



โครงสร้างประชากรเปลี่ยน... เสี่ยงต่อภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้น

CURRENT ISSUE

Vol.30 No.3505 12 มิถุนายน 2567

- ปัจจุบัน ไทยมีประชากรสูงอายุราว 13 ล้านคน เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง จึงกลายเป็นความเสี่ยงต่อภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้น และมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นอีกตามการเร่งตัวของโครงสร้างสังคมสูงวัย
- รัฐจำเป็นต้องสร้างรายรับให้ทันกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น รวมถึงเพิ่มจำนวนคนที่พึ่งพาเงินออมตนเองได้ เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการคลังอย่างยั่งยืนในระยะยาว

สังคมสูงวัยจะเพิ่มภาระทางการคลังทั้งด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐ โดยรัฐมีรายรับผ่านการจัดเก็บภาษีต่างๆ จากประชาชน เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ขณะเดียวกัน รัฐก็มีรายจ่ายในการจัดสรรสวัสดิการต่างๆ รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน

จากโครงสร้างสังคมสูงวัยของไทยอาจทำให้สถานภาพทางการคลังของรัฐเผชิญความเสี่ยงทั้งด้านรายรับจากการเก็บภาษีได้น้อยลงตามประชากรวัยแรงงานที่ลดลงในระยะข้างหน้า สวนทางกับรายจ่ายที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ทั้งเงินที่ต้องจ่ายให้หลังเกษียณ รวมถึงค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ สะท้อนจากงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐด้านสวัสดิการต่างๆ¹ ที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย 6% ต่อปี (CAGR 2014-2024) (รูปที่ 1)

