



Research Brief/Research Policy

ชุดโครงการประสานงานวิจัย

นโยบายเพื่อสร้างเสริม ความมั่นคงทางประชากร ของประเทศไทย

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

โรงแรมเมอร์เคียว กรุงเทพฯ สยาม ปทุมวัน กรุงเทพฯ
วันอังคารที่ 12 กุมภาพันธ์ 2562 : 8.30 – 13.30 น.

นโยบายเพื่อสร้างเสริมความมั่นคง ทางประชากรของประเทศไทย

รศ.ดร.ศรินทร์ เกรย์
ศ.เกียรติคุณ ดร.อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์
กัญญา อภิพรชัยสกุล



แผนการพัฒนาประชากรในระยะยาวที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ภายใต้ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ได้กำหนดวิสัยทัศน์ คือ “ประชากรไทยเกิดและเติบโตอย่างมีคุณภาพ มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมยกระดับการพัฒนาประเทศ” ซึ่งมีการกำหนดยุทธศาสตร์สำคัญ คือ

1) การส่งเสริมให้ประชากรวัยเจริญพันธุ์มีบุตรเพิ่มขึ้นโดยสมัครใจโดยเฉพาะในกลุ่ม Gen Y รวมทั้งสนับสนุนกลุ่มผู้มีบุตรยากให้สามารถมีบุตรได้ เพื่อให้เด็กเกิดใหม่มีจำนวนไม่ต่ำกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2) การพัฒนาและยกระดับผลิตภาพประชากร เน้นการพัฒนาและยกระดับศักยภาพประชากรให้มีผลิตภาพเพิ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสอดคล้องกับช่วงวัยและพฤติกรรมตาม generation การพัฒนาทักษะประชากรวัยเรียนและวัยแรงงาน การเพิ่มกำลังแรงงานผู้สูงอายุและสตรีที่มีศักยภาพในตลาดงาน และการดึงดูดแรงงานไทย

ในต่างประเทศและแรงงานต่างชาติที่มีทักษะให้ใช้ชีวิตและทำงานในประเทศไทย

3) การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร มุ่งพัฒนาทักษะประชากรทุกช่วงอายุให้เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนการเติบโตของประเทศ ควบคู่กับการสร้างสุขภาวะที่ดี ลดอัตราการตายก่อนวัยอันควร ก้าวไปสู่การเป็นประชากรผู้สูงอายุที่แข็งแรง พึ่งตนเองได้ และมีช่วงชีวิตที่มีสุขภาพดี ยาวนานที่สุด ลดภาระค่าใช้จ่ายสวัสดิการในการดูแลทั้งต่อครอบครัวและภาครัฐ

4) การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและระบบการคุ้มครองทางสังคม มุ่งส่งเสริมให้ประชากรไทยมีงานทำ และมีรายได้อย่างต่อเนื่อง มีหลักประกันที่มั่นคง สร้างวินัยทางการเงินการออมตั้งแต่วัยเรียน พัฒนานวัตกรรมทางการเงินรูปแบบใหม่ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ทุกกลุ่มอาชีพสามารถเข้าถึงระบบการออมระยะยาว

5) การสนับสนุนสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาประชากร มุ่งส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการสนับสนุนประชากรให้มีบุตรเพิ่มขึ้น การปรับสภาพแวดล้อมและโครงสร้างพื้นฐานให้เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันของคนทุกกลุ่มทุกช่วงวัย

จากยุทธศาสตร์ดังกล่าว จึงกำหนดให้มีกรอบในการพัฒนา 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2560-2564) มุ่งพัฒนาศักยภาพของประชากรไทยให้มีผลิตภาพเพิ่มขึ้นควบคู่กับการสร้างสภาพแวดล้อมในการมีบุตร สำหรับในระยะที่ 2 (พ.ศ. 2565-2569) เน้นการพัฒนาระบบและสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างเด็ก กลุ่มคนรุ่นใหม่ที่จะเกิดและเติบโตขึ้นหลังปี 2569 และในระยะที่ 3 (พ.ศ. 2570-2579) มุ่งให้ความสำคัญกับสร้างเสริมให้ประชากรไทย

ทุกคนมีส่วนร่วมขับเคลื่อนและยกระดับประเทศไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาในระยะยาว โดยในทุกระยะต้องมุ่งเน้นการยกระดับคุณภาพชีวิตประชากรไทยในทุกมิติควบคู่กันไป

ดังนั้น การมีนโยบายเพื่อสร้างเสริมความมั่นคงทางประชากรของประเทศอย่างเหมาะสมจึงเป็นสิ่งที่ควรตระหนักถึง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อคุณภาพชีวิตของประชากรในอนาคต ซึ่งในชุดโครงการนี้ประกอบด้วย 6 โครงการย่อย ซึ่งได้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ซึ่งมีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน มาเป็นแนวทางในการสังเคราะห์ร่วมกับแผนประชากรเพื่อการพัฒนาประเทศระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) เพื่อให้ได้นโยบายเพื่อสร้างเสริมความมั่นคงทางประชากร

ความเชื่อมโยงโครงการ



แนวทางมาตรการส่งเสริมการมีบุตร สำหรับบริบทประเทศไทยในปัจจุบัน

พศ.ดร.มนสิการ กาญจนะจิตรา

รีนา ดีดี

กาญจนา เกียนลาย



ปัจจุบันปรากฏการณ์ “เกิดน้อย อายุยืน” เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอายุประชากรครั้งสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ การมีแนวทางมาตรการที่สามารถส่งเสริมการมีบุตรที่ได้ผล จะสามารถชะลอการลดลงของอัตราการเกิด และลดผลกระทบที่จะเกิดต่อประเทศได้

สถานการณ์การมีบุตรในประเทศไทย

- อัตราเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rate: TFR) ลดลงอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาหลายทศวรรษ จากมากกว่า 5 คนในปี 2507 มาเป็น 2 คนในปี 2540 จนกระทั่งปัจจุบันเหลือ 1.58 คน
- ในปี 2555 สตรีในวัยเจริญพันธุ์ที่สมรสแล้ว (รวมที่มีบุตรแล้วและยังไม่มี) มีเพียงร้อยละ 18.83 ที่ต้องการมีบุตรในอนาคต โดยกลุ่มสตรีสมรสที่ยังไม่มีบุตรมีร้อยละ 36.91 ไม่ต้องการบุตรในอนาคตเลย
- การเปลี่ยนแปลงในสังคม เช่น ระดับการศึกษาสูงขึ้น และการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานในระบบมากขึ้นของผู้หญิง อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้หญิงไทยต้องการมีบุตรในจำนวนที่น้อยลง หรือไม่มีบุตรเลย

การมีบุตร และการวางแผนมีบุตร ในแต่ละกลุ่มประชากรมีความแตกต่างกัน

ในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา การมีบุตรโดยรวมมีแนวโน้มลดลง แต่การเปลี่ยนแปลงของการมีบุตรและการวางแผนเรื่องการมีบุตรนั้น อาจมีความแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มประชากร โครงการนี้ต้องการแสดงให้เห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการมีบุตรและการวางแผนการมีบุตร ของประชากรโดยจำแนกตามอายุ เขตที่อยู่อาศัย ระดับการศึกษา และสถานะทางเศรษฐกิจ เมื่อเห็นภาพความแตกต่างของการมีบุตรในแต่ละกลุ่มประชากร จะนำไปสู่การกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการมีบุตรที่ได้ผลยิ่งขึ้น

โครงการนี้ใช้การวิจัยแบบผสม โดยในส่วนของ การวิจัยเชิงปริมาณ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2548-49 (MICS 3) พ.ศ. 2555 (MICS 4) และ พ.ศ. 2558-59 (MICS 5)

โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ และในส่วนของ การวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้หญิงในวัยเจริญพันธุ์ที่สมรสแล้วทั้งสิ้น 25 คน

ผลการวิจัย

- **คนระดับการศึกษาน้อยอาศัยอยู่ในเขตเทศบาล คนชั้นกลางและคนร่ำรวยเริ่มมีลูกน้อยลง**

ในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ทุกกลุ่มประชากรมีบุตรลดลง แต่กลุ่มที่ลดลงเร็วกว่ากลุ่มอื่น คือ กลุ่มที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ผู้หญิงที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลมีแนวโน้มมีจำนวนบุตรลดลงเร็วกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้หญิงที่อาศัยนอกเขตเทศบาล และกลุ่มที่อยู่ในสถานะทางเศรษฐกิจปานกลาง ร่ำรวย และร่ำรวยมาก มีแนวโน้มลดลงที่รวดเร็วตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมา ยกเว้นกลุ่มที่ยากจนที่สุด ที่ไม่เห็นความแตกต่างระหว่างปีการสำรวจ

เสียงสะท้อนจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

“แก้ว” เป็นหนึ่งในหญิงสาวที่โครงการได้สัมภาษณ์ “แก้ว” อายุ 34 ปี แต่งงานมาแล้ว 8 ปี มีบุตรชายแล้ว 1 คน อายุ 7 ปี ปัจจุบันเป็นพนักงานบริษัทเอกชนที่มีรายได้และฐานะมั่นคง แต่เดิม “แก้ว” เคยวางแผนอยากมีลูก 2 คน ตามอุดมคติ แต่เมื่อมีแล้ว 1 คน ความคิดและทัศนคติเริ่มเปลี่ยนไป ประเด็นสำคัญที่แก้วคำนึงถึง คือ ความสามารถในการเลี้ยงบุตรให้มีคุณภาพมากที่สุด

“เหมือนว่าเราไม่ได้มองแค่ลูกจะแข็งแรง เรายังมองเรื่องคุณภาพชีวิตว่าเราจะขับพอร์ตลูกได้แค่ไหน”
ซึ่งมีข้อจำกัดทั้งด้านเวลา...

“ตอนที่ผม (ชื่อลูก) แล้วคิดว่าทั้งช่วงไม่นานก็จะมีอีกคนหนึ่งได้ พอเลี้ยงไปดูแลไปสักพัก ด้วยหลายอย่างๆ โดยเฉพาะหน้าที่การงานทำให้เราเปลี่ยนความคิด ถ้ามีลูกอีกคนหนึ่งอาจจะทำให้ไม่สามารถดูแลเค้าได้ดี ไม่มีคุณภาพชีวิตที่ดี ก็เลยคิดว่าคนเดียวก็ได้ เราดูแลเค้าให้ดีกว่าเป็นคนๆ ไป ที่ทำให้เปลี่ยนความคิดว่าน่าจะมีคนเดียว ถ้ามีอีกก็ไม่อยากทำงานแบบนี้แล้ว ที่ไม่มีเวลาให้ครอบครัว”

การเงิน...

“เราไม่ได้เลี้ยงลูกแบบดาสีตาสายสมัยก่อนที่โตมากินปลากระป๋อง ปลาเค็ม แต่เสาร์อาทิตย์ต้องพาไปเที่ยว เราก็อยากให้ลูกไปเปิดหูเปิดตา เรียนรู้ ปิดเทอมก็ต้องหาที่เที่ยวให้ลูก ปีนี่ไปไหน แล้ววันหนึ่งที่มีอีกคนขึ้นมา บานตะไคร้”

และเรื่องอายุที่มากขึ้น...

“เกิน 35 ก็ไม่เอาแล้ว อายุเยอะแล้ว ห่างกับลูกเยอะมากเกินไป ลูกอายุ 20 เราไป 60 กว่า ถึงเวลานั้นลูกยังไม่จบเลย เราแก่แล้วเราดูแลเค้าไม่โอเค เราก็สงสัยแล้ว แล้วถ้าเกิดเราไม่อยู่แล้วอายุเค้ายังน้อย มองเรื่องคุณภาพชีวิตลูกไว้ล่วงหน้า”

กรณีของ “แก้ว” สะท้อนให้เห็นปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้ความต้องการมีบุตรไม่เป็นไปตามอุดมคติที่เคยตั้งไว้ โดยตัวแปรสำคัญสำหรับ “แก้ว” คือ ความสามารถในการเลี้ยงบุตรให้มีคุณภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งเป็นข้อกังวลหลักของครอบครัวในปัจจุบัน

- ผู้หญิงรุ่นใหม่และผู้หญิงในเมืองมีแนวโน้มไม่ต้องการมีบุตรเลย ผู้หญิงมีการศึกษาสูงทำให้อยากมีลูกมากกว่า

สำหรับความต้องการมีบุตรในอนาคต กลุ่มอายุ 15-19 ปี มีแนวโน้มไม่อยากมีลูกเลย (เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอายุ 25-29 ปี และ 30-34 ปี) และผู้หญิงที่อยู่ในเมืองมีแนวโน้มไม่อยากมีบุตรเลยมากกว่าผู้หญิงที่อยู่นอกเขตเทศบาล ผู้หญิงที่มีระดับการศึกษาสูงมีแนวโน้มต้องการมีบุตรในอนาคตสูงกว่าคนที่การศึกษาน้อยกว่า

- ความต้องการมีลูกคนที่สองลดลงอย่างมากเมื่ออายุ 35 ปีขึ้นไป ในขณะที่ผู้หญิงที่มีระดับการศึกษาสูงต้องการมีบุตรคนที่ 2 มากกว่าผู้หญิงระดับการศึกษาน้อย

หากมีลูกแล้ว 1 คน โดยเปรียบเทียบกับกลุ่มอายุ 15-19 ปี พบว่า อายุ 20-29 เป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มอยากมีคนที่ 2 มากที่สุด ในขณะที่กลุ่มผู้หญิงที่อายุมากกว่า 35 ปี มีแนวโน้มต้องการมีบุตรคนที่ 2 น้อยที่สุด

สำหรับกลุ่มผู้หญิงตามสถานะทางเศรษฐกิจ ไม่พบความแตกต่างในเรื่องความต้องการมีบุตรในอนาคตมากนัก โดยเฉพาะหากผู้หญิงยังไม่มีบุตรหรือมีบุตรเพียงคนเดียว แต่หากมีบุตรแล้ว 2 คนขึ้นไป กลุ่มที่ฐานะร่ำรวยที่สุดมีแนวโน้มต้องการมีบุตรอีกมากกว่ากลุ่มที่ฐานะยากจนสุด

