

การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดียามชราภาพ โดยเน้นผู้สูงอายุเป็นศูนย์กลาง

ศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คน BOT Symposium 2023

The Economics of Well-Being

เนื่องในโอกาสครบรอบ 50 ปี บทประพันธ์ของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์
คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง: จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน
ช่วงที่ 3 : ผู้สูงอายุและการสร้างภูมิคุ้มกัน

ประเด็นนำเสนอ

- สถานการณ์ผู้สูงอายุไทยในปัจจุบันและอนาคต
- การเตรียมการรองรับสังคมสูงวัยของประเทศไทยที่ผ่านมา
- ประเด็นท้าทายของสังคมไทย
- ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย



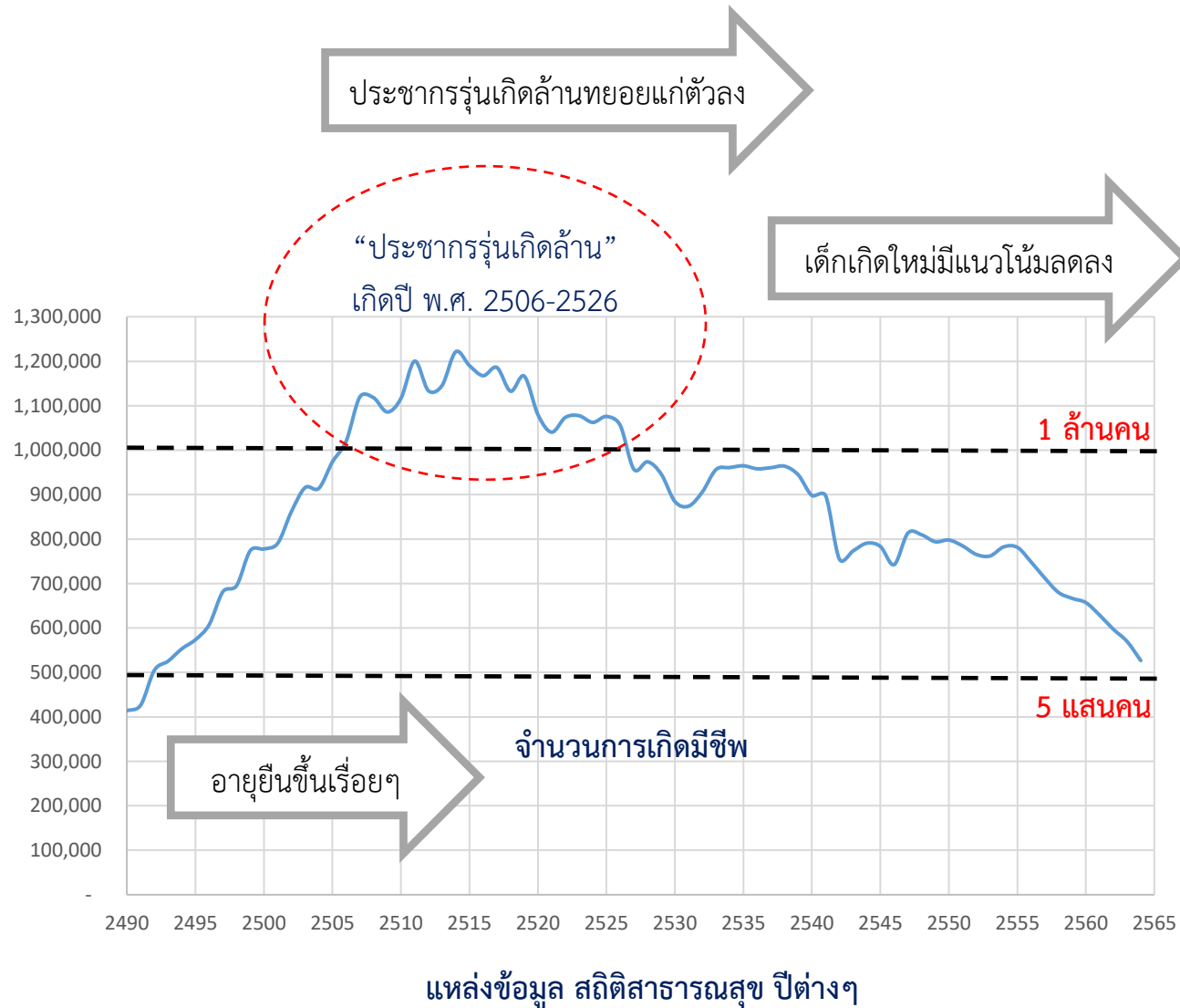
สถานการณ์ผู้สูงอายุไทยในปัจจุบันและอนาคต



การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด

จาก Aging Society
สู่ Aged Society

เมื่อสิ้นปี 2565
มีจำนวนผู้สูงอายุ 60+ ปี
ประมาณ 12.5 ล้านคน
= ร้อยละ 18.9
ของประชากรทั้งหมด



สู่ Super-Aged
Society

ผลการคาดประมาณ
ประชากรในอีกราว 15 ปี
คาดว่าจะมีสัดส่วนของ
ผู้สูงอายุ 60+ ปี
มากกว่าร้อยละ 30

สถานการณ์ผู้สูงอายุไทยในปัจจุบัน

ผู้สูงอายุในปัจจุบันมีลักษณะและชีวิตความเป็นอยู่ในมิติต่าง ๆ อย่างไม่ราบรื่น

สถานภาพสมรส

32.9% โสด

5% หม้าย หย่า แยก

ระดับการศึกษา

18.3% สูงกว่าระดับประถมศึกษา

88.3% อ่านออกเขียนได้

การทำงาน

ทำงาน 34.7%

(83.6% ทำธุรกิจตนเอง/ครอบครัว)

การอยู่อาศัย

12.0% อยู่ลำพังคนเดียว

21.1% อยู่กับคู่สมรสตามลำพัง

กิจกรรมทางสังคม

เข้าร่วมกิจกรรมชมรมผู้สูงอายุ

24.4%

แหล่งรายได้หลัก

19% จากเบี้ยยังชีพ

32% จากบุตร 32% จากการทำงาน

สภาพที่อยู่อาศัย

อยู่ในบ้านที่มีสภาพแวดล้อม

ไม่เหมาะสม 93.9%

ระดับภาวะพึ่งพิง

ติดเตียง 1.3% ติดบ้าน 1.8%

ติดสังคม 96.9%

การออม

ไม่มีเงินออม

45.7%

ผู้สูงอายุไทยในอนาคต: ภาพรวม

เปรียบเทียบกับผู้สูงอายุไทยในปัจจุบัน ผู้สูงอายุไทยในอนาคตเป็นอย่างไร

คุณลักษณะ	ปี พ.ศ. 2563	ปี พ.ศ. 2583
ร้อยละของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป	18.1	31.4
ร้อยละของผู้สูงอายุวัยปลาย	1.8	4.6
ร้อยละของผู้สูงอายุเพศหญิง	10.5	18.4
ร้อยละผู้สูงอายุที่มีการศึกษามัธยมศึกษาขึ้นไป	13.0	28.1
ร้อยละของผู้สูงอายุชายที่ครองโสดถาวร	3.4	12.2
ร้อยละของผู้สูงอายุหญิงที่ครองโสดถาวร	6.8	10.2
ร้อยละของผู้สูงอายุที่ไม่มีบุตร	10.9	16.4
จำนวนบุตรที่มีชีวิตเฉลี่ยของผู้สูงอายุ (คน)	2.7 คน	1.8 คน

หมายเหตุ ร้อยละที่แสดง
เปรียบเทียบสัดส่วนกับประชากร
ทั้งหมดในปี พ.ศ. นั้นๆ

หมายเหตุ ร้อยละที่แสดงคำนวณ
จากเฉพาะกลุ่มประชากรอายุ
60-89 ปีของปี พ.ศ. นั้นๆ

ผู้สูงอายุไทยในอนาคต: ภาพย่อ

เริ่มเห็นความหลากหลายของผู้สูงอายุผ่าน “ประชากรสูงอายุกุ่มเฉพาะ”

- **ประชากรสูงอายุกุ่มเฉพาะ:** เพราะบางทั้งด้านสุขภาพตามความเสื่อมถอยของอายุและด้านเศรษฐกิจและสังคม
 - (1) ผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง ประกอบด้วย ผู้สูงอายุพิการและทุพพลภาพ ผู้สูงอายุที่มีภาวะสมองเสื่อม
 - (2) ผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง/ผู้สูงอายุอยู่กันตามลำพัง/อยู่คนเดียว
 - (3) ผู้สูงอายุไร้บ้าน
 - (4) ผู้สูงอายุยากจนและจำเป็นต้องได้รับบริการดูแลผู้สูงอายุในสถาบันของรัฐ
 - (5) ผู้สูงอายุในกลุ่มคนไทยไร้สิทธิหรือมีปัญหาสถานะบุคคล
 - (6) ผู้สูงอายุ (และผู้เฒ่าผู้แก่) ที่ย้ายถิ่นย้อนกลับ
 - (7) ผู้สูงอายุที่มีความหลากหลายทางเพศ

• ความท้าทายของประชากรสูงอายุกุ่มเฉพาะ

- (1) ปัญหาพื้นฐานเช่นเดียวกับผู้สูงอายุทั่วไป คือโรคไม่ติดต่อภาวะสมองเสื่อม ภาวะพึ่งพิงมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรสูงอายุในกลุ่ม 80 ปีขึ้นไป ขณะที่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการอยู่อาศัยภายในครัวเรือนทำให้ขาดผู้ดูแลหลักหรือไม่มีผู้ดูแลผู้สูงอายุในอนาคต
- (2) ความซับซ้อนของปัญหาผู้สูงอายุกุ่มเฉพาะ เช่น ปัญหาสุขภาพที่อาจรุนแรงกว่าประชากรทั่วไป และเข้าไม่ถึงสิทธิในการรักษาหรือถูกเลือกปฏิบัติ

การเตรียมการรองรับสังคมสูงวัยของประเทศไทยที่ผ่านมา

CHECKLIST



การเตรียมความพร้อมภาครัฐระดับชาติ

- **การจัดทำแผนระดับชาติ**เพื่อการขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุในมิติต่าง ๆ กระจายตัวในแผนสามระดับ
 - ระดับที่ 1: ยุทธศาสตร์ชาติ
 - ระดับที่ 2: แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 พ.ศ. 2565-2569
 - ระดับที่ 3: แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580) และแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2566-2570) และแผนพัฒนาประชากรเพื่อการพัฒนาประเทศระยะยาว (พ.ศ.2565-2580)



- **การจัดทำแนวทางการขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุ:** ข้อเสนอวาระปฏิรูปที่ 30 การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัย มาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุตามที่กระทรวงการคลังเสนอ สังคมสูงวัย 6 Sustainable 4 Change และมาตรการขับเคลื่อนสังคมสูงวัยคนไทยอายุยืน
- **การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ**ภายใต้ “แผนงานบูรณาการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับสังคมสูงวัย”



เศรษฐกิจ

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

มาตรการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

มาตรการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ

บำเหน็จบำนาญข้าราชการ

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการท้องถิ่น

ประกันสังคม (ม.33 ม.39 ม.40)

กองทุนการออมแห่งชาติ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

มาตรการให้เงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย

สังคม

การคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ

ธนาคารเวลา

โรงเรียนผู้สูงอายุ

ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ

การจัดบริการดูแลผู้สูงอายุในสถานดูแลผู้สูงอายุของ อปท.

การดูแลผู้สูงอายุในศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ (รัฐ) และสถาน

สงเคราะห์ (ถ่ายโอน อปท.)

มาตรการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

สภาพแวดล้อม

ศูนย์ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบวงจร (Senior Complex)

มาตรการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

มาตรการซ่อมแซมและสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

มาตรการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดียามชราภาพ



สุขภาพ

ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (ภายใต้ 3 ระบบหลัก)

หลักสูตรฝึกอบรม Care manager และ Caregiver หลักสูตรอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุ

หลักสูตรผู้ดำเนินการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีภาวะพึ่งพิง

การควบคุมดูแลกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีภาวะพึ่งพิง

มาตรฐานด้านสถานที่ ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุ

ระบบการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงแบบบูรณาการในพื้นที่

การเพิ่มสิทธิของผู้สูงอายุในการดูแลระยะยาวสำหรับผู้ที่มีภาวะพึ่งพิง

การกำหนดบทบาท อปท. ในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง

อาสาสมัครบริบาลท้องถิ่น

การเตรียมความพร้อมภาครัฐในระดับพื้นที่

กลไกระดับหน่วยงาน (ราชการส่วนกลาง)

การขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุในระดับชาติ
มติเศรษฐกิจ

การขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุในระดับชาติ
มติสภาพแวดล้อม

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

จังหวัด คณะกรรมการส่งเสริมและจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด

อปจ

อำเภอ

ตำบล

ศพอส.

สสส. สถาบันการศึกษา บวร

ศพอส.

เทศบาล

ชมรมผู้สูงอายุ

อบต.

ผู้สูงอายุ

เพื่อนบ้าน

ชุมชน

ครอบครัว

คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับตำบล

รพ.สต.

รพ.สต.

ระบบการดูแลระยะยาวผู้สูงอายุด้านสาธารณสุขในพื้นที่

สำนักงาน พม. จังหวัด

ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ

ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ

การขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุในระดับชาติ

มติสุขภาพ

การขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุในระดับชาติ

มติสังคม

การขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุในระดับชาติ

มติเทคโนโลยีและนวัตกรรม

ตัวอย่าง

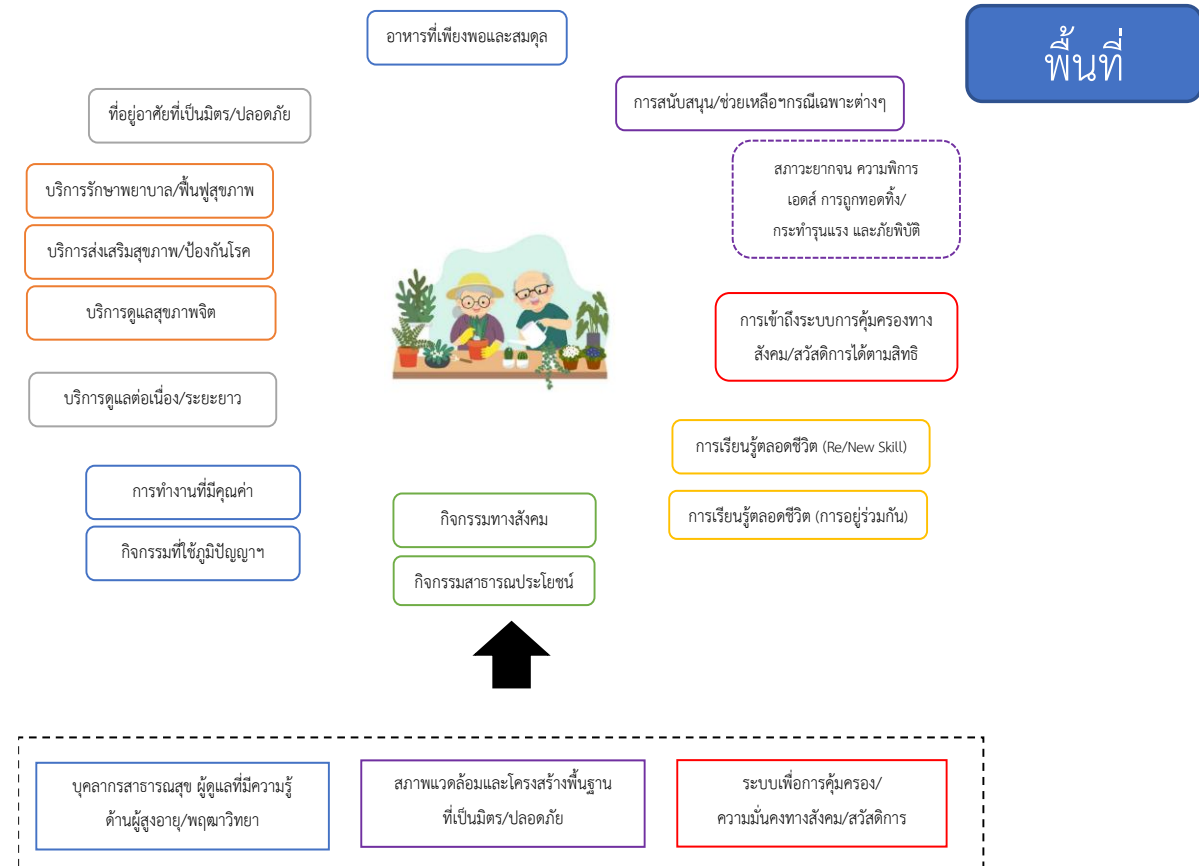
- กลไกศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.) และโรงเรียนผู้สูงอายุในระดับพื้นที่
- ระบบการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงแบบบูรณาการในพื้นที่
- การรวมกลุ่มของผู้สูงอายุในรูปแบบชมรมผู้สูงอายุและการทำกิจกรรมทางสังคม
- บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบหลากหลายมากขึ้น (ตาม พรบ.จัดตั้ง / พรบ.ผู้สูงอายุ / การถ่ายโอนภารกิจ / ความร่วมมือกับรัฐบาลกลางและชุมชน / การแนะนำของรัฐบาล)

ประเด็นท้าทายของสังคมไทย



ประเด็นท้าทาย 1 เรากำลังมุ่งสู่เป้าหมาย “การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี ยามชราภาพ โดยเน้นผู้สูงอายุเป็นศูนย์กลาง” อยู่หรือไม่ ?

- ภาพของผู้สูงอายุตามแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีหลักประกันมั่นคง เป็นพลังพัฒนาสังคม
- การผนวก “มิติพื้นที่” ตามแนวคิด “Ageing in Place” (หรือการสูงวัยในถิ่นเดิม) จะทำให้เกิดความเชื่อมโยงหรือการบูรณาการระหว่างการขับเคลื่อนตามบทบาทหน้าที่กับการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ และยึดโยงระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาโดยมีผู้สูงอายุเป็นศูนย์กลาง
- ผู้สูงอายุไม่ว่าจะอยู่ในถิ่นที่อยู่ใด ๆ มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีหลักประกันมั่นคง เป็นพลังพัฒนาสังคม



ประเด็นท้าทาย 2

สังคมไทยจะตกลงกันเรื่อง “คุณค่า” กันอย่างไร ?

- “คุณค่า” ที่สังคมมีต่อประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดียามชราภาพ อาจจะมี ความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มคนในสังคม
- ตัวอย่างเช่น
 - การสร้างหลักประกันด้านรายได้ยามสูงวัย: ความรับผิดชอบส่วนบุคคล การช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างกัน แนวคิดสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส
 - การจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: แนวทางระหว่างจัดสรรให้ผู้สูงอายุทุกคนกับให้บางคน
- สังคมไทยจะสร้างกระบวนการอย่างไรในการผสมผสาน บุรณาการ ให้น้ำหนัก และ/หรือ จัดลำดับชั้นแนวคิดต่าง ๆ เหล่านั้นให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมในปัจจุบันและอนาคต

ประเด็นท้าทาย 3 สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับผู้สูงอายุด้วย “เงิน” หรือ “บริการ” หรือผสมผสาน

- บริการในที่นี่หมายถึง “บริการทางสังคม” (social services) ที่จัดให้กับผู้สูงอายุ ยกตัวอย่างเช่น บริการสุขภาพ บริการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง บริการดูแลผู้สูงอายุที่ ถูกทอดทิ้ง ไปจนถึงบริการทางสังคมเชิงส่งเสริม/ป้องกันด้านสุขภาพ บริการที่เกี่ยวข้องกับ ชีวิตประจำวัน บริการทางสังคมเพื่อส่งเสริมทักษะ การเรียนรู้ตลอดชีวิต นันทนาการ สันทนาการ
- ความท้าทายสำหรับสังคมไทยคือ
 - จะรักษาสมดุลระหว่างการให้ “เงิน” และ “การให้บริการทางสังคมที่ตอบโจทย์” ได้อย่างไร
 - ผู้สูงอายุในถิ่นที่อยู่ใด ๆ สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมต่าง ๆ ดังกล่าวได้หรือไม่
 - การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐ
 - ระบบการคุ้มครองทางสังคมของประเทศจะจัดระบบการคุ้มครองโดยตัวเงินและการคุ้มครองโดยบริการ ทางสังคมอย่างไร

ประเด็นท้าทาย 4 การแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างรัฐบาล พื้นที่ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การเปลี่ยนแปลงสู่สังคมสูงวัยระดับสมบูรณ์และระดับสุดยอด ความหลากหลายของผู้สูงอายุในอนาคต: สังคมไทยจะให้รัฐบาลกลางการขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุตามที่ดำเนินการมาหรือจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุภายในพื้นที่
- ทิศทางนโยบายในปัจจุบันด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอาจจะยังเป็นไปแบบขยับเขยื้อน : ส่งเสริมการถ่ายโอนภารกิจและให้มีการกำหนดภารกิจใหม่ แต่ยังจำกัดประเด็น
- บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง “การส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ” ยังขาดความชัดเจนในแง่ของขอบเขตของภารกิจ

ประเด็นท้าทาย 5 การจัดหาแหล่งที่มาของเงินเพื่อการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดียามชราภาพ

- ประเทศไทยจะต้องรับมือกับทั้ง “ผู้สูงอายุในปัจจุบัน” ไปพร้อม ๆ กับการเตรียมความพร้อมให้กับประชากรทุกกลุ่มที่เหลือที่จะมาเป็น “ผู้สูงอายุในอนาคต”
- การหาแหล่งที่มาของเงินคงเสียดังกล่าวไม่ได้ที่จะต้องใช้งบประมาณ (เพื่อจัดการปัญหาผู้สูงอายุในปัจจุบัน) และใช้การมีส่วนร่วมจ่ายของประชาชน (เพื่อเตรียมพร้อมประชากรวัยทำงานในปัจจุบันที่ยังมีเวลาเก็บออมสำหรับอนาคต)
- รัฐบาลจะประสานความหลากหลายของ “คุณค่า” ในการออกแบบนโยบายเพื่อ “ก้าวข้ามความขัดแย้งระหว่างรุ่น ผู้สูงอายุในปัจจุบัน VS. ผู้สูงอายุในอนาคต”
- บำนาญแบบรัฐจัดสรร VS. การออมระยะยาวเพื่อยามชราภาพ จะประนีประนอมเชิงนโยบายได้อย่างไร

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- **รัฐบาลควรสร้างกลไกและ/หรือพื้นที่** เพื่อแสวงหาจุดที่ลงตัวให้กับความเห็นภายในสังคมที่แตกต่างกันในเรื่องของการให้ “คุณค่า”
- **รัฐบาลควรทบทวนการผลักดันให้มีคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญแห่งชาติเพื่อเป็นกลไกประสานนโยบาย** ทำหน้าที่พิจารณาภาพใหญ่ของหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพสำหรับผู้สูงอายุไทยในอนาคต จัดทำนโยบายบำนาญและการออมเพื่อยามชราภาพในภาพรวมให้เกิดความสอดคล้องระหว่างกัน ประสานระบบบำนาญและการออมเพื่อยามชราภาพที่มีอยู่หลายระบบภายใต้การกำกับดูแลของหลายหน่วยงานเข้าด้วยกัน และทำหน้าที่เชิงวิชาการและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในอนาคตแก่คณะรัฐมนตรี

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (ต่อ)

- การขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุผ่านแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 3 ในอนาคต ทั้งส่วนที่เป็นแผนระยะยาวและระยะปานกลาง **ควรจะต้องเชื่อมโยงมิติของพื้นที่เข้ากับภาพของผู้สูงอายุที่กำหนดไว้ในแผนฯ ภายใต้แนวคิดสูงวัยในถิ่นเดิมหรือ Ageing in Place “ผู้สูงอายุทุกคนไม่ว่าจะอาศัยในถิ่นที่อยู่ใด ๆ มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีหลักประกันมั่นคง เป็นพลังพัฒนาสังคม”**
- **รัฐบาลควรผลักดันท้องถิ่นด้านการเตรียมการรองรับสังคมสูงวัย สิ่งที่ทำได้ที่ในระยะสั้น** คือการทำให้บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง “การส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ” มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ทั้งนี้รัฐบาลสามารถดำเนินการผ่านกลไกคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ



Thank you for your attention!