



2023

Policy Brief

การประเมินผลกระทบและความยั่งยืน
ของการบริโภคของผู้สูงอายุ
ภายใต้ระบบบำนาญของประเทศไทย

กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



<https://www.nesdc.go.th>



สภาพัฒน์

สารบัญ

บทนำ

P.1

สถานการณ์การบริโภคของผู้สูงอายุ
ในประเทศไทย

P.4

ระบบรายได้ยามชราภาพของประเทศไทย

P.9

สถานการณ์และการบริโภคของผู้สูงอายุ
ของไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า

P.13

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

P.19



01

ບຸກຄົນ

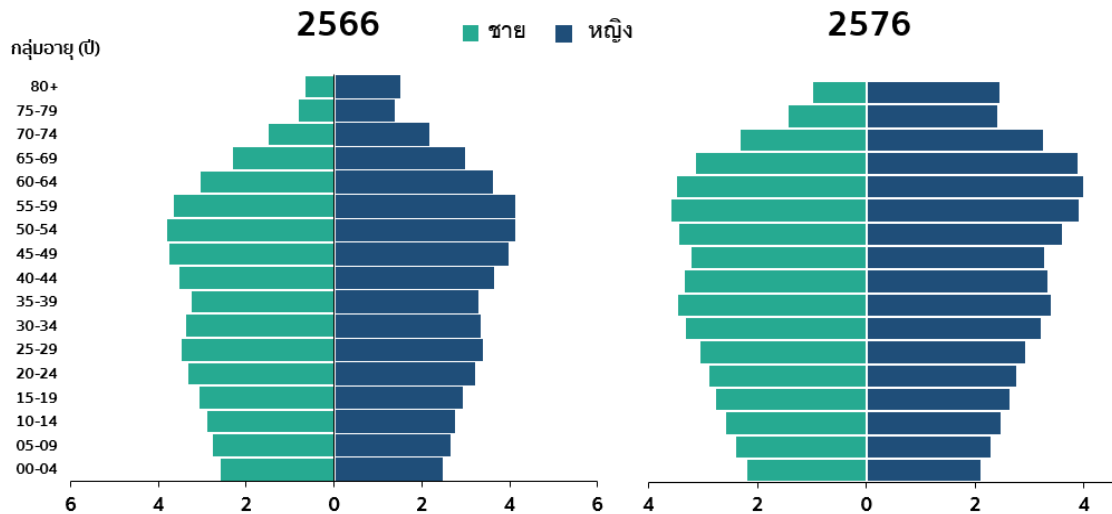




บทนำ



ภาพที่ 1 โครงสร้างประชากรไทย



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.)

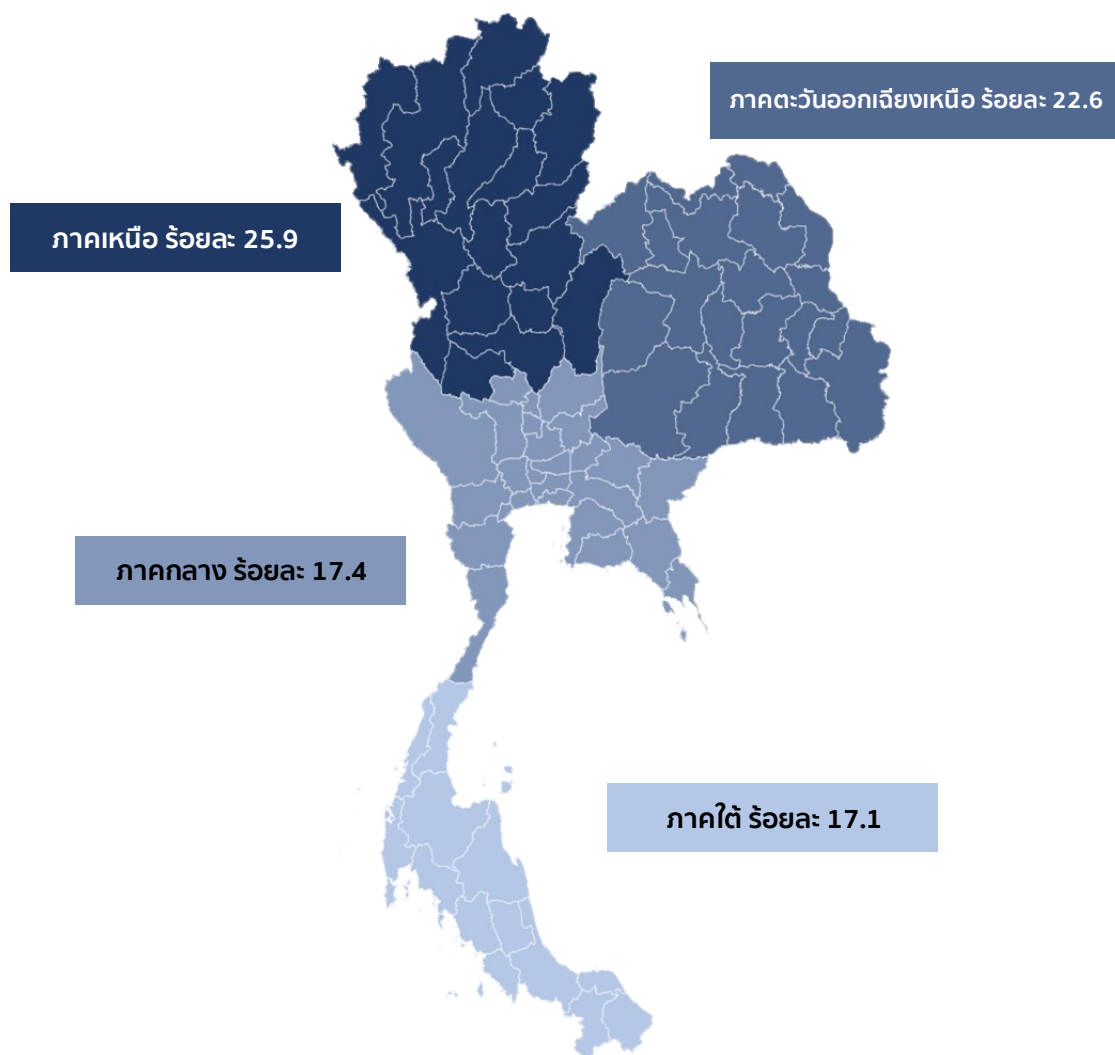
ปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังประสบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างรวดเร็ว โดยรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทยคาดการณ์ว่า ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ภายในปี 2566 นี้ และเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super-Aged Society) ในอีก 10 ปีข้างหน้า (ปี 2576) โดยประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป จะมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 28 หรือประมาณ 1 ใน 4 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจจากการลดลงของประชากรวัยแรงงานกว่า 3 ล้านคนในทุก 10 ปี ขณะที่ความต้องการแรงงานจะยังคงเพิ่มขึ้น จาก 37.55 ล้านคน ในปี 2560 เป็น 44.71 ล้านคน ในปี 2580 ด้านการคลังภาครัฐ ทั้งรายรับจากภาษีที่มีแนวโน้มลดลงจากประชากรวัยแรงงานที่ลดลง และรายจ่ายโดยเฉพาะด้านสวัสดิการสังคมที่มีแนวโน้มสูงขึ้นตามจำนวนประชากรสูงอายุ ด้านการศึกษาที่ประชากรวัยเรียนลดลงเหลือเพียงไม่ถึง 1 ใน 10 ของประชากรรวมปี 2583 และด้านสิ่งแวดล้อมจากแนวโน้มการขยายตัวของเขตเมืองก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด มลพิษ ขยะมูลฝอย

นอกจากผลกระทบในภาพรวมข้างต้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าว ยังส่งผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้สูงอายุเองด้วย ซึ่งจากการสำรวจสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย ในปี 2564 พบว่า 1 ใน 3 ของผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ยังคงทำงาน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอิสระ โดยไม่มีลูกจ้าง ร้อยละ 64.8 และช่วยธุรกิจครัวเรือน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง ร้อยละ 18.8 ส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตรกรรม รองลงมาคือ ภาคบริการและการค้า นอกจากนี้ ยังพบว่า ผู้สูงอายุมีความเปราะบางเรื่องระบบการดูแล โดยผู้สูงอายุร้อยละ 25.8 อาศัยอยู่ในครัวเรือนข้ามรุ่น และร้อยละ 23.2 อาศัยอยู่ตามลำพัง อีกทั้งยังมีผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 34 หรือ 1 ใน 3 ของผู้สูงอายุทั้งหมด และมากกว่าร้อยละ 78.3 มีรายได้ต่ำกว่า 100,000 บาทต่อปี ขณะที่เดียวกัน เมื่อพิจารณาด้านการออม พบว่า ผู้สูงอายุ ประมาณร้อยละ 41.4 มีเงินออมต่ำกว่า 50,000 บาท จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจทั้งในระดับภาพรวมของประเทศ และในระดับจุลภาคต่อประชากรในแต่ละช่วงอายุ โดยเฉพาะในเรื่องรายได้ แบบแผนการบริโภค รวมไปถึงการออม และการบริหารจัดการรายได้ให้เพียงพอกับการบริโภค ซึ่งในการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าว สามารถนำแนวคิดวัฏจักรชีวิตทางเศรษฐกิจหรือ Economic Life-cycle Model มาเสนอให้เห็นเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ได้อย่างชัดเจน โดยเป็นการสะท้อนแบบแผนการบริโภคและรายได้ที่เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงอายุ กล่าวคือ วัยเด็กและวัยสูงอายุมักจะมีระดับการบริโภคสูงกว่ารายได้จากการทำงาน ขณะที่ประชากรวัยแรงงานจะเป็นกลุ่มวัยเดียวที่มีรายได้สูงกว่ารายจ่ายเพื่อการบริโภคของตนเอง ดังนั้น เมื่อจำนวนประชากรในแต่ละช่วงอายุเปลี่ยนแปลงไป ก็จะส่งผลให้รูปแบบการบริโภคในภาพรวมของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต



สำหรับประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นจะต้องเตรียมความพร้อมสำหรับการขาดดุลงบรายได้ (รายจ่ายเพื่อการบริโภคสูงกว่ารายได้จากแรงงาน) ที่จะเพิ่มสูงขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุ โดยบทความนี้จะนำเสนอระดับของการบริโภค ระดับของรายได้ และรูปแบบการปิดช่องว่างระหว่างรายได้และการบริโภคของประชากรในแต่ละช่วงอายุให้เห็นเป็นตัวเลขที่ชัดเจน เพื่อให้เห็นถึงสถานการณ์การขาดดุล/เกินดุลงบรายได้ในปัจจุบัน พร้อมทั้งประมาณการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อความยั่งยืนของการบริโภคในอนาคต โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งจะเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุด และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในระยะต่อไป ทำให้การมีหลักประกันรายได้ในช่วงการเกษียณอายุเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญ โดยความท้าทายในการสร้างหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุคือการสร้างเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ ในการจัดสวัสดิการเพื่อดูแลผู้สูงอายุ ภายใต้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่อาจชะลอตัวลงจากขนาดกำลังแรงงานที่ลดลง บทความนี้จึงจะต้องประเมินความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุภายใต้ระบบบำนาญของประเทศไทยด้วย เพื่อสะท้อนภาพรวมระบบรายได้อายุชราภาพของประเทศไทย รวมถึงช่องว่างความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการวางแผนพัฒนาระบบบำนาญของประเทศไทยสำหรับเป็น หลักประกันด้านรายได้ให้ตอบโจทย์สังคมผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

ปี 2566 ประเทศไทยมีผู้สูงอายุ จำนวน 13,500,127* คน



หมายเหตุ: *จากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583 (ฉบับปรับปรุง) โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.)



