

สรุปผลการเข้าร่วมเวที Public Policy Forum ครั้งที่ ๔
เรื่อง “การออมเพื่อยามชรา กับสวัสดิการรัฐ: สู่การเตรียมความพร้อมสังคมสูงวัยระดับสุดยอด”
วันพุธที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖ เวลา ๑๓.๓๐-๑๖.๐๐ นาฬิกา ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ด้วยระบบ ZOOM

ขอเชิญเข้าร่วม PUBLIC POLICY FORUM ครั้งที่ 4

การออมเพื่อยามชรา กับ สวัสดิการรัฐ
สู่การเตรียมความพร้อมสังคมสูงวัยระดับสุดยอด
โดย


ดร.สมชัย จิตสุชน
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยพัฒนาประเทศไทย


รองศาสตราจารย์ ดร.สัทธิ กิรพัฒน์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์


ศาสตราจารย์ ดร.วรเวศน์ สุวรรณระตา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วันพุธที่ 10 พฤษภาคม 2566
เวลา 13.30 - 16.00 น.
ผ่าน Zoom

กิจกรรม

13.30 - 13.40 น. คำกล่าวเปิดการเสวนา
13.40 - 14.00 น. ข้อเสนอเชิงนโยบายจากโครงการวิจัย เรื่อง มาตรการที่ได้ผลในการส่งเสริมการวางแผนทางการเงินของประชากรไทยสำหรับสังคมอายุยืน
14.00 - 14.20 น. ข้อเสนอเชิงนโยบายจากโครงการวิจัย โครงการศึกษาพฤติกรรมกรรมการออมของครัวเรือนเพื่อผู้สูงอายุในชุมชน
14.20 - 14.40 น. ข้อเสนอเชิงนโยบายจากโครงการวิจัย การเตรียมการรองรับสังคมสูงวัยภายใต้บริบทกระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นเมือง
14.40 - 15.30 น. เปิดวงคุยเสวนาและซักถาม
15.30 - 16.00 น. สรุปและปิดการเสวนา

ลงทะเบียน

สำนักงานวิจัยแห่งชาติ (วช.) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
0262-066-361-4599 (หมายเลขวิจัย)

เวที Public Policy Forum ครั้งที่ ๔ เรื่อง “การออมเพื่อยามชรา กับสวัสดิการรัฐ: สู่การเตรียมความพร้อมสังคมสูงวัยระดับสุดยอด” เป็นการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือระหว่างสถาบันคลังสมองของชาติ สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เมื่อวันพุธที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖ เวลา ๑๓.๓๐-๑๖.๐๐ นาฬิกา ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ด้วยระบบ ZOOM

เนื่องมาจากในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ (Aged Society) กล่าวคือ มีประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป เท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ ๒๐ ของประชากรทั้งหมด และคาดการณ์ว่าอีก ๑๕ ปี ต่อจากนี้ (ปี ๒๕๗๙) สังคมไทยจะเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super Aged Society) ที่ทำให้มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า ๖๐ ปีขึ้นไป ในโครงสร้างประชากรมากกว่าร้อยละ ๓๐ ในทางกลับกัน พบว่ามีจำนวนประชากรเด็กที่มีอายุน้อยกว่า ๑๕ ปี มีแนวโน้มจำนวนและสัดส่วนในโครงสร้างประชากรลดลงเหลือประมาณร้อยละ ๒๐ จึงทำให้สัดส่วนการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อวัยทำงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สังคมไทยจึงมีความจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับค่าใช้จ่ายจำนวนมากในด้านสวัสดิการทั้งทางสังคมและการเงินต่อการเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดทั้งในระดับครัวเรือนและนโยบาย ดังนั้นสำนักประสานงานวิจัยเชิงนโยบายเพื่องานนิติบัญญัติ สังคมคุณภาพและผู้สูงวัยที่ได้รับการจัดตั้งร่วมกันระหว่างสถาบันคลังสมองของชาติและสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) จึงได้นำผลงานวิจัยเชิงนโยบายในประเด็นด้านสังคมสูงวัย กับการเงินการออม และสวัสดิการสังคม มาจัดเวที Public Policy Forum ครั้งที่ ๔ ซึ่งเป็นเวทีเสวนาเพื่อให้เกิดการตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมความพร้อมทางการเงินต่อการเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด มาแนะนำเสนอให้กับหน่วยงานภาคนโยบาย สถาบันที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชนที่สนใจ รวมทั้งเป็นพื้นที่ให้เกิด

การแลกเปลี่ยนข้อความเห็น ตลอดจนหาข้อเสนอแนะร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางและวิถีทางสังคมด้านการเงิน การออม และสวัสดิการ เพื่อรองรับชีวิตความเป็นอยู่ในอีก ๑๕ ปีข้างหน้าได้อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยสามารถสรุปผลการเข้าร่วมเวที Public Policy Forum ครั้งที่ ๔ ได้ดังนี้

ข้อสรุปเชิงนโยบายจากโครงการวิจัย เรื่อง “มาตรการที่ได้ผลในการส่งเสริมการวางแผนทางการเงินของประชากรไทยสำหรับสังคมอายุยืน” ระหว่างเวลา ๑๓.๔๐-๑๔.๐๐ นาฬิกา โดย ดร.สมชัย จิตสุชน และนายวราวิชญ์ โปตระนันท์ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

จุดประสงค์ของโครงการนี้คือการแก้ไขปัญหาสังคมผู้สูงอายุในเชิงรุกโดยการส่งเสริมการออมตั้งแต่วัยทำงาน โครงการนี้แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ ดังนี้

๑. โครงการในระยะที่ ๑ เรื่อง “มาตรการที่ได้ผลในการส่งเสริมการวางแผนทางการเงินของประชากรไทยสำหรับสังคมอายุยืน” โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) แทนการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เนื่องจากทำให้ได้ผลการศึกษาเชิงลึกที่หลากหลายมากกว่า มีการแบ่งขั้นตอนกระบวนการคิดออกเป็น ๓ ขั้นตอน ได้แก่ ๑) Empathize ทำความเข้าใจปัญหา ๒) Define ตีความปัญหา และ ๓) Ideate การใช้มุมมองที่หลากหลายมาสร้างเป็นแนวคิด ซึ่งทำให้ได้คุณลักษณะที่สำคัญของผู้ใช้จำลอง หรือ Persona จำนวน ๖ ประเภท จากผู้มีงานทำในและนอกระบบที่มีรายได้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ต่อเดือน จำนวน ๔๕ ราย อายุ ๒๑-๔๐ ปี (Generation Y) ๓๑ ราย และ อายุ ๔๑-๕๕ ปี (Generation X) ๑๔ ราย พบว่ามีปัญหาพฤติกรรมออม ๕ ประเด็น ได้แก่ ๑) ใช้จ่ายเพื่อความพึงพอใจระยะสั้นมากกว่าความพึงพอใจระยะยาว ๒) ไม่ทราบวิธีการออมจึงออมด้วยวิธีเท่าที่ทราบ ๓) ไม่ทราบว่า จะออมหรือจัดการการเงินให้ดีกว่าในปัจจุบันได้อย่างไร และเข้าใจว่าวิธีการที่ตนเองทราบและทำอยู่นั้นเพียงพอแล้ว ๔) มีรายจ่ายประจำและฉุกเฉินมาก แม้จะพยายามจัดการการเงินแล้วแต่รายได้อาจยังไม่เพียงพอในแต่ละเดือน และ ๕) ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะการทำงานเพื่อเพิ่มรายได้

ปัญหาพฤติกรรมออมของ ๖ บุคคลจำลอง นำไปสู่การออกแบบ ๑๖ มาตรการที่คาดว่าจะสามารถช่วยให้บุคคลจำลองมีเงินเพื่อการเกษียณมากขึ้น ได้แก่ ๑) การออมภาคบังคับหรือกึ่งบังคับ ๒) การออมผ่านภาษีมูลค่าเพิ่ม ๓) การเพิ่มความน่าดึงดูดของกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund: RMF) และกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ๔) การส่งเสริมความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) ๕) การเริ่มต้นการออมที่เหมาะสม ๖) การแจ้งเตือนเริ่ม เพิ่ม หรือลดการออม ๗) การสร้างเงื่อนไขให้เกิดการออม (Commitment Device) ๘) การแสดงผลค่าใช้จ่ายแบบรวมจากทุกบัญชี ๙) การหักรายได้ก่อนถึงมือแบบมีความยืดหยุ่น ๑๐) การให้คำปรึกษาทางการเงิน ๑๑) การเข้าร่วมใน Community ด้านการออมและการลงทุน ๑๒) การใช้เครื่องมือวางแผนการเงินเพื่อการเกษียณเป็นรายบุคคล (Pension Dashboard) ๑๓) การสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลของสหกรณ์และสถาบันการเงินภาคประชาชน ๑๔) การเปิดอบรมหลักสูตรเพิ่มทักษะทางอาชีพอย่างมีคุณภาพและพันธสัญญา (Upskill/Reskill) ๑๕) การช่วยเหลือทางสังคม และ ๑๖) การประยุกต์ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงเข้ากับการดำรงชีวิตประจำวัน

๒. โครงการในระยะที่ ๒ เรื่อง “การศึกษาอคติเชิงพฤติกรรมในประชากรไทย เพื่อเสาะหามาตรการที่ได้ผลในการส่งเสริมการวางแผนทางการเงินของประชากรไทยสำหรับสังคมอายุยืน” โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science Research) เพื่อสำรวจหาอคติเชิงพฤติกรรม (Behavioral Biases) เพื่อให้ทราบด้วยเหตุใดผู้คนจึงมีพฤติกรรมที่ไม่สมเหตุสมผลตามหลักเศรษฐศาสตร์จากแรงงานในระบบและนอกระบบที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า ๘,๐๐๐ บาท ต่อเดือน อายุระหว่าง ๒๐-๔๐ ปี ส่วน

ใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพฯ ปริมาณ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม ๑,๐๔๓ ตัวอย่าง พบว่าประชากรไทยมี ๗ อคติเชิงพฤติกรรมที่ส่งผลต่อความเพียงพอของการออม ได้แก่ ๑) อคติชอบปัจจุบัน (Present Bias) การที่ผู้คนให้น้ำหนักความสำคัญกับความสุขและผลตอบแทนที่ได้รับในปัจจุบันหรือการบริโภคมากกว่าในอนาคตหรือการออม ๒) อคติยึดติดสถานะเดิม (Status Quo Bias) การที่ผู้คนพึงพอใจกับสถานะปัจจุบัน อาทิ การฝากธนาคารมากกว่าจะเปลี่ยนวิธีการออมใหม่ที่ให้ผลประโยชน์มากกว่า เช่น หุ่น พันธบัตรคุณภาพดี เป็นต้น ๓) อคติโลกแคบ (Narrow Framing) การพิจารณาทางเลือกของชีวิตในระยะสั้นทำให้ได้ทางเลือกที่ด้อยกว่าเมื่อพิจารณาในระยะยาว อาทิ การมองการออมในปัจจุบันเป็นเรื่องการบริหารรายรับรายจ่ายต่อเดือนมากกว่าการออมเพื่อการเกษียณ ๔) อคติกลัวสูญเสียเกินเหตุ (Loss Aversion) ความสูญเสียจากสถานะปัจจุบันมีผลลบทางจิตใจมากกว่าความสุขจากการได้รับผลตอบแทนในปริมาณเท่ากัน โดยอาจมองการออมเป็นการสูญเสียรายได้เพื่อการบริโภค ๕) อคติละเลยอัตราทบต้น (Exponential Growth Bias) การไม่เข้าใจพลังของดอกเบี้ยทบต้นในการแปลงเงินออมให้มีมูลค่ามากขึ้นทวีคูณ หากออมต่อเนื่องยาวนานและไม่ถอนเงินต้นออก ทำให้เริ่มออมช้าหรือก่อกวนนี้เกินตัว ๖) แรงกดดันจากผู้คนในกลุ่ม (Peer Pressure) อิทธิพลทางสังคมทั้งในเชิงบวกและลบที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมคล้อยตาม อาทิ การใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเพื่อให้เป็นที่ยอมรับ ทำให้มีความสามารถในการออมลดลง และ ๗) การมองโลกในแง่ดีเกินไป (Overoptimism) ความชะล่าใจในการออมเงิน อาทิ คิดว่าเมื่อตนเองเกษียณอายุจะไม่เกิดเหตุการณ์ไม่คาดฝันที่ต้องใช้เงินจำนวนมาก ทำให้ไม่เห็นความสำคัญของการเตรียมความพร้อมทางการเงินเพื่อการเกษียณ ซึ่งสามารถเรียงลำดับอคติเชิงพฤติกรรมจากมากไปหาน้อยตามลำดับ ได้แก่ อคติกลัวสูญเสียเกินเหตุ อคติละเลยอัตราทบต้น แรงกดดันจากผู้คนในกลุ่ม อคติชอบปัจจุบัน การมองโลกในแง่ดีเกินไป อคติโลกแคบ และอคติยึดติดสถานะเดิม

ผลการวิเคราะห์อคติเชิงพฤติกรรมกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม พบว่า รายได้ที่สูงขึ้น ระดับการศึกษาที่สูงขึ้น และรูปแบบการคุ้มครองทางสังคมในระบบ เป็นปัจจัยที่สอดคล้องกับการลดลงของระดับอคติเชิงพฤติกรรม ขณะที่กลุ่มผู้มีหนี้มีอคติเชิงพฤติกรรมสูงกว่ากลุ่มผู้ไม่มีหนี้ นอกจากนี้ ยังมีดัชนีความเปราะบางทางการเงิน (Vulnerability Index) สูงกว่ากลุ่มผู้ไม่มีหนี้ ได้แก่ ๑) นำรายได้ไปใช้ก่อนเก็บออมหรือไม่สนใจการออม ๒) มีหนี้สินเพื่อการบริโภค ๓) ไม่ให้ความสำคัญแก่การออมเพื่อการเกษียณ ๔) กังวลใจในการชำระหนี้คืน ๕) ไม่มีเงินเหลือจากการใช้จ่ายในแต่ละเดือน ๖) ไม่มีการวางแผนการเก็บออมไว้ยามชรา ๗) ไม่ได้ออมอย่างจริงจังในรอบ ๑๒ เดือนที่ผ่านมา และ ๘) มีรายได้ไม่แน่นอน

ข้อสรุปเชิงนโยบายจากโครงการวิจัย เรื่อง “โครงการศึกษาพฤติกรรมกรรมการออมของครัวเรือนเพื่อผู้สูงอายุในชุมชน” ระหว่างเวลา ๑๔.๐๐-๑๔.๒๐ นาฬิกา โดย รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ ธิรพัฒน์ คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ปัจจุบันพบว่า ผู้สูงอายุในชุมชนมีเงินออมและเงินบำนาญเลี้ยงชีพ (Pension) ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ร้อยละ ๒๐ ของผู้สูงอายุในชุมชนพึ่งพาเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นหลัก และระบบบำนาญบำเหน็จบำนาญในปัจจุบันครอบคลุมผู้สูงอายุเพียงร้อยละ ๗.๕ ทำให้พิจารณาได้ว่าภาครัฐอาจยังขาดการเตรียมการเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super Aged Society) ในอนาคต อีกทั้งการใช้ทรัพยากรในการดูแลผู้สูงอายุต่อคนค่อนข้างสูง ดังนั้น หน่วยงานจึงควรให้ความสำคัญกับการออมเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่วัยเกษียณ โดยโครงการวิจัยแบ่งเป็นโครงการย่อย ๓ โครงการ ดังนี้

๑. โครงการย่อยที่ ๑ เรื่อง “การออมและความเพียงพอ” มีแผนงานวิจัย คือ การสำรวจข้อมูลรายได้-รายจ่ายของสมาชิกครัวเรือน การพัฒนาตัวแบบเศรษฐกิจมิติ และการวิเคราะห์แบบแผนการออม

การใช้จ่าย โดยใช้กลุ่มตัวอย่างจากชุมชนนอกเมืองจังหวัดตราด ๔ อำเภอ ๗๕ หมู่บ้าน ด้วยวิธีสุ่มเลือก ๒๐ หมู่บ้าน และ ๑๘ ครีวเรือนในแต่ละหมู่บ้าน รวมทั้งสิ้น ๓๖๐ ครีวเรือน ผลการศึกษาพบว่า ๑) การออมมีความสัมพันธ์กับการศึกษาของหัวหน้าครีวเรือน ๒) กลุ่มตัวอย่างมีระดับการออมเพื่อดำรงชีพในวัยสูงอายุที่ไม่เพียงพอ ๓) การให้ความรู้ทางการเงินอาจกระตุ้นให้ครีวเรือนมีการออมเงินมากขึ้น ๔) กลไกทางการเงินและความรู้ทางการเงินและแรงจูงใจไม่มีผลต่อการส่งเสริมการออมอย่างมีนัยสำคัญ และ ๕) การออมมีความสัมพันธ์กับความกินดีอยู่ดี (Subjective Well-Being) ของครีวเรือน

๒. โครงการย่อยที่ ๒ เรื่อง “กองทุนสวัสดิการชุมชน” มีแผนงานวิจัย คือ การสำรวจสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชน การพัฒนาตัวแบบกองทุนสวัสดิการชุมชน และการวิเคราะห์ความเพียงพอและความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการชุมชนภายใต้สมมติฐานที่เป็นไปได้ โดยใช้กลุ่มตัวอย่างกองทุนจากกองทุนสวัสดิการ ๑๖๘ กองทุน ด้วยวิธีสุ่มเลือก ๔๐ กองทุน ผลการศึกษาพบว่า ๑) การออมของสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนไม่เพียงพอต่อการออมในระยะยาว และ ๒) การเพิ่มเงินค่าสมาชิกและอัตราการหักเงินผลประโยชน์จากกองทุนออมทรัพย์ในระดับที่ยอมรับได้สามารถทำให้กองทุนสวัสดิการส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน

๓. โครงการย่อยที่ ๓ “กลไกส่งเสริมการออม” มีแผนงานวิจัย คือ การสำรวจข้อมูลพฤติกรรมพื้นฐานของสมาชิกครีวเรือน การแทรกแซงโดยการให้ความรู้ทางการเงินและการให้แรงจูงใจ และการวิเคราะห์ว่ากลไกส่งเสริมการออมที่มีอยู่มีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยใช้กลุ่มตัวอย่างทดลอง ๓๔๘ ครีวเรือนจาก ๓๖๐ ครีวเรือน ผลการศึกษาพบว่า ๑) การให้ความรู้ทางการเงินอาจส่งผลให้ประชากรออมเพิ่มขึ้น และ ๒) การให้แรงจูงใจแบบให้เปล่าไม่ได้ส่งเสริมให้ประชากรออมเพิ่มขึ้น

กล่าวโดยสรุป ประสิทธิภาพของนโยบายภาครัฐคือปัจจัยสำเร็จสำคัญที่จะสร้างสังคมผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ ถัดมาคือการจัดการทรัพย์สินในบริบทใหม่โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น อายุขัยของผู้ออม อัตราดอกเบี้ยและเงินเฟ้อในอนาคต ภาวะการณจ้างงานในอนาคต เป็นต้น

ข้อสรุปเชิงนโยบายจากโครงการวิจัย เรื่อง “การเตรียมการรองรับสังคมสูงวัยภายใต้บริบทกระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นเมือง” ระหว่างเวลา ๑๔.๒๐-๑๔.๔๐ นาฬิกา โดย ศ.ดร.วรวุฒิ สุวรรณระดา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลการสำรวจสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย ปี ๒๕๖๔ พบว่า จำนวนและสัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มอย่างต่อเนื่อง สัดส่วนผู้สูงอายุวัยปลายเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน สัดส่วนผู้สูงอายุที่ครองโสดถาวรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จำนวนบุตรที่มีชีวิตโดยเฉลี่ยลดน้อยลง จำนวนผู้สูงอายุที่ไม่มีบุตรมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น แต่ตลาดบริการดูแลผู้สูงอายุทั้งแบบดูแลที่บ้านและแบบดูแลในสถาบันราคาค่อนข้างสูง ทำให้ครีวเรือนที่มีผู้สูงอายุอาจเข้าถึงได้ยาก

การศึกษาสภาพปัญหาในปัจจุบันเริ่มจากการทบทวนภาพรวมของหลักประกันสำหรับผู้สูงอายุไทย โดยพิจารณาจาก ๑) การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา ๑๑ พบว่า ผู้สูงอายุมีหลักประกันใน ๑๓ ประเด็น ได้แก่ (๑) การแพทย์และสาธารณสุข (๒) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต (๓) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม (๔) การพัฒนาตนเอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และการรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน (๕) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงในอาคาร

สถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น (๖) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม (๗) การยกเว้นค่าเช่าชมสถานที่ของรัฐ (๘) การช่วยเหลือจากการได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง (๙) คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในทางการแก้ไขปัญหาคอขวด (๑๐) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง (๑๑) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (๑๒) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี และ (๑๓) การดูแลระยะยาวผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง และ ๒) ระบบสวัสดิการสังคมและการคุ้มครองทางสังคมเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรไทยที่ครอบคลุมแม่และเด็ก ความเจ็บป่วย การว่างงาน อันตรายจากการประกอบอาชีพ ภาวะทุพพลภาพ ความยากจนและความจำเป็นเฉพาะที่อยู่อาศัยและสถานคุ้มครอง ชราภาพ ทายาท และภาวะพึ่งพิง รวมถึงหลักประกันด้านบำนาญและการออมเพื่อยามชราภาพสำหรับผู้สูงอายุไทย และหลักประกันสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุไทย

เมื่อศึกษาบทเรียนจากกรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่นและไต้หวัน พบว่า ญี่ปุ่นและไต้หวันมีบำนาญภาครัฐ หลักประกันสุขภาพ และการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว ดังนี้

ญี่ปุ่น

๑. บำนาญภาครัฐเป็นระบบประกันสังคมแบบบังคับ ได้แก่ ระบบบำนาญแห่งชาติ (ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ ๒๐ ปีขึ้นไป ต้องเข้าเป็นสมาชิกของระบบนี้) ระบบบำนาญสวัสดิการสำหรับลูกจ้างเอกชน และระบบประกันสังคมตามกลุ่มอาชีพ อาทิ ข้าราชการและครู

๒. หลักประกันสุขภาพเป็นระบบประกันสังคมแบบบังคับ ได้แก่ ระบบประกันสุขภาพสำหรับลูกจ้างกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ และระบบประกันสุขภาพผู้สูงอายุวัยปลาย (ผู้สูงอายุที่มีอายุ ๗๕ ปีขึ้นไป และผู้สูงอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปที่มีภาวะพึ่งพิงหรือทุพพลภาพ)

๓. การดูแลระยะยาวเป็นระบบประกันสังคมแบบบังคับ ได้แก่ ผู้สูงอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปและประชากรวัยทำงาน ๔๐-๖๔ ปี บังคับเข้าระบบเพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตกรณีตกอยู่ในภาวะพึ่งพิงระดับต่าง ๆ และรัฐบาลท้องถิ่นระดับเมืองเป็นผู้ประกันของระบบ

ผลการศึกษา พบว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ ญี่ปุ่นเปลี่ยนแนวทางการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงจากการดูแลโดยครอบครัวมาเป็นระบบการดูแลโดยสังคม โดยแยกการดูแลออกจากระบบประกันสุขภาพ (รักษาพยาบาล) และ ปี ๒๕๕๓ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแลผู้สูงอายุ โดยใช้แนวทางการประกันสังคม ประชาชนกลุ่มเป้าหมายและรัฐบาลทุกระดับมีส่วนร่วมจ่าย ปัจจุบันใช้หลักการการสูงวัยในที่เดิม (Ageing in Place) ให้ผู้สูงอายุสามารถพักอาศัยในสถานที่เดิมได้ทั้งในชุมชนหรือครอบครัว โดยต้องมีการจัดการสภาพแวดล้อมและที่พักอาศัยให้เป็นมิตรเหมาะสมกับผู้สูงอายุ ในส่วนของท้องถิ่นระดับเมืองได้เปลี่ยนบทบาทของตนจากการเป็นผู้จัดบริการสวัสดิการรัฐ (Public Welfare Facilities) มาเป็นผู้สร้างหลักประกัน ผู้ให้เงินอุดหนุน และผู้บริหารจัดการระบบในระดับเมือง โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้กำกับดูแลเชิงนโยบายและให้เงินอุดหนุนระบบ รัฐบาลระดับจังหวัดมีส่วนร่วมให้เงินอุดหนุนระบบโดยให้ภาคเอกชนทั้งที่แสวงและไม่แสวงหากำไรเป็นผู้ให้บริการ ในส่วนขององค์กรผู้ให้บริการดูแลผู้สูงอายุมีหลากหลายรูปแบบทั้งที่เป็นนิติบุคคลทั่วไปที่แสวงหากำไรและนิติบุคคลแบบไม่แสวงหากำไร นิติบุคคลด้านการแพทย์ และนิติบุคคลด้านสวัสดิการสังคม โดยบริการที่จัดให้มีความหลากหลายทั้งแบบดูแลที่บ้าน ดูแลภายในชุมชน และดูแลในสถาบัน

ไต้หวัน

๑. บำนาญภาครัฐเป็นระบบประกันสังคมแบบบังคับ ได้แก่ ระบบบำนาญตามกลุ่มอาชีพ (อาทิ ทหาร ข้าราชการ ครูและบุคลากรการศึกษา ลูกจ้างภาคเอกชน) และระบบบำนาญสำหรับประชาชนทั่วไป

๒. หลักประกันสุขภาพเป็นระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติของไต้หวัน (National Health Insurance Administration) แต่มีการเก็บเงินสมทบตามกลุ่มเป้าหมาย

๓. การดูแลผู้สูงอายุระยะยาวเป็นระบบการจ้างผู้ดูแลชาวต่างชาติมาดูแลที่บ้านหรือระบบจัดบริการดูแลโดยภาครัฐภายใต้การดำเนินงานของศูนย์ให้บริการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (Long-term Care Management Center) ซึ่งผู้ผ่านการประเมินจากทางศูนย์ฯ จะได้รับบริการการดูแลตามระดับภาวะพึ่งพิง และจ่ายค่าบริการหรือรับเงินอุดหนุนช่วยเหลือตามเกณฑ์รายได้

ผลการศึกษาพบว่า ไต้หวันใช้หลักการดูแลผู้สูงอายุแบบผสมผสานโดยให้เป็นทางเลือก กล่าวคือ การดูแลโดยครอบครัวผ่านการจ้างงานผู้ดูแลชาวไต้หวันหรือชาวต่างชาติไปดูแลที่บ้าน หรือการดูแลโดยสังคม โดยรับการประเมินภาวะพึ่งพิงโดยรัฐบาลและรับบริการตามแผนที่จัดขึ้น ประชาชนมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายบางส่วนตามเศรษฐฐานะ อย่างไรก็ตาม ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันภายในสังคมว่าภาครัฐควรเปลี่ยนไปใช้หลักการดูแลผู้สูงอายุโดยสังคมและใช้แนวทางการประกันสังคม ในส่วนของรัฐบาลกลางเป็นผู้วางกติกาและกำกับติดตามรัฐบาลระดับท้องถิ่นและศูนย์ให้บริการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวของจังหวัดเป็นผู้ซื้อบริการจากองค์กรผู้ให้บริการ ทำหน้าที่ประเมินภาวะพึ่งพิง จัดทำแผนการดูแลผู้สูงอายุ ตรวจสอบคุณภาพบริการ ให้คำปรึกษาผู้สูงอายุและครอบครัว ติดตามผู้สูงอายุที่รับบริการดูแล และเป็นผู้พิจารณาให้เงินอุดหนุนกับองค์กรที่เป็นผู้จัดการ รวมถึงเป็นผู้พิจารณาให้เงินอุดหนุนกับสมาชิกครอบครัวที่เป็นผู้ดูแลที่ต้องดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงและไม่ได้ทำงาน ในส่วนขององค์กรผู้ให้บริการดูแลมีหลากหลายรูปแบบเหมือนกรณีของญี่ปุ่น ทั้งที่เป็นนิติบุคคลที่แสวงและไม่แสวงหากำไร นิติบุคคลด้านการแพทย์ นิติบุคคลด้านสวัสดิการสังคม และนิติบุคคลด้านศาสนา ทำหน้าที่ให้บริการที่มีความหลากหลายทั้งแบบดูแลที่บ้าน ดูแลภายในชุมชน และดูแลในสถาบัน

จากผลการศึกษาข้างต้นนำไปสู่ข้อสรุปเชิงนโยบายที่ว่า เมื่อเปรียบเทียบกับผู้สูงอายุในประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดแล้ว (Super-aged Society) อย่างญี่ปุ่น ผู้สูงอายุไทยมีหลักประกันที่สำคัญ ได้แก่ บำนาญ หลักประกันสุขภาพ และการดูแลผู้สูงอายุกรณีมีภาวะพึ่งพิง การดูแลผู้สูงอายุกรณีมีภาวะพึ่งพิงอยู่ในช่วงเริ่มต้นด้วย “ระบบการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงแบบบูรณาการในพื้นที่” โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุติดเตียง รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายหัวผ่านสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ลงไปยังกองทุนระดับพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณสมทบร่วม และสามารถจ้างอาสาสมัครบริบาลระดับชุมชนด้วยงบประมาณของตนเองได้

สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปเชิงนโยบาย ได้แก่ ๑) ภาครัฐควรพิจารณาวางยุทธศาสตร์ในประเด็นการดูแลผู้สูงอายุของไทยว่าจะไปในทิศทางใดและจะใช้หลักการอย่างไร ควรให้สังคมมีส่วนร่วมดูแลด้วยหรือไม่ และขอบเขตการดูแลด้านประชากรกลุ่มเป้าหมายและรูปแบบของบริการจะขยายหรือไม่เพียงไร และใช้วิธีการทางการคลังลักษณะใด ๒) ภาครัฐควรสร้างความชัดเจนในเรื่องการแบ่งบทบาทระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านการดูแลผู้สูงอายุ ๓) แหล่งที่มาของเงินในการดำเนินการและการมีส่วนร่วมในการสร้างหลักประกันด้านการดูแลโดยชุมชนและประชาชนในพื้นที่จะ

จัดสรรมาจากแหล่งที่มาของเงินทุนแหล่งใดบ้าง และต้องพิจารณาถึงผู้สูงอายุและครอบครัวด้วยโอกาสไปพร้อมกัน และ ๔) แสวงหาแนวทางส่งเสริมให้เกิดผู้จัดบริการ (Services Provider) ดูแลผู้สูงอายุที่ไม่ใช่ภาครัฐในพื้นที่และชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการการใช้บริการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยยังไม่ได้สร้างหลักประกันสำหรับผู้สูงอายุวัยปลาย หรือผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ ๘๐ ปีขึ้นไป ซึ่งในปี ๒๕๖๒ มีจำนวน ๑.๓ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๖ ของผู้สูงอายุทั้งหมด อีกทั้งยังมีเสียงเรียกร้องจากสังคมเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จ่ายรายเดือนแบบขั้นบันได กล่าวคือ ๑) ผู้สูงอายุ ๖๐-๖๙ ปี ได้รับ ๖๐๐ บาท ๒) ผู้สูงอายุ ๗๐-๗๙ ปี ได้รับ ๗๐๐ บาท ๓) ผู้สูงอายุ ๘๐-๘๙ ปี ได้รับ ๘๐๐ บาท และ ๔) ผู้สูงอายุ ๙๐ ปีขึ้นไป ได้รับ ๑,๐๐๐ บาท ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพบนพื้นฐานของค่าครองชีพปัจจุบัน แม้มีภาคประชาสังคมและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เสนอให้ปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหรือการจัดตั้งบ้านญาติวณหน้า โดยจ่ายให้ผู้สูงอายุ ๓,๐๐๐ บาท ต่อคน ต่อเดือน แต่จำนวนดังกล่าวนี้ภาครัฐยังคงต้องนำไปพิจารณาถึงความเหมาะสมในการจัดรูปแบบสวัสดิการเพื่อการพัฒนาและพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน (Productive Welfare) เพื่อไม่ให้เกิดการจัดสรรเงินสวัสดิการที่มีระดับสูงเกินความจำเป็น (Overshoot)

นอกจากนี้ ภาครัฐยังควรจัดการอบรมหลักสูตรการสร้างความรู้ทางการเงินและการเพิ่มทักษะทางอาชีพอย่างมีคุณภาพ (Upskill/Reskill) เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนไม่ก่อกวน รู้จักวิธีการออมที่เหมาะสมและสร้างรายได้เพิ่มให้เพียงพอกับรายจ่าย รวมถึงภาครัฐควรกำหนดบทบาทที่ชัดเจนระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการทางการคลังเพื่อส่งเสริมและให้การสนับสนุนส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการใช้แหล่งทรัพยากรที่มีอยู่จัดบริการการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว การก่อสร้างถนน ทางเดินเท้า และการจัดหาขนส่งสาธารณะที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุในชุมชน และการจัดหาองค์กรผู้ให้บริการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวทั้งที่แสวงและไม่แสวงหากำไรมาดำเนินการให้บริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้านและภายในชุมชน อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุในภาคการเกษตรเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่น่าเป็นกังวลที่สุด เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีภาระหนี้ครัวเรือนสูง แต่มีระดับการศึกษาทักษะทางอาชีพและโครงสร้างทางอายุของครอบครัวที่ก่อให้เกิดการสร้างควมยากจนข้ามรุ่น

จัดทำโดย

นางสาววิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล

วิทยากรชำนาญการ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พฤษภาคม 2566