

สังคมสูงวัยกับความท้าทายของตลาดแรงงานไทย

บทสรุปผู้บริหาร

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมสูงวัยกำลังเป็นประเด็นที่หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญ และนำมาซึ่งความท้าทายในหลายมิติ ทั้งการลดลงของจำนวนแรงงานที่อาจส่งผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจ การออกแบบระบบบำนาญบำนาญ การสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังวัยเกษียณ ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ล้วนแต่จำเป็นต้องมีมาตรการและการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้านและทันที่

ในช่วงที่ผ่านมา การเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสูงวัยในหลายประเทศเกิดขึ้นรวดเร็วกว่าในอดีต โดยประเทศพัฒนาแล้วมักเข้าสู่สังคมสูงวัยก่อนประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาใช้เวลาในการเปลี่ยนผ่านจากสังคมสูงวัย (Aging society) ไปยังสังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ (Aged society) น้อยกว่าโดยเฉพาะประเทศแถบเอเชีย สำหรับบริบทสังคมสูงวัยของประเทศไทย ปัจจุบันกำลังเปลี่ยนผ่านจากสังคมสูงวัยเป็นสังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ โดยไทยมีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ขณะที่ประชากรในวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคอาเซียน นอกจากนี้ ระดับรายได้ต่อหัวและระดับการศึกษาของไทยยังต่ำกว่าประเทศอื่นที่ได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยแล้ว ผลจากการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสูงวัยของไทยจึงอาจเกิดขึ้นรวดเร็วและรุนแรงกว่าในหลายประเทศ

ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมสูงวัยและเริ่มออกมาตรการรับมือในด้านต่าง ๆ อาทิ การลดภาษีนิติบุคคลให้แก่สถานประกอบการที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้สูงอายุ (Reverse mortgage) และการให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้บรรจุประเด็นความท้าทายของภาวะสังคมสูงวัยของไทยในร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2560-2579) อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้ยังไม่สามารถตอบโจทย์ของประเทศไทยได้ทั้งหมด บทความนี้จึงได้ศึกษาแนวทางการดำเนินนโยบายของต่างประเทศและบริบทของตลาดแรงงานไทยเพื่อนำเสนอแนวทางในการรองรับการก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยของประเทศไทย โดยเฉพาะมิติด้านตลาดแรงงาน เนื่องจากจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากจำนวนแรงงานที่มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อ การดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ อาทิ การเติบโตทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพของนโยบายการเงินและการคลัง เป็นต้น

งานศึกษานี้ถอดบทเรียนประสบการณ์จากต่างประเทศในการรองรับความท้าทายจากสังคมสูงวัยเพื่อประยุกต์ใช้ในการออกแบบนโยบายในบริบทของประเทศไทย ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายของประเทศส่วนใหญ่มุ่งเน้นให้ประชากรมีโอกาสในการทำงานมากขึ้นและนานขึ้น รวมถึงสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานและความเป็นอยู่ที่ดีต่อการทำงานของแรงงานในภาวะสังคมสูงวัย นอกจากนี้ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนยังมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

จากการศึกษาบริบทตลาดแรงงานและลักษณะครอบครัวของไทย พบว่ามีความแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ที่เข้าสู่สังคมสูงวัยไปก่อนหน้านี้ การออกแบบนโยบายของไทยจึงควรคำนึงถึงการตัดสินใจทำงานของแรงงานไทย โดยใช้ประโยชน์จากข้อมูลทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค โดยผลการศึกษาในระดับมหภาค พบว่าแรงงานไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องทั้งจาก (1) จำนวนแรงงานที่ลดลง (Extensive margin) ซึ่งผลการศึกษาพบว่าแรงงานจะ

เริ่มออกจากตลาดตั้งแต่อายุ 45 ปี และส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิงที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และ (2) การลดลงของจำนวนชั่วโมงการทำงาน (Intensive margin) และการเพิ่มขึ้นของแรงงานนอกระบบ โดยสาเหตุหลักที่ตัดสินใจออกจากตลาดแรงงานเนื่องจากมีภาระดูแลสมาชิกในครอบครัว ซึ่งทั้ง Extensive margin และ Intensive margin ต่างมีผลต่อความสามารถในการหารายได้และความมั่นคงทางการเงินของประชากรไทย


นอกจากนี้ หากวิเคราะห์เพิ่มเติมด้วยข้อมูลระดับจุลภาคซึ่งทำให้เข้าใจปัจจัยที่กำหนดการตัดสินใจทำงานของคนไทย (อุปทานแรงงาน) โดยพิจารณาจาก (1) ปัจจัยด้านบุคคลของตัวแรงงานเอง อาทิ การศึกษา อายุ การแต่งงาน และ (2) ปัจจัยด้านครอบครัว อาทิ โครงสร้างครอบครัว สุขภาพของคนในครอบครัว จำนวนเด็กเล็กในบ้าน ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจทำงานนอกจากจะขึ้นอยู่กับคุณสมบัติเฉพาะของคนวัยทำงานแล้ว ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านครอบครัวด้วย โดยทั้ง 2 ปัจจัยดังกล่าวมีส่วนช่วยให้การออกแบบนโยบายทำได้ดียิ่งขึ้น

ผลการศึกษาปัจจัยด้านบุคคลที่กำหนดอุปทานแรงงานของไทย พบว่า (1) ผู้มีงานทำที่มีระดับการศึกษาสูงมีโอกาสจะทำงานนานกว่าและทำงานอยู่ในระบบมากกว่า (2) ปัญหาสุขภาพมีผลต่อการตัดสินใจลดการทำงานโดยเฉพาะแรงงานชายที่มีปัญหาสุขภาพมีแนวโน้มจะลดชั่วโมงการทำงานมากกว่าแรงงานหญิง ขณะที่ผลการศึกษปัจจัยด้านครอบครัว พบว่า (1) ในครอบครัวที่มีผู้สูงอายุ แรงงานมักออกจากงานเร็วกว่าและทำงานน้อยลงโดยเฉพาะแรงงานหญิงที่อาศัยอยู่นอกเมือง (2) ในครอบครัวที่มีเด็กเล็กโดยเฉพาะกลุ่มที่อาศัยอยู่นอกเมือง แรงงานมีแนวโน้มทำงานน้อยลงหรือบางส่วนเลือกที่จะลดชั่วโมงการทำงานหรือทำงานนอกระบบแทน อย่างไรก็ตามก็ดี แรงงานกลุ่มดังกล่าวจะกลับมาทำงานเมื่อเด็กมีอายุมากขึ้น แต่มักจะเลือกทำงานนอกระบบหรือทำงานในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นด้านเวลามากขึ้น อย่างไรก็ตามก็ดี ผลการศึกษาพบว่าปัญหาด้านสุขภาพของสมาชิกในครอบครัวไม่ได้ส่งผลให้สมาชิกวัยทำงานทำงานลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

จากผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่การออกแบบนโยบายด้านแรงงานจะต้องพิจารณาปัจจัยด้านครอบครัวของผู้มีงานทำประกอบด้วยเนื่องจากภาวะสังคมสูงวัยนั้นนอกจากจะส่งผลโดยตรงต่อตลาดแรงงานจากจำนวนแรงงานที่มีอายุมากขึ้น ยังส่งผลทางอ้อมต่อการทำงานของแรงงานวัยทำงานในปัจจุบันอีกด้วย ดังนั้นการออกแบบนโยบายด้านแรงงานเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในระยะยาวควรมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ โดย (1) ให้แรงงานได้เรียนรู้ทักษะที่จำเป็นต่อการทำงานและมีทางเลือกที่จะทำงานในระบบได้มากขึ้น ทั้งการเพิ่มทักษะ (Up-skill) และการเสริมทักษะใหม่ (Re-skill) ตลอดช่วงอายุ (life-long learning) (2) สร้างแรงจูงใจให้แรงงานทำงานมากขึ้นโดยเฉพาะแรงงานสูงอายุและแรงงานหญิง โดยการออกแบบการทำงานให้มีลักษณะยืดหยุ่นจะเอื้อให้แรงงานสูงอายุและแรงงานหญิงสามารถหางานที่เหมาะสมตามความต้องการได้ และ (3) การขยายสิทธิประโยชน์ในการจ้างงานผู้สูงอายุในกลุ่มที่มีทักษะและยังสามารถทำงานได้


อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ต้องอาศัยความร่วมมือที่ดี (Coordination) ระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเนื่องจากการออกแบบนโยบายแบบบูรณาการต้องเชื่อมโยงหลายด้านและต้องสอดคล้องกันทั้งระบบ โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุข ระบบการศึกษาและการพัฒนาทักษะแรงงาน และระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญ เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปตามเป้าหมายและเกิดประสิทธิผลสูงสุด





กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาด้านโครงสร้างเศรษฐกิจไทย (Thematic Studies) สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้บริหารของสายนโยบายการเงิน สายนโยบายสถาบันการเงิน และสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ สำหรับคำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการศึกษานี้ โดยเฉพาะคุณรุจา อติศรกาญจน์ คุณปัญญาพัฒน์ ประสิทธิ์เดชสกุล คุณสมบูรณ์ จิตเป็นธม ดร. ดาวินา คุณวิภูศิลากุล คุณวิรัชฐา ก้อนนาค คุณกัลยรัตน์ เกียรติภราดร ดร. นภา วัชสี และคุณชนกานต์ ฤทธินนท์ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาวะรองรับสังคมสูงวัย ทั้งนี้ ความคิดเห็นทั้งหมดที่นำเสนอในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของคณะผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย



สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	1
บทที่ 1: การเข้าสู่สังคมสูงวัยของโลกและไทย	5
Box I: การพัฒนาคุณภาพชีวิต	14
Box II: นโยบายสังคมสูงวัยของประเทศสิงคโปร์	15
บทที่ 2: ผลกระทบของสังคมสูงวัยต่อการตัดสินใจทำงานของแรงงาน	16
บทที่ 3: บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	27
Box III: ความมั่นคงทางการเงินสำหรับวัยเกษียณ	30
ภาคผนวก	
Appendix A: แบบจำลอง Age-Period-Cohort (APC) เพื่อวิเคราะห์ การตัดสินใจทำงานในระดับมหภาค	33
Appendix B: สมการถดถอยระดับบุคคลเพื่อวิเคราะห์การตัดสินใจทำงาน ของคนในระดับจุลภาค	35
คณะผู้เขียน	41

บทที่ 1:

การเข้าสู่สังคมสูงวัย ของโลกและไทย

การศึกษาแนวทางการปรับตัวจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ที่เข้าสู่สังคมสูงวัยย่อมเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนเชิงนโยบายของไทยที่กำลังจะเข้าสู่สังคมสูงวัยในอีกไม่นานนี้ งานศึกษานี้ได้เลือกศึกษาเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ เนื่องจากประเทศเหล่านี้ได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยและมีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทยทั้งด้านโครงสร้างประชากร สังคม และวัฒนธรรม ทั้งนี้ จากการศึกษาของนโยบายของประเทศต่างๆ พบว่าส่วนใหญ่มุ่งส่งเสริมให้ประชากรมีโอกาสในการทำงานมากขึ้น โดยนโยบายที่หลายประเทศนำมาใช้แพร่หลาย คือ การขยายอายุเกษียณ การเพิ่มทักษะให้แก่แรงงานและสนับสนุนให้ผู้หญิงทำงานมากขึ้น เพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากจำนวนแรงงานที่มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง



1.1 นิยามและความสำคัญของสังคมสูงวัย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรภายใต้ภาวะสังคมสูงวัยกำลังเป็นประเด็นที่หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญจนนำมาสู่การออกมาตรการและนโยบายต่างๆ เพื่อเตรียมรองรับกับภาวะดังกล่าว จากข้อมูลสถิติของ U.S. Department of Health and Human Services พบว่า โลกกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย¹ (Aging society) โดยในปี 2015 จำนวนประชากรโลกกว่า 620 ล้านคนมีอายุมากกว่า 65 ปี และจะกลายเป็นสังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์² (Aged society) ในอีก 35 ปีข้างหน้า

การที่หลายประเทศทั่วโลกต้องเผชิญกับภาวะสังคมสูงวัยโดยมีสาเหตุมาจากหลายประการ ได้แก่ (1) **อัตราการเกิดต่ำลง** (Fertility rate) ส่วนใหญ่พบในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว สะท้อนจากอัตราการเกิดอยู่ที่ 1.7 คน ต่อ ผู้หญิง 1 คน ของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งต่ำกว่าอัตราการเกิดเฉลี่ยของประชากรโลกที่ 2.5 คน ต่อ ผู้หญิง 1 คน (ตารางที่ 1.1) เนื่องจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น มีความเป็นอยู่ที่ดี มีการศึกษาสูงขึ้น และให้เวลากับการทำงานมากกว่าการมีครอบครัวหรือมีลูก กอปรกับในอดีต หลายประเทศมีนโยบายควบคุมจำนวนประชากร ซึ่งเห็นชัดเจนในประเทศญี่ปุ่นที่จำนวนประชากรหดตัวถึงร้อยละ 0.2 ต่อปี และเป็นสาเหตุให้ประชากรวัยแรงงานปรับลดลงมากในเวลาถัดมา (2) **อายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด** (Life expectancy) **มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น** จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการแพทย์ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีสุขภาพดีและอายุยืนขึ้น จะเห็นได้ว่ากลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่อหัวสูงอย่างญี่ปุ่นและสิงคโปร์มีอายุคาดเฉลี่ยแรกเกิดสูงถึง 80 ปี และ (3) ผลของยุค **Baby boomer** ซึ่งเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีอัตราการเกิดของประชากรสูงและกลายเป็นผู้สูงวัยในปัจจุบัน ดังนั้น เมื่อทั้ง 3 ปัจจัยเกิดขึ้นอย่างสัมพันธ์กัน โครงสร้างประชากรจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งผลให้ Dependency ratio หรือสัดส่วนจำนวนผู้สูงอายุต่อจำนวนประชากรวัยแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลทางสถิติของประชากรในแต่ละประเทศ

	โลก	ประเทศพัฒนาแล้ว	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	สิงคโปร์	ไทย
อัตราการเกิด Total fertility rate	2.5	1.7	1.5	1.4	1.3	1.4
อัตราการขยายตัวของประชากร Population growth	1.2	0.3	-0.2	0.4	1.8	0.3
อายุคาดเฉลี่ย Life expectancy at birth	68	77	83	80	81	73
รายได้ต่อหัว* GNI/Capita (USD)	10,551	41,932	38,840	27,450	52,090	5,720

หมายเหตุ: Developed regions include EU, Northern America, Australia/New Zealand, and Japan

*Data obtained from World Bank (2015), Atlas method (current US\$)

ที่มา: The United Nations (2015)

¹ สังคมสูงวัย (Aging society) หรือสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งหมด (คำนวณจาก องค์การสหประชาชาติ)

² สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ (Aged society) หรือสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด (คำนวณจาก องค์การสหประชาชาติ)

การศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศ พบว่าการเข้าสู่ภาวะสังคมสูงวัยอาจส่งผลต่อแนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สำหรับผลด้านอุปสงค์ การบริโภคของภาคครัวเรือนในอนาคตมีโอกาสชะลอลงเนื่องจากอัตราการเติบโตของประชากรลดลง นอกจากนี้ รูปแบบการใช้จ่ายของกลุ่มผู้สูงอายุมักแตกต่างจากรูปแบบการใช้จ่ายของกลุ่มผู้บริโภควัยอื่นๆ ที่เห็นได้ชัด คือ พฤติกรรมการใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการเข้าสังคมหรือการทำงานลดลงในกลุ่มผู้สูงอายุ ขณะที่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสุขภาพมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการที่เปลี่ยนแปลงตามภาวะสังคมสูงวัยนี้จึงอาจส่งผลต่อโครงสร้างภาคการผลิตของประเทศในระยะข้างหน้า

สำหรับผลด้านอุปทาน การลดลงของจำนวนแรงงานจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้ง (1) อัตราการขยายตัวของจำนวนแรงงานที่ลดลง โดยอัตราการเกิดที่ต่ำลงและอายุของแรงงานที่สูงขึ้นจะทำให้สัดส่วนกำลังแรงงานต่อประชากรทั้งหมดลดลง และยิ่งประชากรมีอายุมากขึ้นก็ยังมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยลง และ (2) ผลผลิตภาพแรงงาน (Labor productivity) ที่ลดลง โดยผลการศึกษาของ Maestas et al. (2016) พบว่าหากจำนวนประชากรที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไปขยายตัวร้อยละ 10 จะส่งผลให้รายได้ต่อหัวของประชากร (GDP per Capita) ชะลอลงร้อยละ 5.5 และการเข้าสู่สังคมสูงวัยจะทำให้อัตราการรายได้เฉลี่ยที่แรงงานจะได้รับลดลงและส่งผลกระทบต่อผลิตภาพแรงงานเฉลี่ย (Average productivity) ของแรงงานในทุกกลุ่มอายุ

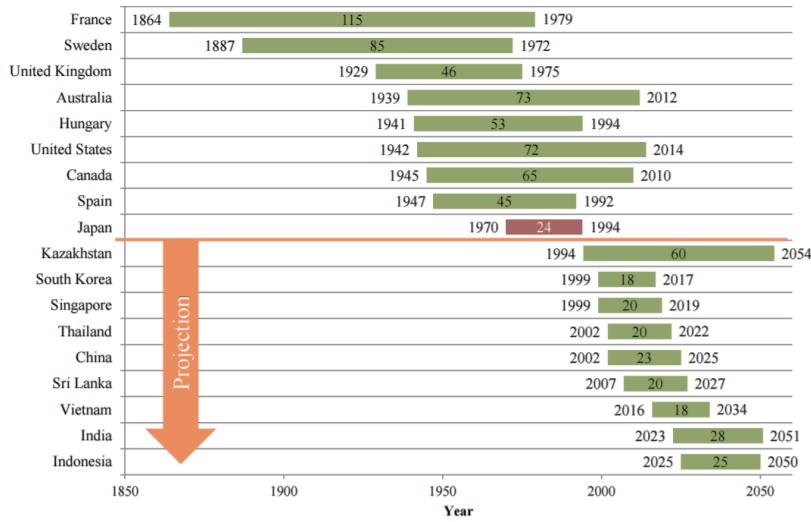
อย่างไรก็ดี แม้ปัจจุบันจำนวนแรงงานจะมีแนวโน้มลดลง แต่หลายประเทศได้มีการนำนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต เพื่อทดแทนแรงงานในภาวะที่ประเทศก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยและรักษาประสิทธิภาพการผลิตให้ใกล้เคียงเดิม เช่น ประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ใช้นวัตกรรมหุ่นยนต์ในภาคอุตสาหกรรม (Automation) ทดแทนแรงงานคน และยังช่วยแก้ปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างแรงงานที่เข้าสู่ตลาดกับความต้องการแรงงานของตลาด (Skill mismatch) โดยนำเอาเทคโนโลยีมาเสริมในงานที่แรงงานไม่ถนัด งานที่ต้องอาศัยความแม่นยำหรือต้องใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Acemoglu and Restrepo (2017)³ ซึ่งพบว่าประเทศที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุมากมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่า ส่วนหนึ่งเพราะมีการใช้เทคโนโลยีทดแทนแรงงาน นอกจากนี้ ยังพบว่าหลายประเทศได้นำนโยบายพัฒนาด้านแรงงานเพื่อช่วยให้เศรษฐกิจขับเคลื่อนได้อย่างยั่งยืน

1.2 สถานการณ์และการดำเนินนโยบายของประเทศต่างๆ เพื่อรองรับภาวะสังคมสูงวัย

การเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสูงวัยในหลายประเทศเกิดขึ้นรวดเร็วกว่าในอดีต การรับมือกับภาวะสังคมสูงวัยจึงเป็นความท้าทายสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นหนึ่งในเป้าหมายที่หลายประเทศให้ความสำคัญและบัญญัติไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม แนวทางการดำเนินนโยบายของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับพัฒนาการของสังคมสูงวัยและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

³ Acemoglu and Restrepo (2017) "Secular Stagnation? The Effect of Aging on Economic Growth in the Age of Automation" NBER Working Paper No. 23077.

รูปที่ 1.1 ระยะเวลาที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลงจากสังคมสูงวัยไปสู่สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ในแต่ละประเทศ



Note : The year to the left of the bar designates the year in which the percentage of the population aged 65 and above (aging rate) reached 7%; the number to the right of the bar designates the year when the aging rate attained 14%. The number on the bar designates the years required for that increase.
Source : Hungary by Kinsella and Wan He (2009); Kazakhstan, Vietnam, India, and Indonesia calculated using UN (2015) and others by IPSS (2016)

ตารางที่ 1.2 สัดส่วนผู้สูงอายุที่อายุ 65 ปีขึ้นไปต่อประชากรทั้งหมด (%)

	โลก	ประเทศพัฒนาแล้ว	ประเทศกำลังพัฒนา	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	สิงคโปร์	ไทย
ในปี 2020	9	19	7	28	16	15	13
ในปี 2050	16	27	14	36	35	34	30

ที่มา: UN World Population Prospects (2015)

จากการศึกษาสถิติโครงสร้างประชากร พบว่าประเทศพัฒนาแล้วมีแนวโน้มเข้าสู่สังคมสูงวัยเร็วกว่าประเทศกำลังพัฒนา (รูปที่ 1.1 และตารางที่ 1.2) ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ในแถบยุโรปได้เข้าสู่สังคมสูงวัยแล้วตั้งแต่ปี 1864-1947 ตามมาด้วยหลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย เว้นแต่ญี่ปุ่นที่เข้าสู่สังคมสูงวัยเร็วกว่าประเทศอื่นและเป็นประเทศที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากที่สุดในโลก อย่างไรก็ตาม ความเร็วของการเปลี่ยนผ่านจากสังคมสูงวัยสู่สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ของประเทศพัฒนาแล้วมักจะใช้เวลา นานกว่าประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชียอย่างประเทศไทยที่มีช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านสั้นกว่าประเทศอื่นๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อแนวโน้มกำลังแรงงานไทย การชะลอตัวของศักยภาพทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของภาระทางการคลัง ตลอดจนผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินและคุณภาพชีวิตของสังคมสูงวัย ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัวอย่างรวดเร็วเพื่อรับมือกับความท้าทายดังกล่าว (อ่านเพิ่มเติมได้จาก Box 1: การพัฒนาคุณภาพชีวิต)

การถอดบทเรียนแนวทางการปรับตัวจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ที่เข้าสู่สังคมสูงวัยย่อมเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนเชิงนโยบายของประเทศไทย โดยงานศึกษานี้ได้เลือกศึกษาเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น เนื่องจากประเทศเหล่านี้เป็นต้นแบบของสังคมสูงวัยในแต่ละระดับ และมีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทยทั้งด้านโครงสร้างประชากร สังคม และวัฒนธรรม โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

- (1) **ประเทศสิงคโปร์** ปัจจุบันเป็น Aging society และมีสัดส่วนของผู้สูงอายุใกล้เคียงกับประเทศไทย ขณะที่อัตราส่วนของประชากรที่ไม่ได้ทำงานต่อประชากรที่ทำงาน (Dependency ratio)⁴ ของสิงคโปร์จะปรับเพิ่มจากปัจจุบันที่ราวร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 50 ในอีก 10 ปีข้างหน้า ทำให้ประชากรวัยทำงานต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและภาครัฐต้องเข้ามาช่วยเหลือในด้านสวัสดิการและการเงินมากกว่าในอดีต แม้ว่าที่ผ่านมาสิงคโปร์ได้เตรียมแผนรับมือกับสังคมสูงวัยตั้งแต่เนิ่นๆ ด้วยการวางนโยบายผ่าน Singapore National Blueprint⁵ โดยมีกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ผลักดันหลัก อย่างไรก็ตาม สิงคโปร์ยังเผชิญกับปัญหาที่แก้ไขไม่ได้ คือ อัตราการเกิดลดลงและผู้สูงอายุมิแนวโน้มอยู่อาศัยเพียงลำพังมากขึ้น
- (2) **ประเทศเกาหลีใต้** เป็นประเทศใน Aged society ซึ่งมีการเปลี่ยนผ่านเร็วกว่าหลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย สะท้อนจาก Dependency ratio ที่เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าภายในระยะเวลาที่เท่ากับสิงคโปร์ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากแนวโน้มการสร้างครอบครัวช้าลงและทำงานหนักขึ้น ขณะที่ประเทศยังไม่มีแผนรองรับเรื่องนี้อย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพหลังเกษียณจะไม่เพียงพอ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทย นอกจากนี้ ผู้สูงอายุกว่าร้อยละ 49 ในเกาหลีใต้ยังยากจน ซึ่งสถิติดังกล่าวอยู่ในระดับสูงกว่าประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทย ทำให้ผู้สูงอายุชาวเกาหลีใต้จำเป็นต้องหางานทำเพื่อแลกกับค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ อย่างไรก็ตาม เกาหลีใต้เป็นหนึ่งในประเทศที่มีการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุในการดำเนินชีวิตประจำวันและนำมาช่วยในกระบวนการทำงานต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- (3) **ประเทศญี่ปุ่น** เป็นประเทศแรกในเอเชียที่ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยสุดขีด⁶ (Hyper-aged society) ภาวะสังคมสูงวัยในญี่ปุ่นเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการชะลอตัวของการบริโภคและการลงทุนภายในประเทศ ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นชะลอตัวมาเป็นเวลานาน ทั้งนี้ ผลการสำรวจของหน่วยงานรัฐของประเทศญี่ปุ่น พบว่ากว่าร้อยละ 70 ของประชากรยังต้องการทำงานหลังเกษียณอายุและผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง การวางนโยบายเพื่อรองรับสังคมสูงวัยของญี่ปุ่นจึงเน้นเพิ่มการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของประชากรผู้สูงอายุและผู้หญิงควบคู่กับการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน (Universal design) รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง อาทิ โรบोटิกส์และปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) มาใช้แทนแรงงานคนมากขึ้น

⁴ คำนวณจากจำนวนประชากรวัยเด็กอายุ 0 – 14 ปี บวกกับวัยสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป แล้วหารด้วยวัยกำลังแรงงานอายุ 15 – 59 ปี

⁵ Chittinandana et al. (2017) Aging Population: Global Perspectives, p.22

⁶ สังคมสูงวัยสุดขีด (Hyper-aged society) หรือสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด (คำนิยามจาก องค์การสหประชาชาติ)

ตารางที่ 1.3 ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับแรงงานของประเทศต่างๆ ที่เป็นกรณีศึกษา

	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	สิงคโปร์	ไทย
ระดับความยากจน (ที่อายุ 60 ปีขึ้นไป)*	19.4	48.5	n/a	28.0
สัดส่วนแรงงานต่อประชากรทั้งหมด** (%)	59	61	67	71
สัดส่วนแรงงานผู้หญิง** (%)	49	50	58	63
สัดส่วนผู้สูงอายุที่จบมัธยมศึกษาขึ้นไป (%)	74	46	40	12
สัดส่วนผู้สูงอายุมุ่งมีงานทำ (%)	67	64	66	71
ค่าใช้จ่ายสาธารณสุข (ต่อ GDP)** (%)	8.6	4.0	2.1	3.2

หมายเหตุ: ค่าใช้จ่ายสาธารณสุข ประกอบด้วย recurrent and capital spending from government (central and local) budgets, external borrowings and grants (including donations from international agencies and nongovernmental organizations), and social (or compulsory) health insurance funds. (World Bank 2014)

ที่มา: UN World Population Prospects (2015), Global Age Watch (2015), World Development Indicators และ World Bank (2014 และ 2015)

สำหรับบริบทสังคมสูงวัยของประเทศไทย ปัจจุบันกำลังเปลี่ยนผ่านจาก Aging society เป็น Aged society ในเวลาเพียง 20 ปี เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนผู้สูงอายุไทยกับประเทศในอาเซียน พบว่า ไทยมีสัดส่วนผู้สูงอายุสูงสุด ขณะที่แรงงานไทยมีแนวโน้มลดลงเร็วกว่าประเทศอื่นๆ⁷ (ตารางที่ 1.4) ประกอบกับผู้สูงอายุของไทยที่ “เรียนสูง” มีเพียงร้อยละ 12 (ตารางที่ 1.3) ซึ่งถือว่าน้อยกว่าประเทศอื่นค่อนข้างมาก อีกทั้งระดับรายได้ต่อหัวของไทยยังต่ำกว่าประเทศอื่นที่เข้าสู่สังคมผู้สูงวัยแล้ว (ตารางที่ 1.1) ทำให้แรงงานไทยมีแนวโน้ม “แก่ก่อนรวย” สูง และต้องพึ่งพาภาครัฐและครอบครัวมากขึ้น จึงทำให้เกิดคำถามว่า “ประเทศไทยพร้อมรับมือกับความท้าทายนี้มากน้อยเพียงใด” ทั้งนี้ การศึกษานโยบายเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยที่เกิดขึ้นจริงในต่างประเทศและคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยโดยเฉพาะนโยบายด้านแรงงาน สามารถสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 1.4 สัดส่วนผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมด (%) ในกลุ่มประเทศอาเซียน

	ฟิลิปปินส์	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	เวียดนาม	ไทย	สิงคโปร์
ในปี 2015	5	5	6	7	10	9
ในปี 2030	7	8	10	12	18	15
ในปี 2050	10	14	17	21	27	24

ที่มา: UN World Population Prospects (2015)

(1) **นโยบายขยายอายุเกษียณ** หลายประเทศใช้นโยบายนี้เพื่อเพิ่มจำนวนวัยทำงานซึ่งช่วยบรรเทาผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ โดยสิงคโปร์เพิ่มอายุเกษียณจาก 65 เป็น 67 ปี และเกาหลีใต้จะขยายอายุเกษียณจาก 55 ปี เป็น 60 ปี ขณะที่ญี่ปุ่นจะให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้นานขึ้นจากอายุเกษียณที่ 62 ปี เป็น 65 ปี ภายในปี 2025 อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Ariyasajjakorn and

⁷ ประชากรวัยแรงงานของไทยจะเริ่มลดลงราวปี 2018 ขณะที่ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซียและมาเลเซียยังไม่เข้าสู่ภาวะสังคมสูงวัยจนกระทั่งราวปี 2050

Manprasert (2014)⁸ พบว่าการขยายอายุเกษียณสามารถ ‘เลื่อน’ ผลกระทบต่อการชะลอตัวของเศรษฐกิจของไทยออกไปประมาณ 10 ปี และสามารถทำได้ในระยะสั้น แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ถาวร

(2) นโยบายสนับสนุนให้บริษัทจ้างงานผู้สูงอายุและจัดหางานให้เหมาะสมกับแรงงาน ซึ่งคาดว่าจะช่วยสร้างงานและเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ รัฐบาลสิงคโปร์ให้เงินสนับสนุนแก่บริษัทที่จ้างผู้สูงอายุให้ทำงานต่อ (Special Employment Credit)⁹ โดยมีเงื่อนไขว่าลูกจ้างต้องเข้าร่วมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund) เท่านั้น โครงการนี้จึงไม่ครอบคลุมกลุ่มที่ประกอบอาชีพอิสระ นอกจากนี้ พบว่าหลายประเทศได้ออกแบบสภาพแวดล้อมการทำงานเพื่อเอื้อให้แรงงานสูงอายุและแรงงานหญิงได้มีโอกาสในการทำงานมากขึ้นผ่าน Flexible working arrangement อาทิ ทางการสิงคโปร์ให้เงินสนับสนุนการสร้างสภาพแวดล้อมในที่ทำงานให้เอื้อต่อผู้สูงอายุและวัยแรงงานที่มีครอบครัวด้วย Workpro program¹⁰ เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นที่ให้เงินสนับสนุนแก่บริษัทที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยจัดตั้ง Silver Human Resources Center¹¹ เพื่อช่วยให้ผู้สูงอายุได้ทำงานช่วงสั้นลงหรือทำงานที่ใช้กายภาพน้อยลง

(3) นโยบายเพิ่มทักษะ (Up-skilling) และเสริมทักษะใหม่ (Re-skilling) ให้แก่แรงงาน สิงคโปร์และญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างของประเทศที่ให้ความสำคัญกับนโยบายเหล่านี้เป็นอย่างมาก ประเทศสิงคโปร์ได้ออกแบบนโยบายส่งเสริมทักษะทั้งในรูปแบบการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน (Broad-based and fundamental program) และรูปแบบการเรียนรู้ที่เจาะจงทักษะเฉพาะด้าน (Targeted program) เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดแรงงานในสาขาต่างๆ ทั้งนี้ สิงคโปร์ได้จัดตั้ง SkillsFuture Program¹² ซึ่งเป็นศูนย์พัฒนาทักษะเพิ่มเติมควบคู่กับการจัดหางานที่เหมาะสมให้แก่แรงงาน โปรแกรมดังกล่าวเป็นระบบการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบตลอดช่วงอายุ โดยหนึ่งใน SkillsFuture Program คือ SkillsFuture Credit ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ต้องการสนับสนุนให้แรงงานที่มีอายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป มีโอกาสเพิ่มทักษะรูปแบบใหม่ๆ ด้วยการให้เงินสมทบคนละ 500 ดอลลาร์สิงคโปร์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเข้าคอร์สอบรมสร้างอาชีพและเสริมทักษะให้แก่ตนเอง นอกจากนี้ รัฐบาลยังกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐบาล สถาบันการศึกษา และบริษัทเอกชนอย่างใกล้ชิดเพื่อให้นโยบายเพิ่มและเสริมทักษะต่างๆ สามารถตอบโจทย์ความต้องการของตลาดแรงงานได้อย่างตรงจุด ซึ่งคล้ายกับการออกแบบ Senior Work Program ในญี่ปุ่น ที่มีการสร้างความร่วมมือกันระหว่างองค์กรต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ทักษะใหม่ๆ ของประชากรญี่ปุ่น ทั้งนี้ ผลการศึกษาของ ILO¹³ ยังพบว่า นโยบายเหล่านี้จะช่วยเพิ่มความสามารถในการหารายได้และยกระดับผลิตภาพของแรงงานในระยะยาวได้ด้วย

⁸ Ariyasajakorn, D. and S. Manprasert. (2014) “Macroeconomic Impacts of the Aging Economy in Thailand.” Journal of Demography 40 (2): 67–92.

⁹ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ Special Employment Credit ได้ที่ <https://www.sec.gov.sg/Pages/Home.aspx>

¹⁰ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ Workpro Program ได้ที่ <http://www.mom.gov.sg/~media/mom/documents/employment-practices/workpro/factsheet-on-enhanced-workpro.pdf?la=en>

¹¹ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ Silver Human Resources Center ได้ที่ http://longevity.ilcjournal.org/f_issues/0702.html

¹² ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ SkillsFuture Program ได้ที่ <http://www.skillsfuture.sg>

¹³ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_103457.pdf

(4) นโยบายส่งเสริมให้ผู้หญิงทำงานมากขึ้น เพื่อรองรับภาวะตลาดแรงงานที่มีแนวโน้มหดตัวลงจากการศึกษาพบว่าในประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ผู้หญิงวัยทำงานที่แต่งงานและมีลูกมักจะออกจากงานเพื่อดูแลลูกจนเมื่อลูกโตในระดับหนึ่งจึงกลับเข้ามาทำงานใหม่ แต่ส่วนใหญ่มักกลับเข้ามาทำงานในลักษณะที่ไม่ใช่งานประจำหรือเป็นแรงงานนอกระบบซึ่งมีความยืดหยุ่นในด้านเวลามากกว่า นอกจากนี้ ยังพบว่าการทำงานที่สังคมมีช่องว่างระหว่างแรงงานชายและแรงงานหญิงค่อนข้างมาก เช่น การเติบโตในอาชีพการงาน หรือ อัตราค่าจ้างที่ต่างกัน ล้วนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจออกจากงานของแรงงานหญิงในช่วงที่ต้องดูแลครอบครัว

(5) นโยบายสร้างแรงจูงใจแก่แรงงาน แรงจูงใจเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อทั้งการตัดสินใจเลือกทำงาน (Extensive margin) และการเพิ่มจำนวนชั่วโมงในการทำงาน (Intensive margin) ซึ่งจะมีผลต่อการรักษาจำนวนแรงงานโดยรวมและช่วยยกระดับศักยภาพของแรงงาน โดยผลการศึกษาของ Blundell et.al. (2011) จากกลุ่มตัวอย่างในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส¹⁴ พบว่า ลักษณะทางสังคม พฤติกรรม และนโยบายจูงใจของภาครัฐ อาทิ การจัดเก็บภาษีเงินได้และระบบสวัสดิการทางสังคมทั้งก่อนและหลังเกษียณมีผลต่อการตัดสินใจทำงาน และหากแยกศึกษาแนวโน้มการตัดสินใจทำงานตามวัยของแรงงาน พบว่านอกจากรายได้จากการออมของตัวเองสำหรับวัยเกษียณแล้ว ระบบประกันสังคมและสวัสดิการบำนาญที่ดียังมีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจเข้าทำงานในระบบและออกจากตลาดแรงงานช้าลง รวมทั้งการเพิ่มจำนวนชั่วโมงในการทำงานด้วย ในทางกลับกัน ระบบประกันสังคมและสวัสดิการที่ไม่จูงใจอาจส่งผลกระทบต่อการทำงาน ซึ่งเห็นชัดเจนในประเทศเกาหลีใต้ที่ระบบสวัสดิการยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก แรงจูงใจในการเลือกทำงานที่มาจากระบบสวัสดิการจึงมีน้อย ทำให้แรงงานบางส่วนเลือกออกจากตลาดแรงงานก่อนอายุเกษียณ อย่างไรก็ตาม พบว่าผู้สูงอายุบางกลุ่มกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานในวัยหลังเกษียณ เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายหลังเกษียณ โดยจำเป็นต้องยอมรับค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำอย่างที่ได้เคยกล่าวไว้แล้วข้างต้น สะท้อนถึงการออกแบบนโยบายที่ยังไม่รัดกุมและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ทั้งนี้ นโยบายสร้างแรงจูงใจในหลายประเทศมักสร้างควบคู่กับแนวคิดที่จะช่วยสร้างความมั่นคงทางรายได้ของผู้สูงอายุ การกำหนดรูปแบบของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจึงเน้นการสร้างความร่วมมือแบบไตรภาคีหรือการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ นายจ้างและลูกจ้าง โดยเป็นการจ่ายเงินสมทบลงในกองทุนของตัวเองควบคู่กับการช่วยสมทบเพิ่มเติมจากนายจ้างตามข้อตกลงและระยะเวลาที่ยินยอมร่วมกัน ภายใต้เงื่อนไขว่ากองทุนนี้จะสามารถเปิดรับสิทธิได้ก็ต่อเมื่อเกษียณอายุแล้วเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์และญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับนโยบายดังกล่าวเป็นอย่างมากและออกแบบให้มีการสร้างความพร้อมทางการเงินตั้งแต่ในวัยทำงาน นโยบายดังกล่าวจึงมีส่วนสำคัญในการช่วยสร้างแรงจูงใจแก่ผู้สูงอายุให้ยังอยู่ในตลาดแรงงานและมีรายได้รองรับเพียงพอหลังเกษียณ (อ่านเพิ่มเติมได้จาก *Box II: ภาวะผู้สูงอายุและการดำเนินนโยบายของประเทศสิงคโปร์*)

¹⁴ Blundell, R., Bozio, A., & Laroque, G. (2011) "Labor supply and the extensive margin" *The American Economic Review*, 101(3), 482-486.

Blundell, R., Bozio, A., & Laroque, G. (2013) "Extensive and intensive margins of labour supply: work and working hours in the US, the UK and France" *Fiscal Studies*, 34(1), 1-29.

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นอีกหนึ่งประเทศที่ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยในระยะเวลาอันใกล้จำเป็นต้องเรียนรู้ประสบการณ์ในการดำเนินนโยบายของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาออกแบบแนวนโยบายและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจของไทย

บทถัดไป งานศึกษานี้จะเลือกทำการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับตลาดแรงงานไทยและผลกระทบของสังคมสูงวัยต่อการตัดสินใจทำงาน โดยเน้นทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดปริมาณอุปทานแรงงานในมิติต่างๆ ทั้งจำนวนแรงงาน ชั่วโมงการทำงาน และการทำงานในระบบ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการออกแบบแนวทางการแก้ปัญหาเชิงนโยบายต่อไป

Box I: การพัฒนาคุณภาพชีวิต

ในช่วงที่ผ่านมา หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญกับการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนเพื่อเตรียมรองรับภาวะผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้วส่วนใหญ่จะเริ่มจากการลงทุนในโครงสร้างและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ช่วยให้ประชาชนดำเนินชีวิตประจำวันได้อย่างสะดวกสบาย การออกแบบโครงสร้างต่างๆ จะเน้นให้ทุกคนไม่ว่าจะเป็นบุคคลทั่วไป ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ สามารถใช้งานได้ (Universal design) อาทิ ทางเท้าในญี่ปุ่น ที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์และประเทศในแถบยุโรปที่ออกแบบให้ผู้สูงอายุสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างสะดวกสบายและพึ่งพาตัวเองได้ สำหรับประเทศไทยที่เพิ่งเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แม้เริ่มมีการตื่นตัวของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในการเตรียมพร้อมรับมือกับสังคมผู้สูงอายุ แต่ยังไม่เห็นการพัฒนาในด้านนี้ที่เด่นชัดมากนัก สะท้อนจากข้อมูลสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรที่ระบุว่ากว่าร้อยละ 70 ของสิ่งปลูกสร้างในประเทศไทยยังขาดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ

นอกจากโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของประชากรแล้ว **ความพร้อมของระบบสาธารณสุขยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชากร** โดยเฉพาะในภาวะที่จำนวนและผลิตภาพแรงงานมีแนวโน้มลดลง ทั้งนี้ องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้กำหนดความเพียงพอของจำนวนแพทย์และพยาบาลต่อประชากรในระดับสากลไว้ที่ 2.28 คนต่อประชากร 1,000 คน หากประเทศใดมีอัตราส่วนน้อยกว่าที่ WHO กำหนดถือว่าขาดแคลนบุคลากร สำหรับประเทศไทย บุคลากรทางการแพทย์ถือว่าเพียงพอต่อจำนวนประชากร สะท้อนจากอัตรารวมของแพทย์และพยาบาลต่อประชากรไทยซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ อย่างไรก็ตาม **บุคลากรทางการแพทย์ส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในเมืองใหญ่ ในขณะที่ต่างจังหวัดมีบุคลากรทางการแพทย์ รวมถึงเครื่องมือไม่เพียงพอที่จะรองรับผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง** สะท้อนจากงานศึกษาเกี่ยวกับประชากรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ชี้ว่าทุกพื้นที่ของประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ยุคสังคมผู้สูงอายุเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยแทบทุกจังหวัดมีสัดส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 และในปี 2030 ทุกจังหวัดจะมีสัดส่วนประชากรวัยสูงอายุมากกว่าร้อยละ 20 ขณะที่บางจังหวัดอาจมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 30 ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยเริ่มตื่นตัวเพื่อรองรับภาวะผู้สูงอายุมากขึ้น โดยรัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์ 3S: Strong (ส่งเสริมผู้สูงอายุให้แข็งแรง) Security (ส่งเสริมให้มีการออมและมีงานทำ) และ Social Participation (ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีกิจกรรมที่มีส่วนร่วมกับสังคม) เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ 4 แห่ง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข

สำหรับบางประเทศมีการนำเอาเทคโนโลยีมา**ใช้เพื่อช่วยเพิ่มความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิตประจำวันทั้งทางตรงและทางอ้อม** โดยญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ได้นำเอาเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) มาใช้ เช่น หุ่นยนต์ที่ช่วยในการเดินทำให้ผู้สูงอายุสามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น จีนทดลองนำหุ่นยนต์มาใช้ในอุตสาหกรรมการผลิตซึ่งไม่เพียงทดแทนจำนวนแรงงานที่ขาดไปได้เท่านั้น แต่ยังช่วยเพิ่มกำลังการผลิตได้อีกเกือบเท่าตัวและช่วยลดข้อผิดพลาดของการผลิตสินค้าลงได้ หรือสวีเดนซึ่งได้รับการยอมรับในด้านการดูแลผู้สูงอายุแบบมีคุณภาพ ได้พัฒนาหุ่นยนต์ที่ทำหน้าที่เหมือนพยาบาลติดต่อสื่อสารระหว่างผู้สูงอายุกับแพทย์หรือพยาบาลแบบเรียลไทม์ สำหรับประเทศไทย มีการพัฒนาหุ่นยนต์ที่นำไปใช้ดูแลผู้สูงอายุเช่นกัน แต่ยังเป็นการผลิตเพื่อส่งออกมากกว่านำมาใช้ในประเทศ

Box II: นโยบายสังคมสูงวัยของประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นหนึ่งในประเทศที่ตื่นตัวรับสังคมสูงวัย เนื่องจากมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่อัตราการเกิดลดลง ในช่วง 60 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลสิงคโปร์ได้วางแผนและออกมาตรการต่างๆ เพื่อรองรับภาวะสังคมสูงวัย จุดเด่นของนโยบายจะเน้นการมีส่วนร่วมและการประสานงานของหลายหน่วยงาน โดยมีแผนนโยบายแห่งชาติ (National Blueprint) รองรับและมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการขับเคลื่อนนโยบายให้มีทิศทางสอดคล้องกันระหว่างกระทรวง โดยมีหัวใจสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ (1) ครอบคลุมหลายมิติของสวัสดิการสังคม (2) เน้นการให้สวัสดิการที่จูงใจให้แรงงานโดยเฉพาะผู้สูงวัยดึงศักยภาพออกมาใช้ (3) ช่วยเหลือครอบครัวของผู้สูงวัยด้วยโดยไม่มุ่งเน้นแต่ผู้สูงวัยเพียงอย่างเดียว เพื่อให้สวัสดิการต่างๆ เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ และ (4) อาศัยการประสานงานกันระหว่างหลายภาคส่วน โดยนโยบายหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) ส่งเสริมการทำงานและเพิ่มความมั่นคงทางการเงิน โดยผู้สูงวัยยังสามารถทำงานได้จนถึงอายุ 67 ปี และตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป ผู้สูงวัยจะได้รับเงินช่วยเหลือ (Silver support) นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ตั้ง National Silver Academy เพื่อช่วยเพิ่มทักษะและยกระดับผลิตภาพ รวมทั้งเพิ่มความสามารถในการหารายได้ในระยะยาว ทั้งนี้ภาครัฐมีส่วนสำคัญในการวางแผนจัดสรรรายได้และรายจ่ายอย่างสมดุล โดยเฉพาะกองทุน Central Provident Fund (CPF) ที่ครอบคลุมเงินบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล และค่าเล่าเรียนบุตร ซึ่งเป็นหลักประกันยามเกษียณและเป็นการส่งเสริมการออมของประชาชน

(2) ส่งเสริมการเพิ่มทักษะแรงงานอย่างต่อเนื่อง สิงคโปร์สร้าง SkillsFuture Program¹⁵ เพื่อเป็นศูนย์บริการจัดหางานและเพิ่มทักษะให้แรงงานที่สะดวกแบบครบวงจรบน platform ออนไลน์ ซึ่งสนับสนุนการวางแผนแบบ Lifelong learning ที่เป็นประโยชน์ตั้งแต่ระดับนัักศึกษาตลอดจนถึงผู้สูงวัย ทั้งการให้ข้อมูลอาชีพที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน ให้ข้อมูลรายได้เฉลี่ยของอาชีพต่างๆ แนะนำอาชีพที่เหมาะสมกับทักษะของแรงงาน แนะนำทักษะที่ควรเรียนรู้เพิ่มหากต้องการทำอาชีพต่างๆ เสนอหลักสูตรที่ได้รับการรับรองของรัฐบาลสิงคโปร์จำนวนมากที่อบรมทักษะนั้นๆ รวมถึงให้ส่วนลดในการฝึกอบรมในหลักสูตรให้แรงงานบางกลุ่ม เช่น ผู้มีรายได้น้อย และผู้มีอายุ

(3) ดูแลสุขภาพและดูแลผู้สูงอายุอย่างรอบด้านในราคาย่อมเยา เน้นให้ผู้สูงอายุและผู้ดูแลผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพ และในทุกๆ ปี รัฐบาลจะใช้เงินงบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่อให้เกิดการศึกษาด้านการดูแลสุขภาพและตรวจสุขภาพของผู้สูงอายุ

(4) ช่วยเหลือผู้สูงอายุในสังคม โดยภาครัฐเป็นผู้วางระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ให้สามารถอำนวยความสะดวกต่อผู้สูงอายุ เช่น ออกแบบอาคาร สถานที่สาธารณะ และระบบขนส่งมวลชน ให้เหมาะสมกับผู้สูงวัย ตลอดจนสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม

(5) ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุอายุยืน โดยสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีร่างกายและจิตใจที่แข็งแรง อยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข (Active aging hubs) เช่น พัฒนางานด้านบริการเพื่อผู้สูงอายุ ปรับปรุงนโยบายด้านเงินอุดหนุนแก่อาสาสมัคร สนับสนุนการฝึกอบรมด้านการดูแลผู้สูงอายุที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ รวมทั้งการจัดศูนย์ดูแลเด็กและผู้สูงวัยในที่เดียวกัน (Co-locating facilities)

¹⁵ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ SkillsFuture Program ได้ที่ <http://www.skillsfuture.sg/>

บทที่ 2:

ผลกระทบของสังคมสูงวัยต่อ การตัดสินใจทำงานของแรงงาน

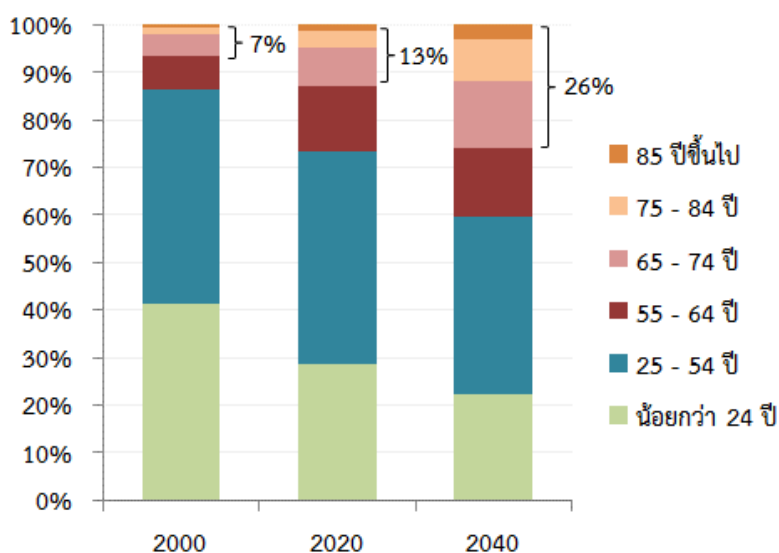
การเข้าสู่สังคมสูงวัยของไทยมีผลต่อกำลังแรงงานโดยตรงเนื่องจากผู้สูงวัยที่เกษียณออกจากกำลังแรงงานและจำนวนแรงงานรุ่นใหม่ที่ลดลง และโดยอ้อมเนื่องจากสังคมสูงวัยอาจเป็นปัจจัยที่ทำให้วัยแรงงานบางกลุ่มออกจากงานลดชั่วโมงการทำงาน หรือออกไปทำงานนอกระบบตั้งแต่ก่อนวัยเกษียณ¹⁶ ผลกระทบดังกล่าวอาจเกิดได้จากหลากหลายปัจจัยทั้งในมิติเฉพาะบุคคลของตัวผู้ปฏิบัติงานทำเอง เช่น อายุ ทักษะ และสุขภาพ และมิติของครอบครัว เช่น การดูแลเด็กเล็กหรือผู้สูงอายุของสมาชิกวัยทำงานในบ้าน ซึ่งปัจจัยทั้งสองมิตินี้ล้วนมีผลต่อการตัดสินใจทำงานอย่างมีนัยสำคัญ

¹⁶ ผลการศึกษาของ Arayavechkit et al (2015) พบว่าเมื่อพิจารณาช่องทางผลกระทบทางอ้อมผ่านกลไกค่าจ้างด้วยแล้ว ตลาดแรงงานจะเผชิญกับความท้าทายที่มากขึ้นอีกทั้งในด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลิตภาพ และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้

2.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังเปลี่ยนผ่านจาก Aging society เข้าสู่ Aged society ในอัตราที่เร็วกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างดังกล่าวมักใช้เวลานานถึง 18 - 115 ปี ขณะที่ประเทศไทยจะใช้เวลาเพียง 20 ปีเท่านั้น เนื่องจากสัดส่วนประชากรอายุมากกว่า 65 ปีของไทยกำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 13 ในปี 2020 (รูปที่ 2.1) และภายในปี 2035 ประเทศไทยจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศแรกที่ได้เข้าสู่ Hyper-aged society¹⁷ ทั้งนี้ ประเทศที่ได้เข้าสู่ Hyper-aged society ส่วนมากเป็นประเทศพัฒนาแล้วและมีรายได้ต่อหัวประชากรสูงโดยเฉลี่ยสูงกว่า 12,500 ดอลลาร์ต่อคนต่อปี ขณะที่รายได้ต่อหัวประชากรของไทยในปัจจุบันอยู่ที่ 5,700 ดอลลาร์ต่อคนต่อปี ดังนั้น ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อการตัดสินใจทำงานและความสามารถในการหารายได้ของประชากรไทยจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและอาจรุนแรงกว่าหลายประเทศ

รูปที่ 2.1 ประมาณการสัดส่วนประชากรไทยตามกลุ่มอายุ



ที่มา: UN World Population Prospects (2015)

2.2 ภาพรวมตลาดแรงงานไทยและความท้าทายจากโครงสร้างประชากร

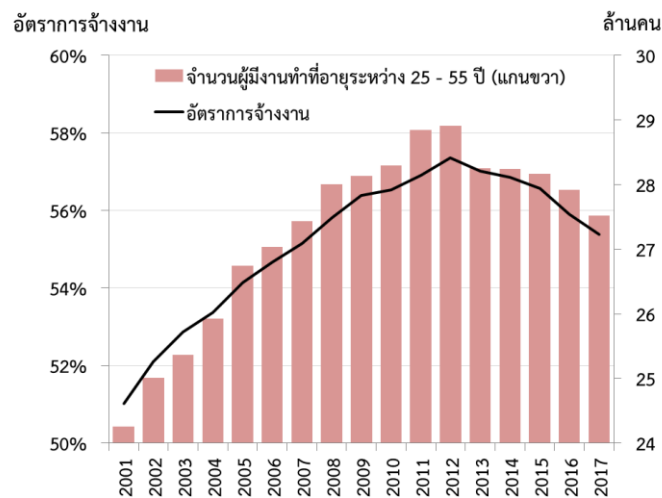
ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตัดสินใจทำงานหรืออุปทานแรงงานในภาพรวม (Labor supply) สามารถวิเคราะห์ได้ 2 ระดับ คือ (1) จำนวนผู้มีงานทำ (Extensive margin) และ (2) จำนวนชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยและการออกไปทำงานนอกระบบของผู้ที่มีงานทำอยู่แล้ว (Intensive margin) โดยอุปทานแรงงานของไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องทั้ง 2 ระดับ กล่าวคือ นอกจากการลดลงของจำนวนผู้ทำงานแล้ว ผู้ที่ยังทำงานอยู่ก็มีชั่วโมงการทำงานโดยเฉลี่ยลดลงด้วยเช่นกันและบางส่วนออกไปหางานนอกระบบเพิ่มขึ้นอีกด้วย

¹⁷ Chittinandana et al. (2017) Aging Population: Global Perspectives

Extensive margin of labor supply

อัตราการจ้างงานในประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2013 โดยหดตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 0.04 ต่อปี¹⁸ โดยกลุ่มแรงงานที่ลดลงส่วนใหญ่เป็นกลุ่มวัยแรงงาน¹⁹ (รูปที่ 2.2) ซึ่งมีจำนวนประมาณ 30.7 ล้านคนและเป็นส่วนใหญ่ของจำนวนแรงงานทั้งหมด ทั้งนี้ ในอีก 10 ปีข้างหน้า วัยแรงงานดังกล่าวกลุ่มจะทยอยเปลี่ยนผ่านเป็นผู้สูงอายุ อันเป็นสาเหตุให้สัดส่วนระหว่างจำนวนประชากรผู้พึ่งพิงต่อประชากร (Dependency ratio) ที่สามารถหารายได้ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

รูปที่ 2.2 อัตราผู้มีงานทำและจำนวนผู้มีงานทำอายุระหว่าง 25-55 ปี



หมายเหตุ: คำนวณจากสัดส่วนจำนวนผู้มีงานทำต่อประชากรทั้งหมด

ที่มา: แบบสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (Labor Force Survey: LFS) คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

จำนวนแรงงานไทยที่ลดลงส่วนหนึ่งมาจากการเกษียณอายุและออกจากกำลังแรงงานก่อนวัยเกษียณ โดยแรงงานไทยประมาณปีละ 3 แสนคนจะเริ่มออกจากตลาดแรงงานตั้งแต่อายุ 45 ปี²⁰ ซึ่งนับว่าค่อนข้างเร็วเมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่นซึ่งเริ่มออกจากตลาดแรงงานเมื่ออายุ 55-59 ปีในญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ซึ่งเริ่มออกจากตลาดแรงงานเมื่ออายุ 50-54 ปี²¹ ทั้งนี้ แรงงานผู้หญิงของไทยเป็นกลุ่มใหญ่ที่ออกจากตลาดแรงงานค่อนข้างเร็ว โดยเริ่มหยุดทำงานหารายได้ตั้งแต่อายุ 45 ปี โดยเฉพาะแรงงานผู้หญิงของไทยที่มีทักษะไม่สูงนักหรือกลุ่มที่จบการศึกษาน้อยกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวนถึง 5.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 81 ของจำนวนผู้หญิงที่ออกจากตลาดแรงงานทั้งหมด โดยสาเหตุหลักของการออกจากตลาดแรงงานของประชากรกลุ่มดังกล่าว คือ การดูแลสมาชิกคนอื่นในครอบครัว ซึ่งอาจเป็นทั้งเด็ก คนป่วย หรือผู้สูงอายุ ขณะที่แรงงานผู้ชายของไทยจะอยู่ในตลาดแรงงานนานกว่า โดยยังคงทำงานจนถึงช่วงอายุ 55-59 ปี ในทุกระดับการศึกษา

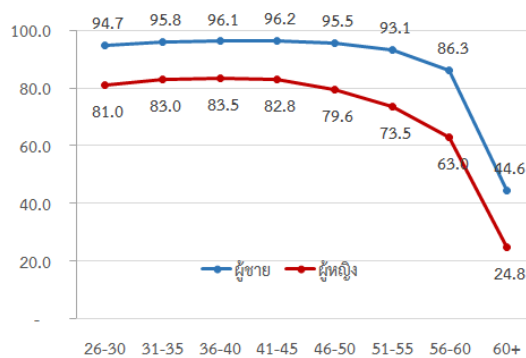
¹⁸ ที่มา : แบบสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากรปี 2013 - 2016, คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

¹⁹ วัยแรงงาน (Prime-age group) หมายถึง ประชากรอายุระหว่าง 25 - 55 ปี โดยประชากรที่อยู่ในช่วงอายุดังกล่าวเกือบทั้งหมดไม่ได้ออกจากตลาดแรงงานเพื่อศึกษาต่อหรือการเกษียณอายุ

²⁰ ปภัสสร แสงสุขสันต์ และจารีย์ ปิ่นทอง (2017), สังคมไทย วัยชรา กับนโยบายการจ้างงาน

²¹ Yuko Kinoshita and Fang Guo (2015) "What can boost female labor force participation in Asia?"

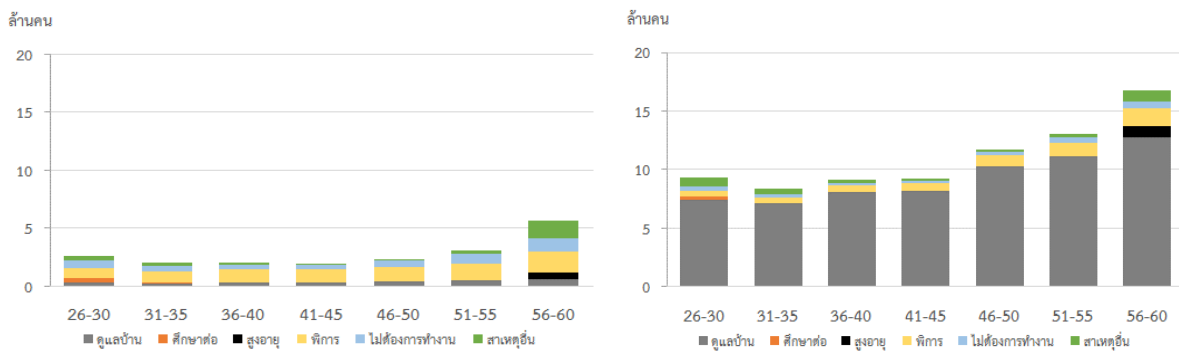
รูปที่ 2.3 อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน แยกตามกลุ่มอายุ



หมายเหตุ: คำนวณจากสัดส่วนระหว่างจำนวนกำลังแรงงานต่อจำนวนประชากรทั้งหมด ปี 2013 – 2017

ที่มา: แบบสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (Labor Force Survey: LFS) คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

รูปที่ 2.4 สาเหตุการออกจากกำลังแรงงานของผู้ชาย (ชาย) และผู้หญิง (หญิง) แยกตามกลุ่มอายุ



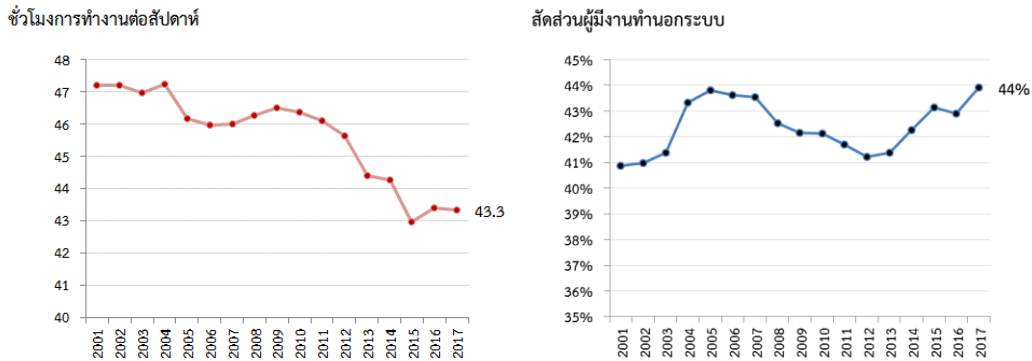
ที่มา: แบบสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (Labor Force Survey: LFS) คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

Intensive margin of labor supply

สำหรับผู้มีงานทำ จำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยต่อคนทยอยลดลงจาก 47 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ในปี 2001 เหลือ 43 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ในปี 2017 โดยสังเกตได้ว่าแรงงานบางส่วนทำงานเพียง 5 ชั่วโมงต่อวัน โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานสูงอายุ²² นอกจากนี้ ส่วนใหญ่หรือร้อยละ 44 ของผู้มีงานทำทั้งหมดของไทยทำงานอยู่นอกระบบ เช่น ช่วยกิจการในบ้าน ทำงานในภาคเกษตรกรรม หรือค้าขายขนาดเล็กที่มีลูกจ้างไม่เกิน 5 คน เป็นต้น แรงงานเหล่านี้ต้องเผชิญความเสี่ยงจากรายได้ที่ไม่แน่นอนและภาระรายจ่ายที่ส่วนใหญ่ไม่ครอบคลุมอยู่ในระบบสวัสดิการของรัฐ

²² กลุ่มแรงงานสูงอายุ (อายุระหว่าง 45 – 59 ปี) จำนวนประมาณ 1.5 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 12.4 ของผู้มีงานทำในช่วงอายุดังกล่าว

รูปที่ 2.5 จำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์ (ชาย) และสัดส่วนผู้มีงานทำที่ยั่งยืนในระบบ (ขวา)



ที่มา: แบบสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (Labor Force Survey: LFS) คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาพรวมและความท้าทายของตลาดแรงงานไทยจากสังคมสูงวัย

ปริมาณอุปทานแรงงานไทยโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องสะท้อนผ่านทั้งจำนวนประชากรผู้มีงานทำ (Extensive margin) จำนวนชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อคนที่ลดลงและการย้ายออกไปทำงานแรงงานนอกระบบ (Intensive margin) นอกจากนี้ การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวจะรวดเร็วและมีผลรุนแรงมากขึ้นเนื่องจากวัยแรงงานจำนวนมากกำลังเข้าสู่วัยสูงอายุ เหลือเพียงวัยแรงงานรุ่นใหม่จำนวนน้อยกว่ามากที่กำลังเริ่มทำงานและทำหน้าที่หารายได้สนับสนุนสมาชิกสูงอายุในครัวเรือนที่เลิกทำงานแล้ว

การเข้าใจถึงพฤติกรรมของตลาดแรงงานไทยและปัจจัยที่กำหนดปริมาณอุปทานแรงงานทั้งในระดับมหภาค อาทิ โครงสร้างประชากร ภาวะเศรษฐกิจ และพฤติกรรมของแรงงานในแต่ละรุ่น (generation) และในระดับจุลภาคหรือระดับครัวเรือน อาทิ โครงสร้างครอบครัว โดยเฉพาะลักษณะโครงสร้างครอบครัวแบบขยายของไทย องค์กรประกอบของสมาชิกในบ้าน (การมีเด็กเล็กหรือผู้สูงอายุในครัวเรือน) ความสามารถในการหารายได้ของสมาชิกคนอื่นในครอบครัว ตลอดจนการอาศัยอยู่ในหรือเขตนอกเมือง จึงเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการวางแผนนโยบายจูงใจแรงงานในอนาคตเพื่อรักษาจำนวนผู้มีงานทำและช่วยสนับสนุนประชากรให้ทำงานได้เหมาะสมกับศักยภาพ รวมทั้งสามารถเพิ่มความมั่นคงทางรายได้ให้แก่ตนเองและครัวเรือน

2.3 ผลการศึกษา

2.3.1. ปัจจัยกำหนดอุปทานแรงงานของไทย: ระดับมหภาค

การวิเคราะห์ด้วย Age-Period-Cohort Model สามารถศึกษาผลกระทบต่อการตัดสินใจทำงานของประชากรแยกตามสาเหตุหรือปัจจัยต่างๆ ในระดับมหภาคได้ ซึ่งประกอบด้วย (1) อายุ (2) พฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงตาม Generation ของประชากร และ (3) ปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา (รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก Appendix A: แบบจำลอง age-period-cohort (APC) เพื่อวิเคราะห์การตัดสินใจทำงานในระดับมหภาค)

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า เมื่อแยกผลของปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา (Time trend) ออกแล้ว

- เมื่อแรงงานอายุเกิน 45 ปี มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจลดการทำงานลง อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ระดับจุลภาคชี้ว่า ระดับการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการทำงานนอกระบบ มิใช่อายุของประชากร
- พฤติกรรมของประชากรรุ่นใหม่ โดยเฉพาะกลุ่มที่เกิดหลังปี 1970 มีส่วนทำให้ประชากรตัดสินใจทำงานลดลงเล็กน้อยเทียบกับประชากรรุ่นก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม ประชากรรุ่นใหม่ที่มีงานทำกลับมีจำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยมากขึ้นและทำงานในระบบมากกว่าประชากรรุ่นก่อน ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากระดับการศึกษาของประชากรรุ่นหลังที่ดีขึ้นทำให้โอกาสหางานในระบบมีมากขึ้น

ตารางที่ 2.1 สรุปผลของอายุและพฤติกรรมของ Generation ประชากรต่อการตัดสินใจทำงาน

	Extensive margin (อัตราการจ้างงาน)	Intensive margin (จำนวนชั่วโมงทำงาน)	Intensive margin (ผู้ทำงานในระบบ)
อายุ	-	-	
พฤติกรรมตาม generation	-	+	+

หมายเหตุ : รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมในภาคผนวก

ผล +/- หมายถึง มีผลเชิงบวก/ลบต่อการลดการทำงานก่อนวัยเกษียณ

2.3.2. ปัจจัยกำหนดอุปทานแรงงานของไทย: ระดับจุลภาค

การวิเคราะห์ในระดับจุลภาคสามารถแยกผลกระทบต่อการตัดสินใจทำงานของประชากรตามสาเหตุหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ทำงาน อาทิ เพศ อายุ ภูมิภาค ทักษะ และระดับการศึกษา รวมทั้งปัจจัยในเชิงครัวเรือน อาทิ จำนวนผู้มีรายได้ในครัวเรือน รายได้รวมของครัวเรือน จำนวนสมาชิกที่ต้องพึ่งพารายได้ของสมาชิกอื่น เช่น เด็กเกิดใหม่ สมาชิกที่มีปัญหาสุขภาพ และจำนวนผู้สูงอายุในบ้าน เป็นต้น (รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก Appendix B: สมการถดถอยระดับบุคคลเพื่อวิเคราะห์การตัดสินใจทำงานของคนในระดับจุลภาค)

ผลการศึกษาจากข้อมูลในระดับจุลภาคซึ่งพิจารณาทั้งปัจจัยเฉพาะของผู้ทำงานและปัจจัยเชิงครัวเรือน ด้วยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีกำหนดการตัดสินใจออกจากงาน การลดชั่วโมงทำงาน และการทำงานนอกระบบสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) ระดับการศึกษาของผู้มีงานทำ (2) โครงสร้างครอบครัว (3) การมีเด็กเล็กในบ้าน และ (4) การเจ็บป่วยและปัญหาสุขภาพของตนเองและของสมาชิกคนอื่นในครัวเรือน โดยมีรายละเอียดดังนี้

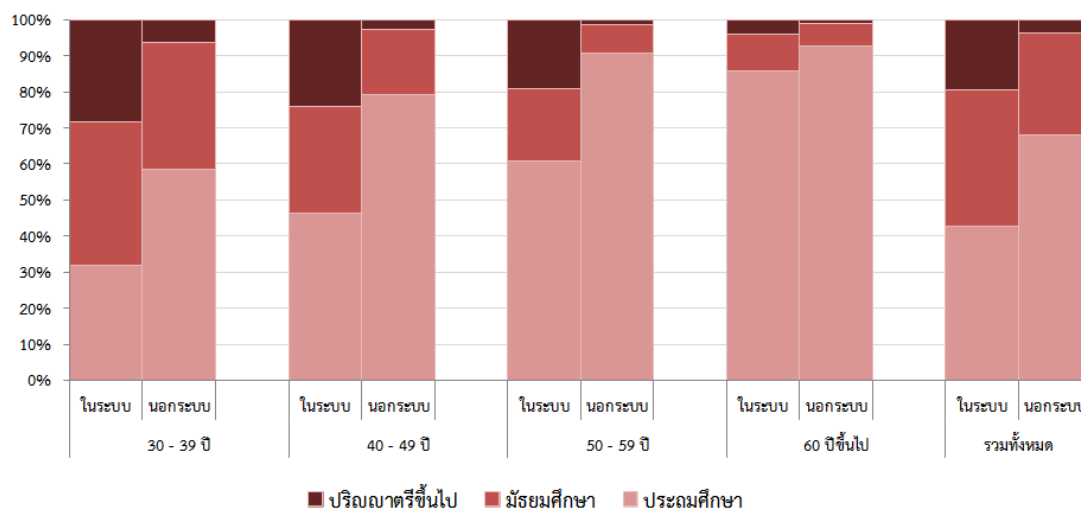
1) ระดับการศึกษา

ข้อมูลโดยทั่วไปอาจบ่งชี้ว่าประชากรที่อายุมากขึ้นมักตัดสินใจทำงานนอกระบบมากขึ้น (รูปที่ 2.6) อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาในระดับจุลภาคชี้ว่า ปัจจัยสำคัญที่กำหนดการตัดสินใจเลือกทำงานใน/นอกระบบคือระดับการศึกษาของผู้มีงานทำเอง มิใช่อายุของแรงงาน โดยผู้มีงานทำที่มีระดับการศึกษาสูงมีโอกาสที่จะทำงานในระบบมากกว่า ซึ่งมักจะมียาได้ที่มั่นคงกว่ากลุ่มผู้ทำงานนอกระบบ กล่าวคือ สาเหตุสำคัญที่แรงงาน

สูงอายุตัดสินใจทำงานนอกระบบเป็นผลจากระดับการศึกษาที่ไม่เพียงพอหรือไม่เอื้อต่อการทำงานในระบบ โดยหากแรงงานจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา (Secondary Education) หรือระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป (Tertiary Education) ทำให้โอกาสที่จะทำงานในระบบสูงกว่ากลุ่มแรงงานที่จบการศึกษาต่ำกว่าถึงร้อยละ 0.6 และ 1.8 ตามลำดับ

ในปี 2017 ประเทศไทยมีจำนวนผู้ทำงานนอกระบบ 24 ล้านคนและคิดเป็นร้อยละ 61 ของผู้มีงานทำทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่อยู่ในระบบสวัสดิการหรือ Social safety net อันเป็นประเด็นทางนโยบายสำคัญที่มีผลต่อความมั่นคงทางรายได้ของแรงงานกลุ่มดังกล่าว นอกจากนี้ เกินกว่าครึ่งของผู้ทำงานนอกระบบสำเร็จการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ขณะที่ส่วนใหญ่ของผู้ทำงานในระบบ อาทิ กลุ่มพนักงานรายได้ประจำหรือลูกจ้างในธุรกิจร้านค้าขนาดกลางขึ้นไป มักเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูงกว่า ทั้งยังได้รับรายได้โดยเฉลี่ยและมีความมั่นคงทางรายได้สูงกว่าผู้ทำงานนอกระบบ

รูปที่ 2.6 สัดส่วนผู้มีงานทำในและนอกระบบ แยกตามอายุและระดับการศึกษา



หมายเหตุ: คำนวณจากค่าเฉลี่ยระหว่างปี 2005 - 2012

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

2) โครงสร้างครอบครัว

ลักษณะโครงสร้างและขนาดครัวเรือนในแต่ละประเทศ สะท้อนถึงบทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกครอบครัวด้านการดูแลสมาชิกคนอื่นในบ้านที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะการดูแลผู้สูงอายุหรือเด็ก สำหรับประเทศไทยมีสัดส่วนครัวเรือนแบบขยายค่อนข้างใหญ่ สะท้อนจากสัดส่วนของครัวเรือน 3 รุ่นที่ประกอบด้วยประชากรรุ่นบิดามารดา วัยแรงงาน และลูกหลานที่คิดเป็นร้อยละ 33 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด ในปี 2012 การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจึงส่งผลกระทบต่อตัดสินใจทำงานของประชากรวัยแรงงานไทยอย่างมีนัยสำคัญและแตกต่างบริบทในต่างประเทศ

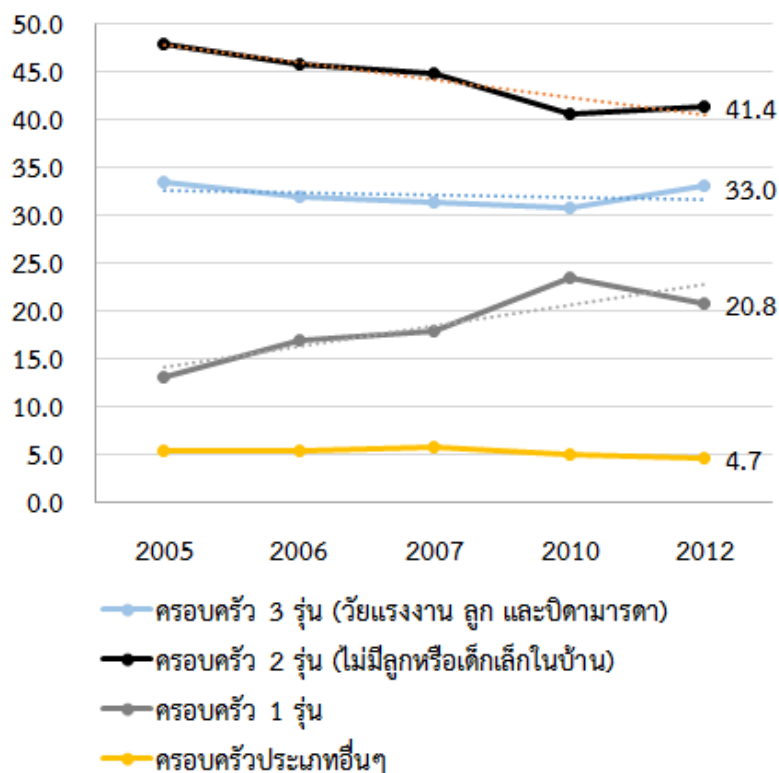
นอกจากครัวเรือน 3 รุ่นแล้ว งานศึกษานี้ยังวิเคราะห์การตัดสินใจทำงานของประชากรในครัวเรือน 2 รุ่นที่ประกอบด้วยประชากรรุ่นวัยแรงงานและรุ่นบิดามารดา และครัวเรือน 1 รุ่นที่ประกอบด้วยประชากรรุ่นวัยแรงงานเพียงรุ่นเดียว โดยสัดส่วนครัวเรือน 1 รุ่นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (รูปที่ 2.7)

ทั้งนี้ การศึกษาในระดับจุลภาคซึ่งพบว่า การมีประชากรสูงอายุหรือประชากรรุ่นบิดามารดาในครัวเรือนมีส่วนทำให้วัยแรงงานทำงานได้น้อยลง²³ โดยส่วนหนึ่งเกิดจากการต้องสละเวลาเพื่อดูแลประชากรสูงวัยในครอบครัวมากขึ้น ผลดังกล่าวสะท้อนจากการเปรียบเทียบระหว่างครอบครัวที่ประกอบด้วยสมาชิก 3 วัย กับครอบครัวที่ประกอบด้วยสมาชิก 2 วัย ซึ่งพบว่า คนวัยทำงานในครอบครัวที่ประกอบด้วยสมาชิก 3 วัย จะมีโอกาสทำงานน้อยกว่าคนวัยทำงานในครอบครัวที่ประกอบด้วยสมาชิก 2 วัย ประมาณร้อยละ 0.2 และมีโอกาสทำงานน้อยกว่าคนวัยทำงานในครอบครัวที่ประกอบด้วยสมาชิก 1 วัย ประมาณร้อยละ 2.6

อย่างไรก็ดี การมีประชากรสูงอายุหรือประชากรรุ่นบิดามารดาในครัวเรือนมีส่วนทำให้วัยแรงงานบางกลุ่มทำงานได้มากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มวัยแรงงานเพศหญิงที่อาศัยอยู่ในเมือง โดยสำหรับแรงงานกลุ่มดังกล่าว การมีผู้สูงอายุในบ้านช่วยเพิ่มโอกาสในการทำงานร้อยละ 0.8

รูปที่ 2.7 สัดส่วนประเภทครัวเรือนของไทย

สัดส่วนครัวเรือน



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

²³ ทั้งในแง่ของการมีงานทำและจำนวนชั่วโมงทำงาน

กล่าวคือ บทบาทในการช่วยเหลือดูแลลูกหลานหรือภาระในบ้านของสมาชิกผู้สูงวัยในภาพรวมนั้น ยังไม่ชัดเจนนัก อย่างไรก็ตาม บทบาทการช่วยเหลือดังกล่าวจะเด่นชัดมากขึ้นสำหรับผู้มีงานทำผู้หญิงที่ทำงานในเขตพื้นที่เมือง โดยผู้หญิงที่ทำงานในเขตพื้นที่เมืองและมีสมาชิกรุ่นบิดามารดา (หรือผู้สูงอายุ) อาศัยอยู่ด้วย จะมีจำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยสูงกว่าผู้หญิงในกลุ่มที่ไม่ได้อาศัยอยู่บิดามารดา (หรือผู้สูงอายุ) ผลดังกล่าวอาจเกิดจากการที่ผู้สูงอายุในครัวเรือนเขตพื้นที่เมืองมีส่วนช่วยเหลือผู้หญิงวัยทำงานในการดูแลบ้านและสมาชิกในครอบครัว รวมถึงการช่วยเหลือดูแลลูกหลาน การมีผู้สูงอายุในบ้านจึงทำให้โอกาสที่ผู้หญิงที่อาศัยอยู่ในเมืองจะลาออกจากงานหรือเปลี่ยนไปทำงานนอกระบบมีน้อยลงด้วย ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะค่าเสียโอกาสจากการออกจากงานสำหรับผู้หญิงในเมืองสูงกว่าเมื่อเทียบกับผู้หญิงทำงานนอกเขตเมือง หรืออาจเกิดจากโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยอำนวยความสะดวกในเมืองที่มีเพียงพอ ทำให้ผู้หญิงสามารถปรับตัวได้และมีทางเลือกที่จะทำงานต่อได้มากกว่า เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัจจัยเชิงโครงสร้างครอบครัวก็มีผลต่อการตัดสินใจทำงานนอกระบบเช่นกัน กล่าวคือ จำนวนผู้สูงอายุในบ้านที่มีมากขึ้น ทำให้ผู้มีงานทำในครัวเรือนบางส่วนเลือกออกไปทำงานนอกระบบ เนื่องจากเป็นงานที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าและช่วยให้ประชากรวัยแรงงานสามารถดูแลสมาชิกในครอบครัวได้ แต่อาจทำให้ครัวเรือนในภาพรวมเผชิญกับความเสี่ยงที่จะมีรายได้ไม่แน่นอนมากขึ้น

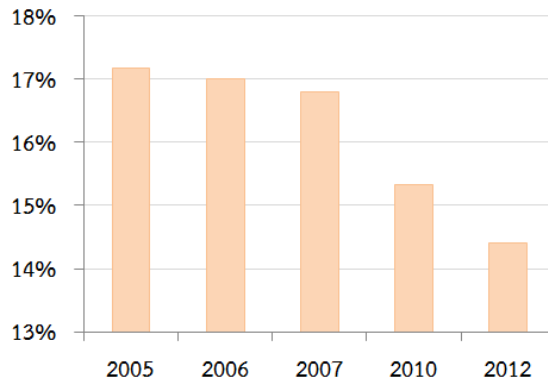
3) การมีเด็กเล็กในครัวเรือน²⁴

ครัวเรือนที่มีเด็กเล็กในบ้านทยอยลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2012 ครัวเรือนที่มีเด็กเล็กอยู่มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 14 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด (รูปที่ 2.8) โดยผลการศึกษาในระดับจุลภาค พบว่า การมีเด็กเล็กในบ้านส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้หญิงอย่างมีนัยสำคัญ โดยบางส่วนตัดสินใจเลิกทำงานเพื่อดูแลเด็กเล็กในบ้าน สะท้อนผ่านการมีงานทำที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับผู้หญิงในครัวเรือนที่ไม่มีเด็กเล็ก สำหรับผู้หญิงที่ยังคงทำงานต่อบางส่วนเลือกลดชั่วโมงการทำงานหรือเลือกทำงานนอกระบบแทนที่เวลาการทำงานมีความยืดหยุ่นกว่า โดยจำนวนชั่วโมงการทำงานของผู้หญิงที่มีเด็กเล็กในบ้านน้อยกว่าเฉลี่ย 1.2 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

อย่างไรก็ดี ผลเชิงลบของการมีเด็กเล็กในครัวเรือนบรรเทาลงเมื่อเด็กมีอายุมากขึ้น อายุของเด็กเล็กในบ้านที่เพิ่มขึ้นทำให้ภาระการเลี้ยงดูของเพศหญิงลดลงตามลำดับ สะท้อนจากอัตราการทำงานของเพศหญิงที่มากขึ้นตามอายุเด็กเล็กในบ้านเมื่ออายุเด็กเล็กในบ้านทยอยเพิ่มขึ้น และชั่วโมงการทำงานของเพศหญิงที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยเฉลี่ยเกือบ 0.1 ชั่วโมงต่อสัปดาห์โดยเฉลี่ยเมื่ออายุของเด็กเล็กในบ้านเพิ่มขึ้น 1 ปี อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ชายไม่ได้รับผลกระทบเชิงลบอย่างมีนัยสำคัญจากการมีเด็กเล็กในบ้าน ทั้งในแง่ของอัตราการมีงานทำ ชั่วโมงการทำงาน หรือการเปลี่ยนไปทำงานนอกระบบแทน

²⁴ เด็กเล็ก หมายถึง เด็กที่มีอายุน้อยกว่า 12 ปี ทั้งส่วนที่เกิดใหม่หรือย้ายเข้าใหม่ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ส่วนมากยังไม่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา

รูปที่ 2.8 สัดส่วนครัวเรือนที่มีเด็กเล็กอายุไม่เกิน 10 ปีในบ้าน



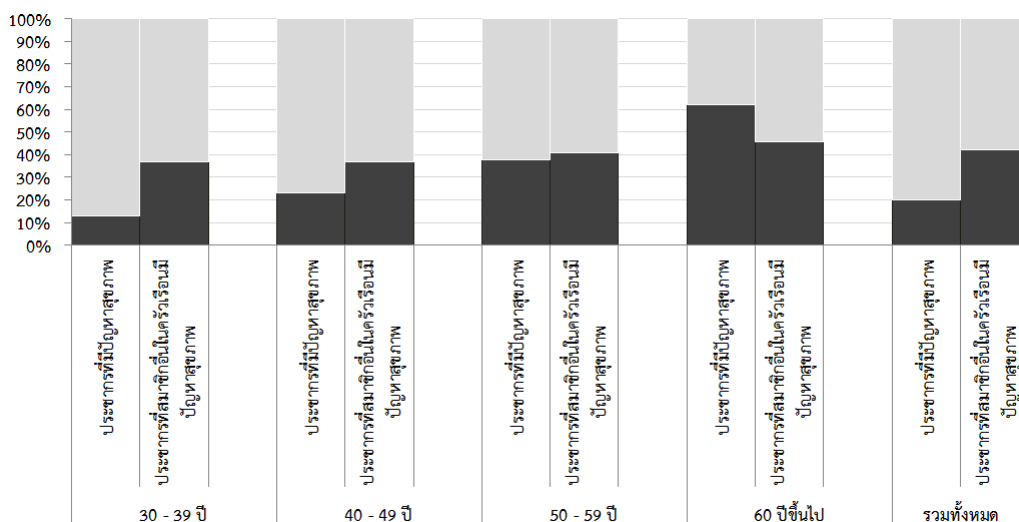
หมายเหตุ: คำนวณจากค่าเฉลี่ยระหว่างปี 2005 - 2012

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

4) สุขภาพและการเจ็บป่วยของสมาชิกในครัวเรือน

โดยทั่วไป การเจ็บป่วยของประชากร อาทิ ปัญหาสุขภาพหรือการเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลมักเพิ่มขึ้นตามอายุของประชากร โดยประชากรอายุระหว่าง 30 - 39 ปีมีสัดส่วนผู้ที่มีปัญหาสุขภาพอยู่ที่ประมาณร้อยละ 12 ขณะที่สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นร้อยละ 40 สำหรับประชากรใกล้วัยเกษียณที่อายุระหว่าง 50 - 59 ปี และเพิ่มเป็นร้อยละประมาณ 60 สำหรับประชากรที่อายุ 60 ปีขึ้นไป การเจ็บป่วยของผู้มีงานทำย่อมกระทบต่อความสามารถในการทำงานของประชากร อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของวัยแรงงานที่สมาชิกในบ้านมีสุขภาพไม่ได้เปลี่ยนแปลงตามอายุของวัยแรงงานเท่าใดนัก สุขภาพของประชากรคนอื่นในบ้านจึงไม่ได้กระทบต่อการตัดสินใจทำงานของประชากรอย่างมีนัยสำคัญ

รูปที่ 2.8 สัดส่วนประชากรที่มีตนเองมีปัญหาสุขภาพ และสมาชิกอื่นในครัวเรือนมีสุขภาพ แยกตามระดับอายุ



หมายเหตุ: คำนวณจากค่าเฉลี่ยระหว่างปี 2005 - 2012

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ผลการศึกษาในระดับจุลภาค พบว่า ปัญหาสุขภาพของผู้ทำงานเองมีผลต่อการตัดสินใจทำงาน แต่การเจ็บป่วยของสมาชิกในครัวเรือนไม่ส่งผลต่อการตัดสินใจทำงานของสมาชิกคนอื่นอย่างมีนัยสำคัญ สุขภาพที่แย่ลงส่งผลให้ผู้ชายและผู้หญิงมีอัตราการมึนงานทำลดลงร้อยละ 22 และ 13 ตามลำดับ สำหรับผู้ที่ยังทำงานต่อหลังจากมีปัญหาสุขภาพหรือมีความรู้สึกว่าตนเองสุขภาพแย่ลงเทียบกับปีก่อน ผู้ชายลดชั่วโมงการทำงานลงเฉลี่ย 1.5 ต่อสัปดาห์ ในขณะที่ผู้หญิงไม่เปลี่ยนแปลงชั่วโมงการทำงานอย่างมีนัยสำคัญ การดูแลสุขภาพโดยเฉพาะสุขภาพตนเองจึงส่งผลเชิงบวกต่อปริมาณอุปทานแรงงานอย่างมาก และค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุข (ต่อ GDP) ของไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายของประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ที่ได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยในขั้นกว่าอีกด้วย (สถิติในตารางที่ 1.3)

บทที่ 3:

บทสรุปและ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

นโยบายสนับสนุนการเพิ่มทักษะและเสริมทักษะใหม่ๆ ตลอดช่วงอายุ การออกแบบการทำงานให้จูงใจและมีความยืดหยุ่นแก่วัยแรงงานที่อาจต้องดูแล สมาชิกอื่นในครอบครัว นับเป็นทางเลือกเชิงนโยบายที่สำคัญและสามารถช่วยเพิ่ม การมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานได้อย่างเหมาะสมและตรงจุดมากขึ้น อีกทั้งยังเป็น แรงส่งต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระยะต่อไปได้อีกด้วย



บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมสูงวัยในระดับที่รุนแรงขึ้น โครงสร้างประชากรจะมีสัดส่วนแรงงานสูงอายุและผู้เกษียณอายุเพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อตลาดแรงงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ข้อมูลปัจจุบันแสดงให้เห็นว่าแรงงานไทยเริ่มหยุดทำงานหรือลดจำนวนชั่วโมงทำงานตั้งแต่อายุ 45 ปี โดยการตัดสินใจทำงานของแรงงานขึ้นอยู่กับปัจจัยเฉพาะตัวของผู้ทำงานเอง และปัจจัยเชิงครอบครัวที่แวดล้อมผู้ทำงานด้วย

(1) **ปัจจัยเฉพาะตัวของผู้ทำงานเอง** อาทิ อายุ การศึกษา สุขภาพ เป็นต้น โดยการตัดสินใจออกงานหรือทำงานนอกระบบขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งในกรณีของผู้สูงอายุไทยนั้น พบว่า สัดส่วนผู้สูงอายุที่จบการศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา มีน้อยกว่าประเทศที่ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยแล้วอยู่มาก (สถิติในตารางที่ 1.3) นโยบายส่งเสริมการศึกษาและพัฒนาความรู้จึงมีประโยชน์ต่อการเพิ่มอุปทานแรงงานได้

การออกแบบนโยบายเพื่อรองรับความท้าทายในตลาดแรงงานในบริบทสังคมสูงวัยจึงควรให้น้ำหนักกับการสนับสนุนการเพิ่มและการเสริมทักษะของแรงงานไทย (Up-skill/Re-skill) ตลอดช่วงอายุ (life-long learning) ทั้งการเพิ่มทักษะเดิมที่แรงงานมีอยู่เดิมให้ดียิ่งขึ้น (Up-skill) และการเสริมทักษะใหม่ (Re-skill) เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานวัยหนุ่มสาวและวัยกลางคนในปัจจุบันเรียนรู้ทักษะใหม่ที่เป็นต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างต่อเนื่อง โดยการส่งเสริมทักษะสามารถทำได้ทั้งในรูปแบบการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานและการเสริมทักษะที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้อย่างตรงจุด อีกทั้งแรงงานเองยังมีทางเลือกที่จะทำงานต่อในระบบได้มากขึ้น อาทิ การให้เงินสนับสนุนเพื่อลงเรียนหลักสูตรออนไลน์หรือฝึกงานในสาขาที่ไม่เคยทำมาก่อน นอกจากการเร่งเพิ่มทักษะแรงงานกลุ่มวัยกลางคนแล้ว การเพิ่มทักษะให้กับผู้สูงอายุจะสามารถช่วยรักษาอุปทานแรงงานได้เช่นกัน ทั้งนี้ การออกแบบนโยบายในลักษณะดังกล่าวจะช่วยสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้แก่แรงงาน ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่นและสิงคโปร์ที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดตั้งศูนย์พัฒนาทักษะพร้อมกับช่วยหางานที่เหมาะสม โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานสูงวัย

ทักษะที่มากขึ้นสามารถช่วยทั้ง (1) ประชากรอายุ 45-60 ปีที่ยังทำงานได้ไม่เต็มที่²⁵ ประมาณ 2.3 ล้านคนในภาคเกษตรกรรมและ 1.4 ล้านคนในภาคบริการและอุตสาหกรรม ให้สามารถหางานที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายเมื่อมีอายุมากขึ้นได้ (2) ประชากรที่ต้องอาศัยความแข็งแรงของร่างกายในการทำงานซึ่งอาจไม่ได้สามารถทำได้เมื่อประชากรมีอายุมากขึ้น รวมทั้ง (3) ประชากรกลุ่มที่มีรายได้ต่อชั่วโมงน้อย จึงต้องทำงานหลายชั่วโมงต่อวัน โดยเฉพาะในภาคค้าปลีก ก่อสร้าง โรงแรมและภัตตาคาร เป็นต้น

นอกจากนี้ การขยายสิทธิประโยชน์ในการจ้างงานผู้สูงอายุเพื่อให้ครอบครัวกลุ่มที่มีทักษะและยังสามารถทำงานได้ อาทิ ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ซึ่งปัจจุบันเกษียณอายุเมื่อครบ 60 ปี ยังเป็นทรัพยากรที่สำคัญและสร้างประโยชน์ให้กับประเทศ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานทักษะเฉพาะด้านอีกทางหนึ่งด้วย โดยปัจจุบันประเทศไทยอยู่ระหว่างการพิจารณาขยายอายุเกษียณให้เพิ่มขึ้นและปรับใช้กับกลุ่มใดบ้าง

(2) **ปัจจัยเชิงครอบครัวที่แวดล้อมผู้ทำงาน** แม้สังคมไทยมักมีความเข้าใจว่าสมาชิกสูงอายุในครัวเรือนจะช่วยดูแลบ้านหรือเลี้ยงดูหลาน แต่ผลการศึกษาพบว่าบทบาทของผู้สูงอายุในครัวเรือนไม่ได้มีผลสนับสนุนการทำงานของประชากรวัยแรงงานในครอบครัวอย่างชัดเจนนัก ในทางกลับกัน การมีผู้สูงอายุในบ้านกลับทำ

²⁵ ทำงานน้อยกว่า 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

ให้ผู้มีงานทำคนอื่นในบ้านสามารถทำงานได้น้อยลง มีเพียงประชากรผู้หญิงในพื้นที่เขตเมืองที่สามารถทำงานได้มากกว่าหากมีผู้สูงอายุอาศัยร่วมกับลูกภายในบ้าน การแบ่งเบาภาระในการดูแลเด็กเล็กหรือสมาชิกคนอื่นในบ้านจึงนับเป็นนโยบายสำคัญในการส่งเสริมประชากรให้สามารถทำงานได้มากขึ้น โดยเฉพาะประชากรผู้หญิง ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น ภายใต้นโยบาย Abenomics ได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานผู้หญิงให้กลับเข้ามามีบทบาทต่อตลาดแรงงาน ด้วยการสร้างสถานพยาบาลเพิ่มเติม เพื่อนำผู้สูงอายุไปฝากดูแลขณะที่ผู้หญิงออกไปทำงาน

นอกจากนี้ ประชากรผู้หญิงตัดสินใจออกจากงาน ลดจำนวนชั่วโมงทำงานลง หรือย้ายไปทำงานนอกระบบมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเนื่องจาก (1) การออกไปดูแลผู้สูงอายุในบ้าน และ (2) ภาระในการเลี้ยงดูเด็กเล็กในครอบครัว ซึ่งการตัดสินใจดังกล่าวมีผลลดลงเมื่ออายุเด็กเพิ่มขึ้น สะท้อนความต้องการเวลาและความสะดวกของผู้หญิงวัยทำงานในการเลี้ยงดูเด็ก ขณะที่ (3) บทบาทในการช่วยเหลือดูแลลูกหลานหรือภาระในบ้านของสมาชิกผู้สูงวัยในภาพรวมนั้นยังไม่ชัดเจนนัก มีเพียงผู้มีงานทำผู้หญิงที่ทำงานในเขตพื้นที่เมืองที่ได้รับผลดีจากการมีสมาชิกผู้สูงวัยในบ้าน ดังนั้น การเพิ่มแรงจูงใจให้นายจ้างออกแบบงานให้มีความยืดหยุ่นอาจช่วยดึงแรงงานนอกระบบกลับเข้าระบบได้บ้าง นายจ้างอาจพิจารณาออกแบบงานให้มีช่วงเวลาทำงานหรือลักษณะงานที่ยืดหยุ่นมากขึ้น ทั้งด้านเวลา เงื่อนไขสัญญา และสิ่งอำนวยความสะดวกในที่ทำงานสำหรับผู้สูงอายุที่เริ่มมีข้อจำกัดทางด้านร่างกายและผู้หญิงที่อาจมีความจำเป็นต้องดูแลสมาชิกในครอบครัว ที่ปัจจุบันมีมากถึง 5 และ 6.3 ล้านคนตามลำดับ ตัวอย่างเช่น ทหารของประเทศญี่ปุ่นและสิงคโปร์ที่ให้เงินสนับสนุนการสร้างสภาพแวดล้อมในที่ทำงานให้เอื้อต่อผู้สูงอายุด้วย ขณะที่ภาคเอกชนในเกาหลีใต้และญี่ปุ่นก็มีส่วนช่วยพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อรองรับสังคมสูงวัย ด้วยการคิดค้นหุ่นยนต์สำหรับดูแลผู้สูงอายุ ทำให้ผู้ดูแลที่เป็นผู้หญิงหรืออยู่ในวัยทำงานสามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างหมดห่วงรวมทั้งมีการออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อให้ทุกวัยสามารถใช้ร่วมกันได้ (Universal design)

มาตรการเพื่อสนับสนุนให้แรงงานทำงาน: “เรียนรู้ตลอดชีวิต เพิ่มความยืดหยุ่นของระบบการทำงาน”

- เพิ่มทักษะให้แรงงานในทุกช่วงอายุ
- ขยายสิทธิประโยชน์ในการจ้างงานผู้สูงอายุเพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มที่มีทักษะและยังสามารถทำงานได้
- เพิ่มแรงจูงใจให้นายจ้างออกแบบงานให้มีความยืดหยุ่นเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของผู้มีงานทำ โดยเฉพาะเพศหญิง ซึ่งต้องแบกรับภาระการดูแลลูกหลานหรือเด็กเล็กในบ้าน โดยการมีผู้สูงวัยในบ้านอาจมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระงานในครัวเรือนได้ระดับหนึ่ง

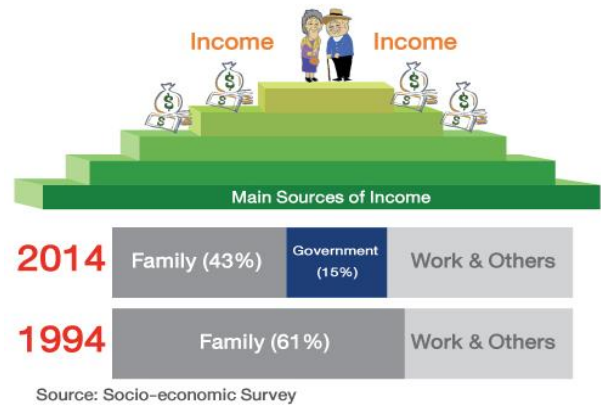
Box III: ความมั่นคงทางการเงินสำหรับวัยหลังเกษียณ

ในบริบทสังคมสูงวัยของประเทศไทย ผู้สูงอายุกำลังเผชิญความท้าทายที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงทางการเงินเนื่องจากผู้สูงอายุอาจมีเงินเก็บและรายได้ไม่เพียงพอในการดำเนินชีวิตในวัยหลังเกษียณ โดยการวิเคราะห์ในบทที่ 2 ชี้ให้เห็นว่าคนไทยมักออกจากงานเร็วกว่าวัยเกษียณด้วย การพึ่งพิงลูกหลานให้ดูแลอาจไม่สามารถทำได้เช่นในอดีตเนื่องจากครอบครัวไทยมีลูกน้อยลงหรือเลือกที่จะไม่มีลูก นอกจากนี้ การออมระยะยาวยังเป็นความท้าทายสำหรับประชาชนส่วนมาก ในปี 2013 อัตราการออมลดลงเหลือเพียงร้อยละ 8 จากร้อยละ 17 ในปี 1990²⁶ ขณะเดียวกัน เกือบครึ่งหนึ่งของคนไทยอายุ 60 ปียังเป็นหนี้²⁷

ประเด็นที่น่ากังวล คือ คนไทยจำนวนมากยังไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องออมเพื่อวัยเกษียณ จากการสำรวจเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนในปี 2013 พบว่าเพียง 1 ใน 4 ของคนไทยสามารถออมได้ในระดับที่ตั้งใจไว้สำหรับการเกษียณอายุ ในขณะที่ร้อยละ 34 กำลังดำเนินการตามแผนการออมอยู่ และร้อยละ 41 ยังไม่มีแผนการออมอย่างเป็นรูปธรรมหรือกำลังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการวางแผนการออม

คำถามที่สำคัญ คือ ผู้สูงอายุไทยมีรายได้ที่มั่นคงหรือไม่ อาศัยรายได้จากแหล่งใดเป็นหลักและจะทำอย่างไรให้คนไทยมีเงินใช้เพียงพอหลังเกษียณ

ผู้สูงอายุโดยทั่วไปมีรายได้หลักจากครอบครัว เงินช่วยเหลือจากรัฐบาล เงินเดือน และแหล่งรายได้อื่นๆ ในอดีตปี 1994 ผู้สูงอายุมีรายได้จากสมาชิกในครอบครัวเป็นหลักที่ร้อยละ 61 ของรายได้ทั้งหมด แต่เมื่อไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยและมีจำนวนคนวัยทำงานลดลง ทำให้ผู้สูงอายุพึ่งพิงรายได้จากครอบครัวได้น้อยลงเหลือเพียงร้อยละ 43 ในปี 2014 และหันมาพึ่งรัฐบาลมากขึ้น และเมื่อพิจารณาโครงสร้างประชากรไทยพบว่าปรากฏการณ์นี้จะเป็นที่น่ากังวลมากขึ้นอีกในอนาคต โดยสัดส่วนของคนวัยทำงานต่อผู้สูงอายุจะทยอยลดลงเรื่อย ๆ จากคนวัยทำงาน 5.4 คนต่อผู้สูงอายุ 1 คน ในปี 2020 เหลือเพียง 2.4 ต่อ 1 ในปี 2040 ซึ่งหมายความว่าผู้สูงอายุจะพึ่งพิงลูกหลานได้น้อยลง ทำให้ภาครัฐอาจต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการเพิ่มขึ้นในอนาคต²⁸ ซึ่งเพิ่มความท้าทายต่อความยั่งยืนทางการคลังในอนาคตด้วย



ระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะมีหน่วยงานจากภาครัฐ ทั้งกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคม รวมถึงกระทรวงแรงงานเข้ามาดูแล โดยหน่วยงานเหล่านี้ได้จัดตั้งระบบสวัสดิการและกองทุนภายใต้จุดประสงค์ที่เน้นการช่วยเหลือแรงงานด้านการออม ตั้งแต่วัยทำงาน

²⁶ ข้อมูลจากการสำรวจเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

²⁷ Chantarath S., Lamsam A., Samphantharak K. & Tangsawasdirat B. (2017), Thailand's Household Debt through the Lens of Credit Bureau Data: Debt and Delinquency, PIER Discussion Paper No. 61.

²⁸ ในมุมมองของภาครัฐ การออกแบบระบบสวัสดิการและระบบบำนาญมีความท้าทายมากขึ้น จากโครงสร้างประชากรที่สัดส่วนคนวัยทำงานลดน้อยลงต่อเนื่อง ทำให้แนวคิดการถ่ายโอนระหว่างรุ่น (Intergenerational transfer) ด้วยการเก็บภาษีจากคนวัยทำงานเพื่อดูแลคนสูงอายุไม่มีความยั่งยืนทางการคลัง

จนกระทั่งวัยหลังเกษียณ เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ กองทุนการออมแห่งชาติและบำนาญข้าราชการ เป็นต้น²⁹

อย่างไรก็ดี ระบบบำนาญของประเทศไทย พบว่ายังมีความท้าทายอยู่หลายรูปแบบ ทั้งความท้าทายด้านระบบและโครงสร้างระบบบำนาญข้าราชการไทย (Pension system) เนื่องจากแต่ละระบบมีผู้รับผิดชอบที่แตกต่างกัน การบริหารจึงค่อนข้างกระจุกกระจายและแยกกันทำ ส่งผลให้เกิดการขาดการประสานงานและผลักดันเชิงนโยบายได้ นอกจากนี้ยังพบความท้าทายด้านประสิทธิภาพจากอัตราการสมทบที่ค่อนข้างต่ำทำให้ระบบบำนาญข้าราชการยังไม่สามารถทำหน้าที่เสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินได้อย่างเต็มที่ สำหรับการออมแบบบังคับครอบคลุมเพียงผู้ที่ทำงานในระบบเท่านั้น อาทิ ข้าราชการและลูกจ้างเอกชน แต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้กับผู้ทำงานนอกระบบ เช่น ผู้จ้างงานตนเองและเกษตรกร ขณะที่กองทุนบำนาญมีจำนวนมากแต่บังคับแยกการออมตามสาขาอาชีพ เช่น ข้าราชการ ครู และลูกจ้างเอกชน สมาชิกจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนกองทุนทุกครั้งหากมีการเปลี่ยนงานข้ามอาชีพ ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการออมเงินเพื่อการเกษียณ

นโยบายด้านระบบบำนาญข้าราชการเน้นให้การเป็นสมาชิกกองทุนต่าง ๆ อยู่บนพื้นฐานของการออมแบบบังคับหรือแบบสมัครใจ แทนการเข้าเป็นสมาชิกโดยเกณฑ์อาชีพ เช่น การขยายสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติให้กับลูกจ้างในระบบด้วย เป็นการออมแบบสมัครใจที่เพิ่มเติมจากการออมในกองทุนแบบบังคับที่ลูกจ้างในระบบเป็นสมาชิกอยู่แล้ว นอกจากนี้ การขยายขอบเขตของสมาชิกทำให้กองทุนมีขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ขึ้นด้วย **รัฐบาลควรพิจารณาบูรณาการระบบบำนาญข้าราชการของประเทศ** โดยอาจใช้คณะกรรมการบำนาญข้าราชการแห่งชาติเป็นผู้ออกแบบและดำเนินนโยบายอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถเพิ่มเงินสนับสนุนในกองทุนการออมแห่งชาติสำหรับผู้ลงทะเบียนคนจนได้ด้วย ซึ่งจะช่วยให้รวมศูนย์การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยและการออมเพื่อการเกษียณด้วย

นอกจากการออมในรูปแบบตัวเงินแล้ว ภาครัฐจำเป็นต้องสนับสนุนให้มีการออมในรูปแบบสินทรัพย์อื่น เช่น ที่อยู่อาศัย ต้นไม้มีค่า และการเลี้ยงปศุสัตว์ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและมีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของคนไทยมากกว่าการออมในรูปแบบตัวเงินอย่างเดียว เนื่องจากคนไทยกว่า 10 ล้านคนอยู่ในภาคเกษตรกรรมหรือในชนบท ซึ่งสามารถปลูกต้นไม้มีค่าหรือเลี้ยงปศุสัตว์ในพื้นที่เกษตรที่มีอยู่แล้วได้

²⁹ วรเวศม์ สุวรรณระดา, การปฏิรูประบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง

https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/SymposiumDocument/symposium2015_paper5.pdf

มาตรการเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณ: “ระบบที่ใจจืด ยืดหยุ่น และทั่วถึง”

- สร้างระบบบำเหน็จบำนาญแห่งชาติที่เป็นการออมภาคบังคับสำหรับผู้ทำงานในระบบทั้งหมด โดยเฉพาะคนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพใด
- บูรณาการระบบบำเหน็จบำนาญให้รวมศูนย์และมีนโยบายที่ดำเนินไปอย่างสอดคล้องกันโดยคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ
- พัฒนากองทุนการออมแห่งชาติให้เป็นการออมภาคสมัครใจเพื่อการเกษียณสำหรับทุกคน เพิ่มเติมจากกองทุนภาคบังคับต่างๆ อาทิ กองทุนประกันสังคม
- ปรับปรุงเกณฑ์การเป็นสมาชิกของกองทุน อาทิ จากอาชีพ (ในระบบ/นอกระบบ) เป็นการออมแบบบังคับหรือแบบสมัครใจ
- เน้นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มสำหรับผู้มีรายได้น้อย เช่น เบี้ยยังชีพวัยชรา เพิ่มเติมเงินให้กับผู้ลงทะเบียนคนจนในบัญชีกองทุนการออมแห่งชาติ
- สนับสนุนการออมด้วยทรัพย์สินอื่นที่ไม่ใช่เงิน อาทิ บ้าน ต้นไม้มีค่า ปศุสัตว์ เพื่อความเหมาะสมกับวิถีชีวิตของผู้อาศัยนอกเมืองและเกษตรกร

ภาคผนวก

Appendix A: แบบจำลอง age-period-cohort (APC) เพื่อวิเคราะห์การตัดสินใจทำงานในระดับมหภาค

แบบจำลอง age-period-cohort (APC)³⁰ นำมาใช้วิเคราะห์การตัดสินใจทำงานในระดับมหภาค พิจารณาตัวแปรสำคัญ 3 ปัจจัย ได้แก่ อายุ (age) เวลา (period) และปีเกิด (cohort) ดังนี้

$$Y_{ht} = \sum_a \alpha_a \text{age}_{ht}^a + \sum_t \pi_t \text{period}_t + \sum_c \gamma_c \text{cohort}_{ht}^c + \varepsilon_{ht}$$

โดย แบบจำลอง APC มีตัวแปรตามคือการตัดสินใจทำงานที่พิจารณา 3 ตัวแปร ได้แก่ อัตราการมีงานทำ (employment rate) จำนวนชั่วโมงทำงานต่อสัปดาห์ และสัดส่วนแรงงานในระบบ ซึ่งประมาณการด้วยสมการถดถอย ordinary least squares โดยประกอบด้วย

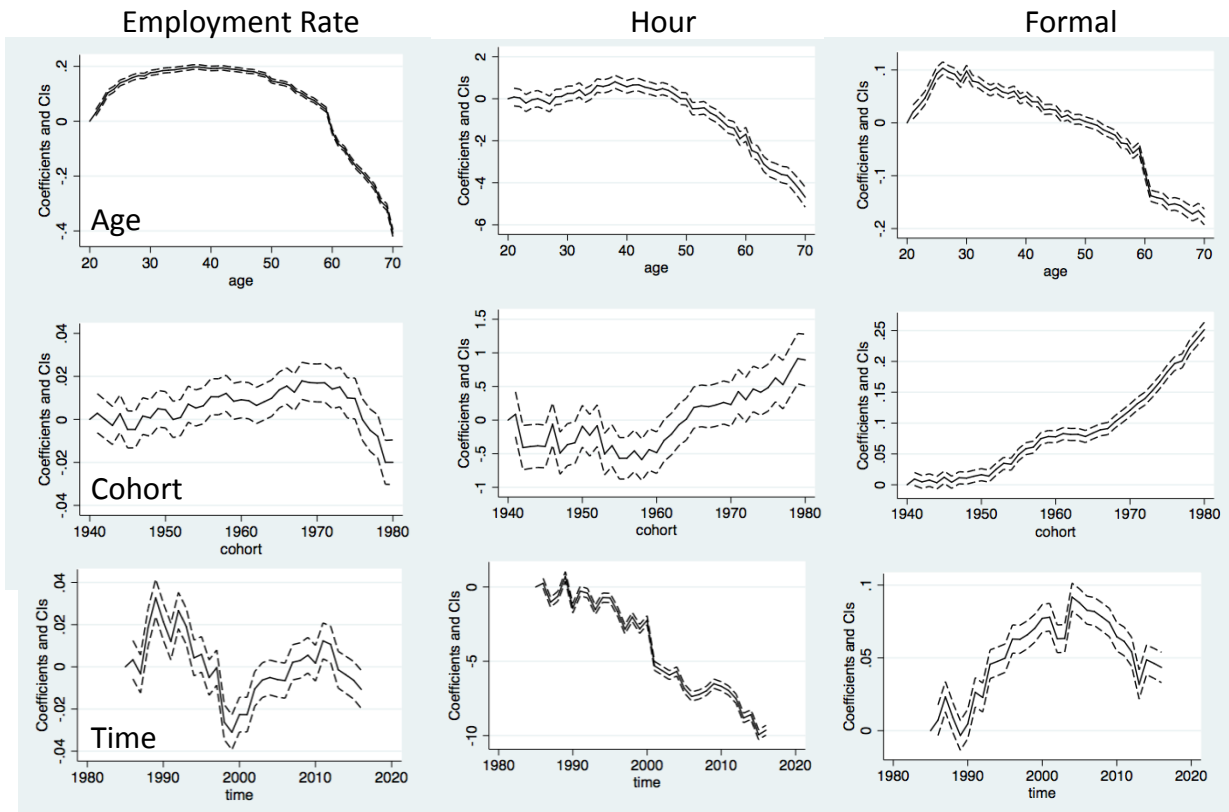
- (1) ตัวแปรหุ่น age ที่มีค่าเท่ากับ 1 เมื่อคนที่ h อายุ a ปี ในปี t เพื่อบ่งชี้แต่ละอายุตั้งแต่ 20-70 ปี
- (2) ตัวแปรหุ่น period ที่มีค่าเท่ากับ 1 ในปี t เพื่อบ่งชี้ปีที่เก็บข้อมูลระหว่าง 1986-2016
- (3) ตัวแปรหุ่น cohort ที่มีค่าเท่ากับ 1 เมื่อคนที่ h เกิดในปี c เพื่อบ่งชี้ปีเกิดระหว่างปี 1940-1980

ข้อมูลที่ใช้ในการประมาณการแบบจำลองเป็น age-period-cohort pseudo panel โดยใช้ค่าเฉลี่ยของตัวแปรตามจากข้อมูลสำรวจกำลังแรงงาน (Labor Force Survey) ในไตรมาส 3 ระหว่างปี 1986-2016

ผลการประมาณการสรุปได้ดังนี้

สาเหตุแรกของการลดลงของอุปทานแรงงานไทย คือ อายุที่เพิ่มขึ้นของวัยทำงาน โดยเห็นได้ชัดจากจำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยที่ลดลงตั้งแต่อายุ 50 ปี หลังจากแยกผลของตัวแปรด้านเวลา (time trend) และ generation ของประชากร (cohort effect) แล้ว นอกจากนี้ อายุที่มากขึ้นเป็นปัจจัยที่ทำให้แรงงานเลือกทำงานนอกระบบมากขึ้นด้วย

³⁰ แบบจำลอง APC ใช้วิธี maximum entropy method เพื่อแก้ปัญหา multi-collinearity ของตัวแปรที่สนใจ ตามวิธีการประมาณของ Browning et al 2003. An Entropy-Based Approach to the APC Problem, with Applications to Female Mortality and Labour-Force Participation.



สาเหตุที่สอง คือ พฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงตามของปีเกิดของประชากร (Generation) โดยเฉพาะประชากร Gen-Y ที่เกิดช่วงปี 1970–1980 มีสัดส่วนผู้มีงานทำต่ำกว่าประชากรที่เกิดในช่วงก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม แรงงานกลุ่มนี้ โดยเฉลี่ยมีชั่วโมงการทำงานมากกว่าประชากรรุ่นก่อน ทั้งยังมีโอกาสเลือกทำงานในระบบมากกว่าด้วยโดยเปรียบเทียบ

และสาเหตุที่สาม คือ ปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา อาทิ การเปลี่ยนผ่านโครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุมากขึ้น วัฏจักรทางเศรษฐกิจและ shock ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ล้วนมีผลทำให้อัตราการมีงานทำและจำนวนชั่วโมงการทำงานทยอยลดลง

Appendix B: สมการถดถอยระดับบุคคลเพื่อวิเคราะห์การตัดสินใจทำงานของคนในระดับจุลภาค

การวิเคราะห์การตัดสินใจทำงานรายคนของผู้มีอายุ 25-55 ปี โดยคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมของครอบครัว เป็นการประมาณการด้วยสมการถดถอย โดยใช้ข้อมูลสำรวจเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนแบบตัวอย่างซ้ำ (Socio-Economic Household Survey Panel Data) ในปี 2005, 2006, 2007, 2010 และ 2012 จำนวนประมาณ 8,000 คนต่อปี โดยมีสมมติฐานด้วยกัน 4 ข้อ ดังนี้

- (1) ปัจจัยเฉพาะส่วนบุคคล อาทิ การศึกษา อายุ สถานภาพสมรส เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการตัดสินใจทำงาน จำนวนชั่วโมงทำงาน และการทำงานในระบบ
- (2) ผู้ทำงานที่อาศัยอยู่ในครอบครัวที่อยู่ร่วมกัน 3 วัย (รุ่นบิดามารดาหรือผู้สูงอายุ รุ่นวัยแรงงาน และรุ่นเด็ก) มีอัตราการทำงาน จำนวนชั่วโมงทำงาน และมีงานทำอยู่ในระบบ มากกว่าผู้อาศัยอยู่ในโครงสร้างครอบครัวอื่นที่คล้ายคลึงกัน อาทิ ครอบครัวที่อยู่ร่วมกัน 2 วัย (รุ่นวัยแรงงาน และรุ่นเด็ก)
- (3) ผู้ทำงานที่อาศัยอยู่ในบ้านที่มีเด็กเล็กต้องแบกรับภาระในการเลี้ยงดูเด็ก และตัดสินใจทำงานน้อยกว่าหรือออกไปทำงานนอกระบบ
- (4) ผู้ทำงานที่มีปัญหาสุขภาพหรือมีสมาชิกครอบครัวที่มีปัญหาสุขภาพ ตัดสินใจทำงานน้อยลงหรือออกไปทำงานนอกระบบ

การประมาณการด้วยสมการถดถอยแบ่งเป็นกลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่ม กล่าวคือ ตัวอย่างเต็ม (full sample) ผู้ชาย ผู้หญิง และผู้หญิงที่อาศัยในพื้นที่เขตเมือง โดยสมการถดถอยประกอบด้วยตัวแปรตามทั้งหมด 2 ชุด ดังนี้

(1) สถานภาพการทำงานในปีที่เก็บข้อมูล ได้แก่

1. การมีงานทำ (ตัวแปรหุ่นที่เท่ากับ 1 หากปัจจุบันมีงานทำ)

Employment	รวมทั้งหมด (All)	แรงงานชาย (Male)	แรงงานหญิง (Female)	แรงงานหญิงในเขตเมือง (Female Urban)
อายุของวัยแรงงาน (Age)	0.398*** (-0.0178)	0.429*** (-0.0355)	0.391*** (-0.0211)	0.454*** (-0.0359)
อายุของวัยแรงงาน ² (Age squared)	-0.00488*** (-0.000231)	-0.00527*** (-0.000463)	-0.00493*** (-0.000275)	-0.00586*** (-0.00047)
ระดับปัญหาทางสุขภาพของวัยแรงงาน (Health issue)	-0.536*** (-0.0459)	-1.079*** (-0.0961)	-0.297*** (-0.0527)	-0.146 (-0.0892)
ตัวแปรหุ่น : วัยแรงงานจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา (Secondary education)	0.440*** (-0.0462)	0.674*** (-0.0856)	0.233*** (-0.0568)	0.424*** (-0.0928)

ตัวแปรหุ่น : วิทยาลัยงานจบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป (Tertiary education)	1.363*** (-0.0914)	1.577*** (-0.178)	1.281*** (-0.107)	1.623*** (-0.153)
ตัวแปรหุ่น : สถานะแต่งงาน (Married)	0.486*** (-0.0512)	1.689*** (-0.117)	0.0569 (-0.0616)	-0.159 (-0.102)
จำนวนเด็กเล็กในบ้าน (อายุน้อยกว่า 12 ปี) (Number of child younger than 12 yr)	-0.105** (-0.0368)	-0.000995 (-0.0847)	-0.0971* (-0.042)	-0.0957 (-0.0727)
อายุของเด็กที่เล็กที่สุดในบ้าน (Age of youngest child)	0.000643 (-0.00445)	-0.02 (-0.0103)	0.0119* (-0.00506)	0.000923 (-0.00881)
ตัวแปรหุ่น : วิทยาลัยงานมีสุขภาพแย่กว่าปีก่อน (Worse health condition)	0.0119 (-0.0377)	0.0961 (-0.0809)	0.00554 (-0.0429)	-0.0499 (-0.0712)
จำนวนสมาชิกที่มีปัญหาสุขภาพภายในบ้าน (Number of sick persons)	0.0564* (-0.024)	0.0666 (-0.0463)	0.0304 (-0.0285)	0.0442 (-0.0468)
จำนวนเด็กเล็กคนใหม่ในบ้าน (Number of new child younger than 12 yr)	-0.186*** (-0.0277)	-0.00498 (-0.06)	-0.232*** (-0.032)	-0.110* (-0.0543)
ตัวแปรหุ่น :				
1 ครั้วเรือนที่มีสมาชิกเพียงรุ่นเดียวและแต่งงานแล้ว One generation, married	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)
2 ครั้วเรือนที่มีสมาชิกเพียงรุ่นเดียวและไม่แต่งงาน One generation, single	-0.181 (-0.1)	-0.0147 (-0.187)	-0.194 (-0.121)	-0.372* (-0.184)
3 ครั้วเรือนที่มีสมาชิกสองรุ่น อาทิ วิทยาลัยงานที่แต่งงานแล้วและรุ่นลูก Two generations, married	-0.194* (-0.0781)	-0.108 (-0.161)	-0.219* (-0.0904)	-0.439** (-0.15)
4 ครั้วเรือนที่มีสมาชิกสองรุ่น อาทิ วิทยาลัยงานที่ไม่แต่งงานและรุ่นลูก Two generations, single	-0.167 (-0.1)	-0.158 (-0.192)	-0.106 (-0.118)	-0.116 (-0.197)
5 ครั้วเรือนที่มีสมาชิกสามรุ่น อาทิ วิทยาลัยงาน รุ่นบิดามารดา และรุ่นลูกของวิทยาลัยงาน Three generations	-0.262** (-0.0888)	-0.192 (-0.181)	-0.243* (-0.103)	-0.358* (-0.173)
6 ครั้วเรือนที่มีสมาชิกสองรุ่นแต่ไม่มีเด็กเล็กในบ้าน อาทิ วิทยาลัยงานและบิดามารดา Two generations, no kid	-0.318* (-0.134)	-0.00682 (-0.269)	-0.373* (-0.157)	-0.585* (-0.252)

7ครัวเรือนที่มีสมาชิกรุ่นที่ไม่ติดกัน

อาที่ รุันทายายและรุันทหลาน

Skip generation (e.g., grandparents and grandchild)	-0.723***	-0.455	-0.718***	-0.820**
	(-0.117)	(-0.252)	(-0.133)	(-0.274)
Observations	40608	19022	21586	8918

Marginal effects; random-effects panel probit estimation of 5-wave full sample

2. จำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์

Working Hour	รวมทั้งหมด (All)	แรงงานชาย (Male)	แรงงานหญิง (Female)	แรงงานหญิงในเขตเมือง (Female Urban)
อายุของวัยแรงงาน (Age)	1.461*** (-0.098)	1.029*** (-0.126)	1.864*** (-0.147)	2.285*** (-0.232)
อายุของวัยแรงงาน ² (Age squared)	-0.0193*** (-0.00127)	-0.0140*** (-0.00162)	-0.0249*** (-0.0019)	-0.0304*** (-0.00303)
ระดับปัญหาทางสุขภาพของวัยแรงงาน (Health issue)	-1.568*** (-0.27)	-1.163** (-0.379)	-1.328*** (-0.379)	-1.344* (-0.619)
ตัวแปรหุ่น : วัยแรงงานจบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา (Secondary education)	0.998*** (-0.249)	0.608* (-0.303)	0.681 (-0.396)	0.654 (-0.609)
ตัวแปรหุ่น : วัยแรงงานจบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป (Tertiary education)	1.121* (-0.482)	1.026 (-0.664)	1.09 (-0.688)	0.218 (-0.915)
ตัวแปรหุ่น : สถานะแต่งงาน (Married)	1.973*** (-0.29)	4.638*** (-0.386)	-0.201 (-0.427)	-0.985 (-0.644)
จำนวนเด็กเล็กในบ้าน (อายุน้อยกว่า 12 ปี) (Number of child younger than 12 yr)	-0.375 (-0.202)	-0.197 (-0.264)	-0.331 (-0.3)	-0.328 (-0.49)
อายุของเด็กที่เล็กที่สุดในบ้าน (Age of youngest child)	0.0255 (-0.0252)	-0.0134 (-0.0339)	0.115** (-0.0367)	0.0206 (-0.0615)
ตัวแปรหุ่น : วัยแรงงานมีสุขภาพแย่กว่าปีก่อน (Worse health condition)	-0.500* (-0.218)	-0.435 (-0.301)	-0.406 (-0.31)	0.0717 (-0.495)
จำนวนสมาชิกที่มีปัญหาสุขภาพภายในบ้าน (Number of sick persons)	0.102 (-0.133)	-0.227 (-0.17)	0.277 (-0.202)	0.258 (-0.308)
จำนวนเด็กเล็กคนใหม่ในบ้าน (Number of new child younger than 12 yr)	-0.665*** (-0.157)	-0.125 (-0.204)	-1.196*** (-0.234)	-0.608 (-0.378)

ตัวแปรหุ่น :

1 One generation, married	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)
2 One generation, single	-0.31 (-0.54)	0.0299 (-0.696)	-0.751 (-0.805)	-2.444* (-1.141)
3 Two generations, married	-1.550*** (-0.387)	-1.289** (-0.498)	-1.958*** (-0.579)	-3.163*** (-0.901)
4 Two generations, single	-1.996*** (-0.533)	-1.617* (-0.718)	-2.206** (-0.77)	-2.942* (-1.192)
5 Three generations	-1.970*** (-0.459)	-1.593** (-0.594)	-2.234** (-0.682)	-3.163** (-1.072)
6 Two generations, no kid	-0.718 (-0.714)	-0.0983 (-0.929)	-1.178 (-1.056)	-3.642* (-1.6)
7 Skip generation (e.g., grandparents and grandchild)	-3.349*** (-0.693)	-1.189 (-0.947)	-4.372*** (-0.987)	-3.705 (-1.951)
Observations	39242	18643	20599	8354

Marginal effects; random-effects panel probit estimation of 5-wave full sample

3. การทำงานในระบบ (ตัวแปรหุ่นที่เท่ากับ 1 หากปัจจุบันทำงานอยู่ในระบบ)

	รวมทั้งหมด (All)	แรงงานชาย (Male)	แรงงานหญิง (Female)	แรงงานหญิงในเขตเมือง (Female Urban)
Formal Employment				
อายุของวัยแรงงาน (Age)	0.00229 (-0.0144)	0.0228 (-0.0185)	-0.0101 (-0.0227)	-0.0954* (-0.0393)
อายุของวัยแรงงาน ² (Age squared)	-0.000318 (-0.000186)	-0.000429 (-0.000239)	-0.000463 (-0.000296)	0.000625 (-0.000512)
ระดับปัญหาทางสุขภาพของวัยแรงงาน (Health issue)	-0.0599 (-0.0377)	0.00633 (-0.0529)	-0.0772 (-0.0547)	-0.137 (-0.0959)
ตัวแปรหุ่น : วัยแรงงานจบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา (Secondary education)	0.608*** (-0.0353)	0.610*** (-0.044)	0.514*** (-0.0579)	0.510*** (-0.0962)
ตัวแปรหุ่น : วัยแรงงานจบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป (Tertiary education)	1.808*** (-0.0747)	1.592*** (-0.105)	1.927*** (-0.109)	1.742*** (-0.158)
ตัวแปรหุ่น : สถานะแต่งงาน (Married)	-0.07 (-0.0415)	0.116* (-0.0565)	-0.314*** (-0.0623)	-0.225* (-0.103)
จำนวนเด็กเล็กในบ้าน (อายุน้อยกว่า 12 ปี) (Number of child younger than 12 yr)	-0.107***	-0.0924*	-0.104*	-0.116

	(-0.0283)	(-0.0369)	(-0.0442)	(-0.0779)
อายุของเด็กที่เล็กที่สุดในบ้าน (Age of youngest child)	-0.00975**	-0.0073	-0.00316	-0.0148
	(-0.00365)	(-0.00482)	(-0.00565)	(-0.0101)
ตัวแปรหุ่น : ้วยแรงงานมีสุขภาพแย่กว่าปีก่อน (Worse health condition)	-0.0513	-0.0574	-0.031	0.0105
	(-0.029)	(-0.0399)	(-0.0427)	(-0.0723)
จำนวนสมาชิกที่มีปัญหาสุขภาพภายในบ้าน (Number of sick persons)	-0.00765	-0.0332	0.0153	0.0274
	(-0.0182)	(-0.0234)	(-0.0287)	(-0.0472)
จำนวนเด็กเล็กคนใหม่ในบ้าน (Number of new child younger than 12 yr)	0.0198	0.00931	0.0383	0.0288
	(-0.0208)	(-0.027)	(-0.0327)	(-0.0558)
ตัวแปรหุ่น :				
1 One generation, married	0	0	0	0
	(.)	(.)	(.)	(.)
2 One generation, single	0.185*	0.267**	0.11	0.00956
	(-0.0772)	(-0.102)	(-0.119)	(-0.185)
3 Two generations, married	-0.140*	-0.0203	-0.303***	-0.555***
	(-0.0551)	(-0.0714)	(-0.0862)	(-0.145)
4 Two generations, single	-0.0673	-0.152	0.0146	-0.178
	(-0.0745)	(-0.102)	(-0.111)	(-0.19)
5 Three generations	-0.0748	0.016	-0.181	-0.377*
	(-0.0657)	(-0.0854)	(-0.103)	(-0.175)
6 Two generations, no kid	-0.109	-0.153	-0.0458	-0.333
	(-0.101)	(-0.134)	(-0.155)	(-0.26)
7 Skip generation (e.g., grandparents and grandchild)	-0.298**	-0.195	-0.350*	-0.645*
	(-0.102)	(-0.134)	(-0.158)	(-0.322)
Observations	36661	18071	18590	7452

Marginal effects; random-effects panel probit estimation of 5-wave full sample

(2) การเปลี่ยนผ่านสถานภาพการทำงานในปีปัจจุบันเทียบกับการสำรวจรอบที่แล้ว ได้แก่

1. การเลิกทำงาน (ตัวแปรหุ่นที่เท่ากับ 1 คือ ไม่ได้ทำงานในปีที่สำรวจ แต่ได้ทำงานในช่วงการสำรวจรอบก่อนหน้า)
2. การเปลี่ยนแปลงจำนวนชั่วโมงทำงาน (จำนวนชั่วโมงเฉลี่ยต่อสัปดาห์เทียบระหว่างปีที่สำรวจและหนึ่งปีก่อนรอบการสำรวจ)
3. การเคลื่อนย้ายเป็นแรงงานนอกระบบ (ตัวแปรหุ่นที่เท่ากับ 1 คือ ทำงานนอกระบบในปีที่สำรวจ แต่ได้ทำงานในระบบในช่วงการสำรวจรอบก่อนหน้า)

	Exit				Change in Hour				Switch to informal			
	All	Male	Female	Female Urban	All	Male	Female	Female Urban	All	Male	Female	Female Urban
Health issue	0.241*** (-0.0325)	0.317*** (-0.0641)	0.168*** (-0.0388)	0.0696 (-0.0639)	-0.525 (-0.295)	0.0638 (-0.422)	-0.929* (-0.414)	-0.41 (-0.665)	-0.0698* (-0.0282)	-0.0551 (-0.0413)	-0.0122 (-0.0397)	-0.0465 (-0.0681)
i.Worse health condition	0.169*** (-0.0303)	0.215*** (-0.0605)	0.132*** (-0.0361)	0.151** (-0.058)	-0.869** (-0.264)	-1.511*** (-0.366)	-0.443 (-0.378)	0.0678 (-0.599)	0.0831*** (-0.0246)	0.114** (-0.035)	0.0728* (-0.0355)	0.0473 (-0.0599)
Number of sick persons	-0.0520** (-0.018)	-0.0402 (-0.0343)	-0.0465* (-0.0222)	-0.0347 (-0.0338)	0.0151 (-0.145)	0.0584 (-0.188)	-0.0221 (-0.22)	0.0258 (-0.327)	0.0044 (-0.0139)	-0.0146 (-0.0187)	0.00903 (-0.0212)	0.0147 (-0.0332)
i.1 One gen, married	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)
i.2 One gen, single	0.00475 (-0.0715)	0.082 (-0.135)	-0.0604 (-0.09)	0.0601 (-0.125)	-0.192 (-0.557)	-0.238 (-0.738)	-0.179 (-0.825)	-0.495 (-1.127)	-0.140* (-0.0561)	-0.0734 (-0.0769)	-0.210* (-0.0831)	-0.296* (-0.121)
i.3 Two gen, married	0.081 (-0.0527)	0.11 (-0.114)	0.0888 (-0.0624)	0.178 (-0.0961)	-0.178 (-0.398)	-0.145 (-0.523)	-0.187 (-0.594)	-0.704 (-0.882)	-0.0378 (-0.0381)	-0.0163 (-0.0519)	-0.0818 (-0.057)	-0.0731 (-0.0876)
i.4 Two gen, single	0.183** (-0.0678)	0.204 (-0.136)	0.138 (-0.0817)	0.258* (-0.124)	-0.914 (-0.55)	-1.1 (-0.759)	-0.88 (-0.794)	-1.478 (-1.173)	-0.0719 (-0.0532)	-0.0451 (-0.077)	-0.0716 (-0.0753)	-0.157 (-0.12)
i.5 Three gen	0.189** (-0.0598)	0.232 (-0.128)	0.161* (-0.0708)	0.220* (-0.11)	-1.053* (-0.469)	-1 (-0.622)	-1.108 (-0.696)	-1.541 (-1.049)	0.000263 (-0.0448)	-0.000685 (-0.0616)	0.0322 (-0.0667)	0.00448 (-0.104)
i.6 Two gen, no kid	0.112 (-0.0944)	0.218 (-0.182)	0.0497 (-0.115)	0.221 (-0.163)	-1.156 (-0.735)	-0.347 (-0.984)	-1.848 (-1.079)	-2.871 (-1.546)	-0.02 (-0.0706)	-0.0984 (-0.102)	0.0757 (-0.0992)	-0.0147 (-0.152)
i.7 Skip gen	0.395*** (-0.0776)	0.550*** (-0.159)	0.302** (-0.092)	0.229 (-0.187)	-0.812 (-0.732)	-1.548 (-1.022)	-0.315 (-1.039)	-0.843 (-2.033)	-0.099 (-0.071)	0.00323 (-0.0986)	-0.147 (-0.106)	-0.128 (-0.21)
Observations	40,608	19,022	21,586	8,918	39,242	18,643	20,599	8,354	39,242	18,643	20,599	8,354

คณะผู้เขียน



ดร. จารีย์ ปันทอง

สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจาก Wellesley College สหรัฐอเมริกา และปริญญาโทและปริญญาเอกจาก University of Oxford สหราชอาณาจักร ปัจจุบันเป็นนักวิจัยอาวุโส สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ โดยศึกษาวิจัยเกี่ยวกับหนี้ภาคธุรกิจไทย พฤติกรรมการชำระหนี้ของภาคประชาชน มีประสบการณ์ทำงานด้านเศรษฐกิจมหภาคและการประมาณการเศรษฐกิจในสายนโยบายการเงิน และมีความสนใจด้านเศรษฐศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจยุคใหม่



ธนาภรณ์ จิตนรินทร์

สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทด้านเศรษฐศาสตร์ จาก University of Essex สหราชอาณาจักร ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการ สังกัดส่วนวิเคราะห์สหเศรษฐกิจและครัวเรือน สายนโยบายการเงิน โดยวิเคราะห์และติดตามภาวะเศรษฐกิจภูมิภาคและเศรษฐกิจฐานราก และมีประสบการณ์การทำงานด้านกลยุทธ์นโยบายการเงิน



ปภัศสร แสงสุสันต์

สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีและโทด้านเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันเป็นเศรษฐกรอาวุโส สังกัดส่วนเศรษฐกิจมหภาคและพยากรณ์ สายนโยบายการเงิน และมีประสบการณ์ด้านการพยากรณ์เศรษฐกิจ การวิเคราะห์เชิงลึกและพัฒนาเครื่องชี้ด้านโครงสร้างตลาดแรงงานเพื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายการเงินสำหรับพิจารณาในการกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ย



ณัคนางค์ กุลนาถศิริ

สำเร็จการศึกษาปริญญาโทด้านเศรษฐศาสตร์ จาก University of Colorado Denver สหรัฐอเมริกา ปัจจุบันเป็นเศรษฐกร สังกัดส่วนเศรษฐกิจต่างประเทศ สายนโยบายการเงิน โดยวิเคราะห์และติดตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าไทย และมีความสนใจด้านการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจโลกและไทย