	3 แสน
ศูนย์เพื่อดูแลผู้สูงอายุ และส่งเสริมการจัดการศพ			
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555)	ค่าใช้จ่ายสำหรับศูนย์เพื่อดูแลผู้สูงอายุ และส่งเสริมการจัดการศพ: 245 – 500 ล้านบาท ในปี 2557 - 2564	2564	500
สุขภาพ			
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555)	3 กองทุนสุขภาพ: 220,271 - 581,059 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556 - 2576	2576	5.8 แสน
ถาวร สกุลพานิชย์ และคณะ (ข) (2556)	กองทุนประกันสังคม: 30,804 - 112,320 ล้านบาท ในปี 2555-2574	2574	1.1 แสน
	หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า: 159,385 - 758,436 ล้านบาท ในปี 2555-2574	2574	7.6 แสน
	สวัสดิการข้าราชการ: 62,279 - 142,499 ล้านบาท ในปี 2555-2574	2574	1.4 แสน
ณัฐพงศ์ ทองภักดี, 2557	ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประกันสังคม ในช่วงปี 2555-2570 มีอัตราการขยายตัวมากกว่า ร้อยละ 8 หรือประมาณ 1 แสนล้านบาทในปี 2570 และ ค่าใช้จ่ายต่อหัวประมาณ 7,500 บาทต่อปี	2570	1 แสน
	ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของหลักประกันสุขภาพในช่วงปี 2550-2570 มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 9.88 และ ประมาณ 5 แสนล้านบาท ในปี 2570 หรือประมาณ 9,589 บาทต่อคนต่อปี	2570	5 แสน
	อัตราการขยายตัวของค่าใช้จ่ายในระบบสวัสดิการข้าราชการ คิดเป็นร้อยละ 6.97 และในปี 2570 ประมาณ 1.4 แสนล้านบาท (อัตราค่าใช้จ่าย 68,166.05 บาท ต่อหัวต่อปี)	2570	1.4 แสน

ที่มา: รวบรวมโดยคณะวิจัย

บทที่ 7: การทบทวนแผนและนโยบาย เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร

ในปัจจุบันภาครัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนโครงสร้างอายุประชากรที่กำลังเกิดขึ้น ได้มีการจัดทำแผน/ยุทธศาสตร์ทั้งในระดับประเทศและในระดับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในบทนี้ คณะผู้วิจัยทบทวนแผน/ยุทธศาสตร์ที่มีมิติเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร ทั้งระดับประเทศและระดับหน่วยงาน จำนวนทั้งสิ้น 12 แผน (ตารางที่ 7-1) และประมวลรายงานวาระปฏิรูปที่ 30 ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ: การปฏิรูประบบเพื่รองรับสังคมสูงวัย เพื่อสังเคราะห์ว่า แผน/ยุทธศาสตร์ที่มีอยู่ครอบคลุมประเด็นเชิงนโยบายใดบ้าง ยังมีช่องว่างทางนโยบายหรือไม่ แผน/ยุทธศาสตร์ที่มีอยู่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนหรือไม่ อย่างไร เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และเสนอแนะทิศทางของการทำวิจัยเชิงนโยบายต่อไป

ในการสังเคราะห์แผน/ยุทธศาสตร์ดังกล่าว คณะผู้วิจัยยี่ดร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นตัวตั้ง แผนดังกล่าวประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย และการสร้างความอยู่ดีมีสุขให้กับครอบครัวไทย คณะผู้วิจัยพิจารณาเพียง 2 ยุทธศาสตร์แรกซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับงานวิจัยนี้ ในแต่ละยุทธศาสตร์ประกอบด้วยมาตรการย่อย ซึ่งจะถูกนำไปใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ต่อไป

ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ ประกอบด้วย 3 มาตรการย่อย ได้แก่ การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน การพัฒนาทักษะ (Skills) และสมรรถนะ (Competency) และการพัฒนาด้านการเรียนรู้ (Knowledge) ส่วนยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย ประกอบด้วย 3 มาตรการย่อย ได้แก่ การส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชากร การพัฒนาบทบาทของภาครัฐต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ และการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากร (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) ในร่างแผนประชากรฯ มีการระบุให้นำมาตรการต่างๆ ไปใส่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) 13 (พ.ศ.2565-2569) และ 14 (พ.ศ.2570-2574) เพื่อให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในอนาคตมีความสอดคล้อง ต่อเนื่อง และเชื่อมโยงกับแผนประชากรแห่งชาติ 20 ปี

ในการสังเคราะห์แผน/ยุทธศาสตร์ต่างๆ คณะผู้วิจัยมีวิธีการและขั้นตอนดังนี้ ขั้นแรกคณะผู้วิจัยศึกษารายละเอียดของแผน/ยุทธศาสตร์ 11 แผนและนำมาจัดหมวดหมู่ตามมาตรการย่อย ผลการศึกษาส่วนนี้แสดงไว้ในตารางภาคผนวก ต่อมาคณะผู้วิจัยจัดทำตารางสรุปว่าเนื้อหาสาระของแต่ละแผน/ยุทธศาสตร์ครอบคลุมมาตรการย่อย (ในร่างแผนประชากรฯ) ไດบ้าง เพื่อให้เห็นภาพรวมว่ามาตรการทั้งหมดมีแผนรองรับหรือไม่ จากนั้นจึงพิจารณาในภาพย่อยว่า ในแต่ละมาตรการในร่างแผนประชากรฯ แต่ละแผน/ยุทธศาสตร์มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนหรือไม่ อย่างไร

ตารางที่ 7-1 รายชื่อแผน/ยุทธศาสตร์และหน่วยงานที่จัดทำ

ชื่อแผน/ยุทธศาสตร์	ประเภท
แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2552)	แผนระดับชาติ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	แผนระดับชาติ
แผนประชากรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	แผนระดับชาติ
แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559	แผนระดับชาติ
ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2555-2559	แผนระดับกระทรวง
แผนยุทธศาสตร์กองทุนผู้สูงอายุ 2557-2559	แผนระดับกระทรวง
แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2556-2561	แผนระดับกระทรวง
ภาพรวมแผนยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2556-2559	แผนระดับกระทรวง
แผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ กระทรวงแรงงาน: แผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559	แผนระดับกระทรวง
แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2556 - 2559) ของกระทรวงศึกษาธิการ	แผนระดับกระทรวง
ยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด และแนวทางการจัดเก็บข้อมูลกระทรวงสาธารณสุข ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559	แผนระดับกระทรวง
วาระปฏิรูปที่ ๓๐ : การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัย	อื่นๆ

ที่มา: รวบรวมโดยคณะวิจัย

7.1 ผลการวิเคราะห์แผน/ยุทธศาสตร์ที่มีมิติเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร

7.1.1 สรุปภาพรวมของแผน/ยุทธศาสตร์ที่มีมิติเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร

ตารางที่ 7-2 แสดงให้เห็นว่า ในแต่ละมาตรการย่อยในร่างแผนประชากร 20 ปี มีแผน/ยุทธศาสตร์ใดที่เกี่ยวข้องบ้าง ในภาพรวมแล้ว ทุกรัฐบาลย่อยมีแผน/ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องหลายแผน และไม่มีมาตรการใดเลยที่ไม่มีแผน/ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง มาตรการการพัฒนาทักษะและสมรรถนะเป็นมาตรการที่มีจำนวนแผน/ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องมากที่สุดคือ 11 แผน ในขณะที่มาตรการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากรมีจำนวนแผน/ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องน้อยที่สุดคือ 3 แผน แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีเนื้อหาครอบคลุมทุกรัฐบาล

จากการทบทวนแผน/ยุทธศาสตร์ทั้ง 12 แผนพบว่า แม้ในภาพรวมแล้วจะครอบคลุมทุกรัฐบาลในร่างแผนประชากร 20 ปี แต่ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ดังนั้นคณะผู้วิจัยเห็นว่าช่องว่างทางนโยบายที่สำคัญที่สุดในขณะนี้คือการขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน (รู้ว่าควรจะต้องทำอะไร แต่ไม่รู้ว่าจะทำอย่างไรในทางปฏิบัติ) ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะผู้วางนโยบายยังไม่ตกผลึกทางความคิด อาจยังมีบางประเด็นที่ต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเสียก่อนที่จะตัดสินใจ คณะผู้วิจัยเห็นว่าความท้าทายของแผนร่างแผนประชากร 20 ปีคือการปิดช่องว่างทางนโยบายดังกล่าวโดยนำเสนอมาตรการที่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะมาตรการใหม่ที่ยังไม่เคยมีแนวทางดำเนินการมาก่อนในประเทศไทย เช่น การขยายช่วงอายุการทำงานของภาครัฐและ

เอกชนให้เหมาะสมกับสาขาการผลิตและสาขาอาชีพ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบของการรับบำนาญ บำนาญของระบบประกันสังคมให้สอดคล้องกับการขยายช่วงอายุการทำงาน

คณะผู้วิจัยเลือกใช้ร่างแผนประชากร 20 ปี เป็นตัวตั้งในการวิเคราะห์แผน/ยุทธศาสตร์อื่นๆ เนื่องจากเห็นว่าแผนดังกล่าวครอบคลุมประเด็นสำคัญในการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัยอย่าง ครบถ้วน แม้กระนั้น หลายมาตรการในร่างแผนประชากรฯ เองก็ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน แต่สิ่งที่พิเศษ เกี่ยวกับร่างแผนประชากร 20 ปีคือ ในส่วนที่ยังไม่มีความชัดเจนได้มีการระบุประเด็นที่ต้องการศึกษาวิจัยต่อไป เป็นมาตรการเร่งด่วนที่ต้องทำในช่วงแรกของแผน (พ.ศ. 2558-2559) เช่น ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำ มาตรการมาใช้ และศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เป็นที่น่าสังเกตว่าร่างแผนประชากร 20 ปีระบุประเด็นที่ต้อง มีการศึกษาอย่างเร่งด่วนไว้หลายประเด็น ซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นว่ายังมีช่องว่างการวิจัยเชิงนโยบายอยู่มาก อย่างน้อยในสายตาของผู้จัดทำแผน

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นการศึกษาบางประเด็นพอจะมีองค์ความรู้อยู่บ้างแล้ว จึงอาจจะ ไม่ใช่ประเด็นการศึกษาที่มีความสำคัญลำดับต้นๆ ประเด็นที่คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับร่างแผนประชากรฯ ว่าควร มีการศึกษาอย่างเร่งด่วนเพิ่มเติมคือประเด็นเกี่ยวกับการเพิ่มกำลังคนในตลาดแรงงาน โดยเฉพาะการขยาย เกษียณอายุและการทำงานต่อเนื่อง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นการเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน

- ศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกสถานการณ์ความต้องการด้านกำลังแรงงานและการเกษียณอายุทั้งในภาค การผลิตบุคลากรเข้าสู่ตลาดแรงงานและในตลาดแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเอกชน
- ศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกถึงลักษณะการขยายอายุการทำงานที่เหมาะสมสำหรับแต่ละกลุ่มสาขาการ ผลิต ขนาดธุรกิจ ประเภท/ ระดับทักษะ/ ผลผลิตภาพของกำลังแรงงาน รวมถึงแนวทางการ ปรับปรุงกรอบกติกาทางกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเกษียณอายุที่สัมพันธ์กับการขยาย อายุการทำงานและสิทธิประโยชน์ที่กำลังแรงงานพึงได้รับหรือสูญเสียไปเมื่อมีการปรับขยายอายุ การทำงาน
- ศึกษาสำรวจเกี่ยวกับความอึดตัวของตลาดแรงงาน โครงสร้างที่สามารถขยายตำแหน่งรองรับ ผู้สูงอายุ รูปแบบการทำงานแบบบางเวลาที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ อาชีพใดที่ผู้สูงอายุสามารถ ทำงานได้ ศักยภาพของผู้สูงอายุในการทำงานรายอาชีพ ความสามารถในการทดแทนแรงงานของ ผู้สูงอายุ
- ศึกษาถึงอุปสงค์ที่แท้จริงต่อการทำงานของผู้สูงอายุ

ตารางที่ 7-2 ภาพรวมแผน/ ยุทธศาสตร์ที่รองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร

แผนและยุทธศาสตร์/ นโยบาย	แผนผู้สูงอายุ แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545- 2564) ฉบับ ปรับปรุง ครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2552)	แผนพัฒนา เศรษฐกิจและ สังคม แห่งชาติฉบับ ที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	แผนประชากร ในช่วง แผนพัฒนา เศรษฐกิจและ สังคม แห่งชาติฉบับ ที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	ยุทธศาสตร์ กระทรวงการ พัฒนาสังคม และความ มั่นคงของ มนุษย์ พ.ศ. 2555-2559	แผน ยุทธศาสตร์ กองทุน ผู้สูงอายุ 2557-2559	แผน ยุทธศาสตร์ กระทรวง มหาดไทย พ.ศ. 2556- 2561	ภาพรวมแผน ยุทธศาสตร์ กระทรวงการ คลัง ประจำปี งบประมาณ 2556-2559	แผนพัฒนา เด็กและ เยาวชน แห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559	แผนปฏิบัติ การและ แผนการใช้ จ่าย งบประมาณ กระทรวง แรงงาน พ.ศ. 2559	แผนปฏิบัติ ราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2556 - 2559) ของ กระทรวง ศึกษาธิการ	ยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด และ แนวทางการ จัดเก็บข้อมูล กระทรวง สาธารณสุข ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559
การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ											
การเพิ่มกำลังแรงงาน ในตลาดแรงงาน	✓	✓	✓					✓	✓		✓
การพัฒนาทักษะ (Skills) และสมรรถนะ (Competency)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การพัฒนาความรู้ (Knowledge)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย											
ส่งเสริมความมั่นคง ทางการเงินของ ประชากร	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
พัฒนาบทบาทของ ภาครัฐต่อความมั่นคง ของผู้สูงอายุ	✓	✓	✓	✓	✓	✓					
บริหารจัดการ เศรษฐกิจมหภาคที่ ส่งเสริมความมั่นคง ของประชากร	✓	✓					✓				

7.1.2 กลยุทธ์และแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

กลยุทธ์และแนวทางปฏิบัติเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับสังคมสูงวัยที่มีความชัดเจนค่อนข้างสูงปรากฏในข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยรวบรวมข้อเสนอจากวาระปฏิรูปที่ 30: การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัยของสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้มีทั้งสิ้น 2 ข้อเสนอ ได้แก่ ข้อเสนอเพื่อสร้างหลักประกันรายได้และการดำรงชีวิตให้กับผู้สูงวัยและประชากรรุ่นใหม่ และข้อเสนอเพื่อการขยายอายุเกษียณและการทำงานต่อเนื่องของประชากรวัยทำงาน

ข้อเสนอเพื่อสร้างหลักประกันรายได้และการดำรงชีวิตให้กับผู้สูงวัยและประชากรรุ่นใหม่

การที่ประเทศไทยมีอายุเฉลี่ยยืนยาวขึ้นและการที่ครัวเรือนมีจำนวนบุตรลดลง อาจส่งผลให้ผู้สูงอายุในอนาคตมีเงินออมไม่พอใช้และต้องพึ่งตนเองมากขึ้น แม้ว่าในปัจจุบัน ไทยมีมาตรการหลายอย่างเพื่อสร้างระบบหลักประกันทางรายได้และการดำรงชีวิตในยามชราภาพให้กับประชากร แต่ระบบบำนาญหลายระบบยังต้องเผชิญกับปัญหาและความท้าทาย ดังนี้

- 1) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเผชิญกับความท้าทายสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ก. ความเพียงพอในการดำรงชีพ เนื่องจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคิดเป็นประมาณร้อยละ 45-75 ของเส้นความยากจนด้านอาหาร ข. สถานะทางกฎหมายของเบี้ยยังชีพเป็นเพียงระเบียบกระทรวง ซึ่งทำให้การเมืองอาจเข้ามาเปลี่ยนแปลงได้ง่ายบนพื้นฐานของแนวคิดประชานิยม และ ค. ภาระทางงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นและประชากรมีอายุยืนขึ้น
- 2) บำนาญข้าราชการมีภาระทางงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นและประชากรมีอายุยืนขึ้น
- 3) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีความท้าทายด้านความครอบคลุม มีลูกจ้างจำนวนมากที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุน
- 4) กองทุนประกันสังคมประสบปัญหาด้านความเหมาะสมของอัตราเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ บำนาญซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาต่อความยั่งยืนของระบบในระยะยาว โดยภาครัฐอาจต้องแบกรับภาระผูกพันหากกองทุนมีปัญหาในอนาคต

นอกจากความท้าทายที่แต่ละกองทุนกำลังเผชิญอยู่แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นว่าการที่ระบบบำนาญภาครัฐที่มีอยู่หลายระบบมีการบริหารจัดการแบบแยกส่วนไม่ขึ้นแก่กันและกันทำให้ขาดการประสานกันในเชิงนโยบาย ทำให้การดำเนินงานในภาพรวมเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง และจะทำให้ค่าใช้จ่ายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุขาดการกำกับดูแลและมีโอกาสเพิ่มขึ้นอย่างไร้การบริหารจัดการ สภาปฏิรูปแห่งชาติตระหนักถึงปัญหาและความท้าทายดังกล่าว และได้มีข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติ ดังนี้

- เปลี่ยนสถานะของกฎหมายของเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจาก “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ” ให้เป็น “พระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐาน” และกำหนดให้มีบำนาญพื้นฐานซึ่งตั้งอยู่быหลักการสำคัญ คือ ให้ประชาชนทุกคนรวมถึงข้าราชการบำนาญหรือผู้ที่ได้รับเงินบำนาญจากระบบอื่นๆ แต่ได้รับไม่ถึงจำนวนเงินบำนาญขั้นพื้นฐาน และบำนาญพื้นฐานต้องไม่สูงจนเกินไปจนทำให้เป็นภาระทางการคลัง โดยอาจใช้เกณฑ์เส้นความยากจนด้านอาหารในการกำหนดระดับของเงินบำนาญพื้นฐาน

- บูรณาการสิทธิประโยชน์จากรูปภาพของประกันสังคมเข้ากับกองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการเงินการคลังในระยะยาวของกองทุนประกันสังคม ขจัดปัญหาภาระทางงบประมาณของรัฐบาลในการเข้ามาจัดการภาระผูกพันในอนาคต และให้มีความชัดเจนโปร่งใสในการมีส่วนร่วมสมทบเงินของรัฐบาล นอกจากนี้ ควรจะต้องส่งเสริมให้กองทุนการออมแห่งชาติ ดำเนินการเชิงรุกโดยการดึงประชากรวัยทำงานในภาคไม่เป็นทางการ (informal sector) เข้ามาเป็นสมาชิกให้มากที่สุดโดยปฏิบัติงานเชื่อมโยงกับกลุ่มการออมระดับชุมชนและกลุ่มสวัสดิการภาคประชาชน
- ปฏิรูประบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินยามชราภาพและรองรับต่อการเปลี่ยนงานทั้งภายในประเทศและบริบทประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยเปลี่ยนระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้เป็นระบบบังคับเพื่อเพิ่มความมั่นคงทางการเงินยามชราภาพและให้มีระบบบำนาญแบบไม่รับประกันผลตอบแทนหรือ Defined Contribution ให้มากขึ้น และบูรณาการระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพด้วยการยุบรวมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้เหลือจำนวนน้อย ส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างกองทุน และให้ตอบสนองต่อการย้ายเงินสะสมข้ามกองทุนข้ามระบบ รวมทั้งส่งเสริมให้มีแผนทางเลือกการลงทุน (Investment Choice) ในแต่ละกองทุน
- ส่งเสริมการปลูกต้นไม้มีค่า เช่น ไม้สัก ไม้แดง เป็นบำนาญชีวิตของประชาชนเพื่อส่งเสริมการออมภาคสมัครใจ เพื่อเพิ่มความมั่นคงทางการเงินให้กับประชาชนยามสูงวัย ไม้มีค่าดังกล่าวเป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมาย ต้องมีการแก้กฎหมายให้ประชาชนทั่วไปที่มีที่ดินเป็นของตนเองสามารถปลูกได้

เพื่อรองรับการปฏิรูปตามแนวทางที่กำหนดข้างต้นทั้งหมดในอนาคตและเพื่อเป็นระบบบำนาญแห่งชาติที่มีความยั่งยืนในระยะยาว สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติเห็นว่าควรมีการจัดโครงสร้างใหม่ในการอภิบาลระบบบำนาญแห่งชาติ โดยการตั้งคณะกรรมการนโยบายบำนาญแห่งชาติขึ้นมารับผิดชอบด้านกิจการนโยบายบำนาญของประเทศ และทำหน้าที่เสนอและกลั่นกรองงานด้านนโยบายบำนาญให้กับคณะรัฐมนตรี

ข้อเสนอดังกล่าวของสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติได้ถูกนำเสนอต่อสาธารณะ และมีกระบวนการผลักดันเพื่อให้พัฒนาไปเป็นนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศ แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน ข้อเสนอดังกล่าวยังไม่ได้ถูกแปลงมาเป็นแผน/ยุทธศาสตร์ของประเทศ และไม่ได้ปรากฏอยู่ในร่างแผนประชากร 20 ปี

ข้อเสนอเพื่อการขยายอายุเกษียณและการทำงานต่อเนื่องของประชากรวัยทำงาน

การที่ประชากรวัยแรงงานกำลังลดลงเรื่อยๆ ทั้งจำนวนและสัดส่วน ทำให้ไทยมีความเสี่ยงต่อการขาดแคลนแรงงานในอนาคต นอกจากนี้ คนวัยทำงานมีแนวโน้มออกจากกำลังแรงงานก่อนวัยอันควรเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้กำลังแรงงานที่มีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ยิ่งลดลงมากขึ้นอีก ทางออกหนึ่งที่มีการกล่าวถึงมากคือการขยายอายุเกษียณและส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานสามารถทำงานต่อเนื่องได้อย่างยาวนาน แต่มักเป็นการพูดถึงในหลักการแต่ไม่ลงลึกในรายละเอียดของแนวทางปฏิบัติ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติมีข้อเสนอในเรื่องดังกล่าวดังนี้

1. การขยายอายุเกษียณของข้าราชการ

- ภาคราชการต้องกำหนดการขยายอายุราชการไว้เป็นนโยบาย มีเป้าหมายด้านเวลาชัดเจนเพื่อให้หน่วยงานสามารถปรับตัวและวางแผนกำลังคนได้ และเป็นการกระตุ้นให้ภาคเอกชนตื่นตัวด้วย

- การขยายอายุเกษียณควรจำกัดเฉพาะสายงานที่ขาดแคลน ไม่ควรขยายอายุเกษียณกับสายงานที่ใช้แรงงานเป็นหลัก (labor intensive) และต้องมีการปฏิรูปแนวคิดจากการใช้กำลังคนเป็นหลักไปสู่การใช้เทคโนโลยีทดแทนคน
- การขยายอายุเกษียณให้กับตำแหน่งในสายงานบริหารไม่ควรดำเนินการเป็นการทั่วไป แต่ควรทำเฉพาะส่วนงานที่ขาดกำลังคนและไม่สามารถดึงคนรุ่นใหม่เข้ามาบริหารได้ทัน
- การขยายอายุเกษียณต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อภาระทางการเงินและงบประมาณ และควรดำเนินการไปพร้อมกับการเลื่อนเวลาจ่ายเงินบำนาญ
- การขยายอายุเกษียณควรดำเนินไปพร้อมกับการปรับปรุงและพัฒนาระบบราชการ โดยเน้นการประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลงานตามตัวชี้วัด

2. การส่งเสริมการจ้างงานต่อเนื่องของภาคเอกชน

- เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายบังคับให้มีการกำหนดอายุเกษียณในภาคเอกชน ดังนั้นจึงควรมีมาตรการส่งเสริมให้เอกชนมีมาตรการการจ้างงานที่ยืดหยุ่นและส่งเสริมให้ทำงานต่อเนื่อง เช่น การขยายอายุเกษียณ การจ้างงานต่อเนื่องแบบประจำ การจ้างงานแบบบางเวลา การจ้างงานให้ทำเป็นชิ้นที่บ้าน เป็นต้น โดยรัฐบาลจัดให้มีแรงจูงใจโดยมาตรการเงินอุดหนุนหรือมาตรการทางภาษีอากร (สังเกตว่าข้อเสนอดังกล่าวมิได้เสนอให้มีกฎหมายบังคับการเกษียณอายุในภาคเอกชน แต่ให้ใช้มาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมการจ้างงานต่อเนื่อง)

3. การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ

- ให้มีกลไกเจ้าภาพที่รับผิดชอบด้านการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุโดยการประสานงานและร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงานและกรมกิจการผู้สูงอายุ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในอาชีพที่เหมาะสมกับวัยวุฒิ ประสบการณ์ และสมรรถภาพร่างกาย ควรมีการระบุอาชีพเป้าหมายเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม เช่น งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาด ค้าขาย เป็นต้น รวมถึงส่งเสริมให้มีโอกาสทำงานอาสาสมัครเพื่อชุมชนและสังคม
- ส่งเสริมให้ธุรกิจกระจายงานให้ผู้สูงอายุได้ทำงานที่บ้าน/ภายในชุมชน เพื่อส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุที่เดินทางออกไปทำงานนอกบ้านหรือนอกชุมชนลำบาก
- ส่งเสริมผู้สูงอายุในการทำวิสาหกิจชุมชนโดยร่วมกับคนกลุ่มวัยอื่นๆ โดยผู้สูงอายุเป็นผู้ใช้ภูมิปัญญาและออกความคิด คนรุ่นหลังช่วยในขั้นตอนการผลิต การตลาด และการส่งเสริมการขาย
- สร้างตลาดแรงงานผู้สูงอายุทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัดเพื่อเป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างนายจ้างที่ต้องการจ้างและผู้สูงอายุที่ต้องการทำงาน
- มีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนจ้างงานผู้สูงอายุและปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อรองรับการทำงานของผู้สูงอายุ เช่น การลดหย่อนภาษีอากร การประกาศเกียรติคุณ

ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติมีแนวความคิดและวิธีการปฏิบัติที่ผ่านกระบวนการกลั่นกรองมาระดับหนึ่งและมีความชัดเจนพอสมควร แต่ยังต้องการการศึกษาในรายละเอียดในบางประเด็นเพื่อให้สามารถแปลงแนวคิด/นโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นที่ควรศึกษาต่อมีดังนี้

ในส่วนของการขยายอายุเกษียณของข้าราชการ คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการศึกษาเพื่อจัดทำแผนกำลังคนของภาครัฐในระยะยาว เช่น แผน 10 ปี เพื่อพิจารณาว่าในระยะเวลา 10 ปีข้างหน้า แต่ละสายงานจะมีภาระงานมากน้อยเพียงใด แต่ละสายงานต้องการกำลังคนเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันเท่าใด สายงานใดที่มีความเป็นไปได้ในการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้แทนแรงงานคนและหากนำเทคโนโลยีมาใช้แล้วความต้องการกำลังคนในอนาคตของสายงานนั้นจะเปลี่ยนไปอย่างไร นอกจากนี้ ควรพิจารณาว่าแนวโน้มของการบรรจุข้าราชการใหม่ในอนาคตของแต่ละสายงานเป็นอย่างไร เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการคาดการณ์ว่าสายงานใดบ้างที่มีโอกาสจะประสบปัญหาขาดแคลนกำลังคนในอนาคต และจะขาดแคลนมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อหาข้อสรุปว่า ควรขยายอายุเกษียณหรือไม่ ควรขยายเกษียณอายุในสายงานใดบ้าง ควรกำหนดอายุเกษียณไว้เท่าใด และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นมีอะไรบ้าง นอกจากนี้ หากเลือกอายุเกษียณที่เหมาะสมได้แล้ว ควรปรับเลื่อนอายุเริ่มรับบำเหน็จบำนาญราชการออกไปให้สอดคล้องกับอายุเกษียณใหม่ด้วย

ในประเด็นการจ้างงานต่อเนื่องของภาคเอกชน คณะผู้วิจัยเห็นว่ายังมีช่องว่างของการวิจัยอยู่พอสมควร โดยหัวข้อสำคัญที่ควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติมได้แก่ ควรกำหนดให้มีอายุเกษียณตามกฎหมายในภาคเอกชนเหมือนดังกรณีข้าราชการหรือไม่ หรือควรให้การขยายเกษียณอายุเป็นไปตามความความสมัครใจของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ถ้าควรบังคับโดยกฎหมายควรกำหนดอายุเกษียณไว้เท่าใด แต่ละอาชีพควรมีอายุเกษียณแตกต่างกันหรือไม่ นอกจากนี้ ยังควรศึกษานโยบายการเกษียณอายุของภาคเอกชนตามรายสาขาเศรษฐกิจเพื่อทำความเข้าใจกับสภาพปัจจุบัน และศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการขยายอายุเกษียณตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อการทำงานของลูกจ้างที่กำลังจะเข้าทำงานหรือลูกจ้างที่อยู่ทำงานอยู่แล้ว เพื่อหามาตรการรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และที่สำคัญคือการขยายอายุเกษียณควรเป็นประโยชน์ต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งผลประโยชน์ร่วมดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้จำเป็นต้องอาศัยมาตรการอื่นๆ เสริม เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานทุกช่วงวัยทั้งแรงงานในปัจจุบันและในอนาคต การดูแลสุขภาพอนามัยของแรงงาน การลดความเหลื่อมล้ำของการจ้างงานแรงงานต่างวัย ความยืดหยุ่นของชั่วโมงทำงานและค่าจ้างของแรงงานสูงอายุ การปรับทัศนคติด้านการจ้างงานและการทำงานของผู้สูงอายุ การปรับอายุแรกรับบำเหน็จบำนาญให้สอดคล้องเหมาะสมกับการขยายอายุเกษียณ การปรับกฎระเบียบของระบบบำนาญของประกันสังคมเพื่อจูงใจให้ลูกจ้างทำงานต่อเนื่องยาวนานมากขึ้น เป็นต้น

7.2 สรุปช่องว่างของนโยบายและช่องว่างของการดำเนินนโยบาย

จากที่กล่าวในบทที่ 3 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรจะทำให้เศรษฐกิจไม่สามารถเติบโตไปได้ อย่างเคย (เทียบกับกรณีสมมติให้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร) การศึกษาที่ผ่านมาได้เสนอ นโยบายหลากหลายที่สามารถช่วยบรรเทาผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น การพัฒนาคุณภาพการศึกษา การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของแรงงาน การส่งเสริมการพัฒนาทางเทคโนโลยี การส่งเสริมการออมและการลงทุน การเพิ่มกำลังแรงงานโดยการนำเข้าแรงงานต่างด้าวและการขยายอายุเกษียณและส่งเสริมการทำงานต่อเนื่องของประชากรวัยทำงาน จะเห็นได้ว่าหลายนโยบายเป็นนโยบายการพัฒนาประเทศ (Development policies) ที่ภาครัฐได้ดำเนินการมาโดยตลอดผ่านหลากหลายมาตรการและกำลังพยายามพัฒนามาตรการใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพื่อผลักดันประเทศให้ก้าวพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลาง เช่น การปฏิรูประบบการศึกษา การส่งเสริมการพัฒนาทางเทคโนโลยี การสร้างนวัตกรรม การส่งเสริมการออมและการลงทุน การพัฒนาฝีมือแรงงาน นโยบายเหล่านี้เป็นไปเพื่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีความสำคัญทั้งในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคตไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมพร้อมรับมือกับผลกระทบด้านเศรษฐกิจที่เกิดจากสังคมผู้สูงอายุมีขอบเขตกว้างขวางมาก ประกอบกับ

การศึกษาชิ้นนี้มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร คณะผู้วิจัยจึงสรุปช่องว่างของนโยบายและช่องว่างของการดำเนินนโยบายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการขยายอายุเกษียณและการส่งเสริมการทำงานต่อเนื่องของประชากรวัยทำงาน ซึ่งเป็นนโยบายที่จะช่วยให้แรงงานมีรายได้หลังเกษียณเพิ่มขึ้นและช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานของผู้ประกอบการได้ในระดับหนึ่ง และเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเพิ่มกำลังแรงงานในยามที่จำนวนประชากรวัยแรงงานกำลังลดลง

ในประเด็นการขยายอายุเกษียณและการส่งเสริมการทำงานต่อเนื่องของประชากรวัยทำงาน แนวนโยบายหลายอย่างยังอยู่ในขั้นที่เป็นแนวคิด ยังไม่มีแนวทางและวิธีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมรองรับ การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุเป็นนโยบายเดียวซึ่งมีแนวทางปฏิบัติชัดเจนพอสมควร และได้มีการผลักดันและขับเคลื่อนไปบ้างโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ทว่ายังไม่เห็นผลสำเร็จมากนัก

ยุทธศาสตร์เรื่องการจ้างงานผู้สูงอายุของไทยได้ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์หลายแผน เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) เป็นกลไกระดับชาติซึ่งทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย วางแผนยุทธศาสตร์ และติดตามผลการดำเนินงาน และมีการตั้งอนุกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นมาเพื่อผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนงานที่เกี่ยวข้องกับการขยายเวลาการทำงาน แต่กผส.ยังขับเคลื่อนงานตามนโยบายของรัฐบาลในลักษณะที่เป็นเชิงรับมากกว่าเชิงรุก และการดำเนินการตามภารกิจยังไม่ค่อยต่อเนื่อง และการประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ (กุศล, 2557) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552) ได้สรุปประเด็นช่องว่างในการขับเคลื่อนการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุไว้ว่าการส่งเสริมการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพของผู้สูงอายุยังขาดความชัดเจน และไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ ทั้งการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการกำหนดทิศทางการดำเนินการร่วมกันทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้การดำเนินงานยังมีความซ้ำซ้อน

นอกจากปัญหาและอุปสรรคในการผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐแล้ว กุศล (2557) พบว่าการขับเคลื่อนยังมีอุปสรรคอื่นอีก โดยเฉพาะมีกระแสด้านจากผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ เช่น บุตรหลานไม่นิยมให้พ่อแม่ที่สูงอายุทำงานลำบากตรากตรำ เนื่องจากเกรงจะถูกสังคมมองว่าดูแลไม่ดี แรงงานวัยหนุ่มสาวอาจมองว่าผู้สูงอายุอาจมาแย่งงานทำ นายจ้างอาจไม่ต้องการจ้างงานผู้สูงอายุเนื่องจากมีทัศนคติว่าผู้สูงอายุ และตัวผู้สูงอายุเองอาจไม่ต้องการทำงาน ดังนั้น การผลักดันนโยบายต้องอาศัยการทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ซึ่งต้องใช้เวลาค่อยเป็นค่อยไป และมีแผนการดำเนินงานและเป้าหมายที่ชัดเจน นอกจากนี้ การศึกษาที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่าผู้สูงอายุสามารถทำงานต่อได้ในหลายสาขาเศรษฐกิจ เช่น ขายส่ง ขายปลีก โรงแรมและภัตตาคาร (นงนุช และคณะ, 2556 ศุภชัยและคณะ, 2557) การขับเคลื่อนนโยบายในอนาคตอาจเน้นไปที่สาขาดังกล่าวก่อนจะขยายผลไปยังสาขาอื่น

7.3 สรุป

จากการทบทวนแผน/ยุทธศาสตร์ทั้ง 12 แผนพบว่า แม้ในภาพรวมแล้วจะครอบคลุมทุกมาตรการในร่างแผนประชากร 20 ปี (การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน การพัฒนาทักษะและสมรรถนะ การพัฒนาความรู้ (Knowledge) การส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชากร การพัฒนาบทบาทของภาครัฐต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ และการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากร) แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วพบว่ายังขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ดังนั้นคณะผู้วิจัยเห็นว่าช่องว่างทางนโยบายที่

สำคัญที่สุดในปัจจุบันคือการขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน (รู้ว่าควรจะต้องทำอะไร แต่ไม่รู้ว่าควรทำอย่างไร ในทางปฏิบัติ) ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะผู้วางนโยบายยังไม่ตกผลึกทางความคิด อาจยังมีบางประเด็นที่ต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเสียก่อนที่จะตัดสินใจ คณะผู้วิจัยเห็นว่าความท้าทายของแผนร่างแผนประชากร 20 ปีคือการต้องปิดช่องว่างทางนโยบายดังกล่าวโดยนำเสนอมาตรการที่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะมาตรการใหม่ที่ยังไม่เคยมีแนวทางดำเนินการมาก่อนในประเทศไทย เช่น การขยายช่วงอายุการทำงานของภาครัฐและเอกชนให้เหมาะสมกับสาขาการผลิตและสาขาอาชีพ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบของการรับบำเหน็จบำนาญต่างๆ ให้เกื้อหนุนกับการขยายช่วงอายุการทำงาน/หรือขยายอายุเกษียณ

บทที่ 8: สรุปช่องว่างความรู้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ ประชากรกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และความมั่นคงด้านการเงินของประชากร

การลดลงอย่างต่อเนื่องของอัตราการตายและอัตราการเจริญพันธุ์ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาทำให้ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรครั้งสำคัญ จำนวนประชากรวัยเด็กและวัยทำงานมีแนวโน้มลดลงในขณะที่วัยสูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลกระทบในวงกว้างต่อทุกภาคส่วน และจะทำให้เกิดความท้าทายต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และด้านความมั่นคงด้านการเงินของประชากร

ในบทที่ 3-6 คณะผู้วิจัยได้ทบทวนและสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อสรุปว่าองค์ความรู้ในปัจจุบันมีอะไรบ้าง ในบทนี้ คณะผู้วิจัยนำเสนอช่องว่างความรู้และการวิจัย เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของประเทศ และกำหนดหัวข้อวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อการเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

8.1 ช่องว่างความรู้ประเด็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ

จากการลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์และอายุเฉลี่ยของประชากรที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์อย่างรวดเร็ว ประชากรวัยทำงาน (อายุ 15-59 ปี) จะลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2568) คาดว่าประชากรวัยแรงงานจะลดลงเหลือ 40,738,960 คน หรือร้อยละ 64.08 ของประชากรทั้งหมด และในอีก 25 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2583) จะลดลงเหลือ 35,175,700 คน หรือร้อยละ 55.08 ของประชากรทั้งหมด ในขณะที่ประชากรวัยที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปคาดว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 17,578,930 คน หรือร้อยละ 26.56 ของประชากรทั้งหมด ในอีก 10 ปีข้างหน้า และใน 25 ปีข้างหน้า จะเพิ่มเป็น 20,519,370 คน หรือร้อยละ 32.13 ของประชากรทั้งหมด ใน 25 ปีข้างหน้า²¹

การประมาณการจำนวนแรงงานตามกลุ่มอายุในอนาคตของวอร์เวสต์และคณะ (2556) สามารถช่วยให้เห็นภาพอนาคตค่อนข้างชัดว่า หากสภาพเศรษฐกิจและตลาดแรงงานของไทยไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เป็นอยู่มากนัก คาดว่าในภาพรวมแรงงานกลุ่มอายุ 25-60 ปี จะยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อยก่อนจะเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่องในราวปี 2561-2563 เป็นต้นไป แรงงานอายุต่ำกว่า 25 ปีคาดว่าจะลดลงเรื่อยๆ ในขณะที่แรงงานกลุ่มอายุมากกว่า 60 ปีคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยภาคการเกษตรจะเป็นภาคที่รองรับแรงงานสูงอายุเพิ่มขึ้นมากที่สุด เนื่องจากผลการประมาณการดังกล่าวเป็นภาพในโลกสมมติ ซึ่งยากจะเกิดขึ้นจริง คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการพัฒนาแบบจำลองเพื่อประมาณการจำนวนแรงงาน (การจ้างงาน) ในอนาคต ทั้งในภาพรวมและรายสาขาเศรษฐกิจ โดยแบบจำลองดังกล่าวควรคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรและปัจจัยสำคัญอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อการจ้างงานอย่างรอบด้าน เพื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนเชิงนโยบาย

²¹ ข้อมูลจากประมาณการประชากรของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในสถานการณ์ที่ประชากรวัยทำงานในประเทศกำลังมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ การวางแผนกำลังคนในอนาคตมีความสำคัญเป็นพิเศษ ภาคการศึกษาจำเป็นต้องผลิตคนให้ตรงกับความต้องการมากที่สุด ลดความสูญเสียจากการผลิตคนที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดให้ได้มากที่สุด เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในปัจจุบันทุกฝ่ายล้วนทราบดีว่าจำนวนประชากรวัยทำงานกำลังลดลงเรื่อยๆ ทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงต่อการขาดแคลนแรงงานในอนาคต ดังนั้นจึงควรเพิ่มกำลังแรงงานในประเทศผ่านการนำเข้าหรือการสนับสนุนให้ประชากรไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น และทำงานต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนานขึ้นก่อนที่จะเกษียณอายุ คำถามสำคัญที่ยังตอบไม่ได้คือ ในอนาคตเราต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นอีกเท่าใด ในอุตสาหกรรมใดบ้าง และทักษะที่ต้องการเพิ่มคืออะไร ทำให้การวางแผนกำลังคนในระยะยาวของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนการเตรียมความพร้อมของสถานศึกษาในการผลิตบุคลากร เพื่อสนองความต้องการของตลาดแรงงานในอนาคต ยังไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดองค์ความรู้ดังกล่าวส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะขาดเครื่องมือการวิเคราะห์ที่เหมาะสม ดังนั้นการพัฒนาเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ในอนาคตจึงเป็นพื้นฐานสำคัญซึ่งนำไปสู่การกำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินนโยบายที่เหมาะสมต่อไป

วิธีการประมาณการจำนวนการจ้างงาน (จำนวนแรงงาน/จำนวนตำแหน่งงาน) ในอนาคตอาจปรับจากวิธีการของ Bureau of Labor Statistic ประเทศสหรัฐอเมริกา ให้เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและข้อมูลที่มีอยู่ของไทย หรืออาจใช้วิธีการตามกรอบแนวคิด ดังนี้ 1) การประมาณการกำลังแรงงานตามกลุ่มอายุ ซึ่งคำนวณโดยอาศัยประมาณการประชากรตามกลุ่มอายุและประมาณการอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานตามกลุ่มอายุ (Labor force participation rate) 2) การประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าวตามกลุ่มอายุ และ 3) การนำการประมาณการกำลังแรงงาน และประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าว ไปใส่เป็นปัจจัยนำเข้าในแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปซึ่งมีหลายสาขาเศรษฐกิจ และการผลิตในแต่ละภาคเศรษฐกิจซึ่งอาศัยแรงงานหลากหลายกลุ่มอายุ เพื่อคำนวณหาจำนวนแรงงานที่ใช้ในภาพรวมและแต่ละสาขาการผลิตต่อไป อนึ่ง ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยเป็นเพียงตุ๊กตาตั้งต้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงเชิงวิชาการและนำไปสู่การพัฒนาแบบจำลองที่เหมาะสมในอนาคต

การศึกษาที่ผ่านมาล้วนชี้ให้เห็นไปในทิศทางเดียวว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรไปสู่สังคมสูงอายุจะทำให้ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำลงเมื่อเทียบกับกรณีที่สมมติว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร (counter factual) โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจมีขนาดแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะของแบบจำลองและค่าพารามิเตอร์ต่างๆ ที่แต่ละการศึกษาเลือกใช้ ซึ่งแน่นอนว่ามีทั้งข้อดีและข้อจำกัดแตกต่างกันไป

คำถามว่าผลการศึกษาของแบบจำลองใดมีความน่าเชื่อถือมากที่สุดนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่สามารถตอบได้เนื่องจากแต่ละการศึกษายังไม่ได้ใช้ความพยายามเท่าที่ควรในการแสดงให้เห็นว่าแบบจำลองที่พัฒนาขึ้นนั้นมีศักยภาพในการประมาณการมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ แบบจำลองสามารถจำลองตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญต่างๆ ได้ใกล้เคียงกับสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด งานวิจัยในอนาคตควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบแบบจำลองมากขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจในการนำผลการศึกษาไปใช้ในการวางแผนนโยบาย นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่ายังมีช่องว่างการวิจัยอีก 2 ช่อง ซึ่งสมควรได้รับการเติมเต็มในอนาคต ดังนี้ 1) งานวิจัยที่ผ่านมาส่วนใหญ่ประมาณการการเปลี่ยนแปลงของแรงงานในอนาคตโดยอ้างอิงจากประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือจากการประมาณการขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นวิธีการที่ง่ายแต่ก็มีโอกาสเกิดความคลาดเคลื่อนสูง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรไม่เท่ากับการเปลี่ยนแปลงของจำนวนแรงงาน ในอนาคตควรมีการ

ประมาณการอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานในอนาคตตามกลุ่มอายุ (Labor force participation rate) เพื่อใช้เป็นฐานในการแปลงจากจำนวนประชากรเป็นจำนวนกำลังแรงงาน เพื่อให้การประมาณการจำนวนแรงงานในอนาคตตั้งอยู่บนข้อสมมติที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้น และ 2) งานวิจัยในอนาคตควรสร้างแบบจำลองที่ประกอบด้วยเศรษฐกิจหลายสาขาในแบบจำลองเดียวกัน เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่อการเติบโตของสาขาเศรษฐกิจต่างๆ ได้