02

สถานการณ์การบริโภค ของผู้สูงอายุในประเทศไทย





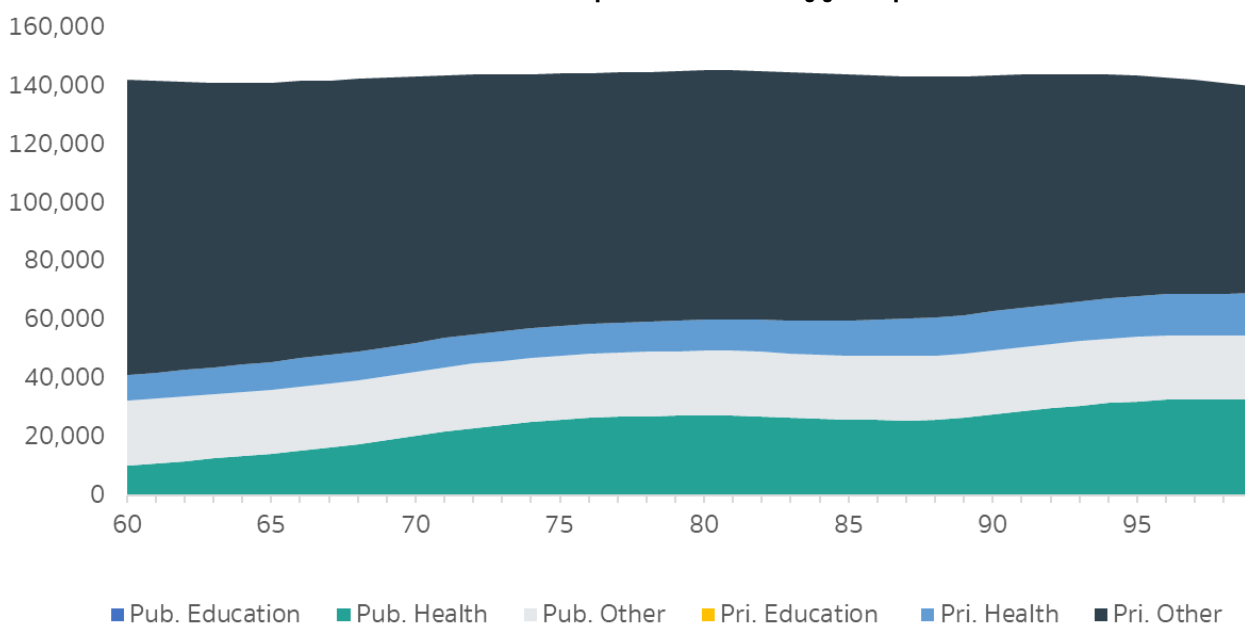
สถานการณ์การบริโภคของผู้สูงอายุในประเทศไทย



การบริโภคของผู้สูงอายุ

ภาพรวมการบริโภคของผู้สูงอายุในประเทศไทยสามารถสะท้อนได้จากข้อมูลบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (National Transfer Accounts: NTA) จากข้อมูลปี 2562 (สช. 2566) พบว่า ผู้สูงอายุมีระดับการบริโภคโดยเฉลี่ย 143,605 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งเป็นระดับการบริโภคที่ค่อนข้างคงที่ตลอดช่วงวัยสูงอายุ โดยส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายที่ใช้ในการดำรงชีพที่ผู้สูงอายุเป็นผู้จ่ายเองเป็นหลัก เช่น ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ค่าอาหาร ค่าเชื้อเพลิง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุจะมีรายจ่ายด้านสุขภาพที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามอายุที่เพิ่มมากขึ้น โดยภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของกลุ่มผู้สูงอายุ โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 64.8 ของรายจ่ายด้านสุขภาพเฉลี่ยทั้งหมดของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ขณะที่ภาคเอกชนหรือครัวเรือนมีบทบาทในการออกค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่ต่ำกว่าภาครัฐ เมื่อพิจารณาแบบหลักประกันสุขภาพของไทย พบว่า ผู้สูงอายุใช้สิทธิบริการทางการแพทย์ผ่านกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 81 ของผู้สูงอายุทั้งหมด

ภาพที่ 2 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของผู้สูงอายุ ปี 2562



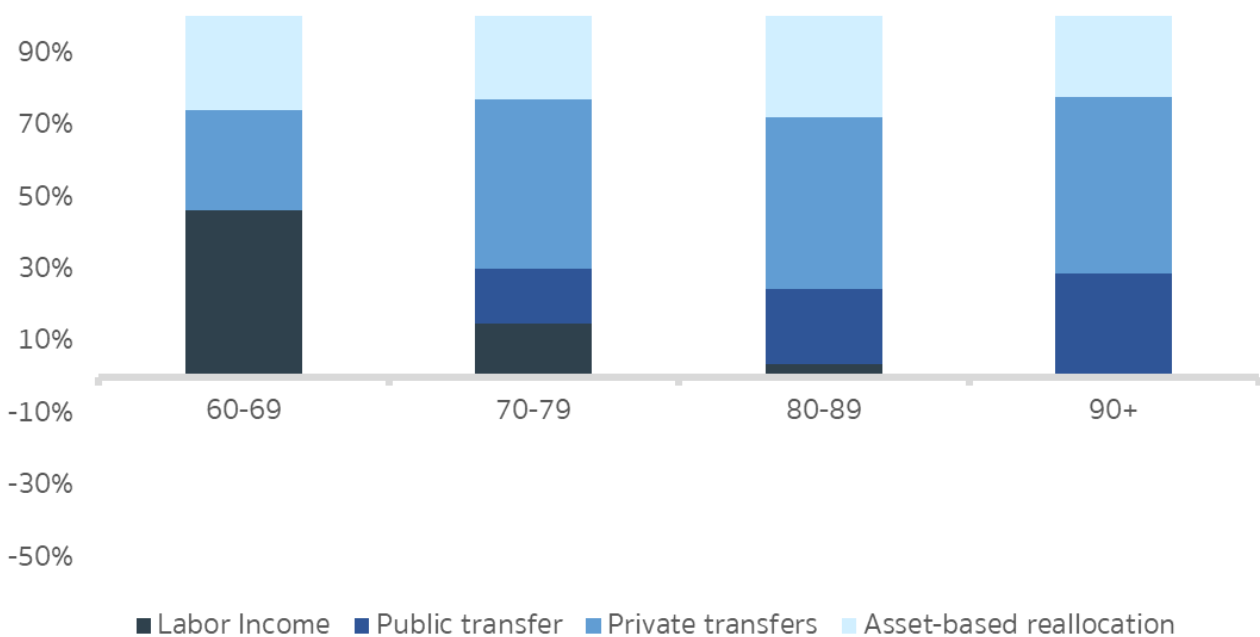
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.)

ส่วนในด้านรายได้ วัยสูงอายุเป็นช่วงที่มีระดับรายได้จากแรงงานต่ำกว่ารายจ่าย (มีการขาดดุลรายได้) เนื่องจากความสามารถในการทำงานลดลงเมื่ออายุเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัยเงินโอนจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และการจัดสรรสินทรัพย์ เป็นกลไกสำคัญในการช่วยชดเชยการขาดดุลรายได้เพื่อให้สามารถรักษาระดับการบริโภคให้ได้อย่างเหมาะสม โดยเมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของรายรับของผู้สูงอายุ พบว่า ในปี 2562 ผู้สูงอายุมีแหล่งรายได้หลักมาจากเงินโอนภาคเอกชน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 35.7 รองลงมาเป็นรายได้จากการทำงานสัดส่วนร้อยละ 32.2 การจัดสรรสินทรัพย์สัดส่วนร้อยละ 25.2 และเงินโอนภาครัฐเพียงร้อยละ 6.8 ผ่านโครงการต่าง ๆ อาทิ โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและการบริการสาธารณสุข



เมื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของแหล่งที่มาของรายได้ในกลุ่มผู้สูงอายุช่วงต้นและช่วงปลาย พบว่า กลุ่มผู้สูงอายุช่วงต้น (60-69 ปี) เป็นช่วงที่ยังมีพลังทำงานและสามารถช่วยเหลือตนเองได้ จึงมีรายได้จากการทำงานในสัดส่วนที่สูง คิดเป็นร้อยละ 46.1 ของรายได้ทั้งหมด จากนั้นรายได้ดังกล่าวจะค่อย ๆ ลดลงเมื่ออายุมากขึ้น ขณะที่บทบาทของเงินโอนจากภาครัฐและภาคเอกชน/ครัวเรือน จะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงกลุ่มผู้สูงอายุช่วงปลาย (90 ปีขึ้นไป) ที่มีรายรับจากการโอนภาครัฐสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงอายุอื่น ๆ นอกจากนี้ กลุ่มผู้สูงอายุช่วงต้นยังมีบทบาทในการช่วยเหลือสมาชิกวัยอื่น ๆ ในครัวเรือนที่มีรายได้ไม่เพียงพอจากรายจ่าย ผ่านการโอนจ่ายภาคเอกชน ทั้งนี้ หากพิจารณาแหล่งที่มาหลักของเงินเพื่อใช้สำหรับการบริโภคของทั้งกลุ่มผู้สูงอายุช่วงต้นและช่วงปลาย พบว่า มาจากการจัดสรรสินทรัพย์เป็นหลัก สะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มผู้สูงอายุในประเทศไทยพึ่งพิงรายได้จากการจัดสรรสินทรัพย์ในรูปแบบผลตอบแทนจากสินทรัพย์ทางการเงินและทุน และเงินออม เป็นกลไกสำคัญในการรักษาระดับการบริโภค ในขณะที่บทบาทของภาครัฐยังเป็นเพียงการสนับสนุนด้านการชดเชยการขาดดุลงบรายได้ในช่วงวัยเกษียณเท่านั้น