วรรณวิษา ศรีรัตนะ

ผู้บริหารงานวิจัย
wanwisa.s@kasikornresearch.com



ปิยะวดี จิระศิริสุวรรณ

เจ้าหน้าที่วิจัยอาวุโส
piyavadee.c@kasikornresearch.com



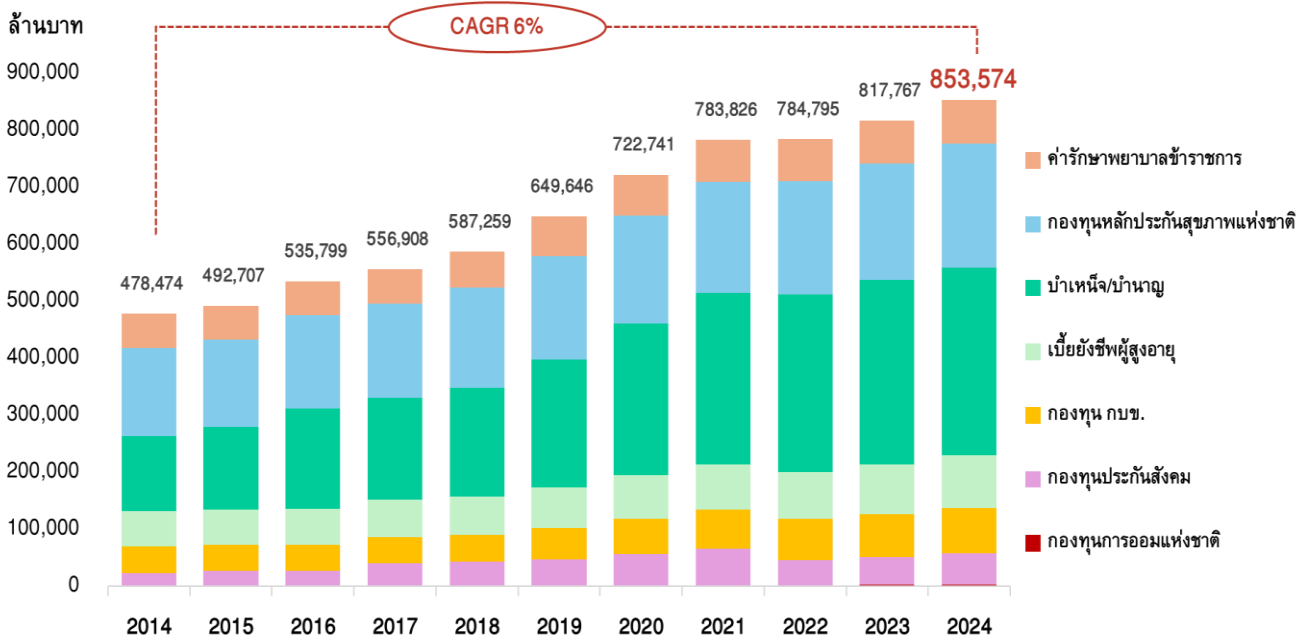
อิศราวดี เหมะ

เจ้าหน้าที่วิจัย
itsarawadee.h@kasikornresearch.com



¹ เป็นงบประมาณที่ภาครัฐตั้งกรอบไว้ครอบคลุมทั้งในเรื่องของหลักประกันรายได้ยามเกษียณและสุขภาพ โดยประมาณจากรายจ่ายงบประมาณใน 7 ก่อนหลัก โดยด้านรายได้ ได้แก่ เงินบำนาญ/บำนาญ เงินสมทบเข้ากองทุนบำนาญข้าราชการ (กบข.) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินอุดหนุนกองทุนประกันสังคม เงินสมทบกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) และด้านสุขภาพ ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง)

รูปที่ 1 งบประมาณรายจ่ายของภาครัฐด้านสวัสดิการต่างๆ



หมายเหตุ:

1/ ตัวเลขระหว่างปี 2014-2024 เป็นงบประมาณที่รัฐตั้งกรอบไว้ ยกเว้น ตัวเลขของกองทุนการออมแห่งชาติปี 2024 ที่ประมาณการโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

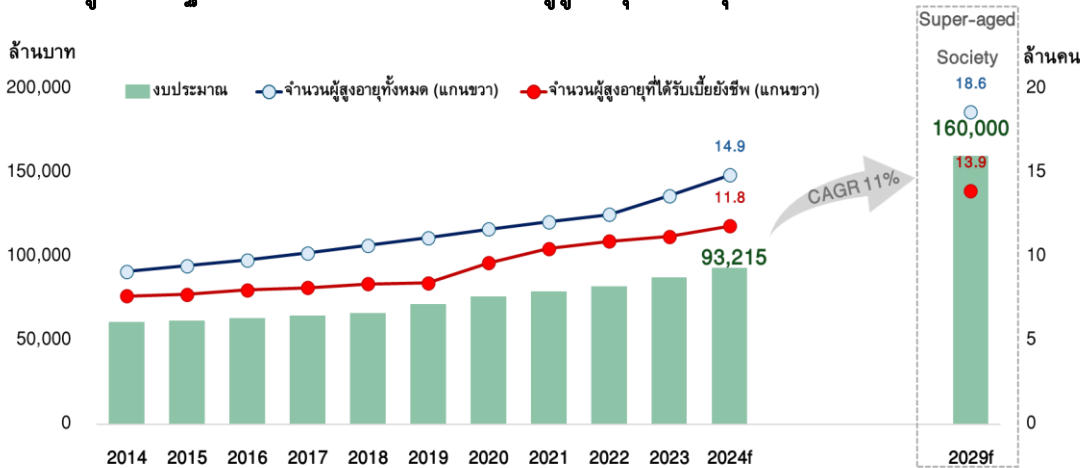
2/ งบประมาณแต่ละก้อนเป็นเงินที่รัฐจ่ายสมทบ ซึ่งแต่ละก้อนมีเงื่อนไขการจ่ายที่แตกต่างกัน

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ, สำนักงานประกันสังคม, สำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, กองทุนการออมแห่งชาติ, สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

