

## ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในประเทศไทย สถานการณ์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.)ได้ร่วมกับกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) จัดการสัมมนา เรื่อง ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในประเทศไทย ณ โรงแรมเจดับบลิว มารีออต กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๒๗-๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ โดยมี นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ สศช. เป็นผู้กล่าวต้อนรับและกล่าวเปิดการสัมมนา และ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานเปิดและกล่าวปาฐกถาพิเศษ รวมทั้งรับมอบรายงาน “ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในประเทศไทย” ซึ่ง สศช.เป็นเจ้าภาพร่วมกับ UNFPA ในการจัดพิมพ์รายงานดังกล่าว

จากรายงานผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ยุคที่อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรชะลอตัว ซึ่งเป็นผลให้จำนวนประชากรของประเทศลดลงในที่สุด โดยสาเหตุเป็นผลมาจากภาวะเจริญพันธุ์ที่อยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราทดแทนตลอดช่วงเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา จากจำนวนเด็กเกิดใหม่ที่ลดลงนับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๓ เป็นต้นมา ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอายุและเพศของประชากร เมื่อประชากรวัยเด็กเหล่านี้เติบโตเข้าสู่วัยเจริญพันธุ์จึงทำให้สัดส่วนของประชากรวัยเจริญพันธุ์ลดลงตามไปด้วย เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงประชากรทางโครงสร้างอายุและผลกระทบ พบว่า การเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรในช่วงทศวรรษนี้ถึงแม้ว่าจะยังมีไม่มากนัก แต่การเปลี่ยนแปลงก็ได้แผ่ร่นนัยยะที่สำคัญด้านโครงสร้างประชากรในอนาคตได้อย่างชัดเจน โดยที่ประชากรที่มีอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะตรงกันข้ามกับประชากรวัยอื่นๆ โดยเฉพาะกลุ่มอายุแรกเกิดถึง ๑๔ ปีซึ่งกำลังเริ่มลดจำนวนลง นับจากช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ที่มีจำนวนประชากรวัยเด็กจำนวนมาก แต่หลังจากการคาดการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๘๓ เป็นต้นไป การเพิ่มขึ้นของประชากรจะเป็นกลุ่มประชากรที่มีอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปเท่านั้น

ผลกระทบที่ ๑ แนวโน้มการเกิดลดลงอย่างต่อเนื่อง จำนวนเด็กเกิดใหม่ในแต่ละปีเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๓ จากการคาดประมาณจำนวนประชากรขององค์การสหประชาชาติได้ประเมินจำนวนการเกิดในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ไว้ที่ ๙๗๐,๐๐๐ รายต่อปี ซึ่งสูงกว่าสถานการณ์ที่เป็นจริง ซึ่งมีจำนวนการเกิดไม่ถึง ๘๐๐,๐๐๐ รายต่อปี และจากผลการคาดประมาณยังชี้ให้เห็นจำนวนการเกิดในแต่ละปีมีแนวโน้มที่จะลดลงต่อไปเรื่อยๆ ด้วย ยกเว้นในกรณีที่อัตราการเจริญพันธุ์จะเพิ่มขึ้นสูงกว่าในระดับที่เป็นอยู่



ผลกระทบที่ ๒ ประชากรวัยทำงานลดลง ในปัจจุบันสัดส่วนของประชากรวัยทำงานเริ่มที่จะลดลงแล้ว ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการเริ่มปิด “หน้าต่างแห่งโอกาสทางประชากร” หรือ “โบนัสทางประชากร” ซึ่งเป็นสถานะที่จะมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ปรัชญาการณีนี้นี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการพัฒนาทุนมนุษย์ของแรงงานไทย เพื่อที่จะให้สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้ขยายตัวต่อไป ตัวชี้วัดทางด้านการศึกษา ก็เช่นเดียวกันที่แม้จะมีการขยายโอกาสทางการศึกษา แต่ผลการทดสอบของเด็กนักเรียนในระดับมัธยมศึกษา ยังคงอยู่ในระดับต่ำ อีกทั้งยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสเป็นอย่างมากจากทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ต่างพื้นที่ หรือทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน

ผลกระทบที่ ๓ ประชากรมีอายุสูงวัยขึ้น ประเทศไทยมีจำนวนประชากรสูงวัยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสมาชิกครอบครัว ตั้งแต่การดูแลผู้สูงอายุ การคงไว้ซึ่งรายได้ผู้สูงอายุ ตลอดจนผลที่ก่อให้เกิดพลวัตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งอีกสิ่งหนึ่งที่สำคัญคือการอาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกันกับบุตรของผู้สูงอายุมีแนวโน้มลดลง และในอนาคตอาจจะลดลงมากกว่าเดิมอีก เนื่องจากครอบครัวในอนาคตจะมีขนาดที่เล็กลง และจากการที่มีบุตรที่ยังมีชีวิตอยู่จะลดจำนวนลง จึงเป็นผลที่ทำให้คนไทยต้องมีการเตรียมพร้อมก่อนถึงวัยชรา

การที่ประเทศไทยมีผู้สูงอายุมากขึ้นมีนัยสำคัญต่อระบบการดูแลสุขภาพของประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมุ่งเน้นให้ประชากรสามารถช่วยเหลือดูแลตนเองในยามสูงวัยให้ยาวนานมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ รวมทั้งควรดูแลสุขภาพให้แข็งแรง และลดปัจจัยเสี่ยงสำคัญด้านสุขภาพจากการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการรณรงค์ส่งเสริมสุขภาพ ตลอดจนการออกแบบชุมชนผังเมืองและการผนึกกำลังร่วมงานระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม

เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงประชากรด้านการกระจายตัวทางภูมิศาสตร์และผลกระทบ พบว่าความเป็นเมืองของประเทศไทยกำลังขยายตัว ขณะที่ขนาดของจำนวนประชากรแทบจะคงที่ แสดงถึงนัยยะของการมีจำนวนของประชากรในชนบทที่ลดลง ส่งผลต่อจำนวนนักเรียนในโรงเรียนท้องถิ่นและฐานจำนวนลูกค้าของร้านค้าในท้องถิ่นลดลงไปด้วย และยังมีคนไทยจำนวนมากที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ แต่ก็ยังมีชาวต่างชาติเดินทางเข้ามา

ทำงานในประเทศไทยเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจำนวนมากที่มีทักษะแรงงานต่ำ และทำงานอยู่ในภาคเศรษฐกิจที่มีผลผลิตต่ำ

ทั้งนี้ จึงควรมีการกำหนดนโยบายเพื่อรองรับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางประชากร ดังนี้

๑. นโยบายเพื่อรองรับแนวโน้มการเกิดที่ลดลง จากการที่มีจำนวนการเกิดลดลงจะส่งผลต่อการให้บริการที่โรงพยาบาลในการคลอดบุตรลดลงไปด้วย อย่างไรก็ตาม ร้อยละของการคลอดบุตรที่เกิดจากผู้หญิงที่มีอายุน้อยกว่า ๒๐ ปีมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แต่ทั้งนี้ ยังไม่มีข้อมูลที่สามารถระบุได้ว่ามีผู้หญิงวัยรุ่นมากน้อยเพียงใดที่ต้องใช้ชีวิตคู่ เนื่องจากการตั้งครรภ์ จึงจำเป็นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในการกำหนดอายุการแต่งงานขั้นต่ำ (๑๗ ปี) ให้เข้มงวดมากขึ้น และต้องทำควบคู่กับมาตรการเพื่อลดการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นที่ยังไม่แต่งงาน พร้อมทั้งให้ความรู้เรื่องเพศศึกษา เพื่อให้วัยรุ่นเหล่านี้สามารถจัดการกับวิถีทางเพศของตนเองได้อย่างเหมาะสม

๒. นโยบายเพื่อรองรับประชากรวัยทำงานที่ลดลง การลดลงของสัดส่วนประชากรวัยทำงาน จะเป็นแรงกดดันให้ประเทศไทยต้องเพิ่มผลผลิตของแรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยจำเป็นต้องมีแรงงานหนุ่มสาวที่มีความรู้และทักษะจำเป็นที่ตอบสนองความต้องการในตลาด และสามารถเคลื่อนสู่ห่วงโซ่ของการสร้างมูลค่าเพิ่ม โดยที่จะต้องลดความเหลื่อมล้ำทางด้านคุณภาพการศึกษา และเพิ่มโอกาสให้เข้ารับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น

๓. นโยบายเพื่อรองรับประชากรมีอายุสูงวัยขึ้น การที่ประเทศไทยมีประชากรสูงวัยเพิ่มมากขึ้น จำเป็นจะต้องมีมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ และปรับปรุงสภาพแวดล้อมและความจำเป็นทางกายภาพให้ผู้สูงอายุ ซึ่งจะช่วยลดระยะเวลาที่ผู้สูงอายุต้องพึ่งพิงการดูแลโดยผู้อื่น อีกทั้งในส่วนของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่เพิ่มมากขึ้นของผู้สูงอายุที่ไม่มีบุตร รัฐบาลอาจต้องสนองตอบด้วยมาตรการทางครอบครัว นอกจากนี้ รัฐบาลอาจส่งเสริมและกำกับดูแลหน่วยงานภาคเอกชนเพื่อจัดบริการให้ความช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุที่ต้องการการดูแล

๔. นโยบายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงประชากรด้านการกระจายตัวทางภูมิศาสตร์ แรงงานข้ามชาติมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น แต่แรงงานเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะมาอยู่อาศัยระยะยาวทำให้กลายเป็นแรงงานถาวรเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานที่มีความเสี่ยง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องยกระดับทักษะของคนงานเหล่านี้ โดยการวางนโยบายที่มีประสิทธิภาพ และลดความเสี่ยงของการไม่มีหลักแหล่งถาวรของแรงงาน อีกทั้งควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลของแรงงานเหล่านี้ให้เกิดประสิทธิภาพ และกำหนดนโยบายเชิงรุกเพื่อให้สามารถดึงดูดแรงงานต่างชาติที่มีทักษะสูงเข้ามาทำงานในประเทศ

นอกจากนี้ จากการที่การดำเนินนโยบายทางประชากรที่ผ่านมาซึ่งได้เน้นที่การลดอัตราการเกิด โดยได้เริ่มต้นมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๓ เป็นต้นมา ส่งผลให้ในปัจจุบัน ครอบครัวไทยมีขนาดเล็กกลง และสามารถป้องกันปัญหาต่างๆ อันเป็นผลมาจากการเจริญเติบโตของประชากรอย่างรวดเร็วได้ จนกระทั่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ และ ๑๐ ได้ระบุว่าให้รักษาอัตราการเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับทดแทนที่ ๒.๑ เพื่อรักษาขนาดของประชากรให้คงที่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระยะเวลาที่ผ่านมา อัตราการเจริญพันธุ์รวมของประเทศไทยได้ลดลงถึงระดับ ๑.๕ หากภาวะเจริญพันธุ์ยังคงอยู่ในระดับนี้หรือต่ำลง ในที่สุดสถานการณ์ก็จะถึงจุดที่จำนวนประชากรแต่ละรุ่นจะมีขนาดเล็กกลง ยกเว้นจะมีการอพยพเข้ามาของประชากรจากประเทศอื่น ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรวางแผนทางกำหนดนโยบายสนับสนุนภาวะเจริญพันธุ์ และเสริมสร้างความแข็งแกร่งของครอบครัวไปด้วยพร้อมกัน

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการเจริญพันธุ์ อาทิ การจ่ายเงินทดแทนเมื่อลาคลอด และกำหนดให้รับผลประโยชน์ด้านการเงินอย่างน้อยสองในสามก่อนลาคลอด หรือประกันรายได้เป็นเวลา ๑๔ สัปดาห์ การให้บิดาสามารถลาหยุดงานเพื่อเลี้ยงดูบุตรได้ การมีชั่วโมงทำงานที่ยืดหยุ่น เพื่อช่วยให้พ่อแม่สามารถใช้เวลาร่วมกับครอบครัว

ได้ในยามจำเป็น การดูแลผู้สูงอายุควรมีเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้น การสร้างระบบดูแลผู้สูงอายุ และการลาหยุดเพื่อดูแลผู้สูงอายุ การปรับปรุงเงินอุดหนุนเพื่อการดูแลเด็ก และการกำหนดแรงจูงใจทางภาษี หรือเงินโบนัสทางภาษี โดยให้ได้รับเงินในอัตราที่เหมาะสมเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายบางส่วนในการดูแลบุตร ทั้งนี้ เป้าหมายของมาตรการเหล่านี้ ควรอยู่ที่การพัฒนานโยบายตลอดจนมาตรการที่เสริมสร้างสายสัมพันธ์และความเป็นอยู่ที่ดีของครอบครัว ขณะเดียวกัน ควรสนับสนุนนโยบายอนามัยการเจริญพันธุ์ เพื่อหลีกเลี่ยงการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ โดยต้องให้คำแนะนำเรื่องการวางแผนครอบครัวและการให้บริการที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้ที่ไม่พร้อมต่อการตั้งครรภ์

ทั้งนี้ สำหรับผู้ที่สนใจ รายงานสรุปผลข้อมูลสถานการณ์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรของประเทศไทย ฉบับเต็ม สามารถเข้าไปศึกษาและดาวน์โหลดได้ที่ เว็บไซต์ของ กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) ที่ <http://countryoffice.unfpa.org/thailand/>

