

## หลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๕ พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้พิจารณารายงาน เรื่อง หลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ\*

**กังวลว่า** วิกฤตโควิด-๑๙ ที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างมาก โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวนคนยากจนเพิ่มขึ้นจาก ๔.๓ ล้านคน เป็น ๔.๘ ล้านคน คนว่างงานเพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าจาก ๓.๗๓ แสนคน เป็น ๖.๕๑ แสนคน และเศรษฐกิจหดตัวร้อยละ ๖.๑ ซึ่งกลุ่มผู้สูงอายุเป็นกลุ่มประชากรที่มีอัตราความยากจนสูงสุด โดยมีผู้สูงอายุที่ยากจนถึงร้อยละ ๑๑ ของจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด

**ตระหนักว่า** ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นต้นมา และจะมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นปีละ ๑ ล้านคน ต่อเนื่องไปอีก ๒๐ ปี ขณะที่ประชากรวัยแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศไทยอยู่ในภาคการจ้างงานแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้มักเข้าไม่ถึงระบบประกันสังคมในปัจจุบันและไม่มีความมั่นคงทางรายได้เมื่อชรภาพ รวมถึงผู้ดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวบางส่วนต้องลาออกจากงาน ส่งผลให้ขาดรายได้จากการทำงาน ความมั่นคงด้านรายได้และการเตรียมความพร้อมจึงถือเป็นความท้าทายภายใต้บริบทสังคมสูงวัย สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย ตลอดจนแนวโน้มเศรษฐกิจโลกและไทยในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่มีแนวโน้มถดถอยและมีความผันผวนสูง

**รับทราบว่า** ปัจจุบันประเทศไทยมีผลิตภาพการผลิตรวมที่เติบโตช้า ขณะที่ต้นทุนสังคมของไทย ด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่นตามบริบทวัฒนธรรมและพื้นที่ที่มีความหลากหลาย จึงเป็นโอกาสที่จะพัฒนาผู้สูงอายุไทยให้มีคุณภาพ (Active ageing) สามารถทำงานและใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับคนหลายวัยได้อย่างหนุนเสริมซึ่งกันและกัน โดยสามารถขยายอายุการทำงานออกไป เพื่อให้คนกลุ่มวัย ๖๐ - ๗๐ ปี ยังสามารถทำงานหารรายได้ดูแลตนเองและลูกหลานได้ตามกำลังความสามารถให้ยาวนานที่สุด ซึ่งจะถือเป็น “การสร้างความหวังด้วยพลังสังคมสูงวัย”

**รับทราบว่า** แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐ ได้กำหนดเป้าหมายหลักมุ่งไปที่การพัฒนาคนสำหรับโลกยุคใหม่ ซึ่งเป็นการพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพ มีสมรรถนะสูงเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งสร้างหลักประกันและความคุ้มครองทางสังคม โดยมีเป้าหมายหลักในการมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรม ด้วยการสนับสนุนช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางและผู้ด้อยโอกาสให้มีโอกาสในการเลื่อนสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม กระจายโอกาสทางเศรษฐกิจ และจัดให้มีบริการสาธารณะที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมในทุกพื้นที่ ประกอบกับแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๘๐) ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมของประชากรก่อนวัยสูงอายุ ยกกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุทุกมิติอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ปฏิรูปและบูรณาการระบบบริหารเพื่อรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ

\*เอกสารสมัชชาสุขภาพ ๑๕ / หลัก ๓

**ชื่นชมว่า** ประเทศไทยมีประสบการณ์บทเรียนความสำเร็จในการจัดทำระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่เป็นสิทธิด้านสุขภาพแบบถ้วนหน้าที่ผ่านการดำเนินการและพัฒนาระบบที่เกี่ยวข้องมาแล้วกว่า ๒๐ ปี ช่วยลดความยากจนจากค่ารักษาพยาบาล ป้องกันการเกิดภาวะล้มละลายจากภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ รวมถึงสนับสนุนให้หลักประกันสุขภาพของประชาชนมีความครอบคลุม คุณภาพ ประสิทธิภาพ และความยั่งยืน และมีรูปธรรมของกองทุนย่อยภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

**เห็นว่า** ประเทศไทยมีความจำเป็นและมีความพร้อมที่จะจัดให้มีระบบหลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ที่คนในสังคมทุกช่วงวัย ทุกสาขาอาชีพจากทุกภาคส่วนจะต้องมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของ และควรมีนโยบายสาธารณะเพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมกันดำเนินการและขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรม และเกิดผลลัพธ์ที่ชัดเจนต่อไป

### จึงเห็นชอบต่อกรอบทิศทางนโยบาย (Policy Statement) ดังนี้

หลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เป็นระบบที่คนทุกช่วงวัย ทุกสาขาอาชีพจากทุกภาคส่วน ร่วมเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ประกอบด้วย ๕ องค์ประกอบหลักที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและต้องขับเคลื่อนไปด้วยกัน ได้แก่ (๑) การพัฒนาผลิตภาพประชากร การมีงานทำ และมีรายได้จากการทำงานที่เหมาะสมตลอดช่วงวัย (๒) เงินอุดหนุนที่เพียงพอต่อการดำรงชีพที่ผู้สูงอายุทุกคนควรได้รับ และบริการสังคมที่จำเป็นจากรัฐ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ การขยายฐานภาษี และการปฏิรูปงบประมาณ (๓) การออมระยะยาว การบริหารจัดการการเงินเพื่อยามชราภาพที่เชื่อมโยงทั้งระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว และระดับที่สูงขึ้น โดยมีการออมรวมหมู่ ที่ครอบคลุม เพียงพอ และยั่งยืน (๔) การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ โดยเฉพาะระบบการดูแลระยะยาว (long-term care) ระบบการดูแลแบบประคับประคอง (palliative care) ระบบการตรวจคัดกรองความเสี่ยงและการป้องกันโรคหรือภาวะพึ่งพิงในผู้สูงอายุ และ (๕) การดูแลและการบริหารจัดการ โดยผู้ดูแลผู้สูงอายุ ครอบครัว ชุมชน และท้องถิ่น

ระบบหลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุนี้ ควรกำหนดให้เป็นระเบียบวาระแห่งชาติ (national agenda) ที่มีหน่วยงานรับผิดชอบ และเอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อให้เป็นนโยบายสาธารณะที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเห็นผลชัดเจน มีกลไกระดับชาติ ทำหน้าที่บูรณาการระบบย่อย และขับเคลื่อนระบบใหญ่ เชื่อมโยงกับกลไกระดับพื้นที่ เพื่อการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการสร้างความเป็นธรรม ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีในวัยสูงอายุของประชาชนทุกคน

### โดยมีสาระสำคัญประกอบกรอบทิศทางนโยบาย ดังนี้

๑. กำหนดให้การพัฒนาหลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เป็นระเบียบวาระแห่งชาติ (national agenda) โดยมีกลไกบูรณาการระดับชาติเพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมกันดำเนินการ เชื่อมโยงกับกลไกระดับพื้นที่ร่วมขับเคลื่อนงานพัฒนาระบบนี้อย่างต่อเนื่องให้เกิดผลลัพธ์ที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำต่อไป

๒. ให้ทุกภาคส่วนร่วมกันออกแบบและขับเคลื่อนระบบหลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ครอบคลุมทุกคนทุกกลุ่มอย่างเหมาะสมตามสภาพด้านเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม สังคม และสุขภาพ ที่หลากหลาย ทั้งระบบใหญ่และระบบย่อย โดยมีเป้าหมายและองค์ประกอบหลักทั้ง ๕ ด้าน ดังนี้

๒.๑ การพัฒนาผลิตภาพประชากร การมีงานทำ และมีรายได้จากการทำงานที่เหมาะสม ตลอดช่วงวัย โดยการสนับสนุนให้เกิดการศึกษาเรียนรู้ตลอดชีวิต เชื่อมโยงการศึกษาเข้ากับการทำงานและการฝึกอบรมในสถานประกอบการ มีระบบเตรียมความพร้อม ความรู้ ความเข้าใจ และพัฒนาศักยภาพ เพิ่มเติมทักษะ (up-skills) เปลี่ยนทักษะ (re-skills) หรือสร้างทักษะที่หลากหลาย (multi-skills) ที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ตั้งแต่เยาว์วัย และเหมาะสมตามช่วงวัย มีตลาดแรงงานรองรับ ส่งเสริมผู้ประกอบการรุ่นใหม่ รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบหรือกองทุนในการประกอบอาชีพ ส่งเสริมค่านิยมเชิงบวกในเรื่องการจ้างงานผู้สูงอายุ และพัฒนาให้เกิดการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมของทั้งของภาครัฐและเอกชน หรือมีการขยายช่วงอายุการทำงานตามความเหมาะสม เพื่อให้ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีคุณภาพ มีคุณค่า ทำประโยชน์ต่อชุมชนและสังคม และสามารถสืบสานภูมิปัญญาให้แก่สังคมจากรุ่นสู่รุ่น

๒.๒ เงินอุดหนุนที่เพียงพอต่อการดำรงชีพที่ผู้สูงอายุทุกคนควรได้รับ และบริการสังคมที่จำเป็นจากรัฐ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ การขยายฐานภาษี และการปฏิรูปงบประมาณ เพื่อให้การพัฒนาสิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพของกองทุนต่างๆ ในระบบของรัฐ นำมาจากระบบการคลัง ระบบภาษี และแหล่งงบประมาณที่เหมาะสม โดยให้เชื่อมต่อกันเป็น “ระบบบำนาญแห่งชาติแบบหลายชั้น” ซึ่งประกอบด้วย บำนาญชั้นที่ ๑ การมีบำนาญพื้นฐานรายเดือนที่เพียงพอต่อการดำรงชีพที่ผู้สูงอายุทุกคนได้รับ ที่คำนึงถึงเส้นความยากจน สภาพเศรษฐกิจและสถานะการคลังของประเทศ เพื่อเป็นโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมที่รองรับสำหรับทุกคน บำนาญชั้นที่ ๒ เมื่อประชาชนเข้าสู่วัยทำงานมีรายได้ รัฐมีระบบส่งเสริมการออมภาคบังคับ โดยเป็นการสะสมเงินเข้ากองทุนและรัฐร่วมสมทบ และบำนาญชั้นที่ ๓ เสริมความมั่นคงในชีวิตด้วยการออมเพิ่มเติมโดยประชาชนเอง ซึ่งเป็นการออมภาคสมัครใจ รวมทั้งมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในการจัดบริการสังคมที่ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย แรงงานนอกระบบ และกลุ่มเปราะบางอื่นๆ ภายใต้สถานการณ์ค่าครองชีพสูง อาทิ ค่าอาหาร ที่อยู่อาศัย ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง บังคับพื้นฐานอื่นๆ เป็นต้น และพัฒนาในส่วนของการจัดให้มีเงินทดแทนการขาดรายได้สำหรับผู้ดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงอย่างเหมาะสม

๒.๓ การออมระยะยาว การบริหารจัดการการเงินเพื่อยามชราภาพที่เชื่อมโยงทั้งระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว และระดับที่สูงขึ้น โดยมีการออมรวมหมู่ ที่ครอบคลุม เพียงพอ และยั่งยืน มีเป้าหมายคือ “สูงวัยสุขภาพดี ปลอดภัย มีเงินออม พออยู่พอกิน” โดยสนับสนุนให้มีระบบส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการบริหารจัดการการเงิน การลดรายจ่าย การลงทุน และความรู้ด้านการออมในทุกช่วงวัย โดยเฉพาะตั้งแต่เยาว์วัย สนับสนุนให้เกิดการออมภาคสมัครใจที่มีแรงจูงใจสูง ควบคู่กับการพัฒนาระบบการออมภาคบังคับที่ทำให้ทุกคนเข้าใจตั้งแต่วัยทำงาน และเปิดโอกาสให้มีทางเลือกได้อย่างเหมาะสม มีการเชื่อมโยงการออมของปัจเจกบุคคลกับการออมรวมหมู่ทั้งที่เป็นการออมผ่านระบบกองทุนของรัฐ เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนการออมแห่งชาติ ระบบกองทุนของเอกชนที่มีระบบภาษีเกื้อหนุนให้ภาคเอกชนจัดสวัสดิการเงินออมเพิ่มเพื่อยามเกษียณให้กับพนักงาน ระบบ

กองทุนชุมชน หรือการออมที่หักจากค่าใช้จ่ายสินค้าและบริการในชีวิตประจำวันมาเป็นหลักประกันรายได้ยามชราภาพ

๒.๔ การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ โดยเฉพาะระบบการดูแลระยะยาว (long-term care) ระบบการดูแลแบบประคับประคอง (palliative care) ระบบการตรวจคัดกรองความเสี่ยงและการป้องกันโรคหรือภาวะพึ่งพิงในผู้สูงอายุ เพื่อลดรายจ่ายด้านสุขภาพของปัจเจกบุคคลและครัวเรือน ด้วยการเพิ่มคุณภาพระบบบริการสุขภาพแบบปฐมภูมิให้มีบริการใกล้บ้านทั่วถึง จัดให้มีระบบการตรวจคัดกรองความเสี่ยง และการป้องกันโรคหรือภาวะพึ่งพิงในผู้สูงอายุ ทั้งอาการและความเจ็บป่วยทางด้านร่างกายและจิตใจ ตลอดจนความเสี่ยงและโรคที่เกิดจากการทำงาน รวมถึงมีการขยายและพัฒนาสิทธิประโยชน์หลักประกันสุขภาพของทั้ง ๓ กองทุนให้ครอบคลุม มีมาตรฐานและการบริหารจัดการเดียวกัน รวมทั้งมีการพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้มีภาวะพึ่งพิงในชุมชนที่ครอบคลุมทั้งบริการสุขภาพ บริการสังคม ควบคู่ไปกับการให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิในการแสดงเจตนาในการเลือกรับบริการในวาระสุดท้ายของชีวิต และจัดให้มีมาตรฐานอาชีพนักบริบาล รวมถึงการพัฒนาทักษะของสมาชิกในครอบครัวและผู้ดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง ในเรื่องการดูแลผู้สูงอายุและการดูแลตนเอง รวมทั้งส่งเสริมสุขภาพให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพ

๒.๕ การดูแลและการบริหารจัดการ โดยผู้ดูแลผู้สูงอายุ ครอบครัว ชุมชน และท้องถิ่น สนับสนุนให้มีระบบที่เอื้อให้สมาชิกครัวเรือนเกื้อกูลดูแลผู้สูงอายุที่ป่วยเรื้อรังหรือมีภาวะพึ่งพิงในบ้าน เช่น สิทธิการลางานเพื่อดูแลบุพการีที่ป่วยเรื้อรังและมีภาวะพึ่งพิง สิทธิด้านการลดหย่อนภาษีที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งการกระจายอำนาจให้เกิดการสร้างระบบสนับสนุนของชุมชนอย่างต่อเนื่อง ในการบริหารจัดการและจัดสรรทรัพยากร เพื่อดูแลผู้สูงอายุและการจัดสวัสดิการโดยใช้กลไกและสถาบันการเงินของชุมชน เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีการร่วมสมทบหลายฝ่ายจากรัฐ ท้องถิ่น และชุมชน และกองทุนการออมในรูปแบบอื่น เช่น ธนาकारเวลา ธนาकारความดี ธนาकारขยะ เพื่อจัดบริการสังคมที่จำเป็นและเข้าถึงได้ตามบริบทของพื้นที่ ตลอดจนการรวมกลุ่มผู้ประกอบการผู้สูงอายุในชุมชน การจัดสรรพื้นที่สาธารณะในชุมชนให้เป็นพื้นที่สวัสดิการชุมชน

## มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

๑. เห็นชอบกรอบทิศทางนโยบาย และสาระสำคัญประกอบกรอบทิศทางนโยบาย หลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ตามที่เสนอมา

๒. ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่ายสมัชชาสุขภาพแห่งชาติร่วมดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเสนอให้ทุกพรรคการเมืองมีนโยบายสร้างหลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ และประกาศต่อสาธารณะ

๒.๒ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) เสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดให้การพัฒนาระบบหลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เป็นระเบียบวาระแห่งชาติ (national agenda) ที่เร่งด่วน และแต่งตั้งกลไกบูรณาการระดับชาติ ที่มีองค์ประกอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน มีการดำเนินงานที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ ๓ หรืออื่นๆ เพื่อเป็นแนวทางร่วมกันสำหรับให้ทุกภาคส่วน และทุกหน่วยงานดำเนินการและขับเคลื่อนได้อย่างต่อเนื่อง และเกิดผลลัพธ์ที่ชัดเจนต่อไป

๒.๓ คณะกรรมการจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ (คจ.สช.) บรรจุเรื่องการขับเคลื่อนหลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เป็นระเบียบวาระของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๖ พ.ศ. ๒๕๖๖

๒.๔ ภาควิชาการสมัชชาสุขภาพแห่งชาติร่วมขับเคลื่อนมติหลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ตามภารกิจและโอกาสอย่างต่อเนื่อง