สังคมสูงวัยจะกระทบต่อภาระทางการคลังของภาครัฐในระยะข้างหน้า ดังนี้

1) รายจ่ายสวัสดิการเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรสูงวัยและอัตราการจ่ายเบี้ยที่เพิ่มขึ้น ภาครัฐมีการปรับรูปแบบการจ่ายเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุเพื่อให้มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพมากขึ้น โดยการยกเลิกการจ่ายแบบขั้นบันไดมาเป็นจ่าย 1,000 บาทเท่ากันทุกช่วงวัย ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนสวัสดิการโดยรัฐ และอยู่ระหว่างรอเสนอกรม. เพื่อพิจารณา ส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุคาดว่าจะยังคงเพิ่มสูงขึ้น สะท้อนจาก ในปี 2024 ภาครัฐได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการจ่ายเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุไว้ราว 9.3 หมื่นล้านบาท เพิ่มขึ้น 6% จากปีก่อนที่อยู่ 8.8 หมื่นล้านบาท และคาดการณ์ว่าในปี 2029 ที่ไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยขั้นสุดยอด รายจ่ายส่วนนี้อาจไม่ต่ำกว่า 1.6 แสนล้านบาท (รูปที่ 2)

รูปที่ 2 รัฐมีรายจ่ายงบประมาณเบียดบังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทุกปี



หมายเหตุ:

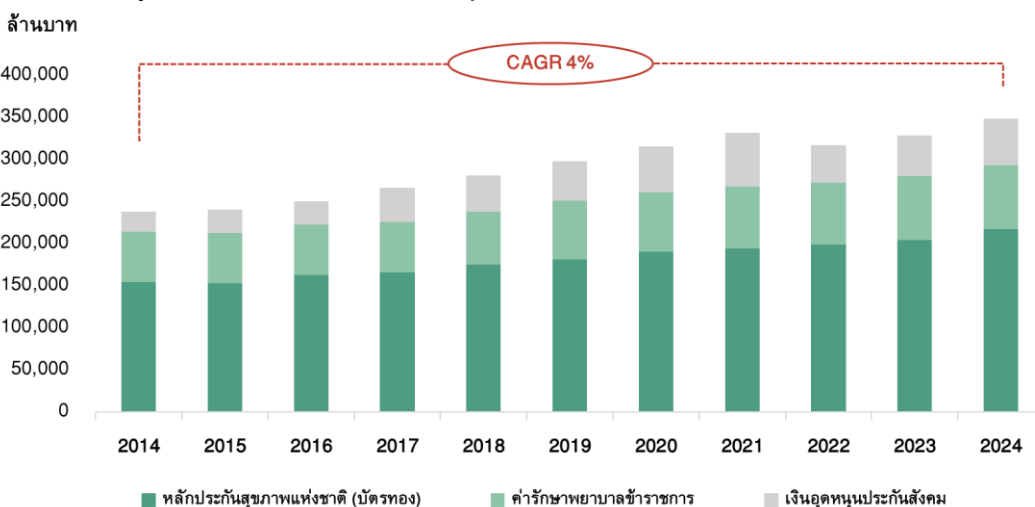
1/ ปี 2014-2024 อ้างอิงจากการตั้งงบประมาณในหมวดเบียดบังชีพผู้สูงอายุ

2/ ปี 2029 เป็นการประมาณการโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย ซึ่งคาดว่าจะประมาณจะขยายตัวจากการปรับอัตราจ่ายเบียดบังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันไดไปเป็น 1,000 บาท/เดือน เท่ากันทุกช่วงอายุ และจำนวนผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มเร่งตัวขึ้น

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ, รวบรวมและประมาณการโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

2) รายจ่ายสวัสดิการด้านสุขภาพมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 4% (CAGR 2014-2024) ซึ่งปี 2014 งบประมาณส่วนนี้ของรัฐอยู่ที่ 2.4 แสนล้านบาท ปรับเพิ่มมาอยู่ที่ 3.5 แสนล้านบาท ในปี 2024 (รูปที่ 3) โดยส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) อยู่ที่ราว 2.2 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วน 62% และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอีกตามการดูแลรักษาพยาบาลที่มีมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วย อีกทั้ง ปัจจุบันประชาชนยังสามารถยื่นใช้สิทธิบัตรทองในการรักษาพยาบาลได้ทุกที่ทั่วประเทศ ตลอดจนสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งปัญหาฝุ่น PM 2.5 และโรคอุบัติใหม่ ก็อาจทำให้ประชาชนเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยได้ง่ายขึ้น