กลุ่มผู้หญิงที่มีระดับการศึกษาในระดับประถมศึกษา มีแนวโน้มต้องการมีบุตรคนที่สองต่ำที่สุดในระดับการศึกษาทั้งหมด

- สำหรับคนที่ต้องการมีบุตรคนที่สอง ยิ่งอายุมาก ยิ่งอยากมี

สำหรับระยะเวลาที่ต้องการรอคอย ผู้หญิงวัย 25-29 ปี ที่ยังไม่มีบุตรมีระยะเวลาที่ต้องการรอคอยน้อยที่สุด (เมื่อ

เทียบกับกลุ่ม 15-19 ปี) ส่วนกลุ่มที่มีบุตรแล้ว 1 คน และต้องการมีอีกในอนาคต กลุ่มที่ต้องการรอคอยนานสุดคืออายุ 15-19 ปี ซึ่งหมายถึงหากต้องการมีบุตร ก็ยังใช้เวลาอีกหลายปีกว่าจะมีบุตร ถ้าต้องการมีบุตรคนที่ 2 คนในเขตเทศบาลต้องการรอคอยนานกว่าคนอยู่นอกเขตเทศบาล ผู้หญิงที่ระดับการศึกษาสูงต้องการรอคอยในการมีบุตรคนถัดไปนานกว่าผู้หญิงที่การศึกษาต่ำ แต่ไม่พบความแตกต่างระหว่างกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจ

อนาคต

- ประชากรมีแนวโน้มที่จะมีลูกน้อยลงในทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นระดับการศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ และกลุ่มอายุ ซึ่งแนวโน้มนี้รวมถึงความต้องการมีบุตรในอนาคต หรือหากต้องการมีบุตร ก็ต้องการรอเวลานานขึ้น
- การตัดสินใจมีบุตรมีความสลับซับซ้อน แต่เหตุผลสำคัญในการตัดสินใจมีลูก/การรอคอยคือด้านเศรษฐกิจและการมีเวลาในการเลี้ยงดู โดยเฉพาะในปัจจุบันการเลี้ยงบุตรเน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณ การสร้างอนาคตที่ดีให้กับบุตรจำเป็นต้องใช้เงินมาก โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษาและการรักษาพยาบาล
- สำหรับคนที่อยากมีลูกหรือมีลูกแล้ว เหตุผลเป็นเรื่องการเติมเต็มชีวิตครอบครัวให้กับตนเอง คู่สมรส และพ่อแม่ การมีเพียงคนเดียวสามารถเติมเต็มความต้องการนี้ได้ จึงไม่จำเป็นต้องมีหลายคน
- นโยบายในปัจจุบันที่ส่งเสริมครอบครัวที่มีบุตรไม่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีบุตรหรือคุณภาพการเลี้ยงดูบุตรมากนัก

แนวนโยบาย

1. นโยบายควรมีความหลากหลายและครอบคลุมทุกด้าน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม เช่น กลุ่มคนทำงาน และคนเมือง การมีวันลาที่เพียงพอสำหรับทั้งพ่อและแม่ การมีเวลาทำงานที่ยืดหยุ่น การจัดสภาพแวดล้อมที่ทำงานให้เหมาะสมกับแม่ลูกอ่อน และการมีศูนย์ดูแลเด็กเล็กที่สะดวก ปลอดภัย ราคาเหมาะสม เป็นสิ่งสำคัญ สำหรับกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพของลูก อาจต้องการการลดหย่อนภาษีให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เพราะการลงทุนกับลูกมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น เป็นต้น

2. สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลมีความสำคัญอย่างมาก โดยจำเป็นต้องครอบคลุมมารดาตั้งแต่ช่วงตั้งครรภ์ ระหว่างคลอด หลังคลอด และควรมีสวัสดิการที่ครอบคลุมเด็ก โดยเฉพาะในช่วง 0-3 ปีแรก การให้บริการของรัฐต้องปรับปรุงเรื่องคุณภาพการให้บริการ เช่น ความสะดวกสบายในการเข้าถึงบริการ สำหรับคุณแม่ตั้งครรภ์และครอบครัวที่มีลูกเล็ก

การศึกษาการโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นประชากร ภายใต้บริบทสูงวัยทางประชากร ที่กำลังเปลี่ยนแปลงของประเทศไทย

ผศ.ดร.เฉลิมพล แจ่มจันทร์

สุภรต์ จรัสสิทธิ์

ณัฐนิชา ลอยฟ้า



<https://oohho.com>

ที่มาและความสำคัญ

จากแนวคิดโมเดลวัฏจักรชีวิตทางเศรษฐกิจ หรือ Economic Life Cycle Model ซึ่งแสดงระดับการบริโภค (consumption) ของบุคคลเทียบกับ ระดับรายได้จากการทำงาน (labor income) ที่บุคคลนั้นสามารถหาได้ในแต่ละปีอายุ สามารถแบ่งช่วงชีวิตของประชากรหนึ่งคนออกได้เป็นสามช่วง คือ หนึ่ง ช่วงวัยเด็กที่ระดับรายได้ต่ำกว่าระดับการบริโภค (เป็นช่วงที่ประชากรยังคงพึ่งพิงพ่อแม่และครอบครัว ยังไม่สามารถทำงานหารรายได้ได้) สอง ช่วงวัยทำงานที่ระดับรายได้เพิ่มสูงขึ้นและมีระดับสูงกว่าระดับการบริโภค (เป็นช่วงที่ประชากรเข้าสู่วัยแรงงานอยู่ตลาดแรงงานสามารถทำงานได้เต็มที่) และสามช่วงวัยสูงอายุ ที่ระดับ

รายได้ลดลงและกลับมาอยู่ต่ำกว่าระดับการบริโภคอีกครั้ง (เป็นช่วงที่ประชากรสูงวัยทำงานหารรายได้ได้น้อยลงหรือหยุดทำงาน)

ในช่วงที่ 1 (วัยเด็ก) และ 3 (วัยสูงอายุ) เป็นช่วงชีวิตที่ประชากรเกิดการขาดดุลรายได้ระหว่างช่วงชีวิต (life cycle deficit) จากความสามารถในการหารรายได้จากการทำงานที่ต่ำกว่าระดับการบริโภคที่ต้องการ ซึ่งเป็นช่วงชีวิตหรือวัยที่จะมีการโอนเข้าสุทธิ (หรือ transfer-in ทั้งจากการโอนภาครัฐ และการโอนภาคเอกชน) และการจัดสรรสินทรัพย์ที่เป็นบวก (positive asset-based reallocation เช่น รายได้จากเงินออมหรือรายได้ที่เกิดจากสินทรัพย์ที่บุคคลเก็บหรือลงทุนไว้) ในทางตรงกันข้าม ในช่วงที่ประชากรอยู่ในวัยทำงานที่มีการเกินดุล (life-cycle

surplus) ก็เป็นช่วงชีวิตที่จะมีการโอนออกสุทธิ (หรือ transfer-out ทั้งไปยังภาครัฐและภาคเอกชน) และการจัดสรรสินทรัพย์ที่เป็นลบ (negative asset-based reallocation กล่าวคือ การออมสูงกว่ารายได้ที่ได้รับจากเงินออมหรือที่เกิดจากสินทรัพย์ที่บุคคลเก็บหรือลงทุนไว้) ในแต่ละช่วงเวลาของชีวิต หรือกล่าวได้ว่าแต่ละอายุของประชากร มูลค่าการขาดดุล (หรือเกินดุล) รายได้ระหว่างช่วงชีวิต (life-cycle deficit ซึ่งเท่ากับระดับการบริโภคลบด้วย รายได้จากการทำงาน) จะมีค่าเท่ากับมูลค่าการจัดสรรระหว่างช่วงอายุ (age-reallocation ซึ่งประกอบด้วย asset-based reallocation และ transfers กับภาครัฐและภาคเอกชน) ของบุคคลนั้นๆ อยู่เสมอ

$$\underbrace{C(a) - Y^l(a)}_{\text{Lifecycle Deficit}} = \underbrace{Y^a(a) - S(a)}_{\text{Asset-based Reallocations}} + \underbrace{\tau^+(a) - \tau^-(a)}_{\text{Net Transfers}}$$

Age Reallocations

- โดย $Y^l(a)$ คือ รายได้จากแรงงาน (labor income)
 $Y^a(a)$ คือ รายได้จากสินทรัพย์ (Asset income จากทุนหรือทรัพย์สิน)
 $\tau^+(a)$ คือ เงินโอนรับจากภาครัฐและเงินโอนรับจากภาคเอกชน (transfers in)
 $C(a)$ คือ การบริโภคภาคเอกชน และการบริโภคของภาครัฐ (consumption)
 $S(a)$ คือ การออม (saving)
 $\tau^-(a)$ คือ เงินโอนจ่ายให้ภาครัฐ และเงินโอนจ่ายให้ภาคเอกชน (transfers out)

การศึกษาการโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นประชากร จะช่วยให้เห็นภาพการเกื้อหนุนและระดับภาวะการพึ่งพิงกันทางเศรษฐกิจของแต่ละรุ่นประชากรได้ชัดเจนมากกว่าการพิจารณาเพียงช่วงอายุของประชากร (เช่น วัยเด็ก 0-14 ปี วัยทำงาน 15-59 ปี และวัยสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป) โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบันที่สังคมมีสัดส่วนประชากรสูงวัยเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง และประชากรสูงวัยจำนวนมากยังคงสามารถทำงานหารายได้พึ่งพิงตนเองทางเศรษฐกิจได้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา นโยบายในการเตรียมการรับมือและจัดการในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น จากแนวคิดดังกล่าว นำไปสู่การศึกษาบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ หรือ National Transfer Accounts (NTA) ซึ่งเป็นความพยายามในการนำเสนอบัญชีรายได้ประชาชาติหรือ National

Accounts เป็นรายอายุ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์แบบแผนรายได้และการบริโภคของประชากรในแต่ละรายอายุได้ โดยสะท้อนให้เห็นรูปแบบการโอนข้ามรุ่นประชากร (intergenerational transfers) การจัดการด้านสินทรัพย์ (รวมถึงการออม) ของบุคคลข้ามช่วงวัย (asset-based reallocation) รวมถึงการโอนระหว่างบุคคลกับภาครัฐ และบุคคลกับภาคเอกชน (public and private transfers) (ซึ่งในที่นี้หมายถึงครัวเรือนภาคเอกชน) แต่ละช่วงอายุ

วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 วัตถุประสงค์ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาสถานการณ์ เกี่ยวกับรูปแบบและระดับการโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นประชากรของประเทศไทย โดยจัดทำเป็นฐานข้อมูลการโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นประชากรของประเทศไทย 2) เพื่อประเมินผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางประชากร โดยเฉพาะบริบทการสูงวัยทางประชากรที่กำลังเปลี่ยนแปลง ต่อการโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นประชากรของประเทศไทยในอนาคต และ 3) เพื่อเสนอข้อพิจารณาเชิงนโยบายในการวางแผนรองรับผลกระทบ และจัดการสถานการณ์การโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นประชากรในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

ในการจัดทำฐานข้อมูลการโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นประชากร การศึกษานี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องจากรายงานและผลการสำรวจที่มีความเป็นปัจจุบันมากที่สุด (โดยกำหนดปี พ.ศ. 2560 เป็นปีฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล) จากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อศึกษาสถานการณ์การขาดดุลรายได้ตามช่วงชีวิต (life cycle deficit: LCD) และการโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นประชากรในรูปแบบการจัดสรรระหว่างช่วงอายุ (age-reallocation) ซึ่งแบ่งเป็นการจัดสรรสินทรัพย์ (asset-based reallocation) และการโอน (transfers) โดยประยุกต์กรอบแนวคิดและวิธีการจัดทำบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ หรือ National Transfer Account (NTA) มาใช้ในการศึกษา

เมื่อจัดการและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามแนวทางการจัดทำ NTA เสร็จสิ้น จึงทำการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับลักษณะการโอนทางเศรษฐกิจของประชากร จำแนก

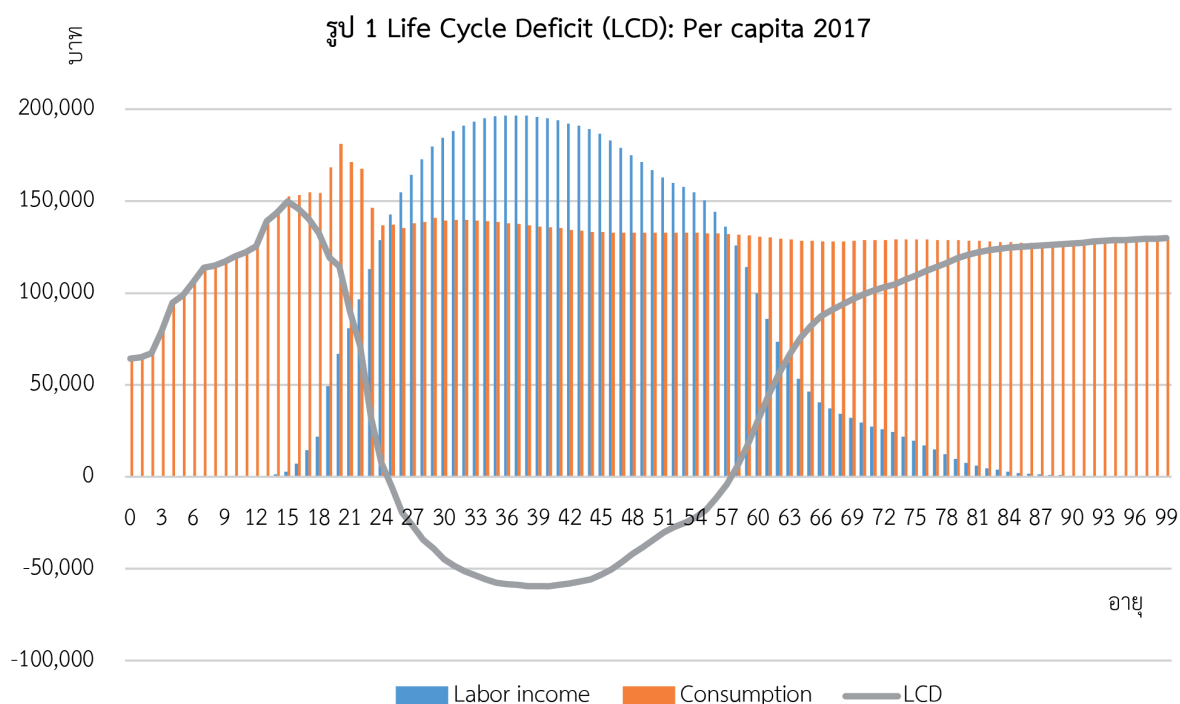
ตามกลุ่มอายุ และตามคุณลักษณะทางประชากร ซึ่ง 3 ปัจจัยหรือคุณลักษณะที่พิจารณา ได้แก่ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส และการมีบุตรของประชากร (อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดของข้อมูล คณะวิจัย ได้เปลี่ยนปัจจัยการมีบุตรของประชากรเป็นประเภทของครัวเรือน ซึ่งจำแนกตามโครงสร้างรุ่นประชากรที่อาศัยอยู่ร่วมกันภายในครัวเรือนแทน) ในขั้นตอนต่อไป จึงดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการคาดการณ์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางประชากรในอนาคต ทั้งในด้านจำนวนประชากร โครงสร้างประชากร (จำแนกตามอายุ) และคุณลักษณะของประชากร (จำแนกตามระดับการศึกษา สถานภาพสมรส และประเภทครอบครัว) เพื่อใช้ในการคาดการณ์ประชากรไทยในอนาคตระยะ 10 ปี และ 20 ปี (หรือในปี พ.ศ. 2570 และ 2580 ตามลำดับ) แล้วจึงนำฐานข้อมูลการคาดการณ์ที่ได้ ร่วมกับฐานข้อมูลการโอนทางเศรษฐกิจของประชากรจำแนกตามคุณลักษณะประชากร มาคาดประมาณสถานการณ์บัญชีกระแสการโอนประชาชาติในอนาคตในระดับมหภาค

โดยกำหนดให้แบบแผนการโอนระดับบุคคลไม่เปลี่ยนแปลงในแต่ละกลุ่มลักษณะประชากร (ตามอายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส และประเภทครอบครัว)

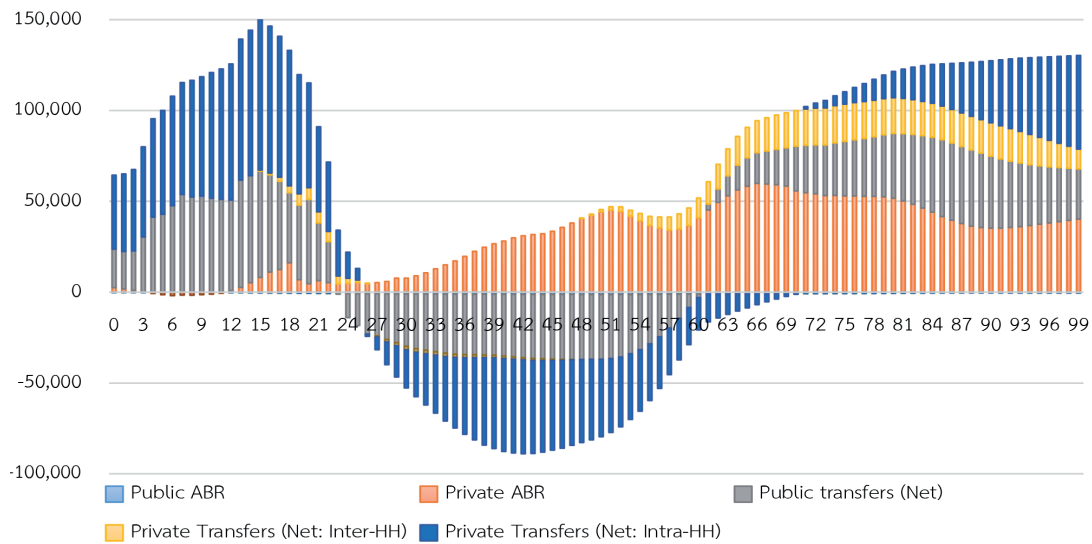
ผลการศึกษาที่สำคัญ

(1) ระดับการบริโภค รายได้จากการทำงานและการโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นประชากร รายอายุ พ.ศ. 2560

ผลการจัดทำฐานข้อมูลการโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นประชากร พ.ศ. 2560 พบว่า ประชากรไทยมี ระดับรายได้จากการทำงาน รวมทุกรายอายุต่อหัว (per capita labor income) เท่ากับ 105,049 บาท ระดับการบริโภคต่อหัว (per capita consumption) เท่ากับ 132,192 บาท คิดเป็นมูลค่าการขาดดุลรายได้ระหว่างช่วงชีวิตเฉลี่ยต่อหัวประชากร (per capita life cycle deficit) เท่ากับ 27,143 บาท หรือ ทั้งหมดจากประชากร 66.1 ล้านคน เป็นมูลค่ารวม (aggregate life cycle deficit) 1.79 ล้านล้านบาท



รูป 2 Age-reallocation: Per capita 2017

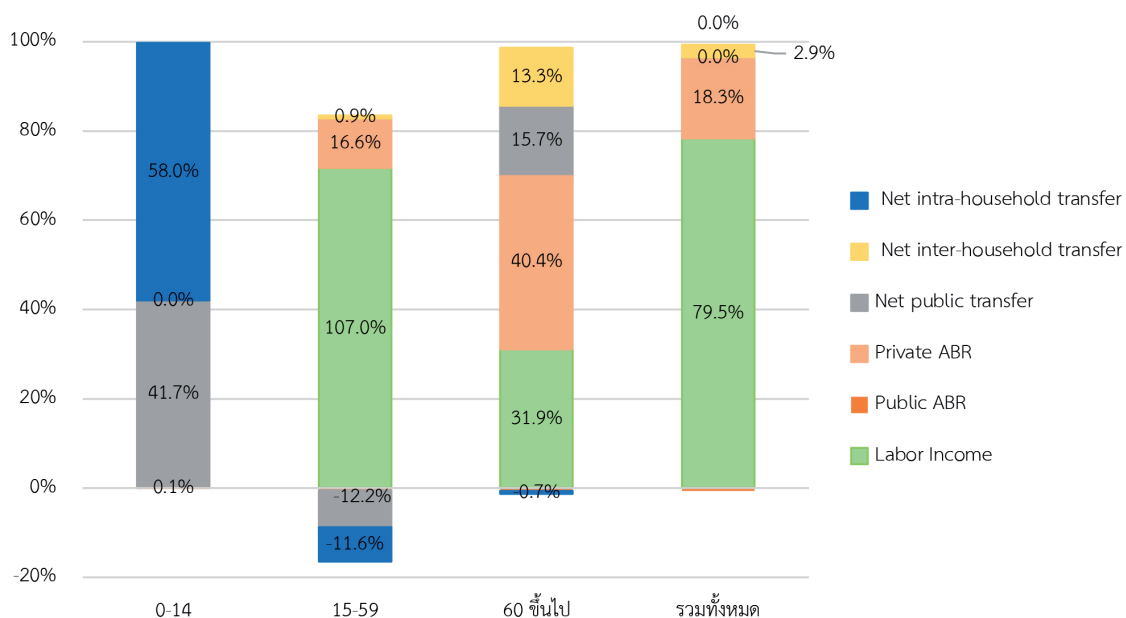


ระดับการบริโภคและรายได้จากการทำงานของประชากรไทย มีแบบแผนตามรายอายุเป็นไปตามโมเดลวัฏจักรชีวิตทางเศรษฐกิจ (Economic Life Cycle Model) โดยมีระดับการบริโภคที่สูงกว่ารายได้จากการทำงาน (life cycle deficit หรือ LCD เป็นบวก +) ในช่วงวัยเด็กระหว่างอายุ 0-24 ปี และวัยสูงอายุที่อายุ 58 ปีขึ้นไป และมีระดับการบริโภคที่ต่ำกว่ารายได้จากการทำงาน (LCD เป็นลบ - หรือมี life cycle surplus) ในช่วงวัยทำงานอายุระหว่าง 25-57 ปี (รูป 1) โดยในแต่ละรายอายุ มูลค่า

การขาดดุลงบรายได้ระหว่างช่วงชีวิต (LCD) ซึ่งในบางช่วงอายุมีค่าเป็นบวก (+) และในบางช่วงอายุมีค่าเป็นลบ (-) นั้น จะมีมูลค่าเท่ากับการจัดสรรระหว่างช่วงอายุ (age reallocation) (รูป 2)

หากพิจารณาระดับการบริโภค (consumption) เป็นตัวตั้ง และวิเคราะห์แหล่งหรือที่มาของทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่บุคคลในแต่ละช่วงวัย (วัยเด็กอายุ 0-14 ปี วัยทำงานอายุ 15-59 ปี และวัยสูงอายุอายุ 60 ปีขึ้นไป)

รูป 3 Sources of per capita Consumption (%) by age groups, 2017



นำมาใช้ในการบริโภค ซึ่งประกอบด้วย รายได้จากการทำงาน (labor income) บวกกับมูลค่าการจัดสรรระหว่างช่วงอายุ (age reallocation) จากการจัดการสินทรัพย์ระหว่างช่วงอายุ (asset-based reallocation) และการโอน (transfers) พบว่า (รูป 3)

ในวัยเด็ก ประมาณ 3 ใน 5 (ร้อยละ 58) ของการบริโภคมีแหล่งที่มาจากการโอนรับสุทธิจากสมาชิก (ซึ่งน่าจะเป็นพ่อแม่) ภายในครัวเรือน (net intra-household transfer-in) และอีกประมาณ 2 ใน 3 (ร้อยละ 42) มาจากการโอนรับสุทธิจากภาครัฐ (net public transfer-in)

ในวัยทำงาน รายได้จากการทำงาน (labor income) และการจัดสรรสินทรัพย์ภาคเอกชน (private asset based reallocation: private ABR) มีระดับที่สูงกว่าระดับการบริโภค (consumption) ถึงประมาณกว่าร้อยละ 20 ของระดับการบริโภค ซึ่งทำให้ประชากรในวัยทำงานมีการโอนสุทธิภายในครัวเรือน (net intra-household transfer) และการโอนสุทธิภาครัฐ (net public transfer) ที่มีค่าเป็นลบ (-) หรือมีการโอนออกสุทธิ (net transfer-out) รวมประมาณร้อยละ 24 ของระดับการบริโภค

ในวัยสูงอายุ เกือบ 1 ใน 3 (ร้อยละ 32) ของการบริโภคยังคงมาจากรายได้จากการทำงาน (labor income) และร้อยละ 40 มาจากการจัดสรรสินทรัพย์ภาคเอกชน (private ABR) ประมาณร้อยละ 16 มาจากการโอนรับสุทธิภาครัฐ (net public transfer-in) และร้อยละ 13 มาจากการโอนรับสุทธิภาคเอกชนระหว่างครัวเรือน (net inter-household transfer-in)

จากการวิเคราะห์ข้อมูลระดับบุคคล โดยจำแนกตามกลุ่มวัย พบว่า ระดับการบริโภค (consumption) รายได้จากการทำงาน (labor income) การขาดดุลงบรายได้ระหว่างช่วงชีวิต (LCD) และการจัดสรรระหว่างช่วงอายุ (age reallocation) ทั้งในด้านการจัดสรรสินทรัพย์ (asset-based reallocation) และการโอน (transfers) มีความแตกต่างตามปัจจัยด้านระดับเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน (household quintiles) ระดับการศึกษาสูงสุด (education) สถานภาพสมรส (marital status) รวมถึงประเภทครัวเรือน (household type) ตามโครงสร้างรุ่นประชากรของสมาชิก

(2) โครงสร้างและคุณลักษณะประชากรไทย พ.ศ. 2560 2570 และ 2580

ข้อมูลจากการคาดประมาณประชากรไทย รายอายุ โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล แสดงจำนวนประชากรไทยทั้งหมด ใน พ.ศ. 2560 2570 และ 2580 เท่ากับ 66.1 ล้านคน 66.9 ล้านคน และ 65.2 ล้านคน ตามลำดับ โดยมีสัดส่วนประชากรวัยเด็กลดลง ขณะที่สัดส่วนประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

การศึกษานี้ใช้ข้อมูลจากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร (Survey of Population Change: SPC) โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ มาวิเคราะห์และจัดทำเป็นฐานข้อมูลจำนวนประชากรและโครงสร้างที่จำแนกตามอายุ และคุณลักษณะของประชากร ซึ่งประกอบด้วย ระดับการศึกษา (education) สถานภาพสมรส (marital status) และประเภทครอบครัว (household type) โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจใน 2 ช่วงเวลา ที่มีระยะห่าง 10 ปี ได้แก่ การสำรวจใน พ.ศ. 2548-2549 และ พ.ศ. 2558-2559 มาวิเคราะห์เพื่อประมาณค่าพารามิเตอร์การเปลี่ยนแปลงจำนวนและโครงสร้างของประชากรตามอายุและคุณลักษณะที่จะใช้ในการคาดประมาณเป็นฐานข้อมูลประชากร พ.ศ. 2570 และ 2580 ตามลำดับ โดยใช้ข้อมูลประชากรใน พ.ศ. 2560 เป็นปีฐาน และจำนวนคาดประมาณประชากรรายอายุและประชากรรวมเป็นค่าคุมยอด

จากการวิเคราะห์ พบว่า ประชากรไทยในห้วงเวลาที่ทำการคาดประมาณ ในภาพรวมมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยมีสัดส่วนประชากรที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าที่ลดลงต่อเนื่อง ในขณะที่สัดส่วนประชากรที่จบการศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาเพิ่มขึ้น สถานภาพสมรสการแต่งงานและมีคูมีสัดส่วนลดลง ในขณะที่สถานภาพหย่าหรือแยก และเป็นหม้ายเพิ่มสูงขึ้น สำหรับประเภทครัวเรือน เป็นลักษณะครัวเรือนที่มีสมาชิกเพียง 1 รุ่นประชากรในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ครัวเรือนที่มีสมาชิก 2 และ 3 รุ่นประชากรขึ้นไป ลดลงต่อเนื่อง

(3) สถานการณ์การโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่น
ประชากรในอนาคต พ.ศ. 2570 และ 2580

จากการวิเคราะห์ฐานข้อมูลประชากรในอนาคต ร่วมกับ
ฐานข้อมูลการโอนทางเศรษฐกิจฯ โดยพิจารณาเพียง
โครงสร้างอายุของประชากรที่เปลี่ยนไป พบว่า การขาดดุล
รายได้ระหว่างช่วงชีวิต (LCD) เฉลี่ยทุกอายุ ต่อหัวประชากร
มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจาก 27,143 บาท ใน พ.ศ. 2560
เป็น 31,454 บาท และ 36,473 บาท ใน พ.ศ. 2570 และ
2580 ตามลำดับ โดยระดับการบริโภคและรายได้จากการ
ทำงาน (consumption and labor income) ในแต่ละ
อายุและกลุ่มวัยของประชากรไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ซึ่งการ
ขาดดุล LCD ที่เพิ่มขึ้นเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลง
โครงสร้างประชากรของประเทศที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุ
เพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง (ขณะที่สัดส่วนประชากรในวัยแรงงานมี
แนวโน้มลดลง) เป็นหลัก

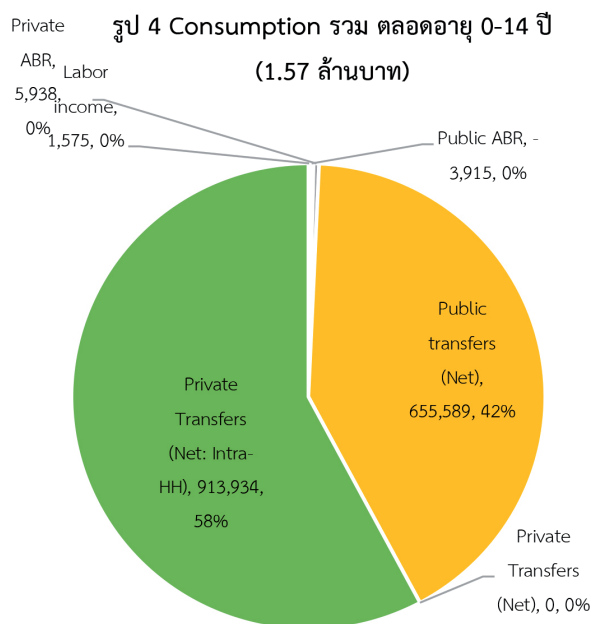
เกี่ยวกับการจัดสรรระหว่างช่วงอายุ (age
reallocation) พบว่า ระดับการโอนรับสุทธิจากภาครัฐ
(net public transfer-in) ต่อหัวเพิ่มขึ้นเป็น 1,172 บาท
และ 2,957 บาท ตามลำดับ ซึ่งสะท้อนแนวโน้มภาระ
ทางการคลังในการจัดสวัสดิการและสนับสนุนสังคมผู้สูงอายุ
ของประเทศที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต (หมายเหตุ ในที่นี้
การโอนสุทธิภาครัฐของประชากรต่อคนในแต่ละอายุ มีระดับ
หรือแบบแผนที่ไม่เปลี่ยนแปลง แต่ด้วยโครงสร้างประชากร
ที่เปลี่ยนไปทำให้มูลค่ารวมต่อหัวประชากรที่รัฐต้องสนับสนุน
มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่าง)

อย่างไรก็ตาม เมื่อทำการประมาณการระดับ
การบริโภค รายได้จากการทำงาน และการโอนทางเศรษฐกิจ
ข้ามรุ่นประชากร โดยพิจารณาทั้งโครงสร้างอายุและ
คุณลักษณะทางประชากรที่เปลี่ยนแปลง ระหว่าง พ.ศ.
2560-2580 กลับพบว่า มูลค่าการขาดดุลรายได้ระหว่าง
ช่วงชีวิต (LCD) ต่อหัวประชากรลดลงเมื่อเทียบกับใน พ.ศ.
2560 เป็น 25,080 บาทต่อคน ในพ.ศ. 2570 และปรับเพิ่ม
ขึ้นเป็น 27,989 ใน พ.ศ. 2580 ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นมูลค่าที่
ต่ำกว่าจากการประมาณการโดยพิจารณาเฉพาะโครงสร้าง
อายุเพียงอย่างเดียวค่อนข้างมาก

เมื่อจำแนกตามกลุ่มวัย พบว่า การขาดดุลรายได้
ระหว่างช่วงชีวิต (LCD) ในวัยเด็กไม่เปลี่ยนแปลงมาก
ในขณะที่ในวัยทำงานมีการเกินดุลรายได้หรือ LCD

ที่เป็นลบ (-) เพิ่มสูงขึ้นกว่า 2 เท่าระหว่าง พ.ศ. 2560 และ
พ.ศ. 2570 โดยคาดว่าเป็นผลจากระดับการศึกษาของกำลัง
แรงงานไทยที่สูงขึ้นต่อเนื่อง รวมถึงสถานภาพสมรสที่เป็น
โสดและการไม่มีบุตร หรือมีบุตรที่ช้าลงของคนวัยทำงาน
(พิจารณาจากประเภทครัวเรือนที่มีสมาชิกเพียง 1 รุ่น
ประชากรที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น) เมื่อเทียบกับใน พ.ศ. 2560 และ
2570 ในกลุ่มผู้สูงอายุ พบว่ามูลค่าการขาดดุลรายได้ระหว่าง
ช่วงชีวิต (LCD) ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แต่กลับมีมูลค่า
ที่เพิ่มสูงขึ้นค่อนข้างมากใน พ.ศ. 2580 ซึ่งคาดว่าเป็นผล
มาจากการที่สัดส่วนประชากรสูงอายุของประเทศใน
พ.ศ. 2580 มีการเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งในขณะเดียวกัน ทำให้
สัดส่วนประชากรในวัยกำลังแรงงานเริ่มลดลง ซึ่งจะเห็น
ได้จากการเกินดุลรายได้ในกลุ่มประชากรวัยทำงานของปี
พ.ศ. 2580 ที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2570 ไม่มากนัก

เกี่ยวกับการโอนสุทธิภาครัฐ (net public transfer)
ซึ่งเป็นตัวชี้วัดภาระทางการคลังในอนาคตของรัฐบาลที่จะ
เปลี่ยนแปลงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของ
ประเทศ ภายใต้เงื่อนไขของการประมาณการณ์ที่พิจารณา
ทั้งโครงสร้างอายุและคุณลักษณะทางประชากร ได้ผล
การคาดการณ์ที่น่าสนใจว่า การโอนรับสุทธิภาครัฐ (net
public transfer-in) หรือการอุดหนุนจากรัฐบาลไปยัง
กลุ่มประชากรวัยเด็กต่อหัว มีมูลค่าที่ไม่เปลี่ยนแปลงมาก
ในทั้ง 3 ช่วงปีที่ทำการคาดการณ์ โดยอยู่ที่ประมาณ
44,000 บาทต่อคน ขณะที่การโอนออกสุทธิภาครัฐ (net
public transfer-out) ซึ่งในที่นี้หมายถึง การจ่ายภาษี
ของประชากรให้แก่รัฐบาลของกลุ่มวัยทำงาน พบว่า เพิ่มขึ้น
จากประมาณ 17,000 บาทในปี พ.ศ. 2560 เป็นประมาณ
23,000 บาท และ 27,000 บาท ใน พ.ศ. 2570 และ 2580
ตามลำดับ การโอนรับสุทธิภาครัฐ (net public transfer-
in) หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่ประชากรวัยสูงอายุ
ลดลงจาก 20,185 บาทในปี พ.ศ. 2560 เป็น 18,665 บาท
ในปี พ.ศ. 2570 ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นเป็น 20,280 บาทในปี
พ.ศ. 2580 ซึ่งเมื่อคำนวณเป็นการโอนสุทธิภาครัฐภาพรวม
ประชากรทุกรายอายุ พบว่า การโอนสุทธิภาครัฐ (net
public transfer) ต่อหัวประชากรมีค่าเป็นลบ (-) ที่
2,456 บาทและ 2,806 บาทใน พ.ศ. 2570 และ 2580
ตามลำดับ หมายความว่า มีการโอนออกจากบุคคลไปยัง
ภาครัฐทุกรายอายุที่สูงกว่าการโอนรับจากภาครัฐ (public



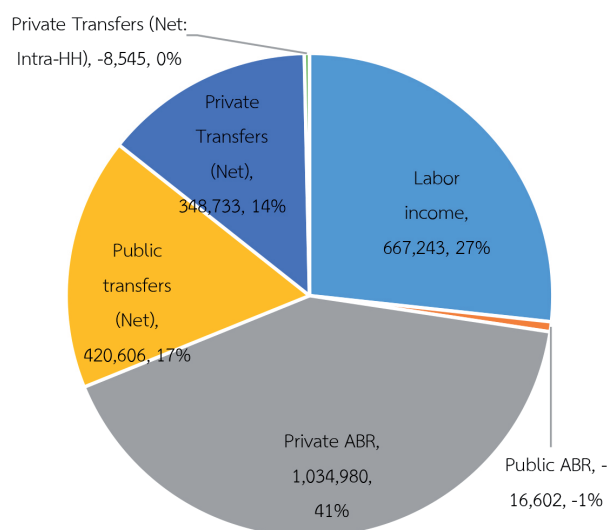
transfer - out > transfer - in) ซึ่งเป็นผลที่ตรงข้ามกับข้อค้นพบจากการคาดการณ์สถานการณ์โดยพิจารณาโครงสร้างอายุเพียงอย่างเดียว

จากผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า ภายใต้สถานการณ์การสูงวัยทางประชากรที่ประเทศมีสัดส่วนของประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้น แต่หากประชากรที่สูงวัยมีคุณภาพหรือทุนมนุษย์ที่พัฒนาดีขึ้น ในที่นี้ชี้วัดจากระดับการศึกษาที่สูงขึ้น รวมถึงอายุคาดเฉลี่ยของประชากรที่ยาวนานขึ้น ซึ่งสะท้อนสถานะสุขภาพของประชากรในภาพรวมที่ปรับตัวดีขึ้น แม้แนวโน้มประชากรจะมีสถานภาพสมรสที่เป็นโสด มีบุตรน้อยลงและโครงสร้างการอยู่อาศัยในครัวเรือนที่เปลี่ยนไปเป็นลักษณะครัวเรือน 1 รุ่นประชากรเพิ่มมากขึ้น ผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในด้านภาระทางการคลังของภาครัฐในการดูแลประชากรภาพรวม โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุ อาจไม่ได้รุนแรงหรือเป็นไปในด้านลบมากเท่าที่คาดการณ์จากการพิจารณาเพียงเฉพาะโครงสร้างประชากรในด้านอายุเท่านั้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การให้ความสำคัญกับการพัฒนาทุนมนุษย์และคุณภาพของประชากรน่าจะเป็นปัจจัยที่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญ มากกว่าการมุ่งเน้นเพียงการเพิ่มจำนวนการเกิดหรือจำนวนประชากรในอนาคตเพียงอย่างเดียว

(4) ประเด็นพิจารณาเพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย จากผลการจัดทำฐานข้อมูลการโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นประชากร พ.ศ. 2560 มีประเด็นพิจารณาบางประการที่น่าสนใจเพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

ก) นโยบายการส่งเสริมการเกิดและสนับสนุนการเลี้ยงดูประชากรวัยเด็กให้กับครอบครัวหรือพ่อแม่ ข้อมูลระดับการบริโภค (consumption) โดยเฉลี่ยของประชากรไทยแต่ละอายุ ในช่วงอายุ 0-14 ปี พบว่า มีมูลค่ารวมทั้งสิ้นประมาณ 1.57 ล้านบาท ซึ่งพอที่จะสามารถใช้เป็นตัวเลขค่าประมาณ “ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูเด็ก 1 คน” ตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 14 ปีได้ โดยในจำนวนนี้ ร้อยละ 58 หรือประมาณ 914,000 บาท เป็นส่วนที่มาจากการโอนรับสุทธิภายในครัวเรือน (net intra-HH transfer-in หรือภาระค่าใช้จ่ายของพ่อแม่ในการเลี้ยงดู) และอีกร้อยละ 42 หรือประมาณ 656,000 บาท เป็นส่วนที่มาจากการโอนรับสุทธิจากภาครัฐ (net public transfer-in หรือภาระค่าใช้จ่ายอุดหนุนเด็กจากรัฐบาลโดยเฉพาะ สำหรับการศึกษาและสุขภาพ) ในการส่งเสริมการเกิดและสนับสนุนการเลี้ยงดูหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในภาครัฐ ควรพิจารณามาตรการในช่วยเหลือและสนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อแบ่งเบาภาระทางเศรษฐกิจที่พ่อแม่ไทยต้องแบกรับในการดูแลบุตรแต่ละคนเพื่อสร้างแรงจูงใจในการมีบุตรในขณะเดียวกัน ภาครัฐก็สามารถนำข้อมูลตัวเลขนี้อไปพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางการวางแผนการคลังภาครัฐในการเตรียมการและจัดการภาระทางการคลังที่ประเทศต้องใช้จ่ายในการดูแลประชากรเด็กของประเทศต่อไปได้

รูป 5 Consumption รวม ตลอดอายุ 60-79 ปี
(2.45 ล้านบาท)



ข) นโยบายสร้างความตระหนักและส่งเสริมการเตรียมความพร้อมสู่การเป็นผู้สูงอายุ หากประมาณว่าอายุคาดเฉลี่ยของประชากรไทย ณ อายุ 60 ปี อยู่ในช่วงประมาณ 20 ปี หรือคาดว่าคนไทยโดยเฉลี่ยจะมีชีวิตถึงประมาณ 79 ปี ข้อมูลระดับการบริโภค (consumption) แต่ละอายุตลอดช่วงอายุ 60 - 79 ปี แสดงให้เห็นว่าผู้สูงอายุไทยควรมีทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่จำเป็นต่อการบริโภคและมีชีวิตอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยของประเทศที่ประมาณ 2.45 ล้านบาท โดยในจำนวนนี้ สัดส่วนที่สูงที่สุดประมาณร้อยละ 41 เป็นรายได้ที่มาจากสินทรัพย์จากการออมในลักษณะการจัดสรรสินทรัพย์ภาคเอกชน (private asset-based reallocation) ตลอดช่วงเวลา 20 ปี รวมประมาณ 1,035,000 บาท (โดยยังไม่พิจารณาอัตราเงินเฟ้อที่อาจเกิดขึ้น) หรือคิดเป็นเงินประมาณ 50,000 บาทต่อปี การสนับสนุนการวางแผนการออมหรือการลงทุนในสินทรัพย์ของประชากรไทยในช่วงวัยทำงานเพื่อให้เงินออมและสินทรัพย์นั้นสามารถก่อให้เกิดรายได้ในช่วงวัยสูงอายุได้อย่างน้อยในมูลค่าข้างต้นต่อปีเป็นเรื่องที่ควรส่งเสริมและสร้างความตระหนัก

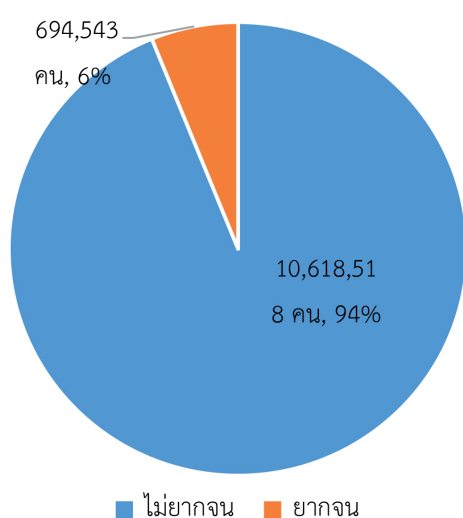
นอกจากรายได้จากการจัดสรรสินทรัพย์ภาคเอกชนแล้ว ร้อยละ 27 หรือประมาณ 667,000 บาท มีที่มาจากรายได้จากการทำงาน (labor income) ร้อยละ 17 หรือประมาณ 421,000 บาท เป็นการโอนรับสุทธิจากภาครัฐ (net public transfer-in) และอีกร้อยละ 14 หรือประมาณ

349,000 บาท เป็นการโอนรับสุทธิจากครัวเรือนภาคเอกชน (net inter-HH transfer-in) ภายใต้สถานการณ์ที่ประชากรไทยในปัจจุบันอยู่เป็นโสดเพิ่มขึ้น และมีจำนวนบุตรหลานน้อยลง ระดับการโอนรับสุทธิภาคเอกชนจากทั้งระหว่างครัวเรือนและภายในครัวเรือน มีแนวโน้มที่จะลดลง ดังนั้น การเตรียมการเพื่อส่งเสริมการมีรายได้จากการทำงานที่เพิ่มขึ้นในวัยสูงอายุ การโอนรับสุทธิจากภาครัฐ และรายได้จากทรัพย์สินและเงินออม หรือจากการจัดสรรสินทรัพย์ภาคเอกชน จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

ค) นโยบายการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ (โดยเฉพาะผู้สูงอายุยากจน) จากการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับบุคคล โดยเลือกเฉพาะบุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป พบว่า ประมาณร้อยละ 6 (หรือ 694,943 คน จากผู้สูงอายุทั้งหมด 11.3 ล้านคน) มีระดับการบริโภคภาคเอกชนต่ำกว่าเส้นความยากจน พ.ศ. 2560 ซึ่งเท่ากับ 2,686 บาทต่อเดือน หรือ 32,232 บาทต่อปี เมื่อคำนวณผลต่างของระดับการบริโภคภาคเอกชน (private consumption) กับเส้นความยากจน ซึ่งอาจใช้เป็นข้อมูลสะท้อนมูลค่าทรัพยากรทางเศรษฐกิจ (ในลักษณะของเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากเงินโอนทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ/การจัดสรรสินทรัพย์ของบุคคล) ที่ถ้าจะดึงผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีระดับการบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนว่าต้องใช้เงินเท่าไร พบว่า โดยเฉลี่ยต้องได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมที่จำนวน 5,191 บาท ต่อคนต่อปี หรือ 433 บาทต่อเดือน ซึ่งคิดเป็นจำนวนเงินรวมในการดูแลผู้สูงอายุในปัจจุบันที่ยากจนทั้งหมด 300,488,495 บาท ต่อเดือน หรือ 3,605,861,940 บาทต่อปี

ในส่วนนี้ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระยะสั้น อาจเป็นบทบาทของรัฐในการเข้าไปสนับสนุนในด้านสวัสดิการที่จำเป็น ซึ่งอาจจะต้องเป็นในลักษณะของนโยบายที่เฉพาะกลุ่ม targeting policy เสริมกับนโยบายด้านหน้าของสวัสดิการเบี้ยยังชีพ ส่วนข้อเสนอแนะระยะกลางและระยะยาว ควรมีการส่งเสริมและพัฒนาระบบการออมเกษียณอายุให้กับประชาชนในวัยทำงานอย่างเข้มข้นมากขึ้น รวมถึงส่งเสริมการขยายอายุการทำงานเพื่อมีรายได้จากการทำงานที่ยาวนานขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรที่มีโอกาสได้รับการโอนทางเศรษฐกิจจากครอบครัวในวัยสูงอายุที่น้อย เช่น กลุ่มผู้ที่อยู่เป็นโสด หรือไม่มีลูก

รูป 6 สัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจน



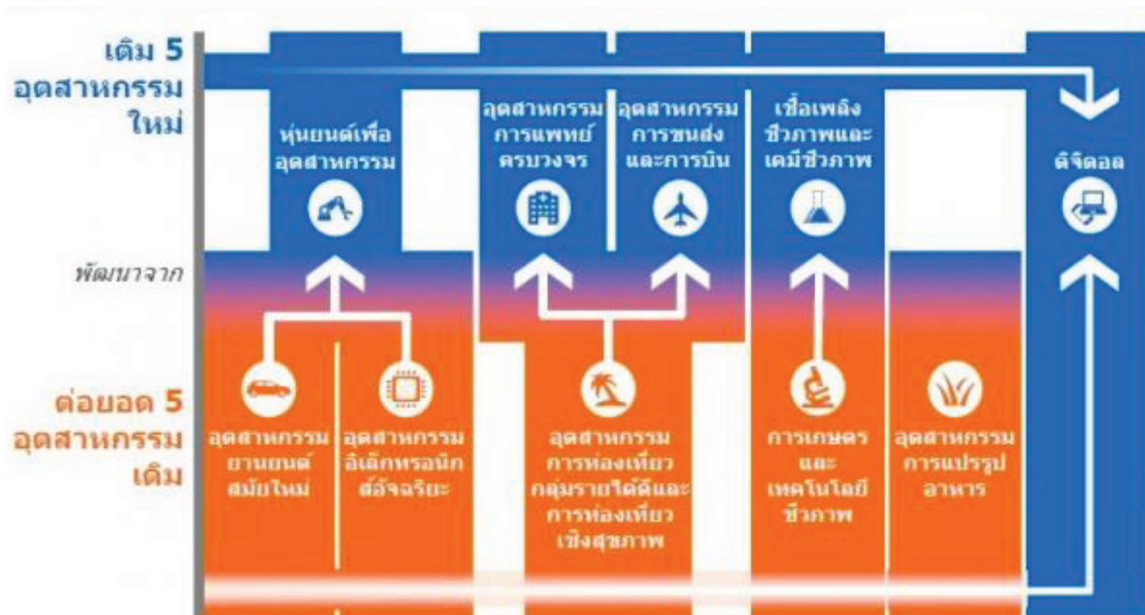
ศึกษานโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0

รศ.ดร.สุริยพร พันธุ์
ผศ.ดร.สักรินทร์ นิยมศิลป์
วิภาพร จารุเรืองไพศาล

ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณานโยบายการย้ายถิ่นที่เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะ โดยนำเข้าแรงงานข้ามชาติที่มีคุณสมบัติตามที่อุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศต้องการ ซึ่งจะช่วยตอบสนองแนวทางการนำเข้าแรงงานข้ามชาติเพื่อทดแทนประชากรวัยแรงงาน (Replacement migration) สำหรับสังคมสูงวัย ซึ่งจะแตกต่างจากนโยบายที่ผ่านมา ที่บริหารจัดการให้แรงงานข้ามชาติทุกกลุ่มเป็นผู้ย้ายถิ่นแบบชั่วคราว (Temporary migrants) เท่านั้น ดังนั้นจึงควรมีการศึกษานโยบายดึงดูดผู้ย้ายถิ่นต่างชาติทักษะสูง อย่างเป็นระบบ ครอบคลุมนโยบายต่างๆ แบบรอบด้านเป็นแนวทางสากล รวมทั้งพิจารณาผลกระทบของ Foreign talent policy ในมิติด้านความมั่นคง มิติทางเศรษฐกิจ และมิติทางสังคมและวัฒนธรรม เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

ผลการศึกษา

1) ความต้องการแรงงานที่มีทักษะในระยะ 20 ปี ภายใต้นโยบายอุตสาหกรรม 4.0 เพื่อให้ยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 บรรลุผลสัมฤทธิ์ รัฐบาลได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์ National Brainpower Development ซึ่งคาดว่า ในระยะเวลา 20 ปี (2561-2580) ประเทศไทยต้องการกำลังคนที่มีทักษะสูงจำนวน 2,305,000 คน (สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม, 2559) โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่มเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมเป้าหมาย ดังนี้ 1) กลุ่มดิจิทัลและอินเทอร์เน็ตออฟติงส์ ใช้เทคโนโลยีสมองกลฝังตัว (Digital & IOT - Embedded Technology) จำนวน 900,000 คน 2) กลุ่มสร้างสรรค์และวัฒนธรรม ใช้ความรู้ด้านการบริการเพิ่มมูลค่า (Creative & Culture - High Value Services) จำนวน 720,000 คน 3) กลุ่มเครื่องมือ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม.(2560). 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต (NEW ENGINE OF GROWTH); หน้า 11

อัจฉริยะและหุ่นยนต์ ใช้เทคโนโลยีเมคาทรอนิกส์ (Smart Devices & Robotics – Mechatronics) จำนวน 375,000 คน 4) กลุ่มเกษตรและอาหาร ใช้เทคโนโลยีชีวภาพ (Food & Agriculture - Biotech) จำนวน 240,000 คน 5) กลุ่มสุขภาพ ใช้เทคโนโลยีชีวการแพทย์ (Health & Wellness-Biomedical) จำนวน 70,000 คน

2) คุณลักษณะของกำลังแรงงาน การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ของภาครัฐน่าจะชัดเจนและเดินหน้าได้เมื่อมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า ในช่วงแรกของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน คาดว่าจะทำให้เกิดความต้องการแรงงานในด้านก่อสร้างและการผลิตในอุตสาหกรรม First S-Curve เพิ่มขึ้น และหลังจากนั้นความต้องการกลุ่มแรงงานที่มีทักษะสูงจะเพิ่มขึ้น ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติตามการลงทุนจากต่างประเทศที่จะเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดในอุตสาหกรรม New S-Curve

การลงทุนจริงในอุตสาหกรรมเป้าหมายยังมีน้อยในขณะนี้ เนื่องจาก พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เพิ่งประกาศใช้ในปี 2561 แต่ได้รับความสนใจจากนักลงทุนในอุตสาหกรรมหลักๆ ได้แก่ อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ อาหารแปรรูป และดิจิทัล ในลักษณะขยายการลงทุนมากกว่าการลงทุนใหม่

การสำรวจผู้ประกอบการในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกโครงการ (EEC) ของกระทรวงแรงงานพบว่า ทั้งอุตสาหกรรม First S-Curve และ New S-Curve จะทำให้เกิดความต้องการบุคลากรด้านวิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหกรรม วิศวกรรมอิเล็กทรอนิกส์ วิศวกรรมเครื่องกล วิทยาการคอมพิวเตอร์ การออกแบบด้านวิศวกรรม การบัญชี และบริหารธุรกิจเพิ่มขึ้น

3) การพัฒนากำลังแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน มีความพยายามในการพัฒนาทักษะแรงงานไทย ร่วมกับภาคอุตสาหกรรมในรูปแบบต่างๆ มาโดยตลอด แต่ยังไม่เน้นในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย 4.0 และการผลิตบุคลากรในระดับอาชีวศึกษานั้น ขณะนี้มี “สัตทิบโมเดล” เป็นความร่วมมือระหว่างวิทยาลัย เทคนิค ในภาคตะวันออก กับภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ซึ่งเน้นการฝึกงานในสถานประกอบการโดยเฉพาะโรงงานต่างๆ ทำให้ผู้ที่จบการศึกษาสามารถทำงานได้ทันที ซึ่งสำหรับในระดับอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีปัญญาภิวัฒน์ เป็น

ตัวอย่างสถานศึกษาที่มีการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ โดยเน้นการฝึกงานในสถานประกอบการต่างๆ แต่หลักสูตรต่างๆ ยังไม่ได้เน้นไปที่อุตสาหกรรม 4.0 มากนัก

ปัจจุบันมีสถานศึกษา 3 แห่ง ที่มีนโยบายผลิตนักศึกษาที่ตรงต่อความต้องการของอุตสาหกรรม 4.0 โดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในต่างประเทศ คือ เทคโนโลยีพระจอมเกล้าลาดกระบัง มหาวิทยาลัยอเมะและวียาลิเมธี ส่วนมหาวิทยาลัยของรัฐอื่นๆ หลายแห่งประสบปัญหาเรื่องขาดคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ที่ทันสมัยสำหรับการวิเคราะห์ Big Data ทำให้ต้องศึกษาเทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นหลัก ไม่สามารถพัฒนาหลักสูตรที่ล้ำหน้าได้ จึงมีข้อจำกัดในการผลิตบุคลากรเพื่อตอบสนองอุตสาหกรรม 4.0 ในอนาคต

4) นโยบายการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติของประเทศไทย รัฐบาลไทยดำเนินมาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมยุคใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในหลายด้าน เพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะเข้ามาทำงาน โดยด้านนโยบายการเข้าเมืองของไทย มีการให้วีซ่าประเภทต่างๆ เช่น Non-immigrant B และได้ปรับปรุงคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และสิทธิประโยชน์ของนโยบายสมาร์ทวิซ่าเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ นโยบายส่งเสริมการศึกษานานาชาติ บัตรไทยแลนด์ อีลิท การ์ด (Thailand Elite Card) ตลอดจนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จะก่อให้เกิดการจ้างงานชาวต่างชาติหรือดึงดูดแรงงานที่มีทักษะ เช่น Smart city, Highspeed train, Science park และ Digital park ในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้มีการวางแผนงาน และอนุมัติงบประมาณเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นกำลังแรงงานไทยให้มีทักษะเหมาะสมกับทิศทางการพัฒนาประเทศในอีก 20 ปีข้างหน้า อย่างไรก็ตาม การออกและปรับปรุงกฎเกณฑ์ของสมาร์ทวิซ่าต่างๆ เหล่านี้ไม่สามารถรับประกันได้ว่าประเทศไทยจะสามารถดึงดูดชาวต่างชาติให้เข้ามาสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ได้อย่างทันการณ์กับการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยในขณะนี้ (1 กุมภาพันธ์-30 กันยายน 2561) มีผู้ย้ายถิ่นต่างชาติ คือ ผู้เชี่ยวชาญทักษะสูง ผู้บริหารระดับสูง นักลงทุน และกลุ่มสตาร์ทอัพ ที่ผ่านกฎเกณฑ์ และได้รับสมาร์ทวิซ่าไปเพียง 28 รายเท่านั้น

5) ความคิดเห็นต่อนโยบายดึงดูดผู้ย้ายถิ่นต่างชาติที่มีทักษะสูง ผู้ให้ข้อมูลสำหรับการวิจัยนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วย



กับการที่ประเทศไทยต้องสร้างแรงจูงใจให้ผู้ย้ายถิ่นทักษะสูงเข้ามาทำงานวิจัยและพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับคนไทยในอุตสาหกรรมต่างๆ โดยส่วนใหญ่ไม่คิดว่าผู้ย้ายถิ่นจะมาแย่งงานคนไทย เนื่องจากเป็นการทำงานกันคนละระดับทักษะ แต่ส่วนใหญ่เห็นว่า ควรให้ผู้เชี่ยวชาญต่างชาติทำงานในไทยเพียงครั้งละ 3-5 ปี เนื่องจากเทคโนโลยีต่างๆ เปลี่ยนแปลงเร็วมาก ทำให้ประเทศต้องการผู้ที่มีทักษะรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ทันกับการเปลี่ยนแปลงโลกในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย ตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ต้องอาศัยผู้ย้ายถิ่นต่างชาติที่มีทักษะสูงจำนวนมาก ซึ่งควรมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ เพื่อลดผลกระทบในมิติต่างๆ เช่น ความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นการพัฒนานโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ (Foreign talent policy) ควรเป็นไปในลักษณะองค์รวม (Holistic manner) โดยเฉพาะการกำหนดหลักเกณฑ์ที่โปร่งใส เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม คณะวิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการต่างๆ ดังนี้

1) รัฐบาลควรมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเรื่องกำลังแรงงานที่มีศักยภาพเหมาะสมกับการทำงานในอุตสาหกรรม 4.0 โดยให้เป็นการบูรณาการภารกิจที่สำนักงานรัฐมนตรี และกระทรวงต่างๆ รับผิดชอบในขณะนี้ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับผิดชอบเรื่องแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมการลงทุนแห่งประเทศไทย ดูแลเรื่องการจัดดูดผู้ลงทุนจากต่างประเทศ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล เกี่ยวข้องกับการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้เชี่ยวชาญที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย สำนักตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย เรื่องการอนุญาตให้ชาว

ต่างชาติพักอาศัยในประเทศไทย กระทรวงแรงงาน เกี่ยวกับใบอนุญาตทำงาน กระทรวงอุตสาหกรรม ดูแลเรื่องแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมและความต้องการแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวข้องกับการผลิต และพัฒนาศักยภาพบุคลากรทักษะสูง

นอกจากนี้ควรมีการทบทวนบทบาทหน้าที่ของ “ศูนย์บุคลากรทักษะสูง” (Strategic Talent Center) ที่ตั้งขึ้นมาแล้ว ให้มีอำนาจหน้าที่วางแผนการทำงานเชิงบูรณาการนำไปสู่การปฏิบัติ และมีขบวนการติดตามแผน และการปฏิบัติตามแผนที่มีประสิทธิภาพ และหน่วยงานนี้ ควรเพิ่มภารกิจการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การรักษาแรงงานทักษะสูงไว้ในประเทศ รวบรวมข้อมูลอุปสงค์ อุปทานแรงงานที่มีทักษะสูงของประเทศในด้านต่างๆ รวมทั้งข้อมูลแรงงานไทยที่มีทักษะสูงในต่างประเทศ

2) กำหนดนโยบายวีซ่าที่เหมาะสมและยืดหยุ่นสำหรับการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ รวมทั้งการใช้ระบบการให้คะแนนในการขอวีซ่า (Points-based System) รัฐบาลควรพิจารณาเพิ่มหลักเกณฑ์สำหรับ Smart visa ให้ครอบคลุมถึงกลุ่มชาวต่างประเทศที่มีทักษะสูงที่ทำงานแบบยืดหยุ่น ไม่มีนายจ้าง เช่น Freelance, Consultant, Digital nomads หรือแม้กระทั่งคนที่เป็ศิลปิน นักคิด นักออกแบบ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative economy) และควรมีการเพิ่มประเภทของวีซ่าสำหรับชาวต่างชาติทักษะสูงที่กำลังทำงานในประเทศไทย และต้องการวีซ่าระยะยาว หรือต้องการเป็นผู้อยู่อาศัยถาวรของประเทศไทย หรือต้องการนำครอบครัวมาอยู่ด้วย ด้วยการกำหนดคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์การให้คะแนนที่ชัดเจนตามลำดับความสำคัญของผู้ย้ายถิ่นมีทักษะสูงแต่ละประเภท เช่น กำหนดคุณสมบัติและให้คะแนนตามอายุ การศึกษา ประสบการณ์ จำนวนสิทธิบัตร ความสามารถด้านภาษา ประสบการณ์การทำงานหรือ

ฝึกอบรมในประเทศไทย เป็นต้น

3) ส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีของต่างชาติให้กับคนไทย ควรสนับสนุนทุนวิจัยและพัฒนาเพื่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี ระหว่างผู้เชี่ยวชาญต่างชาติและนักวิจัยไทย สนับสนุนการฝึกงานของบุคลากรไทยในสถานประกอบการของต่างชาติ มีการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาและฝึกอบรมโดยความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาและสถาบันมาตรฐานวิชาชีพของไทยและต่างชาติ และ มีการนำนักวิชาการและนักวิจัยจากต่างประเทศมาสอนหรือฝึกอบรมบุคลากรของไทย ทั้งหลักสูตรในระบบและนอกระบบการศึกษา

4) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการอยู่อาศัยของผู้ย้ายถิ่นมีทักษะสูงต่างชาติ ควรจัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือและสาธารณูปโภคที่ทันสมัยสำหรับการทำงานวิจัยและพัฒนานวัตกรรมต่างๆ รวมถึงการพัฒนา Smart City ด้วย รวมทั้งมีการจัดการการศึกษาของบุตรในเรื่องค่าธรรมเนียมการศึกษาให้เหมาะสมกับมาตรฐานการครองชีพในประเทศไทย ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก ด้านที่พักอาศัยและการเดินทาง ตลอดจนการสร้างสังคมไทยให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินด้วย

5) สนับสนุนการกำหนดกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อให้เกิดการจ้างงานเป็นระบบ โปร่งใส ยุติธรรม ทั้งกับผู้จ้างและผู้รับจ้าง และให้ความสำคัญกับการกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน ตามสมรรถนะอาชีพในระดับต่างๆ มากกว่าการพิจารณาจากใบประกาศนียบัตร หรือปริญญาบัตรจากสถานศึกษา ส่งเสริมการกำหนดกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ ปรับระดับมาตรฐานวิชาชีพจากเดิม 7 ระดับ เป็น 8 ระดับตามอาเซียน เพื่อร่วมกับประเทศสมาชิกอาเซียน ในการพัฒนากรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายผู้เรียน/แรงงานระหว่างประเทศสมาชิกตามมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกให้การรับรอง

6) กำหนดเป้าหมายกำลังคนและงบประมาณที่เชื่อมโยงข้อมูลของภาคอุตสาหกรรม ตลาดแรงงานและนโยบายด้านการศึกษาเข้าด้วยกัน ควรมีการสำรวจจำนวนแรงงานที่มีทักษะสูงที่ทำงานในอุตสาหกรรมเป้าหมายทุกปี เพื่อกำหนดเป้าหมายและคาดการณ์แนวโน้มความต้องการเกี่ยวกับขนาดของกำลังแรงงานและทักษะที่ตลาดต้องการอย่างแท้จริง เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดงบประมาณที่รัฐจะใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

7) มีมาตรการสนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรมเห็นประโยชน์ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระยะยาว ด้วยการให้แรงจูงใจด้านภาษี หรือการลงทุน ต่อสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรม เห็นถึงประโยชน์ของการลงทุนในการพัฒนากำลังแรงงานที่กำลังทำงานอยู่ ด้วยการสนับสนุนทุนการศึกษา รวมทั้งให้ความก้าวหน้าในอาชีพสำหรับกำลังแรงงานที่ได้ศึกษาเพิ่มในสาขาวิชาที่เป็นที่ต้องการของสถานประกอบการ และกลับมาทำงานที่เดิมเมื่อเรียนจบจากสถานศึกษาที่มีความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม อย่างรวดเร็วและแพร่หลาย ให้ทันกับความต้องการกำลังคนในอนาคต

8) ส่งเสริมการศึกษานานาชาติและการจ้างงานต่อเนื่อง ควรส่งเสริมการศึกษานานาชาติในไทยและผลิตบุคลากรทั้งไทยและต่างชาติที่มีทักษะเพื่อป้อนเข้าตลาดแรงงานและอุตสาหกรรม 4.0 อย่างต่อเนื่อง โดยไทยต้องดึงดูดและส่งเสริมให้มีการตั้งสถานศึกษาต่างชาติชั้นนำในไทย เน้นการสอนในหลักสูตรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาหลักสูตรร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งการแก้กฎระเบียบให้นักศึกษาต่างชาติที่มีสามารถสูงทำงานในไทยได้หลังสำเร็จการศึกษา

9) นโยบายดูแลผู้ย้ายถิ่นกลับมีทักษะสูง เพื่อเป็นการดึงดูดให้คนไทยมีทักษะสูง ย้ายกลับมาทำงานให้ประเทศไทย รัฐบาลควรมีการพิจารณาถึงการให้สิทธิพิเศษในเรื่องการเทียบเคียงเงินเดือน ตำแหน่งทางวิชาการ ตลอดจนที่พักอาศัย ให้เท่าเทียมกับมาตรฐาน ในประเทศก่อนย้ายกลับมา หรือมีการยืดหยุ่นเวลาทำงาน โดยไม่จำเป็นต้องพักอาศัยในประเทศไทยอย่างถาวร สามารถทำงานได้จากทั่วโลก ผ่านระบบเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสูง

10) นโยบายเกี่ยวกับสิทธิความเป็นพลเมือง (Citizenship Rights) และการบูรณาการทางสังคม (Local Integration) หาวิธีการสร้างแรงจูงใจคนไทยทักษะสูงที่กำลังทำงานในต่างประเทศกลับมาทำงานช่วยประเทศไทย โดยการอนุญาตให้คนไทยสามารถถือสองสัญชาติ และในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลไทยควรยืดหยุ่นกฎเกณฑ์เป็นพิเศษ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ย้ายถิ่นมีทักษะสูง ที่ต้องการได้รับสัญชาติไทย โดยอาจจะเป็นการอนุญาตให้ยังคงสัญชาติเดิมไว้ได้ หรือเพิ่มจำนวนการอนุญาตให้ถือสัญชาติไทย

นคราภิวัตน์: เมืองน่าอยู่ กับการกระจายตัวของประชากรไทย

กาญจนา ตั้งชลทิพย์
กัญญาพัชร สุทธิเกษม



นคราภิวัตน์หรือความเป็นเมือง (Urbanization) หมายถึง สัดส่วนประชากร
ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่เรียกว่า “เมือง” จากข้อมูลสำมะโนประชากรปี 2553
สัดส่วนความเป็นเมืองของประเทศไทยเท่ากับร้อยละ 44.2 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

ความเป็นเมืองของประเทศไทย มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ
สาเหตุมาจากการให้คำจำกัดความความเป็นเมืองของไทย
ที่ค่อนข้างแคบ และจำกัดเฉพาะเขตพื้นที่ที่เป็นเขตเทศบาล
เท่านั้น

การกระจายตัวประชากรที่ไม่สมดุล ผลจากนโยบาย

- ลักษณะการกระจายตัวของประชากรในเขตเมือง
ของประเทศ ยังมีความเหลื่อมล้ำอย่างมาก โดย
พบว่า กรุงเทพมหานครยังคงความเป็นเอกนคร
หรือเมืองโตเดี่ยว (Primate City)
- กว่า 1 ใน 4 หรือร้อยละ 27 ของประชากรเมือง
ทั้งหมดอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร (UN, 2016)

- นิยามเมืองที่จำกัดเฉพาะพื้นที่เขตเทศบาล
ไม่ตอบโจทย์การนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนา
เมืองและพื้นที่

ลักษณะความเป็นเมืองและการกระจายตัวของ
ประชากรที่ไม่สมดุลนี้ สะท้อนถึงนโยบายของภาครัฐที่
มุ่งเน้นพัฒนาเมืองเพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดย
เฉพาะเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม และการบริการ และเน้น
การพัฒนากรุงเทพมหานคร เมืองหลักในภูมิภาค และเมือง
ที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ เพื่อให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ
การผลิต และการบริการ อย่างไรก็ตาม การขาดการจัดการ
ที่ดีทำให้เกิดปัญหาเมืองตามมา อันได้แก่ ปัญหาที่อยู่อาศัย
ระบบสาธารณูปโภคที่ไม่เพียงพอ ระบบการขนส่ง และ

การจราจรที่หนาแน่น ปัญหามลพิษทั้งอากาศและน้ำ การกำจัดขยะมูลฝอย ตลอดจนการขยายตัวของเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (รวมถึงการลดลงของพื้นที่ป่า) เป็นต้น นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำของนโยบายการพัฒนา ยังส่งผลถึงความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ การได้รับบริการทางการศึกษาและสาธารณสุข การเข้าถึงระบบสาธารณสุขโรคของประชากรที่อาศัยในเมืองด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ความเป็นเมืองน่าอยู่ ที่เป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทย โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 12 (แผนฯ 12) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ (สศช., 2560)

นิยามเมือง ความเป็นเมือง

การให้นิยามเมือง มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เกณฑ์ในการกำหนดค่านิยามความเป็นเมืองมักขึ้นอยู่กับเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ของการนำไปใช้ การกำหนดนิยามที่เหมือนกันหรือเหมาะสมกับทุกประเทศ จึงเป็นไปได้ยาก (UN, 2018)

ปัจจุบันการนิยามหรือการกำหนดพื้นที่เมืองที่ใช้กันอยู่ มีหลากหลายแนวคิดที่เชื่อมกับประเด็นเรื่องพื้นที่เมือง (Urban area) และกลุ่มเมือง (Urban agglomeration) ที่บางครั้งก็ใช้ในความหมายไปในทางเดียวกัน และมีแนวโน้มการนิยามเมืองหรือพื้นที่เมืองในลักษณะกลุ่มเมืองมากขึ้น

ด้วยพิจารณาเห็นว่า สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นจริง และเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเมืองมากกว่า

กลุ่มเมือง (Agglomeration) หมายถึง การรวมกันของอาณาเขตที่เจริญเติบโตเป็นเมือง 2 แห่งขึ้นไปหรือมากกว่านั้น โดยรวมกันเป็นพื้นที่อยู่อาศัยหนึ่งเดียวขนาดใหญ่ที่ไม่ได้วางแผนหรือมีรูปแบบตายตัว จึงเห็นได้ว่านิยามของพื้นที่เมือง และกลุ่มเมือง จะเน้นการเชื่อมกันทางกายภาพของพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรเข้าเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่เพียงแห่งเดียว (Physical joining of higher density area) (Flood, 2000; UN, 2016; UN, 2018)

สำหรับประเทศไทย หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเมือง ไม่ได้มองเมืองที่เป็นขอบเขตการปกครองหรือเขตเทศบาล แต่มองตามการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมืองที่เกิดขึ้นจริง เช่น สำนักโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย มองภาพเมืองในลักษณะกลุ่มเมือง ตัวอย่างเช่น มองกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลว่ามีการขยายตัวของพื้นที่เมือง (Urban expansion) รุกล้ำเข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง และขยายตัวเป็นเนื้อเมืองต่อเนื่องไปสู่พื้นที่จังหวัดปริมณฑล ในลักษณะแนวราบไปตามเส้นทางคมนาคมสายหลัก ในขณะที่สภาพัฒน์ฯ ก็เน้นนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะเป็นกลุ่มจังหวัด

จำนวนประชากรในเมืองใหญ่ 10 อันดับแรกของประเทศไทย
(ข้อมูลจากสำนักงานทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560)

อันดับ	ชื่อเมือง	จำนวนประชากร
1.	กรุงเทพมหานคร	6,355,482
2.	เทศบาลนครนนทบุรี	253,581
3.	เทศบาลนครปากเกร็ด (จังหวัดนนทบุรี)	177,569
4.	เทศบาลนครหาดใหญ่ (จังหวัดสงขลา)	157,608
5.	เทศบาลนครเชียงใหม่	136,717
6.	เทศบาลนครอุดรธานี	135,565
7.	เทศบาลนครนครราชสีมา	135,351
8.	เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี	125,270
9.	เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ (จังหวัดชลบุรี)	110,517
10.	เทศบาลนครขอนแก่น	110,078

ที่มา: กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (2560)

การกระจายตัวที่เหมาะสมของประชากรไทย

ตามกฎ Rank-size Rule จำนวนของประชากรของเมืองใหญ่อันดับสอง ควรมีจำนวนประชากรครึ่งหนึ่งของเมืองใหญ่อันดับหนึ่ง แต่ในกรณีของประเทศไทย พบว่าจำนวนประชากรของเมืองใหญ่อันดับหนึ่งจะสูงกว่าจำนวนเมืองใหญ่อันดับสองอยู่มาก ไม่เป็นไปตามกฎดังกล่าว สะท้อนถึงความไม่สมดุลของการกระจายประชากรเมือง

จากตารางเมื่อพิจารณาจำนวนประชากรเมืองใหญ่ 10 อันดับแรกของประเทศไทยพบการกระจายตัวของเมืองที่ไม่สมดุลอย่างชัดเจน **กรุงเทพฯ ยังคงเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดเมืองเดียว** ที่มีความเป็นเอกนครสูงมาก ในขณะที่เมืองใหญ่อันดับรองลงมาคือ เทศบาลนครนนทบุรีมีจำนวนประชากรเพียง 253,581 คน และเมืองรองๆ ลงไปก็มีขนาดประชากรเล็กมากเมื่อเทียบกับกรุงเทพมหานคร และหากพิจารณาในระดับท้องถิ่น พบว่า **เมือง ในระดับภูมิภาคยังขาดความสมดุล** และมีความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นผลจากนโยบายพัฒนาเมืองที่ผ่านมา

ความเป็นเมืองน่าอยู่

ประเทศไทย มีนโยบายการพัฒนาเมืองน่าอยู่ตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 7 เป็นต้นมา และมีการนำร่องแล้วในหลายจังหวัด โดยส่วนใหญ่ เน้นการพัฒนาและจัดการสิ่งแวดล้อม และโครงสร้างพื้นฐานของเมือง และการบริหารจัดการเมืองโดยท้องถิ่น และเครือข่ายต่างๆ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเมืองที่เน้นให้ทุกคนตระหนักถึงการเป็นเจ้าของร่วมกัน อย่างไรก็ตาม มีความจำเป็นที่จะต้องนำเรื่องจำนวน และความหนาแน่นของประชากรเข้ามาร่วมพิจารณาในการกำหนดนโยบายพัฒนาเมืองเพื่อนำไปสู่ความเป็นเมือง

น่าอยู่ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการเมืองที่มีประสิทธิภาพและเท่าเทียม

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

- 1) **ควรหาคำจำกัดความของเมือง ที่นิยามในลักษณะกลุ่มเมือง (Urban agglomeration)** ซึ่ง UN มองว่า เป็นคำจำกัดที่เหมาะสม แต่การนิยามในลักษณะกลุ่มเมืองต้องมีข้อมูลที่หลากหลายซับซ้อน เช่น ข้อมูลการใช้ที่ดิน สิ่งก่อสร้างต่างๆ หรือข้อมูลกิจกรรมเศรษฐกิจในพื้นที่ เพื่อนำมาประกอบการกำหนดคำจำกัดความ ซึ่งควรต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง
- 2) **หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการกระจายการพัฒนาไปยังเมืองรองให้ทั่วถึง** เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของเมือง หากพิจารณาการกระจายตัวของประชากรที่เหมาะสม แม้ในปัจจุบัน นโยบายการพัฒนาเมือง พัฒนาภาคได้เพิ่มความสำคัญของเมืองรอง แต่ยังคงขาดการผลักดันการดำเนินงานตามนโยบายอย่างจริงจัง
- 3) **กรุงเทพมหานครควรต้องมีการวางระบบการจัดการเมืองที่ดี มีประสิทธิภาพ** เพื่อให้เมืองที่มีประชากรจำนวนมากมีความหนาแน่นสูง เป็นเมืองที่น่าอยู่ และประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดี
- 4) **การพัฒนาเมืองน่าอยู่ ต้องคำนึงถึงความสมดุลในการพัฒนา 3 มิติ** ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับพื้นที่ และต้องสร้างการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ เพื่อให้การพัฒนาเมืองตอบสนองต่อคนทุกกลุ่ม

เอกสารอ้างอิง

- กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (2560). สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). (2560). *การพัฒนาพื้นที่ ภาควิชา และเมืองสู่อนาคตประเทศไทย*. เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2560 ของ สศช. เรื่องการขับเคลื่อนแผนฯ 12 สู่อนาคตประเทศไทย. วันที่ 3 กรกฎาคม 2560 ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (ไม่ระบุปี). สืบค้นจาก <http://popcensus.nso.go.th/file/popcensus-10-01-56-T.pdf>
- Flood, J. (2000). *Defining Urban Areas in Thailand*. Working paper 2 Urban Indicators for Thailand (Draft). THA/Urban Sector Study, between the ADB and the Urban Development Coordination Division, NESDB Thailand.
- United Nations. (2016). *The World's Cities in 2016. Data Booklet*. สืบค้นจาก http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf
- United Nations. (2018). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. สืบค้นจาก <https://esa.un.org/undp/wup/>

แนวโน้มของ ประชากร กับความต้องการ ในการใช้น้ำประปา ในภูมิภาคมหานคร ในประเทศไทย

พศ.ดร.มาร์ก เฟลแคร์

อ.ดร.ธีรณรงค์ สกุลศรี

ธีรบุษ ก้อนแก้ว



<http://www.tnnthailand.com>

จากการศึกษาต่างๆ ทั่วโลกเรื่องการคาดการณ์ความต้องการใช้น้ำในอนาคตพบว่า ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับขนาดประชากร ขนาดครัวเรือน สภาพภูมิอากาศ ราคา น้ำต่อผู้อยู่อาศัย รายได้ของประชากร มาตรการประหยัดน้ำและวิถีชีวิตและพบว่า จำนวนประชากรและขนาดครัวเรือนมีความสำคัญในการกำหนดความต้องการการใช้น้ำมากกว่าปัจจัยอื่นๆ โดยเฉพาะเมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นความต้องการใช้น้ำจะเพิ่มขึ้นอย่างมากเป็นเงาตามตัว เช่น การศึกษาการใช้น้ำจากแม่น้ำโคโลราโด ในบริเวณลุ่มน้ำลาสเวกัส มลรัฐ Southern Nevada พบว่า ในอนาคตหากไม่มีการวางนโยบายใหม่ๆ เพื่อสร้างมาตรการให้ถูกต้อง ความต้องการใช้น้ำจะสูงขึ้นมากจนมลรัฐไม่สามารถตอบสนองได้ ทั้งนี้เพราะการเพิ่มขึ้นของประชากรนั่นเอง หรือในประเทศ South Africa มากกว่าร้อยละ 80 เป็นความต้องการใช้น้ำเพื่อการผลิตอาหาร การบริโภค และการจ้างงาน ทั้งนี้ผลจากการวิจัยหลายเรื่องสะท้อนว่า ปัจจัยด้านราคาค่าน้ำ ไม่มีผลในการลดความต้องการใช้น้ำอย่างมีนัยสำคัญมากนักเท่ากับปัจจัยทางด้านประชากร

การศึกษาคครั้งนี้ จึงใช้ข้อมูลการใช้น้ำของผู้อยู่อาศัยจากการประปานครหลวงและข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

เพื่อทำการวิเคราะห์และคาดการณ์ความต้องการใช้น้ำจากข้อมูลในปี 2007 – 2017 โดยในการศึกษานี้ได้ทำการพัฒนาแบบจำลองในการวิเคราะห์ 3 แบบจำลองเพื่อทำนายความต้องการน้ำในอนาคตใน 3 ระดับ คือ ระดับสูง (High-bound scenario) ปานกลาง (Moderate-bound scenario) และต่ำ (low bound scenario) ภายใต้สมมติฐานว่าขนาดของประชากรจะมีความสัมพันธ์ในทางตรงกับปริมาณความต้องการน้ำ และขนาดของครัวเรือนจะมีความสัมพันธ์แบบผกผันกับปริมาณความต้องการใช้น้ำประปา เนื่องจากครัวเรือนขนาดเล็กและขนาดใหญ่จะมีกิจกรรมในการใช้น้ำในครัวเรือนที่ไม่แตกต่างกัน ปัจจัยในเรื่องรายได้ของครัวเรือนเป็นปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อความต้องการใช้น้ำทั้งหมด เนื่องจากความต้องการใช้น้ำจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหากมีรายได้เพิ่มขึ้น สำหรับปัจจัยในเรื่องราคาค่าน้ำ เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ทางลบกับความต้องการใช้น้ำทั้งหมด เนื่องจากการที่มีค่าน้ำสูงขึ้นก็เป็นแรงจูงใจให้มีการลดการใช้น้ำในครัวเรือน และปัจจัยการดำเนินการด้านอนุรักษ์น้ำ เช่น โครงการให้การศึกษา การเพิ่มการตระหนักรู้เกี่ยวกับความสำคัญของการประหยัดน้ำ หรือการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้อุปกรณ์เครื่องใช้ในครัวเรือนต่างๆ จะช่วยให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ปริมาณน้ำฝนในช่วงเวลาดังกล่าวจากข้อมูลกรมอุตุนิยมวิทยาก็ได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์ด้วย อย่างไรก็ตามปัจจัยด้านการอนุรักษ์ไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ร่วมในครั้งนี้ได้เนื่องจากไม่มีข้อมูลในการศึกษา

แนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลของการศึกษาคครั้งนี้ ผู้วิจัยเริ่มจากกำหนดและหาปริมาณของผลกระทบของปัจจัยที่กำหนดความต้องการใช้น้ำในครัวเรือนโดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลย้อนหลังขั้นตอนต่อมาคือการคาดการณ์ความต้องการใช้น้ำในครัวเรือนในอนาคตโดยใช้ค่าพารามิเตอร์ที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนหลังและข้อสันนิษฐานแนวโน้มในอนาคตได้จากปัจจัยที่กำหนดความต้องการใช้น้ำในครัวเรือน ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์เพิ่มเติมโดยนำผลกระทบของขนาดครัวเรือนมาวิเคราะห์และสร้างแบบจำลองผลกระทบของขนาดครัวเรือน ขนาดของประชากรจำนวนผู้ใช้น้ำ และตัวแปรร่วมตัวอื่นๆ ในการวิเคราะห์ถดถอยกำลังสองขั้นตอน (two-step multivariate regression) และให้ความสำคัญกับความเป็นไปได้และข้อจำกัดที่อาจจะเกิดขึ้นด้วยเหตุนี้ก่อนที่จะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล ภายหลังจากการดำเนินการแล้ว นักวิจัยจะทำการสัมภาษณ์ตัวแทนองค์กรหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องถึงความเหมาะสมของสูตรที่ใช้ในการดำเนินการและผลที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปสู่ผลประโยชน์สูงสุดที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินการในอนาคต

เมื่อพิจารณาผลการศึกษาเป็นไปตามที่คาดไว้ คือขนาดของประชากรและขนาดครัวเรือนมีผลกระทบต่อ



ความต้องการใช้น้ำอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยพบว่า การเพิ่มขึ้นของประชากรจำนวน 1 ล้านคนทำให้ความต้องการใช้น้ำในครัวเรือนเพิ่มขึ้น 193.7 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยค่าที่ได้จากการพยากรณ์มีความใกล้เคียงกับความต้องการน้ำตามจริงในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในช่วงปี 2008-2017 เมื่อนำค่าพารามิเตอร์ดังกล่าวนี้ไปใช้พยากรณ์ความต้องการน้ำในอนาคตตั้งแต่ปี 2018 ถึง 2038

ผลการพยากรณ์ตามแบบจำลองสถานการณ์ระดับปานกลางที่สันนิษฐานว่าขนาดของประชากรจะเพิ่มขึ้นตามการคาดประมาณโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2013) คือเพิ่มขึ้น 8.95 ล้านคนในปี 2038

ในการคาดประมาณจำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะมีความแตกต่างจากแนวโน้มในภูมิภาคอื่นของประเทศ กล่าวคือ เป็นการพยากรณ์ว่าจำนวนประชากรจะเพิ่มขึ้นสูงมากเนื่องจากพื้นที่นี้เป็นฐานที่มั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นศูนย์กลางธุรกิจระหว่างประเทศและคาดว่าพื้นที่นี้ยังดึงดูดแรงงานภายในและภายนอกประเทศในอนาคตอันใกล้ ขณะเดียวกันมีการสันนิษฐานว่าขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ยจะมีขนาดเล็กลง

เช่นเดียวกับแนวโน้มทางประชากรในประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะในเรื่องของการแต่งงานช้า ภาวะการเจริญพันธุ์ลดน้อยลง และบรรทัดฐานทางสังคมที่เปลี่ยนไป ซึ่งเป็นที่มาของขนาดครัวเรือนที่เล็กลง (Sharygin, 2013)

ในแบบจำลองสถานการณ์ระดับปานกลาง ในปี 2017 พบว่า ขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ยในเขตกรุงเทพมหานคร

และปริมาณที่มีขนาดเล็กลง (2.05 คนต่อครัวเรือน) ดังนั้นจึงสันนิษฐานได้ว่าขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ยจะเล็กลงอีก ผู้วิจัยเลือกนครโตเกียวของญี่ปุ่นเป็นตัวแทนมหานครที่เป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอดเพื่อจำลองสถานการณ์ครัวเรือนที่จะมีขนาดเล็กลงในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งในปี 2015 พบว่าขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ยในเขตปกครองของโตเกียวจำนวน 23 เขต อยู่ที่ 1.93 คนต่อครัวเรือน (Japan National Census, 2015 in Savills World Research, 2017) ผู้วิจัยจึงใช้ตัวเลขนี้ในภาพจำลองสถานการณ์ระดับปานกลาง

ในแบบจำลองการคาดการณ์ระดับต่ำ ผู้วิจัยสันนิษฐานว่าประชากรจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น แม้จะอยู่ในอัตราที่ช้าลง 20% โดยช้าลงกว่าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้คาดการณ์ไว้ (NESDB, 2013) และจะเพิ่มขึ้นเป็น 8.8 ล้านคนในปี 2038 ขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ยจะคงที่ คือ 2.05 คนต่อครัวเรือน อยู่ในระดับเดียวกับปี 2017

ในแบบจำลองการคาดการณ์ระดับสูง จำนวนประชากรจะเพิ่มขึ้น 20% โดยเพิ่มขึ้นเร็วกว่าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2013) ได้คาดการณ์ไว้ โดยจะเพิ่มขึ้นถึง 9.1 ล้านคนในปี 2038 ขณะที่ขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ยจะลดลงอยู่ที่ 1.82 คนต่อครัวเรือน สอดคล้องกับการคาดการณ์ขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ยในนครโตเกียวในปี 2030 (Savills World Research, 2017).

ผลของการคาดการณ์ความต้องการใช้น้ำในครัวเรือนในอนาคต โดยแสดงค่าพยากรณ์ความต้องการใช้น้ำในครัวเรือนในปี 2018-2038 ในแบบจำลองการคาดการณ์ระดับปานกลางพยากรณ์ว่า ความต้องการน้ำจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 674 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี 2018 เป็น 692 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี 2020 และหลังจากปี 2020 ความต้องการน้ำจะยังเพิ่มขึ้นอยู่แม้เป็นการเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ คาดว่าความต้องการน้ำในครัวเรือนจะอยู่ที่ 723 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี 2025 และ 742 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี 2030 และสูงถึง 754 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี หรือสูงขึ้น 11.9% ในปี 2038 เมื่อเทียบกับปี 2018

ในการคาดการณ์ระดับสูงมีการคาดการณ์ว่า ความต้องการน้ำจะเพิ่มขึ้นจากปี 2018 มากกว่า 14.9% หรือเพิ่มขึ้นอีก 775 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี 2038 ขณะที่การคาดการณ์ระดับต่ำพยากรณ์ว่า ความต้องการใช้น้ำ

จะเพิ่มขึ้นประมาณ 8.6% จากปี 2018 หรือเพิ่มขึ้นอีก 732 ล้านลูกบาศก์เมตร จากปี 2018

ผลประการสำคัญจากการศึกษานี้ คือ ความต้องการใช้น้ำในครัวเรือนมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางประชากร แม้ความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของประชากรกับการใช้ทรัพยากรจะเป็นเรื่องที่รับรู้กันมาหลายทศวรรษแล้ว แต่ในการศึกษานี้ทำให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับผลกระทบของตัวแปรทางประชากรต่อความต้องการน้ำ ซึ่งแท้จริงแล้วไม่ใช่จำนวนประชากรที่อาศัยในประเทศหรือภูมิภาคหนึ่งที่กำหนดความต้องการใช้น้ำในครัวเรือน แต่เป็นจำนวนผู้ใช้น้ำ เนื่องจากครัวเรือนในเมืองจะมีขนาดเล็กลง แต่กลับมีจำนวนผู้ใช้น้ำในครัวเรือนเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องจากแนวโน้มทางสังคม เศรษฐกิจ และประชากร โดยกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศและระหว่างประเทศจะยังคงเป็นพื้นที่ดึงดูดผู้ใช้น้ำรายใหม่เข้ามาในพื้นที่อย่างต่อเนื่องดังที่มีการวิเคราะห์ในภาพจำลอง

ในการบริหารจัดการน้ำจึงต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการใช้น้ำเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ ทั้งในส่วนของผู้ผลิตและผู้บริโภค จากปัจจัยความสัมพันธ์ด้านประชากรดังกล่าว นโยบายในการพัฒนาเมือง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการกระจายตัวของประชากรในพื้นที่อย่างเหมาะสมเพื่อลดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและลดผลกระทบต่อ การเข้าถึงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเฉพาะพื้นที่ลง

ข้อเสนอเชิงนโยบายจากผลการศึกษาในครั้งนี้ จึงมุ่งเน้นไปที่นโยบายในการพัฒนาเมืองเพื่อลดจำนวนความต้องการน้ำในเขตเมืองลง ในส่วนของผู้ผลิตควรเพิ่มแนวทางการวิเคราะห์จำแนกรายพื้นที่และทำนายความแตกต่างของการใช้น้ำรายช่วงอายุ

ในประเด็นการกระจายตัวของประชากรเชิงพื้นที่นั้น เสนอให้ผู้กำหนดนโยบายส่งเสริมเขตเศรษฐกิจใหม่เพื่อให้เกิดการกระจายตัวของอุตสาหกรรม ด้วยแรงงาน และการเคลื่อนย้ายประชากรอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้นทั่วประเทศ

และสนับสนุนให้เกิดนโยบายด้านการอนุรักษ์น้ำมากยิ่งขึ้น เช่น กลไกด้านราคา หรือมาตรการการรณรงค์ เพื่อให้ประชากรเกิดความตระหนักและเห็นคุณค่าในการใช้น้ำมากยิ่งขึ้นและมีการพัฒนาตัวชี้วัดการประเมินผลในเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ชุดโครงการนี้ได้นำเสนอ

- นโยบายการเฟ้นรว้งจำนวนประชากรของประเทศที่กำลังลดลงอย่างรวดเร็ว และอาจถึง 30 ล้านคน เก้าในนั้นในอนาคต โดยตระหนักถึงความสามารถในการแข่งขัน ทำให้มีแผนการคัดสรรประชากรต่างชาติเข้ามาทำงาน การสร้างเครือข่ายประชากรไทยที่อยู่ต่างประเทศเป็นลักษณะนโยบาย อาณาประชากร การสร้างการมีส่วนร่วมของภูมิภาคและท้องถิ่นในการตั้งเป้าและคัดสรรประชากร และการจัดการการย้ายถิ่น และ brainpower management และการดำเนินการเกี่ยวกับสังคม พหุวัฒนธรรมในท้องถิ่นต่างๆ ที่จะเกิดมากขึ้นในประเทศ
- นโยบายส่งเสริมการเกิดให้กับประชากรทุกกลุ่มที่อยู่ในประเทศไทยโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจ และสังคม เชื้อชาติ และศาสนา โดยมีการช่วยเหลือและสวัสดิการในระดับบุคคลให้แก่ประชากรทุกระดับ และโดยการสร้างสังคมที่ปลอดภัย พัฒนา ที่ครอบครัวสามารถเห็นคุณภาพชีวิตในอนาคต ของบุตรหลานได้ เป็นสังคมที่น่าอยู่และมีความสุข สถานภาพสตรีที่มีบุตรที่ทำงานสามารถได้รับการสนับสนุนให้มีความเท่าเทียมกับผู้ชายทำงานอื่นๆ ในทุกๆ ด้าน เกิดความเสมอภาคในสังคม
- นโยบายการดูแลสังคมสูงอายุ เพื่อสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมอีกทางหนึ่งให้เป็นสังคม อายุรวัฒน์ และสังคมพหุวัฒนธรรม เพิ่มศักยภาพผู้สูงอายุให้เป็นผู้ผลิต ไม่ใช่ผู้บริโภคเพียงอย่างเดียว ให้สวัสดิการ ส่งเสริมการออมและการพัฒนาอาชีพให้แก่ประชากรทุกวัยเพื่อให้มีพหุพลัง เมื่อสูงอายุ
- นโยบายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ให้ทั่วถึง แก้ไขปัญหาการกระจายตัวของประชากร ที่ไม่สมดุลกระจายอำนาจและความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น สนับสนุนการปกครองท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น
- นโยบายเพื่อสร้างความเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สร้างเมืองน่าอยู่ให้สมดุล ในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ โดยมีการวางผังเมืองและการคาดประมาณประชากรเมืองที่เหมาะสม สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีและที่ต้องแบ่งปันกับชนบท และเพื่อการรักษาสมดุลสิ่งแวดล้อม
- นโยบายต่างๆ เหล่านี้สามารถทำได้โดยจัดการให้เกิดการปรับปรุงภาครัฐให้มีการบริหารงานแบบ บูรณาการ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยเฉพาะท้องถิ่น ยึดหยุ่นในกฎระเบียบในบริบทต่างๆ และ ตอบสนองการเปลี่ยนแปลงทางประชากรตามนโยบายข้างต้น โดยมีเจ้าภาพด้านความมั่นคง ของประชากรที่ชัดเจน เช่น เป็นองค์การมหาชน ในสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอาจใช้ชื่อว่า **“สถาบันนโยบายและงานความมั่นคงทางประชากร”** และมีส่วนร่วมและความเป็น เจ้าของร่วมจากภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม



สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170
<http://www.lpsr.mahidol.ac.th>

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

<http://www.trf.or.th/>