

ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการจัดการภาวะผู้สูงอายุในประเทศไทย:

การจัดสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ

**National Strategic for Aging Condition Management in Thailand:**

**Social Welfare Arrangement for the Security of the Elderly**

กฤษณา เนื่องจันทน์ (Kulyada Nuengchamnong)<sup>1</sup>

อนรรตน์ อนันตนาธร (Anurat Ananthanathorn)<sup>2</sup>

<sup>1</sup>นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรุษบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคง

Student, Doctor of Political Science Program in Strategy and Security

<sup>2</sup>ดร., อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Dr., Department of Public Administration, Faculty of Political Science and Law,

Burapha University

E-mail: kulyada.y@hotmail.com

Received: 28 November 2018

Revised: 15 March 2019

Accepted: 30 March 2019

## บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการจัดการภาวะผู้สูงอายุในประเทศไทย: การจัดสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ” ทำการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interviews) และสำรวจโดยใช้แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเก็บข้อมูลจากกลุ่มประชากรที่เป็นผู้สูงอายุ ระหว่างวันที่ 1 เมษายน – 31 ตุลาคม 2560 การวิจัยเชิงคุณภาพได้จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์จากผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจในประเด็นผู้สูงอายุ

ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัย มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 คาดว่าจะเป็น “สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์” ในปี พ.ศ. 2564 และเป็น “สังคมสูงวัยระดับสุดยอด” ภายในปี พ.ศ. 2578 จากการสำรวจสถานะของผู้สูงอายุ พบว่า ผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่มีสุขภาพอนามัยดี มีพฤติกรรมการสุขภาพอยู่ในระดับดีมาก ได้รับการศึกษาโดยใช้คอมพิวเตอร์ ได้รับข้อมูลข่าวสารจากโทรทัศน์ พักอาศัยอยู่กับบุตร/

หลาน มีสัมพันธภาพในครอบครัวอยู่ในระดับดีมาก มีเงินได้จากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่ไม่มีเงินออม กิจกรรมที่ผู้สูงอายุเข้าร่วมมากที่สุด คือ ทำบุญ ส่วนใหญ่ได้รับบริการทางสังคมจากการช่วยเหลือเงินเบี้ยยังชีพ ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านอำนวยความสะดวก ผลกระทบของผู้สูงอายุ แบ่งเป็นผลกระทบระดับประเทศ ได้แก่ ผลกระทบต่อ GDP ผลกระทบต่อศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ ภาวะงบประมาณของประเทศ การออม ด้านแรงงาน และการปรับตัวในภาคธุรกิจ ผลกระทบระดับบุคคล ได้แก่ รายได้ของผู้สูงอายุ ปัญหาสุขภาพทางกาย ปัญหาด้านความรู้ ปัญหาด้านสังคม ปัญหาด้านจิตใจ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ที่พักอาศัย และผู้ดูแลผู้สูงอายุ

**คำสำคัญ :** ยุทธศาสตร์, ผู้สูงอายุ,สวัสดิการสังคม

## **Abstract**

Research on the “National strategic for aging condition management in Thailand: Social welfare arrangement for the security of the elderly” adopted the Mixed Methods Research using the In - depth interviews and questionnaire survey developed by the researcher to collect data from the elderly populations during April 1 – October 31 2017. This qualitative study had researched on documents and interviews from those with knowledge and understanding on the elderly issues.

It was found from the results that Thailand had entered into aging society since B.E. 2548. It was expected to become the “completely aging society” in B.E.2564 and the “top aging society” within 2578. According to the survey on the elderly aging condition, most of them had good health with the excellence level of healthy behavior. They were educated to use computer and received the information from television. They lived with their children and grand children with the excellence level of family relationship. They had income from elderly allowance, most of them had no saving amount and the activity that most of the elderly attended was making merit. Most of them received social service from the elderly allowance as well as the support on justice facilitation. Elderly impacts can be divided into the national impacts such as the impact toward GDP, the potential of business growth, national load budget, saving, workforce and adaptation in the business sector. Individual impacts were for instance, elderly income, health problems, problem of knowledge, social problem, mental problem, physical environment, accommodation and elderly caregiver.

**Keywords:** Social welfare, Elderly, National strategy

## บทนำ

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรของโลก ที่คนเกิดน้อยลงและอายุยืนมากขึ้น ทำให้ประชากรทั่วโลกจะมีอายุเฉลี่ยยืนยาวขึ้น ดังนั้น สังคมโลกในอนาคตจะเป็นสังคมที่ผู้สูงอายุครอบครอง ซึ่งการลดอัตราการเกิดในทั่วโลก ส่งผลให้อัตราการเติบโตของประชากรลดลง และประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ สถานการณ์ปี ค.ศ. 1990 มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเพียง 500 ล้านคน ขณะที่ในปี ค.ศ. 2017 มีประชากรสูงอายุ 1 พันล้านคน โดยคาดว่าประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป จะเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าในปี ค.ศ. 2050 และเพิ่มขึ้นมากกว่า 3 เท่า ภายในปี ค.ศ. 2100 กล่าวคือ ประชากรจาก 962 ล้านคน ในปี 2017 เป็น 2.1 พันล้านคน ในปี ค.ศ. 2050 และ 3.1 พันล้านคน ในปี ค.ศ. 2100 (United Nations, 2017, p. 11) ซึ่งสังคมสูงวัยพบได้ในเกือบทุกประเทศแถบยุโรป โดยเฉพาะประเทศอิตาลี เยอรมัน อังกฤษ และสแกนดิเนเวีย รวมไปถึงประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ตั้งแต่ปี 2010 และจากข้อมูลขององค์การสหประชาชาติ พบว่า ในปี 2047 จะเป็นครั้งแรกของโลก ที่จำนวนประชากรอายุ 60 ปี จะมีมากกว่าจำนวนประชากรเด็ก (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2557) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลให้ประชากรวัยเด็กลดลงอย่างรวดเร็วจนนำมาสู่การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนประชากรสูงอายุ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเนื่องจากประชากรมีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้น