ภาพที่ 3 แหล่งที่มาของเงินที่นำมาใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคของผู้สูงอายุ ปี 2562



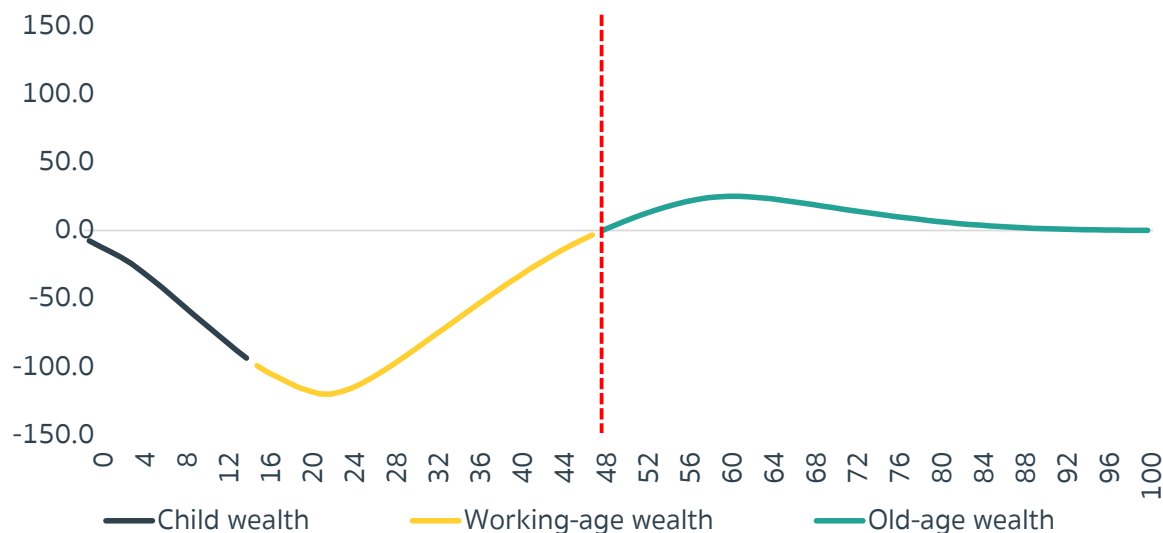
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.)

ความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุ

การวิเคราะห์ความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุ สามารถประเมินได้จากการนำข้อมูลบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA) มาประมาณการรายได้จากแรงงานและรายจ่ายเพื่อการบริโภคตลอดช่วงชีวิตที่เหลือของประชากรในแต่ละอายุ โดยพบว่า โดยเฉลี่ยแล้ว ประชากรไทยจะเริ่มมีรายได้จากการทำงานไม่เพียงพอที่จะใช้บริโภคในช่วงชีวิตที่เหลือตั้งแต่อายุ 49 ปีเป็นต้นไป ดังสะท้อนจากภาพที่ 4 ที่เมื่ออายุ 49 ปี ประชากรโดยเฉลี่ยจะมีรายจ่ายเพื่อการบริโภคสูงกว่ารายได้จากแรงงาน ทำให้ช่องว่างในภาพมีมูลค่าเป็นบวก นั่นแปลว่า ผู้สูงอายุต้องทำงานเพิ่มมากขึ้น หรือลดระดับการบริโภคให้สมดุลกับรายได้จากการทำงาน หรือต้องมีรายรับจากแหล่งอื่นนอกเหนือจากการทำงานมาช่วยชดเชยการขาดดุลแทน เช่น ผลตอบแทนจากการลงทุน เงินออม เงินโอนจากภาครัฐ เงินโอนจากลูกหลาน เป็นต้น

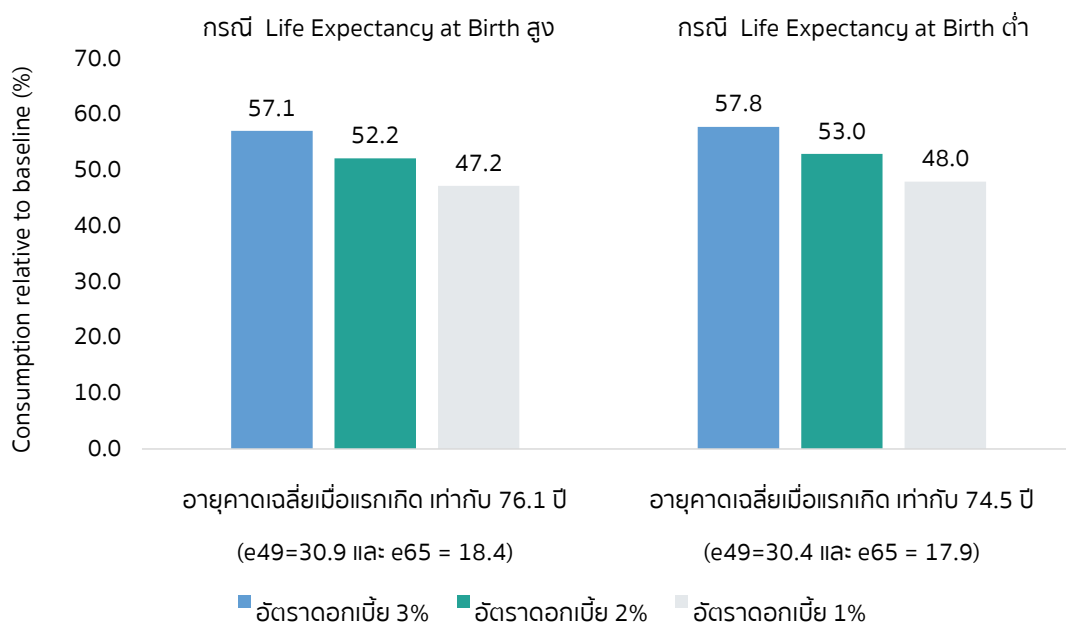


ภาพที่ 4 ช่องว่างระหว่างมูลค่าการบริโภคกับมูลค่ารายได้จากการทำงานในตลอดช่วงชีวิต



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.)

ภาพที่ 5 ระดับการบริโภคที่ยั่งยืนเทียบกับรายได้จากการทำงาน



ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.)

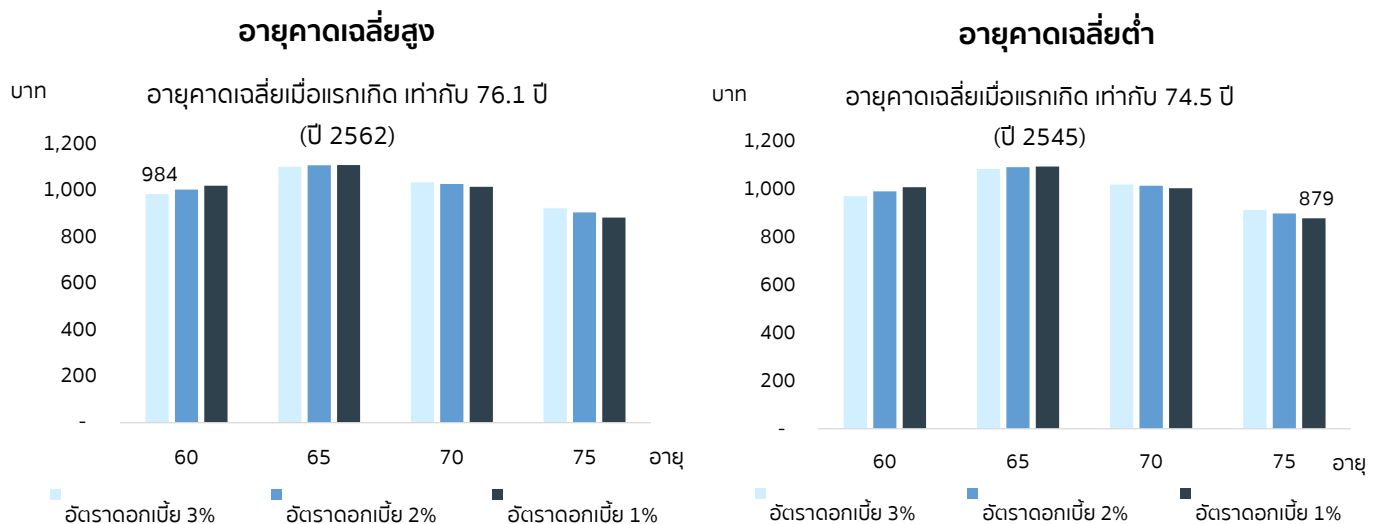
ในกรณีที่อายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (Life expectancy) เท่ากับ 76.1 ปี และอัตราดอกเบี้ยตลาดอยู่ที่ร้อยละ 3 พบว่า มูลค่ารายจ่ายเพื่อการบริโภคตลอดช่วงชีวิตจะต้องลดลงเหลือร้อยละ 57.1 ของมูลค่าปัจจุบันเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ยกตัวอย่างเช่น ถ้าปัจจุบัน มูลค่าการใช้จ่ายเฉลี่ยอยู่ที่ 100,000 บาทต่อปี แต่เมื่อเข้าสู่วัยเกษียณ จะต้องปรับลดรายจ่ายดังกล่าวเหลือเพียงร้อยละ 57.1 ของมูลค่าการใช้จ่ายปัจจุบัน หรือปรับลดเหลือ 57,100 บาทต่อปี เพื่อให้สมดุลกับรายได้จากแรงงานที่จะได้รับ ดังนั้น ผู้สูงอายุจึงมีสองทางเลือกคือ ต้องลดระดับการบริโภคลงเหลือร้อยละ 57.1 ของระดับการบริโภคในปัจจุบัน หรือต้องทำงานเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 75.1 เพื่อรักษาระดับการบริโภคไว้ และในกรณีที่อายุคาดเฉลี่ยเท่ากับ 74.5 ปี และอัตราดอกเบี้ยตลาดอยู่ที่ร้อยละ 3 จะพบว่า มูลค่ารายจ่ายเพื่อการบริโภคตลอดช่วงชีวิตจะต้องลดลงเหลือร้อยละ 57.8 ของมูลค่าปัจจุบันเพื่อให้เกิดความยั่งยืน หรือต้องทำงานเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 72.9 เพื่อรักษาระดับการบริโภคไว้ หรืออาจเป็นการปรับทั้งด้านการลดการบริโภคและการทำงานเพิ่มขึ้นไปพร้อม ๆ กันเพื่อให้มีระดับการบริโภคที่ยั่งยืนก็ได้



