

## ถอดบทเรียนนโยบายรับมือสังคมสูงวัยจากต่างประเทศ

ธนภรณ์ จิตตินันท์ และ ณิชนางค์ กุลนาถศิริ

ปัจจุบันนานาประเทศกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย (Aging Society) หรือสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 7 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และประชากรโลกจะกลายเป็นสังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ (Aged Society) ในอีก 35 ปีข้างหน้า โดยจะมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งถือเป็นความท้าทายที่ทุกประเทศต้องเผชิญเพียงแต่ผลที่จะเกิดขึ้นอาจมีความเร็วและความแรงแตกต่างกัน ประเทศพัฒนาแล้วมีแนวโน้มเข้าสู่สังคมสูงวัยเร็วกว่าประเทศกำลังพัฒนา ประเทศในแถบยุโรปส่วนใหญ่ได้เข้าสู่สังคมสูงวัยแล้ว ตามมาด้วยประเทศในเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ รวมถึงไทยด้วย

หลายประเทศในเอเชียต่างเผชิญกับภาวะสังคมสูงวัย (1) สิงคโปร์ มีสัดส่วนของผู้สูงอายุใกล้เคียงกับไทยและเป็น Aging Society แม้สิงคโปร์จะเตรียมแผนรับมือกับความท้าทายดังกล่าวตั้งแต่นั้นๆ แต่ยังคงเผชิญกับปัญหาการมีบุตรน้อยลงและผู้สูงอายุอยู่ตามลำพังมากขึ้น (2) เกาหลีใต้ เข้าสู่ Aged Society แล้ว แต่ยังไม่มีการรองรับที่เป็นรูปธรรมและผู้สูงอายุจำนวนมากยังมีฐานะยากจน

และ (3) ญี่ปุ่น มีสัดส่วนผู้สูงอายุมากที่สุดในโลกและเข้าสู่ Hyper-Aged Society หรือสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมดและผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง

สำหรับไทยกำลังเปลี่ยนผ่านจาก Aging Society เป็น Aged Society ในเวลาที่สั้นกว่าประเทศอื่นๆ แต่ที่น่ากังวลกว่า คือ ประเทศไทย “แก่ก่อนรวย” จากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างประชากรที่รวดเร็วและรุนแรง อีกทั้งมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ ‘เรียนสูง’ น้อยกว่าประเทศอื่นๆ ทำให้เกิดคำถามว่าไทยพร้อมที่จะรับมือกับความท้าทายดังกล่าวมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ สามารถสรุปนโยบายหลักๆ ที่ต่างประเทศนิยมนำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางการเตรียมรับมือกับสังคมสูงวัย ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อไทยด้วยดังนี้

(1) การขยายอายุเกษียณ เป็นนโยบายที่สามารถทำได้ในระยะสั้น แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ถาวร จากงานศึกษาของ Ariyasajjakorn and Manprasert (2014) พบว่าสามารถ ‘เลื่อน’ ผลกระทบต่อการชะลอตัวของเศรษฐกิจไทยออกไปได้ประมาณ 10 ปี ทั้งนี้ หลายประเทศใช้นโยบายนี้เพื่อเพิ่ม



	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	สิงคโปร์	ไทย
สัดส่วนผู้สูงอายุที่อายุ 65 ปีขึ้นไป				
ในปี 2020	28%	16%	15%	13%
ในปี 2040	34%	31%	30%	26%
สัดส่วนผู้สูงอายุที่จบมัธยมศึกษาขึ้นไป	74%	46%	40%	12%
สัดส่วนผู้สูงอายุที่มีงานทำ	67%	64%	66%	71%

Sources: World Development Indicators, World Population Prospects, and Global Age Watch

จำนวนคนวัยทำงานซึ่งช่วยบรรเทาผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ โดยสิงคโปร์เพิ่มอายุเกษียณจาก 65 เป็น 67 ปี และเกาหลีใต้จะขยายอายุเกษียณจาก 55 เป็น 60 ปีภายในปีนี้ ญี่ปุ่นจะให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้จนถึงอายุ 65 ปี จากเดิมเพียง 62 ปีภายในปี 2025 ขณะที่ประเทศไทยอยู่ระหว่างการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ขยายอายุเกษียณของแรงงานในสถานประกอบการจาก 55 เป็น 60 ปี

**(2) การสนับสนุนให้บริษัทจ้างงานผู้สูงอายุเป็นนโยบายที่ช่วยสร้างงานและเพิ่มรายได้ให้ผู้สูงอายุได้** รัฐบาลสิงคโปร์ให้เงินสนับสนุนแก่บริษัทที่จ้างผู้สูงอายุให้ทำงานต่อ (Special Employment Credit) โดยมีเงื่อนไขว่าลูกจ้างต้องเข้าร่วมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund) เท่านั้น โครงการนี้จึงไม่ครอบคลุมกลุ่มที่ประกอบอาชีพอิสระ นอกจากนี้ ทางการให้เงินสนับสนุนการสร้างสภาพแวดล้อมในที่ทำงานให้เอื้อต่อผู้สูงอายุด้วย (Workpro Program) เช่นเดียวกับญี่ปุ่นที่สนับสนุนให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยจัดตั้งองค์กร “Silver Human Resources Center” เพื่อช่วยให้ผู้สูงอายุได้ทำงานช่วงสั้นลงหรือทำงานที่เบาและง่าย

สำหรับประเทศไทย ภาครัฐได้จัดตั้งศูนย์บริการจัดหางานผู้สูงอายุ (Smart Job Center) เพื่อส่งเสริมให้มีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่บริษัทที่จ้างผู้สูงอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งต้องมีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาท อย่างไรก็ตาม แรงงานสูงอายุกลุ่มนี้มีเพียง 3 แสนคน หรือร้อยละ 2.9 ของผู้สูงอายุทั่วประเทศ นโยบายนี้จึงเป็นเพียงแค่การช่วยเหลือแรงงานเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยไม่ได้สนับสนุนให้มีการนำทักษะและประสบการณ์ของผู้สูงอายุมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างที่หลายประเทศทำกันเท่าใดนัก

**(3) การเพิ่มทักษะและจัดหางานให้เหมาะสมกับแรงงาน จะช่วยเพิ่มความสามารถในการหารายได้และยกระดับผลิตภาพของแรงงานในระยะยาว** ซึ่งสามารถทำได้ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบตลอดช่วงอายุ โดยมากมักได้รับความร่วมมือ

จากทั้งภาครัฐและเอกชน อาทิ “Senior Work Program” ในญี่ปุ่น “SkillsFuture Program” ในสิงคโปร์ ที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์พัฒนาทักษะเพิ่มเติมควบคู่กับการจัดหางานที่เหมาะสมให้แก่แรงงานสำหรับประเทศไทย ขณะนี้ภาครัฐมีโครงการฝึกอบรมแรงงานสูงอายุเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพที่หลากหลายมากขึ้นและมีการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งพาตนเองได้

**(4) การยกระดับคุณภาพชีวิตมีความจำเป็นต้องวางแผนแต่เนิ่นๆ** โดยภาครัฐมีส่วนสำคัญในการวางระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ รวมถึงการจัดสรรรายได้และรายจ่ายอย่างสมดุล โดยเฉพาะรายได้หลังวัยเกษียณผ่านการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ นอกจากนี้ ภาคเอกชนก็มีส่วนช่วยพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อรองรับสังคมสูงวัย อาทิ ในเกาหลีใต้และญี่ปุ่นที่คิดค้นหุ่นยนต์สำหรับดูแลผู้สูงอายุ ทำให้ผู้ดูแลที่เป็นผู้หญิงหรืออยู่ในวัยทำงานสามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างหมดห่วง รวมทั้งมีการออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อให้ทุกวัยสามารถใช้ร่วมกันได้ (Universal Design)

สำหรับประเทศไทย ยังมีสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ค่อนข้างจำกัด ส่วนใหญ่จะเป็นโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการทางการแพทย์ที่อยู่ไกลจากบ้าน หรือยังไม่มีรถโดยสารในการเดินทางไปยังสถานที่ ทำให้ผู้สูงอายุจำนวนมากมีความยากลำบากในการเข้าถึงสวัสดิการจากส่วนกลาง

**(5) การมีส่วนร่วมและประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนมีความสำคัญมาก** เห็นจากสิงคโปร์เป็นตัวอย่างที่มีแผนนโยบายแห่งชาติเพื่อรองรับสังคมสูงวัย โดยเริ่มวางแผนเตรียมตัวมานานกว่า 50 ปี และมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนนโยบายที่มีทิศทางสอดคล้องกันระหว่างกระทรวงต่างๆ ซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญอย่างมากที่ประเทศไทยต้องพัฒนาต่อไป ทั้งระบบบำนาญจะต้องยืดหยุ่นและสอดคล้องกับแนวโน้มนโยบายด้านแรงงาน ซึ่งจะมีผลต่อเนื่อง

ไปยังภาระการคลังในการดูแลสวัสดิการและ  
รักษาพยาบาลอีกด้วย

ทั้งหมดนี้ ล้วนเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นจริงเพื่อ  
รองรับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างประชากร และ  
เป็นจุดเริ่มต้นของการก้าวสู่สังคมสูงวัยอย่างยั่งยืน  
แม้ว่าที่ผ่านมาไทยจะมีการวางนโยบายรองรับไปบ้าง  
แล้ว แต่การวางแผนและการดำเนินนโยบายต่างๆ  
ยังคงค่อนข้างกระจัดกระจาย ซึ่งถ้ามีการจัดตั้ง  
หน่วยงานรับผิดชอบหลัก และได้รับความร่วมมือที่ดี  
จากทุกภาคส่วนจะช่วยให้เกิดแนวทางการรับมือกับ  
ความท้าทายดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

สุดท้ายนี้ เมื่อประเทศไทยเองก็เป็นส่วนหนึ่ง  
ของสังคมโลกที่กำลังแก่ชราและมีแนวโน้มแก่ก่อน  
รวม บทความในตอนต่อไปจะวิเคราะห์ว่าไทยจะ  
ประยุกต์ใช้นโยบายเหล่านี้ได้อย่างไร เพื่อตอบโจทย์  
ของประเทศได้เหมาะสมและตรงจุดมากที่สุด

หมายเหตุ : บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงาน  
ศึกษาด้าน Aging ในโครงการ Thematic Studies  
ปี 2560 จัดทำโดยสายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่ง  
ประเทศไทย (ธปท.)

**Disclaimer:**

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียนซึ่ง  
ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่ง  
ประเทศไทย



นางธนภรณ์ จิตตินันท์  
Senior Economist  
Business Intelligence Division  
[Dhanapoh@bot.or.th](mailto:Dhanapoh@bot.or.th)  
ฝ่ายเศรษฐกิจมหภาค  
สายนโยบายการเงิน



นางสาวณัคนางค์ กุลนาถศิริ  
Economist  
Asia Economies Team  
[NakananK@bot.or.th](mailto:NakananK@bot.or.th)  
ฝ่ายเศรษฐกิจมหภาค  
สายนโยบายการเงิน