รูปที่ 3 รายจ่ายสวัสดิการด้านสุขภาพของรัฐใน 3 ระบบหลัก



หมายเหตุ:

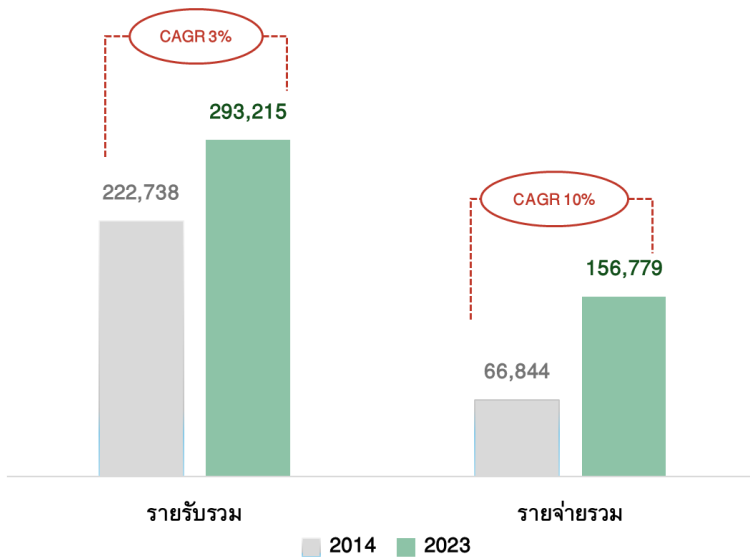
1/ ตัวเลขระหว่างปี 2014-2024 เป็นงบประมาณที่รัฐตั้งกรอบไว้

2/ รายจ่ายกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ รวมเงินเดือนผู้ให้บริการที่หน่วยบริการ และเงินอุดหนุนประกันสังคม รวมเงินสมทบที่รัฐต้องจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม

ที่มา: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, สำนักงานงบประมาณ, สำนักงานประกันสังคม, กระทรวงแรงงาน, รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

3) กองทุนประกันสังคมที่เป็นสวัสดิการหลักของแรงงานไทยราว 25 ล้านคน อาจไม่เพียงพอและหมดลงในระยะข้างหน้าหากไม่มีการปรับเงื่อนไข เนื่องจากรายได้ที่เก็บจากกลุ่มคนวัยทำงานในระบบประกันสังคม ไม่ได้เพิ่มขึ้นเร็วเมื่อเทียบกับรายจ่ายรวมของกองทุนประกันสังคมที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเงินที่จ่ายหลังเกษียณและสวัสดิการด้านสุขภาพต่างๆ สะท้อนจากในช่วงปี 2014-2023 รายจ่ายรวมขยายตัวเฉลี่ย 10% ต่อปี ขณะที่ รายรับรวมขยายตัวเฉลี่ยเพียงแค่ 3% ต่อปี เท่านั้น (รูปที่ 4)²

รูปที่ 4 รายจ่ายรวมของกองทุนประกันสังคมมีแนวโน้มเติบโตมากกว่ารายรับ



หมายเหตุ:

- 1/ รายรับรวม ประกอบด้วย เงินสมทบ ผลตอบแทนจากการลงทุน และรายรับอื่นๆ
 - 2/ รายจ่ายรวม ประกอบด้วย รายจ่ายประโยชน์ทดแทน ค่าบริหารสำนักงาน และรายจ่ายอื่นๆ
 - 3/ ปี 2021-2022 สำนักงานประกันสังคมมีมาตรการลดจ่ายเงินสมทบช่วยเหลือลูกจ้างในช่วงโควิด-19
- ที่มา: สำนักงานประกันสังคม, รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

ศูนย์วิจัยกสิกรไทยมองว่า การดำเนินนโยบายการคลังให้สอดคล้องกับสภาพโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปจะช่วยให้คนที่สามารถพึ่งพาตนเองยามเกษียณมีจำนวนมากขึ้น และกลายเป็นภาระทางการคลังของภาครัฐในระยะยาวน้อยลง ซึ่งแต่ละมาตรการอาจมีกรอบระยะเวลาของการดำเนินการที่แตกต่างกัน ดังนี้

มาตรการระยะสั้น-กลาง:

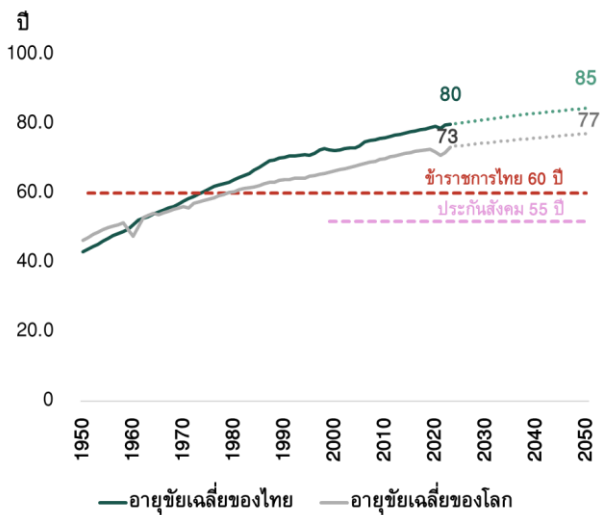
1) ขยายอายุเกษียณ และส่งเสริมการจ้างงานแรงงานสูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุที่ยังมีศักยภาพมีโอกาสในการสร้างรายได้เพิ่มขึ้น ปัจจุบันอายุเกษียณเฉลี่ยไทยอยู่

² สอดคล้องกับงานศึกษาเรื่อง ทางออกของประกันสังคมเพื่อลูกหลานไทยในอนาคต ของธนาคารแห่งประเทศไทย (เผยแพร่เมื่อ พ.ย. 2021) ที่ระบุว่ากองทุน 2 กรณี (ชราภาพ สงเคราะห์บุตร) เงินกองทุนอาจหมดลงในปี 2055 ขณะที่ กองทุน 4 กรณี (เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย) เงินกองทุนอาจหมดลงในปี 2070

ที่ 58 ปี ขณะที่ คนไทยมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น แต่อายุเกษียณกลับไม่เปลี่ยนตั้งแต่ปี 1951 (รูปที่ 5) ซึ่งการขยายอายุเกษียณเป็นหนึ่งในทางเลือกที่รัฐบาลในหลายประเทศที่ประสบปัญหาสังคมสูงวัยเลือกใช้ เช่น ฝรั่งเศสที่ปัจจุบันอายุเกษียณอยู่ที่ 62 ปี และจะมีการปรับเพิ่มขึ้นเป็น 64 ปี ภายในปี 2032 เป็นต้น (รูปที่ 6)

ทั้งนี้ หากมีการขยายอายุเกษียณ รัฐต้องคำนึงถึงช่วงเวลาเปลี่ยนผ่าน ซึ่งควรบอกล่วงหน้าหรือต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้ทั้งภาคธุรกิจและแรงงานเตรียมความพร้อมหากต้องอยู่ในตลาดแรงงานนานขึ้น รวมถึงควรพิจารณาความเหมาะสม/เป็นธรรม โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ใกล้เกษียณ

รูปที่ 5 อายุขัยเฉลี่ยและอายุเกษียณของไทย



ที่มา: UN(2022) และ World Economic Forum, รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

