

สังคมสูงวัยในอาเซียน : วิกฤตที่ไทยต้องเตรียมรับมือ

วัชรภรณ์ ศรีนุช^{1*} และ วรวิทย์ จินดาพล¹

¹ สาขาวิชานโยบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

*imvacharaporn@gmail.com

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้อย่างชัดเจนประการหนึ่งของประชากรโลก คือ โครงสร้างอายุของประชากรที่มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่อัตราการเกิดกลับลดลงเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า “สังคมสูงวัย” (Aged society) ซึ่งหลายประเทศในโลกได้ก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัยแล้ว บางประเทศก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ และมีการคาดการณ์ว่าประเทศนั้นๆ จะก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดในอนาคตอันใกล้ โดยการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชากรในกลุ่มอายุต่างๆ นี้สามารถเป็นตัวชี้วัดความสามารถในการแข่งขัน และศักยภาพทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศได้ จึงนับเป็นประเด็นที่ท้าทายและมีความจำเป็นลำดับต้นๆ ที่ประเทศ 10 ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องเตรียมความพร้อมและรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดจาก “วิกฤตสังคมสูงวัย”

คำสำคัญ: สังคมสูงวัย วิกฤตสังคมสูงวัย ผู้สูงอายุ ประชากร อาเซียน

Aging society in ASEAN : The crisis that Thailand must prepare.

Vacharaporn Srinuch ^{1,*} and Worawit Chindapol ¹

¹ dept. Graduate School Suan Sunandha Rajabhat University

*imvacharaporn@gmail.com

Abstract

One of the most obvious changes in the world population is the age structure of the population that has an increasing number of elderly people while the birth rate declined. This phenomenon is called "Aged society" which many countries in the world have advanced into an aging society. Some countries are stepping into an aging society completely and there are predictions that the country will step into the super-aging society soon. By changing the proportion of the population of various age groups, this can be a measure of competitiveness and the important economic potential for the country. Therefore, is considered an issue that Challenging and necessary for the 10 countries that ASEAN members must prepare and deal with the changes that will occur from "Aging society crisis"

Keywords: aged society , aging society crisis , older person, population , ASEAN

1. บทนำ

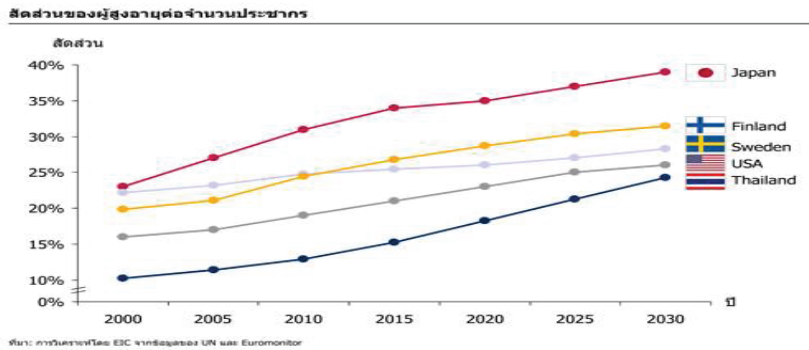
องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ให้นิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” (Older person) ว่าเป็นประชากรทั้งเพศชายและหญิง ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป และแบ่งระดับการเข้าสู่สังคมผู้วัยโดยวัดจากสัดส่วนของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่มีอยู่ในสังคมหรือประเทศนั้นๆ ออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

ตารางที่ 1 ระดับการเข้าสู่สังคมผู้วัยวัดจากสัดส่วนของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปที่มีอยู่ในสังคมหรือประเทศ

ระดับที่ 1	สังคมสูงวัย (Aged society)	มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรประเทศหรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปีมากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ
ระดับที่ 2	สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged society)	มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดหรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปี มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ
ระดับที่ 3	สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super Aged society)	มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมดหรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ

ย้อนไปเมื่อกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา โลกมีประชากรประมาณ 5,700 ล้านคน ซึ่งมีประมาณ 540 ล้านคนที่เป็นผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป หรือคิดเป็นร้อยละ 9 ของประชากรโลก ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 ประชากรโลกได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นมาเป็นประมาณ 7,300 ล้านคน จำนวนนี้มีผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปประมาณ 900 ล้านคน (เพิ่มขึ้นจาก 20 ปีก่อนหน้าถึงเกือบ 400 ล้านคน) หรือคิดเป็นร้อยละ 12 ของประชากรโลก ซึ่งเมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่องค์การสหประชาชาติแบ่งระดับการเข้าสู่สังคมผู้สูงวัย พบว่า “ประชากรโลกได้กลายเป็นสังคมสูงวัย” โดยประเทศที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากที่สุดในโลก คือ ประเทศญี่ปุ่น

ซึ่งในปี พ.ศ. 2558 มีประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ถึงร้อยละ 33 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ จึงถือว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เข้าสู่ “สังคมสูงวัยระดับสุดยอด” แล้ว นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังเป็นประเทศที่มีประชากรอายุเกิน 100 ปีมากที่สุดในโลกอีกด้วย

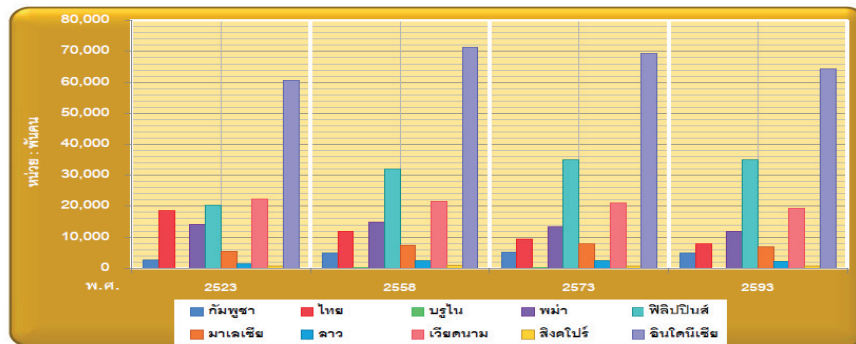


ภาพที่ 1 สัดส่วนผู้สูงอายุของญี่ปุ่น

ที่มา : Economic Intelligence Center (EIC)

สำหรับสถานการณ์ทางด้านประชากรของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนซึ่งประกอบด้วย ไทย กัมพูชา บรูไน พม่า ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย ลาว เวียดนาม สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย มีประชากรในปี พ.ศ. 2558 รวมกันเป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 630 ล้านคน โดยอินโดนีเซีย มีจำนวนประชากรมากที่สุดถึงกว่า 250 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 40 ของประชากรทั้งอาเซียน ในขณะที่บรูไนมีประชากรน้อยที่สุดเพียง 0.42 ล้านคน เท่านั้น โครงสร้างประชากรของแต่ละประเทศในอาเซียนมีความแตกต่างกันเป็นผลมาจากจำนวนและลักษณะของประชากรดั้งเดิมของแต่ละประเทศ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการคาดการณ์โครงสร้างประชากรในช่วงปี พ.ศ. 2523 – 2593 ไว้ดังนี้

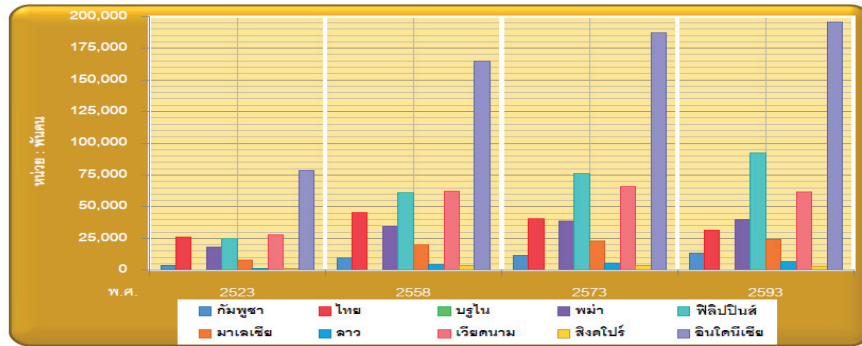
1. แนวโน้มของประชากรวัยเด็ก (แรกเกิด – 14 ปี) นอกจากฟิลิปปินส์แล้ว กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศมีแนวโน้มของประชากรวัยเด็ก (แรกเกิด – 14 ปี) ลดลง ซึ่งไทยและเวียดนามเริ่มมีประชากรวัยเด็กลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา



ภาพที่ 2 ประชากรวัยเด็กของอาเซียน ในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2593

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ , 2559

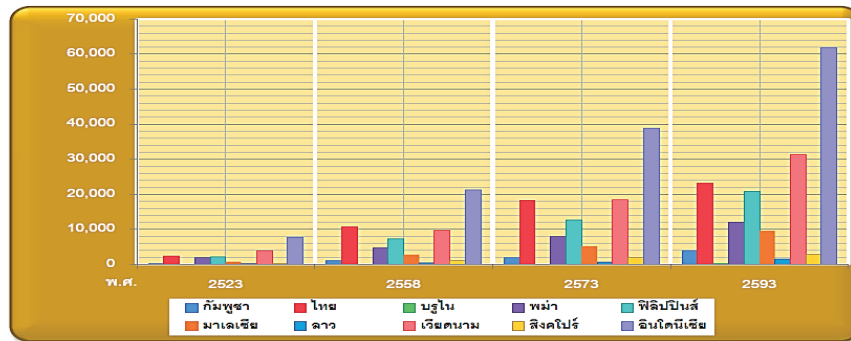
2. แนวโน้มของประชากรวัยแรงงาน (อายุ 15 – 59 ปี) ประเทศส่วนใหญ่ในอาเซียนมีแนวโน้มประชากรวัยแรงงานเพิ่มมากขึ้น ยกเว้นประเทศไทย สิงคโปร์ และบรูไน ที่คาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2573 และ พ.ศ. 2593 จะมีประชากรวัยแรงงานลดลง



ภาพที่ 3 ประชากรวัยแรงงานของอาเซียน ในช่วงปี พ.ศ. 2523 – 2593

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ , 2559

3. ประชากรสูงวัย (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ในช่วงปี พ.ศ. 2523 – 2593 ทุกประเทศมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นสิงคโปร์และไทยที่คาดการณ์ว่าจะลดลงในปี พ.ศ. 2593 ซึ่งข้อมูลในปี พ.ศ. 2558 พบว่า 3 ลำดับแรกที่มีประชากรสูงวัยมากที่สุดในอาเซียน คือ อินโดนีเซีย ไทย และเวียดนาม



ภาพที่ 4 แสดงประชากรสูงวัยของอาเซียน ในช่วงปี พ.ศ. 2523 – 2593

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ , 2559

ตารางที่ 2 จำนวนประชากรของอาเซียนตามช่วงอายุ ในปี พ.ศ. 2558

ที่	ประเทศ	จำนวนประชากรโดยประมาณ (คน)				ร้อยละ ประชากรสูงวัย
		วัยเด็ก	วัยแรงงาน	สูงวัย	รวม	
1	กัมพูชา	4,923,000	9,602,000	1,053,000	15,578,000	ร้อยละ 7
2	ไทย	12,036,000	45,193,000	10,731,000	67,960,000	ร้อยละ 16
3	บรูไน	98,000	293,000	32,000	423,000	ร้อยละ 8
4	พม่า	14,849,000	34,212,000	4,787,000	53,848,000	ร้อยละ 9
5	ฟิลิปปินส์	32,172,000	61,207,000	7,321,000	100,700,000	ร้อยละ 7
6	มาเลเซีย	7,433,000	20,113,000	2,785,000	30,331,000	ร้อยละ 9
7	ลาว	2,365,000	4,030,000	407,000	6,802,000	ร้อยละ 6
8	เวียดนาม	21,577,000	62,258,000	9,613,000	93,448,000	ร้อยละ 10
9	สิงคโปร์	671,000	3,732,000	1,001,000	5,404,000	ร้อยละ 19
10	อินโดนีเซีย	71,326,000	165,044,000	21,194,000	257,564,000	ร้อยละ 8

โครงสร้างของประชากรในอาเซียน ภาพรวมส่วนใหญ่ประชากรวัยเด็กมีแนวโน้มลดลง และประชากรสูงวัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หากนำข้อมูลประชากรอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 มาเปรียบเทียบกับตามเกณฑ์ที่องค์การสหประชาชาติใช้แบ่งระดับการ

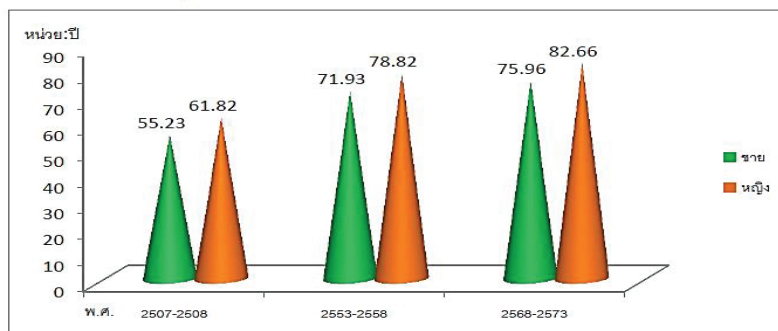
เข้าสู่สังคมสูงวัย พบว่า สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม คือ 3 ประเทศในอาเซียนที่เข้าสู่สังคมสูงวัยแล้ว และอีกไม่นานสิงคโปร์ และไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์

จากสถานการณ์สังคมสูงวัยในอาเซียนข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้ปัจจุบันไทยจะยังไม่ประสบปัญหาขาดแคลนประชากรวัยแรงงาน แต่ไทยก็กำลังเผชิญกับปัญหาสังคมสูงวัย ซึ่งโครงสร้างอายุประชากรไทยแต่เดิมนั้นหากย้อนไปช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2503 ประชากรวัยเด็กและเด็กเกิดใหม่ของไทยจะมีจำนวนมากกว่าประชากรทุกช่วงวัย หรือที่เรียกกันว่ายุคเบบี้บูมเมอร์ (Baby Boomer) โดยต่อมาประชากรไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในภาวะเจริญพันธุ์ที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง อัตราการเกิดใหม่ของประชากรมีน้อยลง ประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นซึ่งไทยได้เข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา โดย 1 ใน 10 ของประชากรไทย เป็นผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จนกระทั่งปี พ.ศ. 2560 ถือเป็นครั้งแรกที่ประชากรวัยเด็กของไทยลดลงจนมีจำนวนน้อยกว่าประชากรสูงอายุ และย่อมส่งผลกระทบต่อประชากรวัยแรงงานในอนาคตอย่างแน่นอน

โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศต่างๆ ในโลกต้องเผชิญกับภาวะคุกคามจากสังคมสูงวัย มีสาเหตุหลัก 2 ประการ คือ

1. การลดลงของภาวะการณเกิดหรือภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรโลก ทำให้มีจำนวนเด็กเกิดใหม่น้อยลง ส่งผลให้สัดส่วนของผู้สูงวัยเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งอัตราการเปลี่ยนแปลงทางประชากรของแต่ละประเทศก็จะมี ความแตกต่างกันตามนโยบายประชากร การวางแผนครอบครัว ตลอดจนปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศไทยมีอัตราเจริญพันธุ์ลดลง จากเดิมในปี พ.ศ. 2517 หญิงไทย 1 คน จะมีบุตรโดยเฉลี่ย 4.9 คน แต่ในปี พ.ศ. 2556 หญิงไทย 1 คน มีบุตรโดยเฉลี่ยเหลือเพียง 1.6 คน และคาดว่าในปี พ.ศ. 2576 หญิงไทย 1 คน จะมีบุตรเฉลี่ยเพียง 1.3 คน

2. การลดภาวะการณตายของประชากรโลกหรือการที่ประชากรโลกมีอายุยืนขึ้น เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้ประชากรสูงวัยมีจำนวนมากขึ้น อาจเป็นผลมาจากความก้าวหน้าทางการแพทย์และเทคโนโลยี เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีประชากรที่อายุเกิน 100 ปี และประชากรในอาเซียนมีแนวโน้มอายุโดยเฉลี่ยสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สำหรับประเทศไทยหากย้อนกลับไปเมื่อ 50 ปีก่อนหน้า อายุเฉลี่ยเพศชายอยู่ที่ 55 ปี และเพศหญิงอยู่ที่ 62 ปี ในปี พ.ศ. 2557 อายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้น เพศชายอยู่ที่ 72 ปี เพศหญิงอยู่ที่ 79 ปี และมีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2567 อายุเฉลี่ยของเพศชายจะเพิ่มขึ้นเป็น 76 ปี และเพศหญิงจะเพิ่มขึ้นเป็น 83 ปี



ภาพที่ 5 อายุคาดการณ์เฉลี่ยของประชากรไทย ปี พ.ศ. 2507 - 2573

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ , 2557

ในส่วนของผลกระทบที่ตามมาจากการเข้าสู่สังคมสูงวัยของประเทศต่างๆ ในโลก ซึ่งเมื่อมีจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการและการรักษาพยาบาลของรัฐบาลแต่ละประเทศที่ต้องจัดบริการแก่ผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น แต่ปัจจัยการผลิตด้านแรงงาน การลงทุน และรายได้ของประเทศกลับลดลง จึงอาจต้องมีการนำเทคโนโลยีหรือเครื่องจักร รวมทั้งบางประเทศอาจต้องมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน จากภาวะข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่าสังคมสูงวัยได้ก่อให้เกิดผลกระทบหลักๆ 2 ด้าน คือ

1. ผลกระทบทางเศรษฐกิจ การเข้าสู่สังคมสูงวัยได้ส่งผลให้แรงงานภาคการผลิตลดลง จนอาจนำไปสู่ภาวะขาดแคลนแรงงาน ซึ่งเมื่อผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้นแต่รายได้กลับน้อยลงย่อมส่งผลให้การออมลดลง วัยแรงงานต้องรับภาระมากขึ้น ตลอดจนภาครัฐต้องสูญเสียงบประมาณไปกับค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการและการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุทำให้การออมและการลงทุนของภาครัฐลดลงตามไปด้วย นอกจากนี้ การมีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากขึ้นยังส่งผลต่อรายได้ของประเทศอีกด้วย

2. ผลกระทบทางสังคม การที่ประเทศมีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากขึ้นได้ส่งผลให้วัยแรงงานซึ่งก็คือบุตรหลานของผู้สูงอายุ ต้องรับภาระมากขึ้นจนอาจทำให้ทะเลาะหรือทอดทิ้งผู้สูงอายุจนเกิดเป็นปัญหาสังคม ซึ่งเมื่อผู้สูงอายุถูกละเลยหรือเกิดความรู้สึกว่าเป็นภาระของบุตรหลานย่อมทำให้สุขภาพจิตของผู้สูงอายุแย่ เกิดปัญหาสุขภาพและโรคภัยต่างๆ ตามมา

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าสถานการณ์สังคมสูงวัยมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และส่งผลกระทบต่อทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้เข้าสู่สังคมสูงวัยแล้ว และกำลังเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ในอีกไม่ช้า จึงได้มีการเตรียมความพร้อมรับมือกับสถานการณ์สังคมสูงวัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 ยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชรา “บ้านบางแค” เพื่อให้การสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาส ยากไร้และขาดผู้อุปการะดูแล จนกระทั่งต่อมาได้มีการจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2525 – 2544) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 เพื่อเป็นแผนแม่บทกำหนดทิศทางการดำเนินงานและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งให้ความสำคัญต่อ “วงจรชีวิต” มีวิสัยทัศน์ คือ “ผู้สูงวัยเป็นหลักชัยของสังคม” มุ่งหวังให้ผู้สูงอายุมีความเป็นอยู่ที่ดีใน 4 มิติ ได้แก่ สุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคประชาสังคม มียุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ด้าน ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อสูงอายุที่มีคุณภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการบริหารจัดการเพื่อพัฒนางานด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการประมวล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

สำหรับก้าวสำคัญของประเทศไทยในการผลักดันนโยบายผู้สูงอายุเข้าสู่วาระระดับชาติ ประกอบไปด้วย

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บทบัญญัติที่บรรจุหลักการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 27 วรรคสาม วรรคสี่ มาตรา 48 วรรคสอง และหมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 71 วรรคสาม

2. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561 – 2580 มีวิสัยทัศน์ คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป้าหมายการพัฒนา คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างประเทศในหลากหลายมิติ พัฒนาค้นในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” มียุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะยาว 6 ยุทธศาสตร์ โดยมี 2 ยุทธศาสตร์เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุ คือ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 - 2564 ยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” การพัฒนาที่ยั่งยืน และคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ซึ่งต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 – 11 และยึดหลักการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำและขับเคลื่อนการเจริญเติบโตจากการเพิ่มผลิตภาพการผลิตบนฐานการใช้ภูมิปัญญาและนวัตกรรม มียุทธศาสตร์เชิงรุก 4 ยุทธศาสตร์ โดยมี 2 ยุทธศาสตร์เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุ คือ

ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ และยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

4. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 เป็นเครื่องมือสำคัญในการให้ความคุ้มครองด้านสิทธิแก่ผู้สูงอายุ และเป็น การสร้างหลักประกันทั้งเรื่องของการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งในมาตรา 11 ได้มีการกำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุน ปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 สิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ที่	สิทธิผู้สูงอายุ
1	การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่สะดวกรวดเร็วเป็นกรณีพิเศษ
2	การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
3	การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
4	การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมต่อกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
5	การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่นๆ
6	การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
7	การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
8	การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือถูกทอดทิ้ง
9	การให้คำแนะนำปรึกษาดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือการแก้ปัญหาครอบครัว
10	การจัดหาที่พักอาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่มตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง
11	การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
12	การสงเคราะห์จัดการพิธีศพตามประเพณี
13	การอื่นๆ ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2561 เห็นชอบในหลักการมาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมผู้สูงอายุ และให้หน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการด้านผู้สูงอายุนำไปสู่การปฏิบัติ โดยมีการกำหนดเป้าหมายร่วมของมาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมผู้สูงอายุ คือ “ผู้สูงอายุเป็นพลพลพลัง (Active Ageing) ร่วมขับเคลื่อนการพัฒนา” ประกอบด้วย 2 มาตรการหลัก 10 มาตรการย่อย ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมผู้สูงอายุ

ที่	มาตรการหลัก	มาตรการย่อย
1	การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและคนทุกวัย	1.1 การสร้างระบบคุ้มครองและสวัสดิการผู้สูงอายุ
		1.2 ส่งเสริมการมีงานทำและมีรายได้ของผู้สูงอายุ
		1.3 ระบบสุขภาพเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ
		1.4 ปรับสภาพแวดล้อมชุมชนและบ้านให้ปลอดภัยกับผู้สูงอายุ
		1.5 ธนาคาเวลา สำหรับการดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทย
		1.6 การสร้างความรอบรู้ให้คนรุ่นใหม่เตรียมความพร้อมในทุกมิติ
2	ยกระดับขีดความสามารถสู่การบริหารจัดการภาครัฐ 4.0	2.1 ยกระดับความร่วมมือ เสริมสร้างพลังสังคมสูงอายุ
		2.2 การปรับเปลี่ยนกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ ให้เอื้อต่อการทำงานด้านผู้สูงอายุ
		2.3 ปฏิรูประบบข้อมูลเพื่อขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ
		2.4 พลิกโฉมนวัตกรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมสูงอายุ

โดยมีกลไกในการขับเคลื่อนมาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมผู้สูงอายุ ที่บูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ใน 4 ระดับ ประกอบด้วย

1. ระดับนโยบาย มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เป็นกลไกในการบูรณาการภาพรวมระดับประเทศ และคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนนโยบายเตรียมความพร้อมรองรับสังคมผู้สูงอายุ เป็นกลไกในการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ
2. ระดับหน่วยงาน มีหน่วยงานเจ้าภาพหลัก คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนมาตรการ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมสนับสนุนการดำเนินงานในแต่ละมาตรการ
3. ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด เป็นกลไกในการขับเคลื่อนระดับจังหวัด และมีส่วนงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เป็นผู้ประสานงานหลักในการขับเคลื่อนงานในจังหวัด
4. ระดับพื้นที่ มีคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ สถาบันการศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ชมรมผู้สูงอายุ อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ และอาสาสมัครสาธารณสุข เป็นกลไกในการขับเคลื่อนกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุโดยเชื่อมโยงกับคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ตระหนักถึงวิกฤตสังคมสูงวัยที่ได้ทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 จนถึงปัจจุบัน นับเป็นระยะเวลากว่า 67 ปี ที่การเตรียมความพร้อมรับมือกับสังคมสูงวัยของประเทศไทยมีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามนโยบายด้านผู้สูงอายุยังคงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทของพื้นที่ และยังไม่เท่าทันต่อจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังพบปัญหาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังจะยกตัวอย่างให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในกรณีของการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ได้กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่ายังคงมีผู้สูงอายุจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยอาจมีสาเหตุมาจากความไม่รู้ถึงสิทธิที่ตนเองพึงได้รับ ไม่เข้าใจขั้นตอนวิธีการขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และอาจเกิดความคลาดเคลื่อนในการสำรวจข้อมูลโดยผู้นำชุมชนหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จ่ายให้กับผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปรายละ 600 บาทต่อเดือน นับเป็นจำนวนเงินที่ไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพในปัจจุบัน จากตัวอย่างข้างต้นจึงแสดงให้เห็นว่าการเตรียมความพร้อมรับมือกับสังคมสูงวัยของประเทศไทยแม้จะมีความก้าวหน้าแต่ในขณะเดียวกันก็เกิดปัญหากระบวนการนโยบาย ซึ่งหากนโยบายที่กำหนดไม่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทของสังคมในปัจจุบัน เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติย่อมส่งผลกระทบต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น ภาครัฐจึงควรเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการก่อตัวนโยบาย การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ตลอดจนภาครัฐควรพิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน ถ่ายทอดไปสู่ผู้ปฏิบัติอย่างทั่วถึง จัดเตรียมทรัพยากรการบริหารที่เพียงพอ ประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และมีความพร้อมที่จะปรับปรุงให้เหมาะสมและเท่าทันสถานการณ์อยู่เสมอ ย่อมส่งผลให้ประเทศไทยสามารถรับมือกับวิกฤตสังคมสูงวัยที่หลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันได้อย่างแน่นอน

2. บทสรุป

การเข้าสู่สังคมสูงวัยของโลกเป็นประเด็นท้าทายและน่าจับตามองที่กำลังกลายเป็นวิกฤตสำคัญที่นานาประเทศต้องเร่งหาทางรับมือและเตรียมความพร้อม เพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเป็นสังคมสูงวัย ซึ่งกลไกและเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลในแต่ละประเทศใช้ในการรับมือกับ “วิกฤตสังคมสูงวัย” ได้ดีที่สุด คงหนีไม่พ้น “นโยบาย” ที่สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทของพื้นที่ สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้จริง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามา

มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย โดยมีเป้าหมายร่วมกันที่จะดูแลและส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตบั้นปลายอย่างมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถพึ่งพาตนเองได้ ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นหนึ่งในประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงวัยแล้ว และกำลังจะก้าวสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ในอีกไม่ช้า จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดจากสังคมสูงวัย โดยกำหนดนโยบายที่เหมาะสมและนำไปสู่การปฏิบัติที่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้ประเทศไทยสามารถรับมือกับ “วิกฤตสังคมสูงวัย” ที่เกิดขึ้น และมีศักยภาพตลอดจนมีขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานาชาติอารยประเทศต่อไป

3. เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2553) , แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2525 – 2544) และ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2553) , พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2557) , เอกสารประมวลสถิติด้านสังคม “ประชากรสูงอายุของไทย : ปัจจุบันและอนาคต”
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2559) , เอกสารประมวลสถิติด้านสังคม “ประชากรสูงอายุอาเซียน”
- กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2562) , มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมผู้สูงอายุ (ฉบับปรับปรุง)
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2557) , รายงานการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2557
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มปป.) , ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 (ฉบับย่อ)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานয়รัฐมนตรี (มปป.) , แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564
- อนันต์ อนันตกุล (มปป.) , เอกสารการศึกษา “สังคมสูงวัย...ความท้าทายของประเทศไทย” เสนอที่ประชุมราชบัณฑิตและภาคีสมาชิก สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา
- Economic Intelligence Center (EIC) ธนาคารไทยพาณิชย์ , ธุรกิจบริการผู้สูงอายุกับโอกาสของผู้ประกอบการไทย สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2563 , จาก <https://www.scbeic.com/th/detail/product/556>
- GotoKnow ชุมชนออนไลน์เพื่อการจัดการความรู้ , วจธนนโยบายสาธารณะ สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2563 , จาก <https://www.gotoknow.org/posts/460737>