

หลักประกันด้านรายได้เมื่อสูงวัยในประเทศไทย

งาน ครอบครั และความคุ้มครองทางสังคม



สารบัญ

- 2 การทำงานและการเกื้อหนุนจากครอบครัว
- 3 ความก้าวหน้าครั้งสำคัญในการขยายความครอบคลุมระบบบำนาญชราภาพ
- 4 ความเพียงพอและความยั่งยืนของเบี้ยยังชีพ

ประเด็นสำคัญ

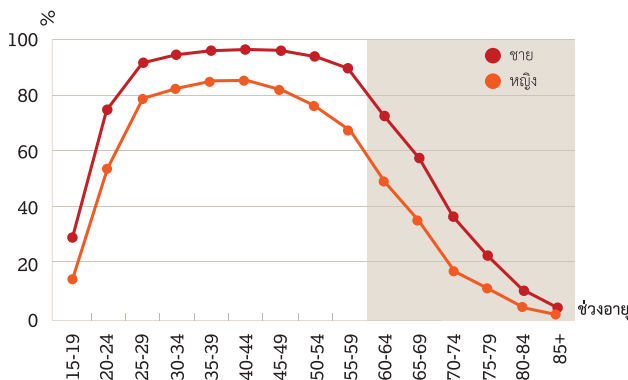
- กว่าร้อยละ 40 ของผู้สูงอายุไทย (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ยังคงทำงาน แม้ปัญหาด้านสุขภาพจะทำให้เกิดอาการเมื่อยล้าในช่วงวัยที่สูงขึ้นลดลงอย่างเห็นได้ชัด
- ผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานมักเป็นผู้ที่มีทางเลือกจำกัด โดยมากแล้วเป็นผู้สูงอายุที่ยากจนและประกอบอาชีพเกษตรกรรม
- ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ (ร้อยละ 79) มีรายได้บางส่วนจากบุตร แต่มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น (ร้อยละ 37) ที่รายได้ส่วนนี้เป็นรายได้หลัก
- การเปลี่ยนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นแบบถ้วนหน้าทำให้ครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น และมั่นใจได้ว่าผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนจะได้รับประโยชน์
- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้าไม่เพียงแค่ลดอัตราความยากจน แต่ยังช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นด้วย
- การเพิ่มอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพ (ซึ่งมาจากเงินภาษี) และบำนาญแบบสมทบให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตมากขึ้น โดยยังคงความยั่งยืนทางการเงินของประเทศ นับเป็นเรื่องสำคัญอันดับต้นๆ

ในประเทศไทย การมีอายุมากขึ้นส่งผลกระทบต่อหลักประกันทางรายได้ของบุคคลอย่างไร รายงานฉบับนี้มุ่งตอบคำถามดังกล่าว โดยการประเมินแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของผู้สูงอายุสามแหล่ง ได้แก่ รายได้จากการทำงาน จากครอบครัว และความคุ้มครองทางสังคม การวิเคราะห์นี้ใช้ข้อมูลส่วนหนึ่งจากผลการศึกษาความมั่นคงทางรายได้ของห้าประเทศในทวีปเอเชีย ได้แก่ บังกลาเทศ เนปาล ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม ซึ่งจัดทำโดยความร่วมมือระหว่างองค์การเฮลป์เอจ อินเตอร์เนชันแนล (HelpAge International) และกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA).¹

การทำงานและการเกือหนุนจากครอบครัว

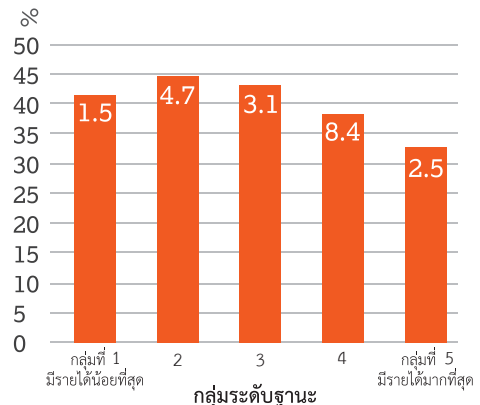
เกือบ 2 ใน 5 ของผู้สูงอายุในประเทศไทยยังคงทำงาน แม้ว่าอัตราการทำงานลดลงอย่างเห็นได้ชัดเมื่ออายุมากขึ้น ร้อยละ 38 ของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปยังคงทำงาน โดยสัดส่วนผู้สูงอายุชายที่มีงานทำสูงกว่าผู้สูงอายุหญิง (ร้อยละ 49 และร้อยละ 28 ตามลำดับ) (แผนภูมิ 1) แนวโน้มในการทำงานลดต่ำลงมากเมื่อสูงวัยขึ้น ร้อยละ 60 ของผู้ที่มีอายุ 60-64 ปี ยังคงทำงานในขณะที่ผู้มีอายุ 80-84 ปี เพียงร้อยละ 7 เท่านั้นที่ทำงานอยู่ อัตราการทำงานที่น้อยลงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับปัญหาด้านสุขภาพที่มากับช่วงวัยที่สูงขึ้น อันรวมถึงแนวโน้มความยากลำบากในการประกอบกิจกรรมประจำวัน และข้อจำกัดด้านสมรรถภาพ² นอกจากนี้ สถานการณ์โดยรวมของเศรษฐกิจและสังคมที่ผู้สูงอายุและครอบครัวต้องเผชิญยังมีผลต่อการทำงานด้วยเช่นกัน ผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานอยู่มักไม่ได้ทำงานในระบบ และมักประกอบอาชีพเกษตรกรรม ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนมีแนวโน้มที่จะทำงานมากกว่าผู้สูงอายุที่มีฐานะดี (แผนภูมิ 2) ซึ่งให้เห็นว่าผู้สูงอายุจำนวนมากยังคงทำงานเนื่องจากความจำเป็น มากกว่าจะทำโดยสมัครใจ

แผนภูมิ 1 อัตราการทำงานในชายและหญิง จำแนกตามช่วงอายุ (15 ปีขึ้นไป)



ที่มา: การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2556

แผนภูมิ 2 ร้อยละของผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) ที่มีรายได้จากการทำงาน จำแนกตามระดับฐานะ³



ที่มา: รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2556

ผู้สูงอายุส่วนมากได้รับความช่วยเหลือบางรูปแบบจากบุตร แต่มักไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา จำนวนผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับบุตรมีแนวโน้มลดลง (ร้อยละ 55 ยังคงอาศัยอยู่กับบุตร) อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุส่วนมากยังคงมีปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับบุตรอยู่ เกือบ 9 ใน 10 ของผู้สูงอายุ (คิดเป็นร้อยละ 88) อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเดียวกันกับบุตร และผู้สูงอายุร้อยละ 79 ได้รับเงินช่วยเหลือจากบุตร ซึ่งมักจะอาศัยอยู่กับคนละครึ่งเรือน การได้รับเงินช่วยเหลือจากบุตรพบได้มากขึ้นในช่วงวัยที่สูงขึ้น โดยร้อยละ 87 ของผู้ที่มีอายุมากกว่า 80 ปี ได้รับเงินช่วยเหลือจากบุตร แม้เงินช่วยเหลือจากบุตรจะเป็นแหล่งรายได้ของผู้สูงอายุจำนวนมาก แหล่งรายได้นี้กลับไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ กว่าหนึ่งในสามของจำนวนผู้สูงอายุกล่าวว่ารายรับของพวกเขาทั้งหมดแล้วไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ (ร้อยละ 15) หรือเพียงพอแค่บางครั้งบางคราวเท่านั้น (ร้อยละ 21) นอกจากนี้ กว่าครึ่งหนึ่งของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินจากบุตร ได้รับ 10,000 บาทหรือน้อยกว่าต่อปี หรือคิดเป็น 833 บาทต่อเดือนเท่านั้น อัตรารายได้ดังกล่าวต่ำกว่าระดับเส้นความยากจนของชาติ ซึ่งอยู่ที่ 2,572 บาทต่อเดือนในปี พ.ศ. 2556 เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะกล่าวว่ามีเงินรายได้จากบุตร แต่มิเพียงส่วนน้อยเท่านั้น (ร้อยละ 37) ที่กล่าวว่าเงินส่วนนี้เป็นรายได้หลัก

1 Charles Knox-Vydmannov, *Work, Family and Social Protection: Old Age Income Security in Bangladesh, Nepal, the Philippines, Thailand and Vietnam*, HelpAge International, 2017

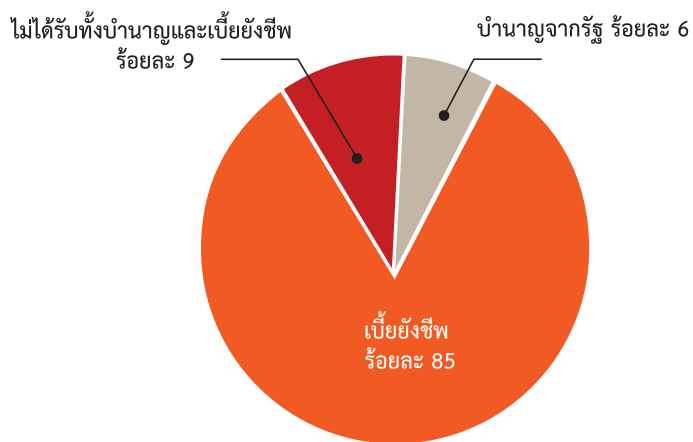
2 John Knodel et al., *The Situation of Thailand's Older Population: An Update Based on the 2014 Survey of Older Persons in Thailand*, Chulalongkorn University and HelpAge International, 2015

3 แบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 5 กลุ่มเท่ากัน (แต่ละกลุ่มมีจำนวนร้อยละ 20 ของจำนวนรวมทั้งหมด) โดยจัดเรียงตามระดับรายได้ กลุ่มที่ 1 คือกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุด และกลุ่มที่ 5 คือกลุ่มที่มีรายได้มากที่สุด

ความก้าวหน้าครั้งสำคัญในการขยายความครอบคลุมระบบบำนาญชราภาพ

หนึ่งในความสำเร็จครั้งสำคัญของระบบบำนาญในประเทศไทยคือการขยายความครอบคลุมอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา เมื่อสิบปีที่แล้ว ประเทศไทยมีผู้สูงอายุเพียงประมาณร้อยละ 30 เท่านั้นที่ได้รับเงินบำนาญหรือเบี้ยยังชีพ ทว่าปัจจุบัน จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นมากกว่าร้อยละ 90 (แผนภูมิ 3) เหตุผลหลักที่นำไปสู่การขยายตัวดังกล่าวคือการตัดสินใจขยายขอบเขตของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่รัฐให้การสนับสนุน ให้ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกรายที่ไม่ได้รับเงินบำนาญจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนหน้านั้น โครงการมีเป้าหมายที่กลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนที่สุด และเข้าถึงประชากรที่อายุ 60 ปีขึ้นไปเพียงร้อยละ 25 เท่านั้น

แผนภูมิ 3 ความครอบคลุมของบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป แยกตามประเภทของบำนาญชราภาพ



ที่มา: ผลการสำรวจประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2557

เบี้ยยังชีพทำให้ความเป็นอยู่ของประชากรสูงอายุดีขึ้นและส่งผลต่อเศรษฐกิจในวงกว้าง เบี้ยยังชีพช่วยบรรเทาความเดือดร้อนในการดำรงชีพแก่ผู้สูงอายุฐานะยากจน และแม้อัตราเบี้ยจะค่อนข้างต่ำ ผู้สูงอายुर้อยละ 15 ยังถือว่า นี่เป็นแหล่งรายได้หลัก จากการวิเคราะห์ของธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2555 พบว่าโครงการนี้ลดอัตราความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุอย่างเห็นได้ชัด⁴ อย่างไรก็ตามก็ดี โครงการนี้เป็นมากกว่าเครื่องมือในการบรรเทาความยากจน อันที่จริงเหตุผลหลักในการขยายเบี้ยยังชีพก็เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจโดยผลักดันการบริโภค ทั้งนี้เพราะเกิดวิกฤตทางการเงินทั่วโลกในปี พ.ศ. 2551⁵ จากงานวิจัยเมื่อไม่นานมานี้เกี่ยวกับผลกระทบของเงินบำนาญต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น พบว่าเงินบำนาญส่วนใหญ่ถูกจับจ่ายใช้สอยและแบ่งปันหมุนเวียนอยู่ในชุมชน⁶

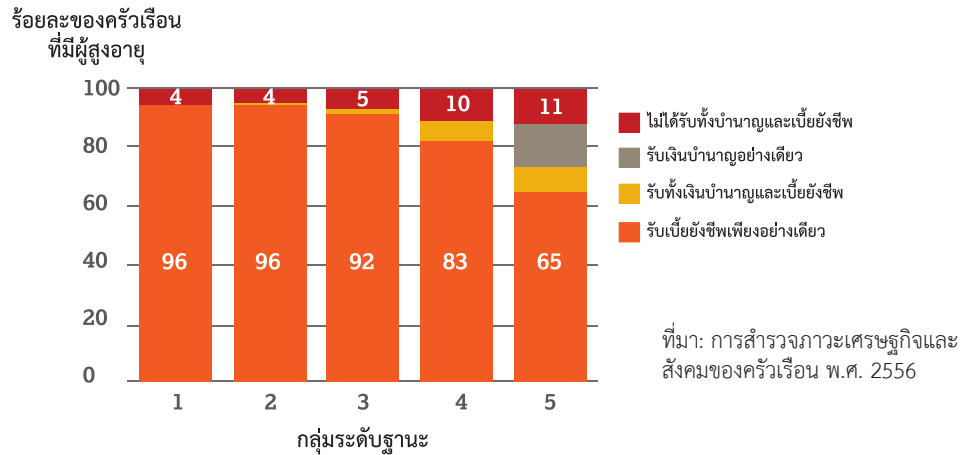
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้ามีประสิทธิภาพในการเข้าถึงประชากรที่ยากจนที่สุด และควรจัดให้มีต่อไปอย่างยั่งยืน วิธีการระบุกลุ่มเป้าหมายในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ใช้ก่อน พ.ศ. 2552 เกิดปัญหาเมื่อนำไปปฏิบัติจริง ทำให้กว่าครึ่งของกลุ่มประชากรเป้าหมายถูกกันออกไปเพราะความผิดพลาดระดับความผิดพลาดดังกล่าวตรงกับความผิดพลาดที่พบในประเทศรายได้ต่ำถึงปานกลาง ประเทศอื่นๆ ที่ใช้วิธีตั้งเป้าที่คนยากจน ซึ่งรวมถึงบังกลาเทศและฟิลิปปินส์ ที่เป็นพื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ด้วย ผลประโยชน์หลักอย่างหนึ่งของการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า คือ ผู้สูงอายุที่ฐานะยากจนเกือบทุกรายได้รับผลประโยชน์จากเบี้ยยังชีพ แผนภูมิ 4 แสดงให้เห็นว่า ร้อยละ 96 ของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่สุดได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่สัดส่วนการได้รับเบี้ยยังชีพกลับมีน้อยลงในกลุ่มที่มีรายได้สูงขึ้น ทั้งนี้ เพราะกลุ่มที่มีรายได้ดีได้รับเงินบำนาญจากรัฐในสัดส่วนที่สูงกว่า และผู้สูงอายุฐานะดีบางรายอาจไม่ต้องการใช้เวลาไปกับกระบวนการรับเบี้ยยังชีพซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ไม่มาก ในประเทศไทยได้มีการพูดถึงการกลับไปใช้วิธีตรวจสอบฐานะทางเศรษฐกิจเพื่อคัดเลือกผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพเพื่อให้คนจนได้รับผลประโยชน์ แต่การวิเคราะห์ที่บ่งชี้ว่าการใช้วิธีดังกล่าวอาจทำให้ความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2552 สูญเปล่า

4 Somchai Jitsuchon, Emmanuel Skoufias, and Mitchell Wiener, *Reducing Elderly Poverty in Thailand: The Role of Thailand's Pension and Social Assistance Programs*, World Bank, 2012

5 James Canonge and Loveleen De, *Universal Pensions in Thailand*, ILO, 2016

6 วรเวศม์ สุวรรณระดา และ ปวีณา ลีตระกูล, *โครงการศึกษาผลกระทบจากเบี้ยยังชีพต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุและเศรษฐกิจชุมชน*, มูลนิธิพัฒนางานผู้สูงอายุ, 2557

แผนภูมิ 4 ความครอบคลุมของเบี้ยยังชีพในครัวเรือนที่มีผู้สูงอายุในประเทศไทย จำแนกตามระดับฐานะ



ความเพียงพอและความยั่งยืนของเบี้ยยังชีพ

แม้ระบบบำนาญของไทยจะทั่วถึง แต่ก็ยังคงมีปัญหาใหญ่ในเรื่องความเพียงพอ เบี้ยยังชีพขั้นต่ำ 600 บาท คิดเป็นเพียงร้อยละ 4 ของรายได้เฉลี่ยต่อหัว (GDP per capita) นับเป็นหนึ่งในอัตราที่ต่ำที่สุดในโลกเมื่อเทียบกับรายได้เฉลี่ย และเป็นอัตราที่ต่ำที่สุดในบรรดา 5 ประเทศในการศึกษานี้ ประเทศที่ยากจนกว่าอีกหลายประเทศสามารถจ่ายเบี้ยยังชีพได้ในอัตราที่เพียงพอมากกว่าประเทศไทย ตัวอย่างหนึ่งคือประเทศเนปาล แม้รายได้เฉลี่ยของประเทศเนปาลจะไม่ถึง 1 ใน 6 ของไทย แต่เมื่อเทียบตัวเงินกันแล้วอัตราเบี้ยยังชีพของประเทศเนปาลกลับสูงกว่าของไทย คือ 19 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อ 17 ดอลลาร์สหรัฐ (2,000 รูปีเนปาล และ 600 บาทไทย)⁷

การเพิ่มอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพ (ซึ่งมาจากเงินภาษี) และบำนาญแบบสมทบให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตมากขึ้น สามารถทำได้อย่างยั่งยืน แม้จะมีการขยายความครอบคลุมของเบี้ยยังชีพ สัดส่วนเงินที่ประเทศไทยใช้จ่ายเพื่อเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (คิดเป็นร้อยละ 0.5) ก็ยังคงน้อยกว่าสัดส่วนเงินที่ประเทศที่ยากจนกว่าใช้จ่ายในโครงการแบบเดียวกัน (เช่น โบลิเวีย จอร์เจีย นามิเบีย แอฟริกาใต้ และติมอร์เลสเต) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หากมีเจตจำนงทางการเมือง ประเทศไทยย่อมจะสามารถจ่ายเบี้ยยังชีพในอัตราที่เพียงพอได้มากกว่านี้ โดยขณะนี้มีการหารือกันเรื่อง การเพิ่มภาษีสรรพสามิตจากยาสูบเพื่อนำมาเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ประชากรสูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอาจทำให้รายจ่ายของโครงการสูงขึ้น แต่สัดส่วนของค่าใช้จ่ายเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติก็จะยังคงต่ำกว่าค่าใช้จ่ายสำหรับเงินบำนาญของกลุ่มประเทศสมาชิกโออีซีดี การเพิ่มอายุของผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพขึ้นทีละน้อย เช่น เพิ่มไปจนถึงอายุ 65 ปี จะช่วยคงระดับรายจ่ายของโครงการได้ในระหว่างนี้ ประเทศไทยสามารถดำเนินมาตรการส่งเสริมบำนาญแบบสมทบเพื่อยกระดับความคุ้มครองสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการเป็นอันดับต้นๆ คือการเพิ่มความเข้มแข็งของระบบและยกระดับความเพียงพอของสิทธิประโยชน์

7 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ระบุว่าในปี 2560 รายได้เฉลี่ยต่อหัว (GDP per capita) ของเนปาลเท่ากับ 2,451.887 ดอลลาร์สหรัฐโดยประมาณ ในขณะที่ของไทยอยู่ที่ 16,210.111 ดอลลาร์สหรัฐ (เทียบตามมูลค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ ปี 2554 ตามหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อ (purchasing power parity หรือ PPP) ที่มา International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, 2017

HelpAge International is a global network of organisations promoting the right of all older people to lead dignified, healthy and secure lives.

HelpAge International
Asia Pacific Regional Office
6 Soi 17 Nimmanhaemin Rd.,
T. Suthep, A. Muang,
Chiang Mai 50200 Thailand
Tel (+66) 53 225 400
Fax (+66) 53 225 441

www.ageingasia.com
www.helpage.org

@HelpAge

HelpAge International

Registered charity no. 288180

Copyright © HelpAge International 2017
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>