ระดับความมั่งคั่งเพื่อการบริโภคที่ยั่งยืน

หากไม่มีแหล่งรายรับอื่นนอกจากรายได้จากแรงงาน ประชากรไทยจำเป็นต้องปรับลดการบริโภคหรือทำงานมากขึ้น เพื่อให้สามารถมีรายได้เพียงพอต่อการบริโภคในวัยเกษียณ (หรือก็คือมีระดับการบริโภคที่ยั่งยืน) อย่างไรก็ตาม หากผู้สูงอายุมีการเตรียมการสะสมความมั่งคั่งให้เพียงพอสำหรับการบริโภคในช่วงชีวิตที่เหลือ ก็จะสามารถมีการบริโภคที่ยั่งยืนได้โดยไม่ต้องปรับลดระดับการบริโภคหรือทำงานมากขึ้นในช่วงเกษียณได้ ทั้งนี้ ในปัจจุบันคนเรามีอายุยืนยาวขึ้น เมื่อเทียบกับในอดีต และยังมีแนวโน้มที่จะอายุยืนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น คำถามที่สำคัญ คือ หลังจากเกษียณอายุแล้ว เราต้องมีเงินเท่าไรให้เพียงพอต่อการดำรงชีพในตลอดช่วงชีวิตที่เหลือ ซึ่งสามารถดูได้จากภาพที่ 6 เช่น ในกรณีอายุ 60 ปี อัตราดอกเบี้ยเท่ากับ ร้อยละ 3 และอายุคาดเฉลี่ยเท่ากับ 76.1 ปี จำนวนเงินที่เราต้องมีเพื่อใช้สำหรับการบริโภคในช่วงชีวิตที่เหลือจะเท่ากับ 984,301 บาท หมายความว่า หากเรามีอายุ 60 ปี ควรมีเงินออมหรือมีรายรับมาจากแหล่งใดก็ได้ ไม่น้อยกว่า 984,301 บาท ทั้งนี้ เงินดังกล่าวไม่รวมรายได้จากการทำงาน และหักผลกระทบจากเงินเฟ้อออกแล้ว

ภาพที่ 6 ระดับความมั่งคั่งเฉลี่ยต่อหัวที่เพียงพอต่อการปิดการขาดดุลงรายได้ตามช่วงอายุ



ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.)



03

ระบบรายได้ยามชราภาพ ของประเทศไทย





ระบบรายได้ยามชราภาพของประเทศไทย



ภาพรวมของรายได้ยามชราภาพในปัจจุบัน

หลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปที่จัดการโดยภาครัฐของไทยมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท โดยหากจำแนกตามนิยามของกลุ่มประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) จะพบว่า ระบบรายได้ยามชราภาพของไทยเป็นระบบบำนาญหลายชั้น (multi-tier system) ตามภาพที่ 7 กล่าวคือ ผู้สูงอายุจะสามารถเข้าถึงรายได้ยามชราภาพอย่างน้อย 1 ชั้น ตามลักษณะกลุ่มอาชีพ

กลุ่มข้าราชการ



มีสิทธิได้รับ (1) **เงินบำเหน็จ หรือบำนาญตลอดชีวิต** จากกรมบัญชีกลาง กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.) หรือ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยผลประโยชน์ที่ได้รับคำนวณจากระยะเวลาการรับราชการ และเงินเดือนเฉลี่ยก่อนเกษียณอายุ และ (2) **กรณีที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)** เมื่อเกษียณจะได้รับบำเหน็จ เท่ากับ เงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าว

กลุ่มแรงงานในระบบ



ได้รับ (1) **เบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดจากรัฐบาล** โดยผู้ที่อายุ 60-69 ปี ได้รับ 600 บาทต่อเดือน อายุ 70-79 ปี 700 บาทต่อเดือน อายุ 80-89 ปี 800 บาทต่อเดือน และอายุ 90 ปีขึ้นไป 1,000 บาทต่อเดือน (2) **กรณีเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และ 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม** และ (3) **กรณีเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ** ซึ่งมีลักษณะคล้าย กบข. แต่จัดตั้งขึ้นโดยภาคเอกชนเพื่อเป็นสวัสดิการของลูกจ้าง เมื่อเกษียณจะได้รับบำเหน็จจำนวน เท่ากับเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าว

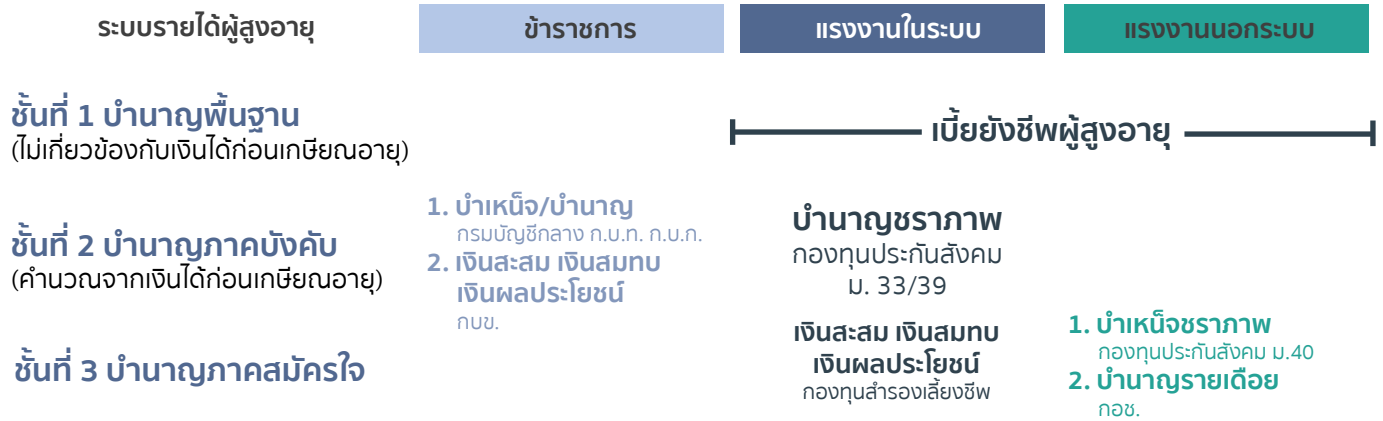
กลุ่มแรงงานนอกระบบ



เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ มีสิทธิได้รับ (1) **เบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดจากรัฐบาล** เช่นเดียวกับกลุ่มแรงงานในระบบ (2) **กรณีเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 และ 3 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม** จะได้รับเงินบำเหน็จพร้อมผลตอบแทน หรือ (3) **กรณีเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)** ซึ่งสามารถออมขั้นต่ำ 50 บาทต่อปี หรือสูงสุด 13,200 บาทต่อปี พร้อมรับเงินสมทบจากรัฐตามช่วงอายุ สูงสุดร้อยละ 100 หรือไม่เกิน 1,200 บาทต่อปี เมื่ออายุครบ 60 ปี จะได้รับบำนาญรายเดือนจากเงินออมสะสม เงินสมทบ และผลตอบแทนการลงทุน



ภาพที่ 7 ระบบบำนาญที่จัดการโดยภาครัฐในประเทศไทย

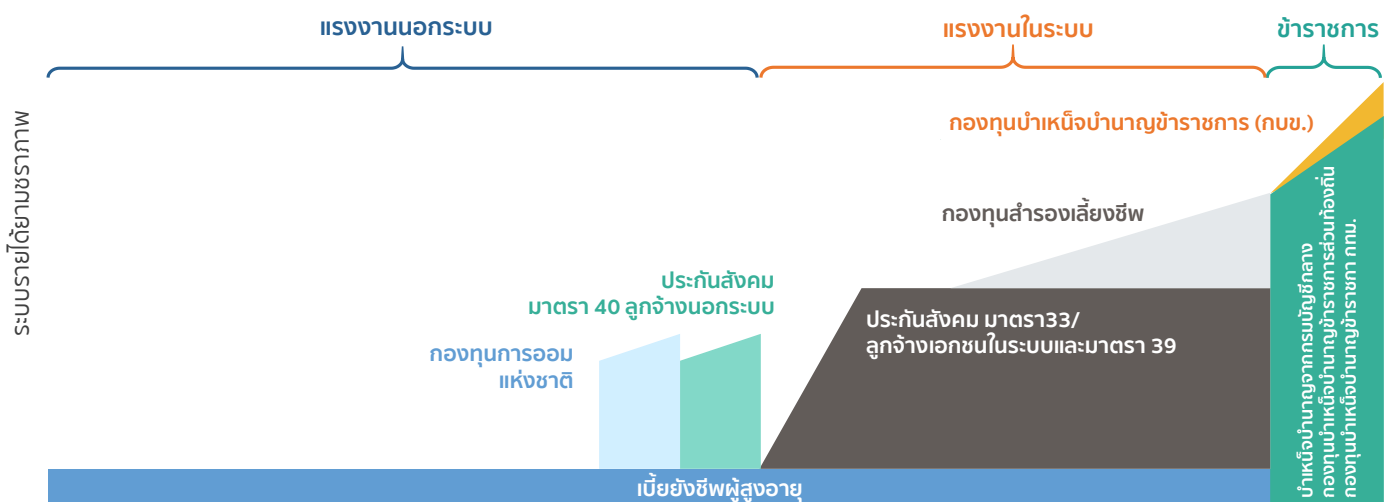


ที่มา: ปรับปรุงจาก คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร, 2564

ทั้งนี้ รูปแบบการจัดการเพื่อจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิรับเงินเมื่อครบอายุเกษียณมี 2 ลักษณะ คือ (1) แบบกำหนดอัตราผลประโยชน์ (defined benefit: DB) ที่มีการรับประกันผลประโยชน์ของสมาชิกล่วงหน้าแน่นอน ซึ่งได้แก่ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ บำเหน็จหรือบำนาญจากกรมบัญชีกลาง กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร และกองทุนประกันสังคม และ (2) แบบกำหนดอัตราเงินนำส่ง (defined contribution: DC) ที่กำหนดอัตราการจ่ายเงินนำส่งของฝ่ายรัฐบาล ผู้รับประโยชน์ รวมถึงนายจ้างสำหรับบางกรณี โดยผลประโยชน์หรือผลตอบแทนที่ได้รับขึ้นอยู่กับจำนวนเงินและผลประโยชน์ที่ได้มาจากการลงทุน อาทิ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

นอกจากนี้ สังเกตได้ว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ ที่จัดการโดยภาครัฐของไทย เพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ยามชราภาพให้กับประชาชน ได้ถูกออกแบบไว้เสมือนหนึ่งว่า ผู้ซึ่งเป็นข้าราชการจะคงเป็นข้าราชการ แรงงานในระบบจะอยู่ในระบบ และแรงงานนอกระบบจะอยู่นอกระบบ ตลอดช่วงชีวิตการทำงาน อย่างไรก็ตาม แรงงานจำนวนมากโยกย้ายระหว่างการเป็นลูกจ้างในระบบและนอกระบบ ซึ่งสำหรับกลุ่มที่มีการย้ายข้ามระบบ หากระยะเวลาส่งสมทบของแต่ละระบบไม่ยาวนานนัก ก็มีแนวโน้มที่จะได้เพียงเงินบำเหน็จเท่านั้น ซึ่งไม่อาจเพียงพอต่อการดำรงชีพในช่วงชีวิตที่เหลือ นอกจากนี้ สิทธิประโยชน์ของระบบบำเหน็จบำนาญของไทย ไม่ได้ปรับตามค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหรือประกันสังคมมาตรา 33 มาตรา 39 และ มาตรา 40 ส่งผลให้มูลค่าที่แท้จริงของเงินลดลงเมื่อเวลาผ่านไป โดยสรุปคือระบบบำนาญเหล่านี้ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าผู้เข้าร่วมจะมีรายได้เพียงพอหลังเกษียณอายุ

ภาพที่ 8 ความครอบคลุมของระบบบำนาญที่จัดการโดยภาครัฐในประเทศไทย



ขอบเขตรายได้ยามชรา

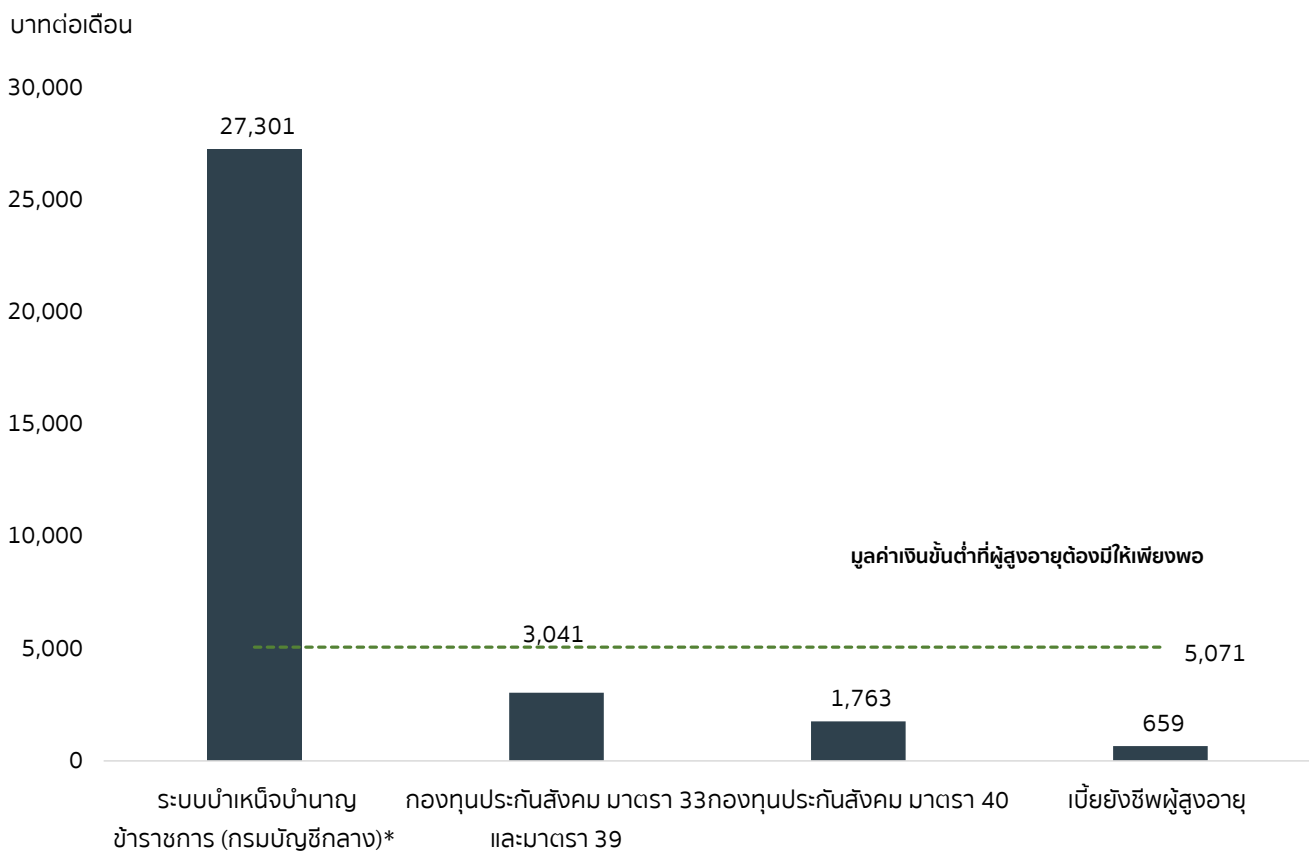
ที่มา: ปรับปรุงจาก นฤา วะสี, Nuno Cunha และ Simon Brimblecombe, 2564



รายได้ยามชราภาพจำแนกตามกลุ่ม

จากข้อมูลบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA) ปี 2562 เมื่อนำข้อมูลรายได้ยามเกษียณจากระบบประกันรายได้ต่าง ๆ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่าง (1) มูลค่าเงินขั้นต่ำที่ผู้สูงอายุต้องมีเพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพในช่วงชีวิตที่เหลือ และ (2) รายได้ยามชราภาพของผู้สูงอายุจากระบบบำนาญต่าง ๆ ที่จัดการโดยภาครัฐในประเทศไทย พบว่า ในกรณีสมมติฐานว่า เมื่ออายุ 60 ปี ประชากรไทยจะมีอายุคาดเฉลี่ยเหลืออยู่อีก 22.12 ปี และอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ประชากรแต่ละคนจำเป็นต้องมีเงินจำนวนทั้งสิ้น 984,301 บาทต่อปี หรือคิดเป็น 5,071 บาทต่อเดือน (ไม่รวมรายได้จากการทำงาน 3,613 บาทต่อเดือน) ทั้งนี้ หากไม่มีรายได้จากการทำงาน และพึ่งพาเพียงรายได้ยามชราภาพของผู้สูงอายุจากระบบบำนาญตามที่จัดการโดยภาครัฐ จะพบว่า มีเพียงกลุ่มข้าราชการบำนาญเท่านั้นที่จะมีรายได้เพียงพอต่อการบริโภค ขณะที่ผู้ที่ได้รับบำนาญในระบบบำนาญอื่น ๆ จะมีเงินไม่เพียงพอต่อการบริโภคในตลอดช่วงชีวิตที่เหลือ ทั้งกลุ่มแรงงานในระบบที่ได้รับบำนาญจากโครงการเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุ และจากกองทุนประกันสังคม มาตรา 33 หรือ 39 และกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ได้รับบำนาญจากโครงการเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุ และจากกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 (2) หรือ (3) หรือจากกองทุนการออมแห่งชาติ ดังแสดงในภาพที่ 9 ซึ่งหมายความว่า ผู้สูงอายุไทยจำนวนมากจะยังจำเป็นต้องทำงานหรือหารายรับจากแหล่งอื่นนอกเหนือจากการทำงานมาช่วยรักษาระดับการบริโภคให้คงเดิม หรือจำเป็นต้องลดระดับการบริโภคลง ให้สมดุลกับรายได้ยามชราภาพของตนเอง

ภาพที่ 9 ช่องว่างระหว่างมูลค่าเงินขั้นต่ำที่ผู้สูงอายุต้องมีเพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพในช่วงชีวิต และรายได้ยามชราของผู้สูงอายุจากระบบบำนาญที่จัดการโดยภาครัฐ (ปี 2562)



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.)

หมายเหตุ: * ไม่รวมเงินบำนาญที่ได้รับจากกองทุนบำนาญข้าราชการ (กบข.)



04

สถานการณ์และการบริโภค ของผู้สูงอายุของไทย ในอีก 20 ปีข้างหน้า





การประเมินความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุในระยะยาวหรืออีก 20 ปีข้างหน้า

ในส่วนนี้จะเป็นการประเมินความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุในระยะยาวหรืออีก 20 ปีข้างหน้า จากสถานการณ์การบริโภคในปัจจุบันว่าจะมีลักษณะหรือรูปแบบอย่างไร โดยการชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของมูลค่ารายจ่ายเพื่อการบริโภคตลอดช่วงชีวิตของผู้สูงอายุที่นำไปสู่การดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน ซึ่งการประเมินสถานการณ์ในอนาคตดังกล่าว จะแบ่งออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ **กรณีที่ 1** กรณีฐานหรือสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย ในปี 2562 ภายใต้ข้อมูลโครงสร้างประชากรและสมมติฐานที่สำคัญตามตารางด้านล่าง (ตารางที่ 1) **กรณีที่ 2** การได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 (ปี 2564) โดยเป็นการประเมินความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุจากผลกระทบทางด้านโครงสร้างประชากรที่เกิดจากการแพร่ระบาดของโรค และ **กรณีที่ 3** สถานการณ์ระยะยาวหรืออีก 20 ปีข้างหน้า (ปี 2583) ตามสมมติฐานของโครงสร้างประชากร การลดลงตามปกติของอัตราการเจริญพันธุ์ (TFR) และอัตราส่วนรอดชีพตามคาดประมาณประชากรของไทย พ.ศ. 2553 - 2583 (ฉบับปรับปรุง)

ตารางที่ 1 ผลการประเมินสถานการณ์การบริโภคของสังคมผู้สูงอายุของไทยในระยะยาว

รายการ	กรณีฐาน ปี 2562**			ผลกระทบโควิด-19 ปี 2564**			อีก 20 ปีข้างหน้า ปี 2583		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
โครงสร้างประชากร									
- วัยเด็ก (0 - 14 ปี) (ร้อยละ)	18.15	16.48	17.29	17.54	15.85	16.67	13.71	11.95	12.79
- วัยแรงงาน (15 - 59 ปี) (ร้อยละ)	66.34	65.04	65.68	65.97	64.35	65.14	59.04	52.91	55.83
- วัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) (ร้อยละ)	14.33	18.49	17.03	16.49	19.81	18.19	27.25	35.14	31.37
อัตราส่วนพึ่งพิงทางอายุ (Age-dependency ratio)	50.73	53.76	52.26	51.58	55.41	53.51	69.39	89.02	79.11
อายุคาดเฉลี่ย (Life expectancy) เมื่อแรกเกิด (e_0)	72.53	79.85	76.14	71.50	79.15	75.27	78.29	83.81	81.05
อายุคาดเฉลี่ย (Life expectancy) เมื่ออายุ 60 ปี (e_{60})	20.54	23.53	22.12	19.59	22.98	21.38	25.26	26.75	26.12
อัตราการเจริญพันธุ์รวม (TFR)	n.a.	n.a.	1.29	n.a.	n.a.	1.15	n.a.	n.a.	1.11
อัตราส่วนรอดชีพ (Survival ratio) เมื่อแรกเกิด	0.9927	0.9942	0.9934	0.9937	0.9948	0.9942	0.9943	0.9953	0.9948
ค่าการบริโภค (Adjustment consumption)*	n.a.	n.a.	57.1	n.a.	n.a.	58.1	n.a.	n.a.	52.2
การทำงานเพิ่มขึ้น (%)	n.a.	n.a.	75.1	n.a.	n.a.	72.0	n.a.	n.a.	91.4

หมายเหตุ: *การคำนวณจากอัตราการขยายตัวของผลิตภาพ (productivity growth) เท่า 1.5% และอัตราดอกเบี้ย เท่ากับ 3%

**ประมวลผลจากข้อมูลจำนวนประชากรและจำนวนการตายตามข้อมูลสถิติประชากรทางการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง

ที่มา: รวบรวมและประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กยส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)



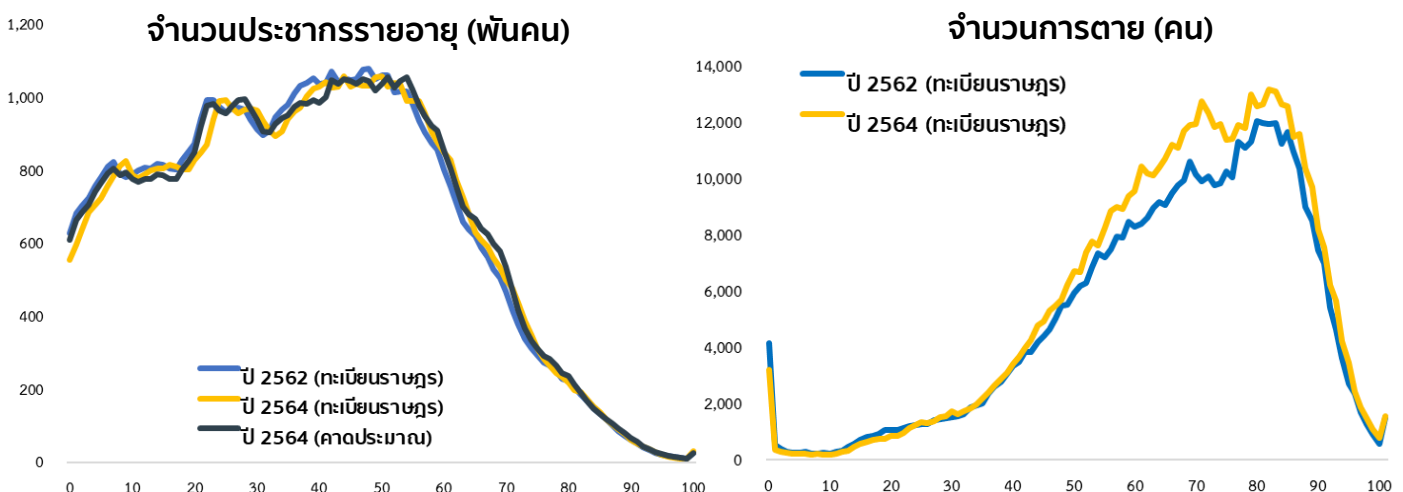
กรณีศึกษา 1 กรณีฐาน

ในปี 2562 โครงสร้างประชากรของไทยเป็นสังคมสูงวัย (Aged society) อย่างชัดเจน โดยประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 17.03 เพิ่มขึ้นมากจากในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งจำแนกได้เป็นผู้สูงอายุวัยต้น (60 – 69 ปี) ร้อยละ 9.58 ผู้สูงอายุวัยกลาง (70 – 79 ปี) ร้อยละ 4.84 และผู้สูงอายุวัยปลาย (80 ปีขึ้นไป) ร้อยละ 2.61 จะเห็นได้ว่า แนวโน้ม การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนประชากรสูงอายุดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการทำให้อัตราส่วนการพึ่งพิงทางอายุของประเทศ อยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยประชากรวัยทำงาน 1 คน ต้องเลี้ยงดูเด็ก 0.26 คน และผู้สูงอายุ 0.26 คน (อัตราส่วนพึ่งพิงทางอายุ เท่ากับ 52.26) ในขณะที่ สถานการณ์ภาวะเจริญพันธุ์ของประเทศอยู่ในระดับต่ำ โดยมีอัตราการเจริญพันธุ์รวม เท่ากับ 1.29 ลดลงจาก 1.52 ในปี 2556 หรือผู้หญิงหนึ่งคนเฉลี่ยแล้วมีลูกเพียง 1.29 คน นอกจากนี้ ผู้สูงอายุโดยเฉลี่ย แล้วมีอายุคาดเฉลี่ย (Life expectancy) เท่ากับ 22.12 ปี (เพศชาย เท่ากับ 20.54 ปี และเพศหญิง เท่ากับ 23.53 ปี) ซึ่งจากการประเมินสถานการณ์และความยั่งยืนในการบริโภคของผู้สูงอายุ พบว่า ระดับการบริโภคในปัจจุบันอาจยังไม่อยู่ในสภาวะที่ยั่งยืนหรือสมดุลกับรายได้จากการทำงานในตลอดช่วงชีวิต เพราะมูลค่าของการบริโภคในตลอดช่วงชีวิต จะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 57.1 ของมูลค่าของการบริโภคในปัจจุบันเท่านั้น ทำให้ผู้สูงอายุจำเป็นต้องลดระดับการบริโภค หรือทำงานเพิ่มขึ้นเพื่อให้ระดับรายได้และการบริโภคสมดุลกัน

กรณีศึกษา 2 การประเมินผลกระทบจากโควิด-19

เป็นการประเมินระดับความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ซึ่งส่งผ่านมาจากการเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างประชากร ไม่ว่าจะเป็นอัตราการเกิด อัตราการตาย และอายุคาดเฉลี่ย โดยจะอาศัยข้อมูลโครงสร้างประชากรและสมมติฐานต่าง ๆ ของปี 2564 เป็นหลัก เพื่อสะท้อนให้เห็นผลกระทบที่เกิดขึ้น ในช่วงปี 2563 – 2564 ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่า ในภาพรวมโครงสร้างประชากรของประเทศยังคงมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปในสัดส่วนที่สูง อยู่ที่ร้อยละ 18.19 แม้ว่าจำนวนประชากรทั้งประเทศจะลดลงจากปี 2562 ประมาณ 316,223 คน คิดเป็นการลดลงร้อยละ 0.48 โดยอัตราการเจริญพันธุ์รวม เท่ากับ 1.15 ปรับตัวลดลงมาจาก 1.29 ในปี 2562 ในขณะที่ อายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (e_0) และอายุคาดเฉลี่ยเมื่ออายุ 60 ปี (e_{60}) ลดลงจากปีฐานเช่นกัน โดยลดลงมาอยู่ที่ 75.27 ปี และ 21.38 ปี ตามลำดับ สถานการณ์ดังกล่าวทำให้โครงสร้างประชากรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเนื่องจากสัดส่วนประชากร วัยแรงงานและวัยเด็กลดลง ในขณะที่สัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลให้อัตราส่วนพึ่งพิงทางอายุของประเทศ ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นโดยประชากรวัยทำงาน 1 คน ต้องเลี้ยงดูเด็ก 0.26 คน และผู้สูงอายุ 0.28 คน (อัตราส่วนพึ่งพิงทางอายุ เท่ากับ 53.51)

ภาพที่ 10 โครงสร้างประชากรของประเทศไทย ปี 2562 และปี 2564



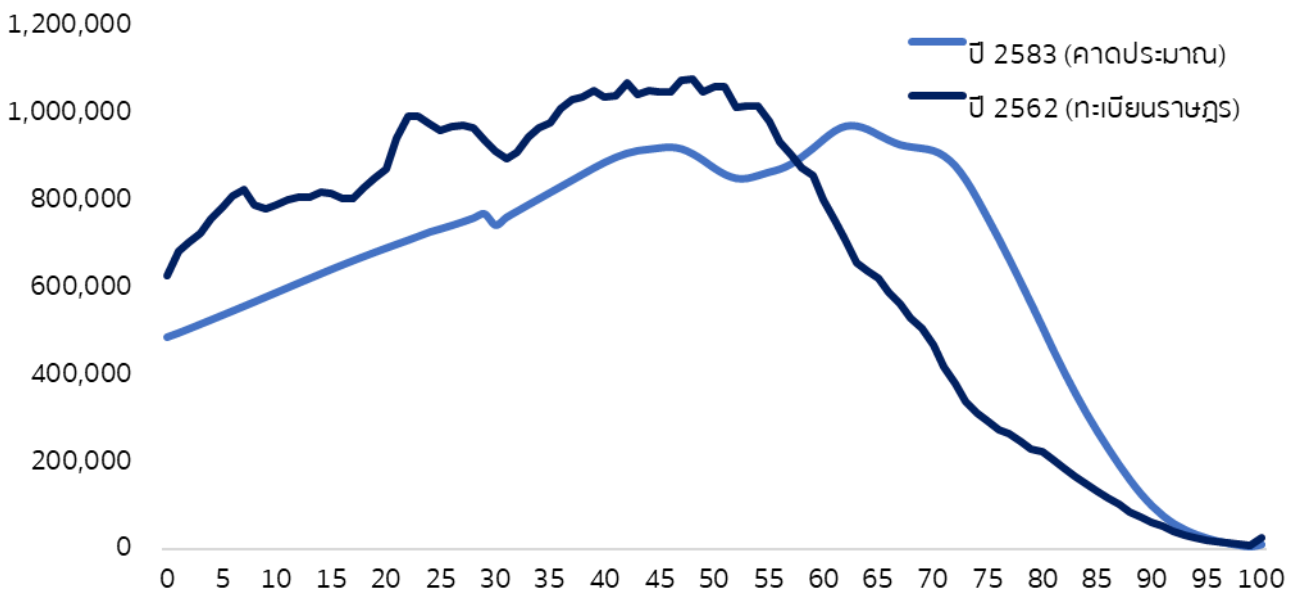
ที่มา : สถิติประชากรทางการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)



กรณีที่ 3 ประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า

จากรายงานคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2583 (ฉบับปรับปรุง) โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ได้นำเสนอผลการคาดประมาณโครงสร้างประชากรของประเทศไทยในปี 2583 (อีก 20 ปีข้างหน้า) โดยประเทศเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super aged society) แล้วตั้งแต่ปี 2576 เป็นต้นมา ซึ่งแนวโน้มสัดส่วนประชากรผู้สูงวัยของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 27.48 ในปี 2576 มาอยู่ที่ร้อยละ 31.37 ในปี 2583 ทำให้อัตราส่วนพึ่งพิงทางอายุปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นมาก แม้ว่าสัดส่วนประชากรวัยเด็กจะลดลงจากอดีตค่อนข้างมากตามระดับอัตราการเจริญพันธุ์รวมที่ลดลงก็ตาม (ประชากรในกลุ่มพึ่งพิงลดลง) โดยในปี 2583 อัตราส่วนพึ่งพิงทางอายุ อยู่ที่ร้อยละ 79.11 สูงเป็น 1.51 เท่าของปี 2562 ขณะที่ ภาพรวมของประชากรไทยมีแนวโน้มที่จะมีอายุยาวนานมากขึ้น โดยอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (e_0) และเมื่ออายุ 60 ปี (e_{60}) อยู่ที่ 81.05 ปี และ 26.12 ปี ซึ่งเป็นการมีอายุยืนยาวเพิ่มขึ้นจากปี 2562 ไปอีก 4.91 ปี และ 4.00 ปี ตามลำดับ

ภาพที่ 11 โครงสร้างประชากรของประเทศไทย ปี 2562 และปี 2583



ที่มา : สถิติประชากรทางการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

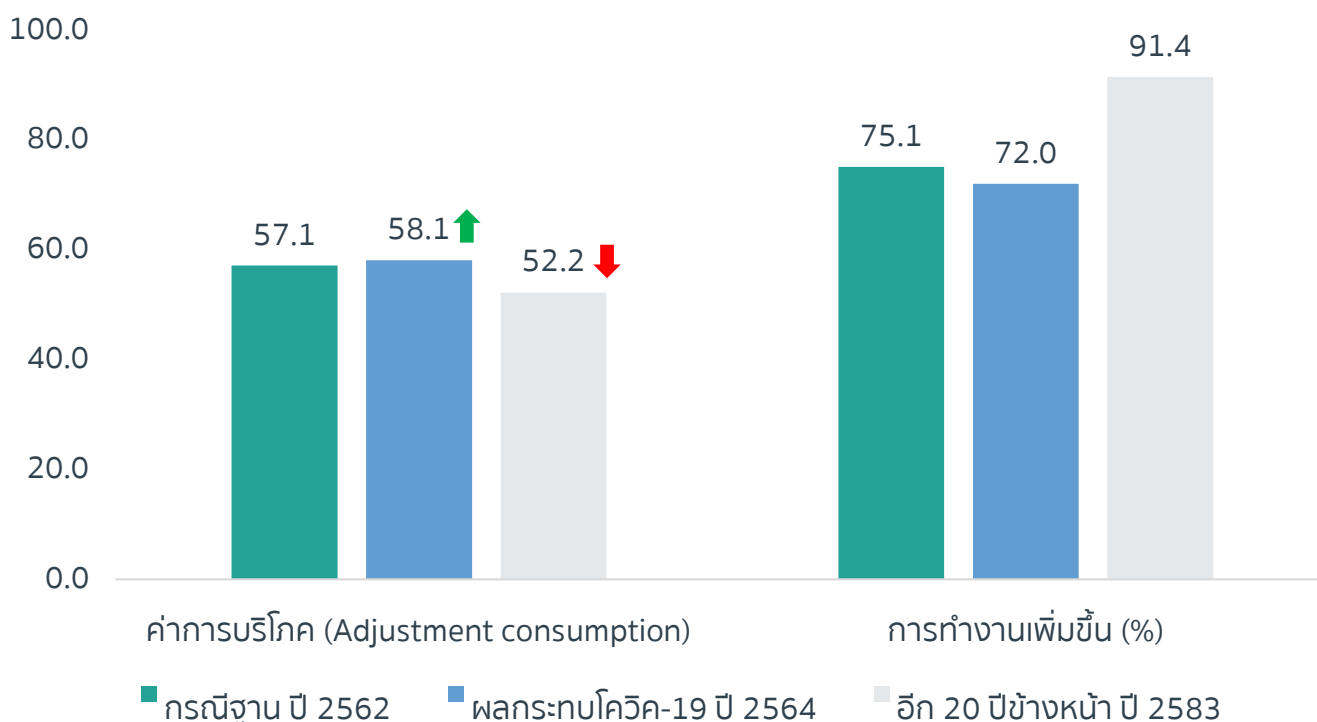
เมื่อพิจารณาโครงสร้างประชากร พบว่า ในปี 2583 มีความแตกต่างจากอดีตอย่างชัดเจน โดยประชากรเกือบ 1 ใน 3 ของประชากรทั้งหมดอยู่ในกลุ่มผู้สูงอายุ และหากแบ่งประชากรสูงอายุออกเป็นกลุ่มย่อย 3 กลุ่ม พบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุวัยต้น (60 – 69 ปี) ร้อยละ 46.08 รองลงมาคือ ผู้สูงอายุวัยกลาง (70 – 79 ปี) ร้อยละ 37.26 และผู้สูงอายุวัยปลาย (80 ปีขึ้นไป) ร้อยละ 16.66 ซึ่งโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพรวมของระดับความยั่งยืนของการบริโภค เนื่องจากอายุที่ยืนยาวมากยิ่งขึ้นทำให้มูลค่าการบริโภคของกลุ่มผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ในทางกลับกันการสร้างรายได้จากการทำงานจะมีแนวโน้มลดลง ดังนั้น ความจำเป็นในการต้องพึ่งพิงเงินจากการออมหรือการโอนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนด้วยตนเองจะทวีความสำคัญมากขึ้น



ความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุในอีก 20 ปีข้างหน้า

จากการประเมินผลความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุทั้ง 3 กรณี พบว่า **ในระยะสั้นผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้ความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุมีทิศทางที่ดีขึ้น** เนื่องจากอายุคาดเฉลี่ยของผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มลดลง ส่งผลให้ช่วงระยะเวลาตลอดชีพที่จะมีการบริโภคลดลงเช่นกัน แต่ต่างจากรายได้จากการทำงานที่จะลดลงอย่างเนื่องเมื่ออายุมากขึ้น โดยมูลค่าของการบริโภคในตลอดช่วงชีวิตจะลดลงเหลือร้อยละ 58.1 ของมูลค่าของการบริโภคในปัจจุบัน สูงกว่ากรณีฐานประมาณร้อยละ 57.1 ในทางกลับกันหมายความว่า หากเราจะรักษาระดับการบริโภคเท่าเดิม เราจำเป็นต้องทำงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 72.0 ขณะที่**ในระยะยาว ประเทศไทยที่อยู่ในสภาวะสังคมสูงวัยระดับสุดยอดมีแนวโน้มที่ความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุจะปรับตัวลดลง** เพราะผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้อายุของประชากรในประเทศมีแนวโน้มยืนยาวมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุคาดเฉลี่ยสูงขึ้น ส่งผลให้มูลค่าการบริโภคในตลอดช่วงชีวิตและระดับการขาดดุลการบริโภคปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน เนื่องจากประชากรในกลุ่มผู้สูงอายุเป็นช่วงวัยที่ค่อนข้างมีระดับการบริโภคสูง แต่รายได้จากการทำงานต่ำ นอกจากนี้ ยังชี้ให้เห็นว่า ผู้สูงอายุจะมีความจำเป็นที่จะต้องทำงานเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 93.1 เพื่อรักษาระดับการบริโภคให้เท่าเดิมหรือคงระดับการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ให้ใกล้เคียงเดิม

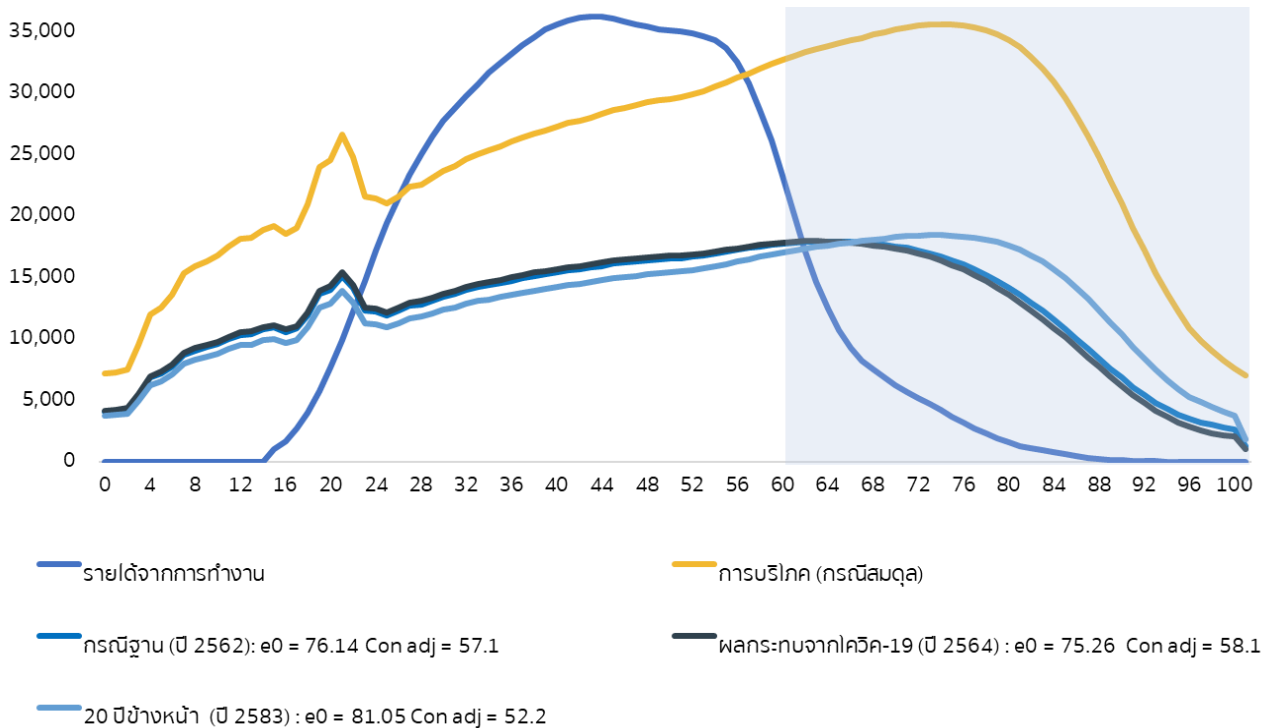
ภาพที่ 12 ความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุ



ที่มา : ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)



ภาพที่ 13 โครงสร้างการบริโภคนของผู้สูงอายุในแต่ละกรณี



ที่มา : ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

จากแผนภาพที่ 13 รูปแบบการบริโภคในแต่ละกรณีค่อนข้างใกล้เคียงกันโดยเส้นการบริโภค (กรณีสมดุล) เป็นรูปแบบการบริโภคที่สมดุลกันระหว่างรายได้จากการทำงานและการบริโภค ซึ่งรูปแบบการบริโภคทั้ง 3 กรณี ได้แก่ กรณีฐาน กรณีการประเมินผลกระทบจากโควิด-19 และกรณีประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า ค่อนข้างต่ำกว่ารูปแบบการบริโภคที่สมดุลหรือยังยืนอย่างชัดเจน

จะเห็นได้ว่า ความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า กำลังเผชิญกับความท้าทายอย่างชัดเจน เนื่องจากช่องว่างระหว่างระดับการบริโภคที่สมดุลและรายได้จากการทำงานมีความแตกต่างกันอย่างยิ่ง ประกอบกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรตามการคาดประมาณประชากรในอีก 20 ปีข้างหน้า ซึ่งประเทศไทยจะเผชิญกับสัดส่วนประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานที่ลดลงอย่างต่อเนื่องตามผลของอัตราการเจริญพันธุ์ที่ลดลง ประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและกลายเป็น “สังคมสูงวัยระดับสุดยอด” (Super aged society) และส่งผลให้อัตราส่วนของผู้สูงอายุต่อคนวัยทำงานลดลงอย่างต่อเนื่อง



05

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย





บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย



บทสรุป

บทความนี้ได้ทำการประเมินความยั่งยืนของการบริโภคนุ้สูงอายุในอีก 20 ปีข้างหน้า โดยใช้ข้อมูลบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA) ที่สามารถสะท้อนให้เห็นธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงอายุภายใต้สถานการณ์และรูปแบบการบริโภคที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งช่วยชี้ให้เห็นประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

1

ในอีก 20 ปีข้างหน้า คาดว่าประเทศต้องเผชิญกับปัญหาความยั่งยืนของการบริโภคของผู้นสูงอายุ เพราะระดับการบริโภคในตลอดช่วงชีวิตที่ไม่สมดุลกับรายได้จากการทำงาน โดยช่องว่างระหว่างมูลค่าของการบริโภคกับรายได้จากการทำงานจะอยู่ในระดับสูง ซึ่งหากคำนวณโดยคำนึงถึงระยะเวลาที่มนุษย์คนหนึ่งจะมีชีวิตอยู่ได้ และแนวโน้มการลดลงของมูลค่าในอนาคตเทียบกับมูลค่าปัจจุบัน (Present value) พบว่ามูลค่าการบริโภคจะลดลงประมาณครึ่งหนึ่งของมูลค่าปัจจุบัน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแนวโน้มประชากรที่มีอายุยืนยาวมากยิ่งขึ้น และอัตราการเจริญพันธุ์หรือเด็กที่มีแนวโน้มการเกิดลดลง ทำให้ระยะเวลาของช่วงชีวิตหนึ่งในการบริโภคยาวนานมากขึ้น จำเป็นต้องใช้จ่ายมากขึ้นในช่วงที่ยังมีชีวิต ในทางกลับกัน ประเทศจะมีกำลังแรงงานที่ลดลงทำให้การสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของทั้งระบบลดลงและไม่เพียงพอต่อการบริโภคทั้งหมด

2

สถานการณ์การขาดดุลการบริโภคของผู้นสูงอายุหรือช่องว่างระหว่างมูลค่าการบริโภคกับมูลค่ารายได้จากการทำงานในตลอดช่วงชีวิตอยู่ในระดับสูง โดยในช่วงเกษียณอายุเราจำเป็นต้องมีเงินออมอย่างน้อย 9.84 แสนบาท หรือเฉลี่ย 5,071 บาทต่อคนต่อเดือน หากพิจารณาระดับการขาดดุลการบริโภคของผู้นสูงอายุโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อาทิ อายุคาดเฉลี่ย อัตราดอกเบี้ย โครงสร้างประชากร สภาพภาพแรงงาน จะช่วยให้สามารถสะท้อนระดับการบริโภคหรือความเป็นอยู่ในตลอดช่วงชีวิตได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะมูลค่าของการบริโภคในอนาคตมีแนวโน้มที่จะลดลงเมื่อเทียบกับมูลค่าปัจจุบัน ดังนั้นการพิจารณาความเป็นอยู่หรือการดำรงชีวิตในระยะยาวจึงควรผนวกปัจจัยแวดล้อมด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด

3

ระบบรายได้ยามชราภาพของประเทศไทยมีความหลากหลายและแตกต่างกันระหว่างกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ซึ่งหากเทียบกับมูลค่าเงินขั้นต่ำที่ผู้นสูงอายุต้องมีเพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพในช่วงชีวิตที่เหลือแล้ว แรงงานภาคเอกชนและแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มที่จะมีรายได้ยามชราภาพไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในช่วงชีวิตที่เหลือ นอกจากนี้ ระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ ในปัจจุบันยังขาดความยืดหยุ่นในการเปลี่ยนอาชีพของแรงงาน โดยถูกออกแบบเสมือนว่า ข้าราชการจะเป็นข้าราชการ แรงงานในระบบจะอยู่ในระบบ และแรงงานนอกระบบจะอยู่นอกระบบ ตลอดช่วงชีวิตการทำงาน ทำให้กลุ่มที่มีการย้ายข้ามระบบไม่สามารถสะสมระยะเวลาส่งสมทบข้ามระบบได้ และมีแนวโน้มที่จะได้ผลตอบแทนที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในช่วงเกษียณอายุ



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญเนื่องจากเป็นแนวคิดพื้นฐานในการเสริมสร้างการใช้ชีวิตในช่วงหลังเกษียณอายุให้มีความสุขภายหลังจากการทำงานอย่างต่อเนื่องในช่วงวัยแรงงาน นอกจากนี้การวิเคราะห์ความยั่งยืนของการบริโภคผู้สูงอายุยังเป็นการส่งเสริมความยั่งยืนทางด้านการคลังให้กับประเทศในการจัดสรรทรัพยากรและรายได้ของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ความเปลี่ยนแปลงและผลกระทบในเชิงประชากรศาสตร์ โดยจากข้อค้นพบและประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญข้างต้นนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ ได้แก่

1

การส่งเสริมการปันผลทางประชากรระยะที่ 3 (Third Demographic Dividend) เป็นแนวทางหนึ่งที่ช่วยสร้างความยั่งยืนให้กับการบริโภคของผู้สูงอายุ โดยผลการวิเคราะห์ที่สะท้อนว่า การบริโภคของผู้สูงอายุจะอยู่ในระดับที่สมดุลเมื่อมีการปรับลดระดับการบริโภค หรือมีการทำงานเพิ่มขึ้นนั้น นัยยะหนึ่งของการทำงานเพิ่มขึ้นอาจเป็นการเพิ่มมูลค่าของรายได้จากการทำงานโดยไม่ต้องเพิ่มเวลาทำงาน

2

การปรับระบบรายได้ยามชราภาพให้เพียงพอกับมูลค่าเงินขั้นต่ำที่ผู้สูงอายุต้องใช้ในการดำรงชีพตลอดช่วงชีวิตที่เหลือ จากผลการวิเคราะห์ข้างต้น พบว่า ปัจจุบันมีเพียงกลุ่มข้าราชการเท่านั้นที่มีรายได้ยามชราภาพที่เพียงพอ ขณะที่ผู้สูงอายุที่เหลือจะมีเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นบำนาญพื้นฐาน และมีรายได้ยามชราภาพส่วนเพิ่ม ได้แก่ กองทุนชราภาพของสำนักงานประกันสังคม (มาตรา 33) สำหรับแรงงานในระบบ และประกันสังคมมาตรา 40 หรือกองทุนการออมแห่งชาติ สำหรับแรงงานนอกระบบ โดยมีแนวทางในการปรับเพิ่มเงินให้เพียงพอ ได้แก่ (1) ปรับเพดานเงินสมทบให้สูงขึ้นเพื่อให้แรงงานสามารถมีรายได้ยามเกษียณที่เพิ่มขึ้น (2) มีการนำอัตราเงินเฟ้อและดอกเบี้ยนโยบายมาเป็นส่วนหนึ่งในการปรับสูตรการคำนวณเงินบำนาญ เพื่อให้มูลค่าบำนาญสอดคล้องกับมูลค่าที่แท้จริงที่เปลี่ยนแปลงไป (3) ปรับปรุงกฎเกณฑ์หรือสูตรการคำนวณเงินบำนาญให้เป็นธรรมและเหมาะสมสำหรับผู้ที่มีรายได้ไม่แน่นอนช่วงท้ายของวัยแรงงาน และสำหรับคนที่ทำงานในช่วงปีที่แตกต่างกัน และ (4) พัฒนาแนวทางหรือกลไกการหาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ให้กับระบบรายได้ยามชราภาพ อาทิ การไม่ขยายเวลาการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จากอัตราร้อยละ 10 เหลือร้อยละ 7 โดยนำรายได้ส่วนเพิ่มจากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเต็มอัตราที่กำหนดตามกฎหมายไปเข้ากองทุนการออมผ่านบัญชีรายบุคคลเพื่อเป็นรายได้ยามเกษียณของประชากร

3

การบูรณาการระหว่างระบบบำนาญแต่ละประเภทโดยยึดฐานของผู้รับประโยชน์เป็นหลัก ระบบบำนาญหรือรายได้ยามชราภาพของผู้สูงอายุในประเทศไทยเป็นแบบแยกส่วน (Fragmented) ทำให้การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ผู้สูงอายุมีเงินขั้นต่ำเพียงพอต่อการดำรงชีพในช่วงชีวิตที่เหลือทำได้อย่างจำกัด อีกทั้งยังขาดความยืดหยุ่นในการเปลี่ยนกลุ่มอาชีพในช่วงวัยแรงงาน ทั้งนี้ ระบบรายได้ยามชราภาพต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทยอาจเพียงพออยู่แล้ว เพียงแต่ต้องเชื่อมโยงให้บูรณาการสร้างความยั่งยืนให้ประชากรวัยแรงงานสามารถโยกย้ายระหว่างกองทุนหรือระบบโดยที่การสมทบมีความต่อเนื่อง สามารถนำไปสู่การสร้างผลตอบแทนที่เพียงพอในยามเกษียณได้ต่อไป



