

## ผลกระทบต่อของสังคมผู้สูงอายุ ต่อระบบ เศรษฐกิจไทย\*

### บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในหลายๆ ด้าน ทั้งการบริโภค การออมและการลงทุน การคลังของประเทศ ไปจนถึงภาคการผลิตที่ได้รับผลโดยตรงจากการลดลงของกำลังแรงงานและการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของอุปสงค์ในประเทศ ทำให้ภาครัฐควรต้องมีการวางแผนนโยบายอุตสาหกรรมและการลงทุนที่สอดคล้องกับโครงสร้างประชากรที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป ขณะที่ในส่วนการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่จะเกิดขึ้น ภาครัฐควรมีมาตรการเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของประชากรโดยเฉพาะในกลุ่มสตรี และกระตุ้นให้มีการเพิ่มผลิตภาพในการผลิตโดยการปรับปรุงทุนมนุษย์ (Human capital) เทคโนโลยีและนวัตกรรม และการนำเครื่องจักรเข้ามาร่วมใช้ในการผลิตมากขึ้น

\* สรุปและเรียบเรียงจาก สมประวิณ มันประเสริฐ (2010) การศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีต่อแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สคิปัญญ ภาวนานิช: สรุปและเรียบเรียง)

## 1. บทนำ

ประเทศไทยได้เริ่มเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) โดยมีสัดส่วนของประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปต่อประชากรทั้งประเทศมากกว่าร้อยละ 10 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และในอีกแค่ 20 ปีข้างหน้าสัดส่วนนี้จะเพิ่มขึ้นไปเป็นร้อยละ 25 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยผลของการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรย่อมจะมีผลกระทบต่อทั้งในแง่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เรื่องของสังคมผู้สูงอายุไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในไทยแต่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับหลายประเทศในโลก ที่เห็นได้ชัดคือในประเทศที่พัฒนาแล้วในซีกโลกตะวันตกและประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันแม้แต่ประเทศที่กำลังพัฒนาหรือแม้แต่ในประเทศจีนซึ่งมีประชากรจำนวนมากก็ ต้องเผชิญกับปัญหานี้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พบว่าภาวะความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมผู้สูงอายุซึ่งวัดจากสัดส่วนของผู้สูงอายุนั้น ประเทศไทยจะเป็นรองก็ แต่เพียงประเทศสิงคโปร์เท่านั้น

Policy Brief ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจเมื่อประเทศเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ โดยมีประเด็นหลักที่ต้องการนำเสนอแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ส่วนแรกเป็นสถานการณ์ทางด้านประชากรของไทยและแนวโน้มในอนาคต ส่วนที่สองเป็นการศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง

ทางด้านประชากรต่อเศรษฐกิจไทยในเชิงมหภาค และในส่วนที่สามจะเป็นการมองผลกระทบต่อแรงงานและภาคการผลิตของประเทศ สำหรับส่วนสุดท้ายจะเป็นส่วนที่วาดด้วยข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

## 2. สถานการณ์ด้านประชากรของประเทศไทย

โครงสร้างทางด้านประชากรของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงจากในอดีตที่โครงสร้างอายุประชากรมีลักษณะรูปร่างคล้ายพีระมิดฐานกว้าง มาเป็นรูปทรงคล้ายรูปหกเหลี่ยมในปัจจุบันที่มีสัดส่วนของประชากรวัยกลางคนค่อนข้างสูง โดยสาเหตุหลักของการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรก็เนื่องมาจากอัตราการเกิด (birth rate) ที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง<sup>1</sup> และอัตราการเจริญพันธุ์ (total fertility rate) ที่อยู่ต่ำกว่าระดับทดแทน ขณะที่อัตราการเสียชีวิตลดต่ำลงเนื่องจากการพัฒนาทางด้านสาธารณสุข แนวโน้มที่ประชากรมีอายุเฉลี่ยที่ยืนยาวขึ้นจะส่งผลให้ในอีก 20 ปีข้างหน้า ประมาณหนึ่งในสี่ของประชากรทั้งหมดของประเทศหรือคิดเป็นจำนวนกว่า 17.7 ล้านคนจะเป็นประชากรสูงวัยที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป

การลดลงของอัตราการเกิดในช่วงก่อนประกอบกับจำนวนประชากรที่เข้าสู่การเป็นประชากรสูงวัยที่มีจำนวนมากขึ้น จะทำให้สัดส่วนของผู้ที่อยู่นอกวัยทำงานต่อจำนวนประชากรที่อยู่ในวัยระหว่าง 15-59 ปีหรืออัตราพึ่งพิงของประชากร (dependency ratio) โดย

<sup>1</sup> จากข้อมูล World data Bank (The World Bank) อัตราการเกิดและอัตราการเจริญพันธุ์ในไทยในปี 1960 อยู่ที่ 43.6 คนต่อประชากร 1,000 คน และร้อยละ 6.4 ตามลำดับ ขณะที่ตัวเลขสถิติในปี 2008 ลดลงมาอยู่ที่ 14.5 คนต่อประชากร 1,000 คน และร้อยละ 1.8 โดยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค อัตราการเกิดและอัตราการเจริญพันธุ์ในไทยอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า มาเลเซีย อินโดนีเซีย และเวียดนาม แต่สูงกว่าในสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศที่การขยายตัวของประชากรเป็นผลมาจากการย้ายถิ่นเป็นหลัก

รวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 32.4 ในปี พ.ศ. 2553 เป็นร้อยละ 38.6 ในปี พ.ศ. 2573 โดยเป็นสัดส่วนการพึ่งพิงของกลุ่มประชากรสูงอายุถึงร้อยละ 11.9 และร้อยละ 25.1 ตามลำดับ หรืออีกนัยหนึ่งคือในปี 2573 จะมีผู้สูงอายุ 1 คนต่อประชากรวัยแรงงานจำนวน 4 คน จาก 10 คนในปัจจุบัน ซึ่งหมายความว่าประชากรวัยทำงานจะต้องรับภาระที่มากขึ้นในการดูแลผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ จากตัวเลขการคาดประมาณประชากรโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หากดูตามโครงสร้างอายุของประชากร (แผนภาพที่ 1) จะพบว่าในอีกไม่ถึง 10 ปีข้างหน้า จำนวนประชากรในไทยที่อยู่ในช่วงวัยที่เป็นวัยแรงงานจะเริ่มลดจำนวนลง โดยสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานต่อจำนวนประชากรทั้งหมดในปี พ.ศ. 2573 จะลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 61.4 จากปัจจุบันที่ร้อยละ 67.6 นอกจากนี้ การชะลอตัวของการทดแทนของประชากรวัยเด็กรุ่นก่อนที่เติบโตขึ้นมาแทนที่กลุ่มที่พ้นวัยทำงานไป ยังทำให้อายุเฉลี่ยของประชากรวัยแรงงานมีวัยที่สูงขึ้น ซึ่งปัจจัยนี้อาจส่งผลกระทบต่ออัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน<sup>2</sup> (labour participation rate) ของประเทศให้มีแนวโน้มลดลงได้เนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น การเกษียณก่อนอายุ ปัจจัยทางด้านสุขภาพ ฯลฯ ซึ่งทำให้กำลังแรงงานที่มีอายุมากทำงานน้อยลงหรือเลิกทำงานไป