สำหรับในประเทศไทยนั้นก็ได้มีการมอบให้สำนักงานสถิติแห่งชาติทำการสำรวจประชากรสูงอายุ โดยใช้เกณฑ์อายุ 60 ปีขึ้นไป โดยดำเนินการสำรวจครั้งแรกในปี 2537 ครั้งที่ 2 ในปี 2545 ครั้งที่ 3 ในปี 2550 และครั้งที่ 4 ในปี 2554 ผลจากการสำรวจที่ผ่านมาทั้ง 4 ครั้ง พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและเห็นได้ชัด โดยปี 2537 มีผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 6.8 ของประชากรทั้งประเทศ ปี 2545 และปี 2550 เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 9.4 และ 10.7 ตามลำดับ และในปี 2554 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12.2 หรืออาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมของผู้สูงวัย (Aging Society) การเป็นสังคมสูงวัย คือ การที่มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น (ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด) ในขณะที่วัยเด็กและวัยแรงงานลดน้อยลง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557) กล่าวได้ว่าประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัย (Aged Society) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 กล่าวคือ 1 ใน 10 ของประชากรไทยเป็นประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และคาดว่าประเทศไทยจะเป็น “สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์” (Complete Aged Society) ในปี พ.ศ. 2564 และเป็น “สังคมสูงวัยระดับสุดยอด” (Super Aged Society) ภายในปี พ.ศ. 2578 (อนันต์ อนันตกุล, 2560)

ซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศเป็นสังคมสูงวัยดังกล่าวนี้อาจส่งผลให้เกิดปัญหาและผลกระทบ แบ่งเป็น ผลกระทบในภาครัฐ ทำให้เกิดการงบประมาณของประเทศ รัฐจะต้องนำเงินภาษีของประชาชนวัยทำงานไปใช้จัดสรรเป็นสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุ ยิ่งสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่ม การที่

แรงงานนอกระบบมีการออมน้อยมาก รัฐจะต้องส่งเสริมให้คนกลุ่มนี้เข้ามาอยู่ในระบบประกันสังคม และต้องส่งเสริมให้มีการออมอย่างต่อเนื่อง และรายได้หลังเกษียณไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่อยู่ในระบบประกันสังคมจะได้รับแค่เงินก้อนเป็นเงินบำเหน็จ ทำให้กลุ่มนี้มี "ความเสี่ยง" มากกว่ากลุ่มอื่น ซึ่งอาจมีคุณภาพชีวิตแย่งหลังเกษียณ (นวพร วิริยานุพงศ์ อ้างถึงใน ชมพูนุท พรหมภักดี, 2556, หน้า 14) และยังเกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ ทั้งเศรษฐกิจระดับมหภาค และเศรษฐกิจระดับจุลภาค โดยเฉพาะด้านการเงินและด้านสุขภาพ และการเตรียมพร้อมเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เกิดผลกระทบด้านแรงงาน การที่ประชากรวัยทำงานจะลดลงตั้งแต่ปี 2561 จะส่งผลให้ผลผลิตรวมของประเทศลดลง การที่มีแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยลง ขณะที่แรงงานต้องรับภาระเลี้ยงดูผู้สูงอายุมากขึ้น จะส่งผลกระทบต่อการออมทั้งในระดับครัวเรือนและระดับประเทศ ผู้เกษียณอายุเองไม่มีรายได้ต้องนำเงินออมออกมาใช้อีกประการหนึ่ง พ่อแม่รุ่นใหม่นิยมมีลูกน้อยลงหรือไม่มีเลย จึงไม่เห็นความจำเป็นต้องออมมาก ส่วนความต้องการลงทุนของประชาชนจะลดลงไปพร้อมกับการออมด้วย และผลกระทบต่อบรรณภาพของรัฐบาล เกิดจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ชมพูนุท พรหมภักดี, 2556, หน้า 13)

โดยงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาสถานการณ์ภาวะผู้สูงอายุมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยอย่างไร และรัฐบาลไทยมีมาตรการรองรับนโยบายในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุอย่างไร โดยนำเสนอยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย เพื่อให้ผู้บริหารภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อค้นพบไปปรับใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

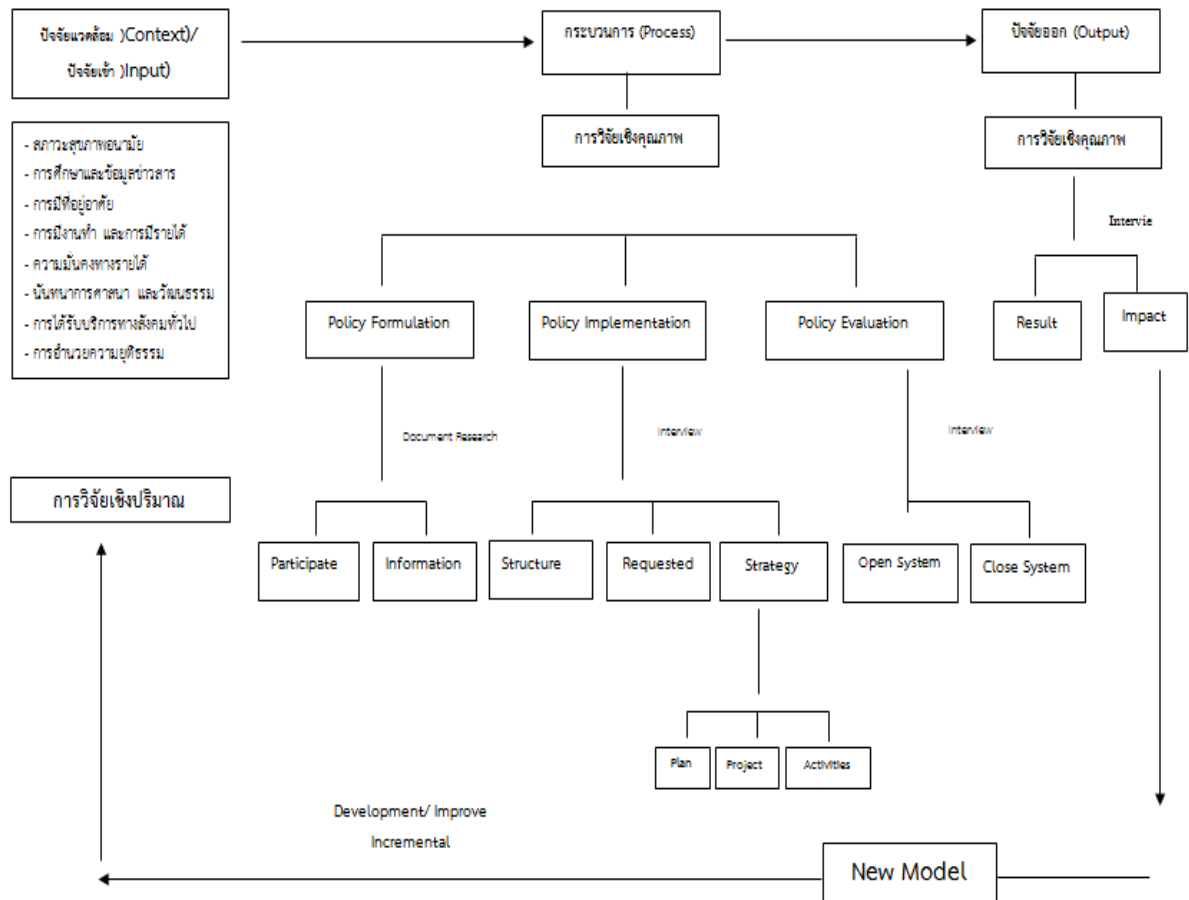
## วัตถุประสงค์

1. ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ภาวะผู้สูงอายุและผลกระทบของผู้สูงอายุในประเทศไทย
2. วิเคราะห์ยุทธศาสตร์และมาตรการภาครัฐที่ใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ
3. ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา ข้อจำกัด ของการนำนโยบายหรือมาตรการด้านการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุไปปฏิบัติ
4. เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ

## กรอบแนวคิดการทำวิจัย

การศึกษา “ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการจัดการภาวะผู้สูงอายุในประเทศไทย: การจัดสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ” ผู้วิจัยได้บูรณาการแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ ตัวอย่างสวัสดิการสังคม

สำหรับผู้สูงอายุของต่างประเทศ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยใช้แนวคิดสวัสดิการสังคมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 5 (1) แล้วนำมาสรุปเป็นกรอบแนวทางในการศึกษาดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## บททวนวรรณกรรม (แนวคิด ทฤษฎี)

การวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการจัดการภาวะผู้สูงอายุในประเทศไทย: การจัดสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ ได้ทำการศึกษาและค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้คือแนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์

### แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์

การบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management) เป็นแนวทางหนึ่งของการบริหารภาครัฐ ทั้งนี้การบริหารภาครัฐกับการบริหารยุทธศาสตร์มีความสัมพันธ์กัน โดยการบริหารภาครัฐมีหลายแนวคิดหรือหลายแนวทาง ตัวอย่างเช่น แนวทางการบริหารหน่วยงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard) แนวทางการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management: RBM) แนวทางการบริหารหรือการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management: TQM) แนวทางองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง (The Sufficiency Economy) แนวทางการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงาน (Performance Agreement of Agency) แนวทางการบริหารหรือการจัดการความรู้ (Knowledge Management) และแนวทางการบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management) เป็นต้น โดยแนวคิดหรือแนวทางดังกล่าว ส่วนใหญ่ได้ริเริ่มโดยหน่วยงานหรือบุคลากรของภาคเอกชน ต่อมาหน่วยงานหรือบุคลากรของภาครัฐจึงนำมาปรับใช้ จนถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดหรือแนวทางการบริหารภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ (Strategy) มีความหมายเหมือนคำว่า กลยุทธ์ เดิมใช้ในความหมายที่เกี่ยวข้องกับการรบมาจากภาษาอังกฤษว่า Strategy ใช้ครั้งแรกในวงการทหารและการทำสงคราม หมายถึง ศิลปะในการวางแผนยุทธศาสตร์และการบัญชาการรบเพื่อเอาชนะศัตรู มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกว่า Strategia หมายถึง การบัญชาการกองทัพ (Generalship) ด้วยจุดมุ่งหมายต้องการเอาชนะศัตรู สำหรับในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายของคำว่ากลยุทธ์และยุทธศาสตร์เกี่ยวข้องกับการรบเช่นเดียวกัน อันได้แก่ “ยุทธศาสตร์” หมายถึง วิชาการรบที่มีความสำคัญในการรบสำหรับ “กลยุทธ์” หมายถึง การรบที่มีเล่ห์เหลี่ยม วิธีการต่อสู้ที่ต้องใช้กลอุบายต่าง ๆ (ดำรงค์ วัฒนา และคณะ, 2548, หน้า 2-21) สำหรับคำว่า “กลยุทธ์” คือ ศิลปะของความเป็นแม่ทัพ (The art of generalship) เป็นการรบที่มีเล่ห์เหลี่ยม หรือวิธีการที่ต้องใช้กลอุบายต่างๆ (Hart, 1967, p. 355; สุรชาติ ฅ หนองคาย, 2556, หน้า 6)

คำว่า “ยุทธศาสตร์” ใช้สำหรับการรบหรือการสงคราม โดยยุทธศาสตร์จะเกี่ยวข้องกับพื้นที่ทั้งหมดในการรบ ระยะเวลาการสู้รบที่ยาวนาน การเคลื่อนย้ายกำลังต่อสู้ขนาดใหญ่ และการวางแผนไว้ล่วงหน้าก่อนการรบจริง ดังนั้น ถ้าหากเราพูดถึงแผนการรบ จะใช้คำว่า “แผนยุทธศาสตร์” ต่อมาการวางแผนยุทธศาสตร์ได้นำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารธุรกิจ และในภาษาไทยมักจะนิยมใช้คำว่า

“กลยุทธ์” มากกว่า “ยุทธศาสตร์” โดยให้ความหมายว่า “วิพลิกแพลงโดยอาศัยความรู้ความชำนาญเพื่อให้ได้เปรียบคู่แข่ง หรือเพื่อให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้” สำหรับความคิดเชิงกลยุทธ์ แม้ว่าความหมายเดิมของยุทธศาสตร์และกลยุทธ์จะเกี่ยวข้องกับการรบ มุ่งหมายเอาชนะคู่ต่อสู้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ความคิดเชิงกลยุทธ์จัดเป็นพื้นฐานความสามารถทางการคิดประการหนึ่งของมนุษย์ หมายถึงความสามารถในการหาวิธีการหรือทางเลือกที่ดีที่สุด ท่ามกลางสถานการณ์ที่อาจมีอุปสรรคและความไม่แน่นอน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งใจไว้ ความคิดเชิงกลยุทธ์ เป็นความคิดที่เต็มไปด้วยการค้นหาวิธีการและการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อมุ่งหมายที่จะเอาชนะ เพื่อต้องการประสบความสำเร็จบางอย่าง (ดำรงค์ วัฒนา และคณะ, 2548, หน้า 2-22)

### แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม

#### ความหมายและความสำคัญของการจัดสวัสดิการสังคม

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ให้คำนิยามว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึงระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันการแก้ปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรมและบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับและการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

นอกจากนี้ สวัสดิการสังคม ยังหมายถึง การจัดสวัสดิการทางสังคม เศรษฐกิจ และผลประโยชน์ด้านสุขภาพ ให้กับสมาชิกที่ไม่สามารถได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวด้วยตัวเอง (Barker, 1987 cited in David, 1989, p. 101) ในสหรัฐอเมริกา สวัสดิการสังคมรวมถึงผลประโยชน์ รายได้ ที่ได้รับผ่านการประกันสังคม และโครงการต่าง ๆ ในรูปแบบการดูแลสุขภาพกาย สุขภาพจิต และการบริการทางสังคมส่วนบุคคล (David, 1989, p. 101) สวัสดิการสังคมถูกกำหนดให้เป็นผลรวมของระดับบรรทัดประโยชน์ของแต่ละบุคคล เป็นสิ่งชี้ว่าสังคมให้ประโยชน์ที่ดีที่สุด ตรงกับแรงจูงใจของแต่ละบุคคล มีการกระจายผลประโยชน์ผ่านองค์กรที่มีหน้าที่จัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ (Marc and Maniquet, 2009, p. 215) ซึ่งไม่เหมือนกับมาตรฐานการครองชีพ แต่เป็นคุณภาพชีวิตที่รวมถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น คุณภาพของสิ่งแวดล้อม ระดับของอาชญากรรม ปัญหาสุขภาพจิต และบริการทางสังคมที่จำเป็น (business dictionary, n.d., online)

## วิธีการดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) คือการวิจัยเชิงคุณภาพร่วมกับการวิจัยเชิงปริมาณ (Qualitative research and quantitative research) โดยมีขอบเขตของการวิจัย แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ด้านเนื้อหา ดำเนินการวิจัย ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ภาวะผู้สูงอายุและผลกระทบของผู้สูงอายุในประเทศไทย วิเคราะห์ยุทธศาสตร์และมาตรการภาครัฐที่ใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา ข้อจำกัด ของการนำนโยบายหรือมาตรการด้านการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุไปปฏิบัติ และเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ โดยใช้แนวคิดสวัสดิการสังคมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 5 (1) ผนวกกับสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุพ.ศ. 2546 มาตรา 11 และด้านพื้นที่ และประชากรของการศึกษา ทำการศึกษาในจังหวัดที่มีผู้สูงอายุจำนวนมากที่สุด 6 ลำดับแรก เพื่อให้ครอบคลุมทุกภูมิภาคของไทย คือ กรุงเทพมหานคร นครราชสีมา ขอนแก่น เชียงใหม่ อุบลราชธานี และ นครศรีธรรมราช

## ผลการวิจัย

### สถานการณ์ผู้สูงอายุและสังคมสูงวัยของไทย

คำว่า “สังคมสูงอายุ” หรือ “สังคมสูงวัย” มาจากภาษาอังกฤษคำว่า “Aging Society” หมายถึง การมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด ภาษาไทย เมื่อใช้คำว่า “สังคมสูงอายุ” หรือ “สังคมสูงวัย” มีความหมายแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ คำว่า “สังคมผู้สูงอายุ” มีความหมายค่อนข้างแคบ หรืออาจหมายถึงเพียงแค่สังคมของผู้สูงอายุ แต่ถ้าใช้คำว่า “สังคมสูงวัย” จะสามารถบอกลักษณะของสังคมโดยรวมที่เต็มไปด้วยผู้สูงอายุ และคำว่า “สูงวัย” ยังสื่อถึงความเป็นพลวัต ความเป็นไดนามิกของสังคม ทั้งนี้ สถานการณ์สังคมสูงวัย ไม่ได้หยุดอยู่กับที่ แต่จะยังมีคนสูงวัยเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ภาษาอังกฤษจึงใช้คำว่า “Aging Society” คือ จะสูงวัยไปเรื่อย ๆ เป็นปัญหาปลายเปิด ไม่ได้หยุดอยู่ที่จุดใดจุดหนึ่ง (วรเมศม์ สุวรรณระดา, 2559, หน้า 16) โดยงานวิจัยและเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานหลายแห่งเลือกใช้คำว่า “สังคมสูงวัย” (เล็ก สมบัติ และคณะ, 2554; วาสนา อิมเอ็ม, 2557; วรเมศม์ สุวรรณระดา, 2557, 2559; อนันต์ อนันตกุล, 2560; ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561) ดังนั้น ในงานวิจัยนี้จึงใช้คำว่า “สังคมสูงวัย” สำหรับการวิเคราะห์สถานการณ์ผู้สูงอายุและสังคมสูงวัยของไทย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมสูงวัย เป็นปัญหาเชิงบริบทของประเทศ ซึ่งได้รับผลกระทบในทุกด้าน ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ ระบบการทำงาน ระบบสถาบันครอบครัว ชุมชน และระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (วรเมศม์ สุวรรณระดา, 2559, หน้า 17 – 18) ทั้งนี้ ปัญหาสังคมสูงวัยเกี่ยวข้องกับมิติทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรอาจไม่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยตรง แต่ผ่านตัวแปรอื่น ๆ



เช่น การขาดแคลนแรงงาน การไม่ปรับตัวของภาคธุรกิจ การพึ่งพาแรงงานราคาถูก และยังคงดำเนินกิจการไปตามระบบเศรษฐกิจรูปแบบเดิม ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ถ้าเศรษฐกิจดีขึ้น ประชาชนก็ใช้เวลาเรียนหนังสือมากขึ้น การดำเนินชีวิตจะล่าช้าออกไป รวมถึงการตัดสินใจวางแผนชีวิต เช่น การทำงาน การแต่งงาน มีครอบครัว มีบุตร และเมื่อเศรษฐกิจพัฒนาขึ้น ระบบการศึกษา และการสาธารณสุขก็ดีขึ้นตามลำดับ ท้ายที่สุดอายุขัยเฉลี่ยของประชากรก็จะเพิ่มขึ้น (วรเมศม์ สุวรรณระดา, 2559, หน้า 18 - 21)

### ผลกระทบของผู้สูงอายุในประเทศไทย

ประเทศไทยมีจำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและเห็นได้ชัด โดยปี 2537 มีผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 6.8 ของประชากรทั้งประเทศ ปี 2545 และปี 2550 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.4 และ 10.7 ตามลำดับ และในปี 2554 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12.2 หรืออาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในอาเซียนที่เข้าสู่สังคมของผู้สูงอายุ (Aging Society) สาเหตุสำคัญของการเพิ่มสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว เนื่องจากปัจจัย 2 ประการ (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2555; ปราโมทย์ ประสาทกุล, 2556) คือ (1) การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์หรือการเกิดน้อยลง ซึ่งจำนวนบุตรโดยเฉลี่ยที่สตรีคนหนึ่งมีตลอดวัยเจริญพันธุ์ได้ลดลงเป็นลำดับ จาก 4.9 คน ต่อสตรี 1 คน ในปี 2517 เหลือเพียงประมาณ 1.6 คน ต่อสตรี 1 คน ในปี 2556 และเหลือประมาณ 1.3 คน ในปี 2576 (2) การลดภาวะการตาย ทำให้อายุคนไทยยืนยาวขึ้น เช่น อายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดของคนไทย เมื่อ 50 ปี ที่ผ่านมามีอายุขัยเฉลี่ยประมาณ 55 ปี เพศหญิงมีอายุขัยเฉลี่ยประมาณ 62 ปี แต่ในปี 2557 ประชากรมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นโดยเพศชายมีอายุขัยเฉลี่ยประมาณ 72 ปี เพศหญิงมีอายุขัยเฉลี่ยประมาณ 79 ปี และอีก 10 ปี ข้างหน้า คาดว่าอายุขัยเฉลี่ยของเพศชายประมาณ 76 ปี และเพศหญิงมีอายุขัยเฉลี่ยประมาณ 83 ปี (ปราโมทย์ ประสาทกุล, 2256) การเป็นสังคมสูงวัย คือ การที่มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น (ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด) ในขณะที่วัยเด็กและวัยแรงงานลดน้อยลง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ซึ่งการเข้าสู่สังคมสูงวัยของไทยมีสภาพปัญหาและผลกระทบดังนี้

1. ผลกระทบระดับประเทศ ได้แก่ ผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ผลกระทบต่อศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ ภาระงบประมาณของประเทศ การออม ด้านแรงงาน และการปรับตัวในภาคธุรกิจ

2. ผลกระทบต่อศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านกำลังแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ปัจจัยทุน และการพัฒนาเทคโนโลยี (วรเมศม์ สุวรรณระดา, 2557, หน้า 28) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยในอนาคตที่ประชากรวัยกำลังแรงงานมีแนวโน้มลดลง และอาจจะส่งผลกระทบต่อศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากกำลังแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิตในการสร้างผลผลิตและรายได้

ของประเทศ (วรมศม์ สุวรรณระดา, 2557, หน้า 20-21) ซึ่งการเพิ่มปริมาณแรงงานด้วยการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ และ/ หรือการขยายอายุเกษียณมีส่วนช่วยเพิ่มศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงเล็กน้อย แต่การเพิ่มผลิตภาพของปัจจัยการผลิตทั้งในส่วนของแรงงานและทุน รวมไปถึงการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาเทคโนโลยี จะรักษาระดับของการเติบโตทางเศรษฐกิจไทยให้ไม่เปลี่ยนแปลงลดลง ช่วยบรรเทาผลด้านลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงเปลี่ยนผ่าน และยังคงช่วยผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถเติบโตได้อย่างยั่งยืนภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต (คณพล อริยสัจจากร และสมประวิณ มั่นประเสริฐ, 2557)

3. การระบบประมาณของประเทศ รัฐจะต้องนำเงินภาษีของประชาชนวัยทำงานไปใช้จัดสรรเป็นสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุซึ่งสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลก็จะต้องใช้งบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น จนอาจกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาวของประเทศ ผลกระทบต่อภาระงบประมาณมีดังนี้

3.1 ประชากรวัยทำงานซึ่งจะทำงานและเสียภาษีให้รัฐจะมีสัดส่วนลดลง

3.2 รัฐมีภาระต้องดูแลประชากรสูงวัยเพิ่มขึ้น เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด จากปี 2545 มีวงเงินอยู่ที่ 1,438 ล้านบาท โดยในปี 2555 เพิ่มภาระการคลังเป็น 53,608 ล้านบาท (นวพร วิริยานุพงษ์ อ้างถึงใน ชมพูนุท พรหมภักดี, 2556, หน้า 14)

3.3 ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก 25,315 ล้านบาทในปี 2523 เป็น 434,974 ล้านบาทในปี 2548 หรือเพิ่มขึ้น 17.2 เท่าในช่วง 25 ปี เฉพาะค่าใช้จ่ายของภาครัฐ เพิ่มจาก 7,576 ล้านบาท เป็น 143,775 ล้านบาทในช่วงดังกล่าว ทั้งนี้ จากผลการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังพบว่าในช่วง 10 ปีข้างหน้า (2553 - 2562) ภาระค่าใช้จ่ายเฉพาะที่จะเกิดจากโครงการประกันสังคมและโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีจำนวนถึงปีละ 142,071 - 251,607 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.4 - 7.8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ชมพูนุท พรหมภักดี, 2556, หน้า 13-14)

4. การออม เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีการออมน้อยมาก อัตราการออมมีโอกาสลดลง เพราะกลุ่มคนที่ออมเงินในวัยทำงาน เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ จะไม่มีการออม และนำเงินออกมาใช้จ่าย (วรมศม์ สุวรรณระดา, 2559, หน้า 22) จากข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติชี้ให้เห็นว่า จากวัยแรงงานทั้งหมด 49 ล้านคน มีผู้ที่มิงานทำ 38 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานในระบบ 14 ล้านคน และแรงงานนอกระบบที่ไม่มีรายได้ประจำ 24 ล้านคน กรณีแรงงานในระบบจะมีการดูแลสวัสดิการของแต่ละกลุ่ม เช่น ข้าราชการมีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) พนักงานเอกชนมีกองทุนประกันสังคม เป็นต้น ส่วนแรงงานนอกระบบมีช่องทางกองทุนประกันสังคมมาตรา 40 กล่าวคือ จากจำนวนแรงงานนอกระบบที่อยู่ในระบบการคุ้มครองของประกันสังคมตามมาตรา 40 จะมีจำนวนเพียง 1.3 ล้านคน หรือร้อยละ 5 แต่มีอีกถึง 22.7 ล้านคน หรือร้อยละ 95 ที่รัฐจะต้องส่งเสริมให้คนกลุ่มนี้เข้ามาอยู่ในระบบประกันสังคม และส่งเสริมให้มีการออมอย่างต่อเนื่อง (นวพร วิริยานุพงษ์ อ้างถึงใน ชมพูนุท พรหมภักดี, 2556, หน้า 14)

5. ด้านแรงงาน การที่ประชากรวัยทำงานลดลงตั้งแต่ปี 2561 จะส่งผลให้ผลผลิตรวมของประเทศลดลง หากจะรักษาปริมาณผลผลิตไว้ให้ได้ต้องเพิ่มผลิตภาพของแรงงานให้สูงขึ้น เพิ่มปัจจัยการผลิตอื่นใช้เทคโนโลยีมากขึ้น นำเข้าแรงงานมีฝีมือจากต่างประเทศ หรือขยายเกณฑ์การเกษียณอายุเป็น 65 ปีหรือ 70 ปี การที่มีแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยลง ขณะที่แรงงานต้องรับภาระเลี้ยงดูผู้สูงอายุมากขึ้นจะส่งผลกระทบต่อการออมทั้งในระดับครัวเรือนและระดับประเทศ ผู้เกษียณอายุไม่มีรายได้ต้องนำเงินออมออกมาใช้อีกประการหนึ่ง พ่อแม่รุ่นใหม่นิยมมีลูกน้อยลงหรือไม่มีเลย จึงไม่เห็นความจำเป็นต้องออมมาก ส่วนความต้องการลงทุนของประชาชนจะลดลงไปพร้อมกับการออมด้วย (ชมพูนุท พรหมภักดี, 2556, หน้า 13) สำหรับการขาดแคลนแรงงาน มีประเด็นเกี่ยวข้อง 3 ประเด็นคือ ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ประชากรวัยทำงานลดลง และเด็กเกิดใหม่มีแนวโน้มลดลง ผลกระทบที่เห็นได้ชัดเจน คือ เมื่อเด็กเกิดน้อย ทำให้กำลังแรงงานลดลง ซึ่งจะกระทบภาคการผลิตต่าง ๆ ทั้งภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ กล่าวคือ ภาคเกษตรเมื่อเกษตรกรแก่ตัวลงมาก ๆ ทำงานไม่ไหว ผลผลิตทางเกษตรก็จะได้น้อยลง ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ก็จะไม่สามารถอาศัยแรงงานเป็นหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้อีกต่อไป ซึ่งต้องมีการใช้นวัตกรรม เทคโนโลยี มาทดแทนกำลังคนต่อไป (วรเมศม์ สุวรรณระดา, 2559, หน้า 21-22, 30)

6. การปรับตัวในภาคธุรกิจ ทำให้ธุรกิจอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการดูแลผู้สูงอายุขยายตัวมากขึ้น มีการปรับตัวในภาคธุรกิจและบริการ โดยผู้ประกอบการสามารถสร้างผลิตภัณฑ์หรือบริการเพื่อรองรับผู้สูงอายุให้มีชีวิตอย่างมีคุณภาพ ทั้งในการบริการสุขภาพ การท่องเที่ยว สันทนาการ การใช้วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เอื้อต่อผู้สูงอายุ สิ่งอำนวยความสะดวกภายในบ้าน การปรับปรุงสภาพแวดล้อมของที่พักอาศัย การสร้างบ้านเพื่อผู้สูงอายุ สถานบริการผู้สูงอายุ รวมถึงการเปลี่ยนแลนด์สเคปของเมืองให้เป็นมิตรกับผู้สูงอายุมากขึ้น (วรเมศม์ สุวรรณระดา, 2559, หน้า 27-30)

#### **ยุทธศาสตร์และมาตรการภาครัฐที่ใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ**

การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์และมาตรการภาครัฐที่ใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ พบว่าโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย มีหน่วยงานที่สำคัญ 7 กระทรวงหลัก ประกอบด้วย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี บูรณาการการทำงานด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ โดยการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ทำการพัฒนาคนตั้งแต่ในระบบการศึกษาไปจนถึงการพัฒนาฝีมือแรงงาน ส่งเสริมให้สถาบันการเงินร่วมกับสถานประกอบการ กำหนดมาตรการการออมที่จูงใจแก่แรงงานและกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมการออมอย่างต่อเนื่อง เพื่อความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณ รวมถึงพัฒนาเทคโนโลยี นวัตกรรม และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

มาตรการด้านผู้สูงอายุในระยะแรก ในปี 2496 รัฐบาลจัดให้มีสถานสงเคราะห์คนชรารบ้านบางแค เพื่อให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุตามนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐ โดยมียุทธศาสตร์และมาตรการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 12 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2525 - 2544) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2554 - 2564) นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535 - 2554) ประกาศใช้ปฎิญญาผู้สูงอายุไทย ในปี พ.ศ. 2542 เพื่อถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้สูงอายุไทย ซึ่งปฎิญญาผู้สูงอายุไทยเป็นพันธกรณี เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ และมีกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยตรง คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 เพื่อให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรังแก ทุพพิกิริกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง การให้คำแนะนำ ปรีกษา คำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหารอบคร้ว การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง และประกาศใช้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดกลไกการประสานงานสวัสดิการสังคม ทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระทบการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป

ปัจจุบัน รัฐบาลวางกรอบการพัฒนาประเทศ คือ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ โดยพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต มุ่งเน้นการพัฒนาคนเชิงคุณภาพในทุกช่วงวัย จนถึงวัยผู้สูงอายุ เพื่อสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพ มีทักษะความรู้ มีความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า และยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม โดยการเสริมสร้างพลังทางสังคม การรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ โดยเตรียมความพร้อมในทุกมิติ ทั้งมิติ เศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการออมและการลงทุนระยะยาวของคนตั้งแต่ก่อนเกษียณอายุ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และดำเนินการตามมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2559 ดังนี้ เห็นชอบมาตรการในการจ้างงานผู้สูงอายุ และอนุมัติหลักการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่บริษัทที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ เห็นชอบมาตรการการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Senior Complex) เห็นชอบมาตรการสินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Reverse Mortgage) บูรณาการระบบบำเหน็จบำนาญแห่งชาติให้มีความครอบคลุม และจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ หรือ กบข. เพื่อเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับ สำหรับแรงงานในระบบที่มีอายุตั้งแต่ 15-60 ปี

การดำเนินการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของภาครัฐ เป็นการสงเคราะห์แบบให้เงินหรือการใช้งบประมาณของรัฐ โดยรายจ่ายของภาครัฐเพื่อเป็นสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ อาทิ ประกันสังคมกรณีชราภาพ ประกันสังคมกรณีเสียชีวิต บำนาญข้าราชการ (ภายใต้ระบบเดิม) บำนาญข้าราชการ (ภายใต้ระบบ กบข.) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กองทุนการออมแห่งชาติ ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) สถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เงินสงเคราะห์จัดการศพ กิจกรรมการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครอง และการส่งเสริมการใช้ศักยภาพทางสังคม และกองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์ เด็กเยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นรูปธรรม สามารถดำเนินการได้ต่อเนื่องและทั่วถึงผู้สูงอายุ คือ การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ ดังนี้ (1) ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60-69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพอัตรา 600 บาท (2) ผู้สูงอายุที่มีอายุ 70-79 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพอัตรา 700 บาท (3) ผู้สูงอายุที่มีอายุ 80-89 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพอัตรา 800 บาท (4) ผู้สูงอายุที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเบี้ยยังชีพอัตรา 1,000 บาท โดยมีมอบหมายให้หน่วยงานหลักรับผิดชอบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย ควรจัดสวัสดิการให้ครอบคลุมความต้องการพื้นฐาน และสามารถพัฒนาการจัดสวัสดิการดังกล่าว มาเป็นนวัตกรรมเพื่อผู้สูงอายุในอนาคต โดยบูรณาการการทำงานร่วมกัน 7 กระทรวงหลัก ที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ประกอบด้วย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการคลัง กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานร่วม ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งแนวทาง/มาตรการในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ได้จัดทำยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุ ให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 รวมถึงเสนอแนะให้มีการรวบรวมปรับปรุงพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยมีแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ ครอบคลุม 5 มิติ ได้แก่ 1) ด้านสังคม 2) ด้านสุขภาพ 3) ด้านเศรษฐกิจ 4) ด้านสภาพแวดล้อม และ 5) ด้านบริหารจัดการ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาสัมพันธภาพ ในครอบครัวโดยส่งเสริมให้ครอบครัวมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน และส่งเสริมความผูกพันในครอบครัว หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับ กระทรวงศึกษาธิการ อบจ., อบต., เทศบาล, กทม., พัทยา

ยุทธศาสตร์ที่ 2 เพิ่มศักยภาพการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ โดยเสริมสร้างความพร้อมในการเข้าสู่วัยสูงอายุส่งเสริมความร่วมมือในการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุอย่างใกล้ชิด ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับ อบจ., อบต., เทศบาล, กทม., พัทยาและอาสาสมัครผู้สูงอายุในพื้นที่ และองค์กรนอกภาครัฐ เป็นหน่วยงานสนับสนุน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาระบบการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้มีการจ้างงานที่บ้าน ส่งเสริมการผลิตอาหาร การเกษตร หรือผลิตสินค้าเพื่อจำหน่าย ส่งเสริมให้มีมาตรการทางภาษีสำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ และการจำหน่ายสินค้าที่ผลิตโดยผู้สูงอายุ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาข่ายโครงบริการสาธารณะ โดยส่งเสริมให้มีทางลาด ทางเชื่อมทางลาด และที่จอดรถสำหรับผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้มีช่องทาง หรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับกระทรวงคมนาคม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ส่วนราชการทุกแห่ง ผู้ประกอบการทุกแห่ง

ยุทธศาสตร์ที่ 5 บริหารจัดการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ โดยเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ รวบรวมและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัย และครอบคลุมงานสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์

### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

จากปัญหา ข้อจำกัดของการนำนโยบายหรือมาตรการด้านการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ มีข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ ดังนี้

1. ด้านสัมพันธภาพในครอบครัว หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับ กระทรวงศึกษาธิการ อบจ., อบต., เทศบาล, กทม., พัทยา ควรจัดดำเนินการส่งเสริมความสัมพันธภาพภายในครอบครัว บูรณาการการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หล่อหลอมให้ครอบครัวมีความเข้มแข็ง และมีบทบาทในการสนับสนุนขั้นต้น ร่วมกับภาคประชาสังคม และองค์กรไม่แสวงผลกำไร

2. การดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ ควรใช้ระบบการดูแลสุขภาพระยะยาว (Health care and Long-term care) โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ อบจ. อบต. เทศบาล กรุงเทพมหานคร และพัทยา เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในท้องถิ่น ให้การบริการส่งเสริมสุขภาพ และการบริการรักษาพยาบาล โดยเน้นการให้บริการที่บ้าน เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนสามารถช่วยตนเองได้

3. หลักประกันรายได้ ควรกำหนดเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเพียงพอตามสถานะเศรษฐกิจ ปรับปรุงระบบบำนาญ และระบบประกันสังคม ให้ทุกคนมีสิทธิได้รับเงินบำนาญหลังเกษียณอายุ โดยเงินบำนาญประกอบด้วย เงินรายได้ (income pension) เงินรางวัล (premium pension) และเงินประกัน (guarantee pension)

4. การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ โดยเริ่มที่บ้านมีทางเดิน ทางลาด ให้ผู้สูงอายุนอนชั้นล่าง ไม่เดินขึ้น – ลงบันได มีอุปกรณ์ช่วยพยุงการเดินตามความเหมาะสมของสภาพร่างกาย ห้องน้ำ มีราวจับ พื้นห้องน้ำ พื้นบ้านปูด้วยวัสดุกันลื่น อาคารสาธารณะ มีลิฟท์ ที่จอดรถ ห้องสุขา และทางเดิน ทางลาดสำหรับผู้สูงอายุ บริการขนส่งมวลชน จัดให้มีลิฟท์ มีที่นั่ง และที่จอดรถผู้สูงอายุ รวมถึงบริการอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ เช่น บริการช่องทางพิเศษ ไม่ต้องรอนาน เป็นต้น

5. แหล่งเงินสนับสนุนสวัสดิการผู้สูงอายุ ควรให้ครอบครัวรับผิดชอบร่วมกันกับสังคมในการดูแลผู้สูงอายุ ไม่เป็นหน้าที่ของรัฐโดยลำพัง และผู้สูงอายุมีส่วนร่วมกับสังคมโดยสมทบค่าใช้จ่ายด้วย

6. ความมั่นคงของระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ เสริมสร้างความมั่นคงของระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ โดยเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ ให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุโดยใช้ระบบผสมระหว่างระบบประกันสังคม และระบบความช่วยเหลือทางสังคม

7. กฎหมายเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ ควรจัดให้มีกฎหมายสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยสวัสดิการสังคมและบริการสังคม (The Social Services Act) ของสวีเดน โดยเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดกรอบและแนวทางในเรื่องการรับสวัสดิการและบริการสังคมจากรัฐของประชาชน มีการบังคับใช้กฎหมายรับรองสวัสดิการเงินบำนาญ และนโยบายดูแลผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ

### ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาวิจัย ควรทำการศึกษาวิจัยครั้งต่อไปในประเด็นเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ดังนี้

1. ควรทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “สวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของต่างประเทศ” โดยศึกษาประเทศที่มีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก เช่น สวีเดน เดนมาร์ก ญี่ปุ่น โดยทำการวิจัย เชิงคุณภาพ ร่วมกับการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อนำมาเป็นแนวทางสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุของไทย

2. ควรทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ความต้องการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ” โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบในเขตเมืองและเขตชนบท โดยทำการศึกษาเชิงคุณภาพพร้อมกับการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับบริบทของสังคม

3. ควรทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ” โดยศึกษาแนวทางจากต่างประเทศ ทำการวิจัยเชิงคุณภาพพร้อมกับการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์



## รายการอ้างอิง

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2557). *แนวโน้มโลก 2050 ตอนที่ 3: สังคมโลก...สังคมผู้สูงอายุ*. วันที่ค้นข้อมูล 1 กรกฎาคม 2559, เข้าถึงได้จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/611956>
- ชมพูนุท พรหมภักดี. (2556). การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย. *บทความวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา*, 3(16), 1-19.
- คนุพล อริยสังจากร และสมประวิณ มั่นประเสริฐ. (2557). การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและผลกระทบต่อตัวแปรทาง เศรษฐกิจมหภาคของไทย. *วารสารประชากรศาสตร์*, 30(2), 67-92.
- ดำรงค์ วัฒนา และคณะ. (2548). โครงการประเมินประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546. (2546, 31 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 120 ตอนที่ 130 ก.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. (2546, 1 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 120 ตอนที่ 94.
- พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560. (2560, 31 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 79 ก.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2555). รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ: พงษ์พาณิชย์เจริญผล.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.
- เล็ก สมบัติ และคณะ. (2554). *ภาวะสูงวัยอย่างมีคุณภาพ ประโยชน์กับการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในประเทศไทย*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- วรมศม์ สุวรรณระดา. (2557). *การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และสังคม*. ใน เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างประชากรกับ อนาคตการพัฒนาประเทศ. วันศุกร์ที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2557 ณ คอนเวนชันเซ็นเตอร์เอ1 ชั้น 22 โรงแรม เซ็น ทารา แกรนด์ แอท เซ็นทรัลเวิลด์.
- วรมศม์ สุวรรณระดา. (2559). *ชาวยุทธ ก้าวสู่สังคมสูงวัยด้วยความรู้และปัญญา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

กุลญาดา เนื่องจำนงค์/ อนุรัตน์ อนันทนาธร

วาสนา อิมเอม. (2557). การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร: ไทยกับอาเซียน. เอกสารประกอบการ  
สัมมนา เรื่อง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับอนาคตการ พัฒนาประเทศ. วันศุกร์ที่ 12  
ธันวาคม พ.ศ. 2557 ณ คอนเวนชันเซ็นเตอร์เอ 1 ชั้น 22 โรงแรมเซ็นทารา แกรนด์ แอท  
เซ็นทรัลเวิลด์.

ศุทธิดา ชวนวัน. (2556). ประชากรสูงวัยในอาเซียน. *ประชากรและการพัฒนา*, 33(4), 11.

สุรชาติ ณ หนองคาย. (2556). *การจัดการเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาสุขภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 2).

นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

อนันต์ อนันตกุล. (2560). *สังคมสูงวัย...ความท้าทายประเทศไทย*. เสนอที่ประชุมราชบัณฑิตและ  
ภาคีสมาชิกสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา.

*Business dictionary*. (n.d.). Retrieved June 20, 2016, from [http://www.businessdictionary.com/  
definition/social-welfare.html](http://www.businessdictionary.com/definition/social-welfare.html)

David, F. R. (2011). *Strategic Management Concepts and Cases* (3th ed.). New Jersey:  
Prentice Hall.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2017).

*World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working  
Paper No. ESA/P/WP/248*. New York: United Nations.