รูปที่ 6 ตัวอย่างอายุเกษียณของประเทศต่างๆ ทั่วโลก

	อายุเกษียณในปัจจุบัน	อายุเกษียณในอนาคต
ฝรั่งเศส	62	64 (2032)
ญี่ปุ่น	65	N/A
สหราชอาณาจักร	66	68 (2027)
สหรัฐอเมริกา	66	67 (2030)
นอร์เวย์	67	N/A
สิงคโปร์	63	64 (2026)
ออสเตรเลีย	67	N/A

ในขณะเดียวกัน รัฐควรสนับสนุนให้ภาคธุรกิจมีการจ้างงานผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ผ่านการให้สิทธิประโยชน์ที่จูงใจมากกว่าการลดหย่อนภาษีที่ทำอยู่แล้ว³ เช่น การให้เงินอุดหนุนธุรกิจที่จ้างแรงงานสูงอายุ การจัดทำระบบ/ตั้งหน่วยงานรับผิดชอบในการจับคู่ (Matching) ระหว่างแรงงานสูงอายุกับภาคธุรกิจ ทั้งนี้ ต้องขึ้นอยู่กับความพร้อม/ความสมัครใจของแรงงานสูงอายุแต่ละคน ตลอดจนการสนับสนุนให้ประชาชนทุกช่วงวัยมีการพัฒนาทักษะเพื่อให้แรงงานที่ถึงวัยเกษียณสามารถทำงานในตลาดแรงงานต่อไปได้ เช่น

- สิงคโปร์ มีโครงการ Skills Future Level-up เพื่อส่งเสริมคนที่อายุ 40 ปีขึ้นไป ในการ Upskill/Reskill ทักษะให้ตรงกับความต้องการของตลาด

³ ปัจจุบันสถานประกอบการที่จ้างผู้สูงอายุ (ตั้งแต่อายุ 60 ปีขึ้นไป) สามารถใช้สิทธิในการหักรายจ่ายได้ถึง 2 เท่าของจำนวนที่ได้จ่ายในการจ้างผู้สูงอายุไปจริง แต่ไม่เกินจำนวน 15,000 บาท ดังนั้น สถานประกอบการมีสิทธิหักรายจ่ายสำหรับค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้สูงสุดถึง 30,000 บาท

-ญี่ปุ่น มีโครงการฝึกงานเพื่อพัฒนาแรงงานวัยกลางคนเป็น Tech Talent สำหรับผู้มีอายุ 40-50 ปี ที่อาจไม่ได้ทำงานในด้านเทคโนโลยีมาก่อน สามารถเข้ามาฝึกฝนทักษะและหาความรู้ในด้านเทคโนโลยีได้

2) จัดสรรกองทุนประกันสังคมทั้งด้านรายรับและรายจ่ายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป เช่น การขยายเพดานค่าจ้าง การขยายอายุเกษียณผู้ประกันตน การดึงแรงงานข้ามชาติเข้าระบบประกันสังคม และการปรับแผนการลงทุนให้สร้างผลตอบแทนมากขึ้น ซึ่งบางแนวทางภาครัฐอาจมีการศึกษาความเป็นไปได้ไปบ้างแล้ว (รูปที่ 7) แต่ที่สำคัญคงเป็นเรื่องของการผลักดันให้เกิดขึ้นจริงได้เร็วที่สุด เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่สถานะการเงินของกองทุนประกันสังคม และลดความเสี่ยงที่เงินอาจไม่เพียงพอและหมดลงในอนาคต

รูปที่ 7 แนวทางปรับปรุงกองทุนประกันสังคมที่รัฐเตรียมผลักดัน

		ปัจจุบัน	เตรียมผลักดัน		
			2024-2026	2027-2029	2030 เป็นต้นไป
ขยายเพดานการ จ่ายเงินสมทบ	เพดานรายได้ (บาท)	15,000	17,500	20,000	23,000
	ลูกจ้าง 5%	750	875	1,000	1,150
	นายจ้าง 5%	750	875	1,000	1,150
	รัฐบาล 2.75%	413	481	550	633
ขยายอายุเกษียณ ผู้ประกันตน	55 ปี	60 ปี	▶	65 ปี	
ปรับแผนการลงทุน ของกองทุนฯ	ลงทุนในสินทรัพย์ เสี่ยงสูง 25%	ทยอยเพิ่มสัดส่วนการลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยงสูง จนเต็มเพดานที่ 40%			