### 3. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม

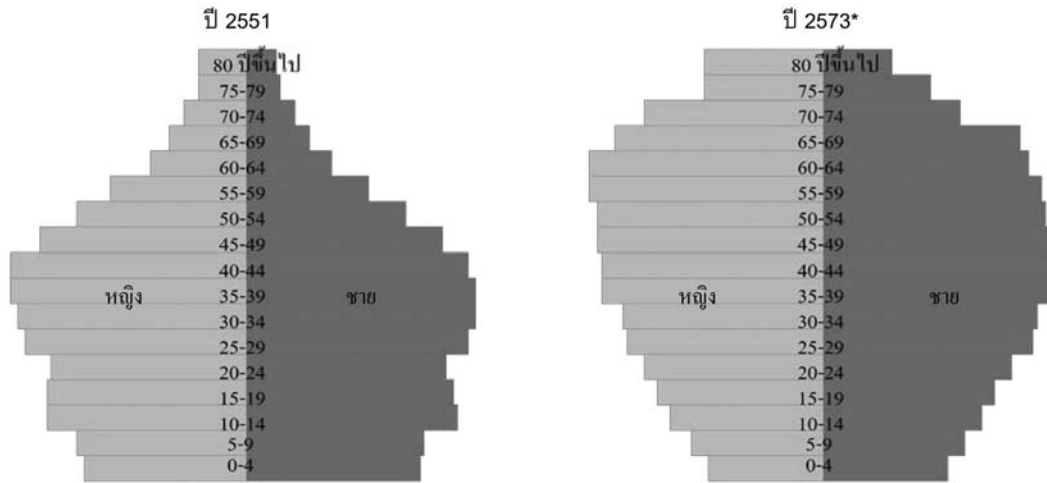
การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างประชากรในประเทศที่มีอัตราการเกิดต่ำมีผลต่อ

การเติบโตของรายได้ประชาชาติ (จีดีพี) โดยจะทำให้จีดีพีต่อหัวของคนในประเทศเพิ่มขึ้น แต่ถ้ามองผลต่ออัตราการเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว การที่ประเทศเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุจะมีผลในทางลบต่อแนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจเนื่องจากการลดลงของกำลังแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ โดยภาวะการขาดแคลนแรงงานจะทำให้ค่าแรงมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นและก่อให้เกิดแรงกดดันทางด้านการเงินเพื่อได้

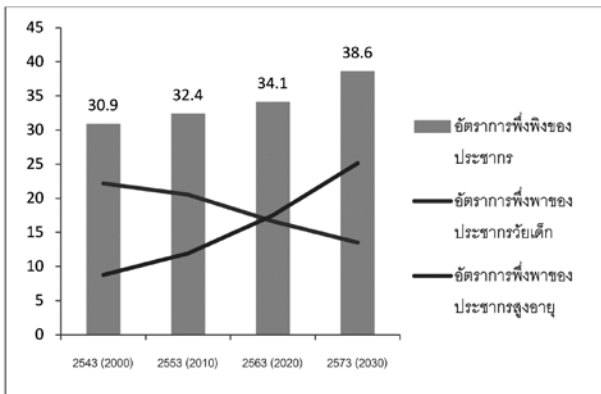
ทางด้านอุปสงค์ ความสัมพันธ์ระหว่างการเป็นสังคมผู้สูงอายุกับระดับการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคภาคครัวเรือนขึ้นอยู่กับรายได้ของบุคคลเป็นหลัก ดังนั้นในสังคมที่ผู้สูงอายุจำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพและมีฐานะยากจนซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในสังคมไทย การบริโภคของประเทศในอนาคตก็มีโอกาสที่จะชะลอตัวลงได้ ในเรื่องของ การบริโภค นอกจากระดับของการใช้จ่ายที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางประชากรนี้แล้ว สภาพสังคมที่มีผู้สูงอายุอยู่เป็นจำนวนมากยังมีอิทธิพลต่อองค์ประกอบของการบริโภคโดยรวมให้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากรูปแบบของการใช้จ่ายของกลุ่มผู้สูงอายุมีความแตกต่างจากรูปแบบการใช้จ่ายของกลุ่มผู้บริโภควัยอื่น ที่เห็นได้ชัดคือ การอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการที่มีความเกี่ยวข้องกับ การเข้าสังคมและการทำงาน เช่น การรับประทานอาหารนอกบ้าน เสื้อผ้ารองเท้า มีแนวโน้มที่จะลดลงในกลุ่มครัวเรือนผู้สูงอายุ ในขณะที่การใช้จ่ายภายในบ้านและรายจ่ายเกี่ยวกับสุขภาพและการรักษาพยาบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการที่เปลี่ยนแปลงตามสถานะสังคมสูงวัยนี้จะส่งผลต่อไปถึงรูปแบบการ

<sup>2</sup> อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน คือ สัดส่วนของกำลังแรงงานรวมต่อจำนวนประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป

**แผนภาพที่ 1 : เปรียบเทียบโครงสร้างประชากรไทยจำแนกตามกลุ่มอายุและเพศ**



**แผนภาพที่ 2 : อัตราการพึ่งพิงของประชากร**



**ที่มา :** สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**หมายเหตุ:**\* และสถิติตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไปเป็นการคาดการณ์ภายใต้สมมติฐานอัตราการเจริญพันธุ์ของประชากรอยู่ในระดับกลางอ้างอิงจากรายงาน “การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย 2543-2573” จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผลิตและการค้าของประเทศอีกด้วย<sup>3</sup> ตัวอย่างเช่น รายจ่ายด้านสุขภาพที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอาจทำให้ไทยต้องนำเข้าเวชภัณฑ์จากต่างประเทศมากขึ้นในอนาคต เป็นต้น

ในระยะยาว ประเทศที่มีภาวะสังคมชราภาพมี

ความเสี่ยงที่จะประสบกับภาวะการออมและการลงทุนในประเทศที่ลดต่ำลงเนื่องจากกลุ่มประชากรที่เกษียณหรือเลิกทำงานแล้วจะใช้จ่ายจากการออมสะสม ทำให้ระดับการออมภาคครัวเรือนและการลงทุนของประเทศได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ จากรายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในไทยเมื่อปี พ.ศ. 2550 พบว่าแหล่งที่มาของรายได้/ทรัพย์สินของผู้สูงอายุร้อยละ 31.7 มาจากเงินออม แต่ถึงแม้ว่าร้อยละ 68.7 ของผู้สูงอายุจะมีการเก็บออมทั้งในรูปของตัวเงินและทรัพย์สิน แต่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่อาจมีการออมที่ไม่เพียงพอสำหรับการดำรงชีพ เพราะเมื่อยิ่งอายุมากขึ้นเงินออมที่มีอยู่ก็

จะถูกใช้ไปเรื่อยๆ จนลดลงหรือหมดไป

ด้านการคลังซึ่งเกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายภาครัฐ สังคมที่มีจำนวนประชากรที่วัยทำงานและเข้าสู่วัยชรามากขึ้นจะทำให้ฐานภาษีของประเทศให้มีฐานที่แคบลง ส่งผลต่อการจัดเก็บรายรับจากภาษีเงินได้ของภาครัฐ

<sup>3</sup> ข้อมูลจากงานศึกษาของ สมประวิณ มั่นประเสริฐ (2010)

ขณะที่ในสังคมผู้สูงอายุ ภาครัฐมีความต้องการใช้จ่ายมากขึ้นโดยเฉพาะค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล การเพิ่มสวัสดิการ และเงินสงเคราะห์ให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้อาจนำไปสู่การขาดดุลงบประมาณ และการสะสมหนี้สาธารณะได้ ดังที่ปรากฏในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก ซึ่งสังคมผู้สูงอายุทำให้ภาครัฐมีภาระค่าใช้จ่ายทางการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและสวัสดิการเพื่อดูแลประชากรที่สูงขึ้นตามไปด้วย สำหรับประเทศไทย แม้ว่าปรากฏการณ์แรงกดดันทางด้านราคาคงอันเนื่องมาจากสังคมผู้สูงอายุอาจยังไม่เป็นปัญหาใหญ่ในตอนี้ เนื่องจากรายรับจากภาษีเงินได้ยังสามารถเติบโตได้จากการเติบโตทางเศรษฐกิจและจำนวนของประชากรวัยทำงานในประเทศ แต่ในระยะยาวภาครัฐอาจต้องคำนึงถึงเรื่องนี้และเตรียมรับมือกับความท้าทายในการจัดการด้านการคลัง เพื่อรักษาความยั่งยืนและเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ

#### 4. สังคมผู้สูงอายุและนโยบายภาคการผลิต

ผลกระทบของสังคมผู้สูงอายุต่อภาคการผลิตของประเทศอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ทาง คือ ทางด้านอุปทานและด้านอุปสงค์ ทางด้านอุปสงค์นั้น นอกจากระดับของรายจ่ายเพื่อการบริโภคที่ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ของผู้สูงอายุแล้ว รูปแบบของการบริโภคในสังคมผู้สูงอายุเองก็จะเปลี่ยนไปจากเดิมด้วย เนื่องจากปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อแบบแผนการบริโภคและการใช้จ่ายของคน คือ วัยของผู้บริโภค โดยประชากรในแต่ละช่วงอายุและในแต่ละรุ่นมีความต้องการบริโภคสินค้าและบริการและมีรสนิยมที่แตกต่างกันออกไป

ในงานของ สมประวิณ มั่นประเสริฐ (2010) ที่ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของแบบแผนของการบริโภคในสังคมผู้สูงอายุ พบว่าในปี 2573 สัดส่วนของการบริโภคสินค้าในครัวเรือนบางประเภทมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นและบางประเภทมีแนวโน้มลดลง โดยมีรายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 1 นอกจากนี้การเป็นสังคมผู้สูงวัยยังทำให้เกิดส่วนเพิ่มในการบริโภคสินค้าและบริการกลุ่มที่เป็นการใช้จ่ายในครัวเรือน ได้แก่ เครื่องเรือนและค่าใช้จ่ายในบ้าน และที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นกลุ่มสินค้าและบริการที่มีความยืดหยุ่นสูง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบความต้องการสินค้าของครัวเรือนจะส่งสัญญาณไปถึงภาคการผลิตและการจ้างงานในสาขานั้นๆ

ทางด้านอุปทาน การเป็นสังคมผู้สูงอายุอาจนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิต เนื่องจากอัตราการเกิดที่ต่ำและการชราภาพของแรงงานจะทำให้กำลังแรงงานในอนาคตมีจำนวนที่ลดลง และยิ่งประชากรมีอายุมากขึ้นเลยวัยกลางคนก็ยังมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยลง ทั้งนี้ ในกลุ่มของผู้สูงวัยจากสถิติมีเพียงร้อยละ 37.9 ของประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปที่ยังอยู่ในกำลังแรงงานและส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุเพศชาย

หากจำแนกตามภาคเศรษฐกิจ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคการเกษตร รองลงมาคือ ภาคการค้า (การขายส่งและขายปลีก), ภาคบริการ เช่น งานซ่อมแซมสิ่งของเครื่องใช้ไปจนถึงการทำงานในโรงแรมและภัตตาคาร และภาคการผลิต ตามลำดับ โดยสถานภาพการทำงานของผู้สูงอายุมากกว่าครึ่งเป็นการประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้างหรืออาชีพอิสระ รองลงมา คือ ช่วยเหลือกิจการในครัวเรือน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง ขณะที่แค่ประมาณร้อยละ 15 ของผู้สูงอายุมีสถานะเป็นลูกจ้าง

**ตารางที่ 1 :** เปรียบเทียบรูปแบบการบริโภคของครัวเรือนไทยในปี 2551 และปี 2573

สัดส่วนในรายจ่ายเพื่อการบริโภค	2551	2573	การเปลี่ยนแปลง
ยานพาหนะ	9.5	18.2	92.0%
เครื่องเรือนและค่าใช้จ่ายภายในบ้าน	6.3	9.0	42.2%
สุขภาพ	2.5	3.3	31.5%
อื่นๆ	17.4	21.2	21.8%
บันเทิงและสังคม	1.3	1.6	18.7%
การเดินทาง	13.4	12.2	8.6%
เครื่องแต่งกาย	4.2	3.7	-10.4%
การศึกษา	2.2	2.0	-12.5%
ที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค	23.1	17.5	-24.1%
การสื่อสาร	5.2	3.9	-24.6%
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์	0.6	0.4	-30.0%
ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล	4.1	2.6	-36.0%
อาหารและเครื่องดื่มรับประทานนอกบ้าน	2.1	1.2	-44.5%
ยาสูบ	0.3	0.1	-48.1%
อาหารและเครื่องดื่ม	7.9	3.1	-60.9%
<b>รวม</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	

ที่มา: สมประวิณ มั่นประเสริฐ (2010)

**ตารางที่ 2 :** อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานในไทย ปี 2551

	รวม	ชาย	หญิง
15-19	26.8	34.0	19.3
20-24	71.2	80.3	61.8
25-29	87.9	94.0	81.5
30-34	90.5	96.1	85.0
35-39	91.9	97.2	87.0
40-49	90.3	96.8	84.2
50-59	82.7	92.8	73.5
60+	37.9	50.3	28.1
<b>รวม</b>	<b>73.4</b>	<b>81.5</b>	<b>65.8</b>

ที่มา: ILO, LABORSTA Database

เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยซึ่งภาคอุตสาหกรรมการผลิตมีสัดส่วนที่สูงในจีดีพีและการส่งออกของประเทศ โดยหลายอุตสาหกรรมเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour-intensive industries) เช่น อุตสาหกรรมอาหาร, เฟอร์นิเจอร์, เสื้อผ้า, อัญมณี ภาวะการขาดแคลนแรงงานและแนวโน้มค่าจ้างที่ปรับตัวสูงขึ้นอาจทำให้อุตสาหกรรมเหล่านี้สูญเสียความสามารถในการแข่งขันได้ ขณะที่อุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์, ยานยนต์, เคมีภัณฑ์ ที่ไทยต้องพึ่งพาการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ อุตสาหกรรมเหล่านี้แม้ว่าจะมีความต้องการใช้แรงงานในการผลิตในสัดส่วนที่น้อยกว่า แต่ปัจจัยแรงงานและค่าจ้างยังคงเป็นหนึ่งในปัจจัยที่บริษัทข้ามชาติพิจารณาเวลาที่ต้องเลือกตั้งฐานการผลิตในประเทศใดประเทศหนึ่ง

## 5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จำนวนและสัดส่วนของประชากรสูงอายุที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในไทยอาจนำมาซึ่งปัญหาและความท้าทายทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต ซึ่งภาครัฐและเอกชนต้องมีการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือ โดยในการแก้ไขปัญหานโยบายการลดลงของกำลังแรงงานในประเทศ ภาครัฐควรมีมาตรการเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของประชากรในกลุ่มประชากรสูงวัยโดยเฉพาะในสตรี โดยการทำให้ระบบการจ้างงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น จุดประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาระบบการจ้างงานและการสร้างโอกาสให้กับผู้สูงอายุกลุ่มที่ต้องการมีงานทำเพื่อเป็นรายได้ในการเลี้ยงชีพ เช่น ในส่วนของการทำงานภาคราชการควรมีการขยายเพดานการเกษียณอายุให้

มีขอบเขตที่ครอบคลุมกับกลุ่มลูกจ้างหลายกลุ่มขึ้น เป็นต้น

สำหรับในส่วนของภาคเอกชนซึ่งพนักงานที่มีอายุมากอาจได้รับแรงกดดันให้เลิกทำงานก่อนวัยเกษียณโดยเหตุผลอาจเนื่องมาจากสภาพการทำงานหรือเป็นเพราะฐานะเงินเดือนที่สูงซึ่งทำให้บริษัทมีความสนใจที่จะจ้างพนักงานรุ่นใหม่เข้ามาแทนที่ ผู้จ้างควรปรับเปลี่ยนมุมมองต่อการจ้างงานของคนกลุ่มนี้โดยควรมองผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าแทนที่จะเป็นต้นทุนขององค์กรแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนช่วยได้โดยการให้มาตรการทางภาษีหรือการให้เงินอุดหนุนเพื่อจูงใจในการจ้างงานและกระตุ้นให้มีการฝึกอบรมพัฒนาทักษะแรงงาน เช่น การใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ การเงิน บัญชี และทักษะใหม่อื่นๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างต่อเนื่อง

ภาครัฐควรมีการปรับนโยบายอุตสาหกรรมและการลงทุนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและทิศทางของการพัฒนาประเทศในระยะยาวเพื่อทดแทนการชะลอตัวของการเติบโตของกำลังแรงงานในประเทศในอนาคต ควรมีการส่งเสริมอย่างจริงจังให้เกิดการเพิ่มมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมและบริการเพิ่มผลิตภาพในการผลิต (productivity) โดยการสนับสนุนนวัตกรรมและเทคโนโลยี การใช้เครื่องจักรและการปรับปรุงกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพ

ภาครัฐต้องมีการจัดระบบสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพเพื่อดูแลผู้สูงอายุซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การจัดสรรงบประมาณจึงต้องทำอย่างรอบคอบ ถึงกระนั้นก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีการขึ้นภาษีในอนาคตเพื่อไม่ให้เกิดการขาดดุลงบประมาณเป็นระยะยาวซึ่งอาจมีผลต่อเสถียรภาพทางการคลัง นอกจากนี้ ในส่วนของการออม

ควรมีการส่งเสริมการออมของประชากรทั้งในและนอกระบบประกันสังคมในอัตราที่มากขึ้น สำหรับแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรและแรงงานรับจ้างนอกระบบซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ ควรต้องมีการนำเข้ามารวมอยู่ในระบบและจัดการให้ได้รับการดูแลด้านสวัสดิการเช่นเดียวกัน

ท้ายสุดเพื่อเป็นการยับยั้งการเป็นสังคมผู้สูงอายุในอัตราเร่งที่รุนแรงมากขึ้น จะต้องเพิ่มอัตราการเจริญพันธุ์ในประเทศ โดยควรที่จะมีนโยบายที่จะช่วยสนับสนุนให้ครอบครัวมีบุตรมากขึ้น เช่น การใช้มาตรการทางภาษีหรือการให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูและการศึกษาของเด็ก เป็นต้น

## ■ เอกสารอ้างอิง

สมประวิณ มันประเสริฐ (2010) การศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีต่อแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Henry, Ken (2004) The Economic Impact of Australia's Aging Population, SAIS Review 24(2): 81-92. School of Advanced International Studies (SAIS), USA.

Tyers, Rod (2005) Ageing and Slower Population Growth: Effects on Global Economic Performance. Paper presented at the Expert Meeting on Long Term scenarios for Asia's Growth and Trade, ADB, 10-11 November 2005.

Vodopivec, M. and Arunatilake, Nisha (2008) The Impact of Population Aging on the Labor Market: The Case of Sri Lanka. IZA Discussion Paper No. 3456, Institute for the Study of Labor (IZA), Germany.

เจ้าของ  
กองบรรณาธิการ  
สถานที่ติดต่อ  
ออกแบบ  
ดาวน์โหลดเอกสารนี้ได้ที่

โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
ศศิเพ็ญ ภูวพานิช, ภาคภูมิ ทิพคุณ, ไพรวุฒิ ศิริพรกิตติ  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
ชั้น 15 อาคาร เอส เอ็มทาวเวอร์ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท  
กรุงเทพฯ 1040 0 โทร. 0-2278-8200 ต่อ 8329 โทรสาร 0-2298-0032  
บริษัท สร้างสื่อ จำกัด [www.sangsue.co.th](http://www.sangsue.co.th)  
<http://prp.tf.or.th>