

# บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ

(National Transfer Accounts: NTA)

## กับการจัดสวัสดิการสังคม ของประเทศไทย





# บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ

(National Transfer Accounts: NTA)

## กับการจัดสวัสดิการสังคม ของประเทศไทย

---



# คำนำ

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่เกิดขึ้นในระดับโลกและภายในประเทศส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ในการเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมสูงวัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะปรากฏการณ์การเข้าสู่สังคมสูงวัยในหลายประเทศ อาทิ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ในขณะที่ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัย (Aged society) แล้ว ตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา และกำลังจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Complete aged society) ในปี 2566 และกลายเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super aged society) ในปี 2576 ตามลำดับ โดยผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าวได้ถูกส่งผ่านไปยังการพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจและกำลังแรงงาน ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย และด้านสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นของสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุ ในขณะที่สัดส่วนของประชากรวัยแรงงานและวัยเด็กกำลังลดลง สะท้อนให้เห็น ความจำเป็นของภาครัฐที่ต้องปรับเปลี่ยนและให้ความสำคัญกับปัจจัยดังกล่าวในกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว อย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยการฉายภาพสถานการณ์ดังกล่าวในปัจจุบันและอนาคต จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ ในการวิเคราะห์และจำลองสถานการณ์เพื่อชี้ให้เห็นประเด็นและแนวนโยบายสำคัญที่จะสามารถให้การพัฒนาประเทศเป็นไปได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของประเทศ ทั้งนี้ โครงการบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (The National Transfer Accounts Project: NTA Project) จึงได้เกิดขึ้น โดยความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น จีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ไต้หวัน อินเดีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม อินโดนีเซีย กัมพูชา ไทย เป็นต้น ในการจัดทำและพัฒนาบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดและเครื่องมือในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและแบบแผนการถ่ายโอนทุนและการระหว่างช่วงวัยที่จะนำไปสู่การวางแผนทางด้านประชากรของประเทศ

ด้วยเหตุนี้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยเฉพาะสายงานสังคม ในฐานะหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และติดตามภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและของโลก รวมทั้งปัญหาและโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม และคาดการณ์แนวโน้ม การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งในบริบทประเทศและโลก เพื่อจัดทำข้อเสนอในเชิงนโยบายและมาตรการการพัฒนาประเทศหรือรองรับผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของ

ประเทศ จึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดทำและประยุกต์ใช้บัญชีกระแสการโอนประชาชาติในฐานะเครื่องมือหนึ่งในการสนับสนุนการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบความเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากร และนำไปสู่การชี้ให้เห็นประเด็นเชิงการพัฒนาที่สำคัญที่ภาครัฐควรเร่งดำเนินการจัดทำนโยบายการพัฒนาเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในการนี้ สายงานสังคม สศช. จึงได้ร่วมกับกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย (UNFPA Thailand) จัดงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2564 ในหัวข้อ “บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (National Transfer Accounts: NTA) กับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย” ซึ่งเป็นการนำเสนอผลงานทางวิชาการของเจ้าหน้าที่ในสายงาน จำนวน 2 เรื่อง ได้แก่ (1) แนวคิดและการจัดทำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562 และ (2) การคลังของภาครัฐและรายจ่ายทางด้านสังคมของไทยภายใต้ผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรในอีก 20 ปีข้างหน้า รวมทั้งการบรรยายพิเศษ “สถานการณ์ประชากรและความจำเป็นสำหรับข้อมูลเพื่อการพัฒนาตลอดช่วงวัย” และการเสวนาในหัวข้อ “ระบบสวัสดิการทางสังคมของประเทศไทยในอนาคตภายใต้กระแสความเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากร” เพื่อสะท้อนให้เห็นปัญหาและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ และร่วมกันหาแนวทางและกำหนดทิศทางการพัฒนาระบบสวัสดิการทางสังคมของประเทศไทยในอนาคตให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุดในการยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชากรภายในประเทศ

สายงานสังคม สศช. ขอขอบคุณผู้เขียนบทความ ผู้วิจารณ์บทความ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำข้อมูลและเอกสารประกอบการสัมมนาฉบับนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลงานการศึกษาในเอกสารนี้ รวมทั้งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการสัมมนาจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และสาธารณชนทั่วไป เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางการออกแบนโยบายการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับบริบทความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อย่างยั่งยืนในระยะยาวต่อไป

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ธันวาคม 2564

# สารบัญ

คำนำ	2
บทควมที่ 1 แนวคิดและการจัดทำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562	6
บทสรุปผู้บริหาร	6
1. บทนำ	8
1.1 ความเป็นมา	8
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	9
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	9
2. การจัดทำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562	10
2.1 ข้อมูลสำหรับการจัดทำ NTA	10
2.2 องค์ประกอบของ NTA (NTA Flow Identity)	11
3. วิธีการจัดทำบัญชีกระแสเงินโอนประชาชาติของประเทศไทย ปี 2562	15
3.1 วิธีการจัดทำตัวคุมยอด (Macro Control) ตามแนวคิดของ NTA	16
3.2 การคำนวณหา Age Profile	21
4. ภาพรวมการขาดดุลงบรายได้ของประเทศไทย (The Life Cycle Deficit)	22
5. แบบแผนรายอายุของการขาดดุลงบรายได้ตามช่วงอายุ (Life Cycle Deficit: LCD)	24
5.1 รายได้จากแรงงาน (Labour Income)	25
5.2 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Consumption Expenditure)	26
6. การจัดสรรระหว่างช่วงอายุ (Age Reallocation)	31
6.1 การจัดสรรระหว่างช่วงอายุโดยภาครัฐ (Public Age Reallocation)	32
6.2 การจัดสรรระหว่างช่วงอายุโดยภาคเอกชน (Private Age Reallocation)	34
7. ภาพรวมการเกื้อหนุนระหว่างช่วงวัยของประชากรไทยในปี 2562	36
8. บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562 กับความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย	38
8.1 รายได้จากแรงงาน (Labour income)	41
8.2 รายจ่ายเพื่อการบริโภค (Consumption)	41
8.3 การจัดสรรระหว่างช่วงอายุ (Age Reallocations)	45
9. สรุปและข้อเสนอแนะ	50
บรรณานุกรม	51

<b>บทความที่ 2 การคลังของภาครัฐและรายจ่ายทางด้านสังคมของไทยภายใต้ผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรในอีก 20 ปีข้างหน้า</b>	<b>52</b>
บทสรุปผู้บริหาร	52
<b>1. บทนำ</b>	<b>54</b>
1.1 ความเป็นมา	54
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	56
1.3 คำถามของการศึกษา	56
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	56
<b>2. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>57</b>
2.1 แนวคิดบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ	57
2.2 การวัดอัตราการพึ่งพิง (Measuring of Dependency Ratio)	58
2.3 แบบจำลองการประมาณการเศรษฐกิจภายใต้ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร	61
2.4 แบบจำลองการประมาณการรายจ่ายภาครัฐด้านสาธารณสุขและการศึกษา	63
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	65
<b>3. โครงสร้างประชากรและการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสูงวัยของประเทศไทย</b>	<b>67</b>
3.1 การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรและสังคมผู้สูงอายุ	67
3.2 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อเศรษฐกิจในระยะยาว	70
<b>4. การคลังภาครัฐและรายจ่ายทางสังคมของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า</b>	<b>73</b>
4.1 การคลังของภาครัฐไทยในปัจจุบัน	73
4.2 ผลกระทบทางการคลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทย	74
4.3 รายจ่ายภาครัฐทางด้านสาธารณสุขและการศึกษา	77
<b>5. การขาดดุลงบรายได้และการโอนทางเศรษฐกิจระหว่างรุ่นประชากรของประเทศไทยในปี 2583</b>	<b>81</b>
<b>6. การเตรียมความพร้อมสู่ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรในอนาคต</b>	<b>84</b>
บรรณานุกรม	86
ภาคผนวก	88



## แนวคิดและการจัดทำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562

### บทสรุปผู้บริหาร

บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (National Transfer Account: NTA) เป็นเครื่องมือสำคัญในการศึกษาเศรษฐศาสตร์ระหว่างช่วงวัย (Generational Economy) ที่นำไปสู่การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร นโยบายสาธารณะ และความยั่งยืนของระบบการเกื้อหนุนระหว่างรุ่นในสังคม โดยเป็นการนำมิติด้านอายุไปผนวกเข้ากับบัญชีรายได้ประชาชาติ เพื่อจำแนกการบริโภค รายได้จากแรงงาน และการโอนเงินระหว่างบุคคลวัยต่าง ๆ ในประเทศ ที่กระทำผ่านภาครัฐ ภาคครัวเรือน และหน่วยงานภาคเอกชนอื่น ๆ ซึ่งการจัดทำข้อมูลบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562 จะอาศัยข้อมูลหลักจาก 4 ชุดข้อมูล ได้แก่ (1) ข้อมูลรายได้ประชาชาติ ปี 2562 (2) ข้อมูลคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2583 (ฉบับปรับปรุง) (3) ข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2562 และ (4) ข้อมูลการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2562 โดยการประมวลผลและนำเสนอข้อมูลจะอยู่ในระดับภาพรวม และข้อมูลเป็นรายอายุ รวมถึงการจำแนกประชากรออกเป็น 5 กลุ่มตามฐานะทางเศรษฐกิจ (ระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภค)

โดยผลการจัดทำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562 พบว่า ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา แนวโน้มภาพรวมการขาดดุลรายได้ของประเทศไทยปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่าง

ต่อเนื่อง ตามการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในอัตราที่เร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้จากแรงงาน โดยการขาดดุลรายได้ตามช่วงอายุ (Life Cycle Deficit: LCD) มีมูลค่าอยู่ที่ 2,037,395 ล้านบาท จำแนกเป็น (1) รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค มีมูลค่าอยู่ที่ 9,568,477 ล้านบาท และ (2) รายได้จากการทำงาน มีมูลค่าอยู่ที่ 7,531,082 ล้านบาท ประกอบด้วย รายได้จากค่าตอบแทนแรงงาน 5,199,461 ล้านบาท และรายได้จากการประกอบอาชีพอิสระ 2,331,622 ล้านบาท โดยกลไกสำคัญในการชดเชยการขาดดุล คือ การจัดสรรสินทรัพย์ (Asset-based Reallocations) มีมูลค่า 1,813,997 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 89.0 ของระดับการขาดดุลรายได้ทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรสินทรัพย์ของภาคเอกชน มีมูลค่า 1,770,800 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 97.6 ของการจัดสรรสินทรัพย์ทั้งหมด) ในขณะที่การจัดสรรสินทรัพย์ของภาครัฐ มีมูลค่าเพียง 43,197 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.4 ของการจัดสรรสินทรัพย์ทั้งหมด ในส่วนของบทบาทของการโอนสุทธิ (Net Transfers) มีมูลค่ารวม เท่ากับ 223,398 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.0 ของการขาดดุลรายได้ทั้งหมด โดยแบ่งเป็นการโอนสุทธิภาครัฐ (Net Public Transfer) 1,107 ล้านบาท และการโอนสุทธิภาคเอกชน (Net Private Transfer) 222,291 ล้านบาท

การขาดดุลรายได้ของประเทศไทยปรากฏอย่างชัดเจนใน 2 ช่วง ได้แก่ ช่วงอายุ 0 – 24 ปี และช่วงอายุ



58 ปีขึ้นไป ในขณะที่การเกิดตุลารายได้จะเกิดขึ้นเฉพาะในช่วงอายุ 25 - 57 ปี หรือช่วงวัยแรงงานที่สามารถสร้างรายได้จากแรงงานได้สูงกว่าช่วงอายุอื่น อย่างไรก็ตาม กลไกในการชดเชยการขาดตุลารายได้ในแต่ละช่วงอายุจะอาศัยเครื่องมือที่ต่างกัน โดย (1) ในช่วงวัยแรกเกิดจนถึงช่วงต้นของวัยแรงงาน (อายุ 0 - 24 ปี) จะอาศัยการโอนของภาคเอกชนเป็นปัจจัยหลักและการโอนของภาครัฐเป็นส่วนสนับสนุน (2) ในช่วงวัยแรงงานที่มีการเกิดตุลารายได้ (อายุ 25 - 57 ปี) เป็นช่วงที่มีรายรับค่อนข้างสูงทั้งที่มาจากค่าตอบแทนแรงงานและผลตอบแทนจากการจัดสรรสินทรัพย์ ส่งผลให้มีส่วนเกินจากการบริโภคในระดับสูงและสามารถโอนส่วนเกินดังกล่าวไปช่วยชดเชยการขาดตุลของช่วงอายุอื่น ๆ ได้ และ (3) ในช่วงวัยสูงอายุ (อายุ 58 ปีขึ้นไป) เป็นช่วงที่เกิดการขาดตุลรายได้อีกครั้ง โดยจะอาศัยการจัดสรรสินทรัพย์สุทธิ การโอนภาครัฐ และการโอนภาคเอกชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการชดเชยช่องว่างระหว่างรายได้จากแรงงานและรายจ่ายจากการอุปโภคบริโภค และบทบาทของภาครัฐในการช่วยเหลือการขาดตุลรายได้ดังกล่าวจะค่อย ๆ ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นตามระดับอายุที่เพิ่มมากขึ้นผ่านการโอนของภาครัฐ

ในด้านการเกื้อหนุนระหว่างช่วงวัยของประชากรไทย พบว่า **วัยแรกเกิด/ปฐมวัย (อายุ 0 - 4 ปี)** อาศัยเงินโอนจากภาคเอกชนและภาครัฐเป็นหลัก เนื่องจากยังไม่สามารถสร้างรายได้จากแรงงานได้ โดยมีสัดส่วนเงินโอนภาคเอกชนอยู่ที่ร้อยละ 59.8 ขณะที่เงินโอนภาครัฐอยู่ที่ร้อยละ 39.6 ของแหล่งเงินได้ทั้งหมด ขณะที่ **วัยเด็ก/นักเรียน (อายุ 5 - 14 ปี)** อาศัยเงินโอนจากภาคเอกชนร้อยละ 54.0 และภาครัฐสำหรับการบริโภคร้อยละ 45.8 ในส่วนของวัย **รุ่น/นักศึกษา (อายุ 15 - 24 ปี)** แม้ว่าแหล่งที่มาของเงินหลักมาจากเงินโอนภาคเอกชนร้อยละ 42.8 แต่บทบาทรายได้จากแรงงานมีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนโดยมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 26.0 ขณะที่เงินโอนภาครัฐมีสัดส่วนลดลงมาอยู่ที่

ร้อยละ 13.8 ด้านวัยแรงงาน (อายุ 25 - 59 ปี) มีสัดส่วนรายได้จากแรงงานร้อยละ 63.6 ของแหล่งเงินได้ทั้งหมด และวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) มีแหล่งที่มาหลักของเงินจากการจัดสรรสินทรัพย์ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 61.2 รองลงมาเป็นรายได้แรงงานสัดส่วนร้อยละ 30.1 และเงินโอนภาครัฐเพียงร้อยละ 6.7 อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้สูงอายุยังคงมีบทบาทในการช่วยเหลือชดเชยการขาดตุลารายได้ให้แก่ประชากรในช่วงวัยอื่น ๆ โดยการพึ่งพิงจากการจัดสรรสินทรัพย์ในรูปของผลตอบแทนจากสินทรัพย์ทางการเงินและทุนของภาคเอกชนเป็นกลไกสำคัญ สะท้อนให้เห็นบทบาทของภาคเอกชนในการรับมือกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่วัยเกษียณของประชากรแต่ละคน ในขณะที่บทบาทของภาครัฐมีเพียงการสนับสนุนหรือเป็นส่วนเสริมในการช่วยเหลือการชดเชยการขาดตุลรายได้ในช่วงวัยเกษียณเท่านั้น

หากพิจารณาในมิติความแตกต่างระหว่างฐานะทางเศรษฐกิจ (ระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จะเห็นได้ว่า ระดับการขาดตุลรายได้ตามช่วงอายุ (LCD) ของกลุ่มที่รวยที่สุด (Quintile 5) สูงกว่ากลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อย่างชัดเจน และในกลุ่มที่มีฐานะยากจนที่สุด (ประชากรประมาณ 13 ล้านคน) มีระดับการเกิดตุลต่ำมากเพราะมีรายได้จากแรงงานและรายจ่ายเพื่อการบริโภคใกล้เคียงกัน ซึ่งหมายความว่า นอกจากจะไม่สามารถรับภาระหรือบทบาทในการเกื้อกูลช่วงวัยอื่นได้แล้วยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อรักษาระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคอีกด้วย ในส่วนของรูปแบบหรือกลไกในการชดเชยการขาดตุลจะมีความสัมพันธ์กับฐานะทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน โดย (1) กลุ่มที่ยากจนที่สุดการโอนภาครัฐจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยชดเชยการขาดตุลรายได้ และจะค่อย ๆ ลดบทบาทลงเมื่อระดับฐานะทางเศรษฐกิจสูงขึ้น และ (2) ช่วงวัยสูงอายุของกลุ่มที่ยากจนที่สุดจะพึ่งพาการโอนของภาครัฐเป็นหลัก ขณะที่กลุ่มที่รวยที่สุดจะพึ่งพาการจัดสรรสินทรัพย์ของภาคเอกชน

# 1. บทนำ

## 1.1 ความเป็นมา

โครงการบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (The National Transfer Accounts Project: NTA Project) เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ในการจัดทำและพัฒนาบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ รวมทั้งการศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชากร โดยใช้บัญชีกระแสการโอนประชาชาติเป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยมี The Center for the Economics and Demography of Aging, University of California at Berkeley และ The Population and Health Studies Program, East-West Center เป็นสถาบันหลักของโครงการ และมีศูนย์ในระดับภูมิภาคต่าง ๆ ภายใต้อาณัติของสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทีมวิจัยจากประเทศต่าง ๆ มากกว่า 30 ประเทศ ทั้งนี้ ในส่วนของภูมิภาคเอเชีย Nihon University Population Research Institute เป็นสถาบันหลักของภูมิภาคนี้โดยประเทศที่มีการจัดทำ NTA ในระยะแรกๆ ประกอบด้วย ประเทศจีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ไต้หวัน อินเดีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม อินโดนีเซีย กัมพูชา และไทย ซึ่งโครงการในระดับภูมิภาคได้ริเริ่มขึ้นครั้งแรกระหว่างปี 2545-2546 ด้วยการสนับสนุนของกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (United Nation Population Fund: UNFPA) และ The International Development Research Center (IDRC)

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศแรก ๆ ในภูมิภาคเอเชีย ที่มีส่วนร่วมในโครงการ NTA โดยมี รศ.ดร.มัทนา

พนานิรามย์ ดร.อมรเทพ จาวะลา และนายสันติชัย อินทร์อ่อน เป็นทีมวิจัยของประเทศไทย และได้จัดทำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2549 ขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาได้จัดทำขึ้นอีก 2 ปี คือ บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2547 และ ปี 2552 นอกจากนี้ รศ.ดร.มัทนาฯ ยังได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยกับวงจรรายได้และการบริโภคตลอดช่วงวัฏจักรชีวิต เปรียบเทียบระหว่างปี 2552 และ 2583<sup>1</sup> พบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยไปสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ด้วยวัยแรงงานที่ลดลงและวัยผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นนั้น จะส่งผลให้ช่วงการเกินดุล (surplus) ในวัยแรงงานไม่เพียงพอที่จะชดเชยการขาดดุล (deficit) ในกลุ่มผู้สูงอายุได้ โดยผลการศึกษา พบว่า ในปี 2583 การเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุ จะทำให้ช่วงการขาดดุลในวัยสูงอายุเพิ่มขึ้นจากปี 2552 เป็นจำนวนสูงถึง 1,011 พันล้านบาท ขณะที่การลดลงของประชากรวัยแรงงานทำให้ส่วนเกินทางรายได้ในวัยแรงงานลดลงจาก 916 พันล้านบาท ในปี 2552 เป็น 793 พันล้านบาท ในปี 2583 ซึ่งไม่เพียงพอที่จะชดเชยการขาดดุลในกลุ่มผู้สูงอายุได้

การศึกษาโดยใช้ NTA มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ทำให้เห็นผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และแบบแผนการถ่ายโอนทุนและภาระระหว่างช่วงวัย ที่แสดงเป็นตัวเลขชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายและทิศทางการลงทุนได้อย่างเหมาะสม และเป็นธรรมมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ

1 บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2583 อยู่ภายใต้สมมติฐานการคาดประมาณประชากรชั้นกลาง ขององค์การสหประชาชาติ และให้มูลค่าของการบริโภคและรายได้ต่อหัวอยู่ในระดับคงที่เท่ากับ ปี 2552



สังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะหน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และทิศทางการพัฒนาของประเทศ จึงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการนำเครื่องมือนี้มาใช้ประโยชน์ในการทำงานของหน่วยงาน และได้ร่วมกับศูนย์วิจัยและสร้างเสริมสุขภาวะคนไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ภายใต้การสนับสนุนของกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) จัดทำโครงการพัฒนาศักยภาพบุคลากร สศช. ด้านบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA) พร้อมทั้งพัฒนาบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2554 ขึ้นในปี 2557 จากนั้นได้มีการจัดทำและเผยแพร่บัญชีกระแสการโอนประชาชาติของประเทศไทยอีก 2 ครั้ง ได้แก่ NTA ปี 2556 และ ปี 2560

ในปีงบประมาณ 2564 สศช. จึงได้จัดทำข้อมูลบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562 เพื่อให้ข้อมูล NTA มีความต่อเนื่อง สามารถนำมาใช้วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการหารายได้และการใช้จ่าย ตลอดจนการปิดการขาดดุลรายได้ของประชากรผ่านช่วงเวลา

อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำนโยบายระยะยาว อาทิ แผนประชากรระยะยาว นโยบายการลงทุนของประเทศ การส่งเสริมการออมและการให้ความรู้ทางการเงินได้อย่างถูกต้องแม่นยำต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ แก่บุคลากร สศช. ในการจัดทำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA) ทั้งในระดับภาพรวม และการจำแนกประชากรเป็น 5 กลุ่มตามระดับรายจ่าย มีทักษะในการวิเคราะห์ และนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไป

2) เพื่อพัฒนาบัญชีกระแสการโอนประชาชาติของประเทศไทยให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งทำให้มีข้อมูลอย่างต่อเนื่องเป็นอนุกรมเวลา สามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สำคัญในการประกอบการจัดทำแผนประชากรระยะยาว ตลอดจนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และทิศทางการลงทุนของประเทศ ที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรระหว่างช่วงวัย

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การจัดทำข้อมูลบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562 จะใช้ข้อมูลหลักจาก 4 ชุดข้อมูล ประกอบด้วย (1) ข้อมูลรายได้ประชาชาติ ปี 2562 (2) ข้อมูลคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2583 (ฉบับปรับปรุง) ซึ่งเผยแพร่โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (3) ข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2562 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ (4) ข้อมูลการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2562 โดยจะทำการจัดทำข้อมูลในภาพรวม และข้อมูลเป็นรายอายุ รวมถึงการจำแนกประชากรออกเป็น 5 กลุ่มตามระดับรายจ่าย





## 2. การจัดทำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562

บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (National Transfer Account: NTA) เป็นการนำมิติด้านอายุไปผนวกเข้ากับบัญชีรายได้ประชาชาติ โดยการแจกแจงการบริโภค รายได้จากแรงงาน และการโอนเงินระหว่างบุคคลวัยต่าง ๆ ในประเทศ ทั้งที่กระทำผ่านภาครัฐ ภาคครัวเรือน และหน่วยงานภาคเอกชนอื่น ๆ โดยบัญชีกระแสการโอนประชาชาตินี้ ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการศึกษาเศรษฐศาสตร์ระหว่างชั่ววัย (Generational Economy) เพื่อช่วยให้เข้าใจผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร นโยบายสาธารณะ และความยั่งยืนของระบบการเกื้อหนุนระหว่างรุ่นในสังคมได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### 2.1 ข้อมูลสำหรับการจัดทำ NTA

การสร้างบัญชีกระแสการโอนประชาชาติสำหรับประเทศไทยในรายงานนี้ จะใช้ข้อมูลปี 2562 เป็นแหล่งข้อมูลหลัก เนื่องจาก ณ ช่วงเวลาที่ได้จัดทำรายงานฯ นั้น ข้อมูลปี 2562 เป็นข้อมูลล่าสุดที่การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน มีการจัดเก็บทั้งด้านรายได้และรายจ่าย รวมถึงเป็นปีล่าสุดที่มีข้อมูล

จากบัญชีรายได้ประชาชาติมีความสมบูรณ์ โดยชุดข้อมูลหลักสำหรับการจัดทำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ประกอบด้วย

- 1) **ข้อมูลคุ่มยอด** ได้แก่ ข้อมูลจากบัญชีรายได้ประชาชาติของประเทศไทย พ.ศ. 2562 (National Income of Thailand 2019) จัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งให้ข้อมูลรายได้จากแรงงาน สินทรัพย์ และการประกอบอาชีพอิสระ รวมถึงข้อมูลการบริโภคของประชาชน รายรับและรายจ่ายของภาครัฐ เป็นข้อมูลภาพรวมระดับประเทศในช่วงปี 2562 ที่มีความสมดุลกันทั้งระบบ
- 2) **ข้อมูลเพื่อใช้ในการจำแนกอายุ (Age Profile) และจำแนกประชากรเป็น 5 กลุ่มรายจ่าย (Quintile by Expenditure)** ใช้ข้อมูลหลักจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Socioeconomic Survey: SES) ปี 2562 จัดเก็บโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน จะให้ข้อมูลรายได้และรายจ่ายของประชาชนในระดับบุคคลจำแนกตามอายุ และข้อมูลรายจ่ายภาครัฐ (ยกเว้นด้านสาธารณสุข) จำแนกการรับประโยชน์และภาระภาษีของบุคคลแต่ละระดับอายุ นอกจากนี้ยังมีการใช้ข้อมูลจากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ (Health and Welfare Surveys: WHS) ปี 2562 จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ให้ข้อมูลรายจ่ายภาครัฐด้านสาธารณสุข และการจำแนกผู้ได้รับประโยชน์ในแต่ละระดับอายุในช่วงเวลาหนึ่ง ข้อมูลสถิติการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ให้ข้อมูลรายจ่ายภาครัฐด้านการศึกษา และการจำแนกผู้ได้รับประโยชน์เป็นรายอายุ และข้อมูลการชดเชยการว่างงาน ภายใต้กองทุนประกันสังคม จำแนกเป็นรายอายุ
- 3) **ข้อมูลประชากรจำแนกตามอายุ** โดยใช้ข้อมูลประชากร ปี 2562 ของการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย ปี 2553-2583 (ฉบับปรับปรุง) เผยแพร่โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งใช้ข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นฐานในการคาดประมาณ

ทั้งนี้ ผลรวมรายรับและรายจ่ายในระดับบุคคล จำแนกตามอายุ ของทั้งระบบเศรษฐกิจที่ได้จากข้อมูลชุดที่ 2) และ 3) นั้น จะต้องเท่ากับผลรวมระดับประเทศที่ได้จากข้อมูลคุ่มยอด 1) เช่นเดียวกับผลรวมของแต่ละรายการ จำแนกเป็น 5 กลุ่มรายจ่าย จะต้องเท่ากับผลรวมของรายการนั้น ๆ ในระดับประเทศที่ได้จากข้อมูลคุ่มยอด

## 2.2 องค์ประกอบของ NTA (NTA Flow Identity)

บัญชีกระแสการโอนประชาชาติจำแนกสถาบันหลักในระบบเศรษฐกิจออกเป็น 5 สถาบัน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ ภาคสถาบันไม่แสวงหากำไรที่ให้บริการครัวเรือน (Non-profit Institutions Serving Households: NPISHs) และภาคต่างประเทศ (Rest of the World) สอดคล้องกับภาค

เศรษฐกิจของรายได้ประชาชาติ โดย NTA จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญที่ 2 ภาคหลัก คือ ภาครัฐ ซึ่งมีครอบคลุม ภาครัฐบาลทั้งหมด แต่ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนซึ่งประกอบด้วยภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ ภาคสถาบันไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน และรัฐวิสาหกิจ โดยทุกการแลกเปลี่ยนระหว่างกันจะยึดที่ระดับตัวบุคคลเป็นหลัก นอกจากนี้ รายได้และรายจ่ายของทั้งระบบเศรษฐกิจต้องมีค่าเท่ากันเสมอ ดังนั้นทุกกระแสรับ (Inflow) และกระแสจ่าย (Outflow) รวมของทุกคนทุกช่วงวัยในระบบเศรษฐกิจจึงต้องมีค่าเท่ากันจากหลักการดังกล่าว สามารถแสดงสมการเอกลักษณ์ระดับบุคคลของบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ คือ

$$Y_i^L + Y_i^A + T_i^{g+} + T_i^{f+} = C_i^g + C_i^f + T_i^{g-} + T_i^{f-} + S_i \quad (i)$$

โดย

$Y_i^L$  = รายได้จากแรงงาน

$Y_i^A$  = รายได้จากสินทรัพย์

$T_i^{g+}$  = เงินโอนรับจากภาครัฐ

$T_i^{f+}$  = เงินโอนรับจากครัวเรือน ภาคเอกชน หรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีใช้ภาครัฐ

$C_i^g$  = การบริโภคของภาครัฐ/ที่กระทำผ่านสถาบันภาครัฐ

$C_i^f$  = การบริโภคของครัวเรือน ภาคเอกชน หรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีใช้ภาครัฐ

$T_i^{g-}$  = เงินโอนจ่ายให้ภาครัฐ

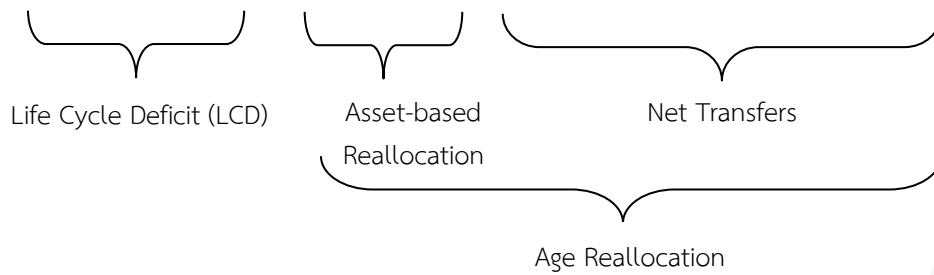
$T_i^{f-}$  = เงินโอนจ่ายให้ครัวเรือน ภาคเอกชน หรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีใช้ภาครัฐ

$S_i$  = การออม

จากสมการที่ (i) ด้านซ้ายมือ คือ รายรับของบุคคล ซึ่งประกอบด้วย ผลรวมของรายได้จากแรงงาน รายได้จากสินทรัพย์ เงินโอนรับจากภาครัฐ และเงินโอนรับจากสมาชิกอื่นในครัวเรือน หรือเงินโอนรับผ่านสถาบันอื่น ๆ ที่มีใช้ภาครัฐ ในขณะที่ด้านขวามือ คือ รายจ่ายของบุคคล ประกอบด้วย ผลบวกของการบริโภคโดยภาครัฐหรือการบริโภคที่กระทำผ่านสถาบันภาครัฐ การบริโภคของครัวเรือน ภาคเอกชน หรือสถาบันอื่นที่มีใช้ภาครัฐ เงินโอนจ่ายให้ภาครัฐ เงินโอนจ่ายให้ครัวเรือน ภาคเอกชน หรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีใช้ภาครัฐ และการออมซึ่งกำหนดให้มีค่าเท่ากับการลงทุน

เมื่อทำการจัดรูปสมการใหม่และบวกรวมทุกคนในสังคม จะได้สมการเอกลักษณ์ของบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA Flow Identity) ดังนี้

$$(C^g + C^f) - Y^L = (Y^A - S) + (T^{g+} - T^{g-}) + (T^{f+} - T^{f-}) \quad (ii)$$



จากสมการ (ii) ข้างต้น จะเห็นว่าบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก คือ “การขาดดุลงรายได้ตามอายุ (Life Cycle Deficit)” และ “การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุ (Age Reallocation)” โดย Life Cycle Deficit คือ ผลต่างของการใช้จ่าย/บริโภคของภาคครัวเรือนและภาครัฐ กับ รายได้จากแรงงาน ในขณะที่ Age Reallocation ประกอบด้วย (1) การจัดสรรด้านสินทรัพย์ (Asset-based Reallocation) และ (2) การโอนสุทธิ (Net Transfers) ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

### 2.2.1 การขาดดุลงรายได้ตามอายุ (Life Cycle Deficit)

การขาดดุลงรายได้ตามอายุ (Life Cycle Deficit) เป็นส่วนที่เปรียบเทียบการบริโภคและรายได้จากแรงงานในแต่ละช่วงอายุ  $(C^g + C^f) - Y^L$  ซึ่งตามปกติจะพบว่า วัยเด็กและวัยสูงอายุจะมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ ส่งผลให้ค่า Deficit จะแสดงตัวเลขเป็นบวก ในขณะที่วัยแรงงาน จะมีรายได้มากกว่ารายจ่ายหรือมีการเกินดุลงรายได้ (Surplus) ทำให้ค่า Deficit ในวัยแรงงานจึงมักมีค่าเป็นลบ โดยการขาดดุลงรายได้ตามอายุ มี 2 องค์ประกอบหลัก คือ

- 1) **การบริโภค (Consumption: C)** ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน คือ การบริโภคของภาครัฐ ( $C^g$ ) และการบริโภคของครัวเรือน ภาคเอกชน หรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีใช้ภาครัฐ ( $C^f$ ) โดยการบริโภคของภาครัฐแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการศึกษา รายจ่ายเพื่อสุขภาพ และรายจ่ายเพื่อการบริโภคอื่น ๆ เช่นเดียวกับการบริโภคของภาคเอกชน ซึ่งประกอบด้วยรายจ่ายในด้านการศึกษา รายจ่ายด้านสุขภาพ และรายจ่ายด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ รายจ่ายในภาคเอกชนจะต้องหักด้วยภาษีทางอ้อมแล้ว
- 2) **รายได้จากแรงงาน (Labor Income:  $Y^L$ )** ประกอบด้วย รายได้จากค่าจ้างและเงินเดือน ซึ่งรวมถึงประโยชน์ต่าง ๆ ที่นายจ้างจัดหาหรือมอบให้ และ รายได้จากการประกอบอาชีพอิสระ

### 2.2.2 การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุ (Age Reallocation)

การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุ (Age Reallocation) เป็นส่วนที่แสดงการชดเชยการขาดดุลงรายได้ที่ปรากฏในการขาดดุลงรายได้ตามอายุ (Life Cycle Deficit) โดยสามารถชดเชยผ่าน 2 วิธีการสำคัญ คือ การจัดสรรด้านสินทรัพย์ (Asset-based Reallocation) และ การโอนสุทธิระหว่างกลุ่มวัย (Net Transfers)



- 1) **การจัดสรรสินทรัพย์ (Asset-based Reallocation)** คือ การชดเชยการขาดดุลด้วยรายได้จากสินทรัพย์หักด้วยการออม ( $Y^A - S$ ) โดยรายได้จากสินทรัพย์ ( $Y^A$ ) ประกอบด้วย การสะสมหรือการจำหน่ายสินทรัพย์จริง และการสะสมสินทรัพย์ทางการเงิน สามารถแสดงได้ดังสมการ

$$Y^A = Y^K + Y^{P+} - Y^{P-}$$

โดย

- $Y^K$  = รายได้จากสินทรัพย์ทางการเงิน/ทุน (Financial/Capital Asset)  
 $Y^{P+}$  = รายได้จากสินทรัพย์จริง (Property Asset) เช่น การได้รับค่าเช่า ดอกเบี้ยและเงินปันผล เป็นต้น  
 $Y^{P-}$  = รายจ่ายที่เกิดจากสินทรัพย์จริง (Property Asset) เช่น การจ่ายค่าเช่า การจ่ายดอกเบี้ย เป็นต้น

สำหรับการออม ( $S$ ) จะแบ่งเป็นการออมภาครัฐและการออมภาคเอกชน โดยจะมีค่ารวมของทั้งประเทศ (ตัวคุมยอด) เท่ากับระดับการออมในระบบบัญชีประชาชาติ ซึ่งจะไม่มีการจำแนกว่าเป็นการออมเพื่อการลงทุน เพื่อปล่อยกู้ หรือเพื่อซื้อสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ในอนาคตแต่ประการใด

- 2) **การโอนสุทธิระหว่างกลุ่มวัย (Net Transfers)** ประกอบด้วย การโอนที่เกิดจากภาครัฐ และการโอนที่เกิดจากครัวเรือน ภาคเอกชน หรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีใช้ภาครัฐ

การโอนสุทธิที่เกิดจากภาครัฐ ( $T^{G+} - T^{G-}$ ) คือ ผลต่างระหว่างเงินโอนรับจากภาครัฐ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของเงินสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเงินที่รัฐสมทบในโครงการประกันสังคม และ เงินโอนที่จ่ายให้แก่ภาครัฐ เช่น การจ่ายภาษี หรือการบริจาคเงินแก่ภาครัฐ เป็นต้น

การโอนสุทธิที่เกิดจากครัวเรือน ภาคเอกชน หรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีใช้ภาครัฐ ( $T^{F+} - T^{F-}$ ) คือ ผลต่างระหว่างเงินโอนรับและเงินโอนจ่าย ซึ่งปรากฏทั้งในรูปแบบของการโอนระหว่างครัวเรือน อาทิ การส่งเงินกลับบ้าน (Remittances) และการโอนภายในครัวเรือน เช่น การโอนเงินจากหัวหน้าครัวเรือนไปยังสมาชิกอื่น ๆ ในครัวเรือน เป็นต้น



### 3. วิธีการจัดทำบัญชีกระแสเงินโอน ประชาชนของประเทศไทย ปี 2562

ในส่วนนี้จะอธิบายถึงวิธีการจัดทำบัญชีกระแสเงินโอนประชาชนแต่ละด้าน ประกอบด้วย รายจ่ายของครัวเรือน และรัฐบาล รายได้จากแรงงาน และการถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุ โดยจากความหมายของบัญชีกระแสการโอนประชาชน หรือ NTA ที่หมายถึง บัญชีที่แสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนย้ายเงินระหว่างสถาบัน และระหว่างประชากรกลุ่มอายุต่าง ๆ ในรูปแบบที่แตกต่างกันนั้น จำเป็นต้องทราบว่า

1. บุคคลมีรายได้จากแรงงานเพียงพอต่อการบริโภคหรือไม่
2. เมื่อมีรายได้ไม่เพียงพอบุคคลจะนำเงินมาจากแหล่งใด
3. เมื่อมีรายได้ส่วนเกินบุคคลจะจัดสรรอย่างไร

ทั้งนี้ ภายใต้กิจกรรมทางเศรษฐกิจข้างต้นจะเกี่ยวข้องกับหน่วยเศรษฐกิจที่สำคัญ 2 หน่วยหลัก ประกอบด้วย หน่วยครัวเรือน และรัฐบาล ทั้งนี้หน่วยเศรษฐกิจทั้งสองหน่วยปรากฏอยู่ในสมการเอกลักษณ์ของบัญชีกระแสการโอนประชาชน คือ

$$(C^g + C^f) - Y^L = (Y^A - S) + (T^{g+} - T^{g-}) + (T^{f+} - T^{f-})$$

โดยในส่วนของ  $(C^g + C^f) - Y^L$  จะสามารถระบุได้ว่าบุคคลมีรายได้เพียงพอหรือไม่ จากการเปรียบเทียบระหว่างรายจ่ายเพื่อการบริโภคและรายได้จากแรงงาน ซึ่ง NTA เรียกส่วนนี้ว่า การขาดดุลรายได้ตามอายุ (Life Cycle Deficits หรือ LCD) เมื่อมีการขาดดุล บุคคลจะต้องหาเงินทุนจากแหล่งอื่นเพื่อมาชดเชยการขาดดุล ขณะที่เมื่อมีการเกินดุล ก็จะกระจายส่วนเกินดุลไปยังหน่วยเศรษฐกิจหรือประชากรกลุ่มอายุอื่น ซึ่ง NTA เรียกส่วนนี้ว่าการถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุ (Age Reallocation) สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 1

อย่างไรก็ดี องค์ประกอบในการคำนวณซึ่งจะอธิบายภายในส่วนนี้ จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 การจัดทำตัวคุมยอด (Macro Control) จากสถิติบัญชีประชาชาติ เพื่อเป็นค่าควบคุมให้ NTA สอดคล้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงตามหลักบัญชีประชาชาติ และส่วนที่ 2 เป็นการคำนวณแบบแผนรายอายุ (Age Profile) เพื่อสะท้อนว่าประชากรแต่ละวัยมีการใช้จ่าย รายได้ การโอนอย่างไร

**ตารางที่ 1 ประเภทการชดเชยของ NTA**

	การจัดสรรสินทรัพย์ (Asset Reallocation)		การโอน (Transfer)
	สินทรัพย์ประเภททุน	สินทรัพย์ทางการเงิน	
<b>รัฐ</b>	รัฐลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน	การก่องหนี้สาธารณะ เพื่อใช้ในโครงการ นอกเหนือจากโครงสร้างพื้นฐาน	เงินที่รัฐแจกจ่ายสวัสดิการเพื่อประชาชน และภาษีที่เรียกเก็บจากประชาชน
<b>ครัวเรือน</b>	ซื้อ/ขาย บ้าน สินค้าคงทน	รับ/จ่าย สินเชื่อเพื่อการบริโภค ประกันภัย ค่าเช่าที่ดิน	เงินที่ได้รับ หรือแจกจ่ายให้บุคคลอื่น

ที่มา: มัทนา พนานิรมัย (2550)

### 3.1 วิธีการจัดทำตัวคุมยอด (Macro Control) ตามแนวคิดของ NTA

การจัดทำตัวคุมยอดของ NTA จะใช้ข้อมูลจากสถิติรายได้ประชาชาติของประเทศไทย ปี 2562 (National Income of Thailand 2019: NI2019) เป็นแหล่งข้อมูลหลัก ทำให้ภาพรวมของบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA) สอดคล้องกับรายได้ประชาชาติซึ่งแสดงรายได้การบริโภค และการผลิตทั้งหมดของประเทศในรอบปี อย่างไรก็ตาม ข้อมูลบางส่วนของ NTA โดยเฉพาะการโอนภาคเอกชน จะไม่มีแสดงไว้โดยตรงในรายได้ประชาชาติ นอกจากนี้ บางรายการของ NTA ยังมีคัมรวมที่ไม่ตรงกับของรายได้ประชาชาติ แต่สามารถนำข้อมูลรายได้ประชาชาติรายการอื่น ๆ มาปรับให้ตรงกับนิยามและคัมรวมของ NTA ได้

ในภาพรวม การแบ่งภาคเศรษฐกิจของบัญชีกระแสเงินโอนประชาชาติ (NTA) สอดคล้องกับภาคเศรษฐกิจของรายได้ประชาชาติ กล่าวคือ แบ่งออกเป็น 5 สถาบัน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ ภาคสถาบันไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน และภาคต่างประเทศ โดย NTA จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญที่ 3 ภาคหลัก คือ ภาครัฐซึ่งมีครอบคลุมภาครัฐบาลทั้งหมด แต่ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ ภาคต่างประเทศ และภาคเอกชนซึ่งประกอบด้วยภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ ภาคสถาบันไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน และรัฐวิสาหกิจ ส่วนข้อมูลที่น่าสนใจ บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA) จะนำเสนอเฉพาะบัญชีกระแส (Flow Accounts) เท่านั้น ซึ่งเป็นบัญชีส่วนแรกในทั้งหมดสามส่วนของระบบบัญชีประชาชาติ ประกอบด้วย 4 บัญชี ได้แก่ บัญชีแหล่งที่มาของรายได้ (Generation of Income Account) บัญชีการกระจายรายได้ขั้นต้น (Allocation of Primary Income Account) บัญชีการกระจายรายได้ขั้นที่สอง (Secondary Distribution of Income Account) และบัญชีการใช้ไปของรายได้ (Use of Income Account) โดยเป็นการนำข้อมูลจากทั้ง 4 บัญชีข้างต้นมาจัดทำเป็นตัวคุมยอดของ NTA ได้ดังนี้

### 3.1.1 การคำนวณรายได้ขั้นต้น (Primary income) และการบริโภค

ตามนิยามของ NTA รายได้จากการประกอบอาชีพอิสระ เป็นรายได้ของผู้ประกอบการที่เป็นครัวเรือนซึ่งไม่สามารถแยกแยะระหว่างผลตอบแทนจากทุนและผลตอบแทนแรงงานออกจากกันได้ เพื่อให้เป็นไปตามการจำแนกประเภทรายได้ของ NTA จึงต้องแบ่งรายการนี้โดยการกระจายให้ 2 ใน 3 ส่วนเป็นรายได้จากแรงงาน และอีก 1 ใน 3 เป็นรายได้จากทุน ดังแสดงในตาราง 2

ตารางที่ 2 ตัวคุมยอดบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562: บัญชีการขาดดุลงบรายได้

บัญชีการขาดดุลงบรายได้	หน่วย (ล้านบาท)
การบริโภค	9,568,477
รายจ่ายเพื่อการบริโภคภาครัฐ	2,734,485
รายจ่ายเพื่อการบริโภคภาคเอกชน (ตามนิยามของ NTA)	6,833,992
รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของเอกชน (ใน NI)	8,405,971
หัก: ภาษีทางอ้อมที่ตกกับผู้บริโภค (ภาษีหักเงินอุดหนุนผลิตภัณฑ์ใน NI)	1,571,979
รายได้แรงงาน	7,531,082
ค่าตอบแทนแรงงาน (ตามนิยามของ NTA)	5,199,461
เงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทน (ใน NI)	4,476,305
เงินสมทบเข้าประกันสังคมส่วนของนายจ้าง (ใน NI)	689,189
บวก: ภาษีทางอ้อมที่ตกกับลูกจ้าง (ภาษีหักเงินอุดหนุนจากการผลิตใน NI)	33,967
รายได้จากการประกอบอาชีพอิสระ (ตามนิยามของ NTA)	2,331,622
รายได้จากการประกอบการ (2/3 ของรายได้ส่วนเกินของผู้ประกอบการใน NI)	2,316,607
บวก: ภาษีทางอ้อมของรายได้แรงงาน (ใน NI)	15,014
<b>บัญชีการขาดดุลงบรายได้</b>	<b>2,037,395</b>

หมายเหตุ: ในวงเล็บ ( ) เป็นรายการที่มีการปรับจากรายการในรายได้ประชาชาติ (NI) มาเป็นรายการของ NTA

### 3.1.2 การคำนวณการบริโภคและการออม (Consumption and Saving)

การบริโภค ตามนิยามของ NTA คล้ายคลึงกับการบริโภค (Consumption) ที่แสดงไว้ในบัญชีการใช้ไปของรายได้ที่ใช้จ่ายได้จริง (Use of Disposable Income Account) ในสถิติรายได้ประชาชาติ (NI) โดยต้องนำรายการภาษีผลิตภัณฑ์หักเงินอุดหนุน มาหักออกจากการบริโภคภาคเอกชนของรายได้ประชาชาติ เพื่อให้ได้การบริโภคภาคเอกชนตามนิยามของ NTA ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2 ขณะที่ในส่วนของการออม NTA จะใช้นิยามเดียวกันกับรายได้ประชาชาติ เพื่อให้มีความสอดคล้องกันระหว่างสองระบบ กล่าวคือ การออมมีค่าเท่ากับรายได้ที่ใช้จ่ายได้จริง (Disposable Income) หักด้วยการบริโภค

### 3.1.3 การคำนวณการโอนภาครัฐและภาคเอกชน (Public and Private Transfers)

การจัดทำบัญชีการโอนของ NTA จะใช้ข้อมูลจากบัญชีการกระจายรายได้ขั้นที่สอง (Secondary Distribution of Income Account) ของรายได้ประชาชาติเป็นหลัก โดยมีความแตกต่างระหว่าง NTA และรายได้ประชาชาติทั้งนิยาม คุ่มรวม และการนำเสนอ ดังนี้

สำหรับการโอนภาครัฐ กระแสการโอนไหลเข้า (Transfer Inflows) ในบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA) ประกอบด้วย การโอนที่ไม่เป็นตัวเงิน (In-kind) และการโอนที่เป็นตัวเงิน (Cash) โดยการโอนที่ไม่เป็นตัวเงินใน NTA จะมีมูลค่าเท่ากับการบริโภคภาครัฐทั้งหมด (Government Consumption) ซึ่งเป็นนิยามการโอนที่กว้างกว่านิยามของรายได้ประชาชาติ ส่วนการโอนที่เป็นตัวเงิน ประกอบด้วยการโอนภาครัฐอื่น ๆ นอกเหนือจากการโอนที่ไม่เป็นตัวเงิน (Social Benefits Other than Transfer In-kind) ที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ส่วนกระแสการโอนไหลออก (Transfer Outflows) ใน NTA ประกอบด้วย รายการภาษีหักเงินอุดหนุนทั้งหมดของภาครัฐ และรายการเงินสมทบกองทุนประกันสังคมสุทธิ

ส่วนการโอนภาคเอกชน ข้อมูลจากรายได้ประชาชาติมีอยู่ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ มีเพียงกระแสการโอนสุทธิระหว่างภาคเอกชนและภาคต่างประเทศ ซึ่งถือเป็นมูลค่าการโอนภาคเอกชนสุทธิของ NTA เนื่องจากการโอนระหว่างภาคเอกชนด้วยกันภายในประเทศจะต้องสมดุลระหว่างกระแสการโอนไหลเข้าและไหลออก ส่วนที่เกินหรือขาดจะต้องเกิดขึ้นระหว่างภาคเอกชนและภาคต่างประเทศเท่านั้น สำหรับข้อมูลการโอนภายในประเทศระหว่างภาคเอกชนด้วยกัน ไม่ได้มีการนำเสนอในระบบรายได้ประชาชาติ จำเป็นต้องประมาณการจากข้อมูลภาคครัวเรือนในระดับจุลภาค (Micro Data) มีวิธีการประมาณการดังนี้

#### (1) การโอนระหว่างครัวเรือน (Private Inter-household Transfer)

การคำนวณหาเงินโอนภาคเอกชนระหว่างครัวเรือน ครอบคลุมการโอนทั้งในส่วนที่อยู่ในรูปตัวเงิน (Cash) และไม่เป็นตัวเงิน (In-kind) โดยกระแสเงินโอนไหลเข้า ประกอบด้วย เงินช่วยเหลือที่ได้รับจากบุคคลอื่นนอกครัวเรือน ขณะที่กระแสเงินโอนไหลออก ประกอบด้วย เงิน/สิ่งของที่ส่งให้บุคคลนอกครัวเรือน การบริจาคเงิน/ซื้อสิ่งของให้แก่องค์กรต่าง ๆ และเงินทำบุญ/เงินช่วยเหลืองานอื่น ๆ ซึ่งคำนวณได้จากข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน (SES)



ตารางที่ 3 ตัวคุมยอดบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562: บัญชีการถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุ

บัญชีการถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุ	หน่วย (ล้านบาท)
<b>บัญชีการจัดสรรสินทรัพย์</b>	
รายได้สินทรัพย์ภาครัฐ	23,874
รายได้จากทุน (= ส่วนเกินจากการประกอบการของรัฐบาล, มูลค่าสุทธิ)	-
รายได้จากทรัพย์สิน	23,874
รายได้จากทรัพย์สิน	256,159
รายจ่ายทรัพย์สิน	232,285
หัก: การออมสุทธิ	-19,323
รายได้สินทรัพย์ภาคเอกชน	4,237,171
รายได้จากทุน (สุทธิ)	4,877,677
รายได้จากทุนของธุรกิจและสถาบันไม่แสวงหากำไรที่ให้บริการครัวเรือน (NPISHs)	3,642,424
ส่วนเกินจากการประกอบการของธุรกิจและ NPISHs, มูลค่าสุทธิ (ใน NI)	3,618,969
บวก: ภาษีทางอ้อมที่เก็บจากรายได้จากทุน ธุรกิจ และ NPISHs (ใน NI)	23,455
รายได้จากทุนของผู้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย	69,442
รายได้จากทุนของ mixed income (ตามนิยามของ NTA)	1,165,811
รายได้จากทุน (1/3 ของ mixed income ใน NI)	1,158,304
บวก: ภาษีทางอ้อมที่เก็บจากรายได้จากทุนของ mixed income (ใน NI)	7,507
รายได้จากทรัพย์สิน	-640,506
หัก: การออมสุทธิ	2,466,371
การจัดสรรสินทรัพย์	1,813,997
<b>บัญชีการโอน</b>	
การโอนภาครัฐ (สุทธิ)	1,107
การโอนเข้าภาครัฐ	3,075,604
ที่ไม่ใช้ตัวเงิน (= การบริโภคของรัฐบาลใน NI)	2,734,485
เงินสด (= เงินสมทบประกันสังคมและเงินโอนอื่นใน NI)*	341,119
การโอนออกภาครัฐ	3,074,497
ภาษีและรายได้อื่นๆ	3,031,300
การขาดดุล (+) / เกินดุล (-) เงินโอน	43,197
การโอนภาคเอกชน	222,291
การโอนรวม	223,398
การจัดสรรสินทรัพย์ + การโอนสุทธิ (= การขาดดุลรายได้)	2,037,395

หมายเหตุ: ในวงเล็บ ( ) เป็นรายการที่มีการปรับจากรายการในรายได้ประชาชาติ (NI) มาเป็นรายการของ NTA

\* รวม adjustment to changes in pension entitlement ซึ่งเป็นรายการระหว่างภาครัฐและเอกชน

จากนั้น ต้องปรับค่ากระแสเงินโอนระหว่างครัวเรือนให้เท่ากับตัวคุมยอดในบัญชีรายได้ประชาชาติฯ กล่าวคือ กระแสเงินโอนไหลเข้าหักด้วยกระแสเงินโอนไหลออก มีค่าเท่ากับเงินโอนสุทธิภาคเอกชนจากต่างประเทศ (Net Private Transfer from the Rest of the World) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับ Age Profile ของทั้งกระแสเงินโอนไหลเข้า และกระแสเงินโอนไหลออก เพื่อให้มีค่าตรงกับตัวคุมยอดดังกล่าว โดยใช้ปัจจัยที่เป็นตัวปรับ (Adjustment Factor) ตามวิธีการ Split the Difference ซึ่งระบุไว้ในคู่มือ NTA ปี 2013 ดังนี้

$$\text{กรณีกระแสเงินโอนไหลเข้า คือ } 1 + \frac{TF - TF_S}{2TFBI_S}$$

$$\text{กรณีกระแสเงินโอนไหลออกคือ } 1 - \frac{TF - TF_S}{2TFBO_S}$$

โดยที่	$TF$	หมายถึง เงินโอนภาคเอกชนรวมที่ได้จากบัญชีประชาชาติ
	$TF_S$	หมายถึง เงินโอนภาคเอกชนรวมที่คำนวณได้จากการสำรวจ
	$TFBI_S$	หมายถึง กระแสเงินโอนไหลเข้าที่คำนวณได้จากการสำรวจ
	$TFBO_S$	หมายถึง กระแสเงินโอนไหลออกที่คำนวณได้จากการสำรวจ

หลังจากปรับค่าดังกล่าวแล้วทำให้ได้ค่ากระแสเงินโอนภาคเอกชนระหว่างครัวเรือนทั้งที่เป็นกระแสเงินโอนไหลเข้า (TFBI) และกระแสเงินโอนไหลออก (TFBO) รวมทั้งกระแสเงินโอนสุทธิ (TFB) ตามช่วงอายุ

## (2) การโอนภายในครัวเรือน (Private Intra-household Transfer)

การโอนภายในครัวเรือน เป็นการคำนวณระดับบุคคล โดยต้องอาศัยข้อมูลรายได้ของสมาชิกในครัวเรือนและค่าใช้จ่ายการบริโภคที่เกิดขึ้นในครัวเรือน ผ่านค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งที่หมวดอาหารและไม่ใช่อาหาร รวมถึงการบริโภคสินทรัพย์ถาวรและบ้าน สำหรับการบริโภคสินทรัพย์ถาวรและบ้าน นำมาคำนวณเนื่องจากเราสมมติว่าบ้านและสินทรัพย์ทุกชนิดเป็นของหัวหน้าครัวเรือน ดังนั้นกระแสบริการเหล่านั้นจึงถือว่าเป็นการโอนจากหัวหน้าไปยังสมาชิกในครัวเรือนโดยจะมีการคำนวณข้อมูลค่าใช้จ่ายการบริโภคที่เกิดขึ้นในครัวเรือนทั้งที่เป็นรูปตัวเงิน (Income) และรูปที่ไม่ใช่ตัวเงิน (Income in-kind) ในระดับบุคคล แล้วรวมกันเป็น Age Profile โดยแบ่งออกเป็น 2 กระแส คือ กระแสเงินโอนออก (Outflow) และ กระแสเงินโอนเข้า (Inflow) โดยข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณทั้ง 2 กระแส คือ ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ปี 2562 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มีขั้นตอนการจัดทำตามวิธีการในคู่มือบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA) ปี 2013 ทั้งนี้ ผลรวมของกระแส



เงินโอนออกและกระแสเงินโอนเข้าในภาพรวมระดับประเทศจะต้องเท่ากัน ทำให้ค่ากระแสเงินโอนภายในครัวเรือนสุทธิ มีค่าเท่ากับศูนย์ เนื่องจากเป็นการโอนที่เกิดขึ้นภายในครัวเรือนเท่านั้น จึงไม่ปรากฏเป็นมูลค่าระหว่างสถาบันตามระบบบัญชีประชาชาติ

### 3.2 การคำนวณหา Age Profile

การอธิบายวิธีการคำนวณ Age Profile ของการศึกษาครั้งนี้จะแบ่งเป็น การหา Age Profile ของการขาดดุลรายได้ตามอายุ (Life-Cycle Deficit หรือ LCD) และการหา Age Profile ของการโอนและการชดเชยส่วนขาด (Transfer and Asset Reallocation) อย่างไรก็ตามทั้ง 2 ส่วนมีขั้นตอนการคำนวณแบบเดียวกันคือ

- 1) การจำแนกอายุ หรือการหา Age Profile โดยเป็นการพิจารณาว่ารูปแบบการบริโภคของประชากรในแต่ละอายุ มีค่าเฉลี่ยเป็นเท่าใด ซึ่งการคำนวณการบริโภคภาคครัวเรือน จะใช้การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) เป็นหลัก ขณะที่การบริโภคภาครัฐจะมีข้อสมมติที่แตกต่างกันตามการบริโภคแต่ละประเภท ขณะที่การหา Age Profile จากรายได้ สามารถหาได้จาก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ได้โดยตรงเช่นกัน
- 2) การปรับ Age Profile ที่เป็นมูลค่ารวมของแต่ละอายุให้เท่ากับรายจ่ายเพื่อการบริโภคในบัญชีประชาชาติ



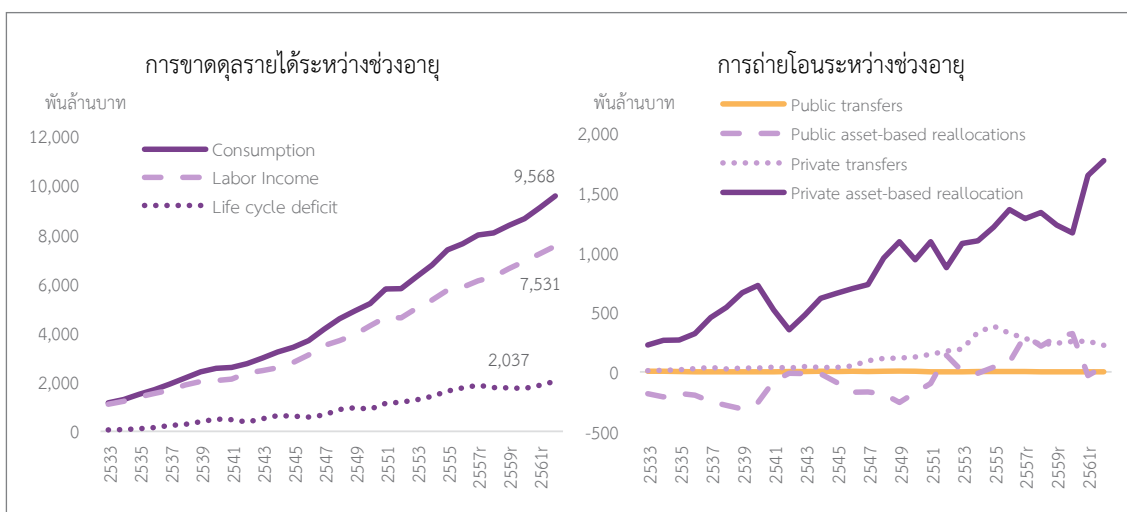
## 4. ภาพรวมการขาดดุลงบรายได้ของประเทศไทย (The Life Cycle Deficit)

ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา แนวโน้มภาพรวมการขาดดุลงบรายได้ของประเทศไทยปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในอัตราที่เร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้จากแรงงาน โดยในปี 2562 พบว่า การขาดดุลงบรายได้ตามช่วงอายุ (Life Cycle Deficit: LCD) มีมูลค่าอยู่ที่ 2,037,395 ล้านบาท จำแนกเป็น (1) รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค มีมูลค่าอยู่ที่ 9,568,477 ล้านบาท และ (2) รายได้จากการทำงาน มีมูลค่าอยู่ที่ 7,531,082 ล้านบาท ประกอบด้วย รายได้จากค่าตอบแทนแรงงาน 5,199,461 ล้านบาท และรายได้จากการประกอบอาชีพอิสระ 2,331,622 ล้านบาท โดยกลไกสำคัญในการชดเชยการขาดดุลงบรายได้ของประเทศไทย คือ การจัดสรรสินทรัพย์ (Asset-based Reallocations) มีมูลค่า 1,813,997 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 89.0 ของระดับการขาดดุลงบรายได้ทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรสินทรัพย์ของภาคเอกชน มีมูลค่า

1,770,800 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 97.6 ของการจัดสรรสินทรัพย์ทั้งหมด) เช่น รายได้จากทรัพย์สินเงินออม เป็นต้น ในขณะที่การจัดสรรสินทรัพย์ของภาครัฐ มีมูลค่าเพียง 43,197 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.4 ของการจัดสรรสินทรัพย์ทั้งหมด

นอกจากนี้ ในส่วนของบทบาทของการโอนสุทธิ (Net Transfers) พบว่า ในปี 2562 มีมูลค่ารวม เท่ากับ 223,398 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.0 ของการขาดดุลงบรายได้ทั้งหมด โดยแบ่งเป็นการโอนสุทธิภาครัฐ (Net Public Transfer) 1,107 ล้านบาท และการโอนสุทธิภาคเอกชน (Net Private Transfer) 222,291 ล้านบาท

## แผนภาพ 1 ค่าคุมยอดบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ตั้งแต่ปี 2533 – 2562

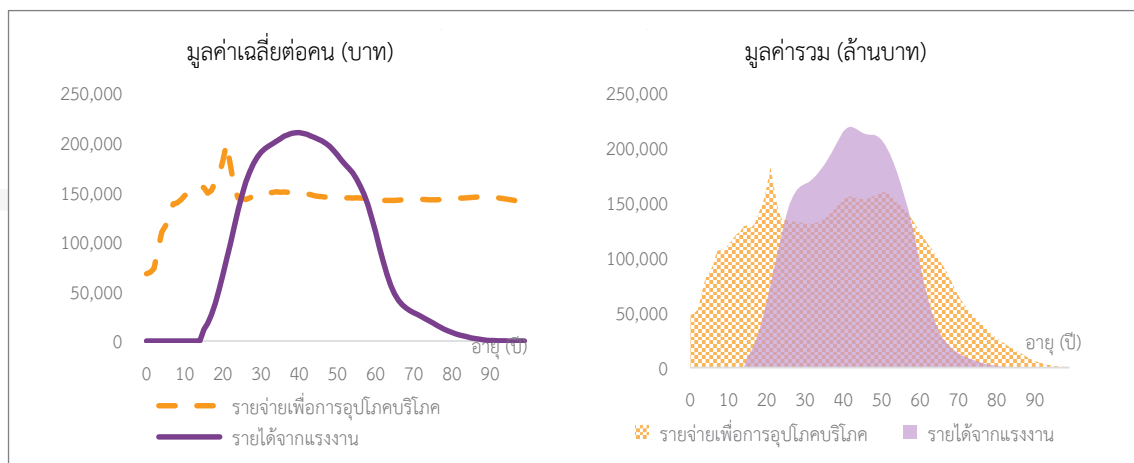


ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

## 5. แบบแผนรายอายุของการขาดดุลงรายได้ตามช่วงอายุ (Life Cycle Deficit: LCD)

ในปี 2562 แนวโน้มรูปแบบการขาดดุลงรายได้ตามช่วงอายุยังคงใกล้เคียงกับปี 2560 โดยในช่วงต้นของชีวิตตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 25 ปี จะเป็นช่วงที่มีระดับรายได้ต่ำกว่ารายจ่าย (ช่วงที่มีการขาดดุล) จากนั้นจะเริ่มเกินดุลงรายได้ตั้งแต่อายุ 25 ปีเป็นต้นไป (รายได้มากกว่ารายจ่าย) และเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในตลอดช่วงวัยแรงงาน และการเกินดุลดังกล่าวจะค่อย ๆ ปรับตัวลดลง และกลับมาขาดดุลอีกครั้งเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยจากข้อมูลในปี 2562 พบว่า การขาดดุลงรายได้ตามช่วงอายุเฉลี่ยอยู่ที่ 30,695 บาทต่อคนต่อปี และมีระดับการเกินดุลสูงสุดที่อายุ 40 ปี ที่ 60,743 บาทต่อคนต่อปี หากพิจารณามูลค่ารวมของประเทศ (Aggregate value) พบว่า มูลค่ารวมค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคจะค่อย ๆ ปรับตัวลดลงเมื่อระดับอายุเพิ่มสูงขึ้นแตกต่างจากมูลค่าเฉลี่ยต่อคนที่ค่อนข้างคงที่ เนื่องจากจำนวนประชากรวัยสูงอายุที่มี

แผนภาพ 2 การขาดดุลงรายได้ตามช่วงอายุของประเทศไทย ปี 2562



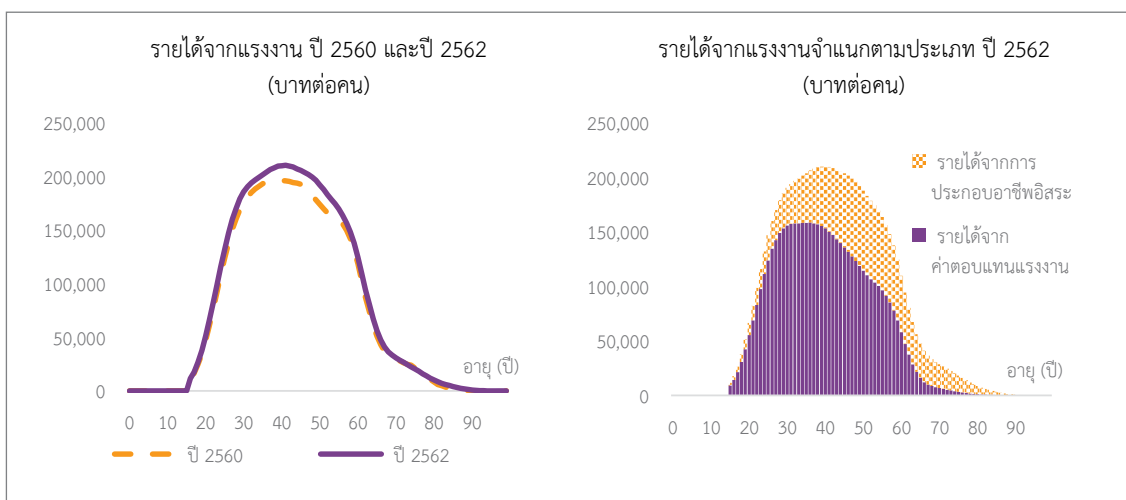
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

จำนวนลดลง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณามูลค่าการเกิดดุลที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่า ยังคงไม่เพียงพอกับการชดเชยการขาดดุลที่เกิดขึ้นของช่วงวัยเด็กและวัยสูงอายุ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความจำเป็นของการอาศัยการจัดสรรระหว่างช่วงอายุ (Age reallocation) เป็นกลไกสำคัญในการชดเชยการขาดดุลรายได้ที่เกิดขึ้น

## 5.1 รายได้จากแรงงาน (Labour Income)

โครงสร้างรายได้จากแรงงานของประชากรไทยมีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับโครงสร้างอายุของประชากร โดยในช่วงวัยแรงงาน (อายุ 15 - 60 ปี) รายได้จากแรงงานส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปค่าตอบแทนแรงงานเป็นหลัก ในขณะที่เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) รายได้จากการประกอบอาชีพอิสระจะมีสัดส่วนที่สูงกว่ารายได้จากค่าตอบแทนแรงงาน จากแผนภาพ 3 ในปี 2562 รายได้จากแรงงานเฉลี่ยต่อคนอยู่ที่ 113,464 บาทต่อปี ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากปี 2560 ที่มีค่าเท่ากับ 105,240 บาทต่อปี อย่างไรก็ตาม โครงสร้างรายได้จากแรงงานตามช่วงอายุในปี 2562 ยังคงใกล้เคียงกับปี 2560 โดยรายได้จากแรงงานจะปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นตามอายุที่เพิ่มขึ้นจนถึงอายุ 40 ปี แล้วจากนั้นจึงค่อย ๆ ลดลงผกผันกับอายุที่เพิ่มขึ้น

### แผนภาพ 3 รายได้จากแรงงาน (Labour Income) มูลค่าเฉลี่ยต่อหัว



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

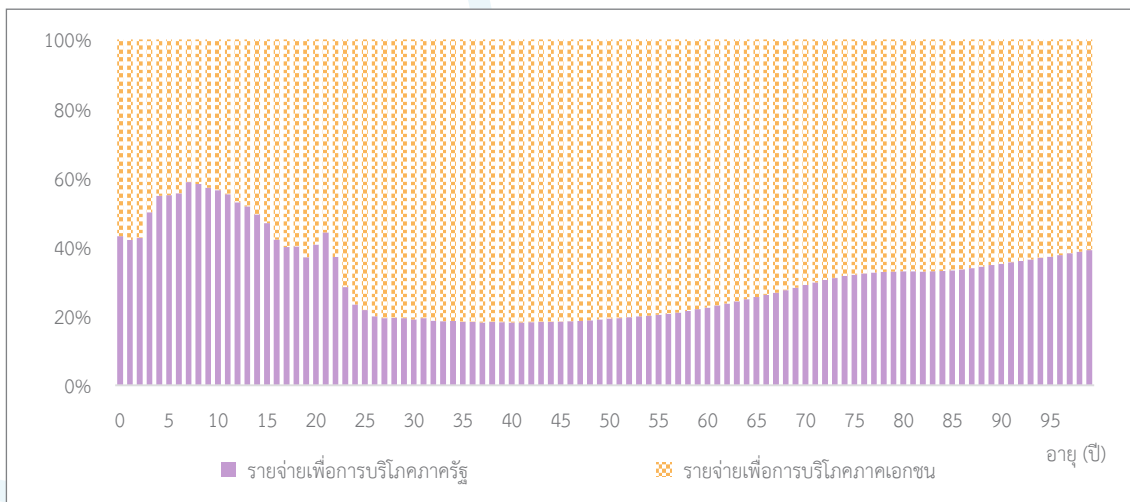
เมื่อพิจารณาจากประเภทของรายได้ ปี 2562 พบว่า รายได้จากค่าตอบแทนแรงงานเฉลี่ยต่อคน เท่ากับ 78,335 บาทต่อปี และรายได้จากการประกอบอาชีพอิสระเฉลี่ยต่อคน เท่ากับ 35,128 บาทต่อปี โดยในช่วงวัยแรงงาน รายได้จากแรงงานส่วนใหญ่มาจากค่าตอบแทนแรงงานมากกว่ารายได้จากการประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งรายได้จากค่าตอบแทนแรงงานจะสูงสุดเมื่ออายุ 37 ปี หลังจากนั้นสัดส่วนของรายได้จากค่าตอบแทนแรงงานจะปรับตัวลดลงอย่างช้า ๆ จนถึงช่วงอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป รายได้จากการประกอบอาชีพอิสระจึงเริ่มมีสัดส่วนสูงกว่ารายได้จากค่าตอบแทนแรงงานเพราะเข้าสู่ช่วงเกษียณอายุในการทำงาน



## 5.2 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Consumption Expenditure)

ในปี 2562 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยอยู่ที่ 144,159 บาทต่อคน โดยช่วงวัยที่มีการบริโภคสูงสุด ได้แก่ วัยรุ่นและนักเรียน/นักศึกษา (อายุ 15 - 24 ปี) อยู่ที่ 163,988 บาทต่อคน รองลงมา คือ วัยแรงงาน อยู่ที่ 146,498 บาทต่อคน และช่วงวัยที่มีการบริโภคน้อยที่สุด คือ วัยแรกเกิดและปฐมวัย อยู่ที่ 82,732 บาทต่อคน เมื่อพิจารณาบทบาทของภาครัฐต่อการบริโภคของประชาชน พบว่า โดยทั่วไป ภาคเอกชนมีบทบาทหลักในค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน โดยจะมีประชาชนในบางช่วงอายุเท่านั้นที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในสัดส่วนที่ชัดเจน กล่าวคือ ภาครัฐจะมีสัดส่วนรายจ่ายมากในการสนับสนุนช่วงวัยเด็ก/นักเรียน/นักศึกษา มากกว่าช่วงวัยอื่น ๆ ซึ่งเป็นรายจ่ายทางด้านการศึกษาเป็นหลัก และในช่วงวัยสูงอายุเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ

แผนภาพ 4 โครงสร้างรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของภาครัฐและภาคเอกชน ปี 2562

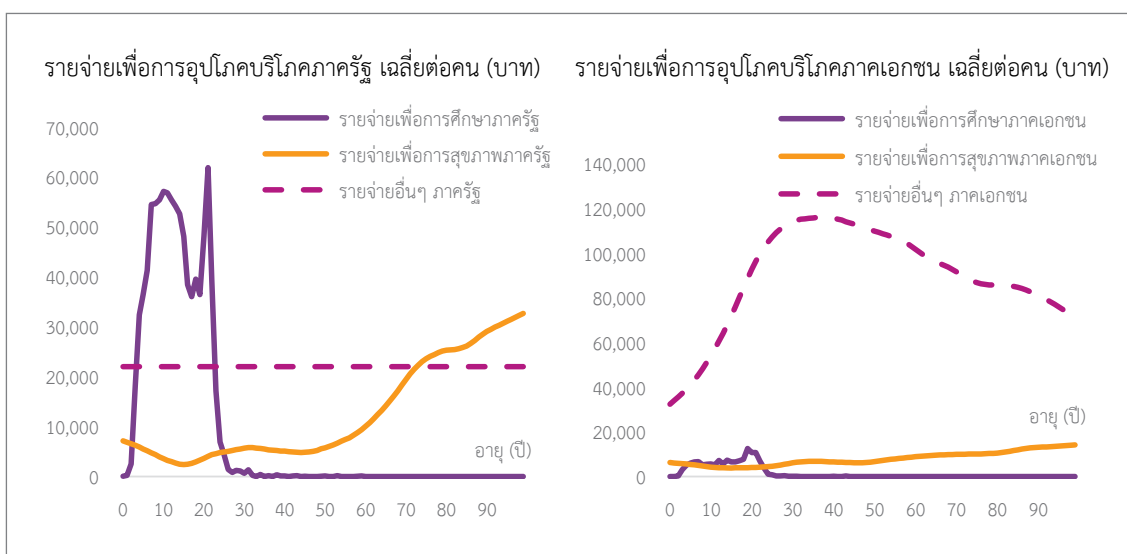


ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

### 5.2.1 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคจำแนกตามสถาบัน

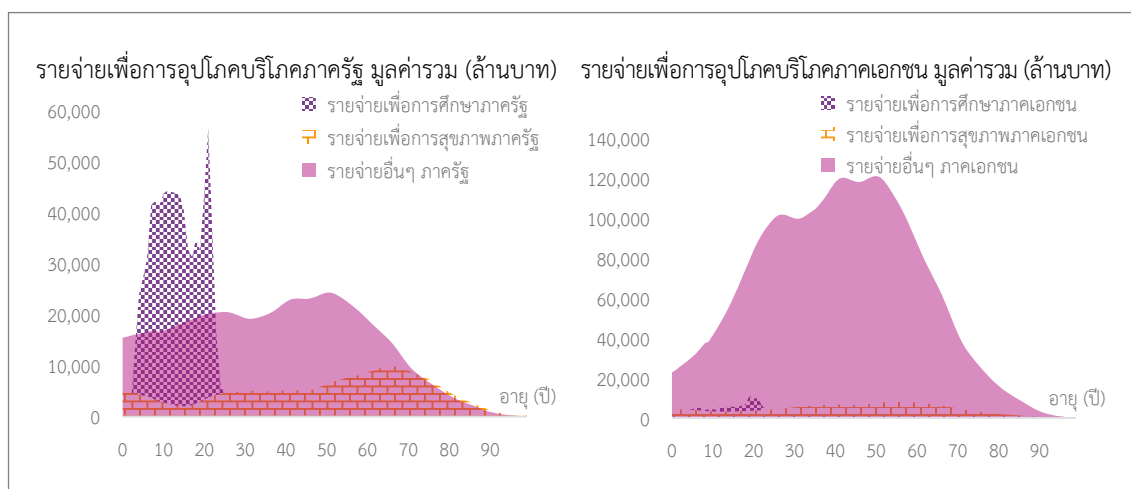
ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการช่วยสนับสนุนรายจ่ายทางด้านการศึกษาของประชาชนโดยเฉพาะในช่วงวัยเด็ก/วัยเรียน/นักศึกษา และจะปรับตัวลดลงอย่างรวดเร็วเมื่อเข้าสู่วัยแรงงาน ในทางกลับกัน บทบาทของภาครัฐในด้านสุขภาพจะค่อย ๆ เพิ่มความสำคัญมากยิ่งขึ้นในการสนับสนุนด้านสุขภาพของกลุ่มผู้สูงอายุตามความจำเป็นและค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่เพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบทบาทของภาคเอกชน จะเห็นได้ว่าการบริโภคของภาคเอกชนส่วนใหญ่เป็นการบริโภคอื่น ๆ ที่ใช้ในการดำรงชีพเป็นหลัก เช่น ที่อยู่อาศัย ค่าเสื้อผ้า ค่าอาหาร เป็นต้น และส่วนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและด้านสุขภาพจะเป็นเพียงส่วนเสริมจากรายจ่ายที่ภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน โดยเฉพาะในกลุ่มวัยเด็ก/วัยเรียน/นักศึกษาและกลุ่มผู้สูงอายุ ตามลำดับ

## แผนภาพ 5 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคจำแนกตามสถาบัน เฉลี่ยต่อคน ปี 2562



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

## แผนภาพ 6 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคจำแนกตามสถาบัน มูลค่ารวม ปี 2562



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ในด้านมูลค่ารวม (Aggregate values) ของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ซึ่งเป็นการนำค่าเฉลี่ยรายอายุมาคูณกับจำนวนประชากรรายอายุ ยังคงฉายภาพให้เห็นใกล้เคียงค่าใช้จ่ายในการบริโภคต่อคนในแต่ละด้าน รวมทั้งบทบาทของภาครัฐและภาคเอกชนที่มีต่อโครงสร้างการอุปโภคบริโภคเช่นกัน อย่างไรก็ตาม มีเพียงมูลค่ารวมของรายจ่ายทางด้านสุขภาพทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เมื่อเข้าสู่ผู้สูงอายุจะค่อย ๆ ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง เพราะจำนวนประชากรในกลุ่มผู้สูงอายุลดลงอย่างต่อเนื่องเมื่อมีอายุมากขึ้น

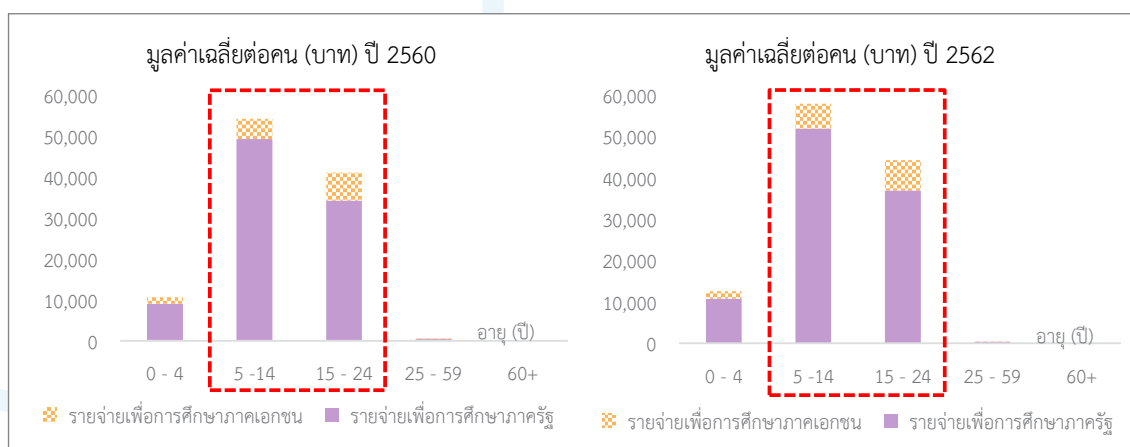


## 5.2.2 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคจำแนกตามประเภทรายจ่าย

### 1) รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคด้านการศึกษา (Education Consumption)

ในปี 2562 แนวโน้มรายจ่ายด้านการศึกษาปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นในทุกช่วงอายุโดยเฉพาะในช่วงอายุ 5 – 14 ปี และ 15 – 24 ปี ซึ่งเป็นการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน โดยประชากรกลุ่มวัยเรียนที่ศึกษาอยู่ในระดับการศึกษาภาคบังคับ (5 - 14 ปี) มีรายจ่ายด้านการศึกษาที่สูงที่สุด รองลงมาเป็นกลุ่มวัยรุ่น/นักเรียน/นักศึกษา (15 - 24 ปี) ซึ่งเป็นกลุ่มอายุที่จบการศึกษาภาคบังคับแล้ว และสามารถเลือกที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานหรือศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษาได้ ขณะที่รายจ่ายเพื่อการศึกษาของกลุ่มปฐมวัยยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงวัยอื่น ๆ จะเห็นได้ว่า ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการจัดการศึกษาของประชาชนโดยเฉพาะในช่วงการศึกษาภาคบังคับ

### แผนภาพ 7 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคด้านการศึกษาของภาครัฐและภาคเอกชน



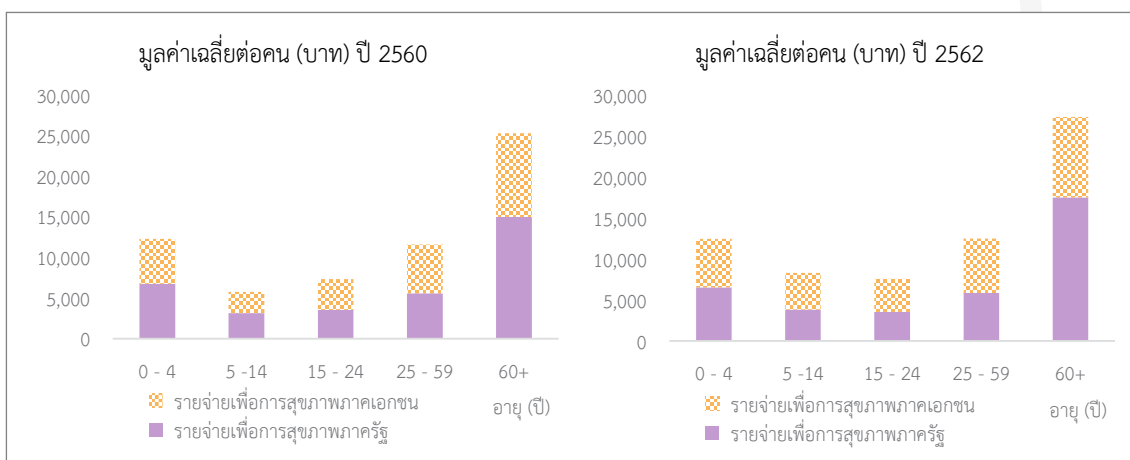
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ในปี 2562 รายจ่ายเพื่อการศึกษาของภาครัฐ ค่อนข้างอยู่ในระดับสูงในช่วงการศึกษาภาคบังคับ (จนถึงอายุ 15 ปี หรือระดับ ม.ต้น) และปรับตัวลดลงในช่วงระดับการศึกษา ม.ปลาย/ปวช. สอดคล้องกับจำนวนนักเรียนและงบประมาณค่าใช้จ่ายต่อหัวที่ลดลง จากนั้นระดับรายจ่ายดังกล่าวจะปรับตัวเพิ่มขึ้นอีกครั้งในระดับอุดมศึกษาตามการจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายต่อหัวที่ค่อนข้างสูง ในขณะที่รายจ่ายเพื่อการศึกษาภาคเอกชน ปรับตัวเพิ่มขึ้นมากในช่วงวัยเรียนอายุ 5 – 21 ปี โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากค่าใช้จ่ายด้านหนังสือและอุปกรณ์การเรียนการสอนที่เพิ่มขึ้นเพราะการให้ความสำคัญกับการใช้อุปกรณ์และเทคโนโลยีต่าง ๆ มาช่วยในการเรียนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แนวโน้มรายจ่ายเพื่อการศึกษาทั้งในส่วน of ภาครัฐและภาคเอกชนในช่วงหลังจากการออกจากระบบการศึกษา (อายุ 21 ปีขึ้นไป) มีแนวโน้มลดลงต่ำกว่าปี 2560

## 2) รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคด้านสุขภาพ (Health Consumption)

รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคด้านสุขภาพปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นระหว่างปี 2560-2562 โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุ โดยจากข้อมูลในปี 2562 พบว่า กลุ่มวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) มีรายจ่ายด้านสุขภาพสูงกว่าช่วงวัยอื่น ๆ อย่างชัดเจน ขณะที่ช่วงวัยเด็ก (อายุ 5-14 ปี) และวัยรุ่น (อายุ 15-24 ปี) มีระดับรายจ่ายค่อนข้างต่ำกว่าช่วงอายุอื่น นอกจากนี้ในมิติของบทบาทภาครัฐ พบว่า มีเพียงกลุ่มเด็กแรกเกิด และกลุ่มผู้สูงอายุเท่านั้นที่ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ขณะที่กลุ่มวัยเด็ก วัยรุ่น และวัยทำงาน เป็นกลุ่มที่ออกค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพเองเป็นส่วนใหญ่

### แผนภาพ 8 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคด้านการสุขภาพของภาครัฐและภาคเอกชน



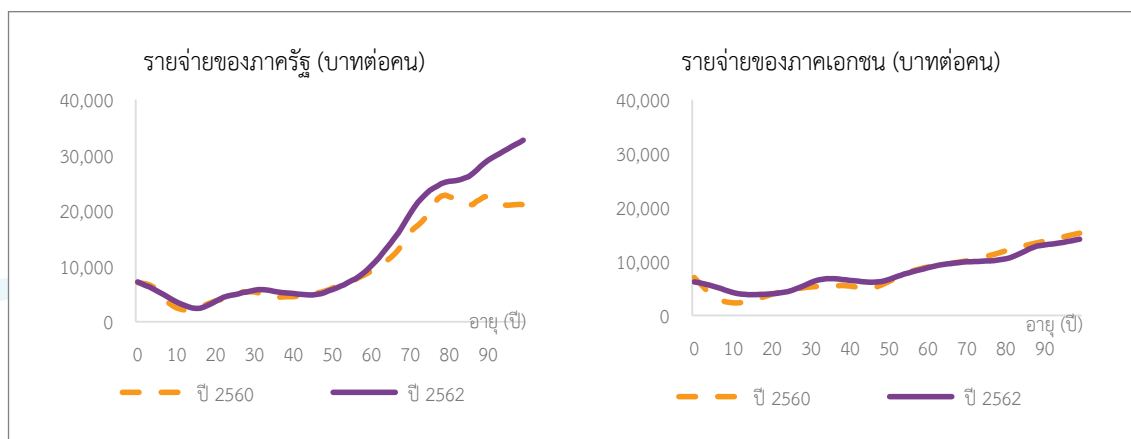
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ในช่วงแรกของแบบแผนรายจ่ายเพื่อสุขภาพของภาครัฐค่อนข้างใกล้เคียงกับปี 2560 แต่ในช่วงตั้งแต่อายุ 57 ปีเป็นต้นไป กลับเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2560 อย่างชัดเจน โดยเป็นผลจาก (1) สุขภาพของประชากรวัยสูงอายุที่มักจะเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรัง และ (2) นโยบายช่วยเหลือผู้สูงอายุด้านสุขภาพต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น อาทิ การสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมจากงบเหมาจ่ายรายหัวปกติในกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพื่อดูแลผู้สูงอายุกลุ่มติดบ้านและกลุ่มติดเตียง ส่วนรายจ่ายเพื่อสุขภาพของภาคเอกชน ยังคงใกล้เคียงกับปี 2560 โดยในอายุ 2-57 ปี ระดับรายจ่ายของภาคเอกชนจะสูงกว่าปี 2560 อย่างชัดเจน จากนั้นในช่วงอายุ 70 ปีขึ้นไป ระดับรายจ่ายของภาคเอกชนจะต่ำกว่าปี 2560 ตรงข้ามรายจ่ายเพื่อสุขภาพของภาครัฐ สะท้อนให้เห็นว่า ประชากรวัยสูงอายุพึ่งพิงการดูแลสุขภาพจากภาครัฐมากขึ้น

## 3) รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคด้านอื่น ๆ (Others Consumption)

ในปี 2562 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากด้านการศึกษาและด้านสุขภาพปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2560 ในทุกช่วงอายุ โดยภาคเอกชนยังคงมีบทบาทหลักในการรับภาระ

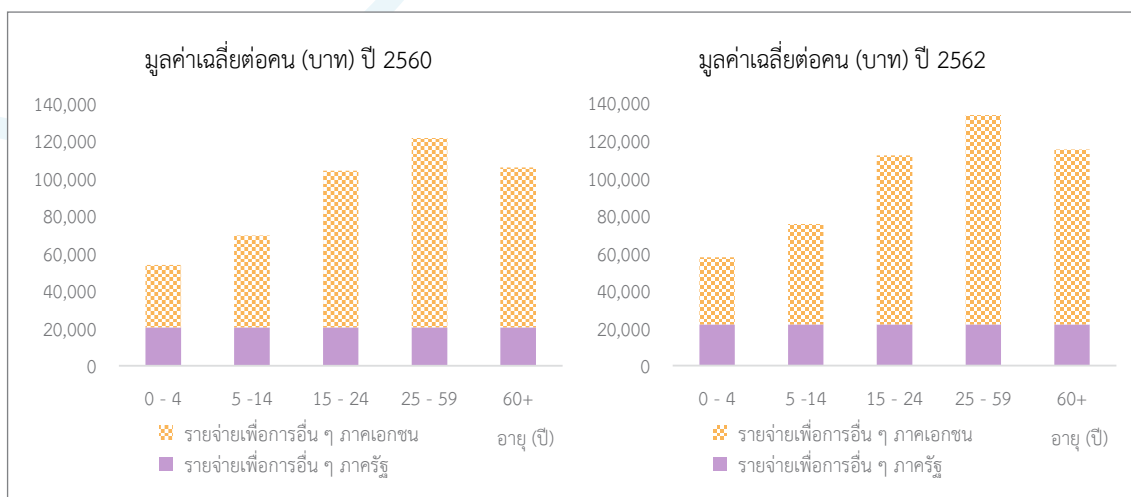
## แผนภาพ 9 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคด้านสุขภาพ เฉลี่ยต่อคน ปี 2560 และ ปี 2562



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ค่าใช้จ่ายด้านดังกล่าว หรือประมาณร้อยละ 80 ของค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ ทั้งหมด นอกจากนี้ ในส่วนของภาคเอกชนระดับรายจ่ายจะค่อย ๆ ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจนกระทั่งถึงอายุ 38 ปี และจากนั้นจึงปรับตัวลดลงตามอายุที่เพิ่มมากขึ้น โดยค่าใช้จ่ายหลักของการบริโภคด้านอื่น ๆ ของภาคเอกชน ได้แก่ ค่าอาหาร ค่าใช้จ่ายด้านการเดินทาง และค่าใช้จ่ายด้านที่พักอาศัย ตามลำดับ

## แผนภาพ 10 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคด้านอื่น ๆ ของภาครัฐและภาคเอกชน

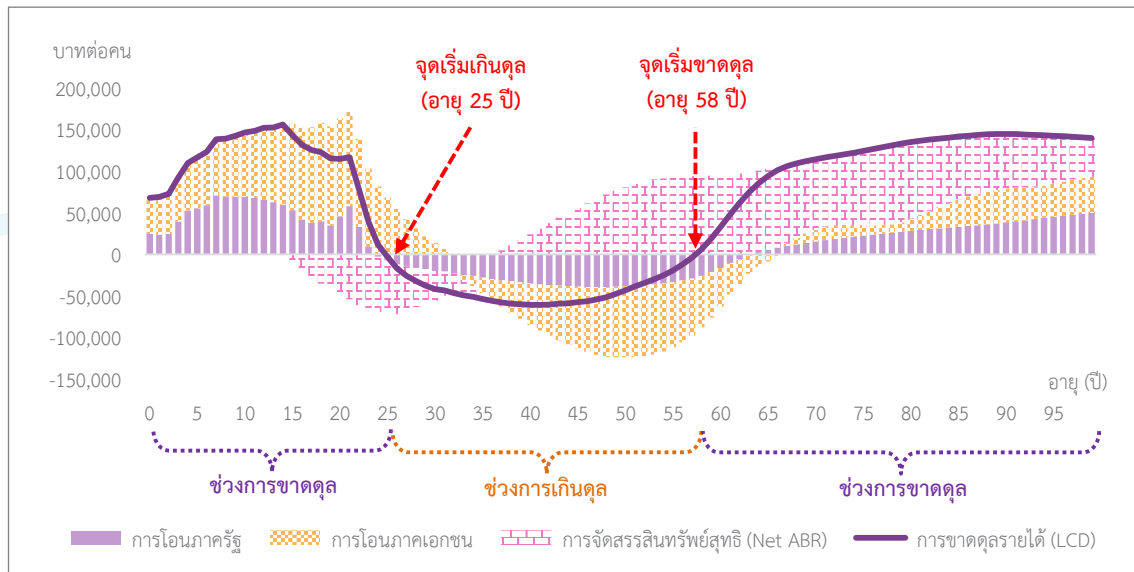


ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

## 6. การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุ (Age Reallocation)

การขาดดุลงบรายได้ของประเทศไทยปรากฏอย่างชัดเจนใน 2 ช่วง ได้แก่ ช่วงอายุ 0 – 24 ปี และช่วงอายุ 58 ปีขึ้นไป ในขณะที่การเกินดุลงบรายได้จะเกิดขึ้นเฉพาะในช่วงอายุ 25 - 57 ปี หรือช่วงที่กำลังอยู่ในวัยแรงงานและสามารถสร้างรายได้จากแรงงานได้สูงกว่าช่วงอายุอื่นโดยเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ กลไกในการชดเชยการขาดดุลงบรายได้อาศัยเครื่องมือชนิดใดเป็นหลักในการทำหน้าที่ยกกล่าว โดยจากข้อมูลในปี 2562 พบว่า (1) ในช่วงวัยแรกเกิดจนถึงช่วงต้นของวัยแรงงาน (อายุ 0 – 24 ปี) จะอาศัยการโอนของภาคเอกชนเป็นปัจจัยหลักในการชดเชยการขาดดุลและอาศัยการโอนของภาครัฐเป็นส่วนสนับสนุน ทั้งนี้ ในช่วงที่สามารถเริ่มทำงานได้ (อายุ 15 – 24 ปี) ประชากรจะเริ่มมีรายรับส่วนเกินบางส่วนที่มาจากการจัดสรรสินทรัพย์แม้ว่าจะยังคงอยู่ในช่วงของการขาดดุลงบรายได้ก็ตาม ซึ่งส่วนเกินดังกล่าวจะอยู่ในรูปของเงินออมเป็นหลัก (2) ในช่วงวัยแรงงานที่มีการเกินดุลงบรายได้ (อายุ 25 - 57 ปี) เป็นช่วงที่มีรายรับค่อนข้างสูงทั้งที่มาจากค่าตอบแทนแรงงานและผลตอบแทนจากการจัดสรรสินทรัพย์ ส่งผลให้มีส่วนเกินจากการบริโภคในระดับสูงและสามารถโอนส่วนเกินดังกล่าวไปช่วยชดเชยการขาดดุลของช่วงอายุอื่น ๆ ได้ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบการโอนภาคเอกชน (การโอนระหว่างครัวเรือนและการโอนภายในครัวเรือน) มากกว่าการโอนภาครัฐ (การจ่ายภาษีต่าง ๆ) และ (3) ในช่วงวัยสูงอายุ (อายุ 58 – 99 ปีขึ้นไป) เป็นช่วงที่เกิดการขาดดุลงบรายได้อีกครั้ง โดยในการชดเชยการขาดดุลงบรายได้ในช่วงนี้จะอาศัยการจัดสรรสินทรัพย์สุทธิ การโอนภาครัฐ และการโอนภาคเอกชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการชดเชยช่องว่างระหว่างรายได้จากแรงงานและรายจ่ายจากการอุปโภคบริโภค ซึ่งในส่วนของบริษัทของภาครัฐในการช่วยเหลือการขาดดุลงบรายได้ดังกล่าวจะค่อย ๆ ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นตามระดับอายุที่เพิ่มมากขึ้นผ่านการโอนของภาครัฐ เช่น โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น

## แผนภาพ 11 การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุ (Age Reallocation) และการขาดดุลงบรายได้ (LCD) ปี 2562



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

### 6.1 การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุโดยภาครัฐ (Public Age Reallocation)

การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุโดยภาครัฐ (Public Age Reallocation) แสดงให้เห็นถึงบทบาทของภาครัฐในการช่วยชดเชยการขาดดุลงบรายได้ของประชากรผ่านการจัดสรรสินทรัพย์โดยภาครัฐ (Public Asset-Based Reallocations) และการโอนโดยภาครัฐ (Public Transfers)

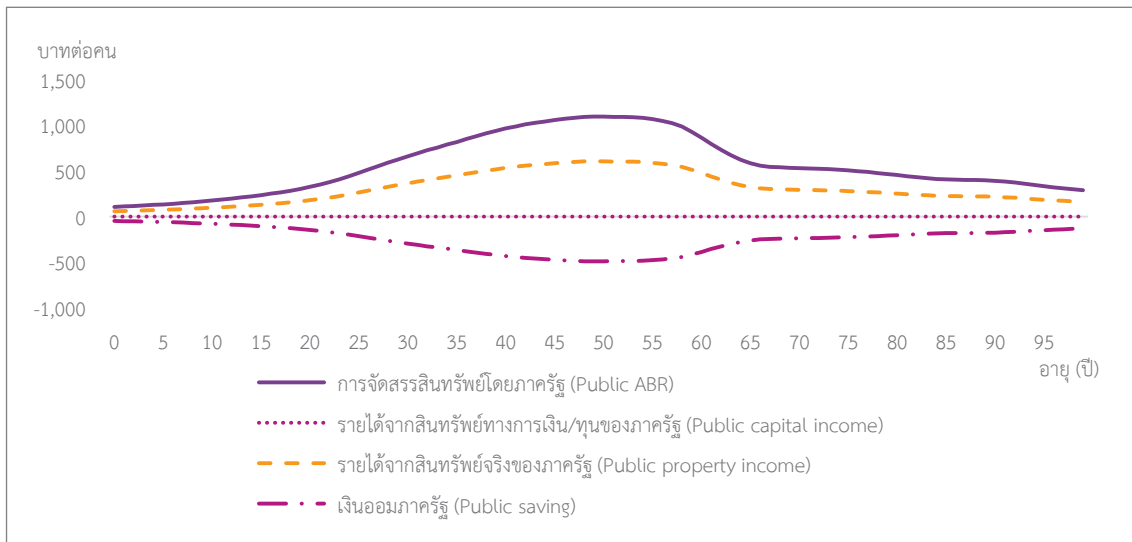
#### 6.1.1 การจัดสรรสินทรัพย์โดยภาครัฐ (Public Asset-Based Reallocations)

ในส่วนของการรายได้จากทุนของภาครัฐ (Public Capital Income) มีค่าเท่ากับศูนย์ในทุกช่วงอายุ เพราะการดำเนินงานของภาครัฐไม่ได้แสวงหากำไรจึงไม่มีรายได้จากทุน ในขณะที่รายได้จากทรัพย์สิน (สินทรัพย์จริงและสินทรัพย์ทางการเงิน) ของภาครัฐสุทธิ (Public Property Income) เพิ่มขึ้น และเงินออมของภาครัฐ (Public saving) มีมูลค่าเป็นลบ ส่งผลให้การจัดสรรสินทรัพย์โดยภาครัฐ (Public ABR) เป็นบวกทุกช่วงอายุ เนื่องจากการจัดสรรสินทรัพย์โดยภาครัฐเป็นผลรวมของรายได้จากทุนและทรัพย์สินหักด้วยเงินออม ซึ่งในส่วนของเงินออมที่ติดลบหรือหนี้สินจะมีส่วนไปเพิ่มให้มีสินทรัพย์ที่เป็นตัวเงินเพิ่มสูงขึ้น

#### 6.1.2 การโอนภาครัฐ (Public Transfers)

การโอนภาครัฐจะแสดงให้เห็นบทบาทของประชากรในช่วงอายุต่าง ๆ ในฐานะผู้รับโอนสุทธิ (กรณีเงินรับโอนภาครัฐมากกว่าเงินโอนจ่ายแก่ภาครัฐ) หรือผู้โอนจ่ายสุทธิ (กรณีเงินรับโอนภาครัฐน้อยกว่า)

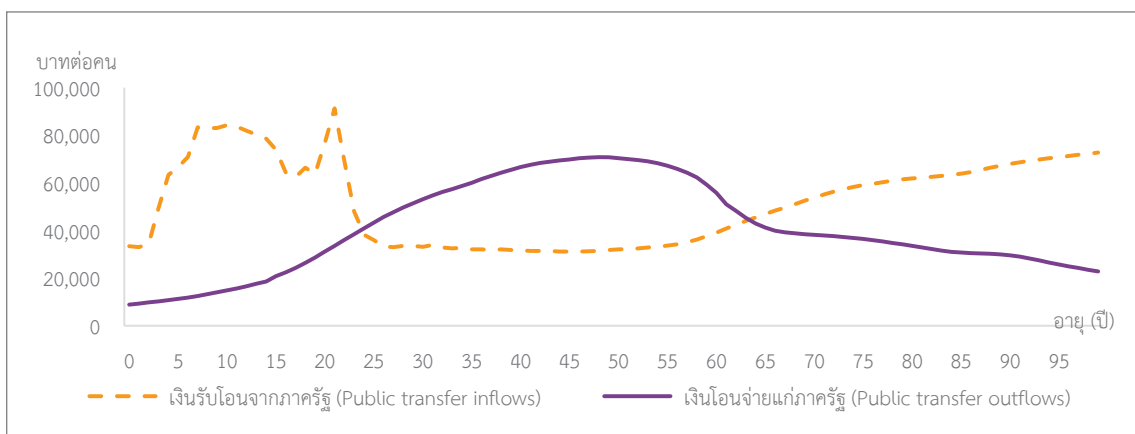
## แผนภาพ 12 การจัดสรรสินทรัพย์โดยภาครัฐ (Public ABR) จำแนกรายอายุ เฉลี่ยต่อคน ปี 2562



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

กว่าเงินโอนจ่ายแก่ภาครัฐ) โดยจากข้อมูลปี 2562 พบว่า ในช่วงต้นของชีวิต (อายุ 0 - 23 ปี) และช่วงปลายของชีวิต (อายุ 64 ปีขึ้นไป) ประชากรส่วนใหญ่จะเป็นฝ่ายรับโอนจากภาครัฐมากกว่าโอนจ่าย ซึ่งการรับโอนจากภาครัฐสามารถเป็นได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นตัวเงิน (Cash) อาทิ โครงการเงินอุดหนุนเพื่อเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และในรูปแบบที่ไม่เป็นตัวเงิน (In-kind) เช่น การศึกษาที่ภาครัฐสนับสนุน การให้บริการสาธารณสุขของภาครัฐ การป้องกันประเทศ ความมั่นคงภายในประเทศ เป็นต้น โดยวัยเรียน/นักศึกษาจะได้รับประโยชน์ในด้านการศึกษาที่ภาครัฐช่วยอุดหนุนเป็นหลัก ขณะที่วัยสูงอายุจะรับโอนผ่านการรับบริการด้านสุขภาพและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นสำคัญ ส่วนประชากรในช่วงวัยแรงงาน (อายุ 24 - 63 ปี) จะมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้โอนจ่ายแก่ภาครัฐ โดยเฉพาะในรูปแบบการจ่ายภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้แก่ภาครัฐ

## แผนภาพ 13 การโอนภาครัฐ (Public Transfer) จำแนกรายอายุ เฉลี่ยต่อคน ปี 2562



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

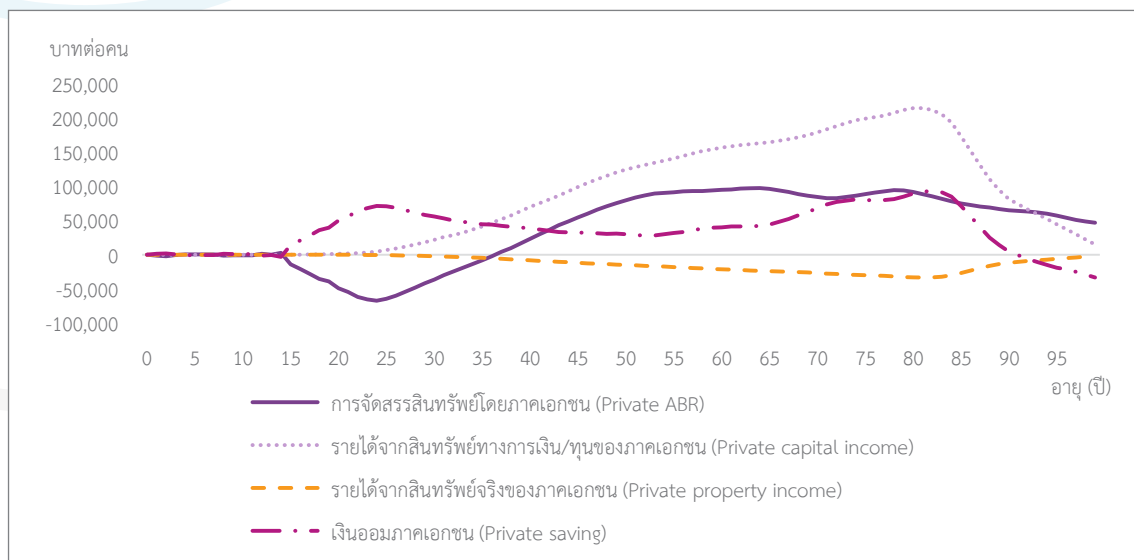
## 6.2 การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุโดยภาคเอกชน (Private Age Reallocation)

การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุโดยภาคเอกชน ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) การจัดสรรสินทรัพย์โดยภาคเอกชน (Private Asset-Based Reallocations) และ (2) การโอนโดยภาคเอกชน ดังนี้

### 6.2.1 การจัดสรรสินทรัพย์โดยภาคเอกชน (Private Asset-Based Reallocations)

ในปี 2562 รายได้จากทุนของครัวเรือนและภาคเอกชน (Capital income) ค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเมื่อเข้าสู่วัยกลางคน และสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงช่วงปลายของชีวิต ขณะที่รายได้จากทรัพย์สิน (สินทรัพย์จริงและสินทรัพย์ทางการเงิน) สุทธิ (Net property income) ตีลบตลอดช่วงชีวิต ยกเว้นช่วงวัยเด็กที่มีค่าเป็นศูนย์ แสดงให้เห็นถึงการรับภาระการจ่ายดอกเบี้ยในทุกช่วงวัยโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่รับภาระการจ่ายดอกเบี้ยมากที่สุด ในส่วนของการออมของภาคครัวเรือน/เอกชน พบว่า คนเริ่มมีเงินออมเพิ่มขึ้นเมื่ออายุ 15 ปีขึ้นไป โดยจะเพิ่มสูงขึ้นในช่วงต้นของวัยแรงงาน จากนั้นจึงค่อย ๆ ปรับตัวลดลงเมื่อเข้าสู่วัยกลางคน และเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ก่อนจะลดลงและตีลบเมื่ออายุ 91 ปีเป็นต้นไป เมื่อพิจารณาการจัดสรรสินทรัพย์ของภาคเอกชนในภาพรวม (Private Asset-Based Reallocations) พบว่า จะเริ่มตีลบในช่วงอายุ 15 - 36 ปี เนื่องจากระดับรายได้จากสินทรัพย์ที่ไม่สูงมากนัก ประกอบกับการออมเงินในระดับสูง จากนั้นในช่วงอายุ 37 ปีเป็นต้นไป การจัดสรรสินทรัพย์จะเริ่มเป็นบวกและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพราะรายได้จากทุนที่เพิ่มสูงขึ้น

### แผนภาพ 14 การจัดสรรสินทรัพย์โดยภาคเอกชน (Private ABR) จำแนกรายอายุ เฉลี่ยต่อคน ปี 2562



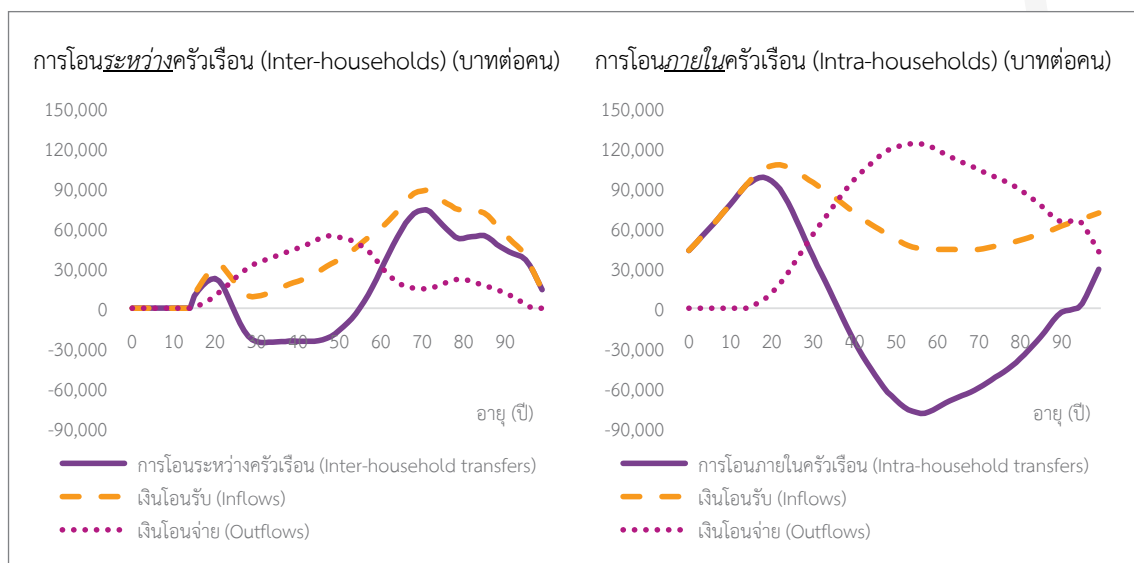
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)



## 6.2.2 การโอนภาคเอกชน (Private Transfers)

- 1) การโอนระหว่างครัวเรือน (Inter-household transfers) ในปี 2562 พบว่า ในช่วงอายุ 15 - 25 ปี เป็นวัยที่มีการรับโอนจากครัวเรือนอื่นมากกว่าโอนจ่าย เพราะเป็นช่วงวัยเรียน/นักศึกษา และเมื่อเข้าสู่วัยแรงงาน (อายุ 26 - 54 ปี) เป็นเพียงกลุ่มเดียวที่มีการโอนจ่ายไปยังครัวเรือนอื่นมากกว่าการโอนรับ จากนั้นเมื่อเข้าสู่วัยแรงงานตอนปลาย (อายุ 55 ปีขึ้นไป) จะกลับมาเป็นฝ่ายรับโอนมากกว่าโอนจ่ายอีกครั้งหนึ่ง สะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มผู้สูงอายุพึ่งพิงเงินโอนระหว่างครัวเรือนเพิ่มมากขึ้น

แผนภาพ 15 การโอนภาคเอกชน (Private transfer) เฉลี่ยต่อคน ปี 2562



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

- 2) การโอนภายในครัวเรือน (Intra-household transfers) โดยปี 2562 พบว่า ในช่วงวัยนักศึกษา (อายุ 20 - 22 ปี) เป็นช่วงวัยที่ได้รับเงินโอนจากสมาชิกช่วงวัยอื่น ๆ ภายในครัวเรือนมากที่สุด และอยู่ในสถานะผู้รับโอนสุทธิ (Net receiver) คือได้รับโอนมากกว่าการจ่ายโอน จนถึงประมาณอายุ 36 ปี จึงเริ่มเปลี่ยนสถานะเป็นผู้โอนจ่ายสุทธิ (Net provider) คือมีการโอนจ่ายให้สมาชิกอื่นภายในครัวเรือนสูงกว่าการรับโอนจากสมาชิกอื่น ซึ่งเงินโอนจ่ายจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนสูงสุดเมื่ออายุ 55 ปี แล้วค่อย ๆ ปรับตัวลดลง แต่ยังคงอยู่ในสถานะการเป็นผู้ให้ภายในครัวเรือนไปจนถึงอายุ 93 ปี จากนั้นจึงกลายเป็นผู้ได้รับอีกครั้งหนึ่ง ในช่วงอายุ 94 ปีขึ้นไป สะท้อนได้ว่า ในสังคมไทยวัยแรงงานและวัยสูงอายุมีส่วนสำคัญในการเป็นผู้เกื้อหนุนช่วงวัยอื่น ๆ ภายในครัวเรือน



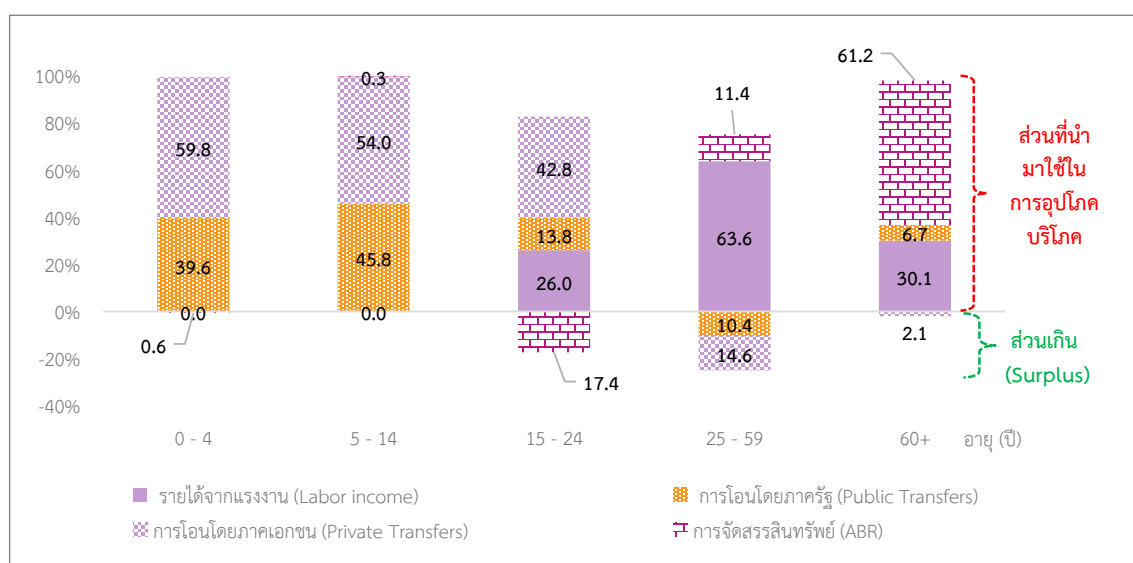
## 7. ภาพรวมการเกือหนุนระหว่าง ช่วงวัยของประชากรไทยใน ปี 2562

โครงสร้างการขาดดุลงบรายได้ของประเทศไทยยังคงใกล้เคียงกับอดีตที่ผ่านมา โดยมีเพียงประชากรในช่วงวัยแรงงานเท่านั้นที่มีรายได้จากแรงงานเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (กินดู) ในขณะที่ประชากรในช่วงวัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัยเด็ก วัยรุ่น/นักศึกษา และวัยผู้สูงอายุ ยังจำเป็นต้องอาศัยเงินโอนจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และการจัดสรรสินทรัพย์ เป็นกลไกสำคัญในการช่วยชดเชยการขาดดุลงบรายได้เพื่อให้สามารถรักษาระดับการบริโภคให้ได้อย่างเหมาะสม โดยจากข้อมูลในปี 2562 เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของรายรับที่นำมาใช้สำหรับการอุปโภคบริโภค พบว่า วัยแรกเกิด/ปฐมวัย (อายุ 0 – 4 ปี) อาศัยเงินโอนจากภาคเอกชนและภาครัฐสำหรับการบริโภคเป็นหลัก เนื่องจากอยู่ในช่วงวัยที่ยังไม่สามารถสร้างรายได้จากแรงงานได้ โดยสัดส่วนเงินโอนภาคเอกชนอยู่ที่ร้อยละ 59.8 ขณะที่เงินโอนภาครัฐอยู่ที่ร้อยละ 39.6 ของแหล่งเงินได้ทั้งหมด ผ่านนโยบายต่าง ๆ อาทิ โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาภาคบังคับ และค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ขณะที่ วัยเด็ก/นักเรียน (อายุ 5 – 14 ปี) อาศัย

เงินโอนจากภาคเอกชนร้อยละ 54.0 และภาครัฐสำหรับการบริโภคร้อยละ 45.8 ในการสนับสนุนการขาดดุลงบรายได้ ในส่วนวัยรุ่น/นักศึกษา (อายุ 15 – 24 ปี) แม้ว่าจะยังคงมีแหล่งที่มาของเงินหลักมาจากเงินโอนภาคเอกชนร้อยละ 42.8 แต่บทบาทที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน คือ รายได้จากแรงงานโดยมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 26.0 ขณะที่เงินโอนภาครัฐมีสัดส่วนลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 13.8 อีกทั้งมีส่วนเกินจากรายรับทั้งหมดซึ่งนำไปสู่การจัดสรรสินทรัพย์ไปยังกลุ่มประชากรในช่วงวัยอื่น (ร้อยละ 17.4) ด้านวัยแรงงาน (อายุ 25 – 59 ปี) เป็นเพียงวัยเดียวที่มีการเกินดุลงบรายได้ โดยมีสัดส่วนรายได้จากแรงงานร้อยละ 63.6 ของแหล่งเงินได้ทั้งหมด และผลตอบแทนจากการจัดสรรสินทรัพย์ร้อยละ 11.4 ซึ่งในส่วนของกาจ่ายออกเพื่อชดเชยการขาดดุลงบรายได้ของช่วงวัยอื่น ๆ อยู่ในรูปการโอนโดยภาคเอกชนร้อยละ 14.6 และการโอนโดยภาครัฐร้อยละ 10.4 และสุดท้ายในส่วนของผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) พบว่า แหล่งที่มาหลักของเงินเพื่อใช้สำหรับการบริโภคได้มาจากการจัดสรรสินทรัพย์

คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 61.2 รองลงมาเป็นรายได้แรงงานสัดส่วนร้อยละ 30.1 และเงินโอนภาครัฐเพียงร้อยละ 6.7 ผ่านโครงการต่าง ๆ อาทิ โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้สูงอายุยังคงมีบทบาทในการช่วยเหลือชดเชยการขาดดุลงบรายได้ให้แก่ประชากรในช่วงวัยอื่น ๆ ผ่านการโอนจ่ายโดยภาคเอกชนประมาณร้อยละ 2.1 จะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้สูงอายุของประเทศไทยพึ่งพิงรายรับจากการจัดสรรสินทรัพย์เป็นกลไกสำคัญในการช่วยรักษาระดับอุปโภคบริโภค ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรสินทรัพย์ของภาคเอกชนเป็นหลักที่อยู่ในรูปผลตอบแทนจากสินทรัพย์ทางการเงินและทุนของภาคเอกชน และการนำเงินออมมาใช้ สะท้อนให้เห็นบทบาทของภาคเอกชนในการรับมือกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่วัยเกษียณของแต่ละคน ในขณะที่บทบาทของภาครัฐมีเพียงการสนับสนุนหรือเป็นส่วนเสริมในการช่วยเหลือการชดเชยการขาดดุลงบรายได้ในช่วงวัยเกษียณเท่านั้น

**แผนภาพ 16 แหล่งที่มาของเงินที่นำมาใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค (Source of consumption) ปี 2562**



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

## 8. บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562 กับความเหลื่อมล้ำ ของประเทศไทย

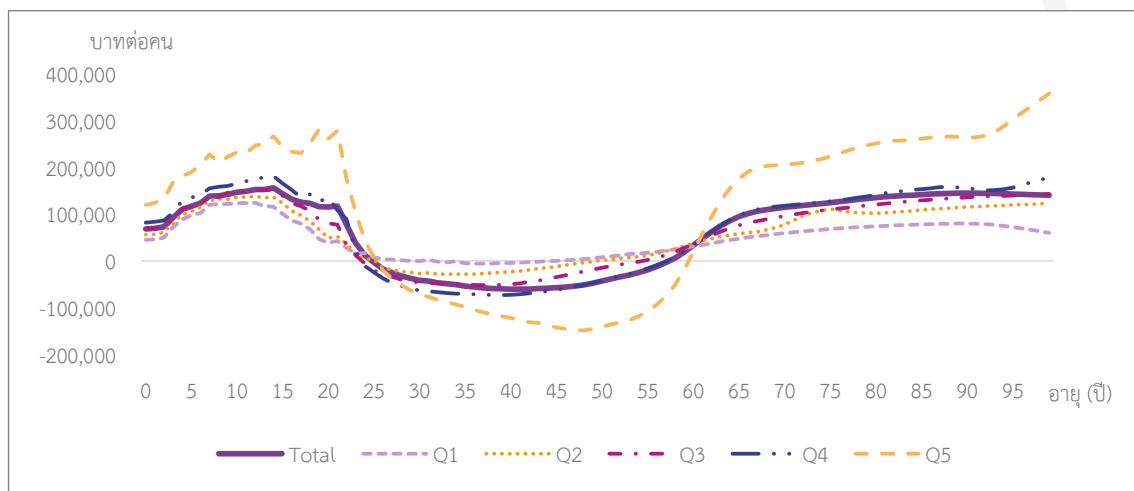
การประมวลผลข้อมูลบัญชีกระแสการโอนประชาชาติสามารถจำแนกได้หลากหลายรูปแบบ นอกจากเหนือจากการประมวลผลในระดับภาพรวมของประเทศรายอายุ อาทิ การจำแนกตามเพศ และการจำแนกเชิงพื้นที่ (ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล) ซึ่งรูปแบบการจำแนกที่แตกต่างกันจะทำให้ผลการวิเคราะห์สามารถสะท้อนมุมมองในประเด็นที่สนใจและได้รับประโยชน์แตกต่างกัน การศึกษาครั้งนี้ได้ประมวลผลบัญชีกระแสการโอนประชาชาติของประเทศไทย โดยจำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจของประชากร ซึ่งจะอาศัยระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเป็นตัวชี้วัดในการจำแนกประชากรออกเป็น 5 กลุ่ม (Quintile by expenditure) ตั้งแต่กลุ่มร้อยละ 20 ที่ 1 (Quintile 1) เป็นกลุ่มที่มีฐานะยากจนที่สุด ไปจนถึง กลุ่มร้อยละ 20 ที่ 5 (Quintile 5) เป็นกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจรวยที่สุด<sup>2</sup> ผลการศึกษาในรูปแบบดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงแบบแผนการบริโภค รายได้จากแรงงาน และกลไกหรือวิธีการชดเชยการขาดดุลรายได้ตามช่วงอายุของประชากรในแต่ละกลุ่มรายจ่ายอย่างชัดเจนมากขึ้นเพื่อช่วยให้เข้าใจสถานการณ์ของประชากรในแต่ละช่วงชั้นเศรษฐกิจได้ดีขึ้น

จากผลการศึกษาในปี 2562 พบว่า ระดับการขาดดุลรายได้ตามช่วงอายุ (LCD) ของกลุ่มที่รวยที่สุด (Quintile 5) สูงกว่ากลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในช่วงที่มีการขาดดุลหรือรายจ่ายสูงกว่ารายได้ (วัยเด็กและวัยผู้สูงอายุ) และช่วงวัยที่มีการเกินดุลหรือรายได้สูงกว่ารายจ่าย (วัยแรงงาน) ในแง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยในกลุ่มที่รวยที่สุดมีระดับรายได้จากแรงงานและการบริโภคสูงกว่ากลุ่มที่มีฐานะ

2 การจำแนกกลุ่มทางเศรษฐกิจโดยอาศัยรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคจะแตกต่างจากการใช้รายได้เป็นตัวชี้วัด ซึ่งการอาศัยรายจ่ายเพื่อการบริโภคจะช่วยให้ลดความผันผวนที่เกิดขึ้นจากการประมวลผลข้อมูลและสะท้อนความเป็นอยู่ของประชากรได้ดีเพราะสามารถแสดงให้เห็นระดับความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันได้เนื่องจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคจะครอบคลุมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ค่อนข้างครบถ้วน เช่น ค่าอาหาร ค่าเสื้อผ้า ค่าที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ยากจนที่สุด และสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศค่อนข้างสูง นอกจากนี้ ตามแนวความคิดการจัดทำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ในช่วงวัยแรงงานเป็นช่วงที่จะมีการเกิดคนมากที่สุดและรับบทบาทในการเกื้อกูลช่วงวัยอื่น (การโอนภาคเอกชน) เพราะมีระดับรายได้จากแรงงานสูงกว่าช่วงวัยอื่น แต่จะเห็นได้ว่า ในกลุ่มที่มีฐานะยากจนที่สุด (ประชากรประมาณ 13 ล้านคน) กลับมีระดับการเกิดคนต่ำมากเพราะมีรายได้จากแรงงานและรายจ่ายเพื่อการบริโภคใกล้เคียงกัน ซึ่งหมายความว่า นอกจากที่กลุ่มนี้จะไม่สามารถรับภาระหรือบทบาทในการเกื้อกูลช่วงวัยอื่นได้แล้วยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อรักษาระดับรายจ่ายหรือความเป็นอยู่จากแหล่งอื่น ๆ เช่น การโอนภาครัฐ การจัดการสินทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นกลุ่มที่มีสินทรัพย์และเงินออมที่น้อยเป็นทุนเดิม ทำให้โอกาสในการสร้างรายได้จากการลงทุนทางด้านสินทรัพย์เป็นไปได้ยาก

### แผนภาพ 17 การวาดครุรายได้ตามช่วงอายุ เฉลี่ยต่อหัว จำแนกตามกลุ่มรายจ่าย (Decile by expenditure) ปี 2562

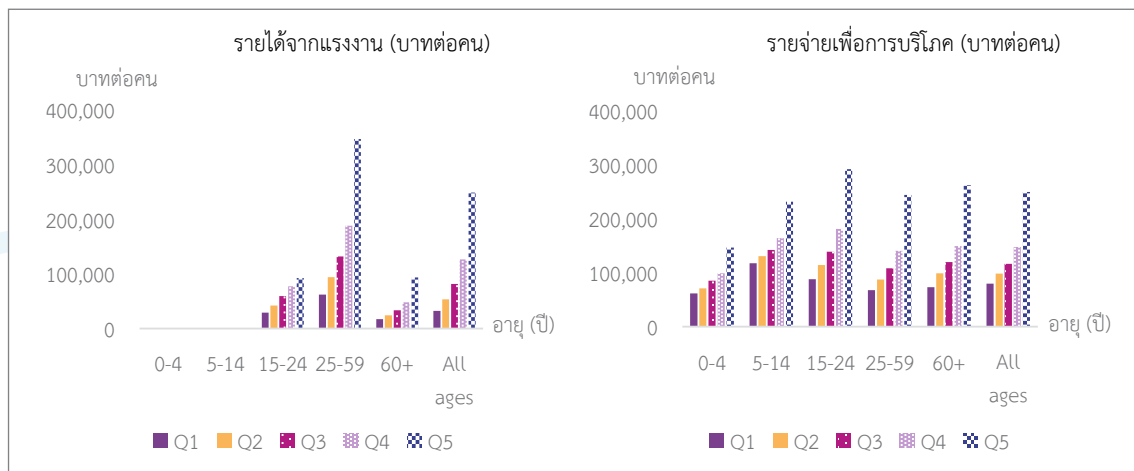


ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

เมื่อพิจารณารายได้จากแรงงานและรายจ่ายเพื่อการบริโภคที่จำแนกตามอายุและฐานะทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่า ในช่วงอายุ 25 – 59 ปี (วัยแรงงาน) เป็นช่วงที่ความแตกต่างระหว่างรายได้จากแรงงานของกลุ่มที่รวยที่สุด (Quintile 5) และกลุ่มที่ยากจนที่สุด (Quintile 1) สูงที่สุด ประมาณ 5.6 เท่า ขณะที่ในช่วงวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ความแตกต่างของรายได้จากแรงงานระหว่างสองกลุ่มอยู่ที่ประมาณ 5.4 เท่า อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของรายจ่ายเพื่อการบริโภคระหว่างกลุ่มที่รวยที่สุดกับกลุ่มที่ยากจนที่สุดในแต่ละช่วงวัยไม่แตกต่างกันมากนัก อยู่ระหว่าง 2.0 – 3.6 เท่า โดยความแตกต่างระหว่างกลุ่มฐานะจะชัดเจนมากขึ้นในช่วงกลุ่มอายุ 25 – 59 ปี และกลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไป ตามลำดับ ซึ่งประเด็นดังกล่าว แสดงให้เห็นข้อสังเกตสำคัญของความรุนแรงของปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในแต่ละกลุ่มอายุ โดยเฉพาะปัญหาช่องว่างระหว่างรายได้จากแรงงานของกลุ่มต่าง ๆ ที่รุนแรงมากกว่าปัญหาทางด้านรายจ่าย รวมทั้งภาพรวมของระดับรายได้จากแรงงานและรายจ่ายเพื่อการบริโภคของกลุ่ม Quintile 1 – 4 ที่มีระดับใกล้เคียงกัน แต่ยังคงห่างจากกลุ่ม Quintile 5 สูง



## แผนภาพ 18 รายจ่ายเพื่อการบริโภคและรายได้จากแรงงาน เฉลี่ยต่อหัวตาม จำแนกตามกลุ่มรายจ่าย (Decile by expenditure) ปี 2562



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ความเหลื่อมล้ำของแต่ละช่วงอายุข้างต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค กล่าวคือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายเพื่อการบริโภคในแต่ละกลุ่มอายุมีระดับความรุนแรงใกล้เคียงกันและไม่ได้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญมากนัก ในขณะที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้จากแรงงานกลับมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนโดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุและกลุ่มวัยแรงงาน<sup>3</sup> ซึ่งปัจจัยหลักเป็นผลมาจากรายได้ที่มาจากในส่วนของรายได้จากการประกอบอาชีพอิสระเป็นหลัก

### ตาราง 4 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) จำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2562

	รายจ่ายเพื่อการบริโภค	รายได้จากแรงงาน	ค่าตอบแทนแรงงาน	รายได้จากการประกอบอาชีพอิสระ
0 - 4 ปี	0.3593	0.0000	0.0000	0.0000
5 - 14 ปี	0.3609	0.6117	0.0000	0.6117
15 - 24 ปี	0.3236	0.2796	0.2613	0.4650
25 - 59 ปี	0.3429	0.4448	0.3850	0.5580
60 ปีขึ้นไป	0.3583	0.5862	0.4959	0.6148
ทั้งประเทศ	0.3671	0.4638	0.3903	0.5757

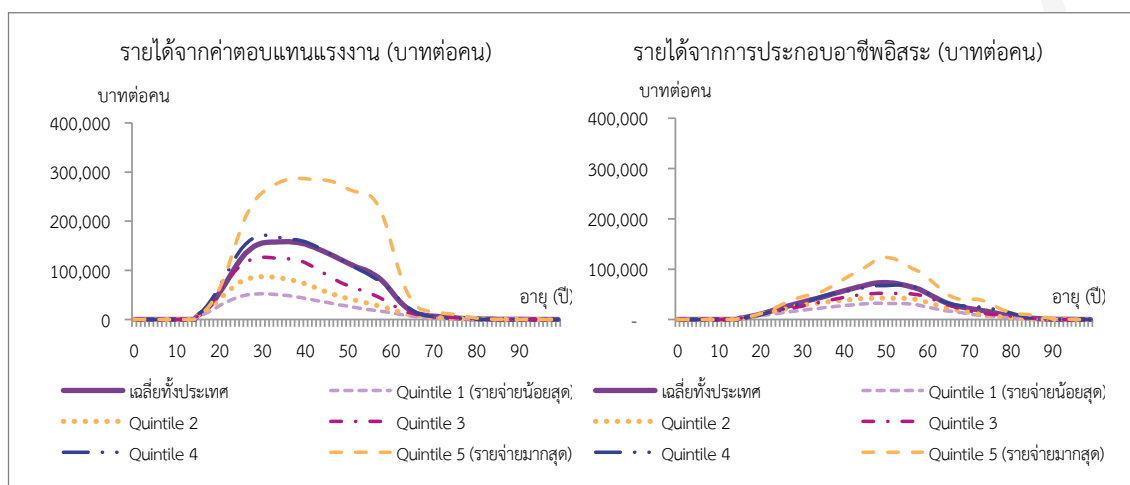
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

3 แม้ว่าค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายจ่ายเพื่อการบริโภคของกลุ่มอายุ 5 - 14 ปี จะมีค่าค่อนข้างสูง (Gini = 0.6117) แต่หากพิจารณาจากระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคเฉลี่ยของกลุ่มดังกล่าวจะเห็นว่ามีความค่อนข้างต่ำ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มีจำนวนกรณีศึกษาจำนวนน้อยที่มีรายได้และส่วนใหญ่เป็นรายได้จากการประกอบอาชีพอิสระเป็นหลัก

## 8.1 รายได้จากแรงงาน (Labour income)

ในปี 2562 ภาพรวมรายได้จากแรงงานของประเทศไทยส่วนใหญ่มาจากค่าตอบแทนแรงงานเป็นหลัก โดยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 69.0 ของรายได้จากแรงงาน และลักษณะของโครงสร้างค่าตอบแทนแรงงานรายอายุในแต่ละกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ในส่วนของระดับค่าตอบแทนแรงงานกลับแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยเฉพาะค่าตอบแทนแรงงานของกลุ่มที่รวยที่สุด (Quintile 5) สูงกว่ากลุ่มที่ยากจนที่สุดและค่าเฉลี่ยของประเทศค่อนข้างมาก ในขณะที่ แม้ว่ารายได้จากการประกอบอาชีพอิสระมีเพียงร้อยละ 31.0 แต่ยังคงสะท้อนให้เห็นความแตกต่างระหว่างกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจได้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกัน โดยระดับรายได้สูงสุดที่มาจากการประกอบอาชีพอิสระจะอยู่ในช่วงอายุประมาณ 45 – 56 ปี และค่อย ๆ ปรับตัวลดลงเมื่ออายุเพิ่มสูงขึ้น

แผนภาพ 19 รายได้จากแรงงานต่อหัว จำแนกตามกลุ่มรายจ่าย และประเภทรายได้ ปี 2562

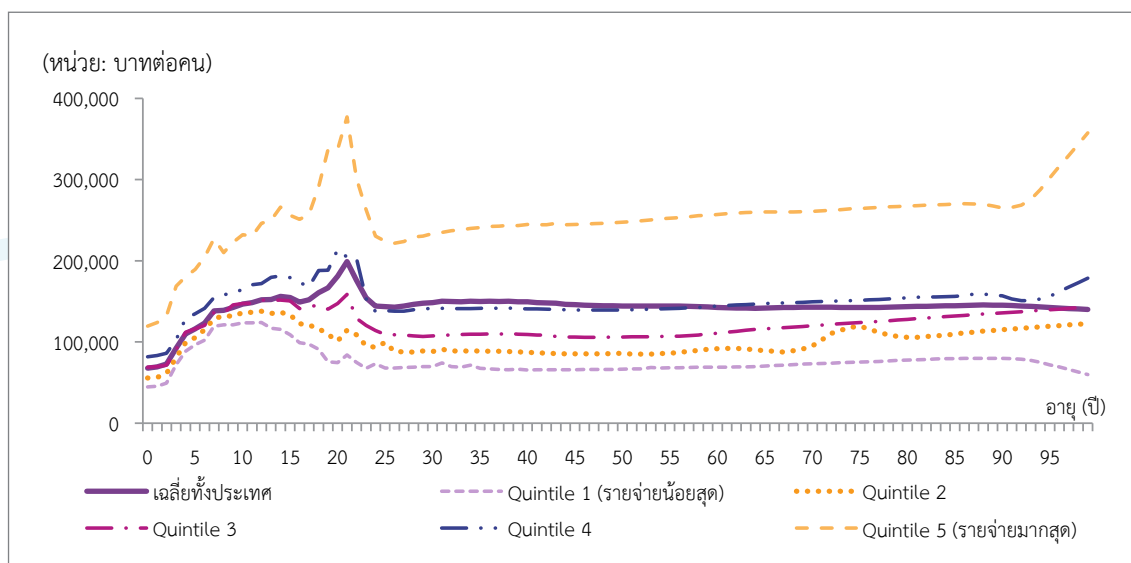


ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

## 8.2 รายจ่ายเพื่อการบริโภค (Consumption)

โครงสร้างรายจ่ายเพื่อการบริโภค รายอายุของกลุ่มที่รวยที่สุดยังคงสูงกว่ากลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อย่างชัดเจนในตลอดทุกช่วงอายุ โดยความแตกต่างระหว่างกลุ่มรวยที่สุดและกลุ่มยากจนที่สุดจะมีค่ามากที่สุดในช่วงอายุ 19 – 23 ปี และอายุ 90 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นผลจากรายจ่ายทางด้านการศึกษาที่ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงอายุ 19 – 23 ปี หรือช่วงที่กำลังศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มีค่าใช้จ่ายในการเรียนต่อหัวที่สูง และรายจ่ายทางด้านสุขภาพที่สูงในช่วงอายุ 90 ปีขึ้นไปเพราะค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลต่อคนที่เพิ่มสูงขึ้น ตามลำดับ ในขณะเดียวกัน ข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่งคือ รายจ่ายเพื่อการบริโภคต่อคนของกลุ่ม Quintile 4 จะมีค่าใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยการบริโภคของประเทศ แต่รายจ่ายเพื่อการบริโภคต่อคนของกลุ่ม Quintile 5 กลับสูงกว่ากลุ่ม Quintile 4 อย่างชัดเจน และรายจ่ายของกลุ่ม Quintile 1 – 3 ค่อนข้างต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศมาก ในแง่หนึ่งเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงระดับความแตกต่างระหว่างกลุ่มรวยที่สุด (ประชากร 13.86 ล้านคน) กับกลุ่ม Quintile 1 – 3 (ประชากร 41.58 ล้านคน)

## แผนภาพ 20 รายจ่ายเพื่อการบริโภค มูลค่าเฉลี่ย จำแนกตามกลุ่มรายจ่าย (Quintile by expenditure) ปี 2562



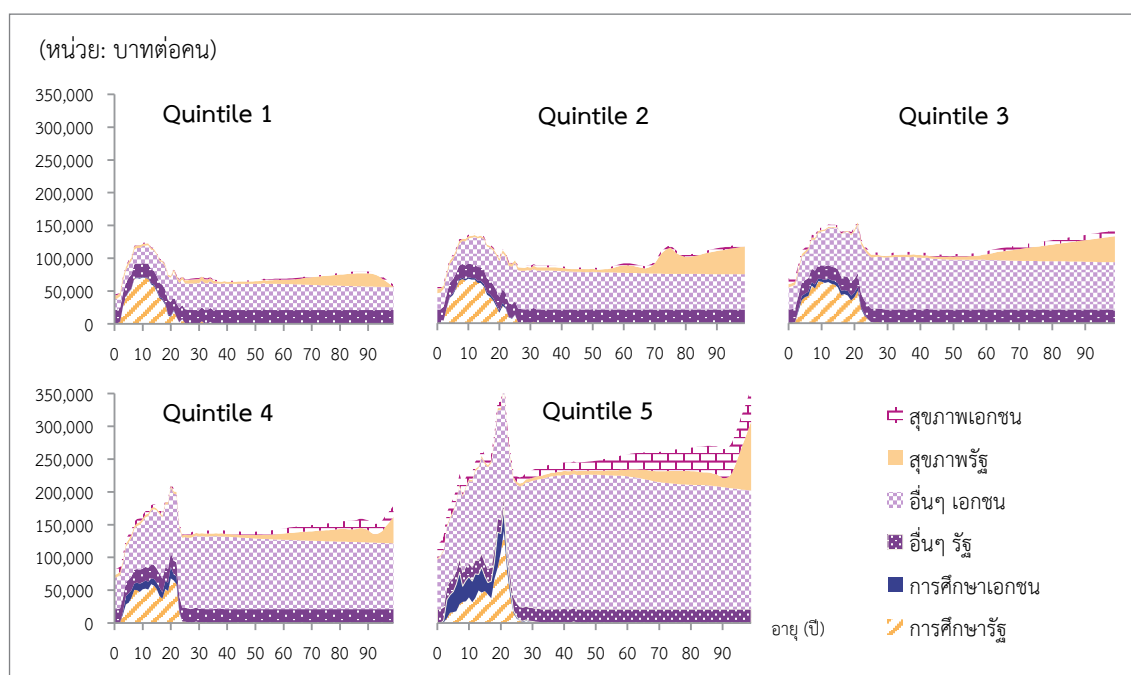
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

จากแผนภาพ 21 จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างของรายจ่ายเพื่อการบริโภคระหว่างกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกันเป็นผลมาจากความแตกต่างของรายจ่ายอื่น ๆ ของภาคเอกชนเป็นหลัก<sup>4</sup> เนื่องจากรายจ่ายอื่น ๆ ของภาคเอกชนที่มีสัดส่วนสูงที่สุดในรายจ่ายเพื่อการบริโภคทั้งหมด โดยประชากรกลุ่ม Quintile 5 มีรายจ่ายสูงกว่ากลุ่ม Quintile 1 ถึง 5.5 เท่า ในขณะที่รายจ่ายเพื่อการบริโภติด้านการศึกษาและด้านสุขภาพส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐเป็นหลัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการรับภาระทางด้านการศึกษาและสุขภาพของประชากรภายในประเทศ หรือเป็นบทบาทหลักในการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีให้สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานได้โดยไม่ต้องมีค่าใช้จ่าย ใด ๆ ก็ตาม บทบาทของภาคเอกชนในด้านการศึกษาและด้านสุขภาพจะเริ่มเห็นได้ชัดเจนมากขึ้นในกลุ่ม Quintile 3 – 5 ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี ทำให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตทางด้านการศึกษาและสุขภาพให้สูงกว่าขั้นพื้นฐานที่ภาครัฐจัดสรรได้ โดยในด้านการศึกษาของกลุ่มรวยที่สุด (Quintile 5) จะมีสัดส่วนรายจ่ายในส่วนที่ครัวเรือนจ่ายเพิ่มเองสูงในช่วงอายุ 2 - 12 ปี หรือช่วงการศึกษาปฐมวัยจนถึงการศึกษาระดับประถมศึกษา เช่นเดียวด้านสุขภาพที่บทบาทของครัวเรือนที่จ่ายเพิ่มจะชัดเจนในกลุ่มรวยที่สุด

หากพิจารณารายจ่ายเพื่อการบริโภติด้านการศึกษา โดยจำแนกช่วงอายุตามระดับการศึกษาในแต่ละระดับ 5 ระดับ ได้แก่ ปฐมวัย (อายุ 3 – 5 ปี) ประถมศึกษา (อายุ 6 – 11 ปี) มัธยมศึกษาตอนต้น (อายุ 12 – 14 ปี) มัธยมศึกษาตอนปลาย (อายุ 15 – 17 ปี) และอุดมศึกษา (อายุ 18 – 21 ปี) พบว่า ภาค

4 รายจ่ายอื่น ๆ ของภาคเอกชน เป็นรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของภาคเอกชนที่ครอบคลุมรายจ่ายประเภทต่าง ๆ เพื่อการดำรงชีวิต โดยไม่รวมรายจ่ายทางด้านการศึกษาและด้านสุขภาพ เช่น ค่าอาหารและเครื่องดื่ม ค่าเสื้อผ้าและรองเท้า ค่าที่อยู่อาศัย ประปา ไฟฟ้า ก๊าซ และเชื้อเพลิง ค่าเครื่องเรือน เครื่องใช้ ค่าขนส่ง ค่าสื่อสารโทรคมนาคม เป็นต้น

## แผนภาพ 21 รายจ่ายเพื่อการบริโภค มูลค่าเฉลี่ย จำแนกตามสถาบัน หมวดรายจ่าย และกลุ่มรายจ่าย (Quintile by expenditure) ปี 2562



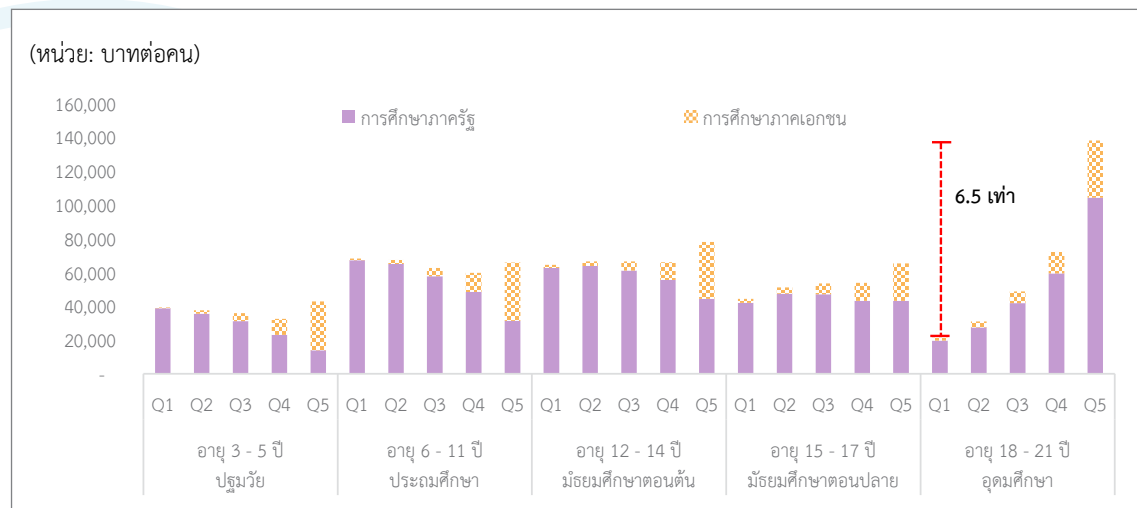
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

รัฐมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนรายจ่ายทางการศึกษาของประชากรทั้งหมด โดยรายจ่ายทางการศึกษารวม (ภาครัฐ + ภาคเอกชน) ในระดับปฐมวัย ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น ระหว่างกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ไม่ได้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจะเริ่มเห็นความแตกต่างระหว่างกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจ และในระดับอุดมศึกษาจะแตกต่างกันอย่างชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มที่รวยที่สุดและกลุ่มที่ยากจนที่สุด

ในแง่บทบาทของภาครัฐ จะเห็นได้ว่า รายจ่ายทางการศึกษาของภาครัฐมีสัดส่วนสูงกว่าภาคเอกชนในเกือบทุกระดับการศึกษาและกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งในกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ (Quintile 1 - 3) ค่อนข้างได้รับประโยชน์จากภาครัฐสูงกว่ากลุ่มอื่นอย่างชัดเจนโดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี (อายุ 6 - 17 ปี) หรือนัยหนึ่งคือ ภาครัฐสามารถช่วยเหลือคนที่มีรายได้น้อยหรือคนจนมากกว่าคนรวย เรียกได้ว่ารายจ่ายทางการศึกษาของภาครัฐจะมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อคนจน (Pro-poor) โดยครัวเรือนจะมีค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่จ่ายโดยครัวเรือนเอง (รายจ่ายภาคเอกชน) เพิ่มมากขึ้นตามระดับฐานะทางเศรษฐกิจ (Quintile) โดยเฉพาะกลุ่มที่รวยที่สุดที่มีรายจ่ายทางการศึกษาของภาคเอกชนคิดเป็นร้อยละ 33.9 - 67.7 ของรายจ่ายทางการศึกษาทั้งหมด สะท้อนถึงศักยภาพหรือความสามารถของครัวเรือนในกลุ่มที่รวยที่สุดที่สามารถสนับสนุนการศึกษาของบุตรหลานให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้นได้ผ่านการใช้จ่ายทางการศึกษาที่สูงกว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า อย่างไรก็ตาม ในระดับอุดมศึกษากลับเห็นสถานการณ์ที่แตกต่างจากการศึกษาในระดับอื่นอย่างชัดเจน โดยกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากรายจ่ายทางการศึกษาของภาครัฐสูงกว่ากลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจอื่น คือ กลุ่มที่รวยที่สุด (Quintile 5) ซึ่งได้รับประโยชน์จากรายจ่ายภาครัฐสูงกว่ากลุ่มที่ยากจนที่สุดถึง 5.3 เท่า และเมื่อประกอบกับรายจ่ายทางการศึกษาของครัวเรือนเอง (ภาคเอกชน) จะทำให้รายจ่ายทางการศึกษาของกลุ่มรวย

ที่สุดสูงกว่ากลุ่มยากจนที่สุดถึง 6.5 เท่า ลักษณะเช่นนี้ สะท้อนให้เห็น โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงของคนไทยที่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวยและมีส่วนสำคัญในการหนุนเสริมความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาให้ส่งผ่านไปยังประชากรรุ่นถัดไป

## แผนภาพ 22 รายจ่ายเพื่อการบริโภคของภาคีด้านการศึกษามูลค่าเฉลี่ย จำแนกตามกลุ่มรายจ่าย ปี 2562



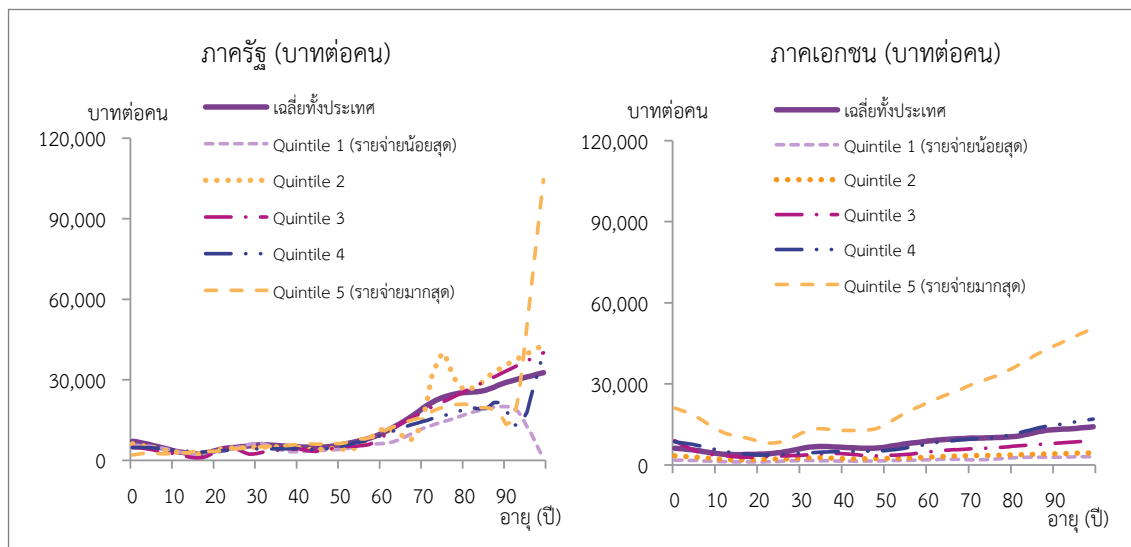
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

โครงสร้างรายจ่ายเพื่อการบริโภคด้านสุขภาพของภาครัฐรายอายุในแต่ละกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างใกล้เคียงกัน โดยเป็นการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตามระดับอายุที่เพิ่มขึ้น สอดคล้องกับลักษณะทางด้านสุขภาพของประชากรที่เมื่ออายุเพิ่มมากขึ้นปัญหาทางด้านสุขภาพจะสูงขึ้นเช่นกัน ทำให้ค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพสูง อย่างไรก็ตาม จากแผนภาพ 23 จะเห็นได้ว่า ในช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป ประชากรกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจต่าง ๆ มีระดับค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกัน โดยประชากรกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี (Quintile 4 – 5) จะได้รับประโยชน์จากรายจ่ายทางด้านสุขภาพของภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ส่วนหนึ่งเป็นผลจากกลุ่มดังกล่าวเป็นแรงงานในระบบที่ทำงานอยู่ภาคอุตสาหกรรมหรือภาครัฐเป็นหลัก ซึ่งสามารถใช้สิทธิประกันสังคมและระบบสวัสดิการข้าราชการที่มีการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลต่อหัวจากภาครัฐสูง ต่างจากกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีที่ส่วนใหญ่ทำงานในภาคการเกษตรหรือเป็นแรงงานนอกระบบทำให้การใช้สิทธิทางด้านสุขภาพจำกัดเพียงระบบประกันสุขภาพถ้วน (Universal Coverage Scheme: UCS) (ค่าใช้จ่ายต่อหัวที่ภาครัฐสนับสนุนต่ำกว่าสิทธิประโยชน์อื่น) จึงส่งให้กลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีได้รับประโยชน์ของภาครัฐสูงกว่าโดยเปรียบเทียบ<sup>5</sup> ในขณะที่ช่วงวัยเด็ก (อายุ 0 - 11 ปี) บทบาทของภาครัฐจะแตกต่างจากช่วงสูงวัยมากเพราะกลุ่มรวยที่สุด (Quintile 5) จะ

5 นอกจากนี้ สิทธิการรักษาพยาบาลของระบบประกันสังคมและสวัสดิการข้าราชการยังมีลักษณะและความครอบคลุมของโรคต่าง ๆ มากกว่าระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องสนับสนุนหรืออุดหนุนในระดับที่มากกว่า ซึ่งจะส่งผลให้ค่าใช้จ่ายสำหรับกลุ่มดังกล่าวสูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่อายุสูงมากและมีปัญหาทางด้านสุขภาพมาก



## แผนภาพ 23 รายจ่ายเพื่อการบริโภคด้านสุขภาพรายอายุ มูลค่าเฉลี่ย จำแนกตามกลุ่มรายจ่าย ปี 2562



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ได้รับการอุดหนุนจากรัฐน้อยกว่ากลุ่มยากจนที่สุด (Quintile 1) เนื่องจากกลุ่มที่รวยที่สุดนิยมใช้บริการทางการแพทย์จากโรงพยาบาลเอกชนมากกว่า

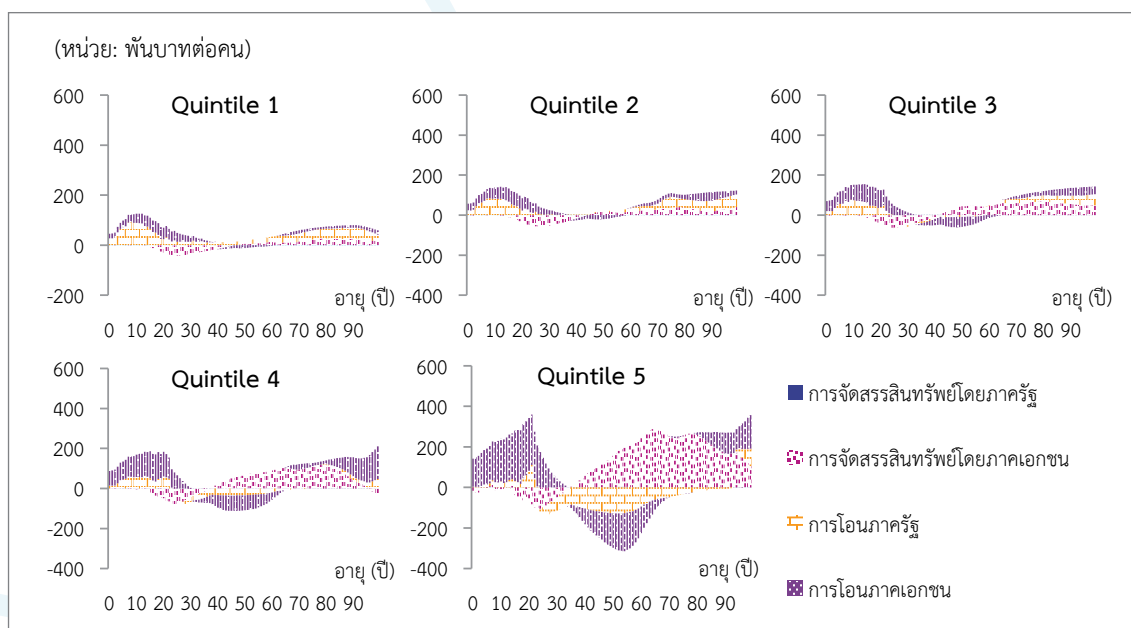
โดยในส่วนจากรายจ่ายเพื่อการบริโภคด้านสุขภาพของภาคเอกชนในกลุ่มที่รวยที่สุด (Quintile 5) จะมีระดับค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนจ่ายเองมากกว่าคนในกลุ่มอื่น ๆ อย่างชัดเจน โดยเฉพาะสูงกว่าประมาณ 11.3 เท่า ซึ่งในช่วงวัยเด็ก (0 – 10 ปี) และช่วงอายุ 50 ปีขึ้นไป จะมีระดับความแตกต่างระหว่างกลุ่มที่รวยที่สุดและกลุ่มที่ยากจนที่สุดชัดเจนมาก สะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มที่รวยที่สุดมีโอกาสในการเข้าถึงบริการทางด้านสุขภาพที่ดีกว่ากลุ่มคนฐานะทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เพราะมีความสามารถทางการเงินที่ช่วยสนับสนุนให้เข้าถึงบริการทางด้านสุขภาพที่มีคุณภาพและรวดเร็ว

### 8.3 การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุ (Age Reallocations)

ในปี 2562 เครื่องมือสำคัญในการชดเชยการขาดดุลของกลุ่มวัยเด็ก คือ การโอนภาครัฐและการโอนภาคเอกชน โดยระดับภาระของภาคเอกชนและภาครัฐในการสนับสนุนการขาดดุลรายได้ของวัยเด็กจะแตกต่างกันไปตามฐานะทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ กล่าวคือ กลุ่มที่ยากจนที่สุดการโอนภาครัฐจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยชดเชยการขาดดุลรายได้ และจะค่อย ๆ ลดบทบาทลงเมื่อระดับฐานะทางเศรษฐกิจสูงขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มที่รวยที่สุดที่ระดับการโอนภาคเอกชนสูงกว่าการโอนภาครัฐค่อนข้างมาก ประมาณ 30 เท่า (อายุ 0 - 6 ปี) ในทางกลับกัน เครื่องมือสำคัญในการชดเชยการขาดดุลของกลุ่มวัยสูงอายุจะเป็นการโอนภาครัฐและการจัดสรรสินทรัพย์ โดยกลุ่มที่ยากจนที่สุดจะพึ่งพาการโอนของภาครัฐเป็นหลักสำหรับการช่วยชดเชยการขาดดุลที่เกิดขึ้น ขณะที่กลุ่มที่รวยที่สุดซึ่งมีการสะสม

สินทรัพย์สูงกว่ากลุ่มอื่นจะพึ่งพาการจัดสรรสินทรัพย์ของภาคเอกชนเป็นหลักในการชดเชยการขาดดุล โดยเฉพาะผลตอบแทนที่มาจากกำไรสุทธิของบริษัทต่าง ๆ และเงินออม (saving) รวมทั้งการโอนภาคเอกชนที่จะมีบทบาทชัดเจนในช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจส่งผลกระทบเป็นอย่างยิ่งต่อรูปแบบการชดเชยการขาดดุลรายได้ของแต่ละกลุ่ม เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงสินทรัพย์ที่ประชากรแต่ละกลุ่มถือครองและนำไปสู่ความสามารถในการแสวงหาผลตอบแทนจากสินทรัพย์ดังกล่าวผ่านช่องทางต่าง ๆ และการออมเงินเพื่อใช้สำหรับการเกษียณอายุ

## แผนภาพ 24 การจัดสรรสินทรัพย์และการโอนสุทธิระหว่างกลุ่มวัย มูลค่าเฉลี่ย จำแนกตามกลุ่มรายจ่าย (Quintile by expenditure) ปี 2562

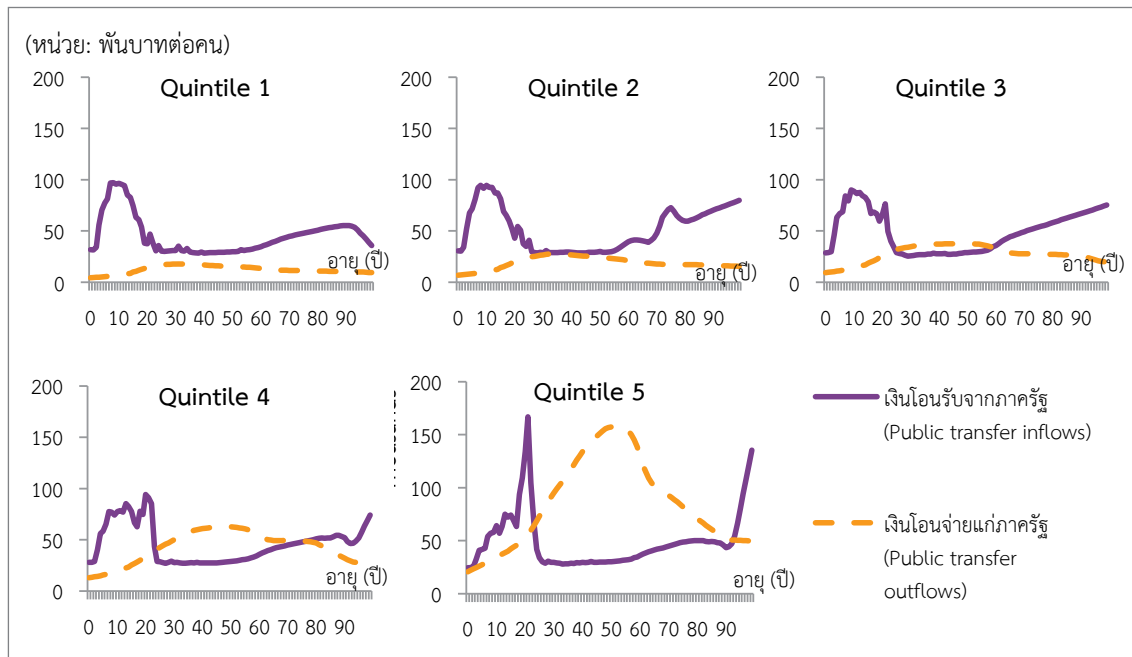


ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

(1) การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุของภาครัฐ (Public Age Reallocation) หลักประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ การจัดสรรสินทรัพย์โดยภาครัฐ และการโอนภาครัฐ ทั้งนี้ การศึกษาครั้งนี้จะมุ่งเน้นการวิเคราะห์ในส่วนของการโอนภาครัฐเป็นหลัก เพราะการจัดสรรสินทรัพย์ของภาครัฐค่อนข้างบทบาทน้อยมากเมื่อเทียบกับกลไกอื่น ๆ

ในส่วนของเงินโอนภาครัฐสามารถจำแนกได้ออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ เงินโอนจ่ายแก่ภาครัฐและเงินโอนรับจากภาครัฐ โดยในปี 2562 ประชากรกลุ่มที่ยากจนที่สุดมีมูลค่าเงินโอนจ่ายแก่ภาครัฐต่ำกว่าเงินโอนรับในทุกช่วงอายุ ขณะที่กลุ่มที่รวยที่สุด (Quintile 5) จะมีเงินโอนรับสูงกว่าเงินโอนจ่ายในช่วงวัยเรียนและช่วงอายุ 90 ปีขึ้นไปเท่านั้น ส่วนในช่วงอายุตั้งแต่ 24 – 90 ปี จะมีการระการโอนจ่ายแก่ภาครัฐสูงกว่าเงินโอนรับ ซึ่งเงินโอนจ่ายส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการจ่ายภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นหลัก โดยเฉลี่ยกลุ่มที่รวยที่สุดมีการโอนจ่ายสูงกว่ากลุ่มที่ยากจนที่สุด 9.0 เท่า

## แผนภาพ 25 เงินโอนรับจากภาครัฐและเงินโอนจ่ายแก่ภาครัฐ มูลค่าเฉลี่ย จำแนกตามกลุ่ม รายจ่าย ปี 2562

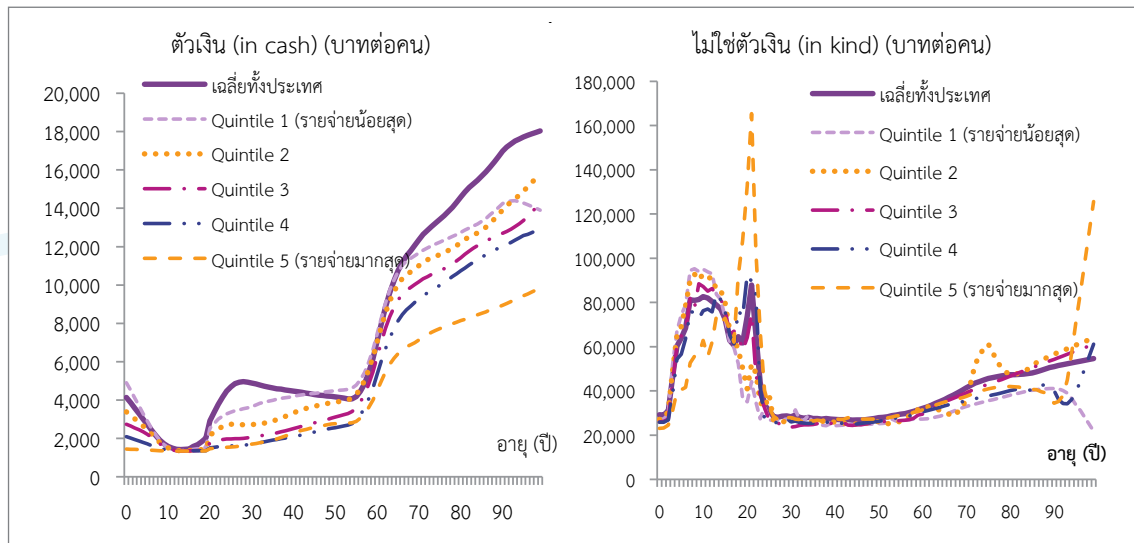


ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

การวิเคราะห์เงินโอนรับจากภาครัฐ (Public transfer inflows) ระหว่างประชากรในกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจต่าง ๆ สามารถแบ่งได้เป็นเงินโอนรับในรูปแบบตัวเงิน (cash) และในรูปแบบที่ไม่ใช่ตัวเงิน (kind) โดยในส่วนของเงินโอนรับที่เป็นตัวเงิน พบว่า ในช่วงวัยเด็ก (อายุ 0 – 11 ปี) ประชากรในกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี (Quintile 1 - 2) ได้รับเงินโอนจากภาครัฐในรูปแบบตัวเงินสูงกว่ากลุ่มอื่นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะกลุ่มที่ยากจนที่สุดได้รับเงินโอนจากภาครัฐสูงกว่ากลุ่มที่รวยสุดเฉลี่ย 2.7 เท่า ในช่วงอายุ 0 – 6 ปี ซึ่งเป็นผลจากมาตรการของรัฐในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด (0 - 5 ปี) ให้แก่ครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 36,000 บาทต่อคนต่อปี จากนั้นการได้รับโอนในรูปแบบตัวเงินจากภาครัฐจะปรับตัวลดลงเรื่อย ๆ และเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งในช่วงอายุ 15 ปีขึ้นไป และช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไป ตามการขุดเซยรายได้จากการว่างงานให้แก่แรงงานในระบบประกันสังคม และการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามลำดับ ทั้งนี้ ข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่ง คือ ระดับผลประโยชน์ที่ได้รับจากเงินโอนจากภาครัฐจะมีความสัมพันธ์กับฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ โดยกลุ่มที่ยากจนที่สุดจะได้รับประโยชน์จากเงินโอนจากภาครัฐสูงที่สุด และค่อย ๆ ลดลงตามฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นของประชากร ในขณะที่เงินโอนรับจากภาครัฐในรูปแบบไม่ใช่ตัวเงิน (in-kind) ของแต่ละกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจมีระดับที่ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยมีเพียงในช่วงอายุ 17 – 21 ปี ของประชากรกลุ่มที่รวยที่สุดที่ได้รับประโยชน์จากเงินโอนจากภาครัฐสูงกว่ากลุ่มอื่นอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นผลจากการสนับสนุนของภาครัฐด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มีค่าใช้จ่ายต่อหัวสูง

(2) การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุโดยภาคเอกชน (Private Age Reallocation) เป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการขุดเซยการขาดดุลรายได้ของประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรสินทรัพย์ภาคเอกชน

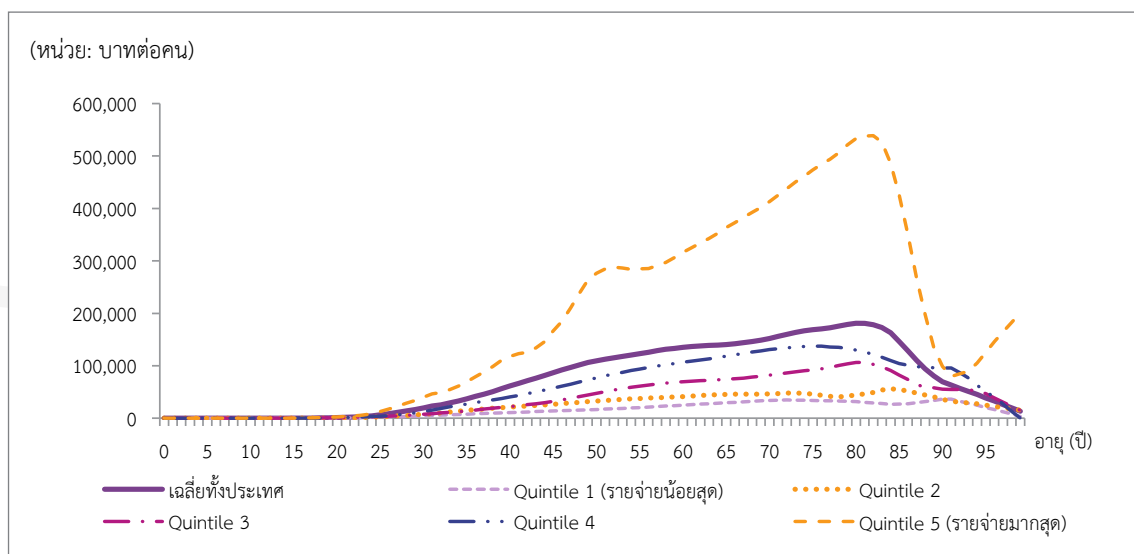
## แผนภาพ 26 เงินโอนรับจากภาครัฐในรูปแบบของตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน มูลค่าเฉลี่ย จำแนกตามกลุ่มรายจ่าย ปี 2562



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

(Private Asset-based reallocation) ในกลุ่มผู้สูงวัยและการโอนโดยภาคเอกชน (Private Transfers) ในกลุ่มวัยเด็ก โดยในปี 2562 พบว่า ประชากรกลุ่มที่รวยที่สุด (Quintile 5) มีมูลค่า (Absolute value) ของการจัดสรรสินทรัพย์ภาคเอกชนที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศและกลุ่มอื่น ๆ อย่างชัดเจน โดยความแตกต่างในส่วนที่มาจากบริษัทและองค์กรไม่แสวงหากำไร (Corporations & NPISHs) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดสรรสินทรัพย์ของภาคเอกชนทั้งหมดระหว่างกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน

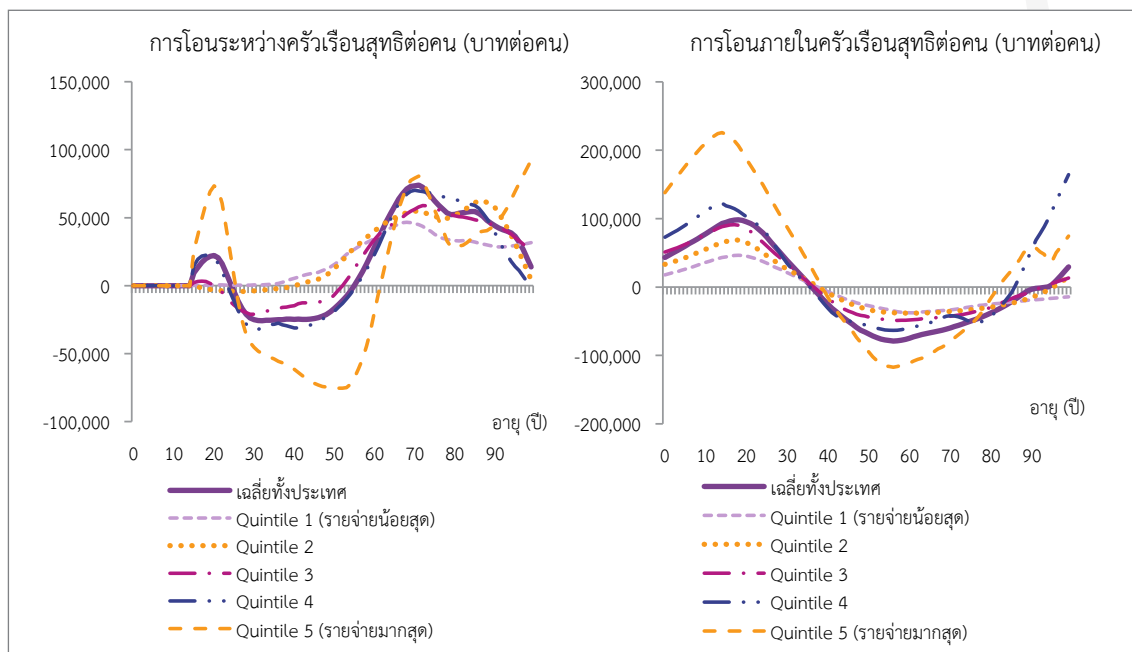
## แผนภาพ 27 การจัดสรรสินทรัพย์โดยภาคเอกชนจำแนกรายอายุ มูลค่าเฉลี่ย จำแนกตามกลุ่มรายจ่าย ปี 2562



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

การโอนโดยภาคเอกชน (Private Transfers) หากจำแนกออกเป็น 2 รายการย่อย ได้แก่ 1) การโอนระหว่างครัวเรือนสุทธิ (Inter-household transfers, net) พบว่า ประชากรในกลุ่มที่ยากจนที่สุด (Quintile 1) เป็นผู้รับโอนสุทธิตลอดทุกช่วงอายุ ในขณะที่ประชากรกลุ่ม Quintile 2 – 5 ในช่วงอายุ 0 – 25 ปี จะมีบทบาทเป็นผู้รับโอนสุทธิจากครัวเรือนอื่น ๆ เป็นหลัก จนกระทั่งถึงเข้าสู่ช่วงวัยแรงงานตอนต้นถึงช่วงก่อนเกษียณอายุจะมีบทบาทเป็นผู้โอนออกสุทธิเพราะมีรายได้จากแรงงานเพิ่มขึ้นและสามารถรับภาระในการเกื้อหนุนระหว่างช่วงอายุได้ จากนั้นในช่วงเกษียณอายุจึงเริ่มกลับมาสู่บทบาทผู้รับโอนสุทธิอีกครั้ง โดยข้อสังเกตหนึ่ง คือ ประชากรในกลุ่มที่รวยที่สุดค่อนข้างมีช่วงระยะเวลาในการโอนออกสุทธิระหว่างครัวเรือนยาวนานกว่ากลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจอื่น ๆ (มูลค่าการโอนเป็นลบ) และมีมูลค่าของการโอนมากกว่ากลุ่มอื่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทสำคัญในการเกื้อหนุนระหว่างครัวเรือนที่อยู่ในกลุ่มต่างกัน

**แผนภาพ 28 การโอนภาคเอกชนสุทธิต่อคน มูลค่าเฉลี่ย จำแนกตามกลุ่มรายจ่าย ปี 2562**



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

รายการย่อยที่ 2) การโอนภายในครัวเรือนสุทธิรายอายุ (Intra-household transfers, net) มีโครงสร้างระหว่างกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยข้อแตกต่างประการสำคัญ คือ มูลค่าการโอนภายในครัวเรือนของประชากรกลุ่มที่รวยที่สุดจะสูงกว่ากลุ่มสถานะทางเศรษฐกิจอื่นค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในช่วงอายุ 0 – 37 ปี ที่ระดับการโอนภายในครัวเรือนสุทธิเป็นบวก แปลว่า ในช่วงอายุดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากการโอนภายในครัวเรือนของช่วงอายุ 38 – 80 ปี (ช่วงที่มีรายได้สูง) เป็นหลัก ในแง่หนึ่งเป็นการแสดงให้เห็นบทบาทของสมาชิกภายในครัวเรือนในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเพื่อรักษาระดับการบริโภค อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวจะเห็นได้ชัดในกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีเพราะมีความสามารถหรือทรัพยากรสูงเพียงพอสำหรับการดูแลสมาชิกคนอื่นภายในครัวเรือน ในขณะที่กลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี (Quintile 1 - 3) บทบาทของการโอนภายในครัวเรือนจะลดลงและจำเป็นต้องพึ่งพาในส่วนของการโอนจากภาครัฐแทน



## 9. สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการวิเคราะห์บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562 พบว่า ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ภาพรวมของประเทศไทยมีแนวโน้มขาดดุลงบรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตามรายจ่ายเพื่อการบริโภคที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้จากแรงงาน จำเป็นต้องมีการชดเชยการขาดดุลงบรายได้ดังกล่าว ผ่านการจัดสรรสินทรัพย์ภาคเอกชนเป็นหลัก (ร้อยละ 86.7 ของการขาดดุลงบรายได้ทั้งหมด) โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งมีแหล่งที่มาของเงินเพื่อบริโภคจากการจัดสรรสินทรัพย์ถึงร้อยละ 61.2 รองลงมาเป็นรายได้แรงงาน ร้อยละ 30.1 และเงินโอนภาครัฐ ร้อยละ 6.7 สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของภาคเอกชนในการรับมือกับการปิดการขาดดุลงบรายได้ในช่วงวัยเกษียณ

นอกจากนี้ เมื่อจำแนกประชากรเป็น 5 กลุ่มตามสถานะทางเศรษฐกิจ (ระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภค) พบว่าประชากรจะมีกลไกการชดเชยการขาดดุลงบรายได้ที่แตกต่างกันตามสถานะทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน โดยกลุ่มที่รายจ่ายต่ำสุดจะพึ่งพาการโอนจากภาครัฐเป็นหลัก ขณะที่บทบาทของภาครัฐจะลดลงตามฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น ผู้สูงอายุในกลุ่มที่มีรายจ่ายสูงสุดจะพึ่งพาการจัดสรรสินทรัพย์ภาคเอกชนเป็นหลัก กล่าวคือ มีการจัดการรองรับการขาดดุลงบรายได้ในช่วงวัยเกษียณได้ด้วยตนเอง

จะเห็นได้ว่า บัญชีกระแสการโอนประชาชาติของประเทศไทย ได้ฉายภาพแบบแผนการบริโภคและรายได้ของแต่ละกลุ่มอายุ พร้อมทั้งระบบการเกื้อหนุนที่ใช้ในการจัดการกับการเกินดุลงบรายได้ในช่วงวัยแรงงานและการปิดส่วนขาดดุลงบรายได้ที่เกิดขึ้นในกลุ่มวัยเด็ก และวัยผู้สูงอายุ อีกทั้งยังสะท้อนความแตกต่างของแบบแผนการบริโภค รายได้ และระบบการเกื้อหนุนที่แตกต่างกันตามสถานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในภาพรวม และกับแต่ละกลุ่มประชากร โดยจากผลการจัดทำ NTA 2562 ข้างต้นชี้ประเด็นไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในเบื้องต้น ดังนี้

1. เพิ่มขนาดการเกินดุลงบรายได้ให้กับประชากรวัย

แรงงานเพื่อให้เพียงพอต่อการชดเชยการขาดดุลที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในกลุ่มผู้สูงอายุ อาทิ การขยายช่วงอายุในการทำงาน เพื่อเพิ่มกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน การเพิ่มรายได้ของชนกลุ่มวัยแรงงานให้สูงขึ้นผ่านการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน รวมถึงการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เพียงพอสำหรับการบริโภคและการเกื้อหนุนสมาชิกวัยพึ่งพิงในครัวเรือนกลุ่มที่มีฐานะยากจนด้วย

2. ส่งเสริมนโยบายการสูงวัยอย่างมีสุขภาวะ (Healthy Ageing Policy) เพื่อให้ประชากรวัยสูงอายุสามารถพึ่งพาตนเองได้ยาวนานที่สุด และลดค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่เพิ่มสูงขึ้นตามอายุของประชากร ซึ่งค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่สูงในกลุ่มวัยสูงอายุ เป็นผลมาจากผู้สูงอายุเป็นกลุ่มวัยที่มีภาวะการเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังที่มีค่าใช้จ่ายในการรักษาสูง ซึ่งโรคเรื้อรังเหล่านี้เป็นโรคที่สามารถป้องกันได้ หากมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และการดำเนินชีวิต ตั้งแต่วัยหนุ่มสาว ดังนั้น จึงควรปรับรูปแบบงบประมาณมาให้ความสำคัญกับการสร้างเสริมสุขภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ควรส่งเสริมให้มีระบบการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวที่ครอบคลุมด้วย

3. ส่งเสริมการจัดสรรด้านสินทรัพย์หรือการออมในภาคครัวเรือน ควบคู่กับการสร้างระบบสวัสดิการที่ยั่งยืนจากบัญชีกระแสการโอนประชาชาติปี 2562 พบว่า ผู้สูงอายุไทยในภาพรวมพึ่งพิงการจัดสรรสินทรัพย์ โดยเฉพาะการออม เป็นหลักในการปิดการขาดดุลงบรายได้ในกลุ่มผู้สูงอายุ ขณะที่เมื่อจำแนกประชากรเป็น 5 กลุ่มตามสถานะทางเศรษฐกิจ พบว่า กลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำพึ่งพาการโอนจากภาครัฐเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุจะส่งผลกระทบต่อความเพียงพอของงบประมาณภาครัฐในอนาคต ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มระดับการออมในภาคครัวเรือนทั้งในภาคบังคับและสมัครใจ ผ่านทางกลไกต่าง ๆ เพื่อให้มีการสะสมความมั่งคั่งตั้งแต่วัยแรงงานให้เพียงพอต่อการบริโภคในวัยสูงอายุต่อไป

# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

- มูลนิธิเพื่อการพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข. (2562). บัญชีรายจ่ายสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2559. กรุงเทพฯ.
- มัทนา พนานิรามย์. (2550). การเปลี่ยนแปลงในวิธีการปิดงบขาดดุลรายได้ของคนไทยและนัยต่อการเข้าสู่รัฐสวัสดิการ. การสัมมนาประจำปี 2550 ของมูลนิธิชัยพัฒนาและมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สำนักงานประมาณ. (2562). งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2563). สถิติการศึกษาประจำปี 2562. <http://www.mis.moe.go.th/images/StatFiles/62/2562p.pdf>.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน. \_\_\_\_\_ (2562). การสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2562). รายงานการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 – 2583 (ฉบับปรับปรุง).
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). รายได้ประชาชาติของประเทศไทย พ.ศ. 2562 แบบปริมาณลูกโซ่. \_\_\_\_\_ (2555). แผนประชากรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559).

## ภาษาอังกฤษ

- United Nations (2013). National Transfer Accounts Manual: measuring and Analysing the Generational Economy. Population Division, Department of Economic and Social Affairs.

# การคลังของภาครัฐและรายจ่ายทาง ด้านสังคมของไทยภายใต้ผลกระทบ จากความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้าง ประชากรในอีก 20 ปีข้างหน้า<sup>6</sup>

วัชรพล ว่องนิยมเกษตร, ณภัทรพงศ์ วชิรวงศ์บุรี, รวีรินทร์ เดชะปลูก, บุณณลิน ทองพิมพ์, ปรางวลัญญ์ ลำเทียน<sup>7</sup>

### บทสรุปผู้บริหาร

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยในการเข้าสู่สังคมสูงวัยได้สะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจและกำลังแรงงาน ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย และด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งชี้ให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนเชิงนโยบายแก่ภาครัฐในการออกแบบนโยบายทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อรับมือกับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยการศึกษาครั้งนี้ ได้วิเคราะห์ให้เห็นภาพรวมความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระดับมหภาคภายใต้อิทธิพลที่มาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรจากข้อมูลการคาดประมาณประชากร ปี 2553 - 2583 และบทบาทของรายจ่ายภาครัฐในด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข และสถานะทางด้านการคลังของประเทศในฐานะกลไกสำคัญในการพัฒนาและยก

### ระดับคุณภาพชีวิตของคนในระยะยาว

ผลจากการคาดประมาณโดยใช้บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562 ภายใต้สมมติฐานปัจจัยอื่นคงที่พบว่า อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว (GDP per capita) มีแนวโน้มชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2564 - 2583 โดยเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรที่มีความเป็นสังคมผู้สูงอายุมากขึ้น และทำให้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ภาระทางการคลังของภาครัฐไทยในอนาคต มีแนวโน้มที่จะเกิดสภาวะการตึงตัวยิ่งขึ้น ในอีก 20 ปีข้างหน้า ประเทศไทยมีแนวโน้มอัตราการเกื้อหนุนทางการคลัง (Fiscal Support Ratio: FSR) ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยอัตราการเกื้อหนุนทางการคลังจะมีค่าสูงสุดในปี 2565 อยู่ที่ร้อยละ 100.09 จากนั้นจึงปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องมาอยู่ที่ร้อยละ 96.93 ในปี 2583 แสดงให้เห็นว่า ทิศทางภาระทางการคลังของประเทศจะมีแนวโน้มที่ไม่ดีนัก เพราะระดับการจ่ายผลประโยชน์ที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่รายรับที่ช่วยสนับสนุนลดลง นอกจากนี้ ปัจจัยทางด้าน

6 ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของคณะผู้จัดทำบทความเท่านั้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

7 คณะผู้จัดทำบทความเป็นเจ้าหน้าที่นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรยังส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2570 – 2583 โดยจากการคาดการณ์สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในปี 2583 จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.41 (เฉพาะผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร)

ในส่วนของผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อรายจ่ายภาครัฐในด้านสาธารณสุขและด้านการศึกษา พบว่า ด้านสาธารณสุข ในปี 2583 คาดว่า สัดส่วนรายจ่ายด้านสาธารณสุขต่อ GDP จะอยู่ที่ร้อยละ 12.71 ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 9.23 ในปี 2564 หรือคิดเป็นการเพิ่มขึ้นประมาณ 1.38 เท่า ส่วนทางด้านการศึกษา คาดว่า สัดส่วนรายจ่ายภาครัฐทางการศึกษาต่อ GDP มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างช้า ๆ โดยในช่วงระยะที่ 1 (ปี 2564 - 2575) สัดส่วนรายจ่ายทางการศึกษาจะค่อนข้างคงที่หรือปรับตัวเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ซึ่งปัจจัยสำคัญมาจากโครงสร้างประชากรที่มีการปรับตัวลดลงของประชากรในวัยเด็ก และในช่วงระยะที่ 2 (ปี 2576 - 2583) สัดส่วนรายจ่ายภาครัฐทางการศึกษาต่อ GDP จะปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยปัจจัยสำคัญมาจากอัตราส่วนผู้ได้รับประโยชน์ที่เพิ่มสูงขึ้นตามการคาดการณ์การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่อัตราส่วนประชากรวัยเรียนกลับปรับตัวลดลงอย่างช้า ๆ

นอกจากนี้ ผลการคาดการณ์การขาดดุลงบรายได้และการโอนเศรษฐกิจระหว่างรุ่นประชากร พบว่าในปี 2583 ประเทศไทยมีระดับการขาดดุลงบรายได้เพิ่มสูงขึ้นจากปี 2562 อยู่ที่ 2.72 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็น 1.34 เท่า ซึ่งแนวโน้มการขาดดุลงบรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นในปี 2583 นำไปสู่บทบาทที่เพิ่มขึ้นของการจัดการสินทรัพย์ของภาคเอกชนในฐานะเครื่องมือหลักในการชดเชยการขาดดุลงบรายได้ของประเทศ โดยมีสัดส่วนเพิ่มจากร้อยละ 86.2 ในปี 2562 มาอยู่ที่ร้อยละ 91.2 ในปี 2583 ในขณะที่ การจัดสรรระหว่างช่วงอายุมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับการขาดดุลงบรายได้ โดยในปี 2583 มูลค่าการจัดสรร

ระหว่างช่วงอายุ อยู่ที่ 2,724.4 พันล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก 2,037.4 พันล้านบาท ในปี 2562 ตามการเพิ่มขึ้นของกลุ่มผู้สูงอายุ ขณะที่กลุ่มวัยเด็กและวัยแรงงานลดลง

ในการเตรียมความพร้อมของประเทศเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น จำเป็นให้ความสำคัญกับ 1) การสร้างงาน สร้างโอกาส และสร้างรายได้ รวมถึงการพัฒนากลไกการเพิ่มผลิตภาพแรงงานที่มีประสิทธิภาพสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงการยกระดับและพัฒนาทักษะแรงงานให้มีสมรรถนะที่สูงขึ้นสามารถเพิ่มผลิตภาพแรงงานในระยะยาวเพื่อนำไปสู่การมีรายได้ ทดแทนปัจจัยด้านจำนวนแรงงานของประเทศที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง 2) การสร้างความเข้มแข็งทางการเงินของครัวเรือนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตบทบาทของการจัดสรรสินทรัพย์และการโอนของภาคเอกชน (ทั้งการโอนระหว่างครัวเรือนและการโอนภายในครัวเรือน) ค่อนข้างมีความสำคัญสูงต่อการชดเชยการขาดดุลงบรายได้ของประเทศ ซึ่งการอาศัยกลไกของภาคเอกชนเป็นเครื่องมือหลักจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจทางการเงินเป็นส่วนสำคัญ โดยการเสริมสร้างความรู้และทักษะการเงิน ให้สามารถบริหารจัดการการลงทุนให้ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมและสามารถประเมินความเสี่ยงทางการเงินของตนเองได้ เพื่อสร้างความเข้มแข็งและยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด (Shocks) และ 3) การปรับปรุงระบบการคลัง

ของประเทศเพื่อสร้างสมดุลทางการคลังและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดี โดยการเพิ่มการโอนรับจากภาครัฐไปยังกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ เพื่อช่วยให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ ควบคู่ไปกับการสร้างรายได้ของภาครัฐจากการปรับปรุงและปฏิรูประบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและการกระจายรายได้มากยิ่งขึ้นเพื่อให้อัตราการเกื้อหนุนทางการคลังเป็นไปอย่างสมดุล รวมทั้งการปรับปรุงระบบการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณให้มีความเป็นธรรม สมเหตุสมผล และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

# 1. บทนำ

## 1.1 ความเป็นมา

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยในการเข้าสู่สังคมสูงวัยได้สะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านขนาดและโครงสร้างประชากร รวมทั้งผลกระทบหรือประเด็นเกี่ยวเนื่องที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศ อาทิ การเปลี่ยนแปลงประชากรวัยแรงงานที่กระทบต่อเศรษฐกิจ การลดลงของประชากรวัยเรียน การเปลี่ยนผ่านประชากรที่เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนผ่านทางด้านระดับการศึกษาและด้านสุขภาพ และผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากความเป็นเมืองและพฤติกรรมของประชากร โดยจากรายงานการศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาประเทศจากผลคาดประมาณประชากรของประเทศไทย (ปี 2553-2583) พบว่า จำนวนประชากรของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นและสูงสุดอยู่ที่ 67.2 ล้านคน ในปี 2571 หลังจากนั้นจะค่อย ๆ ลดลงจนเหลือ 65.4 ล้านคน ในปี 2583 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ชัดเจนมากที่สุด ได้แก่ การลดลงของประชากรวัยเด็ก การลดลงของประชากรวัยแรงงาน และการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุ โดยสมการดังกล่าวทำให้อัตราส่วนพึ่งพิงรวม (Dependency ratio) เพิ่มขึ้นมากจากร้อยละ 49.3 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 79.1 ในปี 2583 ตามการปรับตัวเพิ่มขึ้นสูงของอัตราส่วนพึ่งพิงวัยสูงอายุ ประมาณ 2.4 เท่า (จากร้อย

ละ 8.4 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 20.5 ในปี 2583) ในขณะที่อัตราส่วนพึ่งพิงวัยเด็กลดลงตามจำนวนประชากรวัยเด็กที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง<sup>8</sup>

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อการพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจและกำลังแรงงาน ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย และด้านสิ่งแวดล้อม ชี้ให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนเชิงนโยบายแก่ภาครัฐในการออกแบบและวางแผนเชิงนโยบายในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อรับมือกับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทในมิติต่าง ๆ ของประเทศไทย เช่น ภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรไทยที่อยู่ในระดับต่ำในช่วงตลอด 30 ปีที่ผ่านมา ทำให้การพึ่งพิงหรือเกื้อกูลกันระหว่างอายุสูงขึ้นมากจากอดีตและจำนวนประชากรในวัยเรียนลดลงเหลือเพียง 1 ใน 10 ของประชากรทั้งหมดจากเดิมที่สูงถึงเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมด แนวโน้มการตายที่เพิ่มสูงขึ้นของโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-communicable disease: NCDs) ซึ่งส่งผลกระทบต่อตายก่อนวัยอันควรของประชากรในทุกช่วงวัย การขาดแคลนแรงงานที่เป็นผลมาจากจำนวนแรงงานไทยลดลงทำให้เกิดแรงงานแฝงทั้งแรงงานข้ามชาติและแรงงานไทย รวมทั้งการกระจุกตัวของการจ้างงานในบางพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและนำไปสู่การเพิ่มความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างพื้นที่ เป็นต้น<sup>9</sup>

8 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2562), รายงานการศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาประเทศจากผลคาดประมาณประชากรของประเทศไทย, หน้า ค - ง.

9 เรื่องเดียวกัน, หน้า จ - ช.

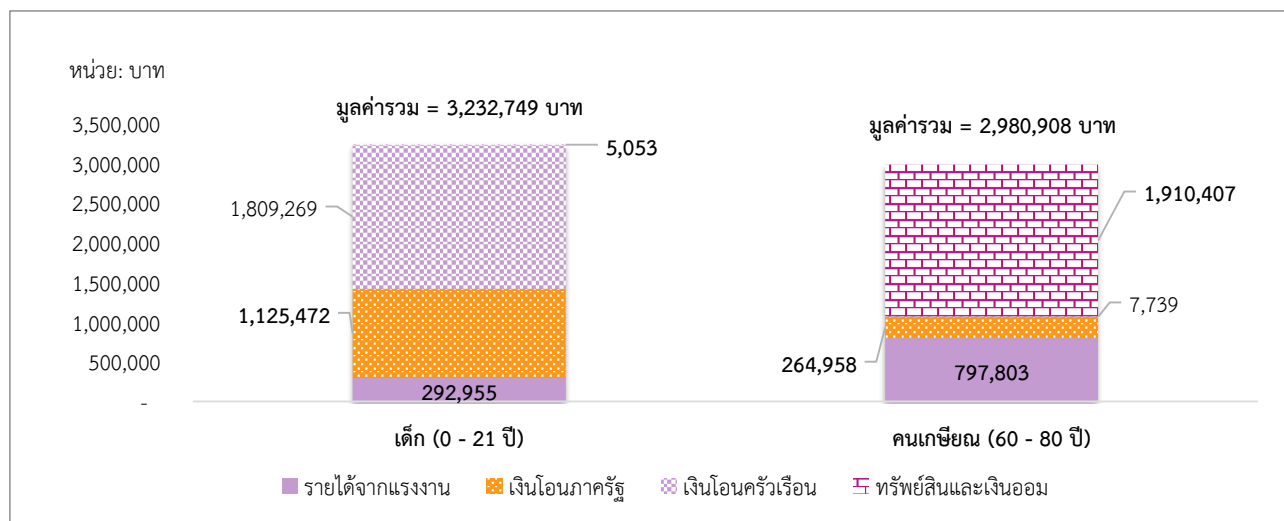


หากพิจารณาในมิติเศรษฐกิจระหว่างอายุจากการเผยแพร่ข้อมูลบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ปี 2562 (National Transfer Account 2019: NTA 2019) โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่า หากต้องการเลี้ยงดูเด็ก 1 คน ตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งเรียนจบปริญญาตรีและเข้าสู่ตลาดแรงงาน (0 – 21 ปี) มีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูหรือค่าใช้จ่ายในการบริโภคทั้งสิ้นประมาณ 3.23 ล้านบาท (ไม่รวมผลของอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น) โดยประมาณครึ่งหนึ่งเป็นส่วนที่รับผิดชอบโดยครัวเรือน (พ่อแม่) และอีกประมาณ 1 ใน 3 เป็นส่วนที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐ ส่วนในกรณีของผู้ที่อายุ 60 ปี ซึ่งโดยเฉลี่ยจะมีอายุยืนยาวได้อีกประมาณ 20 ปี หรือมีอายุถึง 80 ปี จำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรทางเศรษฐกิจเพื่อบริโภคในช่วง 20 ปีดังกล่าว ประมาณ 2.98 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 149,045 บาท โดยส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากทรัพย์สินและเงินออมเป็นหลัก หรือคิดเป็นร้อยละ 64.09 ของค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคทั้งหมด ส่วนที่มาจากรายได้จากการทำงานและเงินอุดหนุนของภาครัฐ

มีเพียงร้อยละ 26.76 และร้อยละ 8.89 ตามลำดับ เท่านั้น ตามแผนภาพด้านล่าง<sup>10</sup> อย่างไรก็ตาม หากพิจารณามูลค่าของรายได้จากทรัพย์สินและเงินออมจะอยู่ที่ 95,520 บาท ต่อปี (1,910,407 บาท ÷ 20 ปี) โดยหากสมมติว่า อัตราผลตอบแทนจากทรัพย์สินและเงินออมโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2.0 ต่อปี นั้นแสดงว่า เมื่อคนไทยอายุ 60 ปี จะต้องต้องมีทรัพย์สินหรือเงินเก็บอย่างน้อยประมาณ 7.48 ล้านบาท เพื่อนำไปใช้ในการลงทุนสร้างผลตอบแทนให้เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในช่วงวัยเกษียณ

นอกจากนี้ บัญชีกระแสการโอนประชาชาติยังฉายภาพให้เห็นการเกื้อหนุนกันระหว่างรุ่นหรือภาวะพึ่งพิงของประชากรในแต่ละช่วงวัยทางด้านตัวเงินอย่างชัดเจน โดยภาพรวมของประเทศไทยมีการขาดดุลทางด้านรายได้หรือรายจ่ายเพื่อการบริโภคสูงกว่ารายได้จากแรงงาน (Life Cycle Deficit) ประมาณ 2.04 ล้านบาท ซึ่งจะมีเพียงวัยแรงงานเท่านั้นที่มีรายได้จากแรงงานเพียงพอต่อการบริโภค (เกินดุล) ในขณะที่ประชากรในช่วงวัยอื่นมีระดับการบริโภคสูงกว่ารายได้จากแรงงาน (ขาดดุล) ทำให้

## แผนภาพ 1 ต้นทุนค่าใช้จ่ายสำหรับการเลี้ยงดูเด็กและการเกษียณอายุ



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

10 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2564), บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ 2562 (National Transfer Account 2019), หน้า



ต้องอาศัยทรัพยากรทางเศรษฐกิจจากแหล่งอื่น ๆ เพื่อรักษาระดับการบริโภคให้สอดคล้องกับการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นเงินโอนจากภาครัฐ เงินโอนจากภาคเอกชน และการจัดสรรสินทรัพย์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กระบวนการปรับการบริโภคตลอดชีวิตให้มีความผันผวนน้อยลง ซึ่งกลุ่มผู้สูงอายุเป็นช่วงวัยที่ชัดเจนมากที่สุดในการอาศัยการจัดสรรสินทรัพย์เป็นเครื่องมือหลักในการรักษาระดับการบริโภค โดยเฉพาะการจัดสรรสินทรัพย์ของภาคเอกชนในรูปแบบสินทรัพย์ทางการเงินและทุน และการนำเงินออมมาใช้<sup>11</sup>

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างช่วงวัยที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศไทยนำไปสู่ความท้าทายของการออกแบบนโยบายสาธารณะของประเทศเพื่อรองรับสถานการณ์และประเด็นต่าง ๆ ที่ภาครัฐควรให้ความสำคัญ รวมทั้งการฉายภาพให้เห็นการโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตภายใต้ความเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างประชากรและการเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์และสังคมสูงวัยระดับสุดยอดในปี 2566 และปี 2576 ตามลำดับ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการศึกษาในบทความนี้ โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นภาพรวมความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระดับมหภาคภายใต้อิทธิพลที่มาจากกาเปลี่ยนแปลงของประชากร และบทบาทของรายจ่ายภาครัฐในด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข และสถานะทางด้านการคลังของประเทศในฐานะกลไกสำคัญในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในระยะยาว

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) ศึกษาสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร รวมทั้งคุณลักษณะของประชากรที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปผ่านการคาดประมาณประชากรในอนาคต (ปี 2553 - 2583) และโครงสร้างการพึ่งพิงของ

ประชากรในมิติต่าง ๆ

2) วิเคราะห์แนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจและระดับการโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นที่เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทย รวมทั้งการวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายและบทบาทของภาครัฐทางด้านการศึกษาและสาธารณสุขในกรอบแนวคิดบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ

3) วิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ทางการคลังของประเทศไทยในอนาคต (ปี 2564 - 2583) ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศ และประเด็นเชิงนโยบายที่นำไปสู่การปรับตัวและเตรียมความพร้อมสู่การเปลี่ยนแปลง

## 1.3 คำถามของการศึกษา

ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างประชากรอีก 20 ปีข้างหน้า และการเข้าสู่สังคมผู้สูงวัยระดับสุดยอดในปี 2576 สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลังภาครัฐของประเทศจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และบทบาทของรายจ่ายทางสังคมและภาระทางคลังของประเทศต้องปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงเช่นไร

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การวิเคราะห์แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของประชากรจะอาศัยข้อมูลคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583 (ฉบับปรับปรุง) ที่เผยแพร่โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก ทำให้เป็นการศึกษาครั้งนี้ จะฉายภาพความเปลี่ยนแปลงในช่วงปี 2564 - 2583 (20 ปี) และจำแนกประชากรออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ วัยเด็ก 0 - 14 ปี วัยแรงงาน 15 - 59 ปี และวัยสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป

11 เรื่องเดียวกัน, หน้า 15 - 16.

## 2. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 แนวคิดบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ

บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (National Transfer Accounts: NTA) เป็นการจัดทำข้อมูลที่บันทึกธุรกรรมของกระแสการโอนเงินระหว่างประชากรวัยต่าง ๆ ในประเทศ ซึ่งดำเนินการผ่านหน่วยเศรษฐกิจสำคัญ (Agencies) ได้แก่ (1) ภาครัฐ และ (2) ภาคครัวเรือนและหน่วยงานภาคเอกชนอื่น ๆ โดยแนวคิดพื้นฐานของบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ คือ รายได้จากแรงงานของแต่ละคนที่ได้รับจะมีความไม่สม่ำเสมอตลอดช่วงชีวิตเพราะขึ้นอยู่กับช่วงอายุและความสามารถในการทำงานของแต่ละอายุ โดยจะมีรายได้ต่ำในช่วงวัยเด็กและวัยสูงอายุ และจะมีรายได้สูงในช่วงวัยทำงานหรือวัยกลางคน ในขณะที่การบริโภคของคนจะมีความสม่ำเสมอและไม่ผันผวนตามรายได้เนื่องจากต้องสอดคล้องกับการดำรงชีวิต จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือในการปิดช่องว่างระหว่างรายได้จากแรงงานและการบริโภค ทั้งนี้ รูปแบบเครื่องมือที่นำมาใช้หลัก ๆ ได้แก่ การจัดการด้านสินทรัพย์ (Asset-based Reallocation) เช่น การออม ผลตอบแทนจากการลงทุนทางสินทรัพย์ทางการเงิน เป็นต้น และการโอนระหว่างช่วงอายุ (Intergenerational Transfer) ผ่านกลไกทั้งภาครัฐและเอกชน โดยการวิเคราะห์การโอนทางเศรษฐกิจระหว่างรุ่นประชากรผ่านบัญชีกระแสการโอนประชาชาติจะช่วยฉายภาพให้เห็นผลของการเกื้อหนุนและภาวะพึ่งพิงของประชากรในแต่ละช่วงอายุอย่างชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งสะท้อนให้เห็นความสามารถในการจัดสรรสินทรัพย์ข้ามช่วงอายุของประชากรผ่านกลไกอย่างภาครัฐและเอกชน<sup>12</sup>

แนวคิดบัญชีกระแสการโอนประชาชาติสอดคล้องกับแนวคิดบัญชีประชาชาติ (System of National Account) โดยเฉพาะหลักการรายได้และรายจ่ายของทั้งระบบเศรษฐกิจต้องมีค่าเท่ากัน

12 มัทนา พานานิรามย์ (2551), “การผนวกมิติเวลาเข้าไปในบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ”, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA Development Journal) ปีที่ 48 ฉบับที่ 3/2551.

เสมอ ทำให้กระแสรับรวม (Inflow) และกระแสจ่ายรวม (Outflow) ของทุกคนทุกช่วงวัยมีค่าเท่ากัน ดังนี้

$$\underbrace{Y_i^L + Y_i^A + T_i^{g+} + T_i^{f+}}_{\text{Inflows}} = \underbrace{C_i^g + C_i^f + T_i^{g-} + T_i^{f-} + S_i}_{\text{Outflows}} \quad (\text{i})$$

จากสมการ (i) ด้านซ้ายมือ คือ กระแสรับรวม ประกอบด้วย ผลรวมของรายได้จากแรงงาน  $Y_i^L$  รายได้จากสินทรัพย์  $Y_i^A$  เงินโอนจากภาครัฐ  $T_i^{g+}$  และเงินโอนจากครัวเรือน ภาคเอกชน หรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีใช้ภาครัฐ  $T_i^{f+}$  ในขณะที่ด้านขวามือ คือ กระแสการจ่ายรวม ประกอบด้วย ผลบวกของการบริโภคโดยภาครัฐหรือการบริโภคที่กระทำผ่านสถาบันภาครัฐ  $C_i^g$  การบริโภคของครัวเรือน ภาคเอกชน หรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีใช้ภาครัฐ  $C_i^f$  เงินโอนจ่ายให้ภาครัฐ  $T_i^{g-}$  เงินโอนจ่ายให้ครัวเรือน เอกชน หรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีใช้ภาครัฐ  $T_i^{f-}$  และการออม  $S_i$ <sup>13</sup>

เมื่อทำการจัดรูปสมการใหม่และบวกรวมทุกคนในสังคม จะได้สมการเอกลักษณ์ของบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA flow identity) ดังนี้

$$\underbrace{(C^g + C^f) - Y^L}_{\text{Life Cycle Deficit (LCD)}} = \underbrace{(Y^A - S)}_{\text{Asset-based Reallocation}} + \underbrace{(T^{g+} - T^{g-}) + (T^{f+} - T^{f-})}_{\text{Net Transfers}} \quad (\text{ii})$$

Age Reallocation

จากสมการ (ii) บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) การขาดดุลรายได้ตามอายุ (Life Cycle Deficit) คือ ผลต่างของการใช้จ่าย/บริโภคของภาคครัวเรือนและภาครัฐ และรายได้จากแรงงาน และ (2) การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุ (Age Reallocation) ประกอบด้วย การจัดสรรด้านสินทรัพย์ (Asset-based Reallocation) และการโอนสุทธิของภาครัฐและภาคเอกชน (Net Transfer)

## 2.2 การวัดอัตราพึ่งพิง (Measuring of Dependency Ratio)

อัตราการพึ่งพิง (Dependency ratio) เป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการสะท้อนระดับการพึ่งพิงระหว่างประชากรกลุ่มอายุต่าง ๆ โดยทั่วไปเป็นการคำนวณจากอัตราส่วนระหว่างประชากรวัยเด็กและประชากรวัยสูงอายุ หรือที่เรียกว่า ประชากรกลุ่มพึ่งพิง (Dependents) ต่อประชากรวัยทำงาน ซึ่งอัตราการพึ่งพิงตามความหมายดังกล่าว เรียกว่า “อัตราการพึ่งพิงรวม (Total dependency ratio)” อย่างไรก็ตาม

13 เรืองเดียวกัน, หน้า 67 - 69.

อัตราการพึ่งพิงสามารถจำแนกได้ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ อัตราการพึ่งพิงวัยเด็ก (Youth dependency ratio) และอัตราการพึ่งพิงวัยสูงอายุ (Old-age dependency ratio)<sup>14</sup>

การศึกษาของ Tim Miller และ Mun Sim Lai อธิบายพัฒนาการของการคำนวณอัตราการพึ่งพิงจากจำนวนประชากรในกลุ่มพึ่งพิงต่อประชากรวัยแรงงานว่า เป็นอัตราการพึ่งพิงทางประชากร (Demographic dependency ratio) เป็นการวัดอัตราการพึ่งพิงแบบดั้งเดิม (The traditional dependency ratio) และมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ไม่ได้คำนึงถึงผลิตภาพแรงงานหรือความแตกต่างของความสามารถในการสร้างรายได้ในแต่ละช่วงอายุ เป็นต้น ทำให้เกิดการนำเสนอรูปแบบการวัดหรืออัตราการพึ่งพิงแบบอื่น ๆ มากขึ้น โดยอาศัยการผนวกข้อมูลหรือประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการคำนวณ เพื่อให้สามารถสะท้อนการเปลี่ยนแปลงลักษณะการพึ่งพิงของประชากรจากปัจจัยอื่นได้อย่างชัดเจน สามารถจำแนกรูปแบบการคำนวณอัตราการพึ่งพิงได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

- 1) อัตราการพึ่งพิงทางประชากร (Demographic dependency ratio) หรืออัตราการพึ่งพิงแบบดั้งเดิม เป็นการวัดโดยจำแนกประชากรออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มประชากรนอกวัยแรงงาน ซึ่งเป็นช่วงวัยที่ไม่ใช่กำลังแรงงานและต้องพึ่งพาประชากรในวัยแรงงานเป็นหลัก หรือจำนวนประชากรวัยเด็กอายุและจำนวนประชากรวัยผู้สูงอายุ<sup>15</sup> และกลุ่มประชากรวัยทำงาน โดยประเทศไทยใช้ช่วงอายุประชากรวัยเด็ก เท่ากับ อายุ 0 – 14 ปี ประชากรวัยทำงาน เท่ากับ อายุ 15 – 59 ปี และประชากรวัยผู้สูงอายุ เท่ากับอายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งคำนวณได้ตามสมการด้านล่าง

$$\text{Demographic dependency ratio} = \frac{\sum_0^{14} p(x) + \sum_{60}^{100} p(x)}{\sum_{15}^{59} p(x)} \quad (\text{iii})$$

กำหนดให้  $p(x)$  เท่ากับ จำนวนประชากร อายุ  $x$  ปี

- 2) อัตราการพึ่งพิงแบบอายุคาดหมายคงชีพ (Prospective-age dependency ratio: POADR) เป็นการคำนวณอัตราการพึ่งพิงโดยผนวกการเปลี่ยนแปลงอายุขัย (Lifespan) ของประชากรเข้าไปในการคำนวณ โดยอายุที่คาดหมาย (Prospective age) จะมีค่าเท่ากับ จำนวนปีคงเหลือของประชากรที่คาดว่าจะมีชีวิตอยู่ตามอายุคาดเฉลี่ย (Life expectancy) ซึ่งในการคำนวณจะมีการใช้ค่า  $\alpha$ -age ( $R(t)$ )<sup>16</sup> เปรียบเทียบกับประชากรในช่วงอายุต่าง ๆ เพื่อจำแนกประชากรออกเป็นกลุ่มพึ่งพิง (Dependent) และกลุ่มที่ไม่ได้พึ่งพิง (Non-dependent) ซึ่งอัตราส่วนระหว่างทั้งสองกลุ่มจะมีค่าเท่ากับอัตราการพึ่งพิงแบบอายุคาดหมายคงชีพ (POADR) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กลุ่มพึ่งพิง คือ จำนวนคนที่มีอายุน้อยกว่าหรือเท่ากับ  $R(t)$  ส่วนกลุ่มที่ไม่ได้พึ่งพิง คือ จำนวนคนที่มีอายุตั้งแต่  $W$  ถึง  $R(t)$ <sup>17</sup>

14 บุญชนะ เจริญผล, แรงงานผู้พิการในสถานประกอบการขนาดใหญ่ของไทยภายใต้นโยบาย Thailand 4.0, หน้าที่ 51 - 52.

15 การกำหนดของกลุ่มประชากรวัยเด็กและวัยผู้สูงอายุจะแตกต่างกันไปตามกฎหมายและนิยามของแต่ละประเทศ เช่น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 กำหนดให้วัยเด็กมีอายุระหว่าง 0 – 18 ปี เป็นต้น

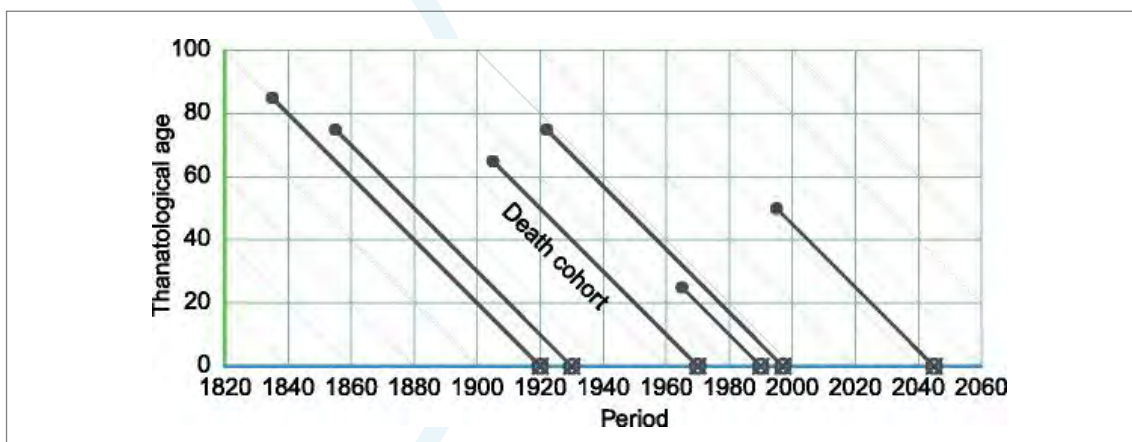
16 ค่า  $\alpha$ -age ( $R(t)$ ) คือ อายุคาดเฉลี่ยที่เหลืออยู่ซึ่งมีค่าคงที่และเท่ากับอายุคาดเฉลี่ยที่เหลืออยู่ ณ ที่อายุ  $R_0$  ในปีฐาน  $t_0$

17 Ediev, D., Sanderson, W., and Scherbov, S. (2016). *The Formal Demography of Prospective Age: The Relationship Between the Old-Age Dependency Ratio and the Prospective Old-Age Dependency Ratio.*

$$POADR(t) = \frac{\int_{R(t)}^{\omega} p(x,t)dx}{\int_{W}^{R(t)} p(x,t)dx} \quad (iv)$$

- 3) อัตราการพึ่งพิงแบบ **Thanatological-age** เป็นการคำนวณอัตราการพึ่งพิงโดยนำปัจจัยเกี่ยวกับการตายของประชากรมาร่วมพิจารณา ซึ่งจะเป็นการพิจารณาประชากรในแต่ละช่วงอายุ และแต่ละปีกับอัตราส่วนความอยู่รอด (Survival ratio) ตามแนวคิด Thanatological age, period, and death cohort diagram เพื่อหาจำนวนประชากรที่จะมีชีวิตอยู่รอดในแต่ละปีและแต่ละช่วงอายุ จากนั้นจึงจำแนกออกเป็นกลุ่มพึ่งพิงและกลุ่มที่ไม่ได้พึ่งพิงเพื่อประมวลผลเป็นอัตราการพึ่งพิงแบบ Thanatological-age

**แผนภาพ 2 Thanatological age, period, and death cohort diagram**



ที่มา: Tim Riffe, Jonas SchÖley และ Francisco Villavicencio (2017), *A Unified Framework of Demographic Time*, 2017, หน้า 8

- 4) อัตราการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ (Economic dependency ratio: EDR) เป็นการวัดระดับการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร โดยอาศัยข้อมูลรายได้จากแรงงาน (Labour income) เป็นเครื่องสะท้อนความสามารถในการสนับสนุนของประชากร และรายจ่ายเพื่อการบริโภค (Consumption) เป็นเครื่องสะท้อนระดับการพึ่งพิงของประชากร ซึ่งมาจากข้อมูลบัญชีกระแสเงินโอนประชาชาติ (National Transfer Account) ทำให้การวัดอัตราการพึ่งพิงดังกล่าวเป็นการผนวกปัจจัยทางด้านความสามารถในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าไปด้วย แทนที่จะพิจารณาจากปัจจัยทางด้านอายุเท่านั้น การคำนวณอัตราการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจสามารถคำนวณได้จาก

$$EDR = \frac{\sum_{i=1}^N Dep(X_i)}{\sum_{i=1}^N Sup(X_i)} = \frac{\sum_x c(x) \times p(x)}{\sum_x yl(x) \times p(x)} \quad (v)$$

กำหนดให้  $Dep(X_i)$  เท่ากับ การวัดการพึ่งพิงจากฟังก์ชันของคุณลักษณะทางเศรษฐกิจ  $X_i$  ของคนที่  $i$   $Sup(X_i)$  เท่ากับ การวัดความสามารถในการสนับสนุนจากฟังก์ชันของคุณลักษณะทางเศรษฐกิจ  $X_i$  ของคนที่  $i$   $p(x)$  เท่ากับ จำนวนประชากร อายุ  $x$  ปี  $c(x)$  เท่ากับ ค่าใช้จ่ายในการบริโภคต่อหัวของอายุ  $x$  ปี และ  $yl(x)$  เท่ากับ รายได้จากแรงงานต่อหัวของอายุ  $x$  ปี

## 2.3 แบบจำลองการประมาณการเศรษฐกิจภายใต้ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

Tim Miller & Mun Sim Lai (2019)<sup>18</sup> ได้นำเสนอแบบจำลองการประมาณการเศรษฐกิจที่คำนึงถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร โดยมีแนวคิดที่ว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจจะมีความเชื่อมโยงหรือสัมพันธ์กับประชากรในแต่ละช่วงอายุที่แตกต่างกัน อาทิ ช่วงวัยเด็กจะมีระดับการบริโภคที่สูงกว่าการสร้างรายได้ ซึ่งการศึกษาดังกล่าวใช้การวิเคราะห์การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่เศรษฐกิจผู้สูงอายุ (Aged Economy) ผ่านการจำแนกโครงสร้างประชากรออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ วัยเด็ก (อายุ 0 - 19 ปี) วัยทำงานช่วงต้น (อายุ 20 - 39 ปี) วัยทำงานช่วงท้าย (อายุ 40 - 59 ปี) และวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) โดยการศึกษาครั้งนี้จะพิจารณาการเข้าสู่เศรษฐกิจสูงอายุจากข้อมูลทางด้านการบริโภคเท่านั้น ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบระดับการบริโภคสินค้าและบริการรวมของประชากรวัยเด็ก ( $c_{(0-15)}$ ) และวัยสูงอายุ ( $c_{(60+)}$ ) หาก  $c_{(60+)}$  มีค่ามากกว่า  $c_{(0-15)}$  หมายความว่า ประเทศได้เริ่มเข้าสู่เศรษฐกิจผู้สูงอายุแล้ว

$$C = \sum c_x * N_x \quad (vi)$$

กำหนดให้  $C$  เท่ากับ ระดับการบริโภคสินค้าและบริการรวมของประชากร

$c_x$  เท่ากับ การบริโภคเฉลี่ยของประชากรรายอายุ

$N_x$  เท่ากับ จำนวนประชากรรายอายุ

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรจะส่งผ่านไปยังการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเนื่องจากความแตกต่างของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชากรในแต่ละช่วงอายุ ทำให้ผลของการกระจายตัวของโครงสร้างอายุส่งไปยังตลาดทางเศรษฐกิจ เช่น ตลาดแรงงาน ตลาดผู้บริโภค ตลาดการเงิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจรายอายุกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรค่อนข้างเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนเพราะยังมีปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องนอกเหนือจากปัจจัยทั้งสองที่เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยแนวทางหนึ่งที่ยอมรับใช้ในการศึกษาผลกระทบทางด้านประชากร (Demographic Dividend and Demographic Tax) คือ วิธีการน้ำหนักของจำนวนคน (Weight-of-the-numbers approach) กล่าวคือเป็นการนำตัวแปรทางเศรษฐกิจที่ศึกษามาคูณกับจำนวนประชากรรายอายุ จากนั้นจึงหารรวมผลรวมมูลค่าดังกล่าวในทุกอายุ ซึ่งจะช่วยให้การศึกษาผลกระทบการเปลี่ยนแปลงประชากรสามารถทำได้ง่ายขึ้นเพราะสามารถกำหนดให้ปัจจัยทางด้านพฤติกรรมทางเศรษฐกิจไม่เปลี่ยนแปลงได้

การศึกษานี้ใช้อาศัยการคำนวณผลกระทบทางด้านประชากร 2 รูปแบบ เพื่อเลือกวิธีการคำนวณที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด โดยรูปแบบที่ 1 เป็นการคำนวณจากประชากรวัยแรงงานที่พิจารณาจากอายุเป็นหลัก (15 – 59 ปี) ซึ่งผลกระทบทางด้านประชากรจะเท่ากับผลต่างระหว่าง

18 Miller, T., and Lai, M. (2019). Forecasting public expenditures on health care. Asia-Pacific Workshop on Measuring Population Ageing and Assessing its Economic and Fiscal Consequences 24 - 27 June 2019 United Nations Conference Centre Bangkok, (online), Source: [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org/development/desa/pd/files/undesapd\\_escap\\_ws\\_2019\\_presentation\\_17.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org/development/desa/pd/files/undesapd_escap_ws_2019_presentation_17.pdf), 15 November 2021.



อัตราการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรวัยแรงงานกับอัตราการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรทั้งหมด ในขณะที่รูปแบบที่ 2 เป็นการคำนวณจากแรงงานที่มีศักยภาพ (Effective Workers) โดยพิจารณาจากข้อมูลรายได้จากแรงงานที่ผ่านการ Normalization ซึ่งจะสะท้อนความสามารถในการสร้างมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจในแต่ละช่วงอายุต่างจากการพิจารณาจากอายุเพียงอย่างเดียว ทำให้ผลกระทบทางด้านประชากรเท่ากับผลต่างระหว่างอัตราการเปลี่ยนแปลงของจำนวนแรงงานที่มีศักยภาพกับอัตราการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรทั้งหมด

การคาดประมาณผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว (GDP per capita) มาจากสมมติฐานของฟังก์ชันการผลิต (Production function) ของผลผลิตของประเทศ ตามสมการ

$$\frac{\text{Output}}{\text{Population}} = k(t) \times \frac{Y}{\text{Population}} \quad (\text{vii})$$

กำหนดให้  $k(t)$  เท่ากับ ผลกระทบจากปัจจัยที่ไม่ใช่ด้านแรงงาน (Non-labour factor) ต่อผลผลิตของประเทศในปี  $t$  เช่น ทุน เทคโนโลยี เป็นต้น และ  $Y$  เท่ากับ รายได้จากแรงงาน

จากสมการ (vii) กำหนดให้โครงสร้างการผลิตรายอายุไม่เปลี่ยนแปลงเมื่อเวลาผ่านไปและเพิ่มขึ้นในอัตราเท่ากับผลิตภาพแรงงาน จะได้ว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว เท่ากับ

$$\begin{aligned} \frac{O}{P} &= k(t) \times \sum \frac{(p(x,t) \times y(x,t))}{P} \\ \frac{O}{P} &= k(t) \times \sum \frac{(p(x,t) \times y(x) \times z(t))}{P} \\ \frac{O}{P} &= \underbrace{k(t)}_{\text{Economic}} \times \underbrace{z(t)}_{\text{Demographic}} \times \sum \frac{(p(x,t) \times y(x))}{P} \end{aligned} \quad (\text{viii})$$

กำหนดให้  $\frac{O}{P}$  เท่ากับ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว (GDP per capita)  $p(x,t)$  เท่ากับ จำนวนประชากร อายุ  $x$  ปี ในปี  $t$   $y(x)$  เท่ากับ รายได้จากแรงงานของอายุ  $x$  และ  $z(t)$  เท่ากับ รายได้จากแรงงานในปี  $t$ <sup>19</sup>

ดังนั้น จากสมการ (viii) จึงสามารถคำนวณผลลัพธ์การเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัวที่ได้รับผลกระทบมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรได้ เท่ากับ ผลต่างระหว่างอัตราการขยายตัวของแรงงานที่มีศักยภาพ (Effective Workers) กับอัตราการขยายตัวของประชากรทั้งหมด ในส่วนของ  $k(t) \times z(t)$  หรือผลทางด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ (Non-demographic factors) จะมีลักษณะเป็นค่าคงที่โดยมาจากการศึกษาและประมาณการโดยองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ซึ่งคาดประมาณอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัวที่เป็นผลจากปัจจัยที่ไม่ใช่ด้านประชากร (Non-demographic factor) ตั้งแต่ปี 2533 - 2603

19 มีค่าคงที่เพราะกำหนดให้โครงสร้างการผลิตรายอายุไม่เปลี่ยนแปลงเมื่อเวลาผ่านไปและเพิ่มขึ้นในอัตราเท่ากับผลิตภาพแรงงาน

## 2.4 แบบจำลองประมาณการรายจ่ายภาครัฐด้านสาธารณสุขและการศึกษา

Tim Miller, Carl Mason, and Mauricio Holz (2011)<sup>20</sup> ได้ศึกษาผลกระทบทางการคลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของ 10 ประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา โดยได้นำเสนอการประเมินผลกระทบทางด้านประชากรและการดำเนินนโยบายต่อรายจ่ายภาครัฐ พร้อมทั้งคาดประมาณรายจ่ายภาครัฐในอนาคตภายใต้ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ซึ่งการวิเคราะห์รายจ่ายภาครัฐจะอาศัยการวัดจากอัตราส่วนการให้ประโยชน์ (Benefit Generosity Ratio: BGR) โดยเป็นผลคูณจาก 2 ส่วน ได้แก่ อัตราการมีส่วนร่วม (Participation rate) และผลประโยชน์ที่ได้รับต่อผู้มีส่วนร่วม (Benefits per participant)

อัตราส่วนการให้ประโยชน์ (BGR) คือ ต้นทุนของผลประโยชน์ต่อหัวที่ให้แก่ผู้ที่ได้ประโยชน์ เช่น การคำนวณอัตราส่วนการให้ประโยชน์ของการศึกษาระดับมัธยมจะคำนวณจากค่าใช้จ่ายในการให้การศึกษาแก่นักเรียนอายุ 12 - 17 ปี โดยอัตราส่วนการให้ประโยชน์ของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันและสัมพันธ์กับผลิตภาพของประชากรวัยทำงาน ซึ่งผลกระทบของอิทธิพลทางด้านประชากรต่อรายจ่ายภาครัฐรวมจะสะท้อนจากอัตราส่วนพึ่งพิงของแต่ละสาขาและอัตราส่วนการให้ประโยชน์ ตามสมการ

$$\frac{Expenditure}{GDP} = benefit\ generosity \times sector\ dependency\ ratio \quad (ix)$$

$$\frac{E}{Y} = \left[ \frac{\left(\frac{E}{B}\right)}{\left(\frac{Y}{W}\right)} \right] \times \frac{B}{W} \quad (x)$$

กำหนดให้ E เท่ากับ มูลค่ารายจ่ายรวม Y เท่ากับ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) W เท่ากับ จำนวนประชากรวัยแรงงาน (อายุ 20 – 64 ปี) และ B เท่ากับ จำนวนประชากรที่อยู่ในกลุ่มได้รับประโยชน์

### ด้านการศึกษา (Education)

การวิเคราะห์และคาดประมาณรายจ่ายภาครัฐทางการศึกษาของงานชิ้นนี้จะอาศัยแนวคิดในการวิเคราะห์รายจ่ายภาครัฐตามข้างต้นเป็นหลัก ซึ่งจากสมการ (x) จะเป็นพื้นฐานของการคาดประมาณสัดส่วนรายจ่ายภาครัฐทางการศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในอนาคตโดยอาศัยวิธีการตามอายุ (Age-based approach) ในการประยุกต์ใช้สมการ (x) ในทุกช่วงอายุ และสามารถแยกองค์ประกอบสมการได้ ดังนี้

$$\frac{E(t)}{GDP(t)} = Sum\ over\ x \left\{ b(x, t) \times \frac{P(x, t)}{P(20-59, t)} \right\} \quad (xi)$$

เมื่อกำหนดให้

$$b(x, t) = \frac{\left(\frac{E(x, t)}{P(x, t)}\right)}{\left(\frac{GDP(t)}{P(20-59, t)}\right)} \quad (xii)$$

20 Miller, T., Mason, C., Holz M. (2011). The Fiscal Impact of Demographic Change in Ten Latin American Countries: Projecting Public Expenditures in Education, Health, and Pensions, Population Aging Is Latin America Ready?, The World Bank Washington D.C., pp. 233 – 248.

กำหนดให้  $E(t)$  เท่ากับ รายจ่ายภาครัฐทางการศึกษาในปี  $t$  และ  $P(x,t)$  เท่ากับ จำนวนประชากร อายุ  $x$  ปี ในปี  $t$  โดยสัดส่วนของรายจ่ายภาครัฐทางการศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ จะเท่ากับผลรวมในทุกช่วงอายุของรายจ่ายภาครัฐทางการศึกษาต่อหัวที่สัมพันธ์กับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อประชากรในวัยแรงงาน หากด้วยอัตราส่วนของประชากรในช่วงอายุ  $x$  ปีต่อประชากรในวัยแรงงาน โดยมี  $b(x,t)$  คือ อัตราส่วนการให้ประโยชน์ (BGR) ของประชากรของอายุ  $x$  ปี ในปี  $t$  และ  $\frac{P(x,t)}{P(20-59,t)}$  คือ อัตราส่วนพึ่งพาของอายุ  $x$  ปี ในปี  $t$  และสำหรับการคาดประมาณครั้งนี้จะกำหนดให้ อัตราส่วนการให้ประโยชน์ของประชากรอยู่ในช่วงอายุ 6 – 22 ปี (ประชากรวัยเรียน) และปี 2553 - 2583

### ด้านสาธารณสุข (Health)

แม้ว่าหลักการพื้นฐานของการวิเคราะห์และคาดประมาณรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขจะอาศัย แนวคิดวิธีการตามอายุ (Age-based approach) เช่นเดียวกับรายจ่ายทางการศึกษา แต่ความแตกต่างสำคัญประการหนึ่ง คือ ความไม่แน่นอนของทิศทางของผู้รับประโยชน์จากรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขในอนาคตตามความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ทำให้การคาดประมาณรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขในอนาคตมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเพราะต้องคาดประมาณโครงสร้างรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขรายอายุในแต่ละปี (Age-profile of public health expenditures) เพื่อให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขรายอายุที่ได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการได้รับประโยชน์อย่างชัดเจน โดยอ้างอิงจากการศึกษาของ Tim Miller และ Mun Sim Lai<sup>21</sup> ที่ศึกษาและคาดประมาณรายจ่ายภาครัฐในด้านสาธารณสุขของประเทศต่าง ๆ จำนวน 36 ประเทศ (กลุ่มประเทศรายได้สูง 16 ประเทศ และกลุ่มประเทศรายได้ต่ำและปานกลาง 20 ประเทศ) โดยองค์ประกอบของค่าใช้จ่ายทางด้านสาธารณสุข ได้แก่ ส่วนพื้นฐานที่ทุกประเทศมีค่าเท่ากัน ส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบสัมพันธ์กับรายได้ต่อหัว (GDP per capita) และส่วนที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ จากองค์ประกอบดังกล่าวสามารถแสดงได้ ตามสมการ

$$\ln(h[x,j]) = a[x] + b[x] \times f(\ln(Y[j])) + e[x,j] \quad (\text{xiii})$$

กำหนดให้  $h[x,j]$  เท่ากับ รายจ่ายภาครัฐทางด้านสาธารณสุขของอายุ  $x$  ปี ในประเทศ  $j$  โดยวัดเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว  $a[x]$  เท่ากับ ผลกระทบในแต่ละอายุที่ทุกประเทศมีรูปแบบโครงสร้างผลกระทบรายอายุแบบเดียวกัน  $b[x]$  เท่ากับ ผลกระทบในแต่ละอายุที่เบี่ยงเบนไปจากโครงสร้างทั่วไปที่แต่ละประเทศเหมือนกัน ตามการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว ( $Y[j]$ ) และ  $e[x,j]$  เท่ากับ ผลกระทบในแต่ละอายุของประเทศ  $j$  ที่เป็นผลมาจากลักษณะเฉพาะของประเทศ

21 Miller, T., and Lai, M. (2019). *Forecasting public expenditures on health care*. Asia-Pacific Workshop on Measuring Population Ageing and Assessing its Economic and Fiscal Consequences 24 - 27 June 2019 United Nations Conference Centre Bangkok, (online), Source: [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org/development.desa.pd/files/undesapd\\_escap\\_ws\\_2019\\_presentation\\_17.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org/development.desa.pd/files/undesapd_escap_ws_2019_presentation_17.pdf), 15 November 2021.

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Andrew Mason และ Ronald Lee ได้ศึกษาการปันผลทางประชากรและการเข้าสู่สังคมสูงอายุของกลุ่มประเทศรายได้ต่ำ “Demographic Dividends and Aging in Lower-Income Countries” โดยอาศัยข้อมูลบัญชีกระแสการโอนประชากรชาติในการประเมินโอกาสทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากผลการปันผลทางประชากร ซึ่งใช้การวัดจากอัตราส่วนการเกื้อหนุนหรืออัตราการพึ่งพิงที่พิจารณาจากอัตราส่วนของแรงงานที่มีประสิทธิภาพ (effective workers) ต่อผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพ (effective consumers) เป็นหลัก และอธิบายว่า หากอัตราส่วนเกื้อหนุนอยู่ที่ 0.5 หมายความว่า แรงงานจำนวน 50 คน จะต้องดูแลเกื้อหนุนผู้บริโภค จำนวน 100 คน ดังนั้น ในกรณีที่อัตราส่วนการเกื้อหนุนเพิ่มสูงขึ้น แสดงให้เห็นว่า แรงงาน 1 คน จะดูแลเกื้อหนุนผู้น้อยลง จึงทำให้มีทรัพยากรเหลือเพียงพอสำหรับการอุปโภคบริโภค การออมเงิน หรือการลงทุนมากขึ้น ส่งผลให้เป็นการเพิ่มโอกาสในการได้รับการปันผลทางประชากร ระยะที่ 1 ในการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสูงขึ้น<sup>22</sup> เช่นเดียวกับคณะวิจัย National Transfer Account Projects ที่วิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อเศรษฐกิจ จำนวน 12 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย พบว่า ในช่วงปี 2548 – 2558 อัตราส่วนการเกื้อหนุนในประเทศลาว บังกลาเทศ กัมพูชา ไทย เวียดนาม และอินโดนีเซีย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ ช่วงปี 2558 – 2568 อัตราส่วนการเกื้อหนุนจะมีแนวโน้มลดลงโดยเฉพาะในประเทศ กัมพูชา จีน เกาหลีใต้ ไต้หวัน ไทย และเวียดนาม ซึ่งเป็นช่วงที่ผลจากการปันผลทางประชากร ระยะที่ 1 กำลังจะสิ้นสุดลง และนำไปสู่การได้รับประโยชน์จากการปันผลทางประชากร ระยะที่ 2 หากมีการปรับนโยบายให้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเกี่ยวกับการเพิ่มผลิตภาพของแรงงานที่จะช่วยเพิ่มโอกาสจากการปันผลทางประชากรและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวผ่านการเพิ่มการลงทุนในทุนมนุษย์ (human capital) และทุนทางกายภาพ (physical capital)<sup>23</sup> นอกจากนี้ คณะวิจัย National Transfer Account Projects ยังได้ศึกษาเกี่ยวกับการนำบัญชีกระแสการโอนประชากรชาติไปวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ได้รับของประชากรในแต่ละกลุ่มจากกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจผ่านการพิจารณาจากค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของกลุ่มประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองและชนบท พบว่า ในประเทศติมอร์-เลสเต ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาระหว่างกลุ่มประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองและชนบทมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยในกลุ่มเด็กอายุ 21 ปีที่อาศัยอยู่ในเมืองมีการบริโภคด้านการศึกษาสูงสุดประมาณ 486.4 ดอลลาร์ สูงกว่ากลุ่มเด็กอายุ 19 ปีที่อาศัยอยู่ในชนบทเกือบ 3 เท่า<sup>24</sup>

ในส่วนของการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการคาดประมาณรายจ่ายภาครัฐจากผลกระทบของความเปลี่ยนแปลงประชากรที่สำคัญ ได้แก่ Tim Miller, Ciro Martinez, Paulo Saad, and Mauricio Holz โดยเป็นการคาดประมาณการผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุต่อการใช้จ่ายภาค

22 Mason, A. and Ronald, L. (2012). Demographic Dividend and Aging in Lower-income Countries. National Transfer Account Working Paper. The East-West Center.

23 National Transfer Account Projects (2015). Population Change and Economic Growth in Asia: New Findings from the National Transfer Accounts (NTA) Project. The East-West Center.

24 National Transfer Account Projects (2017). Sharing the Demographic Dividend: Findings from Low- and Middle-income Countries from Asia. The East-West Center.

รัฐทางด้านการศึกษา สาธารณสุข และระบบบำนาญของ 20 ประเทศในภูมิภาคละตินอเมริกา ซึ่งจากการประมาณการ พบว่า สัดส่วนค่าใช้จ่ายของภาครัฐต่อ GDP จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 10 – 20 ในช่วงสองทศวรรษข้างหน้า เพื่อรักษาระดับการคุ้มครองและผลประโยชน์ของโครงการด้านสังคมในปัจจุบัน โดยค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 1 ใน 4 ของค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพทั้งหมดภายในปี 2573 ขณะที่ผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกลับช่วยลดภาระทางการเงินด้านการศึกษามากกว่าร้อยละ 1 ภายในปี 2563 และในส่วนของงบประมาณที่เหลือจะสามารถนำไปใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพของระบบการศึกษาได้<sup>25</sup> การศึกษาของธนาคารโลก (World Bank) ได้ประมาณการค่าใช้จ่ายภาครัฐและเอกชนทางด้านการศึกษา สุขภาพ และเงินบำนาญของประเทศไทย โดยผลการคาดประมาณแสดงให้เห็นว่า การใช้จ่ายเพื่อดูแลสุขภาพจะเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 5.2 ของ GDP ในปี 2553 อยู่ที่ร้อยละ 8.1 ในปี 2573 และปัจจัยด้านประชากรจะส่งผลให้ค่าใช้จ่ายสำหรับเงินบำนาญมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นสองเท่า ส่วนค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพจะเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 50 ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการลดค่าใช้จ่ายสาธารณะที่มีความจำเป็นน้อย รวมทั้งขยายแหล่งรายได้เพื่อรองรับภาระผูกพันทางสังคม<sup>26</sup> นอกจากนี้ การศึกษาของ Sang-Hyop Lee และ Andrew Mason ยังได้คาดประมาณค่าใช้จ่ายภาครัฐในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในทวีปเอเชียจนถึงปี 2593 พบว่า สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและการคุ้มครองทางสังคมมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาจะลดลง อย่างไรก็ตาม ขนาด (Magnitude) และรูปแบบของรายจ่ายแต่ละประเภทจะแตกต่างกันตามโครงสร้างประชากร การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และระดับการใช้จ่ายด้านสาธารณะของแต่ละประเทศในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศเกาหลีใต้ จีน และไต้หวัน ที่คาดว่า จะมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่า<sup>27</sup>

---

25 Miller, T., Martinez, C., Saad, P.M., & Holz, M. (2008), “The Impact of the Demographic Dividend on Three Key Support Systems: Education, Health Care, And Pensions”

26 World Bank (2012). “China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-income Society”, The World Bank Group.

27 Lee, S., and Mason, A. (2014). Are Current Tax and Spending Regimes Sustainable in Developing Asia?, ADB Economics Working Paper Series No.414 November 2014.

### 3. โครงสร้างประชากรและ การเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสูงวัย ของประเทศไทย

#### 3.1 การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรและสังคมผู้สูงอายุ

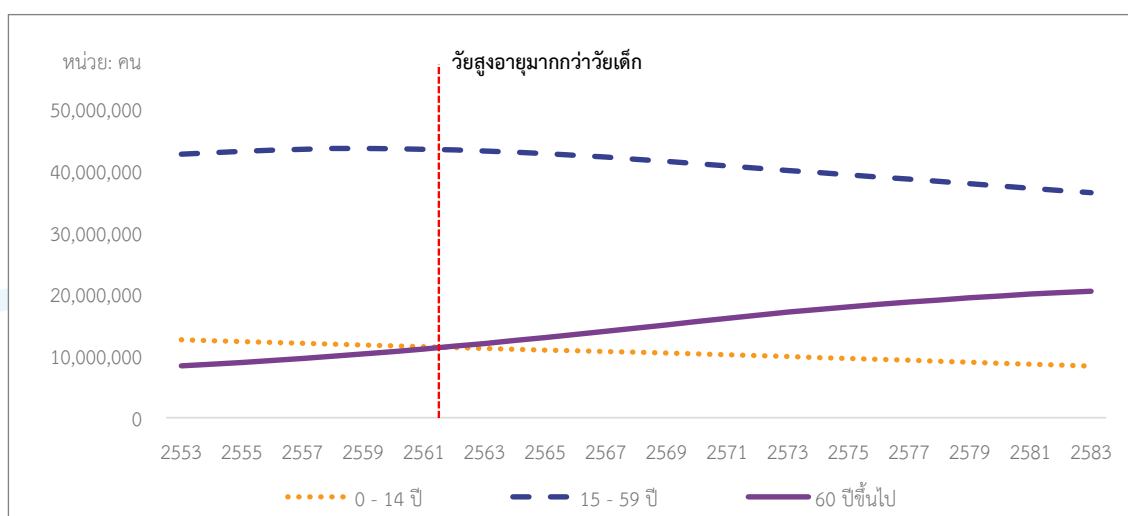
การศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและการเป็นสังคมสูงวัยของประเทศไทยภายใต้ข้อสมมุติในระดับประเทศเกี่ยวกับภาวะเจริญพันธุ์ ภาวะการตาย และภาวะการย้ายถิ่น และวิธีการคาดประมาณแบบองค์ประกอบ-รุ่นอายุ<sup>28</sup> พบว่า ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัย (Aged society) ตั้งแต่ปี 2548 กล่าวคือ เป็นสังคมที่มีจำนวนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด และจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Complete aged society) ในปี 2566 เมื่อจำนวนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด จากนั้นประชากรไทยจะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนมีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป สูงถึงร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด ในปี 2576 หรือเรียกได้ว่า ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super aged society) หลังจากนั้นจะยังคงมีอายุสูงยิ่งขึ้นไปอีก จนกระทั่งในปี 2583 ประมาณร้อยละ 31.4 ของประชากรไทยจะเป็นผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ในขณะที่กลุ่มประชากรวัยเด็กมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับกลุ่มประชากรวัยแรงงานที่เริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2559 และกลุ่มประชากรวัยผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและเริ่มมากกว่ากลุ่มประชากรวัยเด็กตั้งแต่ปี 2562 เป็นต้นไป

สาเหตุและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่สำคัญ เป็นผลมาจากการลดลงของอัตราการเกิด (Birth rate) และแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (Life expectancy at birth) จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการแพทย์ ส่งผลให้ประชาชนมีสุขภาพดีและอายุยืนยาวมากขึ้น โดยอัตราการเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rate: TFR) ของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องในปี 2534 อยู่ที่ 2.2 และลดลงมา อยู่ที่ 1.5 ในปี 2557 และคาดว่าจะลดลงไปเหลือเพียง 1.3 ใน

28 จากรายงานคาดประมาณประชากรของไทยปี 2553 -2583 (ฉบับปรับปรุง) โดย สศช. ร่วมกับ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล



### แผนภาพ 3 คาดประมาณประชากรของประเทศไทย ปี 2553 – 2583 จำแนกตามกลุ่มอายุ



ที่มา: รายงานการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2583 (ฉบับปรับปรุง) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

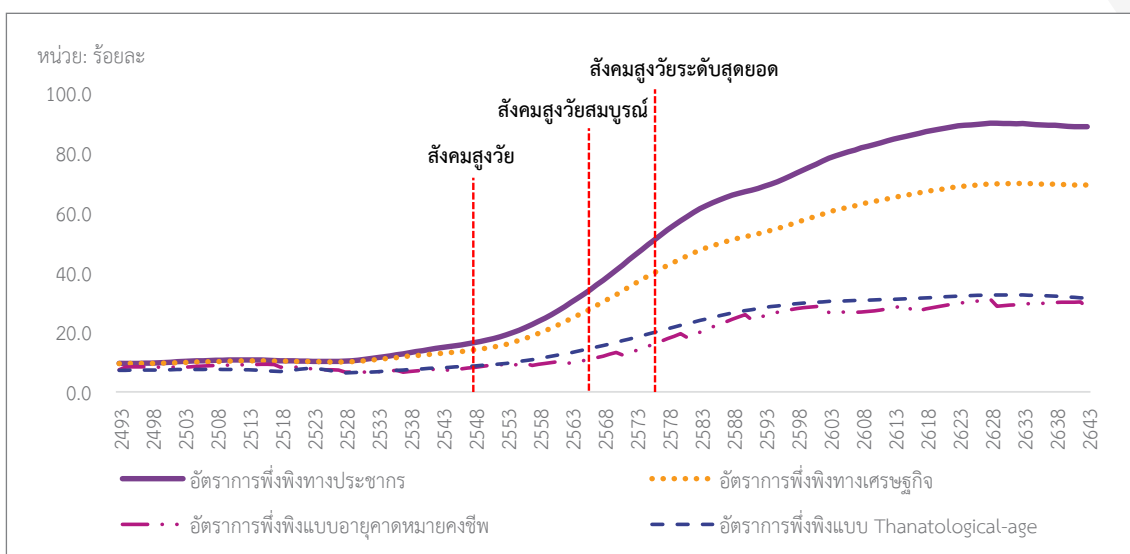
ปี 2583 ทำให้ประชากรวัยเด็ก (อายุ 0 - 14 ปี) ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2553 มีเด็กในประเทศไทย 12.6 ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ 19.8 ของประชากรทั้งหมด) จะลดลงเหลือเพียง 8.4 ล้านคน ในปี 2583 (คิดเป็นร้อยละ 12.8 ของประชากรทั้งหมด) จำนวนประชากรวัยแรงงาน (อายุ 15 - 59 ปี) ลดลงจาก 42.7 ล้านคน ในปี 2553 และเหลือเพียง 36.5 ล้านคน ในปี 2583 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคต ขณะที่ประชากรกลุ่มผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2553 - 2583 ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป จะเพิ่มขึ้นด้วยอัตราประมาณร้อยละ 4.8 ประชากรอายุ 70 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นด้วยอัตราร้อยละ 6.4 และในกลุ่มประชากรสูงอายุวัยที่มีอายุ 80 ปีขึ้นไป จะเพิ่มขึ้นด้วยอัตราเฉลี่ยถึงร้อยละ 7.3 ผลจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้อัตราส่วนพึ่งพิงรวมเพิ่มขึ้นจาก 49.3 ในปี 2553 เป็น 79.1 ในปี 2583 โดยมีอัตราส่วนพึ่งพิงประชากรสูงวัยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 8.4 ในปี 2553 เป็น 20.5 ในปี 2583 ส่งผลกระทบต่อด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมในการรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในอนาคต

การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยที่เข้าสู่สังคมสูงอายุผ่านการพิจารณาจากอัตราการพึ่งพิงประชากรวัยสูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ จะช่วยให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยจากการคำนวณอัตราการพึ่งพิงของประชากรผู้สูงอายุแบบอัตราการพึ่งพิงทางประชากร อัตราการพึ่งพิงแบบอายุคาดหมายคงชีพ อัตราการพึ่งพิงแบบ Thanatological-age และอัตราการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ<sup>29</sup> พบว่า แนวโน้มอัตราการพึ่งพิงของประชากรวัยผู้สูงอายุของประเทศไทยปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และอัตราการพึ่งพิงในทุกรูปแบบยังคงฉายภาพให้เห็นแนวโน้มการเพิ่มขึ้นในลักษณะเดียวกัน ใน

29 การอธิบายการเปลี่ยนแปลงของอัตราการพึ่งพิงของประชากรผู้สูงอายุเฉพาะในส่วนนี้จะอาศัยข้อมูลคาดประมาณประชากรขององค์การสหประชาชาติ (UN) เป็นหลัก เนื่องจากต้องการฉายภาพให้เห็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในระยะยาว ซึ่งข้อมูลที่เผยแพร่เป็นการคาดประมาณตั้งแต่ปี 2493 - 2643 (150 ปี)

แง่หนึ่งชี้ให้เห็นว่า ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาปัจจัยใดประกอบร่วมกัน (การอยู่รอด อายุคาดเฉลี่ย และความสามารถทางเศรษฐกิจ) ประเทศไทยยังคงเข้าสู่สังคมผู้สูงวัยที่มีปัญหาในเชิงโครงสร้างและความสามารถทางเศรษฐกิจเพราะความสามารถในการสร้างรายได้ของกลุ่มวัยแรงงานที่ไม่สามารถเพิ่มสูงขึ้นได้ทันกับการเร่งขยายตัวสูงของการบริโภคในกลุ่มผู้สูงอายุ หรือแม้แต่ปัจจัยทางด้านความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และการแพทย์ที่ทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวและมีอัตราการรอดชีวิตสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบอัตราการพึ่งพิงของประชากรวัยผู้สูงอายุทั้ง 4 รูปแบบ จะเห็นได้ว่า วิธีการคำนวณแบบอัตราการพึ่งพิงทางประชากรมีระดับสูงกว่าวิธีอื่นอย่างชัดเจนเพราะการคำนวณแบบดั้งเดิมจะอาศัยปัจจัยทางด้านอายุเท่านั้นในการพิจารณา ทำให้มีสมมติฐานว่าประชากรที่มีอายุเท่ากันจะมีความสามารถในการสร้างผลิตภาพแรงงานเท่ากันและมีชีวิตยืนยาวเท่ากับอายุคาดเฉลี่ยแรกเกิดทุกคน ในขณะที่อัตราการพึ่งพิงประชากรในรูปแบบอื่น ๆ พิจารณาปัจจัยอื่นประกอบด้วย ส่งผลให้รูปแบบอัตราการพึ่งพิงที่เหลือจะมีความสมเหตุสมผลและสอดคล้องกับความเป็นจริงมากกว่า ซึ่งในส่วนของการคาดการณ์การขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อหัว และรายจ่ายของภาครัฐในปี 2583 จะนำอัตราการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจไปใช้ในการพิจารณาด้วย

#### แผนภาพ 4 อัตราการพึ่งพิงของประชากรวัยผู้สูงอายุของการคำนวณอัตราการพึ่งพิง 4 รูปแบบ



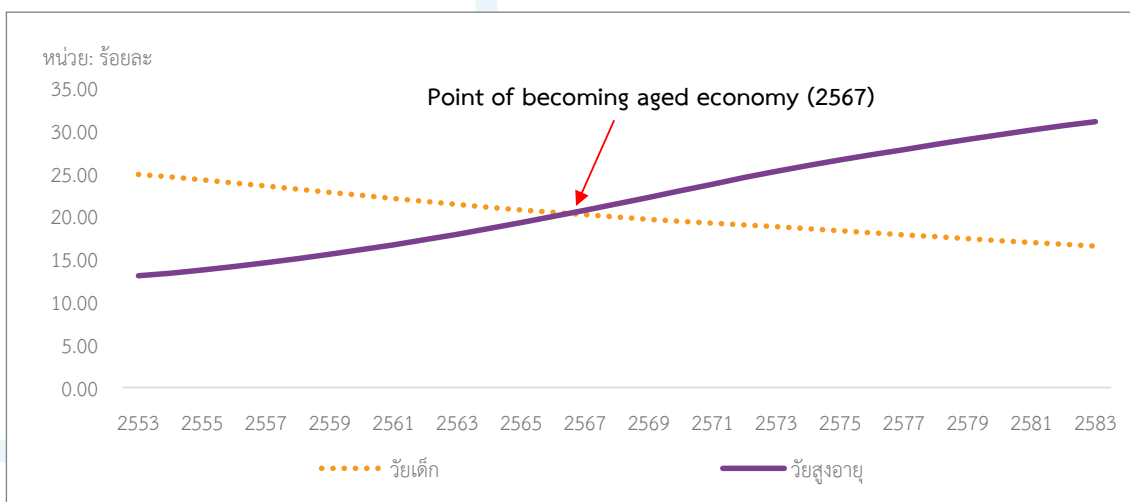
ที่มา: องค์การสหประชาชาติ (UN) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

นอกจากนี้ แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของอัตราการพึ่งพิงของประชากรผู้สูงอายุของไทยจะค่อนข้างใกล้เคียงกับแนวโน้มอัตราการพึ่งพิงรวมในอดีตที่ค่อนข้างอยู่ในระดับสูงก่อนปรับตัวลดลงต่ำสุดในปี 2533 แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่ส่งผลกลับแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของอัตราการพึ่งพิงของประชากรผู้สูงอายุในปัจจุบันเป็นผลมาจากการเข้าสู่สังคมสูงวัยที่สัดส่วนประชากรวัยผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น อัตราการเกิดที่ลดลงอย่างมาก และอายุคาดเฉลี่ยของประชากรที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่ในอดีตเป็นผลจากอัตราการพึ่งพิงของประชากรวัยเด็กที่สูงเพราะอัตราการเกิดที่สูงมากจากนโยบายในอดีต ทำให้ประชากรในกลุ่มพึ่งพิงวัยเด็กสูง

### 3.2 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อเศรษฐกิจในระยะยาว

การเปลี่ยนผ่านโครงสร้างอายุประชากรของประเทศไทย (Age Structure Transition) จะส่งผลให้ประชากรวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) กลายเป็นกลุ่มประชากรหลักของประเทศเมื่อเทียบกับประชากรกลุ่มอื่น ๆ โดยหากพิจารณารายได้จากแรงงานของประชากรวัยสูงอายุจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ในด้านการบริโภคกลับยังคงใกล้เคียงเดิมหรือมีแนวโน้มลดลงในอัตราที่ต่ำกว่า ส่งผลให้ประชากรกลุ่มนี้จำเป็นต้องพึ่งพิงรายได้จากประชากรวัยแรงงานเพื่อชดเชยส่วนต่างระหว่างรายได้และการบริโภค โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่วัยเด็กและวัยทำงานมีจำนวนลดลง แต่จำนวนวัยสูงอายุกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะทำให้ภาวะการพึ่งพิงของประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้น หากพิจารณาการบริโภคสินค้าและบริการของประชากรวัยสูงอายุ ( $C_{(60+)}$ ) เทียบกับประชากรวัยเด็ก ( $C_{(0-15)}$ ) พบว่า ประเทศไทยจะเข้าสู่เศรษฐกิจผู้สูงอายุ (Aged Economy) ในช่วงตั้งแต่ปี 2567 เป็นต้นมา

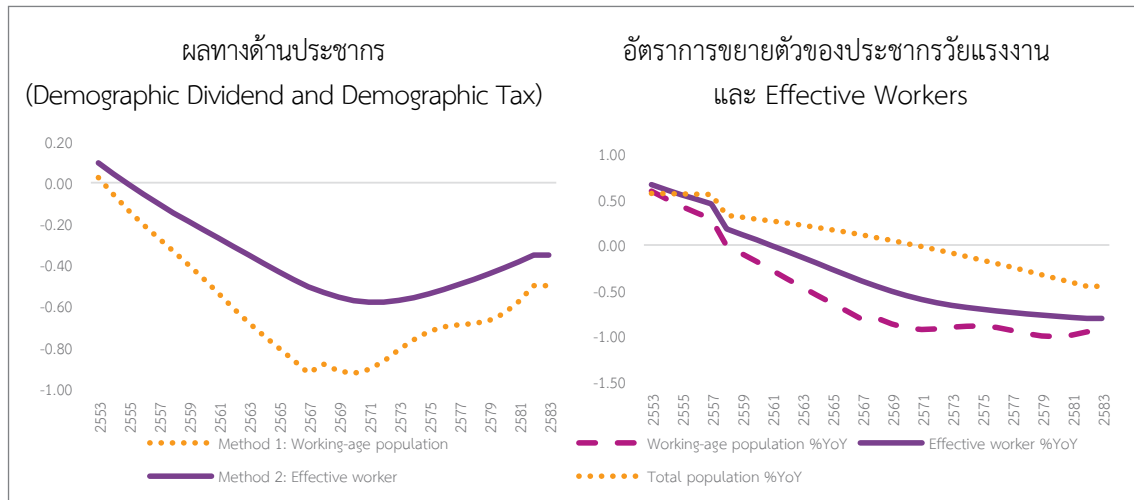
#### แผนภาพ 5 สัดส่วนการบริโภคของเศรษฐกิจผู้สูงอายุ (Aged economy) ปี 2553 – 2583



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

ผลการคำนวณผลทางด้านประชากร (Demographic Dividend and Demographic Tax) ของประเทศไทยจากทั้ง 2 วิธีการ (แบบที่ 1 ประชากรวัยแรงงาน และ แบบที่ 2 แรงงานที่มีศักยภาพ) มีแนวโน้มที่ใกล้เคียงกัน แต่ผลทางด้านประชากรตามวิธีการที่ 2 จะมีค่าสูงกว่าวิธีการที่ 1 อย่างชัดเจน เนื่องจากวิธีการที่ 1 คำนวณจากจำนวนประชากรในวัยแรงงานโดยอาศัยหลักเกณฑ์ทางด้านอายุเท่านั้น ทำให้ประชากรทุกคนที่มีอายุ 15 – 59 ปี ถูกพิจารณาในฐานะแรงงานทั้งหมดและเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเมื่อจำนวนประชากรในวัยแรงงานลดลงมากจึงทำให้ผลทางด้านประชากรสูง มากเช่นกัน (มีค่าติดลบสูง) ในขณะที่การคำนวณตามวิธีการที่ 2 จะพิจารณาเฉพาะแรงงานที่มีศักยภาพ เท่านั้น โดยการเปรียบเทียบระหว่างรายได้จากแรงงานรายอายุกับค่าเฉลี่ยรายได้จากแรงงานในช่วงอายุ ที่มีความสามารถในการทำงานสูง (อายุ 30 - 49 ปี) ทำให้แรงงานที่นำมาพิจารณามีจำนวนต่ำกว่าวิธีการ ที่ 1 และส่งผลให้ค่าผลทางด้านประชากรต่ำกว่า

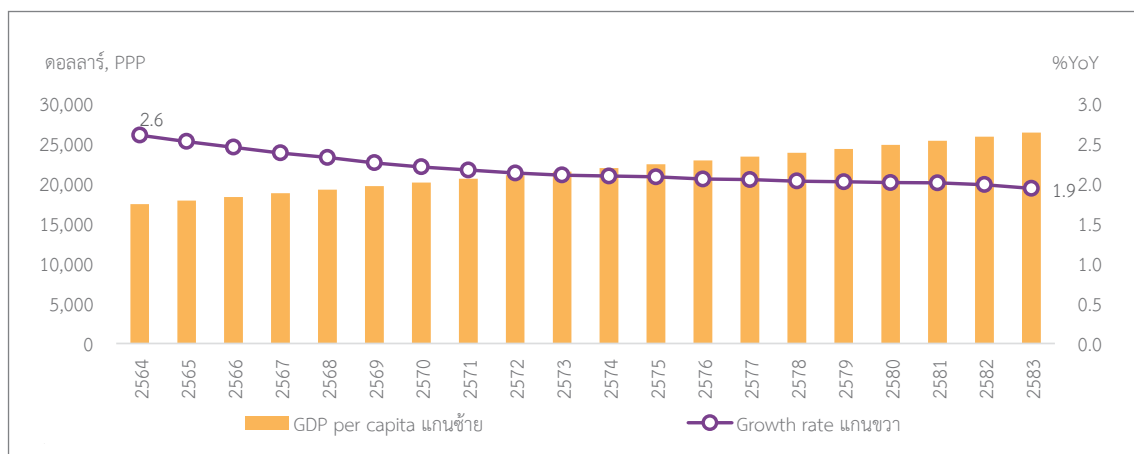
## แผนภาพ 6 ผลการคำนวณผลทางด้านประชากร (Demographic Dividend and Demographic Tax)



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

การคาดประมาณผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว (GDP per capita) ในระยะยาว จะอาศัยปัจจัยผลทางด้านประชากรตามที่ได้คำนวณได้จากวิธีการที่ 2 (Method 2) เนื่องจากเป็นวิธีการที่มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากกว่าและค่าที่ได้ค่อนข้างมีความเรียบ (Smooth) โดยผลการคาดประมาณ พบว่า อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว (GDP per capita) มีแนวโน้มชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2564 – 2583 โดยเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรที่มีความเป็นสังคมผู้สูงอายุมากขึ้น (กำหนดให้ปัจจัยอื่นที่ส่งผลกระทบมีค่าคงที่) ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัจจัยทางด้านการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรค่อนข้างส่งผลอย่างชัดเจนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการลดลงของกำลังแรงงานในตลาดสูงกว่าการเข้าสู่ตลาด ทำให้ไม่สามารถสร้างรายได้หรือมูลค่าเพิ่มให้แก่ระบบเศรษฐกิจได้เพียงพอ

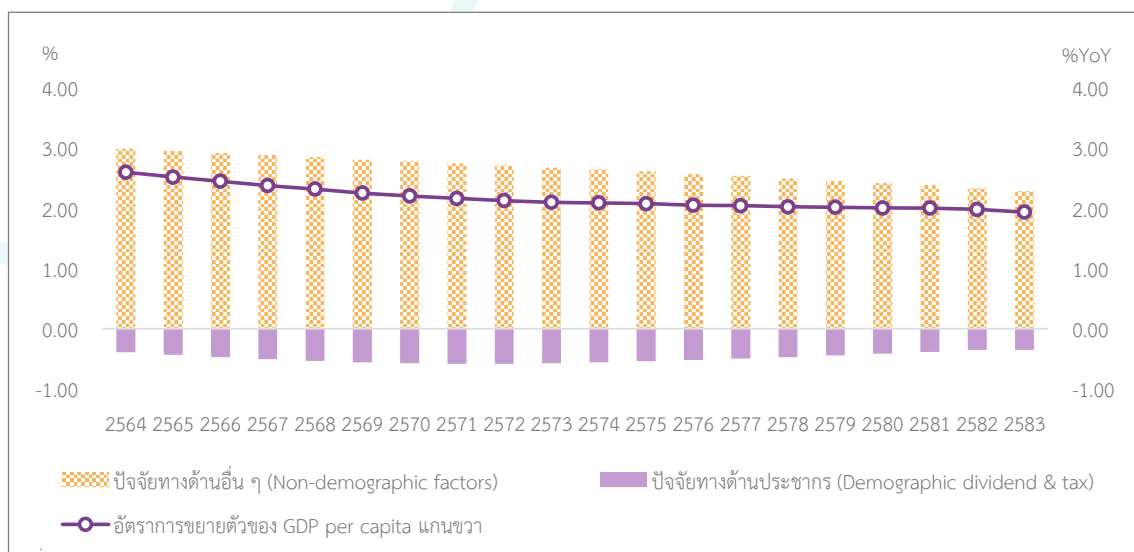
## แผนภาพ 7 คาดประมาณผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของประเทศไทย ปี 2564 – 2583 (GDP per capita, PPP)



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

หากพิจารณาองค์ประกอบการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัวของปัจจัยทางด้านประชากร จะเห็นได้ว่า ปัจจัยทางด้านประชากรค่อนข้างส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่ออัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว แม้ว่าจะอยู่ในระดับที่น้อยกว่าปัจจัยทางด้านอื่น ๆ ก็ตาม นอกจากนี้ ข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่ง คือ ในตลอดช่วงของการคาดประมาณ (ปี 2564 - 2583) ผลกระทบจากปัจจัยทางด้านประชากรจะส่งผลให้ทางลบ (Negative) ต่ออัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว โดยเป็นผลมาจากโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมสูงวัยและวัยแรงงานลดลง รวมถึงยังเน้นให้เห็นว่า ประเทศไทยได้ผ่านช่วงการปันผลทางประชากร ระยะที่ 1 มาแล้ว ซึ่งเป็นช่วงที่จะเกิดขึ้นเมื่อประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นและเป็นกลุ่มประชากรส่วนใหญ่ของประเทศและมีอัตราการพึ่งพิงอยู่ในระดับต่ำ และกำลังอยู่ในช่วงการเข้าสู่การปันผลทางประชากร ระยะที่ 2 ที่ประชากรสูงวัยมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น ทำให้โอกาสทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นจากการสังสมความมั่งคั่งที่เป็นผลมาจากประชากรมีอายุมากขึ้นและสะสมรายได้ที่มีจากการมีผลิตภาพแรงงานที่สูงในช่วงการปันผลทางประชากร ระยะที่ 1 ที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการเกิดการปันผลทางประชากร ระยะที่ 2 อาจไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นได้เสมอไปเพราะต้องมีการเตรียมตัวและความพร้อมที่เหมาะสมตั้งแต่ในช่วงการปันผลทางประชากร ระยะที่ 1 โดยเฉพาะมิติเชิงคุณภาพของประชากรอย่างผลิตภาพแรงงาน (Labour Productivity) ซึ่งในประเทศไทยค่อนข้างมีผลิตภาพแรงงานต่ำ

**แผนภาพ 8 องค์ประกอบการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว ปี 2564 - 2583**



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

## 4. การคลังภาครัฐและรายจ่ายทางสังคมของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า

### 4.1 การคลังของภาครัฐไทยในปัจจุบัน

สถานะทางการคลังของประเทศไทยจากรายงานแผนการคลังระยะปานกลาง ชี้ให้เห็นว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2564 – 2565 ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญสภาวะวิกฤติการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสถานะทางการคลังของประเทศไทย โดยรายได้รัฐบาลสุทธิปรับตัวลดลงตามการหดตัวเศรษฐกิจของประเทศ ขณะที่รายจ่ายภาครัฐต้องปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นเพื่อใช้เป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือประชาชนให้ผ่านวิกฤติดังกล่าว ส่งผลให้การขาดดุลทางการคลังปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น

**ตาราง 1 รายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง และ หนี้สาธารณะ: ปีงบประมาณ 2564 – 2568**  
(หน่วย: ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	2564	2565	2566	2567	2568
รายได้รัฐบาลสุทธิ	2,677,000	2,400,000	2,490,000	2,619,500	2,750,500
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	-2.0	-10.3	3.8	5.2	5.0
งบประมาณรายจ่าย	3,285,962.5	3,100,000	3,200,000	3,310,000	3,420,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	2.7	-5.7	3.2	3.4	3.3
ดุลการคลัง	-608,962.5	-700,000	-710,000	-690,500	-669,500
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	-3.7	-4.0	-3.9	-3.6	-3.4
หนี้สาธารณะคงค้าง	9,081,326	9,772,428	10,409,697	10,971,967	11,458,221
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	56.0	57.6	58.6	59.0	58.7

ที่มา: แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2565 – 2568)



ในระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 - 2568) คาดว่า รายได้รัฐบาลสุทธิมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากปีงบประมาณ 2566 จนอยู่ที่ 2,750,500 ล้านบาท ในปี 2568 ตามสมมติฐานด้านนโยบายภาษีที่สำคัญ ได้แก่ การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์จากต่างประเทศ (e-service) รายได้จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม และผลจากการปรับเปลี่ยนระบบสัญญาสัมปทานปิโตรเลียมเป็นระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายจะปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2566 - 2568 ที่จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.2 - 3.4 โดยมีสมมติฐานสัดส่วนงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอยู่ที่ร้อยละ 2.0 - 3.5 ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนร้อยละ 2.5 - 4.0 ของวงเงินงบประมาณ และค่าใช้จ่ายบุคลากรเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 3.5 ซึ่งจะส่งผลให้ภาครัฐยังคงขาดดุลการคลังอย่างต่อเนื่องโดยมีสัดส่วนการขาดดุลการคลังต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 3.4 - 4.0 และมีสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

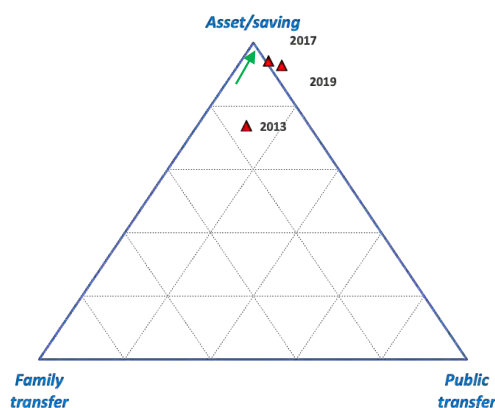
## 4.2 ผลกระทบทางการคลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ทำให้ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุกลายเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อระบบการคลังของภาครัฐ เนื่องจากกลุ่มผู้สูงอายุเป็นหนึ่งในช่วงวัยที่เกิดการขาดดุลงบรายได้ (รายจ่ายเพื่อบริโภคสูงกว่ารายได้จากแรงงาน) ส่งผลให้จำเป็นต้องมีระบบรองรับการขาดดุลงบรายได้หรือชดเชยการขาดดุลงบรายได้เพื่อรักษาระดับการบริโภคในตลอดช่วงชีวิตให้เกิดความสมดุล โดยระบบการสนับสนุน (The Support System) สำหรับการชดเชยการขาดดุลงบรายได้ ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ การโอนภาครัฐ (Public Transfer) การโอนภาคครัวเรือน (Family Transfer) และการจัดการสินทรัพย์และการออมเงิน (Asset-based Reallocation) ซึ่งรูปแบบของระบบสนับสนุนของประเทศต่าง ๆ จะแตกต่างกันไปตามบริบทและสถานะทางการเงินการคลังของแต่ละประเทศ เช่น เกาหลีใต้และไต้หวันอาศัยการโอนภาคครัวเรือน สวีเดน ออสเตรเลีย และสโลวีเนียอาศัยการโอนภาครัฐ เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ และไทยอาศัยการจัดการสินทรัพย์และเงินออม เป็นต้น

ในกรณีประเทศไทยระบบการชดเชยการขาดดุลงบรายได้ของผู้สูงอายุอาศัยการจัดการสินทรัพย์และการออมเงินเป็นเครื่องมือหลัก โดยในปี 2562 ผู้สูงอายุอาศัยการจัดการสินทรัพย์และการออมเงินสูงถึงร้อยละ 92.38 ของระดับการขาดดุลงบรายได้ ขณะที่บทบาทของภาครัฐมีเพียงร้อยละ 10.14 และในทางกลับกันผู้สูงอายุยังรับภาระในการช่วยเหลือการขาดดุลในช่วงวัยอื่นผ่านการโอนภาคครัวเรือนอีกประมาณร้อยละ 3.12 อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากแนวโน้มตามแผนภาพด้านล่าง จะเห็นได้ว่า ระบบการสนับสนุนของประเทศไทยกำลังเคลื่อนไปสู่การอาศัยการจัดการสินทรัพย์และการออมเงินของภาคเอกชนในระดับสูง ซึ่งแนวโน้มและทิศทางดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนเป็นสำคัญในการรองรับภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในช่วงหลังวัยเกษียณ รวมทั้งความรู้ ทักษะ และการจัดการทางการเงินของปัจเจกบุคคล นอกจากนี้ เมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา ยังแสดงให้เห็นการเคลื่อนไปสู่การพึ่งพาภาครัฐเพิ่มขึ้นไปพร้อมกัน

ในส่วนของแนวโน้มที่ภาครัฐไทยให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนในกลุ่มวัย

## แผนภาพ 9 ระบบการสนับสนุนสำหรับผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) ของประเทศไทย (Support System)



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

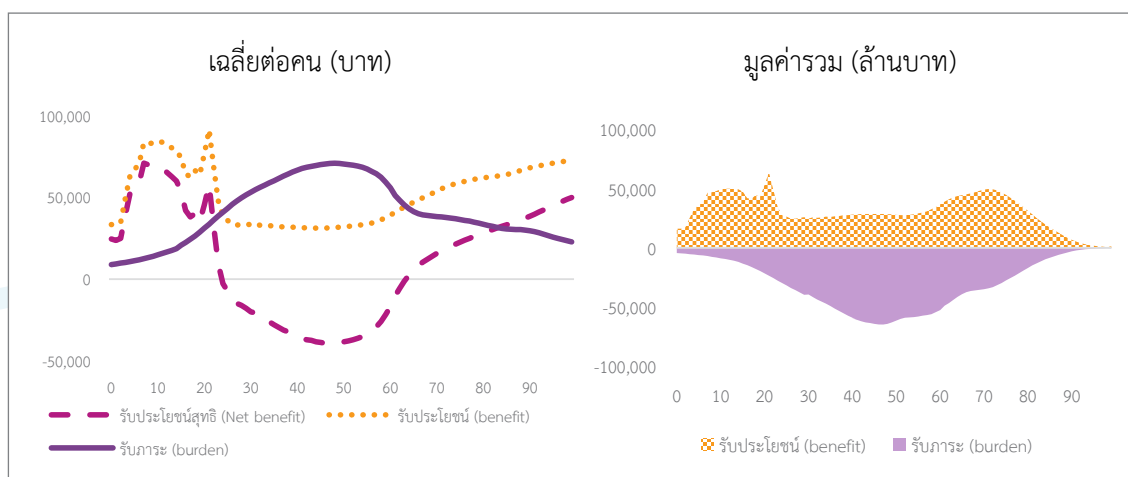
เด็ก (อายุ 0 – 22 ปี) และกลุ่มผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) เป็นหลัก โดยวิเคราะห์ได้จากเงินโอนรับจากภาครัฐต่อคน (Public Transfer Inflows) หรือการรับประโยชน์ (Benefit) และเงินโอนจ่ายแก่ภาครัฐต่อคน (Public Transfer Outflows) หรือการรับภาระ (Burden)<sup>30</sup> กล่าวคือ การรับประโยชน์จากภาครัฐของกลุ่มวัยเด็กค่อนข้างอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับวัยสูงอายุ อยู่ที่ประมาณ 68,573 บาทต่อคนต่อปี ขณะที่กลุ่มผู้สูงอายุอยู่ที่ 59,689 บาทต่อคนต่อปี ชี้ให้เห็นว่า ภาครัฐค่อนข้างมีบทบาทสำคัญกับการพัฒนาคนในช่วงวัยเด็ก ในทางกลับกัน หากพิจารณามูลค่าเงินหรือรายจ่ายทั้งหมดที่ภาครัฐให้การสนับสนุนในแต่ละช่วงวัย พบว่า การโอนภาครัฐที่ให้แก่มูลค่าผู้สูงอายุกลับมีสัดส่วนสูงกว่ากลุ่มวัยเด็ก โดยมีมูลค่าประมาณ 1.10 ล้านบาท หรือคิดเป็น 1 ใน 3 ของการโอนภาครัฐทั้งหมด ส่วนกลุ่มวัยเด็กมีมูลค่าประมาณ 0.96 ล้านบาท ซึ่งปัจจัยสำคัญเป็นผลมาจากโครงสร้างประชากรของไทยที่มีจำนวนผู้สูงอายุค่อนข้างมาก (ในปี 2562 มีผู้สูงอายุร้อยละ 17.46 ของประชากรทั้งหมด)

### อัตราการเกื้อหนุนทางการคลัง (Fiscal Support Ratio)

ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อภาระทางการคลังของประเทศ เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อรูปแบบการโอนภาครัฐทั้งเงินโอนรับและเงินโอนจ่ายของภาครัฐ โดยจากข้างต้นแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ระบบการสนับสนุนของไทยในปัจจุบัน และการรับประโยชน์และ/หรือการรับภาระรายอายุ ซึ่งนำไปสู่ประเด็นทางด้านการคลังและความยั่งยืนทางการคลังที่ต้องคำนึงถึงการรองรับค่าใช้จ่ายและการโอนรับจากภาครัฐที่สูงขึ้นตามโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยอัตราการเกื้อหนุนทางการคลัง (Fiscal Support Ratio)<sup>31</sup> เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยประเมินสถานะของความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal sustainability) และภาระที่เพิ่มสูงขึ้น

30 เงินโอนรับจากภาครัฐ (Public transfer inflows) คือ การใช้จ่ายเงินของภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งประชาชนหรือภาคครัวเรือนเป็นผู้ได้รับประโยชน์ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบที่เป็นสิ่งของ (In kind) หรือตัวเงิน (In cash) ในขณะที่เงินโอนจ่ายแก่ภาครัฐ (Public transfer Outflows) เป็นการโอนเงินจากภาคครัวเรือนไปสู่ภาครัฐ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของภาษี

## แผนภาพ 10 การโอนภาครัฐ (Public Transfer) ปี 2562



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

จากการโอนภาครัฐได้อย่างชัดเจน รวมทั้งคาดประมาณแนวโน้มภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นในอนาคตภายใต้ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

ตามแผนภาพ 11 เป็นการคาดประมาณอัตราภาระเกื้อหนุนทางการคลังในช่วงปี 2563 – 2583 และกำหนดให้ปี 2563 เป็นปีฐาน โดยอัตราภาระเกื้อหนุนทางการคลังจะเพิ่มสูงขึ้น หากมูลค่าการจ่ายภาษีรวม (รับภาระ) สูงกว่ามูลค่ารวมของรายจ่ายภาครัฐ (รับประโยชน์) ในทางกลับกันอัตราภาระเกื้อหนุนทางการคลังจะลดลง หากมูลค่าการจ่ายภาษีรวม (รับภาระ) ต่ำกว่ามูลค่ารวมของรายจ่ายภาครัฐ (รับประโยชน์) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของอัตราภาระดังกล่าวจะชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการเพิ่มขนาดของระบบภาษีกับการปรับลดการให้ประโยชน์แก่ประชากรเพื่อนำไปสู่สร้างความสมดุลระหว่างการโอนรับและการโอนจ่ายของภาครัฐในท้ายที่สุด ผลจากการคาดประมาณดังกล่าว พบว่า ในอีก 20 ปีข้างหน้า (ปี 2564 – 2583) ประเทศไทยมีแนวโน้มอัตราภาระเกื้อหนุนทางการคลังลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นผลจาก (1) การปรับตัวลดลงของขนาดการรับภาระ (การจ่ายภาษี) เนื่องจากโครงสร้างประชากรในวัยแรงงานที่ปรับตัวลดลง และ (2) การเพิ่มขึ้นขนาดของการรับผลประโยชน์เพราะจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้น แม้ว่าจำนวนประชากรในช่วงวัยเด็กจะลดลงก็ตาม ซึ่งอัตราภาระเกื้อหนุนทางการคลังจะมีค่าสูงสุดในปี 2565 อยู่ที่ร้อยละ 100.09 จากนั้นจึงปรับตัวลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 96.93 ในปี 2583 (ลดลง 3.16 จุดร้อยละ) ด้วยเหตุนี้ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรจึงส่งผลให้ภาระทางการคลังของภาค

31 อัตราการเกื้อหนุนทางการคลัง (Fiscal Support Ratio) เป็นการสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการรับประโยชน์และการรับภาระของประชากรภายในประเทศ โดยอาศัยข้อมูลจากบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA) ในการคำนวณตามสมการด้านล่าง

$$FSR(t) = \frac{\sum_{x=0}^{\omega} taxes(x, b)P(x, t)}{\sum_{x=0}^{\omega} tgi(x, b)P(x, t)}$$

กำหนดให้

$FSR(t)$  = อัตราการเกื้อหนุนทางการคลัง ณ ปี  $t$

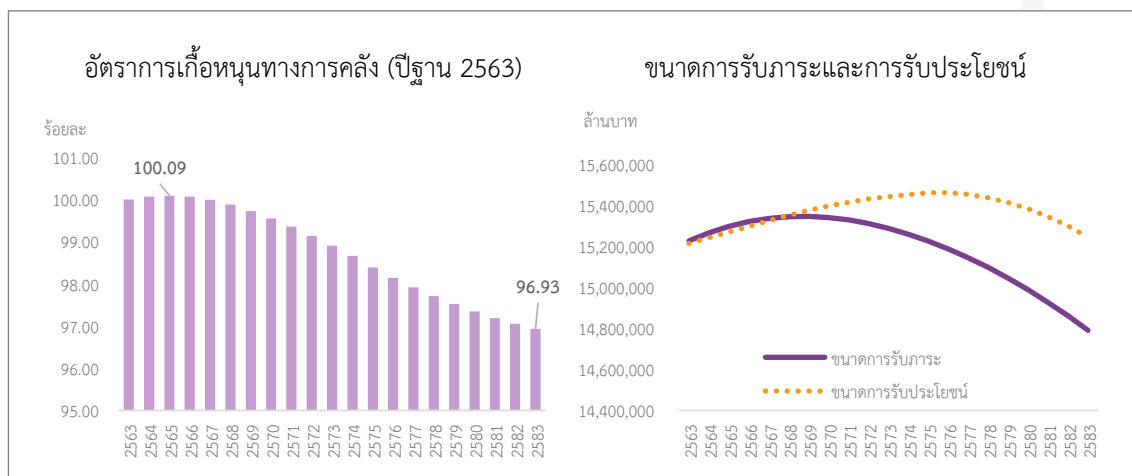
$taxes(x, b)$  = มูลค่าการจ่ายภาษีต่อคน อายุ  $x$  หรือ เงินโอนจ่ายแก่ภาครัฐต่อคน (Public transfer Outflows) อายุ  $x$

$tgi(x, b)$  = มูลค่าการรับประโยชน์ต่อคน อายุ  $x$  หรือ เงินโอนรับจากภาครัฐต่อคน (Public transfer Inflows) อายุ  $x$

$P(x, t)$  = จำนวนประชากร ณ ปี  $t$  อายุ  $x$

รัฐไทยในอนาคตมีแนวโน้มที่จะเกิดสภาวะการตึงตัวยิ่งขึ้น เพราะมูลค่ารวมของรายรับภาครัฐที่มาจากการรับภาระของประชากรโดยเฉพาะของกลุ่มวัยแรงงานลดลงสูงถึงร้อยละ 2.87 ขณะที่มูลค่ารวมรายจ่ายหรือการโอนภาครัฐของกลุ่มผู้สูงอายุกลับปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 0.20 ในแง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ภาครัฐจำเป็นต้องมีมาตรการหรือแนวทางเพื่อรับมือกับรายจ่ายทางการคลังที่เพิ่มสูงขึ้นจากผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

## แผนภาพ 11 คาดประมาณอัตราการเกือหนุนทางการคลัง และขนาดการรับภาระและการรับประโยชน์ ปี 2563 – 2583



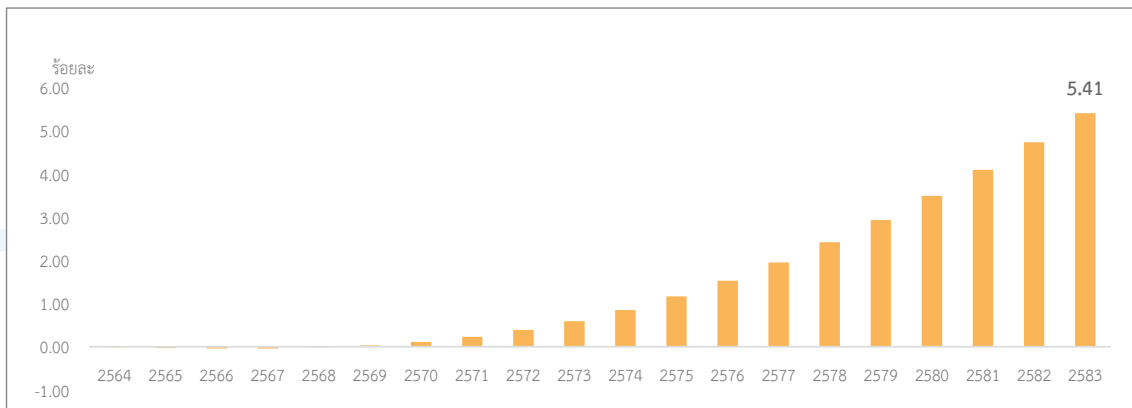
ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

นอกจากนี้ หากพิจารณาสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) จากกรณีฐาน (status-quo) หรือกำหนดให้ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ คงที่ จะเห็นได้ว่า ปัจจัยทางด้านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี 2570 – 2583 โดยจากการคาดประมาณสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในปี 2583 จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.41 (เฉพาะผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเท่านั้น) สอดคล้องกับอัตราการเกือหนุนทางการคลังที่ปรับตัวลดลงอย่างชัดเจน อธิบายได้ว่า ในปี 2570 - 2583 โครงสร้างประชากรวัยแรงงานปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ประชากรวัยสูงอายุกลับเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ภาพรวมการรับภาระ (Burden) ของประเทศลดลง แต่การรับประโยชน์ของประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นเพราะในแง่หนึ่งหนี้สาธารณะคือส่วนต่างระหว่างการรับภาระและการรับประโยชน์ บวกกับสินทรัพย์ภาครัฐ

### 4.3 รายจ่ายภาครัฐทางด้านสาธารณสุขและการศึกษา

การคาดประมาณอัตราการเกือหนุนทางการคลังและหนี้สาธารณะที่เกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรตามข้างต้น เป็นการฉายภาพให้เห็นในระดับภาพรวมทางการคลังของภาครัฐไทย โดยในส่วนนี้จะเป็นการคาดประมาณและวิเคราะห์ผลกระทบจากการ

## แผนภาพ 12 ส่วนเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ปี 2564 – 2583<sup>32</sup>



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

เปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อรายจ่ายภาครัฐในส่วนจากรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขและด้านการศึกษา

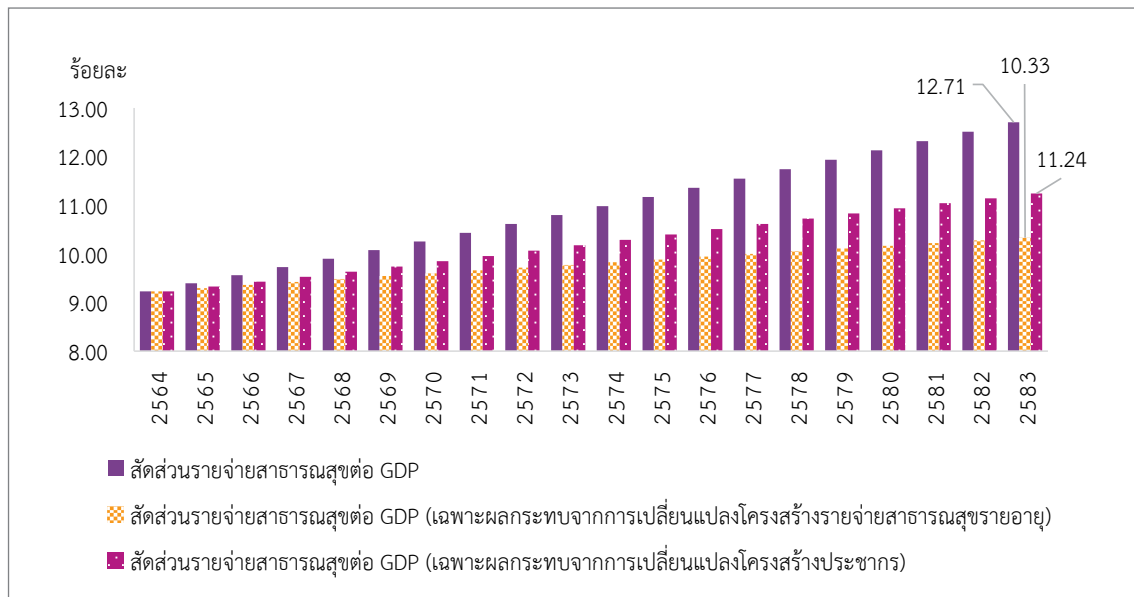
### 1) รายจ่ายด้านสาธารณสุข (Health Expenditure)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายภาครัฐด้านสาธารณสุขต่อ GDP มีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยในปี 2583 คาดว่า สัดส่วนรายจ่ายด้านสาธารณสุขต่อ GDP จะอยู่ที่ร้อยละ 12.71 ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 9.23 ในปี 2564 หรือคิดเป็นการเพิ่มขึ้น 1.38 เท่า ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้รายจ่ายทางด้านสาธารณสุขเพิ่มสูงขึ้นมาจากปัจจัยทางด้านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรมากกว่าปัจจัยทางด้านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายจ่ายสาธารณสุข ตามแผนภาพ 13 สอดคล้องกับโครงสร้างประชากรที่เป็นสังคมสูงวัยและมีสัดส่วนจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้น และเป็นกลุ่มช่วงอายุที่มีการปรับตัวของรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขต่อหัวที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการมีอายุมากขึ้นทำให้ประสบปัญหาทางด้านสุขภาพมากยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องเข้ารับบริการทางด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น

การพิจารณาโครงสร้างรายจ่ายด้านสาธารณสุขต่อ GDP per capita จะช่วยให้การวิเคราะห์การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนรายจ่ายด้านสาธารณสุขต่อ GDP ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยจากแผนภาพ 14 จะเห็นได้ว่า รายจ่ายภาครัฐต่อหัวที่สนับสนุนทางด้านสาธารณสุขส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มผู้สูงอายุเป็นเป็นหลัก (อายุ 50 ปีขึ้นไป) และจะเพิ่มสูงขึ้นเมื่ออายุมากขึ้นจนสูงสุดในช่วงอายุ 89 – 90 ปี ในขณะที่วัยแรงงานจะได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบ ในแง่หนึ่งแสดงให้เห็นว่า ในกลุ่มวัยแรงงานที่มีศักยภาพและความสามารถในการหารายได้จากแรงงานสูงอาจไม่จำเป็นต้องพึ่งพาภาครัฐมากนัก แต่สามารถพึ่งพาจากรายได้จากการทำงานของตนเองเป็นหลักได้ ส่วนผู้สูงอายุที่ความสามารถในการทำงานลดลงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ

32 เป็นส่วนเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่เกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเท่านั้น

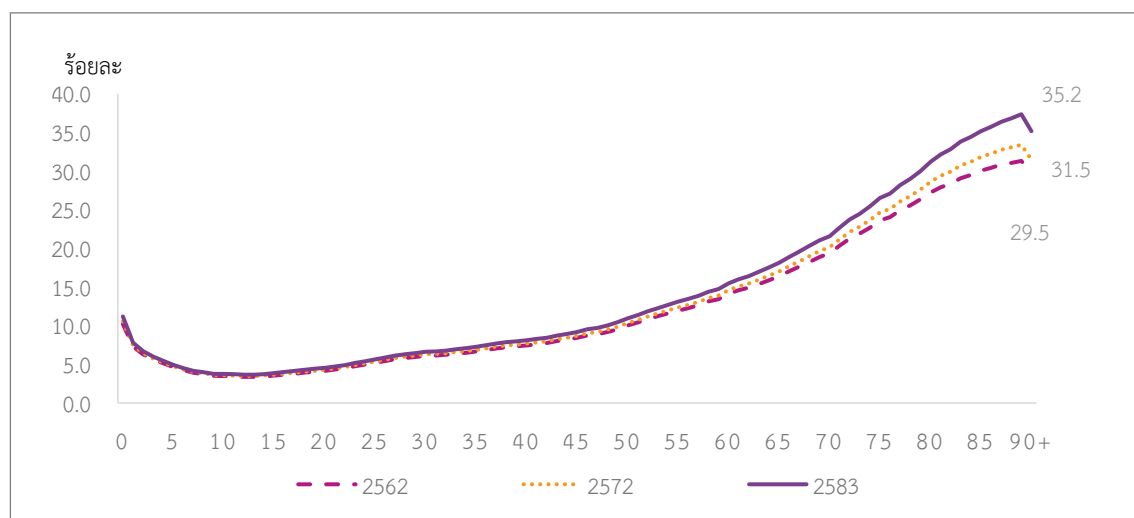
### แผนภาพ 13 สัดส่วนรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ปี 2564 – 2583



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

หากเปรียบเทียบโครงสร้างรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขรายอายุระหว่างปี 2562 ปี 2572 และปี 2583 พบว่า โครงสร้างรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขของประเทศไทยไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนักในช่วงระยะ 20 ปี แต่ในส่วนของระดับรายจ่ายทางด้านสุขภาพของกลุ่มผู้สูงอายุค่อนข้างปรับตัวเพิ่มขึ้นจากอดีตอย่างชัดเจน โดยในปี 2583 สัดส่วนรายจ่ายด้านสาธารณสุขต่อ GDP per capita ของกลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไป จะเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2562 อยู่ระหว่างร้อยละ 1.4 – 6.0 ซึ่งสอดคล้องกับข้างต้นที่อธิบายถึงการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขต่อ GDP ที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

### แผนภาพ 14 สัดส่วนรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขต่อหัวต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว



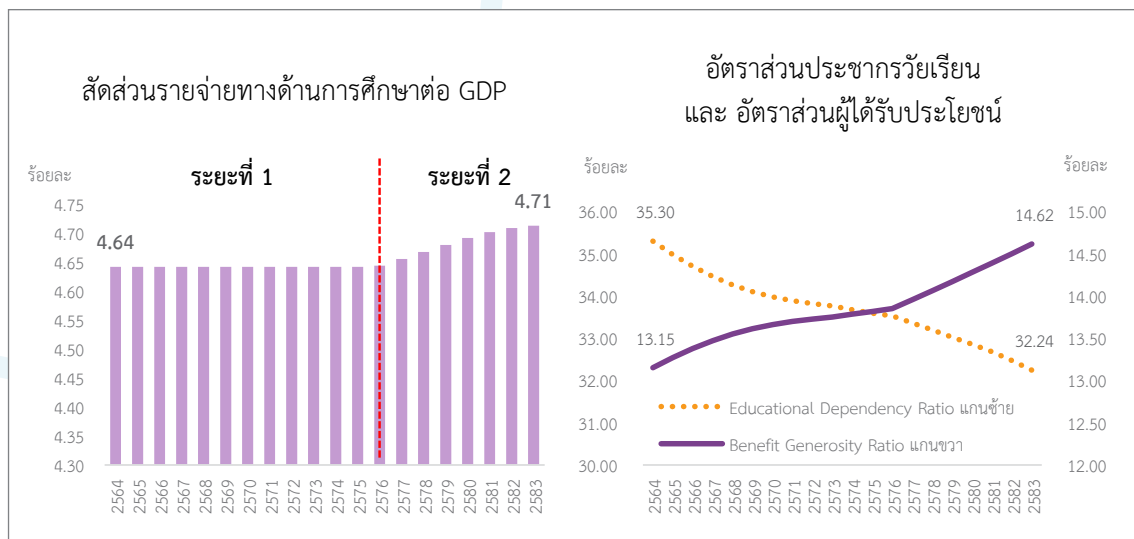
ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน



## 2) รายจ่ายด้านการศึกษา (Education Expenditure)

ในปี 2583 คาดว่า สัดส่วนรายจ่ายภาครัฐทางการศึกษาต่อ GDP มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2564 โดยในช่วงระยะที่ 1 (ปี 2564 - 2575) สัดส่วนรายจ่ายทางการศึกษาจะค่อนข้างที่หรือปรับตัวเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ซึ่งปัจจัยสำคัญมาจากโครงสร้างประชากรที่มีการปรับตัวลดลงของประชากรในวัยเด็กหรือสะท้อนจากอัตราส่วนของประชากรวัยเรียนที่ปรับตัวลดลงจากร้อยละ 35.30 มาอยู่ที่ร้อยละ 32.24 ในปี 2573 ประกอบกับอัตราส่วนผู้ได้รับประโยชน์ (Educational Benefit Generosity Ratio) ที่เพิ่มสูงขึ้นมากในช่วงเวลาเดียวกัน ส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายภาครัฐทางการศึกษาต่อ GDP มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะที่ 2 (ปี 2576 - 2583) เห็นได้ว่า สัดส่วนรายจ่ายภาครัฐทางการศึกษาต่อ GDP ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยปัจจัยสำคัญมาจากอัตราส่วนผู้ได้รับประโยชน์ที่เพิ่มสูงขึ้นตามการคาดประมาณการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่อัตราส่วนประชากรวัยเรียนกลับปรับตัวลดลงอย่างช้า ๆ

### แผนภาพ 15 คาดประมาณรายจ่ายทางการศึกษา ปี 2564 - 2583



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

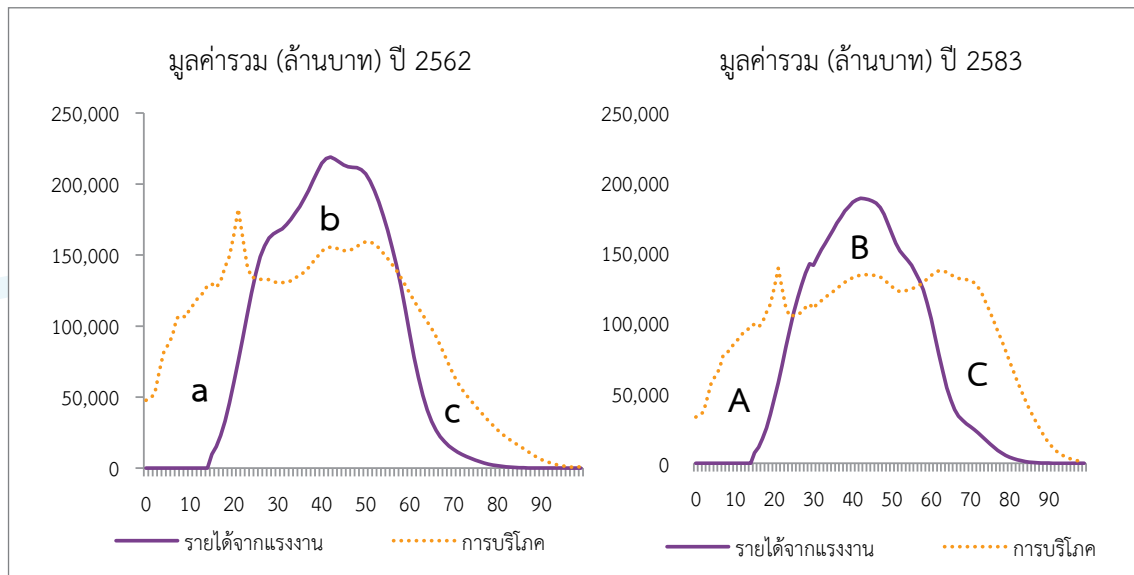


## 5. การขาดดุลงบรายได้และการโอน ทางเศรษฐกิจระหว่างรุ่นประชากร ของประเทศไทยในปี 2583

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและภาระทางการคลังของประเทศในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นจำนวนแรงงานที่กำลังปรับตัวลดลง ความต้องการบริโภคที่เพิ่มสูงขึ้น เงินอุดหนุนของภาครัฐที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง เป็นต้น แม้กระนั้นก็ตาม การศึกษาในส่วนข้างต้นได้พยายามสะท้อนให้เห็นประเด็นเกี่ยวกับภาระทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตทั้งในระดับภาพรวมของสถานะทางการคลังและรายจ่ายทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเฉพาะปัจจัยทางด้านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและสมมติให้ระดับราคาไม่มีการเปลี่ยนแปลง (อัตราเงินเฟ้อ เท่ากับ 0) ในตลอดช่วงการวิเคราะห์ พบว่าในปี 2583 ประเทศไทยมีระดับการขาดดุลงบรายได้เพิ่มสูงขึ้นจากปี 2562 อยู่ที่ 2.72 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็น 1.34 เท่า โดยเป็นผลจากการขาดดุลงบรายได้เพิ่มขึ้นในกลุ่มผู้สูงอายุเป็นหลัก (อายุ 58 ปี

## แผนภาพ 16 คาดประมาณการขาดดุลงรายได้ตามช่วงอายุ (LCD) ของประเทศไทย



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

ขึ้นไป) จากพื้นที่ c ไปเป็น C ตามแผนภาพ 16 ขณะที่ระดับการขาดดุลในกลุ่มเด็กและวัยรุ่น (อายุ 0 – 24 ปี) ปรับตัวลดลง 568 แสนล้านบาท (0.75 เท่า) จากพื้นที่ a ไปเป็น A และการเกินดุลในกลุ่มวัยแรงงานลดลง 197 แสนล้านบาท (0.75 เท่า) จากพื้นที่ b ไปเป็น B ซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และกลุ่มวัยเด็กและวัยแรงงานลดลง แนวโน้มการขาดดุลงรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นในปี 2583 นำไปสู่บทบาทที่เพิ่มขึ้นของการจัดการสินทรัพย์ของภาคเอกชนในฐานะเครื่องมือหลักในการชดเชยการขาดดุลงรายได้ของประเทศ โดยมีสัดส่วนเพิ่มจากร้อยละ 86.2 ในปี 2562 มาอยู่ที่ร้อยละ 91.2 ในปี 2583 ส่วนการโอนสุทธิของภาครัฐมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 3.4 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.1 ในแง่หนึ่งเป็นการเน้นให้เห็นถึงความจำเป็นของการสร้างความเข้มแข็งทางการเงินของภาคเอกชนเพื่อทำหน้าที่ในการรองรับสภาวะการขาดดุลงรายได้ดังกล่าว พร้อมทั้งชี้ให้เห็นช่องทางที่ภาครัฐจำเป็นต้องช่วยเหลือหรือการวางแผนเกี่ยวกับรายจ่ายและเงินอุดหนุนทางสังคมในระยะยาว

การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับการขาดดุลงรายได้ โดยในปี 2583 มูลค่าการจัดสรรระหว่างช่วงอายุ อยู่ที่ 2,724.4 พันล้านบาท เพิ่มจาก 2,037.4 พันล้านบาท ในปี 2562 ซึ่งเป็นผลจากกลุ่มผู้สูงอายุที่มีการเพิ่มสูงขึ้น ส่วนกลุ่มวัยเด็กและวัยแรงงานลดลง นอกจากนี้ แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรจะเคลื่อนสู่สังคมผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น แต่บทบาทของการจัดสรรสินทรัพย์ของภาคเอกชนในกลุ่มผู้สูงอายุยังเป็นส่วนสำคัญของการชดเชยการขาดดุลทั้งในกลุ่มผู้สูงอายุเองและภาพรวมของประเทศเมื่อเทียบกับกลุ่มช่วงอายุอื่น ๆ ขณะที่บทบาทการโอนสุทธิกำลังค่อย ๆ ลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับกลไกอื่น ๆ ในการทำหน้าที่ชดเชยการขาดดุลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการโอนภาคเอกชน หมายความว่า จากการคาดประมาณดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความจำเป็นและบทบาทสำคัญของการจัดสรรสินทรัพย์ของภาคเอกชนในฐานะเครื่องมือหลักของการรักษาระดับการ

บริโภคในตลอดช่วงชีวิตให้เกิดความสมดุลไม่ผันผวนตามรายได้จากแรงงานที่ผันแปรไปตามช่วงอายุ และสมรรถภาพในการสร้างรายได้ จึงนำไปสู่คำถามสำคัญถึงความพร้อมของภาคเอกชนหรือครัวเรือนในการถือครองสินทรัพย์และเงินออมต่าง ๆ รวมทั้งความรู้ทางการเงินในการบริหารจัดการสินทรัพย์เหล่านั้นให้สามารถสร้างผลตอบแทนได้อย่างเพียงพอในการดำรงชีวิต ตามที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นของบทความว่า เราจำเป็นต้องมีมูลค่าสินทรัพย์เท่าไรเพื่อสร้างผลตอบแทนที่เพียงพอต่อการใช้ชีวิตในช่วงของการเกษียณอายุ

**ตาราง 2 การถ่ายโอนระหว่างช่วงอายุ (Age Reallocation) ของประเทศไทย ปี 2562 และคาดประมาณ ปี 2583 โดยพิจารณาเฉพาะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร (หน่วย: พันบาท)**

กลุ่มอายุ	ปี 2562				ปี 2583				ส่วนเปลี่ยนแปลง (ปี 2583 - 2563)			
	0-14 ปี	15-59 ปี	60 ปี+	รวม	0-14 ปี	15-59 ปี	60 ปี+	รวม	0-14 ปี	15-59 ปี	60 ปี+	รวม
Age reallocation (1+2)	1,397.9	-494.7	1,134.2	2,037.4	1,038.8	-505.9	2,191.5	2,724.4	-359.1	-11.2	1,057.3	687.0
1. Asset-based reallocation (ABR)	1.3	758.1	1,054.6	1,814.0	1.1	691.0	1,836.0	2,528.1	-0.2	-67.1	781.4	714.1
1.1 Public ABR	1.8	34.6	6.8	43.2	1.3	29.5	11.4	42.2	-0.5	-5.1	4.6	-1.0
1.2 Private ABR	-0.5	723.5	1,047.8	1,770.8	-0.2	661.6	1,824.6	2,485.9	0.2	-61.9	776.8	715.1
2. Transfers	1,396.6	-1,252.8	79.6	223.4	1,037.8	-1,197.0	355.5	196.3	-358.8	55.8	276.0	-27.1
2.1 Net Public Transfers	622.6	-736.6	115.0	1.1	463.0	-661.9	291.0	92.2	-159.6	74.7	176.0	91.1
2.2 Net Private Transfer	774.0	-516.2	-35.4	222.3	574.7	-535.1	64.5	104.2	-199.2	-18.9	100.0	-118.1
(1) Net Inter-household transfers	0.0	-420.8	643.1	222.3	0.0	-370.2	1,179.6	809.4	0.0	50.6	536.5	587.1
(2) Net Intra-household transfers	774.0	-95.4	-678.5	0.0	574.7	-164.9	-1,115.1	-705.2	-199.2	-69.4	-436.6	-705.2

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน

## 6. การเตรียมความพร้อมสู่ ความเปลี่ยนแปลงของ โครงสร้างประชากรในอนาคต

โครงสร้างประชากรสังคมผู้สูงวัยของประเทศไทยที่กำลังเกิดขึ้นชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในมิติต่าง ๆ และกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจชะลอตัวลงอย่างช้า ๆ เนื่องจากปัจจัยสนับสนุนทางด้านกำลังแรงงานที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการขยายตัวทางเศรษฐกิจกำลังลดอติพิพลลง ขณะที่การสั่งสมความรู้และการเพิ่มผลิตภาพแรงงานยังไม่สามารถเพิ่มขึ้นจนสามารถชดเชยกับการลดลงดังกล่าวได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการปันผลทางประชากร ระยะที่ 1 (First Demographic Dividend) ไปสู่การปันผลทางประชากร ระยะที่ 2 (Second Demographic Dividend) ซึ่งจากผลการศึกษาข้างต้น สะท้อนให้เห็นผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อการชะลอตัวของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว และภาระทางการคลังของประเทศที่มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะรายจ่ายภาครัฐทางด้านการศึกษาที่เพิ่มขึ้นจากต้นทุนรายจ่ายทางด้านการศึกษาที่มีแนวโน้มสูงขึ้น แม้ว่าจำนวนประชากรในวัยเรียนจะลดลง และรายจ่ายภาครัฐทางด้านสาธารณสุขที่เพิ่มสูงขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่รายจ่ายมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากรายรับทางภาษีลดลงจากประชากรในวัยแรงงานที่ลดลง จึงส่งผลให้แนวโน้มหนี้สาธารณะต่อ GDP ปรับสูงขึ้นเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ภาพฉายดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นโอกาสสำคัญในการเตรียมความพร้อมของประเทศเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

- 1) การสร้างงาน สร้างโอกาส และสร้างรายได้ รวมถึงการพัฒนาโอกาสการเพิ่มผลิตภาพแรงงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม การขาดดุลงบรายได้ที่เพิ่มสูง และโครงสร้างประชากรวัยแรงงานที่ลดลงเป็นปัจจัยหลักต้นสำคัญที่ภาครัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงการยกระดับและพัฒนาทักษะแรงงานให้มีสมรรถนะที่สูงขึ้น สามารถเพิ่มผลิตภาพ

แรงงานในระยะยาวเพื่อนำไปสู่การมีรายได้ทดแทนปัจจัยด้านจำนวนแรงงานของประเทศที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง และการส่งเสริมการเกิดและสนับสนุนการเลี้ยงดูยังคงมีข้อจำกัดหลายประการ อย่างไรก็ตาม ในแง่หนึ่งยังคงสามารถอาศัยกลไกอื่นในการช่วยให้ประชากรสามารถมีรายได้จากแรงงานเพิ่มขึ้นเพื่อลดระดับการขาดดุลงบรายได้ แต่จำเป็นต้องมีศึกษาเชิงลึกและประเมินผลกระทบอย่างชัดเจน รวมทั้งการสื่อสารต่อสาธารณะชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสมและใกล้ชิด เพราะต้องอาศัยการยอมรับจากภาคประชาชนเป็นสำคัญ เช่น การขยายระยะเวลาการเกษียณอายุในทุกกลุ่มอาชีพ เป็นต้น

- 2) **การสร้างความเข้มแข็งทางการเงินของครัวเรือนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต**  
บทบาทของการจัดสรรสินทรัพย์และการโอนของภาคเอกชน (ทั้งการโอนระหว่างครัวเรือนและการโอนภายในครัวเรือน) ค่อนข้างมีความสำคัญสูงต่อการชดเชยการขาดดุลงบรายได้ของประเทศ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากระบบการสนับสนุน (Support system) ของประเทศไทยที่มีความแนวโน้มเอียงไปสู่รูปแบบการพึ่งพิงภาคเอกชนเป็นหลัก ซึ่งการอาศัยกลไกของภาคเอกชนเป็นเครื่องมือหลักจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจทางการเงินเป็นส่วนสำคัญ โดยการเสริมสร้างความรู้และทักษะการเงิน ให้สามารถบริหารจัดการการลงทุนให้ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมและสามารถประเมินความเสี่ยงทางการเงินของตนเองได้ เพื่อสร้างความเข้มแข็งและยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด (Shocks)
- 3) **การปรับปรุงระบบการคลังของประเทศเพื่อสร้างสมดุลทางการคลังและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดี** แม้ว่าบทบาทภาคเอกชนจะค่อนข้างสูงต่อการชดเชยการขาดดุลงบรายได้ แต่ในทางกลับกันแสดงว่า ยังมีช่องว่างให้ภาครัฐสามารถขยายบทบาทได้เพิ่มขึ้นในการเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยลดการขาดดุลและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการเพิ่มการโอนรับจากภาครัฐไปยังกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ เพื่อช่วยให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ ควบคู่ไปกับการสร้างรายได้ของภาครัฐจากการปรับปรุงและปฏิรูประบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและกระจายรายได้มากยิ่งขึ้นเพื่อให้อัตราการเกื้อหนุนทางการคลังเป็นไปอย่างสมดุล รวมทั้งการปรับปรุงระบบการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณให้มีความเป็นธรรม สมเหตุสมผล และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

- เกื้อ วงศ์บุญสิน (2562), “การปันผลทางประชากรระยะ 3: สู้สังคมสูงวัยระดับสูงสุดของไทย”, (ออนไลน์)  
แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/122375>, เข้าถึงวันที่ 15  
พฤศจิกายน 2564.
- เฉลิมพล แจ่มจันทร์ และคณะ (2562), รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษาการโอนทางเศรษฐกิจ  
ข้ามรุ่นประชากรภายใต้บริบทการสูงวัยทางประชากรที่กำลังเปลี่ยนแปลงของประเทศไทย”, ชุด  
โครงการ “นโยบายเพื่อส่งเสริมความมั่นคงทางประชากรของประเทศไทย”, สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- มัทนา พนานิรามย์ (2551), “การผนวกมิติเวลาเข้าไปในบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ”, วารสาร  
พัฒนบริหารศาสตร์ NIDA Development Journal ปีที่ 48 ฉบับที่ 3/2008.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2564), บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ 2562 (Na-  
tional Transfer Account 2019).
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล  
(2562), รายงานการศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและข้อเสนอแนะเชิง  
นโยบายต่อการพัฒนาประเทศจากผลคาดประมาณประชากรของประเทศไทย.

## ภาษาอังกฤษ

- Ediev, D., Sanderson, W., and Scherbov, S. (2016). The Formal Demography of Prospective  
Age: The Relationship Between the Old-Age Dependency Ratio and the Prospective  
Old-Age Dependency Ratio.
- Mason, A. and Ronald, L. (2012). Demographic Dividend and Aging in Lower-income Coun-  
tries. National Transfer Account Working Paper. The East-West Center.
- Miller, T., and Lai, M. (2019). Forecasting public expenditures on health care. Asia-Pacific  
Workshop on Measuring Population Ageing and Assessing its Economic and Fiscal  
Consequences 24 - 27 June 2019 United Nations Conference Centre Bangkok,  
(online), Source: [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa\\_pd\\_escap\\_ws\\_2019\\_presentation\\_17.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_escap_ws_2019_presentation_17.pdf), 15  
November 2021.

- Miller, T., Martínez, C., Saad, P.M., & Holz, M. (2008). The Impact of the Demographic Dividend on Three Key Support Systems: Education, Health Care, And Pensions.
- Miller, T., Mason, C., Holz M. (2011). The Fiscal Impact of Demographic Change in Ten Latin American Countries: Projecting Public Expenditures in Education, Health, and Pensions, Population Aging Is Latin America Ready?, The World Bank Washington D.C., pp. 233 – 248.
- National Transfer Account Projects (2015). Population Change and Economic Growth in Asia: New Findings from the National Transfer Accounts (NTA) Project. The East-West Center.
- National Transfer Account Projects (2017). Sharing the Demographic Dividend: Findings from Low- and Middle-income Countries from Asia. The East-West Center.
- Lee, S., and Mason, A. (2014). Are Current Tax and Spending Regimes Sustainable in Developing Asia?, ADB Economics Working Paper Series No.414 November 2014.
- World Bank (2012). China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-income Society. The World Bank Group.

# ภาคผนวก

## ตารางผลการคำนวณผลทางด้านประชากร (Demographic Dividend and Demographic Tax)

ปี	Method 1: Difference between growth rate of working-age population and total population			Method 2: Difference between growth rate of effective workers and total population		
	Demographic Dividend and Tax	Working-Age Population (%YoY)	Total Population (%YoY)	Demographic Dividend and Tax	Effective Workers (%YoY)	Total Population (%YoY)
2553	0.02	0.59	0.57	0.10	0.66	0.57
2554	-0.06	0.51	0.56	0.04	0.61	0.56
2555	-0.13	0.43	0.56	-0.01	0.55	0.56
2556	-0.20	0.35	0.56	-0.06	0.50	0.56
2557	-0.27	0.28	0.55	-0.10	0.45	0.55
2558	-0.33	-0.01	0.32	-0.15	0.18	0.32
2559	-0.40	-0.09	0.30	-0.19	0.12	0.30
2560	-0.47	-0.18	0.28	-0.23	0.06	0.28
2561	-0.54	-0.27	0.26	-0.27	-0.01	0.26
2562	-0.61	-0.37	0.24	-0.31	-0.07	0.24
2563	-0.68	-0.46	0.22	-0.35	-0.13	0.22
2564	-0.74	-0.55	0.19	-0.39	-0.20	0.19
2565	-0.80	-0.63	0.17	-0.43	-0.26	0.17
2566	-0.86	-0.72	0.14	-0.47	-0.33	0.14
2567	-0.92	-0.81	0.11	-0.51	-0.40	0.11
2568	-0.88	-0.80	0.08	-0.53	-0.45	0.08
2569	-0.91	-0.87	0.05	-0.56	-0.51	0.05
2570	-0.93	-0.91	0.02	-0.57	-0.56	0.02
2571	-0.91	-0.92	-0.02	-0.58	-0.60	-0.02
2572	-0.87	-0.92	-0.05	-0.58	-0.63	-0.05
2573	-0.81	-0.90	-0.09	-0.57	-0.66	-0.09
2574	-0.76	-0.89	-0.13	-0.56	-0.68	-0.13
2575	-0.72	-0.89	-0.16	-0.54	-0.70	-0.16
2576	-0.70	-0.90	-0.20	-0.52	-0.72	-0.20
2577	-0.69	-0.93	-0.24	-0.49	-0.74	-0.24
2578	-0.68	-0.97	-0.28	-0.47	-0.75	-0.28
2579	-0.67	-1.00	-0.33	-0.44	-0.77	-0.33
2580	-0.64	-1.00	-0.37	-0.41	-0.78	-0.37
2581	-0.58	-0.99	-0.41	-0.38	-0.79	-0.41
2582	-0.50	-0.95	-0.45	-0.35	-0.80	-0.45
2583	-0.50	-0.95	-0.45	-0.35	-0.80	-0.45

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยผู้เขียน





**United Nations Population Fund**

4th Floor, United Nations Service Building,  
Rajadamnern Nok Avenue,  
Bangkok 10200, Thailand  
[thailand.unfpa.org](http://thailand.unfpa.org)

 [UNFPATHailand](https://www.facebook.com/UNFPATHailand)

 [UNFPA\\_Thailand](https://twitter.com/UNFPA_Thailand)

**Office of the National Economic  
and Social Development Council**  
962 Krung Kasem Road  
Pomprab, Bangkok 10100

facebook: [สภาพัฒนา](#)  
twitter: [สภาพัฒนา](#)