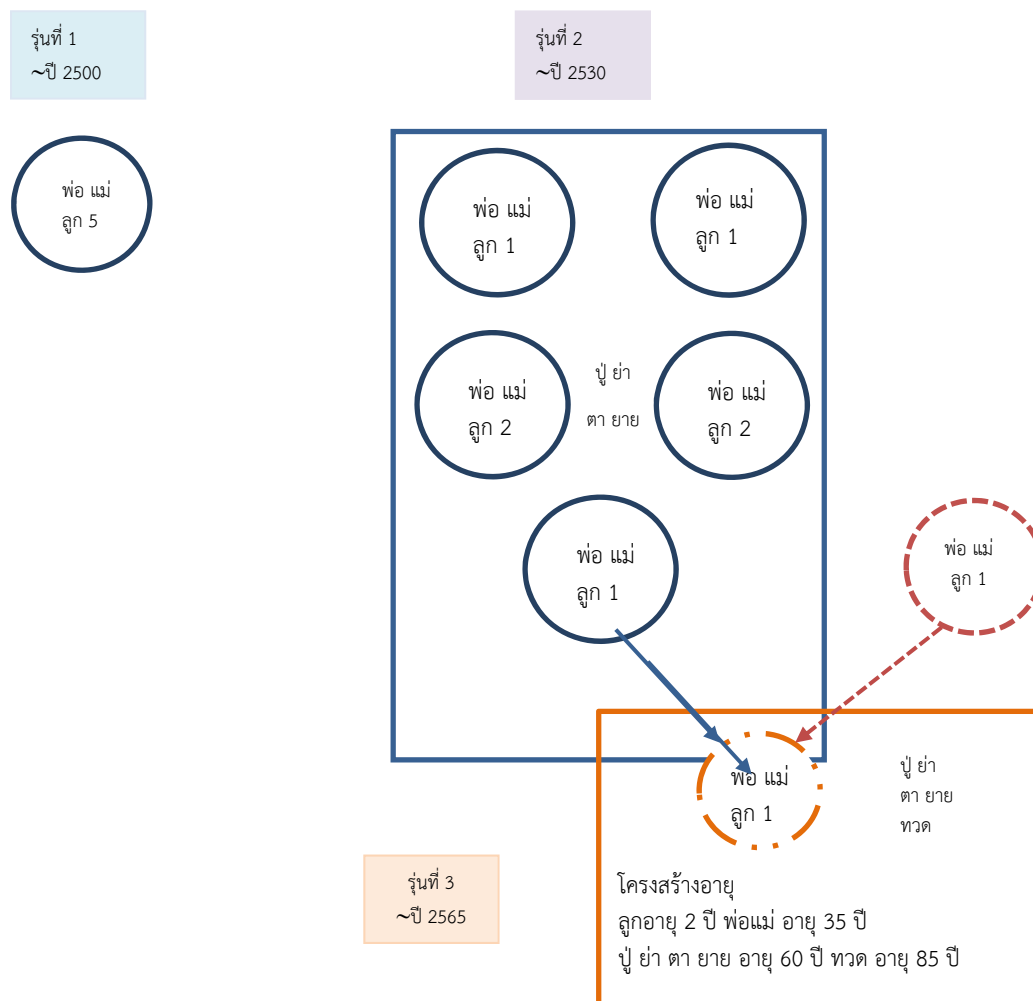
การศึกษาที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่า การนำเข้าแรงงานต่างด้าว การพัฒนาเทคโนโลยี การสะสมทุนมนุษย์ การขยายระยะเวลาการทำงาน และการส่งเสริมการออม สามารถบรรเทาผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรได้ การศึกษาเหล่านี้เป็นการศึกษาเชิงวิเคราะห์เป็นหลัก มีการกล่าวถึงนโยบายต่างๆ ในภาพกว้างโดยไม่ได้นำเสนอรายละเอียดในเชิงปฏิบัติ การศึกษาในอนาคตควรเป็นการศึกษาเชิงนโยบายมากขึ้น โดยเน้นศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น อุปสรรคหรือข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายในปัจจุบัน และวิธีการแก้ไขปัญหามาหรือการปรับปรุงนโยบายให้ดียิ่งขึ้น

ในเรื่องการขยายระยะเวลาการทำงานซึ่งกำลังเป็นที่สนใจในวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ ยังมีช่องว่างของการวิจัยอยู่พอสมควร โดยหัวข้อสำคัญที่ควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติมได้แก่ ควรกำหนดให้มีอายุเกษียณตามกฎหมายในภาคเอกชนเหมือนดังกรณีข้าราชการหรือไม่ หรือควรให้การขยายอายุเกษียณเป็นไปตามความความสมัครใจของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ถ้าควรบังคับโดยกฎหมายควรกำหนดอายุเกษียณไว้ที่อายุเท่าใด แต่ละอาชีพควรมีอายุเกษียณแตกต่างกันหรือไม่ นอกจากนี้ ยังควรศึกษานโยบายการเกษียณอายุของภาคเอกชนตามรายสาขาเศรษฐกิจเพื่อทำความเข้าใจกับสภาพปัจจุบัน และศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการขยายอายุเกษียณตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อการทำงานของลูกจ้างที่กำลังจะเข้าทำงานหรือลูกจ้างที่ทำงานอยู่แล้ว เพื่อหามาตรการรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

8.2 ช่องว่างความรู้ประเด็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรกับความมั่นคงทางการเงินของประชากร

เนื้อหาในบทที่ 2 ได้แสดงให้เห็นว่า โครงสร้างอายุประชากรไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา และคาดการณ์ได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้จะเป็นไปตามแนวโน้มที่ทำให้สัดส่วนเด็กลดลงเรื่อยๆ ในขณะที่สัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โครงสร้างอายุประชากรในระดับประเทศนั้นเมื่อกระจายย่อยลงมาเป็นระดับครัวเรือนย่อมมีความสอดคล้องกันด้วย ตัวอย่างดังเช่นในรูปที่ 8-1 ในครัวเรือนตัวอย่างที่มีสมาชิกพ่อแม่ ลูกประมาณ 5 คน ในปี 2500 เมื่อถึงรุ่นที่ 2 คือลูก 5 คนเป็น พ่อ แม่ ในปี 2530 แต่ละครอบครัวจะมีลูกประมาณ 1-2 คน และพ่อแม่ในปี 2500 ก็เป็น ปู่ ย่า ตา ยาย ครอบครัวย่อยที่เกิดขึ้นใหม่ 5 ครอบครัว ก็สามารถเวียนกันดูแล ปู่ ย่า ตา ยาย ได้ แต่เมื่อถึงรุ่นที่ 3 ลูกๆ จากรุ่นที่ 2 ก็แต่งงานบ้าง หรืออยู่เป็นโสดบ้าง ครอบครัวที่แต่งงานกันก็มักมาจากครอบครัวที่มีลูกคนเดียวเหมือนกัน ครัวเรือนใหม่ในรุ่นที่ 3 ก็มักมีลูก 1-2 คน หรือ ไม่มีลูกเลย แต่ครอบครัวในรุ่นที่ 3 นี้ มีภาระหนัก ทั้งจากพ่อแม่ รุ่นที่ 2 มาเป็นปู่ ย่า ตา ยาย ในรุ่นที่ 3 ซึ่งสัดส่วนการดูแลจะหนักกว่าเดิม นอกจากนี้ บางครอบครัวยังอาจจะมีรุ่นทวดที่มีอายุยืนยาวขึ้น

รูปที่ 8-1 ตัวอย่างโครงสร้างครัวเรือนในอนาคต



ที่มา: คณะวิจัย

โครงสร้างที่ขาดสมดุลของสัดส่วนระหว่างผู้หารายได้กับผู้พึ่งพิงในอนาคต จำเป็นต้องอาศัยการวางแผน และการจัดการเพื่อรักษาระดับการใช้ชีวิตตั้งแต่ระดับครัวเรือน ชุมชน และประเทศ ให้ดีขึ้นหรือไม่แย่ไปกว่าในอดีต คำถามใหญ่ๆ ที่ยังคงมีอยู่คือ ทำอย่างไรครัวเรือนจึงจะสามารถหารายได้และสามารถแบกรับภาระการดูแลคนพึ่งพิงที่มีจำนวนมากขึ้น ทำอย่างไรชุมชนที่มีผู้สูงอายุมากขึ้นจะสามารถรักษาสมดุลของการให้สวัสดิการแก่คนในชุมชน ทำอย่างไรเอกชนจึงจะมีบทบาทต่อสังคมที่มีโครงสร้างอายุประชากรที่เปลี่ยนไป และทำอย่างไรรัฐจึงจะสามารถให้สวัสดิการแก่คนทุกช่วงวัยได้โดยไม่เป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีมากจนเกินไปจนจะแบกรับไหว คำถามเหล่านี้ย่อมต้องการองค์ความรู้เพิ่มเติมเพื่อให้การวางแผนด้านการดำเนินนโยบายตรงกับประเด็นปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในอนาคตอีก 10-20 ปีข้างหน้าได้

การวิเคราะห์ช่องว่างของความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรและความมั่นคงทางการเงิน สามารถจำแนกเป็นประเด็นกว้างๆ ที่เกี่ยวข้องกับครัวเรือน ชุมชน และภาครัฐ ได้ดังต่อไปนี้

8.3 ภาคครัวเรือน

แม้ว่าแนวโน้มของครัวเรือนจะเป็นครอบครัวขนาดเล็ก ครัวเรือนรุ่นใหม่อยู่อย่างอิสระมากขึ้น แต่ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติที่ยังคงพึ่งพากันตามแบบอย่างวัฒนธรรมไทย การเปลี่ยนแปลงการพึ่งพาแบบเครือญาติจะเป็นอย่างช้าๆ เช่น การสำรวจในระดับประเทศพบว่าคนยังคาดหวังว่าลูกหลานจะช่วยเหลือด้านการเงินและการดูแลสุขภาพให้แก่พ่อแม่ หรืออย่างน้อยก็คาดหวังว่าลูกหลานจะสามารถพาพ่อแม่ไปพบแพทย์เมื่อถึงเวลาจำเป็น ดังนั้น ภาระด้านเวลาและการเงินที่จะตกแก่ลูกหลานจะยังคงมีอยู่ถ้าไม่สร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น

การเตรียมการสำหรับผู้พึ่งพิงคือ การเตรียมการสำหรับคนวัยเด็กและวัยสูงอายุ การเตรียมการสำหรับวัยเด็กนั้นเป็นภาระหน้าที่ของพ่อแม่ที่อยู่ในวัยทำงานที่จะต้องวางแผนทางการเงิน ส่วนการเตรียมการสำหรับวัยสูงอายุนั้นก็เป็นภาระหน้าที่ของคนวัยทำงานเช่นกัน ซึ่งงานวิจัยที่ได้พบทวนได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของผู้สูงอายุที่จะสามารถอยู่อย่างไม่พึ่งพิงคือ การเตรียมการในด้านที่อยู่อาศัย สุขภาพ และการเงิน ซึ่งทั้งสามด้านมีผลต่อความมั่นคงทางการเงินของครัวเรือน ช่องว่างของความรู้ทั้งสามด้านนี้ประกอบด้วย

- ที่อยู่อาศัยและความเป็นอยู่ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนและการสำรวจผู้สูงอายุ พบว่า ผู้สูงอายุในปัจจุบันส่วนใหญ่มีบ้านเป็นของตนเอง แต่มักไม่มีเงินออมและพึ่งพิงบุตร การศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการมีระบบ reverse mortgage เพื่อผู้สูงอายุอันเป็นหนทางหนึ่งที่ช่วยลดภาระการพึ่งพิงบุตร นอกจากนี้ แนวโน้มของผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่คนเดียวมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งต้นทุนต่อหัวของค่าใช้จ่ายในการอยู่คนเดียวนั้นสูงกว่าการอยู่เป็นคู่หรือเป็นครอบครัว การประเมินค่าใช้จ่ายของครัวเรือนประเภทต่างๆ จะช่วยสนับสนุนให้มันนโยบายที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายของผู้สูงอายุ เช่น ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุอยู่อาศัยเป็นคู่ ไม่ว่าจะอยู่กับญาติ เพื่อน (เพศเดียวกันหรือต่างเพศ) การอยู่หลายคนในบ้านยังช่วยลดความเสี่ยงจากการประสบอุบัติเหตุในบ้านและถูกปล้นชิงจนเสียชีวิตหรืออาการรุนแรงจนรักษาพยาบาลแพงไปกว่าเดิม นอกจากนี้ การมีเพื่อนอยู่ในบ้านหลังเดียวกันยังอาจช่วยเรื่องสุขภาพจิตของผู้สูงอายุ
- สุขภาพ การมีสุขภาพที่ไม่แข็งแรงหรือมีโรคเรื้อรัง ทำให้เกิดการค่าใช้จ่ายทั้งค่าเดินทางไปพบแพทย์ และการรักษาพยาบาล แม้ว่าประเทศไทยมีระบบประกันสุขภาพที่ครอบคลุมคนไทยทุกคนทำให้ภาระเรื่องการรักษาพยาบาลที่จะตกแก่บุคคลและครัวเรือนลดลงได้ แต่ถ้ามียุทธศาสตร์การส่งเสริมด้านสุขภาพ (health protection/promotion) ก็จะทำให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพที่ดี ช่วยลดค่าใช้จ่ายลงได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ ภาวะการพึ่งพิงของผู้สูงอายุอาจทำให้เกิดความต้องการการดูแลระยะยาวที่บ้าน การศึกษารูปแบบของการดูแลระยะยาว ตลอดจนค่าใช้จ่าย และการหาแหล่งเงิน (financing) จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น
- การเงิน การเตรียมการด้านการเงินของคนวัยทำงานเพื่อรองรับผู้พึ่งพิงที่เป็นเด็กและเพื่อตนเองเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุอาจจะเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด เนื่องจากเงินสามารถแปลงเป็นสินค้าและบริการได้
 - การเตรียมการด้านการเงินสำหรับการดูแลและการศึกษาของบุตรเป็นสิ่งที่พ่อแม่มักให้ความสำคัญมาก คำถามคือ มากเพียงใดหรือเป็นสัดส่วนเท่าใดของรายได้จึงเหมาะสม เมื่อพ่อแม่จำนวนมากใช้จ่ายเพื่อบุตรจนมองข้ามการออมสำหรับตนเองในวัยเกษียณ พ่อแม่ควรทราบผลตอบแทนจากการลงทุนเพื่อการศึกษาของบุตร

- การเตรียมการเมื่อตนเองเข้าสู่วัยสูงอายุ การออมเงินเท่าใดจึงเหมาะสมแก่การดำรงชีพจนสิ้นอายุขัย ทั้งนี้ อาจจะมีการตั้งเป้าหมายการออมเป็นสามระดับคือ ระดับที่หนึ่งเพื่อบรรลุค่าใช้จ่ายปัจจัยสี่ ระดับที่สองเพื่อการอยู่ที่เกินปัจจัยสี่แต่เป็นแบบพอเพียง (สมถะ) และระดับที่สามเพื่อการใช้จ่ายแบบเหลือเฟือ
- การพัฒนารูปแบบการให้ความรู้การจัดการเงินสำหรับคนทุกช่วงวัย โดยเริ่มตั้งแต่วัยเด็กจนถึงวัยเกษียณ ทั้งประเด็น การสร้างนิสัยการออม การออมที่เพียงพอ และการจัดการเงินออม และการถอนเงินออมอย่างปลอดภัยเพื่อใช้ในวัยเกษียณ การแบ่งสัดส่วนการลงทุนเพื่อบุตรและเพื่อวัยเกษียณ
- ออกแบบการบูรณาการข้อมูลเงินออมสำหรับทุกคน เพื่อให้แต่ละบุคคลสามารถรู้สถานะการออมของตนที่มีหลายรูปแบบ (เงินฝาก หุ้นกู้ หุ้น และมูลค่าสินทรัพย์ถาวรเช่น ที่ดิน หรืออื่นๆ) ในหลายสถาบันการเงิน และแสดงให้เห็นว่ามีการออมเพียงพอสำหรับใช้ในอนาคตหรือไม่ซึ่งระบบนี้จะเป็นระบบเตือนภัยระดับบุคคลว่าจะเป็นผู้สูงอายุที่สามารถบรรลุเป้าหมายการใช้จ่ายแบบใดอย่างใดก็ได้ ควรมีการปกป้องข้อมูลระดับบุคคลนี้อย่างเข้มแข็ง และห้ามรัฐนำไปใช้เพื่อการใดๆ เช่น เพื่อเก็บภาษี
- นโยบายที่จะพัฒนาต่อจากองค์ความรู้เหล่านี้ควรเป็นรูปธรรมจับต้องได้ เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองของผู้สูงอายุ กล่าวคือ มีการจัด package ที่ควรทำสำหรับคนวัยทำงานและอาจจะมี check list เพื่อให้เห็นว่าได้เตรียมการอะไรบ้างแล้ว
- การสร้างกลไกควบคุมการสร้างหนี้ระดับครัวเรือนไม่ให้สูงเกินไป เพื่อไม่สร้างปัญหาในการนำเงินออมเพื่อการเกษียณอายุมาใช้ก่อนเวลาที่จำเป็น

8.4 ภาคชุมชน

การเงินในระดับชุมชนมักเป็นเรื่องสวัสดิการ ซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ใช้สนับสนุนเรื่องเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล (ค่ารถ หรือค่าอื่นๆ ที่ไม่ครอบคลุมในสวัสดิการรักษาพยาบาล) และการตาย (เช่น การจัดงานศพ) ถ้ามีผู้สูงอายุมากขึ้นเรื่อยๆ ค่าใช้จ่ายของสมาชิกในเรื่องเหล่านี้ก็จะเพิ่มขึ้นด้วย เมื่อค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นค่าใช้จ่ายหลัก และจะมีจำนวนมากขึ้น จึงควรมองหาแนวทางให้ชุมชนทำธุรกิจนี้เพื่อให้ผลกำไรกลับเข้าสู่ส่วนรวมในลักษณะของ social enterprise จึงควรมีการศึกษาแนวทางบริหารจัดการให้กิจกรรมที่เกิดค่าใช้จ่ายหลักเป็นกิจการเพื่อสังคม ให้ผลกำไรเวียนกลับสู่ชุมชน นอกจากนี้ ในอนาคตอาจจะมีการย้ายถิ่นของผู้สูงอายุกลับภูมิลำเนาเดิม เนื่องจากการใช้ชีวิตวัยเกษียณในเมืองมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่า การมีผู้สูงอายุในชุมชนเพิ่มมากขึ้นจะเพิ่มความต้องการการดูแลระยะยาวในชุมชน จึงอาจทำให้กิจการดูแลผู้สูงอายุเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมของชุมชนได้

จากการทบทวนวรรณกรรมเห็นได้ว่า แต่ละชุมชนมีวิธีการเก็บข้อมูลที่หลากหลายขึ้นกับศักยภาพของชุมชน การรวมศูนย์ข้อมูลการเงินของกองทุนชุมชนเป็นสิ่งที่ควรมองหาแนวทางในการดำเนินการ ข้อมูลประกอบด้วยรายละเอียดของกองทุนชุมชนและสถานะทางการเงิน จะทำให้สามารถวิเคราะห์โครงสร้างอายุประชากรของสมาชิกแต่ละกองทุนและสถานะทางการเงินของชุมชน โดยให้มีการวิเคราะห์ที่หน่วยงานที่ส่วนกลาง แล้วจึงแจ้งกลับและแนะนำกลับไปยังชุมชนเป็นรายปี เพื่อให้ชุมชนคิดหาทางบริหารจัดการเป็นลำดับต่อไป

การบริหารจัดการเงินของกองทุนระดับชุมชนให้ได้ผลตอบแทนที่สูงเป็นความท้าทายที่สำคัญ เนื่องจากกองทุนชุมชนมีที่มาของเงินคล้ายๆ กัน และมีรูปแบบการใช้เงินคล้ายๆ กัน การวิจัยเพื่อแนะนำและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับช่องทางการลงทุนของกองทุนชุมชนจะช่วยทำให้กองทุนมีความยั่งยืนได้ ทั้งนี้ ยังรวมถึงการร่วมมือกับกองทุนการออมแห่งชาติหรือกอช. ที่สมาชิกอาจจะเป็นคนกลุ่มเดียวกันหรือร่วมกันถึงแนวทางการบริหารเงินอย่างไรเพื่อเป็นประโยชน์ทั้งคนในชุมชนและกับ กอช.

8.5 ภาครัฐ

การลดลงของประชากรวัยทำงานมีผลกระทบกับความสามารถในการหารายได้เข้ารัฐผ่านการเสียภาษีรายได้จากการทำงาน แต่การลดลงของเด็กก็สามารถช่วยลดงบประมาณการจ่ายเงินสนับสนุนด้านการศึกษา ปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้ทำให้ผู้ประกอบการไทยแก้ปัญหาด้วยการนำแรงงานต่างด้าวมาทดแทนแรงงานไทย เมื่อแรงงานต่างด้าวเป็นวัยเจริญพันธุ์ย่อมมีบุตรที่เกิดในประเทศไทย การปฏิบัติกับบุตรของทุกคนเช่นเดียวกันหมดได้เปิดโอกาสให้บุตรของแรงงานต่างด้าวได้ศึกษาในระบบการศึกษาไทย การวิเคราะห์ด้านผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของการให้การศึกษาแก่เด็กลูกแรงงานต่างด้าวจะช่วยให้รัฐสามารถวางแผนได้อย่างถูกต้อง ช่วยลดปัญหาการเจริญพันธุ์ต่ำของคนไทย และยังสามารถช่วยลดปัญหาสังคมอีกด้วย ปรากฏการณ์เช่นเดียวกันนี้เคยเกิดขึ้นในยุคสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ยังสามารถช่วยให้วางแผนได้รอบคอบขึ้น

ปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจมีบุตรของคน ในขณะที่ภาครัฐต้องการกระตุ้นให้ภาวะการเจริญพันธุ์ไม่ต่ำเกินไป หรือไม่สูงเกินไป มีเด็กเกิดมาอยู่ในครอบครัวที่มีคุณภาพ นโยบายที่จะสนับสนุนเหล่านี้ควรได้รับการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน เช่น การให้เงินสงเคราะห์แก่ครอบครัวที่มีบุตร จะสามารถช่วยกระตุ้นการเจริญพันธุ์ หรือช่วยให้เด็กมีคุณภาพทั้งกายภาพ จิตใจ และการศึกษาดีขึ้นหรือไม่ ความคุ้มค่าของงบประมาณภาครัฐในการสร้างแรงจูงใจเป็นอย่างไร และรัฐควรดำเนินการต่อ หรือเพิ่มจำนวนเงินสงเคราะห์หรือไม่

การสนับสนุนด้านการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของเด็ก แต่ในอนาคตการกระจายของเด็กในพื้นที่ห่างไกลเริ่มเบาบางลง การลงทุนเพื่อการศึกษาอย่างมีคุณภาพจึงจะแพงขึ้นมาก แนวทางการใช้เทคโนโลยีหรือนวัตกรรมการศึกษาแบบใหม่จะสามารถช่วยพัฒนาคุณภาพเด็กและช่วยลดค่าใช้จ่ายแก่ภาครัฐเพิ่มความคุ้มค่าทางการลงทุน ดังนั้น จึงควรมีการวิเคราะห์การใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยในการสอนโรงเรียนห่างไกลและติดตามประเมินประสิทธิผลของการใช้เทคโนโลยีด้านการศึกษาต่างๆ ในขณะเดียวกัน โรงเรียนห่างไกลหลายแห่งมีจำนวนเด็กลดลงจนมีพื้นที่ว่างในโรงเรียนมากขึ้นจนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ด้านอื่นๆ จึงควรมีการหาแนวทางใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์ เช่น เป็นสถานดูแลผู้สูงอายุที่มีจำนวนมากขึ้น หรือเป็นแหล่งเรียนรู้ร่วมกันของเด็กและผู้สูงอายุ ซึ่งกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐเจ้าสังกัดของโรงเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าสังกัดที่รับผิดชอบเรื่องผู้สูงอายุจะต้องหาแนวทางปฏิบัติร่วมกัน

การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเพิ่มของภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุและการรักษาพยาบาล การวิเคราะห์ผลกระทบของการเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพต่อการสนับสนุนงบประมาณผ่านกองทุนต่างๆ เพื่อให้รัฐเตรียมรับมือหาทางออกเป็นสิ่งที่ควรทำอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นแนวทางร่วมจ่าย หรือการหาแหล่งงบประมาณเพิ่มเติมของภาครัฐ หรือการร่วมประกันสุขภาพกับภาคเอกชน ส่วนการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวที่บ้านยังขาดความรู้ทั้งด้านกำลังคน แหล่งเงิน และการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบที่สามารถครอบคลุมผู้สูงอายุทุกคนไม่ว่าจะเป็นบทบาทของรัฐและเอกชน หรือเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคม

การดูแลผู้สูงอายุสามารถเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้ให้กับภาครัฐได้ถ้ามีการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ แนวโน้มการเคลื่อนย้ายผู้สูงอายุจากประเทศที่มีรายได้สูงมาอยู่อาศัยในประเทศไทยเพื่อใช้ทรัพยากรที่มีคุณภาพสูงในราคาที่ถูกลงกว่าประเทศต้นทาง ความสามารถในการจ่ายของคนไทยต่ำลงก็จะทำให้ได้ใช้ทรัพยากรที่มีคุณภาพด้อยลง กลไกตลาดทำให้ผู้สูงอายุไทยอาจจะเสียเปรียบได้ การศึกษาเพื่อให้เกิดการเกื้อหนุนเชิงธุรกิจในขณะที่ผู้สูงอายุไทยก็ไม่เสียประโยชน์จะช่วยให้สวัสดิการสังคมดีขึ้น

ปัญหาความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญทุกๆ กองทุน เป็นสิ่งที่ภาครัฐควรกำกับดูแลอย่างเข้มแข็ง มีวรรณกรรมที่ชี้ชัดให้เห็นว่ากองทุนประกันสังคมจะมีปัญหาทางการเงินในอนาคต การหาแนวทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อแก้ปัญหาเป็นสิ่งที่จะช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนและไว้วางใจรัฐในการให้ความร่วมมือด้านการออมเพิ่มมากขึ้น และยังอาจให้ความร่วมมือในกองทุนอื่นที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น กองทุนการออมแห่งชาติ ความไม่ไว้วางใจอาจเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้อัตราการสมัครสมาชิกต่ำ การกระตุ้นให้เกิดการออมมากขึ้นจะช่วยลดภาระความช่วยเหลือผู้สูงอายุยากจนในอนาคตได้

องค์ความรู้ในแนวทางปฏิบัติเพื่อตอบคำถาม how to หรือทำอย่างไร เป็นสิ่งที่ช่วยให้นโยบายเกิดผล ตัวอย่างเช่น แนวทางในการแก้ไขปัญหา (breakthrough) ของการกระจายอำนาจ (decentralization) ของภาครัฐไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการบูรณาการทำงานในระดับท้องถิ่นควรเป็นอย่างไร การจะใช้โรงเรียนที่มีพื้นที่เหลือหรือวัดที่ทิ้งร้างเพื่อประโยชน์ในการอื่นจะบูรณาการอย่างไรให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ องค์ความรู้ด้านแนวทางปฏิบัติควรมีความรู้คู่ไปกับข้อเสนอเชิงนโยบายด้วย

ตารางที่ 8-1 สรุปช่องว่างความรู้ด้านความมั่นคงทางการเงินกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร

ระดับครัวเรือน	
1	<u>ที่อยู่อาศัยและความเป็นอยู่</u> การศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการมีระบบ reverse mortgage เพื่อผู้สูงอายุอันเป็นหนทางหนึ่งที่ช่วยลดภาระการพึ่งพิงบุตร แนวโน้มของผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่คนเดียวมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งต้นทุนต่อหัวของค่าใช้จ่ายในการอยู่คนเดียวนั้นสูงกว่าการอยู่เป็นคู่หรือเป็นครอบครัว การประเมินค่าใช้จ่ายของครัวเรือนประเภทต่างๆ จะช่วยสนับสนุนให้มันนโยบายที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายของผู้สูงอายุ เช่น ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุอยู่อาศัยเป็นคู่ ไม่ว่าจะอยู่กับญาติเพื่อน (เพศเดียวกันหรือต่างเพศ)
2	<u>สุขภาพ</u> การมีสุขภาพที่ไม่แข็งแรงหรือมีโรคเรื้อรัง ทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายทั้งค่าเดินทางไปพบแพทย์และการรักษาพยาบาล แม้ว่าประเทศไทยมีระบบประกันสุขภาพที่ครอบคลุมคนไทยทุกคนทำให้ภาระเรื่องการรักษาพยาบาลที่จะตกแก่บุคคลและครัวเรือนลดลงได้ แต่ถ้ามีการศึกษาแนวทางในการส่งเสริมด้านสุขภาพ (health protection/promotion) ก็จะทำให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพที่ดี ช่วยลดค่าใช้จ่ายในด้านนี้ลงได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ ภาวะการพึ่งพิงของผู้สูงอายุอาจจะทำให้เกิดความต้องการการดูแลและเฝ้าระวังที่บ้าน การศึกษารูปแบบของการดูแลและเฝ้าระวัง ตลอดจนค่าใช้จ่าย และการหาแหล่งเงิน (financing) จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น
3	<u>การเงิน</u> - การเตรียมการด้านการเงินสำหรับการดูแลและการศึกษาของบุตรและผลตอบแทนจากการลงทุนเพื่อการศึกษาของบุตร - การเตรียมการเมื่อตนเองเข้าสู่วัยสูงอายุ การออมเงินเท่าใดจึงเหมาะสมแก่การดำรงชีพจนสิ้นอายุขัย ทั้งนี้ อาจจะมีการตั้งเป้าหมายการออมเป็นสามระดับคือ ระดับที่หนึ่งเพื่อบรรลุค่าใช้จ่ายปัจจัยสี่ ระดับที่สอง

	เพื่อการอยู่ที่ยั่งยืนตั้งแต่เป็นแบบพอเพียง (สมถะ) และระดับที่สามเพื่อการใช้จ่ายแบบเหลือเฟือ - การวิเคราะห์ระบบเตือนภัยระดับบุคคลว่าจะเป็นผู้สูงอายุที่สามารถบรรลุเป้าหมายการใช้จ่ายแบบใด - การสร้างกลไกการควบคุมการสร้างหนี้ระดับครัวเรือนไม่ให้สูงเกินไป เพื่อไม่สร้างปัญหาในการนำเงินออมเพื่อการเกษียณอายุมาใช้ก่อนเวลาที่จำเป็น
ระดับชุมชน	
1	แนวทางให้กองทุนสวัสดิการชุมชนสร้างผลกำไรกลับเข้าสู่ส่วนรวมในลักษณะของ social enterprise ซึ่งในอนาคต อาจจะมีการย้ายถิ่นของผู้สูงอายุกลับภูมิลำเนาเดิม เนื่องจากการใช้ชีวิตวัยเกษียณในเมืองมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่า การมีผู้สูงอายุในชุมชนเพิ่มมากขึ้นจะเพิ่มความต้องการการดูแลระยะยาวในชุมชนจึงอาจทำให้กิจการดูแลผู้สูงอายุเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมของชุมชนได้
2	วิเคราะห์การรวมศูนย์ข้อมูลการเงินของกองทุนชุมชน ข้อมูลประกอบด้วยรายละเอียดของกองทุนและสถานะทางการเงิน ซึ่งจะช่วยให้สามารถวิเคราะห์โครงสร้างประชากรของสมาชิกแต่ละกองทุนและสถานะทางการเงินของชุมชน โดยให้มีการวิเคราะห์ที่หน่วยงานที่ส่วนกลาง แล้วจึงแจ้งกลับและแนะนำกลับไปยังชุมชนเป็นรายปี เพื่อให้ชุมชนคิดหาทางบริหารจัดการเป็นลำดับต่อไป
3	วิเคราะห์การเชื่อมโยงการบริหารการเงิน กอช. กับกองทุนชุมชน
ระดับรัฐ	
1	การวิเคราะห์ด้านผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของการให้การศึกษาแก่บุตรแรงงานต่างด้าว จะช่วยให้รัฐวางแผนได้อย่างถูกต้อง ช่วยลดปัญหาการเจริญพันธุ์ต่ำของคนไทย
2	การวิเคราะห์แนวทางการกระตุ้นการเจริญพันธุ์ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบาย
3	นวัตกรรมทางด้านการศึกษาที่ช่วยแก้ปัญหาความเบาบางของเด็กในพื้นที่ห่างไกล เพื่อเพิ่มความคุ้มค่าการลงทุนด้านการศึกษา
4	ผลกระทบของการเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพต่องบประมาณ เพื่อเตรียมแก้ปัญหาภาระทางการคลัง เช่น ระบบการร่วมจ่าย หรือการหาแหล่งงบประมาณเพิ่มเติม การทำประกันร่วมกับเอกชน
5	ระบบการดูแลระยะยาวที่บ้าน ทั้งในด้านการสนับสนุนจากรัฐ การร่วมจ่ายจากประชาชน การบริหารจัดการร่วมกับภาคเอกชน ชุมชน และท้องถิ่น
6	การส่งเสริมธุรกิจดูแลผู้สูงอายุจากต่างประเทศ และนำรายได้มาเกื้อหนุนแก่คนไทย
โดยรวม	
1	แนวทางในการแก้ไขปัญหา (breakthrough) ของการกระจายอำนาจของภาครัฐไปสู่ท้องถิ่นเพื่อช่วยลดภาระการจัดสวัสดิการของรัฐ โดยเฉพาะในประเด็นด้านกฎหมาย
2	งานวิจัยเรื่องแนวทางปฏิบัติ (how to) อะไรที่เป็นปัญหา/อุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และควรแก้ไขอย่างไร (โดยเฉพาะเรื่องความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญ) รวมทั้งการบูรณาการของกระทรวงต่างๆ เพื่อให้สามารถแปลงจากนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่องและยั่งยืน

บรรณานุกรม

- กอบศักดิ์ ภูตระกูล. (2551). การอ้อมกับอนาคตครัวเรือนไทย: ปัญหาที่มีทางออก. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- กอบศักดิ์ ภูตระกูล; เกียรติพงศ์ อริยปรัชญา; ธรรมบุญ สดศรีชัย. (2548). การอ้อมในประเทศไทย : เราอ้อมพอหรือไม่. In รางวัลป๋วย อึ๊งภากรณ์ สำหรับนักเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่ที่มีผลงานดีเด่น ประจำปี 2552 (pp. 4-84). สถาบันทางวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ 7 สถาบัน .
- กุศล สุนทรธาดา (2557). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่อง จัดทำแนวทางการดำเนินการและกลไกระดับชาติในการขับเคลื่อนนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ธันวาคม 2557.
- จินห์นิภา แสมขาว, กานดา ศิริพานิช และ อภัย ศรีณย์ธรรมกุล. (2552). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการจัดระบบการอ้อมเพื่อสวัสดิการการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบโดยกลไกชุมชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- จิราภรณ์ แผลงประพันธ์ และสมชัย จิตสุชน. (2557). เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร (Child Support Grant: CSG) ช่องว่างที่หายไปของระบบสวัสดิการไทย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- เฉลิมพล แจ่มจันทร์. (กุมภาพันธ์ 2556). ข้อพิจารณาโมทัศน์ใหม่ของ “นิยามผู้สูงอายุ” และ "อายุเกษียณ" ในประเทศไทย. วารสารประชากร Thai Population Journal, 4(1), 129-150.
- ชาย โพธิ์สิตา. (2554). การเปลี่ยนแปลงครอบครัวและครัวเรือนไทย: เรา (ไม่) รู้อะไร? จุดเปลี่ยนประชากรจุดเปลี่ยนสังคมไทย , 24-41.
- ชินชัย ชีไกรฤกษ์ และคณะ (2550). การต่อสู้กับความยากจนด้วยระบบสวัสดิการ, ธันวาคม 2550.
- ณัฐภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล. (2556ก). โครงการการคาดการณ์ความยั่งยืนของระบบการจัดสวัสดิการชุมชน กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- ณัฐภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล. (2556ข). โครงการวิเคราะห์ความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการชุมชน กรณีศึกษา กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลอุโมงค์ จังหวัดลำพูน. เมืองเชียงใหม่: มูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ณัฐพงศ์ ทองภักดี (2557). สวัสดิการสังคมไทย: ความสมดุลและยั่งยืน. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2557.
- ณัฐภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล. (2555). การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของครัวเรือนไทยภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2549). การอ้อม การจัดสวัสดิการ และการเกื้อกูลกันโดยภาคประชาชน.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2550). ข้อเสนอภาพรวมนโยบายการคลังเพื่อสังคมและสุขภาวะและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรกฎาคม. 2550
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2555). กำลังแรงงานและมิติทางเศรษฐกิจ. สุขภาพคนไทย , 22-23.
- ถาวร สกุลพาณิชย์ และคณะ (ก) (2556). การคลังสุขภาพสำหรับระบบบริการสุขภาพพึงประสงค์.

ถาวร สกุกพณิษฐ์ และคณะ (ข) (2556). รายงานต้นทุนต่อวันสำหรับการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะ
กรณีศึกษาโรงพยาบาลลำสนธิ. สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทยและสถาบันวิจัย
ระบบสาธารณสุข.

ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ และกิริยา กุลกลการ. (2553ก). “ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อ
ผลผลิต”. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค. หน้า 71-101. วร
เวศม์ สุวรรณระดา, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภารพิมพ์.

ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ และกิริยา กุลกลการ. (2553ข). “การใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อเพิ่มผลผลิตในภาวะสังคมสูง
วัย”. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค. หน้า 103-152. วรเวศม์
สุวรรณระดา, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภารพิมพ์.

นงนุช สุนทรชวกานต์และ สายพิน ชินตระกูลชัย.(2556). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการการ สร้างโอกาสการ
ทำงานของผู้สูงอายุ. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) และสำนักงานกองทุน
สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

นภาพรณ หะวานนท์ และพิศมัย รัตนโรจน์สกุล. (2548). รายงานผลการวิจัยการเสริมสร้างทุนทางสังคมเพื่อ
ชุมชนเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

นณริฏ พิศลยบุตร และจิระวัฒน์ ปิ่นเปี่ยมรัชฎ์. (2556). “บทที่ 1 สังคมผู้สูงอายุและการเจริญเติบโตทาง
เศรษฐกิจของไทย. ใน วรเวศม์ สุวรรณระดา (บรรณาธิการ). สังคมสูงวัยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ
สังคม. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 1-36.

นาริรัตน์ จิตรมนตรี และสาวตรี ทยานศิลป์ . (2552). รายงานการวิจัย การทบทวนองค์ความรู้และแนว
ทางการจัดระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล.

บุญเลิศ จิตรมณีโรจน์; วีระชาติ กิเลนทอง. (2557). การเตรียมพร้อมสำหรับการวางแผนทางการเงิน เพื่อวัย
เกษียณของกลุ่มแรงงานในระบบ ช่วงอายุ 25 - 39 ปี.

ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ. (2552). วรรณกรรมปริทรรศน์และการสังเคราะห์ความรู้สวัสดิการชุมชนในไทย.
กรุงเทพฯ: สถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.

พัชรพล วังศ์บุญสิน และคณะ. (2558). สรุปร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2558-2577)
โครงการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำที่เหมาะสมกับสังคมไทย ภายใต้
โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

พัชร ศรีงาม. (2553). การศึกษาต้นแบบการจัดสวัสดิการของกองทุนสัจจะ สวัสดิการชุมชน ตำบลวังแก้ว
อำเภอแม่อำเภอดำ จังหวัดมหาสารคาม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์.

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2556).
“โมเดลคนใหม่นิยามผู้สูงอายุ และอายุการทำงานที่เหมาะสม เอกสารประกอบเวทีนโยบายสาธารณะ”.
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ.

วรวรรณ ขาญด้วยวิทย์ และคณะ (2553). ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย.

วรรณกรรม ขาดด้วยวิทย์ และคณะ (2557). การเติบโตอย่างเป็นธรรม: การสร้างโอกาสและการลดความเสี่ยงของประชาชน, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, พฤศจิกายน 2557.

วรรณกรรม สุวรรณระดา . (2553). ภาวะทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ. ใน การทบทวนและสังเคราะห์องค์ความรู้ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2545-2550 (หน้า 143-191). มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย .

วรรณกรรม สุวรรณระดา และวรรณกรรม ขาดด้วยวิทย์ (2553). สวัสดิการยามชราบ้านาญแห่งชาติ, กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. มีนาคม 2553.

วรรณกรรม สุวรรณระดา ศิริพันธุ์ สาสัต์ย์ นพพล วิทย์วรพงศ์ สุภาภรณ์ คำเรืองฤทธิ์. (2558). โครงการการประเมินการต้นทุนการจัดบริการดูแลระยะยาวผู้สูงอายุในสถาบัน: กรณีศึกษาศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านธรรมปกรณ์ จังหวัดเชียงใหม่.

วรรณกรรม สุวรรณระดา. (2549). บทบาทและความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการภาคประชาชนในสังคมชราภาพ: กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา. กรุงเทพฯ: หนังสือประมวลผลการประชุมทางวิชาการ (Proceedings) ในการประชุมวิชาการระดับชาตินักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 2 จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 27 ตุลาคม 2549.

วรรณกรรม สุวรรณระดา. (2556). “บทเรียนประสบการณ์ทางนโยบายการขยายอายุการทำงานจากประเทศญี่ปุ่น”. รายงานของโครงการการทบทวนวรรณกรรมบทเรียนประสบการณ์ทางนโยบายการขยายอายุการทำงานจากประเทศญี่ปุ่น.ทุนสนับสนุนจากมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.).

วรรณกรรม สุวรรณระดา. (2556). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยผลกระทบด้านมหภาคและจุลภาคของการขยายอายุเกษียณ. วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.

วรรณกรรม สุวรรณระดา. (2557). ปฏิรูปบำนาญภาครัฐ-ก้าวสู่สังคมสูงวัยด้วยบำนาญอันมั่นคงและระบบการคลังที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรรณกรรม สุวรรณระดา. (2558). การปฏิรูประบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง. งานสัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำปี 2558.

วรรณกรรม สุวรรณระดา; ปวีณา ลีตระกูล. (2557). โครงการศึกษาผลกระทบจากเบี้ยยังชีพต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุและเศรษฐกิจในชุมชน.

วีระบุรณ์ วิสารทสกุล, ยุทธดนัย สีดาล้า และคณะ สกว. (2550). บทสังเคราะห์สวัสดิการชุมชนท้องถิ่น: ความห่วงใยที่คนท้องถิ่นมีให้กัน. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการพัฒนาชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วีระชาติ กิเลนทอง; บุญเลิศ จิตรมณีโรจน์; ลลิตา จันทรวงศ์ไพศาล; อาซัว ปวีณวัฒน์. (2556). การเตรียมความพร้อมสำหรับการวางแผนการเงินเพื่อวัยเกษียณของกลุ่มแรงงานในระบบช่วงอายุ 40-60 ปี.

สถาบันคีนันแห่งเอเชีย. (2558). คนไทยก้าวไกลใส่ใจการเงิน.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2556). รายงานการพัฒนาสวัสดิการชุมชนสู่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (29 ตุลาคม 2558). รายงานประจำปีเดือนกันยายน 2558 โปรแกรมสถานะกองทุนสวัสดิการชุมชน. เรียกใช้เมื่อ 16 พฤศจิกายน 2558 จาก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน: <http://www.codi.or.th/index.php/2015-08-04-09-10-59/14302-2558>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552). โครงการศึกษาวิจัยการลงทุนด้านสังคมภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางสังคม และการปรับตัวสู่สังคม-เศรษฐกิจฐานความรู้, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ธันวาคม 2552.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555). การประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุและแหล่งที่มาของเงิน, สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ, มีนาคม 2555.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย. 2553

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2558). กลไกการส่งเสริมความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการชุมชน. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สถาบันวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน. (2557). การดูแลผู้สูงอายุแบบบูรณาการ. นนทบุรี: สถาบันวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน.

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558). การปฏิรูประบบบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ (รอบ 2), สิงหาคม 2558.

สมชัย จิตสุชน และคณะ (2554). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า ภายในปี พ.ศ. 2560. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, มีนาคม 2554.

สมชัย จิตสุชนและคณะ (2552). รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาวิจัยการลงทุนด้านสังคม ภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการปรับตัวสู่สังคม-เศรษฐกิจฐานความรู้. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และสิริรัตน์ เกียรติปฐมชัย. (2554). องค์การการเงินชุมชนกับการพัฒนาชุมชนแบบองค์รวม. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2553 . สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). การคาดประมาณ ประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2553-2583. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). รายงานภาวะสังคมไทยไตรมาสสามของปี 2558.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551). การศึกษาภาระทางการคลังจากการให้สวัสดิการทางสังคมของรัฐบาล ในกรณีศึกษาโครงการประกันสังคมและโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า, สิงหาคม 2551.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2555). แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ, พฤศจิกายน 2555.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2551). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการศึกษาผลกระทบของรายจ่ายเพื่อสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการ/ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐต่อภาระทางการคลัง. สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

สุกฤตา สงวนพันธุ์. (2558). หนี้ครัวเรือน. Banker's Talk, ธนาคารแห่งประเทศไทย.

อมรรัตน์ อภินันท์มกุล. (2558). ความท้าทายและยั่งยืนของกองทุนการออมแห่งชาติ.

- เอี่ยมพร พิชัยสนธิ (2554). **กองทุนชราภาพในระบบกองทุนประกันสังคมไทย: บทวิเคราะห์ความยั่งยืนและความเป็นธรรมระหว่างรุ่นอายุ**. วารสารเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 หน้า 32-44. ธันวาคม 2554.
- เอี่ยมพร พิชัยสนธิ. (2558). “สังคมผู้สูงอายุที่พึ่งปรารถนากับการคลังที่สอดคล้อง: บทวิเคราะห์กรณีประเทศไทย”. บทความวิจัยเสนอในงานสัมมนาวิชาการของคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปี พ.ศ. 2558 วันที่ 29 ตุลาคม 2558.
- Chawla Amonthep and Chandoevvit Worawan. (2011). Impact of Demographic Change in Thailand. “**Economic Impact and Human Capital**”. National Economic and Social Development Board and United Nations Population Fund.
- Kazuyuki Sugimoto (2013). **Challenges for Japan’s Fiscal Consolidation**, Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan, Public Policy Review, Vol.9, No.4, September 2013.
- Kobsak Pootrakool and Anuk Serechetapongse (2007), **Safeguarding our Nation’s Nest Egg: Necessary Reforms to our Social Security System**. Bank of Thailand. October. 2007
- Knodel, J. and Napaporn, C. (2008). Population Ageing and The Well-Being of Older persons in Thailand: Past trends, current situation and future challenges. Papers in Population Ageing No.5. Bangkok: UNFPA Thailand and Asia and the Pacific Regional Office.
- Mason, Andrew and Ronald Lee (2007). Transfers, Capital, and Consumption over the Demographic Transition” in R. Clark, A. Mason and N. Ogawa, eds., **Population Aging, Intergenerational Transfers and the Macroeconomy** (Elgar Press), pp. 128-162.
- Mason, Andrew and Sang-Hyop Lee (2011). Population **Wealth and Economic Growth in the Asia and Pacific Region**. Asian Development Bank. October 2011.
- Prasartkul, P. (2013). **Population aging and health: a case study of Thailand**. RGJ-PhD Congress XIV. Chonburi.
- Schmitt V. (2556). **การประเมินการคุ้มครองทางสังคมจากการรักษาหรือระดับชาติ เพื่อก้าวสู่ฐานการคุ้มครองทางสังคมภายใต้บริบทของประเทศไทย**. สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศและคณะทำงานร่วมระหว่างองค์การสหประชาชาติในประเทศไทย.
- Thailand Development Research Institute. (2014). **A project on “Grouping Thailand’s school into four categories”**.
- Thanakwang, K., & Soonthorndhada, K. (2007). **DETERMINANTS OF ECONOMIC SECURITY AMONG THAI ELDERLY: EVIDENCE FROM A CROSS-SECTIONAL NATIONAL SURVEY**. Asia Journal of Global Studies, 35-49.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013). **World Population Prospects: The 2012 Revision, Highlights and Advance Tables**. Working Paper No. ESA/P/WP.228.
- Worawan Chandoevvit (2006), **Social Security Systems in Thailand**, Thailand Development Research Institute, August 2006.

ภาคผนวก1: ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)

วิสัยทัศน์

ประชากรไทยทุกคนมีส่วนร่วมในความเจริญเติบโตของประเทศและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

พันธกิจ

1. พัฒนาศักยภาพของประชากรไทยให้เพียงพอต่อการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ
2. ส่งเสริมให้ประชากรไทยทุกคนมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและมีหลักประกันทางสังคมสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนในอนาคต
3. ส่งเสริมการสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขให้กับครอบครัวไทย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ประเทศไทยมีขนาดและโครงสร้างประชากรที่เหมาะสมในการรักษาการเจริญเติบโตของประเทศอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน
2. เพื่อให้ประชากรไทยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และมีหลักประกันทางสังคมที่เพียงพอและทั่วถึง
3. เพื่อให้สังคมไทยมีครอบครัวที่อบอุ่น เพื่อเป็นแหล่งบ่มเพาะประชากรที่มีคุณภาพออกสู่สังคมไทย

เป้าหมายการพัฒนา

1. ประชากรไทยทุกช่วงวัยได้รับการพัฒนาที่เหมาะสม มีศักยภาพเพิ่มขึ้น มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน
2. ประชากรไทยทุกคนมีความมั่นคงทางการเงิน ได้รับสวัสดิการทางสังคมที่เพียงพอ สามารถพึ่งตนเองได้หลังวัยทำงาน
3. สังคมไทยมีครอบครัวที่เข้มแข็งอบอุ่น สมาชิกทุกคนในครอบครัว รู้จักหน้าที่ ความรับผิดชอบและเอื้ออาทรต่อกันในครอบครัว

กลยุทธ์ศาสตร์และมาตรการ

1. การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ
 - 1.1 การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน เพื่อให้มีกำลังแรงงานที่เพียงพอต่อการเติบโตของประเทศ และมีศักยภาพสามารถขับเคลื่อนความเจริญเติบโตของประเทศได้อย่างยั่งยืน
 - ส่งเสริมและจูงใจให้สตรีเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น รวมทั้งการพัฒนารูปแบบการทำงานแบบบางเวลา (Part-Time Jobs) สำหรับสตรี
 - จัดระบบการศึกษาให้มีความยืดหยุ่น ในด้านเวลาเรียนของผู้เรียนโดยการใช้เทคโนโลยีต่างๆเข้ามาเสริมในระหว่างการเรียนรู้ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถทำงานระหว่างเรียนได้
 - นำเข้าแรงงานต่างด้าวที่มีทักษะสูงเพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางสาขา รวมทั้ง บริหารจัดการและบังคับใช้พรบ.การทำงานของแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสเพื่อควบคุมและอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานในระดับไร้ฝีมือ และกึ่งฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน

- ขยายช่วงอายุการทำงานของประชากรทั้งภาครัฐ และเอกชนให้เหมาะสมกับสาขาการผลิตและสาขาอาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยปรับปรุงกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเกษียณอายุ รวมถึงระบบบำเหน็จบำนาญของระบบประกันสังคมให้สอดคล้องกับการขยายช่วงอายุการทำงาน
- ส่งเสริมและพัฒนาทักษะเพื่อเพิ่มโอกาสการทำงานที่เหมาะสมกับวัยสูงอายุโดยการสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนดำเนินการขยายช่วงอายุการทำงานของพนักงานรวมทั้งการพัฒนารูปแบบการทำงานแบบบางเวลา (Part-Time Jobs) สำหรับผู้สูงอายุ

1.2 การพัฒนาทักษะ (Skills) และสมรรถนะ (Competency) เพื่อให้ประชากรไทยได้รับการพัฒนาศักยภาพให้สูงขึ้น และสามารถเป็นผู้ประกอบการได้มากขึ้น เพื่อให้สามารถสร้างรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูครอบครัว และสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเศรษฐกิจไทยได้อย่างเพียงพอ

- สร้างเสริมศักยภาพแก่กำลังแรงงานให้สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานได้กับผู้มีความรู้ในสาขาวิชาชีพต่างๆ จากในและนอกประชาคมอาเซียน เพื่อรักษาการมีงานทำสำหรับกำลังแรงงานในประเทศ
- สร้างประชากรที่มีผลิตภาพสูงเพื่อสร้างรายได้ที่สูงขึ้นให้กับประเทศ โดยการนำองค์ความรู้สมัยใหม่ ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในระบบการเรียนรู้ การสอน เพื่อเพิ่มความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่
- เสริมสร้างองค์ความรู้และศักยภาพด้านการเป็นผู้ประกอบการให้แก่ประชากรวัยแรงงานเพื่อสร้างงานในการผลิตสินค้าและบริการให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ
- สนับสนุนและพัฒนาทักษะผู้ประกอบการในภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการให้ใช้ระบบการบริหารจัดการสมัยใหม่ และปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่เข้ามาทดแทนการผลิตที่ใช้แรงงานแบบเข้มข้น
- เสริมสร้างและพัฒนาประชากรในภาคเกษตรกรรมให้เป็นเกษตรกรสมัยใหม่ โดยการพัฒนาแรงงานเกษตรในด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม

1.3 การพัฒนาด้านการเรียนรู้ (Knowledge) เพื่อให้ประชากรไทยสามารถเพิ่มศักยภาพในการผลิตสินค้าและบริการที่สร้างมูลค่าได้มากขึ้น

- เพิ่มบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในการเข้ามามีส่วนช่วยประชาคมธุรกิจในการพัฒนาธุรกิจภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น และช่วยสร้างประชากรวัยทำงานให้สามารถเป็นผู้ประกอบการได้มากยิ่งขึ้น
- ส่งเสริมการเรียนการสอนและการวิจัยในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มีการเชื่อมโยงกับภาคเอกชนเพื่อสร้างนวัตกรรมและสามารถนำมาใช้ในการพัฒนาการผลิตและการเพิ่มผลิตภาพแรงงานในภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ
- พัฒนาด้านการเรียนรู้เพื่อพัฒนาภาคเกษตรกรรมในอนาคตให้มีความสำคัญ โดยมีกลไกในการสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่ที่มีความสามารถเป็นนักบริหารหรือผู้ประกอบการได้ เพื่อดึงดูดคนรุ่นใหม่และ/ หรือลูกหลานเกษตรกรให้สนใจภาคเกษตรกรรมและนำทักษะที่ได้จากการศึกษาในระดับอุดมศึกษาไปใช้ในการสืบทอดอาชีพเกษตรกร อันจะนำไปสู่การเพิ่มมูลค่าเพิ่มและผลิตภาพของภาคเกษตรกรรมในอนาคต

- เพิ่มบทบาทของมหาวิทยาลัยในลักษณะของความเชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรมการผลิตและชุมชน (I-C-U: Industry-Community University) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประชากรในชุมชนและท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นและชุมชน สามารถผลิตสินค้าและบริการที่สร้างมูลค่ามากขึ้น และตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจได้
2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย
- 2.1 สร้างเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชากร เพื่อให้ประชากรไทยมีระบบความมั่นคงทางการเงินและหลักประกันทางรายได้ของวัยแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ รวมทั้งมีการออมภาคครัวเรือนสูงขึ้น
- ส่งเสริมให้ประชากรวัยแรงงานเตรียมความพร้อมในการสร้างหลักประกันทางการเงินโดยการออมและการลงทุนตั้งแต่วัยเริ่มทำงาน
 - สื่อสารและรณรงค์ให้ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับบริการทางการเงินและการลงทุนและสร้างสิ่งจูงใจเพื่อให้ประชากรโดยเฉพาะผู้ที่มิรายได้ระดับกลาง และระดับล่างให้สามารถเข้าถึงตลาดเงิน ตลาดทุน และผลิตภัณฑ์ทางการเงินในรูปแบบที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น อาทิ พันธบัตร ประกันชีวิต กองทุนประเภทต่างๆ เป็นต้น เพื่อจูงใจและส่งเสริมการออมในระยะยาวที่ให้ผลตอบแทนในอัตราที่เหมาะสม เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ
 - ปรับทัศนคติของประชากรวัยแรงงานให้มีความรู้ ความเข้าใจ และเห็นถึงความสำคัญของการเตรียมความพร้อมทางการเงินเพื่อยามชราภาพ
 - ส่งเสริมและให้ความรู้ ความเข้าใจกับประชาชนในเรื่องการออมและการลงทุน (Monetary Awareness) เพื่อเป็นการส่งเสริมการออมครัวเรือน
 - ส่งเสริมและกำกับดูแลการออมภาคประชาชนในระดับชุมชน
- 2.2 พัฒนารูปแบบของภาครัฐต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุเพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงทางรายได้ สำหรับการดำรงชีวิต ได้อย่างพอเพียงในยามชราภาพจนถึงวันสิ้นอายุขัย
- สร้างความมั่นคงทางการเงินยามชราภาพ โดยเพิ่มความสามารถในการบริหารจัดการเงินออมของตนเองจนถึงวันสุดท้ายของชีวิต เพื่อสร้างความอุ่นใจให้กับประชาชน ภาครัฐจึงควรจัดให้มีระบบบำนาญภาครัฐเพื่อเป็นหลักประกันทางการเงินยามชราภาพให้ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มอาชีพ โดยเน้นการผสมผสานระบบบำนาญทั้งแบบผู้รับบำนาญมีส่วนร่วมจ่าย (contributory system) และแบบผู้รับบำนาญไม่มีส่วนร่วมจ่าย (non-contributory system) และธำรงความมั่นคงของระบบบำนาญและภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐภายใต้บริบทของสังคมสูงวัย นอกเหนือจากการจัดให้มีบำนาญแล้วควรสนับสนุนให้มีระบบการช่วยเหลือด้านการบริหารจัดการเงินออมและทรัพย์สินเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินให้กับผู้สูงอายุที่มีเงินออม เพื่อให้สามารถบริหารจัดการเงินออมและทรัพย์สินที่มีอยู่ให้เพียงพอจนวันสุดท้ายของชีวิต
 - สร้างความมั่นคงด้านสุขภาพ โดยภาครัฐควรดำเนินการที่เสริมกับสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น นโยบายหลักประกันสุขภาพที่ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยด้วยการรักษาพยาบาล (Curative Care) และการส่งเสริมสุขภาพให้ผู้สูงอายุดูแลสุขภาพของตนเองผ่านการลดปัจจัยเสี่ยงพฤติกรรมระดับบุคคล อันจะส่งผลต่อการเกิดโรคต่อไป (Preventive Care) เป็นต้น โดยสร้างสภาพแวดล้อมที่

เป็นประโยชน์ต่อสุขภาพได้ เช่น การสร้างพื้นที่สีเขียวให้มากขึ้น การสร้างสวนสาธารณะให้ผู้สูงอายุมีพื้นที่ออกกำลังกาย เป็นต้น และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุดูแลสุขภาพของตนเองด้วย

- สร้างความมั่นคงในด้านการใช้ชีวิตประจำวัน โดยการจัดให้มีระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว โดยมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการสนับสนุนครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ รวมทั้งรัฐบาลควรสนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแลภาคเอกชนและภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรในการจัดบริการดูแลผู้สูงอายุ

2.3 บริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากรเพื่อให้เงินออมทรัพย์สินและบำนาญของผู้สูงอายุเป็นหลักประกันทางการเงินที่มั่นคงไปจนถึงวันสุดท้ายของชีวิต

- กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการบริหารการเงินของประชากรในสังคมสูงวัย เช่น ควบคุมอัตราเงินเฟ้อ โดยรัฐบาลไม่ควรกระตุ้นการใช้จ่ายของประชากรมากเกินไป
- สร้างแรงจูงใจในการออมและการลงทุนยามชราภาพ เพิ่มผลประโยชน์ด้านการออมและการลงทุนระยะยาวเพื่อยามชราภาพ และรักษาอัตราดอกเบี้ยเงินฝากสำหรับการออมเพื่อเกษียณอายุ เพื่อเป็นแรงจูงใจในการออมไว้ใช้จ่ายหลังวัยทำงานได้อย่างพอเพียง

3. การสร้างความอยู่ดีมีสุขให้กับครอบครัวไทย

3.1 การทำงานกับครอบครัว การสร้างความสมดุลระหว่างการทำงานกับการสร้างความมั่นคงของครอบครัวและเลี้ยงดูบุตร บนหลักแห่งความเสมอภาคระหว่างชายหญิง เพื่อให้ประชากรแต่งงานมากขึ้น และ/ หรือ เร็วขึ้น และสามารถมีบุตรตามที่ต้องการได้

- กำหนดแนวทางการสนับสนุนการมีบุตรและเลี้ยงดูบุตร ความสมดุลระหว่างทำงานกับการสร้างความมั่นคงของครอบครัว
- พัฒนาบทบาทหญิงและชายในการเสริมสร้างสถาบันครอบครัว การแบ่งปันบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันในด้านการเลี้ยงดูบุตร โดยการรณรงค์ปรับทัศนคติในการเลี้ยงดูบุตรของชายเพิ่มขึ้น
- กำหนดมาตรการจูงใจสำหรับสถานประกอบการในด้านการลาของบิดาและมารดาเพื่อเลี้ยงดูบุตร โดยถือเป็นการลงทุนในทุนมนุษย์ (Investment in human capital) ไม่ใช่เป็นการได้ประโยชน์ของแต่ละครอบครัวหรือแต่ละบุคคลในบริบทของตลาดแรงงานที่มีความยืดหยุ่นเอื้อต่อการกลับมาทำงานในตำแหน่งเดิมได้

3.2 เด็กกับครอบครัว การสนับสนุนให้ประชากรไทยสามารถทำงานในตลาดแรงงานและดูแลบุตรของตนให้เป็นประชากรคุณภาพได้

- ส่งเสริมให้ผู้มีบุตรได้มีเวลาในการเลี้ยงดูบุตรมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงวัยแรกเกิดถึง 3 ปี ได้อยู่ร่วมกัน และทำหน้าที่บ่มเพาะให้บุตรเป็นประชากรคุณภาพสู่สังคมอย่างใกล้ชิดและมีคุณภาพมากขึ้นจากบิดาและมารดา บนหลักแห่งความเสมอภาคในการแบ่งปันบทบาท และความตระหนักรู้ถึงบทบาทที่จำเป็นของบิดาและมารดาต่อพัฒนาการที่แตกต่างกันตามช่วงวัยของเด็ก เนื่องจากพัฒนาการของเด็กแต่ละช่วงเวลาและช่วงวัยนั้น บางช่วงต้องการบิดาเป็นผู้ดูแลหลัก บางช่วงต้องการมารดาเป็นผู้ดูแลหลัก บางช่วงต้องการทั้งบิดาและมารดาในการดูแล

- ส่งเสริมให้มีการพัฒนาเด็กอย่างมีคุณภาพตามศักยภาพต่อเนื่องทุกช่วงวัย ทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา คุณธรรมและจริยธรรม การสนับสนุนศูนย์ให้นมมารดาในสถานที่ทำงาน การเข้าถึงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีคุณภาพมาตรฐานในสถานที่ทำงานในชุมชนใกล้สถานที่ทำงานครอบคลุมพื้นที่ความต้องการต่างๆอย่างทั่วถึง
- กำหนดมาตรการจูงใจทางการเงินและการคลังให้ทุกภาคส่วนของสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาและส่งเสริมสถาบันครอบครัว การพัฒนาเด็กและเยาวชนที่ได้คุณภาพมาตรฐานในชุมชนและสถานที่ทำงานมากขึ้น

3.3 เด็กและผู้สูงอายุที่ยากจน การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในครอบครัวที่ยากจน เพื่อให้ประชากรวัยเด็กและผู้สูงอายุที่ยากจนสามารถดำรงชีวิตอย่างอยู่ดีมีสุขและพึ่งตนเองได้

- สร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชากรสามวัยในชุมชนในการร่วมกันพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในแต่ละวัย มีภูมิคุ้มกัน และสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้น ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา คุณธรรมและจริยธรรม
- สร้างงานในพื้นที่ซึ่งประสบภาวะครอบครัวแออัด มีประชากรวัยเด็กและผู้สูงอายุที่ยากจนซึ่งต้องอยู่กันตามลำพัง เช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น
- กำหนดแนวทางให้ประกันสังคมครอบคลุมทุกอาชีพ เพื่อลดความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุ
- วางระบบการดูแลเด็กและผู้สูงอายุอย่างสมดุลบนรากฐานที่สำคัญทั้ง 3 ด้านที่สอดคล้องกัน ได้แก่ ครอบครัว (บทบาทของครอบครัวในการดูแลญาติ พี่ น้อง ลูก หลานของตนเอง) กลไกตลาด (อาทิ เครื่องมือทางการเงินรูปแบบต่างๆ) และบทบาทของภาครัฐ (นโยบาย และกองทุนต่างๆที่ภาครัฐสร้างระบบสวัสดิการสังคม)

ภาคผนวก 2: แผน/ ยุทธศาสตร์ที่รองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร (มิติการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเงินของประชากร)

ตารางภาคผนวกที่ 2.1: แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2552)

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
1. การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ	การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน	1. มาตรการส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ 1.1 ส่งเสริมการทำงานทั้งเต็มเวลาและไม่เต็มเวลา ทั้งในระบบและนอกระบบ
	การพัฒนาทักษะ (Skills) และสมรรถนะ (Competency)	1. มาตรการส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ 1.1 ส่งเสริมการฝึกอาชีพและจัดหางานให้เหมาะสมกับวัยและความสามารถ 2. มาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ 2.1 ส่งเสริมการจัดตั้งและดำเนินงานชมรมผู้สูงอายุและเครือข่าย 2.2 สนับสนุนกิจกรรมขององค์กรเครือข่ายผู้สูงอายุ 3. มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ 3.1 ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตหรือฝึกอบรมบุคลากรด้านผู้สูงอายุ ในระดับวิชาชีพอย่างเพียงพอและมีมาตรฐาน 3.2 กำหนดแผนการผลิตบุคลากรด้านผู้สูงอายุให้เหมาะสมและเพียงพอต่อความต้องการของประเทศและดำเนินการติดตามอย่างต่อเนื่อง
	การพัฒนาความรู้ (Knowledge)	1. มาตรการการให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต 1.1 ส่งเสริมการเข้าถึง และพัฒนาการจัดการบริการการศึกษา และการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต ทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อความเข้าใจชีวิตและการพัฒนาการในแต่ละวัย และเพื่อเตรียมตัวเข้าสู่วัยสูงอายุที่เหมาะสม 1.2 ผนวกให้สังคมตระหนักถึงความจำเป็นของการเตรียมการเข้าการเป็นผู้สูงอายุ 2. มาตรการสนับสนุน และส่งเสริมการวิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุสำหรับการกำหนดนโยบาย และการพัฒนาการบริการหรือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ 3. มาตรการพัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้ถูกต้องและทันสมัย โดยมีระบบฐานข้อมูลที่สำคัญด้านผู้สูงอายุที่ง่ายต่อการเข้าถึงและสืบค้น
2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย	ส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชากร	1. มาตรการส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ 1.1 ส่งเสริมการรวมกลุ่มในชุมชนเพื่อจัดทำกิจกรรมเสริมรายได้ให้ผู้สูงอายุสามารถมีส่วนร่วม 2. มาตรการด้านรายได้ 2.1 ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุทุกคนได้รับสวัสดิการด้านรายได้พื้นฐานที่รัฐจัดให้ 2.2 ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนในชุมชนสำหรับผู้สูงอายุ

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
	พัฒนาบทบาทของภาครัฐต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ	- มาตรการการบริหารจัดการเพื่อพัฒนางานด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ 1.1 เสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ให้สามารถผลักดันนโยบายและการกิจที่สำคัญด้านผู้สูงอายุสู่การปฏิบัติ 1.2 ให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมด้านผู้สูงอายุจังหวัด ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด เป็นเครือข่ายการบริหารและพัฒนาผู้สูงอายุในระดับจังหวัดและท้องถิ่น 1.3 พัฒนาศักยภาพของเครือข่ายในระดับจังหวัดและท้องถิ่น 1.4 คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติวางแผนและดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ปรับแผนและแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติที่ทันกำหนดเวลา - มาตรการดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติที่มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง
	บริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากร	1. มาตรการหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ 1.1 ขยายหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมถ้วนหน้า 1.2 ส่งเสริมและสร้างวินัยการออมทุกช่วงวัย

ตารางภาคผนวกที่ 2.2: แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
1. การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ	การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน	1. การสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการส่งเสริมแรงงานไทยในต่างประเทศ 1.1 เร่งดำเนินการด้านความร่วมมือในการกำหนดมาตรฐานฝีมือระหว่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาค ซึ่งจะช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของไทยและประเทศเพื่อนบ้านไปพร้อมกัน และจัดทำแผนบูรณาการกับประเทศเพื่อนบ้านด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษาและทักษะแรงงานรองรับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศและอนุภูมิภาค และการเตรียมการด้านกำลังแรงงานเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทย
	การพัฒนาทักษะ (Skills) และสมรรถนะ (Competency)	1. การพัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง 1.1 พัฒนากำลังแรงงานให้มีความรู้และสมรรถนะที่สอดคล้องกับโครงสร้างการผลิตและบริการบนฐานความรู้และเศรษฐกิจสร้างสรรค์ 1.1.1 พัฒนากำลังแรงงานในภาคเกษตร โดยจัดระบบการศึกษาเพื่อสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถด้านการเกษตรที่ใช้ความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างครบวงจร 1.1.2 สนับสนุนการผลิตและพัฒนานักวิจัย ผู้สร้างและพัฒนานวัตกรรมในสาขาต่างๆ สร้างเครือข่ายนักวิจัยทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนต่อยอดสู่การสร้างนวัตกรรมระดับสูงที่เชื่อมโยงองค์ความรู้ใหม่กับภูมิปัญญาวัฒนธรรมไทยสู่เศรษฐกิจสร้างสรรค์ เพื่อเพิ่มมูลค่าและคุณค่าของสินค้าและบริการที่สามารถใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์หรือเชิงสังคม 1.1.3 พัฒนากำลังแรงงานระดับกลาง โดยเน้นการจัดการเรียนการสอนตามแนวทฤษฎีการเรียนรู้เพื่อสร้างสรรค์ด้วยปัญญา การสร้างแรงจูงใจ ปลุกฝังค่านิยมในการเรียนสายอาชีพและการประกอบอาชีพอิสระ 1.1.4 จัดทำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ โดยสร้างระบบความเชื่อมโยงระหว่างคุณวุฒิทางการศึกษาตามระดับการเรียนรู้กับคุณวุฒิวิชาชีพตามระดับความสามารถที่สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนที่เทียบเคียงกับมาตรฐานสากล 1.1.5 เตรียมความพร้อมคนไทยในการรับประโยชน์และลดผลกระทบที่จะเข้ามาพร้อมกับการเข้าออกของแรงงานอย่างเสรี สร้างโอกาสและเพิ่มขีดความสามารถของคนไทยในการออกไปทำงานต่างประเทศ ยกระดับทักษะด้านอาชีพและทักษะด้านภาษา 1.1.6 เร่งปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้เป็นระบบ ทั้งการจัดระเบียบแรงงานไร้ฝีมือ การดึงดูดแรงงานที่มีความรู้และทักษะสูงเข้ามาทำงานในประเทศ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของแรงงานข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพและนำไปใช้ในการบริหารจัดการแรงงานได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งการจัดบริการทางสังคมให้กับแรงงานข้ามชาติตามความเหมาะสมและเป็นธรรม 1.1.7 จัดให้มีการวางแผนและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรภาครัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง สร้างความ

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		ชัดเจนในบทบาทและภาระงานของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีผลิตภาพสูงขึ้น 2. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน 2.1 ปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเอเชีย แอฟริกา และเศรษฐกิจภายในประเทศ 2.2 ส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจไทยให้สามารถเติบโตได้อย่างมีคุณภาพและยั่งยืนโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สร้างและพัฒนาศูนย์กลางที่สอดคล้องกับความต้องการของธุรกิจ ส่งเสริมการยกระดับองค์ความรู้และทักษะผู้ประกอบการทั้งด้านการผลิต การตลาดและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ทั้งด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างนวัตกรรม ตลอดจนพัฒนาความสามารถในการบริหารธุรกิจอย่างมีธรรมาภิบาล นอกจากนี้ จะต้องมีการมาตรการทางการเงินที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการ โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อการต่อยอดประกอบ หรือปรับปรุงธุรกิจได้ 3. ปรับโครงสร้างภาคบริการ ให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มกับสาขาบริการที่มีศักยภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมบนฐานความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม 3.1 เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจบริการที่มีศักยภาพสู่ธุรกิจเชิงสร้างสรรค์ โดยสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรมให้กับธุรกิจ ส่งเสริมการใช้องค์ความรู้และเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการพัฒนาสินค้าและบริการ และส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจบริการที่มีศักยภาพ 3.2 เสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น ชุมชน ผู้ประกอบการรายย่อย วิสาหกิจชุมชนและบุคลากรภาครัฐ เพื่อร่วมกันพัฒนาและเชื่อมโยงกับสาขาการผลิตและบริการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ตามแนวทางการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจพัฒนาทักษะและองค์ความรู้ของบุคลากรภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้สามารถปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตามกฎระเบียบใหม่ของโลก 4. การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ เท่าเทียม และเป็นธรรม 4.1 พัฒนากำลังแรงงานและตลาดแรงงานให้สอดคล้องกับภาคการผลิตและบริการ 4.1.1 เพิ่มขีดความสามารถของผู้จบการศึกษาในทุกระดับ โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 4.1.2 ยกระดับคุณภาพกำลังแรงงาน โดยการดำเนินการร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและสถาบันการศึกษาและการฝึกอบรมในการต่อยอดความรู้ความสามารถให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เพื่อเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
	การพัฒนาการเรียนรู้ (Knowledge)	1. การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต 1.1 ส่งเสริมการศึกษาทางเลือกที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน 1.1.1 จัดการศึกษาและการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ ยืดหยุ่น หลากหลาย เข้าถึงได้ง่ายที่สัมพันธ์สอดคล้องกับวัฒนธรรม

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		วิถีชีวิต และการประกอบอาชีพในแต่ละท้องถิ่น โดยเน้นการพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญ ให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง เรียนรู้เป็นกลุ่มจนติดเป็นนิสัยใฝ่เรียนรู้ 1.2 สนับสนุนการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และปัจจัยสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต 1.2.1 สร้างโอกาสในการเรียนรู้และการพัฒนาคนทุกคนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเด็กเยาวชนและประชาชนที่อยู่นอกระบบ ทั้งที่เป็นเด็กในวัยเรียนที่ออกกลางคัน เด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส เพื่อส่งต่อเข้าสู่ระบบการศึกษา หรือให้ได้เรียนรู้ตามศักยภาพและตามสภาพแวดล้อม รวมทั้งประชาชนที่ต้องการทักษะเพิ่มเติมในการประกอบสัมมาอาชีพ โดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในระดับจังหวัดและในระดับท้องถิ่นในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่อยู่นอกระบบและการบริหารจัดการให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย	ส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชากร	1. การพัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง 1.1 พัฒนาผู้สูงอายุให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม มีคุณภาพ มีคุณค่าสามารถปรับตัวเท่าทันการเปลี่ยนแปลงเป็นพลังในการพัฒนาสังคม 1.1.1 ส่งเสริมการสร้างรายได้และการมีงานทำในผู้สูงอายุ โดยกำหนดลักษณะประเภทงานและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม ควบคู่กับการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะทั้งด้านวิชาการและการใช้สื่อการเรียนรู้สมัยใหม่ให้แก่ผู้สูงอายุเพื่อการประกอบอาชีพและการพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง 1.1.2 ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งตนเอง โดยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและความจำเป็นทางกายภาพให้เหมาะสมกับวัย และการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุในรูปแบบที่หลากหลายทั้งในด้านการจัดการบริการสุขภาพและสวัสดิการสังคมอย่างบูรณาการ โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่องรวมทั้งพัฒนาชุมชนที่มีศักยภาพและความพร้อมให้เป็นต้นแบบของการดูแลผู้สูงอายุเพื่อขยายผลไปสู่ชุมชนอื่น
	พัฒนาบทบาทของภาครัฐต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ	1. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน 1.1 พัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ 1.1.1 ส่งเสริมการพัฒนาเมืองสร้างสรรค์ โดยการพัฒนาปัจจัยแวดล้อมด้านต่างๆ ของพื้นที่หรือเมืองทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ทรัพยากรมนุษย์ กฎ ระเบียบ การบริหารจัดการที่เอื้อต่อการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจของธุรกิจสร้างสรรค์ที่มีการสร้างสรรค์สินค้าและบริการใหม่ๆ ที่มีเอกลักษณ์และสะท้อนอัตลักษณ์ของพื้นที่หรือเมือง สามารถดึงดูดการลงทุนของธุรกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาในพื้นที่หรือเมือง รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ 1.1.2 พัฒนาระบบการเงินเพื่อสนับสนุนการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ โดยการจัดหาหรืออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มีต้นทุนที่เหมาะสมสำหรับธุรกิจสร้างสรรค์ที่ยังขาดแคลนเงินทุน เช่น กองทุนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ กองทุน และสถาบันการเงินต่างๆ เพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการธุรกิจสร้างสรรค์ เพื่อให้ผู้ประกอบการและผู้ที่มีความประสงค์จะดำเนินธุรกิจสร้างสรรค์สามารถก่อตั้ง ดำเนินกิจการ และพัฒนาธุรกิจได้ 1.1.3 ส่งเสริมการจดทะเบียน การใช้ และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อเป็นปัจจัยขับเคลื่อนการเติบโตของ

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		ธุรกิจสร้างสรรค์ โดยสร้างความตื่นตัวและความตระหนักของธุรกิจและทุกภาคส่วนถึงความสำคัญของทรัพย์สินทางปัญญาที่มีต่อการสร้างมูลค่าเพิ่ม ต่อยอดการเติบโตของธุรกิจยกระดับมาตรฐานของสินค้าและบริการ 1.2 พัฒนาภาคเกษตร บนฐานการเพิ่มผลิตภาพในการผลิตและยกระดับการสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยเทคโนโลยีและกระบวนการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับธุรกิจด้านการเกษตรและอาหารให้เป็นแหล่งรายได้และศูนย์กลางตลาดโลก รวมถึงปรับปรุงฟื้นฟูคุณภาพดินและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ สนับสนุนการผลิตทางการเกษตรที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ พัฒนาคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์แปรรูปสินค้าเกษตร เพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร และพัฒนาปัจจัยแวดล้อมด้านการเกษตร เช่น ระบบโลจิสติกส์ของภาคเกษตร เป็นต้น 1.3 พัฒนาภาคอุตสาหกรรม ที่มุ่งการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมให้มีคุณภาพและยั่งยืนด้วยการมุ่งเน้นการใช้ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ สู่อุตสาหกรรมสีเขียวและคาร์บอนต่ำบนฐานความรู้เชิงสร้างสรรค์ และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน 2. การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม ให้เป็นพลังขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ที่เน้นการนำความคิดสร้างสรรค์ ภูมิปัญญาท้องถิ่นทรัพย์สินทางปัญญา งานวิจัยและพัฒนาไปต่อยอด ถ่ายทอด และประยุกต์ใช้ประโยชน์ทั้งเชิงพาณิชย์ สังคมและชุมชน 2.1 สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาและประยุกต์ใช้วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม เพื่อส่งเสริมการใช้ความคิดสร้างสรรค์และสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับภาคการผลิต 2.2 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรมให้ทั่วถึงและเพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพในลักษณะของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน
	บริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากร	1. การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ เท่าเทียม และเป็นธรรม 1.1 พัฒนาดุลการเงินและตลาดทุน ให้เอื้อต่อการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการและเป็นช่องทางการออมเงินของประชาชน 1.1.1 พัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ 1.1.2 ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างเท่าเทียมด้วยต้นทุนที่เหมาะสม 1.1.3 เพิ่มศักยภาพและความครอบคลุมของการให้บริการของระบบการเงินฐานราก โดยสนับสนุนและพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนและสหกรณ์ทุกระดับ 1.1.4 สร้างความรู้ความเข้าใจทางการเงิน เพื่อสร้างวินัยทางการเงินให้แก่ภาคธุรกิจประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย และส่งเสริมการออมภาคครัวเรือน โดยเฉพาะครัวเรือนระดับกลางและระดับล่างให้มีโอกาสเข้าถึงการออมและการลงทุน โดยพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินการออมและการลงทุนที่ตอบสนองความต้องการของครัวเรือนทุกระดับ 2. การบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพ 2.1 การบริหารจัดการด้านการเงิน

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		2.1.1 ดำเนินนโยบายการเงินที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์แวดล้อมและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งทางด้านการรักษาเสถียรภาพของราคา การรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงินโดยรวมรวมถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 2.1.2 เพิ่มบทบาทตลาดทุนในระบบเศรษฐกิจ ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาคการเงินโลกและยกระดับตลาดทุนให้ทัดเทียมกับประเทศในภูมิภาค 2.1.3 ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน โดยการปรับปรุงกฎหมาย ภาษี กฎ ระเบียบ การกำกับดูแล และการบันทึกบัญชีให้รองรับบรรยากาศของการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค และส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล 2.1.4 พัฒนากลไกการเฝ้าระวังความผันผวนทางเศรษฐกิจและพัฒนาระบบเตือนภัยแบบองค์รวม ครอบคลุมความเสี่ยงในทุกด้าน 2.1.5 เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเงินทุนระหว่างประเทศ โดยปรับปรุงกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการนำเงินทุนจากต่างประเทศไปใช้ประโยชน์และการนำเงินไปลงทุนในต่างประเทศ 2.1.6 เพิ่มบทบาทของสกุลเงินเอเชียในตลาดระหว่างประเทศ โดยพัฒนาตลาดพันธบัตรเอเชียให้มีขนาดใหญ่และมีสภาพคล่องมากขึ้น 2.1.7 รักษาระดับการออมและการลงทุนของประเทศให้เหมาะสมกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ และอยู่ในระดับที่สามารถป้องกันความเสี่ยงจากวิกฤตในอนาคตได้ โดยส่งเสริมการออมระยะยาวกำหนดระดับการลงทุนในภาพรวม และจัดลำดับความสำคัญของสาขาการลงทุนที่เหมาะสมและเสนอมาตรการจูงใจเพื่อสนับสนุนการลงทุนในสาขาการลงทุนที่มีความสำคัญสูง 2.2 การบริหารจัดการด้านการคลัง 2.2.1 ปรับปรุงระบบการจัดเก็บรายได้ของประเทศ โดยปรับโครงสร้างและทบทวนอัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล 2.2.2 เพิ่มประสิทธิภาพของการจัดสรรและการบริหารงบประมาณ โดยจัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับประเด็นการพัฒนาที่มีลำดับความสำคัญสูงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 2.2.3 ป้องกันความเสี่ยงทางการคลัง โดยพิจารณาความเสี่ยงทางการคลังให้ครอบคลุมการคลังภาคสาธารณะให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ 2.2.4 ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการขั้นพื้นฐานของภาครัฐเพิ่มขึ้น โดยปรับปรุงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพัฒนากลไกและรูปแบบการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะอื่น 2.2.5 เสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเร่งรัดการเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนาแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งพิงรายได้ที่จัดเก็บได้เองให้มากกว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ตารางภาคผนวกที่ 2.3: แผนประชากรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
1. การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ	การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน	1. การส่งเสริมให้ประชากรไทยที่มีความพร้อมมีบุตรเพิ่มขึ้น 1.1 ปรับค่านิยมและวิถีปฏิบัติในสังคมต่อการมีบุตร โดยมีการดำเนินการต่อไปนี้ 1.1.1 สร้างเสริมคุณค่าของการมีบุตรว่า การมีบุตรเป็นการเพิ่มทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางวัฒนธรรมที่สำคัญทางสังคม ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต 1.1.2 สนับสนุนให้สถานประกอบการนายจ้างและหน่วยงานภาครัฐ ปรับสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขการทำงานที่เป็นมิตรต่อครอบครัว 1.2 ปรับปรุงมาตรการจูงใจและกฎระเบียบต่างๆ ของภาครัฐที่เอื้อต่อการมีบุตรและลดอุปสรรคต่อการมีบุตร โดยเน้นบุตรคนที่ 3 ประกอบด้วย 1.2.1 การสนับสนุนเงินทุนเพื่อพัฒนาบุตรให้มีคุณภาพให้แก่คู่สมรสที่มีบุตรคนแรก 1.2.2 การลดหย่อนภาระทางภาษีเงินได้สำหรับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัวโดยใช้ระบบอัตราก้าวหน้าตามจำนวนบุตรที่เพิ่มขึ้น 1.2.3 การลดหย่อนภาระทางภาษีเงินได้แก่มารดาซึ่งต้องทำงานไปด้วย 1.2.4 มาตรการจัดสรรเงินสวัสดิการช่วยเหลือการมีบุตร 1.2.5 มาตรการสนับสนุนด้านเวลาแก่มารดา เช่น การลาก่อนและหลังคลอด โดยได้รับเงินเดือนตามปกติ 1.2.6 มาตรการให้ผู้เป็นบิดาลาหยุดงานเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระในการเลี้ยงลูก โดยได้รับเงินเดือนตามปกติ 1.2.7 มาตรการสนับสนุนสถานประกอบการ นายจ้าง ให้สร้างเสริมสมดุลระหว่างการทำงานและชีวิตครอบครัว 1.2.8 ขยายสิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรให้ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบด้วย 2. พัฒนาประชากรวัยทำงาน 2.1 ประชากรวัยทำงานมีผลิตภาพการทำงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นพลังขับเคลื่อนการพัฒนาถิ่นกำเนิดและประเทศ 2.1.1 เพิ่มผลิตภาพแรงงานโดยขับเคลื่อนควบคู่ไปทั้งภาครัฐและภาคเอกชนด้วยวิธีที่มีต้นทุนต่ำสุดและให้ประโยชน์สูงสุด 2.1.2 เพิ่มผลิตภาพแรงงานที่กำลังทำงานอยู่ในปัจจุบันและมีระดับการศึกษาต่ำซึ่งส่วนใหญ่จะมีอายุมากกว่า 40 ปี โดยการฝึกอบรมทักษะเพิ่มเติมในระหว่างการทำงาน 2.1.3 พัฒนากำลังแรงงานในภาคเกษตร เน้นการสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่ที่มีความรู้และทักษะครบวงจรทั้งเกษตรกรรม ธุรกิจและการตลาด เพื่อให้ภาคเกษตรเป็นฐานการผลิตที่มั่นคงของประเทศ 2.1.4 พัฒนากำลังแรงงานระดับกลาง เน้นการยกระดับคุณภาพมาตรฐานอาชีวศึกษาให้ผู้สำเร็จการศึกษามีสมรรถนะในการประกอบอาชีพที่เชื่อมโยงกับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย 3. พัฒนาประชากรวัยสูงอายุ

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		3.1 ส่งเสริมการขยายอายุเกษียณ 3.2 ขยายโอกาสการมีงานทำในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ โดยให้ความสำคัญกับการสนับสนุนให้มีการจ้างงานทั้งในระบบและนอกระบบ การพัฒนาเพิ่มพูนความรู้ และทักษะให้แก่แรงงานสูงอายุและผู้ที่กำลังจะเข้าสู่ผู้สูงอายุ 4. การนำเข้าแรงงานต่างชาติ 4.1 เร่งแก้ไขปัญหาลูกหลานเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย และศึกษามาตรการที่เหมาะสมในการนำเข้าแรงงานต่างชาติที่ถูกต้องตามกฎหมาย 4.2 เร่งปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติให้เป็นระบบ
	การพัฒนาทักษะ (Skills) และสมรรถนะ (Competency)	1. พัฒนาประชากรวัยทำงาน 1.1 ประชากรวัยทำงานประกอบอาชีพด้วยสมรรถนะการทำงานตามมาตรฐานระดับชาติ ภูมิภาค และสากล โดยมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบต่อเนื่องตลอดช่วงวัย 1.2 เร่งรัดและส่งเสริมกระชับความร่วมมืออย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงานภาครัฐและความร่วมมือกับภาคการผลิตในการกำหนดสาขาอาชีพที่มีมาตรฐานระดับชาติ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานระดับภูมิภาคและระดับสากล 1.3 เร่งรัดและส่งเสริมความร่วมมืออย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงานภาครัฐและความร่วมมือกับภาคการผลิต และชุมชนในการสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้และปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ 1.4 เร่งจัดทำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ 1.5 เร่งรัดการใช้มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติและอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ 1.6 ปรับปรุงกฎหมายลำดับรอง ซึ่งออกตามความในพรบ.ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.2545 ให้มีการขยายขอบเขตการบังคับใช้ครอบคลุมสถานประกอบกิจการที่มีขนาดเล็กด้วย 1.7 พัฒนาประชากรวัยแรงงานใน 9 สาขาการผลิตที่จะเร่งรัดเปิดเสรีการค้าตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 1.8 พัฒนาประชากรวัยแรงงานระดับวิชาชีพใน 7 สาขาบริการทางวิชาชีพ ซึ่งมีข้อผูกพันในกรอบ AEC ต่อการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนโดยเสรีมากขึ้น 1.9 ส่งเสริมการมีงานทำของสตรี โดยพัฒนาศักยภาพของสตรีให้เข้ามามีส่วนร่วมในกำลังแรงงานเพิ่มมากขึ้น 2. พัฒนาประชากรวัยสูงอายุ 2.1 ส่งเสริมให้ประชากรวัยสูงอายุสามารถบริหารจัดการชีวิตของตนเพื่อให้มีการเรียนรู้พัฒนาทักษะความสามารถเพิ่มเติม การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนงาน การถ่ายทอดความรู้ ทักษะและประสบการณ์ต่อชนรุ่นหลัง โดยสนับสนุนความเชื่อมโยงระหว่างศาสตร์ด้านการศึกษากับการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 3. การนำเข้าแรงงานต่างชาติ 3.1 พัฒนาฝีมือแรงงานและสวัสดิการแก่แรงงานต่างชาติระดับไร้ทักษะและกึ่งทักษะที่นำเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
	การพัฒนาความรู้ (Knowledge)	1. พัฒนาประชากรวัยแรกเกิดและวัยทารก 2. พัฒนาประชากรวัยเรียน

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย	ส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชากร	3. พัฒนาประชากรวัยทำงาน 3.1 การเตรียมความพร้อมเพื่อยามชราภาพ 3.1.1 สร้างเสริมความรู้ ทักษะ ทักษะ ความตระหนัก และพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการออมในสัดส่วนที่เหมาะสม การหลีกเลี่ยงการพนัน และการเสี่ยงโชค 3.1.2 สร้างแรงจูงใจด้านภาษีเพื่อส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีการออมไว้ใช้จ่ายเมื่อยามชราภาพ 4. การเตรียมความพร้อมและศักยภาพในระดับปัจเจกตั้งแต่ก่อนวัยสูงอายุ 4.1 ส่งเสริมสนับสนุนตั้งแต่วัยเยาว์อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ การเตรียมการด้านสุขภาพและการออมเงิน โดยผ่านการให้การศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ 4.2 สนับสนุนการพึ่งพาตนเองและให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ประชากรวัยทำงานช่วยตนเองได้ในระยะยาว และพัฒนาระบบประกันสังคมให้มีความเข้มแข็ง เพื่อเป็นหลักประกันทางสังคมที่มั่นคง และเร่งรัดประชาสัมพันธ์ให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมมากขึ้น 4.3 ส่งเสริมการออมแบบสมัครใจในรูปแบบกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) กองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) และการประกันชีวิต โดยเพิ่มมาตรการจูงใจทางด้านภาษี 5. การเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่มีสวัสดิการทางสังคมอย่างยั่งยืน 5.1 พัฒนาระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ 5.1.1 ส่งเสริมสนับสนุนการเกื้อหนุนทางการเงินรายเดือนที่มีเงื่อนไขกำหนดให้ผู้สูงอายุใช้เงินที่ได้รับจำนวนหนึ่งไปลงทุนซื้อประกันชีวิตเพื่อคุ้มครองตนเองในอนาคตเมื่อไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ 5.1.2 จัดสวัสดิการการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุและครอบครัวของผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้จริง 5.2 ส่งเสริมและพัฒนาระบบการออมเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตหลังเกษียณ 5.2.1 การพัฒนาระบบหลักประกันด้านรายได้ให้กับผู้สูงอายุ โดยเร่งรัดให้มีระบบหลักประกันรายได้ขั้นพื้นฐานของประชากรให้ครอบคลุมถ้วนหน้า โดยให้มีการจัดตั้งกองทุนที่เหมาะสม ผลักดันให้มีระบบหลักประกันรายได้หลายระดับ ตั้งแต่ระดับพื้นฐานที่ทุกคนต้องมี ไปสู่ระดับที่มีความเพียงพอต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและดีขึ้น ขยายช่องทางการออมให้หลากหลาย และจัดตั้งกลไกการขับเคลื่อนนโยบายการออมเพื่อการเกษียณระดับชาติ 5.2.2 เสริมสร้างความรู้และสร้างวินัยการออมของประชากรทุกช่วงวัย โดย ปลุกฝังให้ประชากรเห็นความสำคัญของการออม ส่งเสริมให้ประชากรวัยแรงงานมีการวางแผนด้านการเงินโดยให้ความรู้ด้านการเงินพื้นฐานและการออมเพื่อการเกษียณอายุ เร่งให้ความรู้และส่งเสริมการออมให้แก่ชุมชน โดยพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนให้มีความเข้มแข็ง และเร่งประชาสัมพันธ์การออมอย่างต่อเนื่อง
	พัฒนาบทบาทของภาครัฐต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ	1. การนำเข้าแรงงานต่างชาติ 1.1 สนับสนุนความร่วมมือในภูมิภาคและระดับสากลในการพัฒนามาตรฐานการประกอบอาชีพสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะฝีมือขึ้นไป ตามมาตรฐานสาขาอาชีพที่สอดคล้องกับข้อผูกพันในกรอบAEC และWTO

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		2. การเตรียมความพร้อมและศักยภาพในระดับปัจเจกตั้งแต่ก่อนวัยสูงอายุ 2.1 เร่งรัดการจัดทำแนวทางปฏิบัติ ภายใต้กองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อให้เป็นระบบการออมเพื่อการชราภาพที่เข้มแข็ง สามารถรองรับสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้เพียงพอและทันการณ์
	บริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากร	

ตารางภาคผนวกที่ 2.4: ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2555-2559

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
1. การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ	การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน	
	การพัฒนาทักษะ (Skills) และสมรรถนะ (Competency)	- เตรียมความพร้อมสู่สังคมสูงอายุ 1.1 โครงการตั้งศูนย์การเรียนรู้และพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ - การพัฒนาและฟื้นฟูชุมชนและสังคมในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง 2.1 โครงการเสริมสร้างพื้นฐานความเข้มแข็งของชุมชนในท้องถิ่น 2.3 โครงการสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชน 2.4 โครงการต่อยอดต้นแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและจิตสวัสดิการสังคม - ส่งเสริมบทบาทเชิงสร้างสรรค์ของประชาชนโดยผ่านกลไกของภาคประชาสังคม 3.1 โครงการพัฒนาระบบการบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาสังคม 3.2 โครงการพัฒนาระบบการบริหารจัดการความร่วมมือการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจเพื่อสังคม (CSR) ด้านการพัฒนาสังคมและการจิตสวัสดิการสังคม 3.2 โครงการเสริมพลังประชาสังคมเพื่อสังคมคุณภาพโดยใช้กลไกกองทุน - การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพบุคลากรเพื่อพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง 4.1 โครงการจัดตั้งสถาบันการพัฒนาสังคม 4.2 โครงการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล เพื่อการเปลี่ยนแปลง
	การพัฒนาความรู้ (Knowledge)	- การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนตามภารกิจพม. 1.1 โครงการสร้างคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชน
2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย	ส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชากร	- พัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม 2.1 โครงการสนับสนุนเงินสวัสดิการตามสิทธิแก่ผู้สูงอายุ 2.2 โครงการยกระดับคุณภาพการให้บริการแก่ผู้ประสบปัญหาทางการเงิน - การสร้างและขยายโอกาสเพื่อความเสมอภาคและเป็นธรรมทางสังคม 3.1 โครงการสร้างงานให้ผู้สูงอายุทั่วประเทศ
	พัฒนาบทบาทของภาครัฐต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ	- ส่งเสริมสนับสนุนความมั่นคงของมนุษย์ 1.1 โครงการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในทุกระดับ 1.2 โครงการส่งเสริมระบบการช่วยเหลือและส่งเสริมสังคมในภาวะวิกฤติ - ส่งเสริมสถาบันครอบครัวและชุมชนให้เป็นกลไกพื้นฐานในการพัฒนาสังคมคุณภาพ 2.1 โครงการขยายผลการสำรวจข้อมูลสถานการณ์ครอบครัวไทย - ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางด้านสังคม

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		3.1 จัดทำและพัฒนาระบบสารสนเทศในรูปแบบที่ทางสังคมเพื่อพัฒนาให้เป็นศูนย์ปฏิบัติการทางสังคม 4. การสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 4.1 โครงการยกระดับการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ 4.2 โครงการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติด้านสังคม 4.3 โครงการประชาสัมพันธ์งานพม.ในระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น
	บริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากร	

ตารางภาคผนวกที่ 2.5: แผนยุทธศาสตร์กองทุนผู้สูงอายุ 2557-2559

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
1. การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ	การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน	1. พัฒนาศักยภาพองค์กรด้านผู้สูงอายุ 1.1 เสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรขององค์กรด้านผู้สูงอายุในการจัดทำโครงการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนผู้สูงอายุ 1.2 ส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาในพื้นที่มีส่วนร่วมในการสนับสนุนชมรม องค์กร เครือข่ายผู้สูงอายุในการจัดทำโครงการ/กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุและสังคม 1.3 ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการสนับสนุนกิจกรรมของกองทุนผู้สูงอายุ ในการจัดทำโครงการ/กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุและสังคม 2. ปรับปรุงโครงสร้างและอัตราค่าจ้างในกลุ่มกองทุนผู้สูงอายุทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค 2.1 ผลักดันเชิงนโยบายในการปรับโครงสร้างกลุ่มกองทุนผู้สูงอายุให้ถูกต้องตามกฎหมาย 2.2 เสริมสร้างสมรรถนะการปฏิบัติงานของบุคลากร
	การพัฒนาความรู้ (Knowledge)	
2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย	ส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชากร	1. เสริมสร้างความยั่งยืนของกองทุนผู้สูงอายุ 1.1 ประชาสัมพันธ์แผนรณรงค์การบริจาคเงินเข้ากองทุนผู้สูงอายุ 1.2 ระดมทุนจากภาคธุรกิจและเอกชน
	พัฒนาบทบาทของภาครัฐต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ	
		1. ส่งเสริมให้มีกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุระดับจังหวัด 1.1 ผลักดันให้มีคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุจังหวัดเพื่อเป็นกลไกบริหารจัดการ กองทุนผู้สูงอายุในระดับจังหวัด 1.2 สนับสนุนให้มีเจ้าหน้าที่กองทุนผู้สูงอายุประจำจังหวัดครบทุกจังหวัด 2. พัฒนาระบบการให้บริการกองทุนผู้สูงอายุ 2.1 การติดตามผลและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนผู้สูงอายุ 3. ปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการจัดการกองทุนผู้สูงอายุ 3.1 แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย/ระเบียบให้สามารถปฏิบัติได้อย่างคล่องตัว 4. การบริหารจัดการหนี้ค้างชำระ 4.1 ผลักดันให้ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางและภูมิภาคตรวจสอบและกลั่นกรองผู้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพตาม

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		หลักเกณฑ์ฯ 4.2 ผลักดันให้ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางและภูมิภาคติดตามหนี้ค้างชำระตามคู่มือปฏิบัติงานติดตาม หนี้ค้างชำระอย่างต่อเนื่อง
	บริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากร	

ตารางภาคผนวกที่ 2.6: แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2556-2561

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
1. การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ	การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน	1. พัฒนาศักยภาพผู้ผลิตผู้ประกอบการ และการตลาด OTOPสู่สากล 1.1 โครงการส่งเสริมการพัฒนา OTOPสู่สากล 1.2 โครงการ OTOP Distribution Center 1.3 โครงการส่งเสริมการอนุรักษ์และสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่ประชาคมอาเซียน 1.4 โครงการศักดิ์ศรีแห่งภูมิปัญญาไทยสู่ภูมิปัญญาโลก (OTOP Thailand Brand) 1.5 โครงการ OTOP สานสัมพันธ์สองแผ่นดิน 1.6 โครงการ website OTOP ภาษาอังกฤษ 2. ส่งเสริมการใช้นวัตกรรมในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน 2.1 โครงการส่งเสริมกระบวนการ KBOสู่เศรษฐกิจสร้างสรรค์ 2.2 โครงการคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ไทย 3. ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง 3.1 สร้างแกนนำหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง 3.2 พัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง 3.3 รักษาและพัฒนาคุณภาพความเป็นหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้าน 4. พัฒนาความร่วมมือและสนับสนุนกลไกการมีส่วนร่วมของภาคี/เครือข่ายการพัฒนาในระดับพื้นที่ 4.1 โครงการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน 4.2 โครงการอาสาพัฒนา (อสพ.) 4.3 โครงการพัฒนาศักยภาพผู้นำอาสาพัฒนาชุมชน (ผู้นำ อช.) 4.4 โครงการเสริมสร้างสมรรถนะและขับเคลื่อนกิจกรรมองค์กรสตรี 4.5 โครงการ คอช. พัฒนาไทยร่วมใจพัฒนาชุมชน 4.6 โครงการอบรมและพัฒนาศักยภาพกำนัน ผอ.บ. ฯลฯ 4.7 โครงการพัฒนาประสิทธิภาพคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) 4.8 โครงการประกวดหมู่บ้าน กม. ดีเด่น (A) 5. ส่งเสริมให้ อบต. มีความสามารถในการบริหารจัดการตนเองตามหลักธรรมาภิบาล 5.1 โครงการปรับปรุงระบบโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน 5.2 โครงการจัดทำระบบภูมิสารสนเทศ (GIS) เพื่อพัฒนารายได้ของ อบต. 5.3 โครงการส่งเสริมและพัฒนา อบต. ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม
	การพัฒนาทักษะ (Skills) และสมรรถนะ (Competency)	

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		5.4 โครงการพัฒนาระบบบันทึกในการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวทางการพัฒนาประเทศ 5.5 โครงการตรวจสอบด้านการเงินการคลัง และการควบคุมภายใน อบท. 5.6 โครงการตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการของอบท. (Core Team) 6. ส่งเสริมให้ อบท. สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐานสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ 6.1 โครงการเตรียมความพร้อมและยกระดับคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดอบท. เพื่อรองรับการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน 6.2 โครงการจัดอบรมสัมมนาการเตรียมความพร้อมด้านการป้องกันควบคุมโรคข้ามพรมแดนเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 6.3 โครงการขยายผลการใช้โปรแกรมส่งเสริมบริการด้านการอนุมัติ อนุญาตตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2535 6.4 โครงการส่งเสริมศักยภาพ อบท.ในการร่วมกันจัดบริการสาธารณะ 6.5 โครงการยกระดับประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของ อบท.ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ 7. พัฒนาและปรับปรุงระบบ ICTสนับสนุนการบริหารจัดการและการอำนวยความสะดวกประชาชนให้มีคุณภาพและเพียงพอ 7.1 โครงการปรับปรุงและพัฒนาด้านระบบประชุมวิทัศน์ทางไกลของมท. 7.2 โครงการปรับปรุงและพัฒนาด้านเครือข่ายและการสื่อสารของมท. (Terrestrial & Satellite) 7.3 โครงการจัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของมท. 8. พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ทักษะและสมรรถนะที่เหมาะสม และมีคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน 8.1 โครงการฝึกอบรม/พัฒนาทักษะ 8.1.1 หลักสูตรด้าน ICT 8.1.2 หลักสูตรด้านคุณธรรม จริยธรรม 8.1.3 หลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ 8.2 โครงการศึกษาดูงานทั้งในและนอกประเทศ 8.3 โครงการศึกษาต่อต่างประเทศ 8.4 โครงการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างหน่วยงาน 8.5 โครงการพัฒนาสมรรถนะข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง 8.6 โครงการ CSR มท. 8.7 โครงการยกย่องเชิดชูเกียรติ/ ประกาศเกียรติคุณข้าราชการดีเด่น 8.8 โครงการเสริมสร้างค่านิยม คุณธรรม จริยธรรมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ 8.9 โครงการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากร 9. ปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		9.1 โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย 9.2 โครงการทบทวน ปรับปรุงกฎหมายในความรับผิดชอบของ มท. รองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โครงการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับ อปท. 10. สร้างความพร้อมระดับองค์กรเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 10.1 การจัดทำยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมของ มท. ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 10.2 การจัดทำแผนกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนภารกิจ มท. ด้านอาเซียนในระยะยาว
	การพัฒนาด้านการเรียนรู้ (Knowledge)	1. พัฒนาระบบศูนย์ข้อมูลเพื่อเชื่อมโยงโอกาสสู่ประชาคมอาเซียน 1.1 โครงการพัฒนาศูนย์ข้อมูลกลางกระทรวงมหาดไทยและจังหวัด และการพัฒนาเว็บไซต์ เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 2. ส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานและสารสนเทศเพื่อการศึกษา 2.1 โครงการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์แบบพกพาสำหรับนักเรียน 2.2 โครงการสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี 3. เพิ่มประสิทธิภาพด้านการข่าวเพื่อความมั่นคง 3.1 โครงการพัฒนาและขยายเครือข่ายประชาชนด้านการข่าว 3.2 โครงการเพิ่มประสิทธิภาพเครือข่ายการข่าวระดับจังหวัดและศูนย์ข่าวอำเภอ 4. ศึกษา วิจัยและพัฒนา (R & D) 4.1 โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาและบูรณาการข้อมูลสารสนเทศเชิงพื้นที่ของกระทรวงมหาดไทยและจังหวัด/กลุ่มจังหวัด 4.3 โครงการศึกษาและวิจัยโครงการขนาดใหญ่ที่กระทบต่อประชาชนในวงกว้าง 4.3 การจัดทำแผนแม่บทยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ระยะ 5 ปี 4.4 โครงการถอดบทเรียน อปท. ต้นแบบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของอปท.
2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย	ส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชากร	1. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุน 1.1 กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี 1.2 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต 2. พัฒนาเมือง/ชุมชน เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและเศรษฐกิจในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 2.1 โครงการพัฒนาเมือง/พื้นที่เฉพาะเพื่อรองรับการท่องเที่ยวและส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน 2.2 โครงการพัฒนาเมือง/พื้นที่เฉพาะชุมชนชายแดน และเขตเศรษฐกิจพิเศษ 2.3 โครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อรองรับการท่องเที่ยวชุมชนเกาะเต่า อ.เกาะพะงัน จ.สุราษฎร์ธานี 2.4 โครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะชุมชนด้านชายแดน บ้านพุน้ำร้อนจ.กาญจนบุรี 2.5 โครงการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ อ.แม่สอด จ.ตาก 3. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐรองรับการขยายตัวของเมืองและเศรษฐกิจในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 3.1 งานศึกษาแนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจเชื่อมโยงฝั่งตะวันตกกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ (โครงการ

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		พัฒนาท่าเรือน้ำลึกและนิคมอุตสาหกรรมทวาย) 3.2 กิจกรรมเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจภารกิจก่อสร้างและบำรุงรักษากถนน 4. แก้ไขปัญหาครัวเรือนยากจนแบบบูรณาการ 4.1 โครงการแก้ไขปัญหาคครัวเรือนยากจนแบบบูรณาการ 5. พัฒนาระบบการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน 5.1 จัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนที่ยากจน 5.2 บริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน 6. พัฒนาทุนชุมชนให้มั่นคงและมีธรรมาภิบาล 6.1 โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการทุนชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาคของชุมชน 6.2 โครงการส่งเสริมการค้าเงินงานกองทุนชุมชน 6.3 โครงการส่งเสริมสุขภาพกองทุนชุมชนด้านธรรมาภิบาล 6.4 โครงการเพิ่มศักยภาพสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน 6.5 โครงการพัฒนาศักยภาพทุนชุมชนในพื้นที่โครงการพระราชดำริ 7. ยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ 7.1 โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ 7.2 โครงการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการหรือทุพพลภาพ
	พัฒนาบทบาทของภาครัฐต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ	1. เพิ่มขีดความสามารถการบริหารราชการแบบบูรณาการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในการขับเคลื่อนนโยบาย/จุดยืนทางยุทธศาสตร์ (Positioning)/ ยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด 1.1 โครงการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด 1.2 โครงการประเมินผลโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด 2. พัฒนาระบบ/ เครือข่ายการติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงานและงบประมาณอย่างมีธรรมาภิบาล 2.1 ระบบติดตามประเมินผลแผนงานโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด (www.padme.moi.go.th) 2.2 โครงการนิเทศติดตามประเมินผล 2.3 โครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด/ กลุ่มจังหวัด 2.4 การพัฒนาระบบการติดตามและรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณของอปท. (เชื่อมกับระบบ GFMS)
	บริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากร	

ตารางภาคผนวกที่ 2.7: ภาพรวมแผนยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2556-2559

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
1. การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ	การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน	
	การพัฒนาทักษะ (Skills) และสมรรถนะ (Competency)	1. การเพิ่มขีดความสามารถธุรกิจ SMEs, Microenterprises 1.1 การสร้างแรงจูงใจเพื่อพัฒนาผลผลิตภาพการผลิต 1.2 การสนับสนุนประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการสร้างมาตรฐานผลิตภัณฑ์ 2. การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมของภาคเอกชน 2.1 การสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศและเชื่อมโยงเพื่อใช้ในเชิงพาณิชย์ 2.2 การส่งเสริมการเข้าถึง การปรับใช้/ขยายผล และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งานเทคโนโลยีจากต่างประเทศ 3. การใช้มาตรการทางการเงินการคลังเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนของไทยในต่างประเทศ 3.1 การผลักดันให้ภาคเอกชนที่มีศักยภาพไปลงทุนในต่างประเทศ 4. การปรับปรุง/พัฒนากฎระเบียบเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันทางธุรกิจและการลงทุนของประเทศ 4.1 การปรับปรุง/พัฒนากฎระเบียบเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันทางธุรกิจและการลงทุนของประเทศ 5. การพัฒนาบุคลากร 5.1 ขยายความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนทางวิชาการ 5.2 สร้างองค์ความรู้ของบุคลากรให้มีความเป็นสากล 6. การพัฒนาระบบบริหารจัดการ 6.1 พัฒนาระบบการติดตามประเมินผลระยะยาว ตัวชี้วัดและการประเมินผลกระทบบูรณาการระบบบริหารจัดการเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ 7. การจัดโอกาสทุจริต 7.1 ปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อเพิ่มความโปร่งใส 8. การปรับปรุงระบบฐานข้อมูล 8.1 เชื่อมโยงระบบ IT ของทั้ง 3 กรมจัดเก็บภาษี 8.2 เชื่อมโยงข้อมูลการคลังท้องถิ่น
	การพัฒนาความรู้ (Knowledge)	1. การพัฒนาทุนมนุษย์ 1.1 การเพิ่มโอกาสการเข้าถึงและยกระดับคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียม 1.2 การยกระดับความรู้และทักษะการประกอบอาชีพให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง 2. การเสริมสร้างความรู้ความสามารถทางการเงิน 2.1 การให้ความรู้ทางการเงิน
2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย	ส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชากร	1. การเสริมสร้างความรู้ความสามารถทางการเงิน 1.1 การสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุน 1.2 การเสริมสร้างความมั่นคงด้านการเงิน 2. การส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		2.1 การเพิ่มศักยภาพวิสาหกิจชุมชนและเกษตรกรรายย่อย 2.2 การส่งเสริมการร่วมพัฒนาวิสาหกิจชุมชน 3. การขยายความคุ้มครองสวัสดิการทางสังคมให้ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม 3.1 การจัดสวัสดิการสังคมให้แรงงานนอกระบบ (ลูกจ้างนอกระบบ เกษตรกรรายย่อยอาชีพอิสระ) 3.2 การส่งเสริมหลักประกันด้านรายได้ การดูแลและการมีงานทำของผู้สูงอายุ 4. การปรับปรุงการบริหารจัดการสวัสดิการของภาครัฐ 4.1 การปรับปรุงสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานให้เหมาะสม 4.2 การสร้างระบบเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ 4.3 การสร้างภาคีร่วมในการจัดระบบสวัสดิการ 4.4 การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารกองทุนนอกงบประมาณที่เกี่ยวกับสวัสดิการชุมชน 5. การลดรายจ่ายผู้มีรายได้น้อย 5.1 การลดภาระค่าครองชีพผู้มีรายได้น้อย 6. การเพิ่มขีดความสามารถธุรกิจ SMEs, Microenterprises 6.1 การสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุน 7. การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมของภาคเอกชน 7.1 การสนับสนุนแหล่งทุนเพื่อ R&D และนวัตกรรม
	พัฒนาบทบาทของภาครัฐต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ	
	บริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากร	1. การปฏิรูปกลไกการกระจายรายได้และทรัพย์สิน 1.1 การปรับโครงสร้างภาษีเพื่อสนับสนุนการกระจายรายได้ 1.2 การสร้างความเป็นธรรมในการถือครองทรัพย์สิน 2. การเพิ่มประสิทธิภาพระบบการเงิน 2.1 การเพิ่มประสิทธิภาพตลาดเงินตลาดทุน 2.2 พัฒนาประสิทธิภาพของระบบสถาบันการเงิน 3. การบริหารจัดการรายได้มีประสิทธิภาพ 3.1 การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ 3.2 การขยายฐานภาษี 3.3 การปรับระบบภาษีเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง 4. การบริหารจัดการรายจ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ 4.1 การบริหารงบประมาณรายจ่ายอย่างโปร่งใส และมีอัตราการใช้ของค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม 4.2 การเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		5. การบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐและรัฐวิสาหกิจอย่างมีประสิทธิภาพ 5.1 การบริหารทรัพย์สินของรัฐและรัฐวิสาหกิจอย่างมีประสิทธิภาพ 6. การบริหารจัดการหนี้สินและความเสี่ยงทางการคลัง 6.1 การรักษาวินัยทางการคลัง

ตารางภาคผนวกที่ 2.8: แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
1. การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ	การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน	1. มาตรการส่งเสริมบทบาทของภาคีเครือข่ายเพื่อมีส่วนร่วมพัฒนาเด็กและเยาวชน 1.1 สนับสนุนให้ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ เพิ่มอัตราจ้างเด็กและเยาวชนให้มีโอกาสในการทำงานเพิ่มมากขึ้น
	การพัฒนาทักษะ (Skills) และสมรรถนะ (Competency)	1. มาตรการพัฒนาคุณภาพเด็กและเยาวชน แบ่งตามกลุ่มวัย มีจุดเน้นสำคัญเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการให้เหมาะสมตามความจำเป็นและความต้องการ 2. มาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชน 2.1 ส่งเสริม สนับสนุน ให้เด็กและเยาวชนมีจิตอาสาต่อชุมชนอย่างต่อเนื่องให้เป็นองค์ประกอบสำคัญเทียบเท่าความรู้ทางวิทยาการเฉพาะด้าน 2.2 พัฒนาระบบการสื่อสารระหว่างกลุ่มองค์กรเด็กและเยาวชน โดยสนับสนุนให้เกิดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง 3. มาตรการส่งเสริมสภาเด็กและเยาวชนทุกระดับให้เข้มแข็ง 3.1 จัดทำมาตรฐานสภาเด็กและเยาวชนเพื่อเป็นหลักในการเทียบเคียงการดำเนินงานและประเมินผลเพื่อพัฒนา เสริมพลังให้สภาเด็กและเยาวชนทุกระดับมีความเข้มแข็ง 4. มาตรการส่งเสริมบทบาทของภาคีเครือข่ายเพื่อมีส่วนร่วมพัฒนาเด็กและเยาวชน 4.1 สนับสนุนการดำเนินงานของธุรกิจเพื่อสังคม (Corporate Social Responsibility) องค์กรเอกชน องค์กรชุมชน ในการพัฒนาเด็กและเยาวชน 4.2 สร้างสิ่งจูงใจเพื่อส่งเสริมให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมพัฒนาเด็กและเยาวชนรวมทั้งสนับสนุนให้อาสาสมัครมีบทบาทต่อการพัฒนาเด็กและเยาวชนในพื้นที่ 5. มาตรการพัฒนาการบริหารจัดการในการคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน 5.1 พัฒนาและส่งเสริมบุคลากรด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เป็นมืออาชีพอย่างเป็นระบบ
	การพัฒนาความรู้ (Knowledge)	1. มาตรการพัฒนาการบริหารจัดการในการคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน 1.1 พัฒนาองค์ความรู้ การศึกษาวิจัย ระบบข้อมูลสารสนเทศด้านเด็กและเยาวชนทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ถึงระดับชาติ โดยเฉพาะฐานข้อมูลด้านโครงสร้าง สถานการณ์เด็กและเยาวชน ฐานข้อมูลต้นทุนชีวิตเด็กและเยาวชน แหล่งบริการ องค์ความรู้ และบุคลากรที่เป็นคลังปัญญาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน และสามารถใช้ในการพัฒนาและติดตามประเมินผลการคุ้มครองการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนในภาพรวมของประเทศ
2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย	ส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชากร	1. มาตรการเสริมสร้างโอกาสและการเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคม ระบบบริการและระบบคุ้มครอง ทั้งทางด้านสาธารณสุข การศึกษา อาชีพ และสังคม แก่เด็กและเยาวชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง โดยเฉพาะที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลและทุรกันดาร
	พัฒนาบทบาทของภาครัฐต่อความมั่นคง	

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
	ของผู้สูงอายุ	
	บริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากร	

ตารางภาคผนวกที่ 2.9: แผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ กระทรวงแรงงาน

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
1. การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ	การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน	- จัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ด้านแรงงานต่างด้าวเพื่อสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ การให้บริการพิจารณาอนุญาตทำงานแบบเบ็ดเสร็จในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ - ฝึกอบรมฝีมือแรงงานในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ - ส่งเสริมการบริหารจัดการด้านแรงงานอย่างเป็นมาตรฐานให้กับแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน - กำกับดูแลสถานประกอบการกิจการให้ปฏิบัติตามแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานตามมาตรฐานแรงงาน - ส่งเสริมสิทธิด้านแรงงานแก่แรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน - คนต่างด้าวได้รับใบอนุญาตทำงาน - ตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าวและสถานประกอบการ - พิจารณาคำขอและจัดทำทะเบียนคนต่างด้าวที่ยื่นขอใบอนุญาตทำงาน
	การพัฒนาทักษะ (Skills) และสมรรถนะ (Competency)	- เพิ่มผลิตภาพแรงงานไทย - ฝึกอบรมฝีมือแรงงานรองรับระบบขนส่งด้านโลจิสติกส์ และการก่อสร้าง - เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านแรงงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ การจ้างบัณฑิตแรงงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านแรงงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ - ฝึกอบรมฝีมือแรงงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ - โครงการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน - พัฒนาฝีมือและศักยภาพกลุ่มเครือข่ายแรงงานนานาชาติ - ฝึกอบรมฝีมือแรงงานรองรับภาคอุตสาหกรรมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน - พัฒนาศักยภาพฝีมือแรงงานทั้งระบบให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและการประกอบอาชีพ - พัฒนาฝีมือเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ - พัฒนา/ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ - ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน - จัดทำหลักเกณฑ์ พัฒนา/ส่งเสริมมาตรฐานฝีมือแรงงานได้ตามเป้าหมายที่กำหนด - พัฒนาระบบการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน - ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานประกอบการดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ - พัฒนาศักยภาพแรงงานเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้ารับการประเมินความรู้ความสามารถตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 - พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
	การพัฒนาความรู้ (Knowledge)	- เพิ่มประสิทธิภาพข้อมูลด้านแรงงานเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน - สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยข้อมูลด้านแรงงานเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		1.2 ศึกษา วิเคราะห์ พัฒนาระบบคุ้มครองแรงงานกลุ่มเฉพาะ (แรงงานนอกระบบ แรงงานคนพิการ และแรงงานผู้สูงอายุ) การเสริมสร้างศักยภาพด้านแรงงานรองรับประชาคมอาเซียน 1.3 เสริมสร้างศักยภาพด้านแรงงาน สบค.รองรับประชาคมอาเซียน 2. โครงการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 2.1 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ระบบสารสนเทศและกฎหมาย กฎ ระเบียบ รองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 3. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการคุ้มครองแรงงาน 3.1 ศึกษาวิจัยเพื่อการคุ้มครองแรงงาน
2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย	ส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชากร	1. ประชาชนทุกกลุ่มได้รับบริการส่งเสริมการมีงานทำ 1.1 การให้บริการจัดหางานในประเทศ 1.2 การให้บริการจัดหางานต่างประเทศ 1.3 การให้บริการแนะแนวอาชีพ 1.4 การให้บริการข้อมูลข่าวสาร 1.5 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 2. ลูกจ้างผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้กฎหมายประกันสังคม 2.1 ขึ้นทะเบียนลูกจ้างและสถานประกอบการเข้าสู่ความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม 2.2 จัดเก็บเงินสมทบผู้ประกันตนและนายจ้าง สถานประกอบการ 2.3 จัดบริการสิทธิประโยชน์ให้ผู้ประกันตนและผู้มีสิทธิตามกฎหมายประกันสังคม 3. แรงงานนอกระบบผู้มีสิทธิได้สมัครเข้าสู่ความคุ้มครองภายใต้กฎหมายประกันสังคม 3.1 ขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 3.2 จัดเก็บเงินสมทบผู้ประกันตนตามมาตรา 40 3.3 จัดบริการสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา 40
	พัฒนาบทบาทของภาครัฐต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ	
	บริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากร	

ตารางภาคผนวกที่ 2.10: แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2556 - 2559) ของกระทรวงศึกษาธิการ

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
1. การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ	การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน การพัฒนาทักษะ (Skills) และสมรรถนะ (Competency)	1. เร่งพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานผู้เรียนทุกระดับและประเภทการศึกษา 1.1 เร่งพัฒนาสถานศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน 1.2 ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นเครื่องมือพัฒนาคุณภาพการศึกษา 1.3 พัฒนาการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2. เร่งผลิตและพัฒนากำลังคนระดับอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษาให้มีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ 2.1 สร้างความร่วมมือระหว่างสถานศึกษา/ หน่วยงานทางการศึกษา กับภาคเอกชนหรือสถานประกอบการในการวางแผนการผลิตและพัฒนากำลังคนของประเทศ 2.2 จัดตั้งศูนย์บ่มเพาะวิสาหกิจในสถาบันการศึกษา และจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพหรือผู้ประกอบการใหม่ 2.3 ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพให้มีความสามารถพิเศษทุกด้าน ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเต็มตามศักยภาพ 2.4 ส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการศึกษา การพัฒนา และการฝึกอบรมนานาชาติในภูมิภาคอาเซียน 2.4 พัฒนาสมรรถนะกำลังแรงงานให้มีความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 2.6 พัฒนาหลักสูตรการศึกษานานาชาติหรือหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนร่วมกับสถาบันการศึกษานานาชาติ
	การพัฒนาการเรียนรู้ (Knowledge)	1. กระจายโอกาสการเข้าถึงบริการการศึกษาและการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิตอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม 2. ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และพัฒนาระบบเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ 3. พัฒนาห้องสมุดประชาชน ศูนย์การเรียนรู้และแหล่งเรียนรู้ที่ทันสมัย ให้เข้าถึงง่ายและสะดวกสำหรับประชาชนในทุกพื้นที่ 4. จัดตั้ง/ จัดหาแหล่งทุนเพื่อการศึกษา 5. ส่งเสริมให้ผู้เรียน สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาทุกระดับและประเภทเข้าถึงระบบเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย 6. พัฒนาระบบฐานข้อมูลทางการศึกษาให้มีเอกภาพ มีความเชื่อมโยงกันในทุกระดับและประเภทการศึกษา 7. พัฒนาสถาบันการศึกษาให้มีศักยภาพในการวิจัยและพัฒนาสร้างองค์ความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรมสนับสนุนการพัฒนาประเทศ 8. สร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านการวิจัยและพัฒนา ร่วมกับหน่วยงานและองค์กรทั้งในและต่างประเทศ 9. ส่งเสริมการศึกษา วิจัย เพื่อให้บริการการรักษาพยาบาลและส่งเสริมสุขภาพ 10. พัฒนาศูนย์ความเป็นเลิศให้เป็นหน่วยวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย	ส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประชากร	
	พัฒนาบทบาทของภาครัฐต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ	
	บริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากร	

ตารางภาคผนวกที่ 2.11: ยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด และแนวทางการจัดเก็บข้อมูลกระทรวงสาธารณสุข ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
1. การเพิ่มศักยภาพประชากรไทยให้สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่เพียงพอ	การเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน	กลุ่มเด็กปฐมวัย (0 - 5 ปี)/ สตรี - สร้างพ่อแม่คุณภาพ ให้มีความรู้ทักษะ ในการเลี้ยงลูก - โรงเรียนพ่อแม่ ปู่ย่า ตายาย - รณรงค์ฝากท้องเร็ว และเริ่มกินยา Triferdine ในไตรมาสแรก - สร้างเด็กรุ่นใหม่ที่แข็งแรง ฉลาด มีคุณธรรม นำพาประเทศรุ่งเรือง - เฝ้าระวังการเจริญเติบโตและพัฒนาการสมวัย - ชวนลูกเล่นตามรอยพระยุคลบาท - ส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ - พัฒนาสุขภาพแม่และเด็กในพื้นที่ชายแดน ตามถิ่นฐานฐานันดร ตามพระราชดำริฯ - พัฒนาคุณภาพระบบบริการอนามัยแม่และเด็กอย่างมีส่วนร่วม ชุมชน ท้องถิ่น - สร้างระบบเฝ้าระวังมารดาตาย เพื่อลดการตายมารดา จากสถานบริการสู่ชุมชน - สร้างระบบเฝ้าระวังการเจริญเติบโตและพัฒนาการ เด็กแรกเกิด ถึง 5 ปี กลุ่มเด็กวัยเรียน (5 - 14 ปี) - การทำงานเชิงบูรณาการและแสวงหาภาคีเครือข่าย และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดี - การดำเนินงาน “ผู้ก่อการดี (Merit Maker) ป้องกันการจมน้ำ” - การสื่อสารประชาสัมพันธ์ - การเฝ้าระวังติดตามประเมินผล - การพัฒนาศักยภาพทุกระดับ - ดำเนินการในโรงเรียนส่งเสริมสุขภาพแบบบูรณาการ - พัฒนาศักยภาพ Smart Kid Coacher ผ่านแกนนำ DSH - การสนับสนุนให้เกิดการตระหนัก รับรู้ ปฏิบัติได้ตามพฤติกรรมสุขภาพ - สื่อสารและสร้างความตระหนักจากสถานการณ์ระดับ IQ/ EQ ของเด็กไทย และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง - พัฒนาองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงกับระบบเฝ้าระวังปัญหา - สนับสนุนให้มีระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนที่เชื่อมโยงกับระบบสาธารณสุข กลุ่มเด็กวัยรุ่น/ นักศึกษา (15 - 21 ปี) - การจัดสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดการสุขภาพ วัยรุ่น โดยเน้นการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้วัยรุ่น ปลอดภัยจากพฤติกรรมเสี่ยง (เช่น ปัญหาทางเพศ แอลกอฮอล์ สารเสพติด ความรุนแรง การพนัน ติดเกม ฯลฯ) - การบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้วัยรุ่นปลอดภัยจาก ปัญหาทางเพศ และแอลกอฮอล์ สารเสพติด - พัฒนาระบบบริหารจัดการร่วมกับ DHS เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคในกลุ่มวัยรุ่น

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		2.1 การบูรณาการและเชื่อมโยงกับระบบ DHS โดยมี การพัฒนาระบบข้อมูลสุขภาพวัยรุ่น มีทีมTeen Manager ระดับเขต/จังหวัด ในการขับเคลื่อนงาน เพื่อให้วัยรุ่น เข้าถึงและใช้บริการได้อย่างทั่วถึง 3. การจัดการบริการที่มีคุณภาพมาตรฐาน ครอบคลุมและเข้าถึงวัยรุ่นทุกกลุ่มในสถานบริการสาธารณสุข สถานศึกษา และชุมชน 3.1 จัดบริการเชิงรุกสู่สถานศึกษา เน้นการพัฒนาทักษะชีวิต เพศศึกษารอบด้าน จิตสาธารณะ ใฝ่เรียนรู้ สนับสนุนระบบการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียน และ มุ่งสู่การสร้างค่านิยม 12 ประการ 3.2 จัดบริการที่เป็นมิตรสอดคล้องกับความต้องการและบริบทของวัยรุ่น รวมถึงการให้บริการคุมกำเนิดในแม่วัยรุ่น 3.3 จัดบริการเชิงรุกสู่ชุมชน เน้นการจัดพื้นที่สร้างสรรค์ที่วัยรุ่น และเยาวชนมีส่วนร่วมการบริการเชิงรุก (Outreach Service) และการจัดพื้นที่เรียนรู้ของ พ่อแม่ ผู้ปกครองหรือโรงเรียนพ่อแม่ กลุ่มวัยทำงาน (15 – 59 ปี) อุบัติเหตุทางถนน - มาตรการชุมชน - มาตรการการบริหารจัดการข้อมูลและการสอบสวนอุบัติเหตุ - มาตรการองค์กร อัตราการตายจากโรคหลอดเลือดหัวใจ - มาตรการลดพฤติกรรมและปัจจัยเสี่ยงในประชากร - ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในชุมชน เช่น ตำบลจัดการสุขภาพ - ลดพฤติกรรมเสี่ยงในสถานที่ทำงานและสถานประกอบการ - การบังคับใช้กฎหมาย (สุรา บุหรี่) - พัฒนาการจัดการโรคและลดเสี่ยงรายบุคคล - คลินิก NCD คุณภาพ - การดำเนินงานลดโรค CKD และ CHD - การประเมินและจัดการโอกาสเสี่ยงต่อ CVD กลุ่มผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) และผู้พิการ ผู้สูงอายุ - สนับสนุน การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันปัญหาสุขภาพที่พบบ่อยในผู้สูงอายุ และการคัดกรองกลุ่มอาการผู้สูงอายุ (Geriatric Syndromes) - สนับสนุนและถ่ายทอดวิชาการ องค์ความรู้ เครื่องมือ และมาตรฐาน การตรวจคัดกรอง/ประเมิน การวิเคราะห์ จำแนกกลุ่มอาการผู้สูงอายุ Geriatric Syndromes,โรคที่เป็นปัญหาสำคัญและพบบ่อย, และ ADL - เชื่อมโยง/ประสาน/สนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นในการส่งเสริมสุขภาพ และป้องกันปัญหาสุขภาพในผู้สูงอายุ และ คัดกรองปัญหาสุขภาพ พร้อมสมุดบันทึกสุขภาพ 3 ด้าน (ADL, โรคที่พบบ่อย, Geriatric Syndromes)

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		2. พัฒนาระบบบริการสุขภาพที่มีคุณภาพเชื่อมโยงจากสถานบริการสู่ชุมชน 2.1 พัฒนาระบบบริการสุขภาพผู้สูงอายุในสถานพยาบาลทุกระดับ 2.2 สนับสนุนการป้องกันปัญหาและดูแลด้านสุขภาพจิตผู้สูงอายุที่มาใช้บริการในคลินิก NCD/คลินิกสูงอายุนในโรงพยาบาลชุมชน 3. พัฒนาการมีส่วนร่วมของสถานพยาบาล ครอบครัว ชุมชน และท้องถิ่น ในการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ 3.1 ส่งเสริมให้ชุมชน/ท้องถิ่นมีระบบการส่งเสริมและดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ 3.2 มีกิจกรรมการแพทย์แผนไทยในคลินิกผู้สูงอายุและ Home Health Care (HHC) และชมรมผู้สูงอายุในชุมชนมีการประยุกต์ใช้ศาสตร์การแพทย์แผนไทยในดูแลสุขภาพ 3.3 ส่งเสริมแนวทางการดูแลผู้สูงอายุกลุ่มพิเศษที่ต้องได้รับการดูแลระยะยาวเฉพาะทางในชุมชน 3.4 ชุมชนท้องถิ่นมีการส่งเสริมสุขภาพและปรับสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อผู้สูงอายุ
	การพัฒนาทักษะ (Skills) และสมรรถนะ (Competency)	ด้านระบบบริการปฐมภูมิ <i>District Health System (DHS)</i> 1. มีการประเมินตนเอง (Self- Assessment) โดยใช้แนวทาง การพัฒนา DHS – PCA 2. มีแผนการดำเนินงานที่เชื่อมโยงระบบบริการปฐมภูมิ รวมถึงการบูรณาการ จัดบริการใน 5 กลุ่มวัย และการบูรณาการ ร่วมกับการพัฒนาระบบบริการ (Service Plan) 3. มีการดำเนินการตามแผน โดยมีระบบบริหารจัดการแก้ปัญหาสุขภาพระดับพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ไม่น้อยกว่าอำเภอละ 3 เรื่อง และมีโครงสร้างทีมหมอครอบครัวระดับอำเภอ/ระดับตำบล/ระดับอำเภอ เพื่อดูแล ผู้สูงอายุที่ติดเตียง ผู้พิการที่ต้องได้รับการดูแล ผู้ป่วย palliative care และเด็กอายุ 0-5 ปี ที่ต้องได้รับการส่งเสริม พัฒนาการ 4. มีการประเมินตามองค์ประกอบ UCCARE และมีผลลัพธ์การพัฒนาระบบสุขภาพระดับอำเภอที่สามารถยกระดับขึ้น หนึ่งระดับทุกข้อหรือตั้งแต่ระดับสามขึ้นไปทุกข้อ ตามแนวทางการพัฒนา DHS – PCA โดยผู้เยี่ยมระดับจังหวัด/ระดับ เขต (External Audit) ตำบลจัดการสุขภาพ 1. พัฒนาศักยภาพวิทยากรพี่เลี้ยง(Coaching)ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล เป็นทีมสุขภาพในการขับเคลื่อนตำบลจัดการ สุขภาพ (ทุกจังหวัดทุกอำเภอ รวม 1,000 คน) 2. มีข้อมูลปัญหาสุขภาพในชุมชนด้านพัฒนาการเด็ก อุบัติเหตุ โรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (NCDs) ผู้สูงอายุ และปัญหาสุขภาพ ตามบริบทของพื้นที่ 3. มีแผนปฏิบัติการเพื่อการแก้ไขปัญหาและลดปัจจัยเสี่ยงในด้านพัฒนาการเด็ก อุบัติเหตุ โรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (NCDs) ผู้สูงอายุ และปัญหาสุขภาพตามบริบทของพื้นที่ 4. พัฒนาศักยภาพ อสม.นักจัดการสุขภาพชุมชนในการขับเคลื่อนตำบลจัดการสุขภาพแบบบูรณาการ (โดยเฉลี่ยตำบลละ

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
		6 คน) 5.จัดกิจกรรมการแก้ไข้ปัญหาและลดปัจจัยเสี่ยงในตำบลจัดการสุขภาพแบบบูรณาการ 6.ส่งเสริมให้ อสม. นักจัดการสุขภาพที่ได้รับการอบรมมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพ 7.กำหนดมาตรการทางสังคมเพื่อการแก้ไข้ปัญหาและลดปัจจัยเสี่ยงในตำบลจัดการสุขภาพแบบบูรณาการ ในด้านเฝ้าระวังป้องกันอุบัติเหตุและปัญหาสุขภาพตามบริบทของพื้นที่ 8.จัดบริการสุขภาพที่เหมาะสมเพื่อการแก้ไข้ปัญหาและลดปัจจัยเสี่ยงในด้านพัฒนาการเด็ก และผู้สูงอายุ 9.พัฒนาตำบลจัดการสุขภาพแบบบูรณาการต้นแบบ ที่ทำให้ปัญหาโรคไม่ติดต่อเรื้อรังรายใหม่ไม่เพิ่มขึ้น ปัญหาอุบัติเหตุและโรคอื่นๆ ตามบริบทของพื้นที่ลดลง ด้านระบบบริการทุติยภูมิ และตติยภูมิ 1. ลดการส่งต่อผู้ป่วยนอกนอกเขตสุขภาพ 2. สนับสนุนทรัพยากรเพื่อพัฒนาศักยภาพสถานบริการระดับ A, S, M และ M2 ตามแผนพัฒนาระบบบริการ (Service Plan) รองรับการรักษาผู้ป่วยในเขต/จังหวัด 3. พัฒนาโครงสร้างและบริหารจัดการของศูนย์ประสานการส่งต่อระดับเขต/จังหวัด 4. พัฒนาเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ในแต่ละเขต/จังหวัด และสถานบริการในการส่งต่อผู้ป่วย 5. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านระบบควบคุมโรค 1. ระบบเฝ้าระวังได้มาตรฐานและครอบคลุม ทุกระดับ (จังหวัด อำเภอ) : ฐานข้อมูล, การนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ : ทีมประเมินสถานการณ์ระดับเขต/จังหวัด 2. ความรวดเร็วในการตอบโต้สถานการณ์/ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุข : SRRT คุณภาพ : พัฒนาระบบการตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน (Emergency Operation Center-EOC) 3. ระบบการควบคุมโรคและภัยพื้นที่ ด้านระบบการคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการ อาหาร และผลิตภัณฑ์สุขภาพ 1. ควบคุมกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สุขภาพ และการบริการด้านสุขภาพ 2. พัฒนาศักยภาพผู้บริโภคและผู้ประกอบการ 3. ดำเนินการตามกฎหมาย 4. พัฒนาระบบการจัดการงานคุ้มครองผู้บริโภคระดับเขตผ่านกลไกคณะอนุกรรมการ คบส.เขตด้านการป้องกันและบำบัดรักษายาเสพติด
	การพัฒนาการเรียนรู้ (Knowledge)	
2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและ	ส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของ	

ร่างแผนประชากรระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2559-2578)		กลยุทธ์ / แนวทางปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์	นโยบาย	
หลักประกันทางสังคมให้กับประชากรไทย	ประชากร	
	พัฒนาบทบาทของภาครัฐต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ	
	บริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมความมั่นคงของประชากร	