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม, รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

มาตรการระยะยาว:

3) เพิ่มจำนวนคนที่พึ่งพาตนเองได้ให้โตเร็วกว่าภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้น ทั้งในมิติของการเพิ่มเงินออมเพื่อเกษียณ และการมีสุขภาพที่ดี

-ส่งเสริมให้ประชาชนมีการออมเงินเพื่อเกษียณมากขึ้น โดยเฉพาะการดึงแรงงานนอกระบบให้เข้ามาออมในระบบ ซึ่งปัจจุบันไทยมีแรงงานนอกระบบราว 21 ล้านคน แต่มีการออมผ่านระบบประกันสังคม 11 ล้านคน และกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) 3 ล้านคน⁴ ขณะที่ ยังมีอีกไม่ต่ำกว่า 7 ล้านคนที่เสี่ยงไม่มี

⁴ อ้างอิงข้อมูลจากจำนวนผู้ประกันตนในมาตรา 40 ของสำนักงานประกันสังคม และจำนวนสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

หลักประกันรายได้ยามเกษียณ ทั้งนี้ ภาครัฐฯ ได้มีแนวคิดที่จะกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมออมมากขึ้น เช่น มาตรการหยวนเกษียณที่อยู่ระหว่างการพิจารณา และคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ในปี 2025 โดยมุ่งเป้าสำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีอายุระหว่าง 15-60 ปี เป็นต้น

-ส่งเสริมให้ประชาชนใส่ใจดูแลสุขภาพกันมากขึ้นเพื่อลดการเจ็บป่วย ไม่ที่จะเป็นการจัดฝึกอบรมหรือร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ให้ความรู้ในเรื่องการดูแลสุขภาพเชิงป้องกัน อาหารการกิน ตลอดจนการใช้ชีวิต นอกจากนี้ ภาครัฐฯ ควรบริหารจัดการให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการแพทย์อย่างเพียงพอและทั่วถึง ซึ่งหากประชาชนมีสุขภาพที่ดีขึ้น ก็อาจช่วยแบ่งเบาภาระหรือลดค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของรัฐลงได้

Disclaimers รายงานวิจัยนี้จัดทำโดย บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด (KResearch) เพื่อเผยแพร่เป็นการทั่วไป โดยอาศัยแหล่งข้อมูลสาธารณะ หรือ ข้อมูลที่เชื่อว่ามีความน่าเชื่อถือที่ปรากฏขณะจัดทำ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ KResearch มิอาจรับรองความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ ความเหมาะสม ความครบถ้วนสมบูรณ์ หรือความเป็นปัจจุบันของข้อมูลดังกล่าว และไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ชวน เสนอแนะ ให้คำแนะนำ หรือจูงใจในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการใดๆ แต่อย่างใด ดังนั้น ท่านควรศึกษาข้อมูลด้วยความระมัดระวังและใช้วิจารณญาณอย่างรอบคอบก่อนตัดสินใจใดๆ KResearch จะไม่รับผิดชอบในเสียหายใดที่เกิดขึ้นจากการใช้ข้อมูลดังกล่าว

ข้อมูลใดๆ ที่ปรากฏในรายงานวิจัยนี้ถือเป็นทรัพย์สินของ KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี) การนำข้อมูลดังกล่าว (ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน) ไปใช้ต้องแสดงข้อความถึงสิทธิความเป็นเจ้าของแก่ KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี) หรือแหล่งที่มาของข้อมูลนั้นๆ ทั้งนี้ ท่านจะไม่ทำซ้ำ ปรับปรุง ดัดแปลง แก้ไข ส่งต่อ เผยแพร่ หรือกระทำการในลักษณะใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้า โดยไม่ได้รับอนุญาตล่วงหน้า เป็นลายลักษณ์อักษรจาก KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี)