

4 มาตรการช่วยเหลือผู้สูงอายุ รองรับสังคมสูงวัย

เป็นเรื่องน่ายินดีอย่างยิ่งที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการรองรับสังคมสูงวัย ตามที่กระทรวงการคลังเสนอในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2559 ประกอบด้วย การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ การสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ และการบูรณาการระบบบำนาญบำนาญ มาตรการดังกล่าวจะช่วยสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้สูงอายุทั้งในเรื่องการสร้างรายได้ การส่งเสริมการออม และการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย



ไทยกับสังคมสูงวัย

ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัยตั้งแต่ปี 2548 (สังคมสูงวัย หมายถึง มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด) จากนั้นมาสัดส่วนประชากรสูงวัยได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2559 สัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมีจำนวนถึง 10.8 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 17 ของประชากรทั้งหมด ตามการคาดประมาณของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2556)¹ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ คือ มีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปสูงถึงร้อยละ 20 ในปี 2564 หรือ 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมด

และในปี 2574 ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด เมื่อมีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปสูงถึงร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด

ปรากฏการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน และรัฐ ภาวของสังคมไทยนับจากนี้เป็นต้นไป ประชากรไทยจะสูงอายุขึ้นด้วยอัตราที่เร็วมาก จำนวนประชากรวัยแรงงานจะมีสัดส่วนลดลง ขนาดครัวเรือนเล็กลง รูปแบบการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุก็จะเปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเร่งวางนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อรองรับสังคมสูงวัย

มาตรการช่วยเหลือผู้สูงอายุ

แนวทางการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ผ่านมาเน้นสร้างหลักประกันรายได้ยามชราภาพ ผ่านการจ่ายเงินสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ ควบคู่กับการส่งเสริมสุขภาพทางสุขภาพที่ดีผ่านการพัฒนาชุดความรู้ต่างๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพะทั้งทางร่างกายและจิตใจที่ดี เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมสูงวัย

ปัจจุบันประเด็นเรื่องการจ้างงานผู้สูงอายุได้รับความสนใจในสังคมไทยเป็นอย่างมาก เมื่อมีงานวิจัยและเวทีเสวนาหลายเวทีที่นำเสนอหัวข้อ “สูงวัยไม่หยุดทำงาน” เพื่อส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ อันจะเป็นการรักษามาตรฐานการครองชีพในระดับที่ใกล้เคียงกับช่วงก่อนการเกษียณอายุ และเป็นการส่งเสริมสุขภาพทางจิตใจและสังคมของผู้สูงอายุด้วย อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวยังไม่นำไปสู่การปฏิบัติมากนัก จึงเป็นเรื่องน่ายินดีที่รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการรองรับสังคมผู้สูงอายุ โดยผ่านการออกมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับสังคมผู้สูงอายุของไทย มีรายละเอียดดังนี้

1. มาตรการจ้างงานผู้สูงอายุ

หากหน่วยงานใดมีการจ้างงานคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป เงินเดือนที่ต้องจ่ายให้กับผู้สูงอายุจะสามารถนำมาหักภาษีได้สองเท่า ของรายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง (สำหรับการจ้างบุคลากรผู้สูงอายุซึ่งมีอัตราค่าจ้างไม่เกิน 15,000 บาทต่อคนต่อเดือน) โดยนายจ้างสามารถขอใช้สิทธิได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด ทั้งนี้ลูกจ้างจะต้องไม่เป็นผู้ถือหุ้นของกิจการ กรรมการ ผู้บริหาร หรือเคยเป็นผู้บริหารของกิจการ²

มาตรการนี้ถือว่าเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในเรื่องรายได้ของผู้สูงอายุให้สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ยาวนานขึ้น³ เป็นการเปลี่ยนการมองภาพผู้สูงอายุที่มองว่า “ผู้สูงอายุเป็นภาระ” ให้เป็น “ผู้สูงอายุมีคุณค่า” แม้ว่าบุตรยังคงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของผู้สูงอายุในปัจจุบัน แต่ก็มี

แนวโน้มลดลง⁴ อันเนื่องมาจากผลของค่านิยมที่เปลี่ยนไปของสังคมไทยที่มีบุตรน้อยลง รวมถึงการย้ายถิ่นของคนในวัยทำงาน จึงทำให้ผู้สูงอายุได้รับเงินเพื่อช่วยเหลือจุนเจือจากบุตรหลานน้อยลงไปด้วย การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุคงอยู่ในกำลังแรงงานเป็นเรื่องที่สำคัญ นอกจากการทำงาน จะเป็นการสร้างรายได้ให้กับผู้สูงอายุแล้ว การทำงาน ยังเป็นการส่งเสริมสุขภาพทั้งทางร่างกายจิตใจและสังคมของผู้สูงอายุอีกด้วย โดยเป็นการส่งเสริมให้เกิดพัฒนาพลัง (active ageing) และให้ผู้สูงอายุประสบความสำเร็จอีกด้วย

2. มาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

มาตรการนี้ส่งเสริมการสร้างที่พักอาศัยที่มีความเหมาะสม และมีสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นการเฉพาะให้กับผู้สูงอายุ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้มีที่พักอาศัยที่ปลอดภัย มีอุปกรณ์ใช้สอยที่เหมาะสม และอยู่ในความดูแลของแพทย์และพยาบาล โดยจะมีการสร้างที่พักอาศัยทั้งในรูปแบบการเช่าที่ราชพัสดุ จำนวน 4 แห่ง ในจังหวัดชลบุรี นครนายก เชียงราย และเชียงใหม่ รวมพื้นที่ 135 ไร่ รวมทั้งการจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมเพื่อสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ในรูปแบบของบ้านประชารัฐที่ดำเนินการโดยการเคหะแห่งชาติ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และยังสนับสนุนสินเชื่อเงินผ่อนปรนให้แก่ผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ที่ต้องการพัฒนาโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ วงเงินรวมไม่เกิน 4,000 ล้านบาท และให้มีการจัดสรรวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อรองรับการดำเนินโครงการในระยะต่อไปด้วย โดยให้สิทธิการจองสำหรับบุตรที่เลี้ยงดูบิดามารดาเป็นลำดับแรก⁵

ทั้งนี้ยังมีข้อสังเกตว่า 1) มาตรการนี้ให้สิทธิสำหรับบุตรที่เลี้ยงดูบิดามารดาเป็นลำดับแรก ซึ่งสะท้อนภาพให้เห็นว่าสังคมไทยยังต้องการส่งเสริมค่านิยมในการเลี้ยงดูบิดามารดา เป็นหน้าที่หลักของบุตรโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สถานการณ์อนาคตที่ผู้สูงอายุจะมีจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐไม่สามารถที่จะดูแลผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นจึงต้องเป็นหน้าที่ของบุตรในการดูแลบิดามารดา 2) มาตรการนี้

เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยใหม่เท่านั้น ควรคำนึงถึงผู้สูงอายุส่วนใหญ่อาศัยอยู่บ้านเดิมที่ตนเองเป็นเจ้าของ แต่มีแนวโน้มที่จะอาศัยอยู่เพียงลำพังคนเดียว หรืออาศัยอยู่กับคู่สมรสมากขึ้น การปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิมให้เหมาะกับการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุแทนที่การย้ายเข้าไปในโครงการหรือบ้านพักที่จัดขึ้นใหม่สำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะก็น่าจะตอบโจทย์และช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถเลือกใช้ชีวิตสูงวัยในบ้านเดิมได้อย่างสะดวก ปลอดภัย และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วยเช่นกัน

3. สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

สินเชื่อที่อยู่อาศัย หมายถึง เงินกู้ระยะยาวที่กู้ยืมจากสถาบันการเงินหรือธนาคาร เพื่อซื้อหรือสร้างที่อยู่อาศัย โดยใช้ที่อยู่อาศัยนั้นเป็นหลักประกันในการจำนองให้แก่ธนาคารผู้ให้สินเชื่อ⁶

มาตรการนี้เป็นการให้เงินกู้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่มีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภาระหนี้เป็นของตนเอง เพื่อให้ผู้สูงอายุนำที่อยู่อาศัยของตนมาเปลี่ยนเป็นเงินดำรงชีพ ซึ่งมูลค่าเงินที่กู้ได้จะขึ้นอยู่กับอายุของผู้กู้ มูลค่าบ้าน และอัตราดอกเบี้ย ผู้สูงอายุสามารถเลือกวิธีรับเงินเป็นก้อนเดียวหรือทยอยรับเป็นงวด จนกว่าจะเสียชีวิตหรือจนกว่าจะหมดอายุสัญญาเงินกู้ โดยผู้กู้ไม่ต้องชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยคืน และหลังจากผู้กู้เสียชีวิต ที่อยู่อาศัยจะตกเป็นของธนาคาร⁷

โดยปกติแล้วสินเชื่อที่อยู่อาศัยของบุคคลทั่วไปที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะเป็นในลักษณะของบ้านที่ยื่นกู้นั้นจะเป็นหลักประกันในการกู้ยืม และผู้กู้จะได้เงินมาเป็นก้อนสำหรับจ่ายค่าบ้าน หรือนำไปใช้จ่ายในเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็น ผู้กู้จะต้องจ่ายคืนให้กับธนาคารเป็นรายเดือนตามที่ตกลงกับธนาคาร ซึ่งตรงกันข้ามกับสินเชื่อสำหรับผู้สูงอายุที่ธนาคารจะเป็นคนจ่ายเงินเป็นรายเดือนให้แทน โดยมีบ้านเป็นหลักประกันและผู้สูงอายุยังสามารถอาศัยอยู่ในบ้านหลังนั้นไปได้จนกว่าจะเสียชีวิต และที่สำคัญ ผู้ที่ต้องการกู้ไม่ต้องยื่นหลักฐานแสดงรายได้ของตนเอง ไม่ต้องตรวจสุขภาพ มีแค่เพียงบ้านและที่ดินที่ปลอดภาระการผ่อนชำระกับ

ธนาคารเท่านั้นก็เพียงพอแล้ว มาตรการนี้ได้เกิดขึ้นแล้วในสหรัฐฯ และเกาหลีใต้⁸ สำหรับประเทศไทยมีบางธนาคารที่ขานรับนโยบายนี้ของรัฐบาล เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ โดยได้จัดทำโครงการบ้าน ธอส. เพื่อผู้สูงอายุ⁹ เป็นต้น

มาตรการนี้มุ่งคุ้มครองและช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นข้าราชการบำนาญ ไม่มีเงินสำรองเพียงพอต่อการใช้ชีวิต และไม่มีลูกหลานไว้คอยดูแล จำนวนผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี ถือได้ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นทางเลือกสำหรับวัยเกษียณในอนาคต และเป็นอีกหนึ่งมาตรการที่เสริมสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้ผู้สูงอายุ และการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีการออมที่พอเพียง

4. การบูรณาการระบบบำนาญบ้าน

มาตรการนี้เป็นการสนับสนุนการออมภาคบังคับเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ที่มั่นคงเมื่อยามสูงวัย เมื่อสำรวจการออมของผู้สูงอายุ¹⁰ พบว่าผู้สูงอายุไทยมีอัตราการออมที่ต่ำมาก โดยประมาณร้อยละ 65 ของผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ไม่มีเงินออมเลย สะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุไทยยังไม่มี ความมั่นคงทางด้านรายได้ในช่วงหลังวัยเกษียณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานนอกระบบ และแรงงานในระบบที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

มาตรการนี้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายบำนาญบ้านแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนา และกำกับดูแลระบบบำนาญบ้านของประเทศไทยให้ครอบคลุม และจัดตั้งกองทุนบำนาญบ้านแห่งชาติ (กบช.) เพื่อเป็น “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับ” สำหรับแรงงานในระบบ ครอบคลุมทั้งลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ พนักงานราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีอายุ 15 – 60 ปี ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยให้มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนจาก 2 ฝ่าย คือ ลูกจ้าง และนายจ้าง ลูกจ้างจะได้รับบำนาญหรือบำนาญเมื่ออายุครบ 60 ปี เพื่อให้แรงงานกลุ่มดังกล่าวมีรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีวิตหลังเกษียณ โดยกำหนดให้ กบช. เปิดรับสมาชิก



ตั้งแต่ปี 2561 เป็นต้นไป โดยลูกจ้างและนายจ้างต้องส่งเงินเข้า กบข. ฝ่ายละ 3% ของค่าจ้าง สูงสุดไม่เกินเดือนละ 1,800 บาท และทยอยปรับเพิ่มเป็น 10% ใน 10 ปี ส่วนลูกจ้างที่มีรายได้ไม่ถึงเดือนละ 10,000 บาท ไม่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน โดยให้นายจ้างส่งเงินฝ่ายเดียว¹¹

จากการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ 2558¹² พบว่า ผู้มีงานทำจำนวน 38.3 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ 16.9 ล้านคน (ร้อยละ 44.1) และเป็นแรงงานนอกระบบ 21.4 ล้านคน (ร้อยละ 55.9) ในจำนวน 16.9 ล้านคนที่เป็นแรงงานในระบบนี้ ยังมีบุคคลส่วนหนึ่งที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งครอบคลุมลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวส่วนราชการ พนักงานราชการ และรัฐวิสาหกิจ มาตรการนี้จะช่วยให้แรงงานมีเงินออมหลังเกษียณเพิ่มเป็น 50% ของรายได้ จากปัจจุบันอยู่ที่ 19% เป็นการช่วยให้แรงงานในระบบมีการเตรียมพร้อมการออมเพื่อการชราภาพในอนาคต และยังช่วยเพิ่มระดับการออมของประเทศให้สูงขึ้นเฉลี่ยปีละ 68,000 ล้านบาท¹³

จุดเริ่มต้นของการรับมือ

การเล็งเห็นความสำคัญของการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนผู้สูงอายุ ทำให้ภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ร่วมกันผลักดันมาตรการทั้งสี่ เพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุดังกล่าวขึ้น มาตรการเหล่านี้จะช่วยให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงทางรายได้ และเป็นหลักประกันรายได้ที่มั่นคงและยั่งยืนเพื่อการออมในยามชราภาพ นอกจากนี้แล้วยังช่วยแบ่งเบาภาระในการดูแลผู้สูงอายุของรัฐบาล และช่วยตอบรับกับความต้องการของตลาดในเรื่องการขาดแคลนแรงงาน อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย

นอกจากนี้แล้วมาตรการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ทั้ง 4 มาตรการ ยังส่งเสริมให้ผู้สูงอายุรู้สึกมีคุณค่า เปลี่ยนจากคำว่า “ภาระ” เป็น “พลัง” ซึ่งจะส่งผลทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีในบั้นปลายชีวิตทั้งกายและใจ การปรับปรุงบ้านพักอาศัยให้ปลอดภัยและเหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ นอกจากจะช่วยให้เพิ่มคุณภาพผู้สูงอายุและยังช่วยป้องกันอุบัติเหตุในผู้สูงอายุได้ด้วย

