

แนวทางการลดภาระทางการคลังจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

มนตรีรา มหินชัย

เศรษฐกรชำนาญการ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ด้วยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจโลกที่ผันผวนและการแข่งขันด้านการค้าการลงทุนระหว่างประเทศที่รุนแรงมากขึ้น ทำให้ประเทศไทยเผชิญกับความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรายได้ของภาครัฐมีจำกัด ส่งผลให้รัฐบาลมีภาระการคลังที่เพิ่มสูงขึ้นจากการดำเนินนโยบายการคลังและกึ่งการคลังเพื่อผลักดันโครงการภาครัฐเพื่อสังคม รองรับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ทางสังคม เช่น เงินบำเหน็จบำนาญ สิทธิรักษาพยาบาล สวัสดิการอื่น ๆ เป็นต้น รวมถึงต่อสู้กับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และเพื่อลงทุนในโครงการต่าง ๆ การบริหารจัดการหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพ และการรักษากรอบวินัยและความยั่งยืนทางการคลัง จึงถือเป็นความท้าทายยิ่งของรัฐบาล

สถานการณ์สังคมผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

จากการที่ผู้เขียนได้เข้ารับการฝึกอบรมและศึกษาดูงานภายใต้ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ในหลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐและภาวะความเป็นผู้นำ หรือ Public Administration and Leadership Training Program for High Potential Officials for the Thai Civil Service (PMLTP) ซึ่งจัดโดย

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม - 1 มิถุนายน 2561 ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) เมืองโตเกียว พบว่า ประเทศญี่ปุ่นได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Super - Age Society หรือ Hyper - Aged Society) ตั้งแต่ปี 2553 โดยมีประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป สูงถึงร้อยละ 30 ในขณะที่ประชากรวัยทำงาน (อายุระหว่าง 15 - 64 ปี) มีจำนวนลดลงเรื่อยๆ¹ ประกอบกับประชากรวัยหนุ่มสาวส่วนใหญ่มักจะย้ายถิ่นฐานไปยังเมืองใหญ่ เช่น โตเกียว โอซาก้า เป็นต้น และจากค่านิยม รูปแบบการใช้ชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้คนรุ่นใหม่ไม่นิยมมีบุตร ส่งผลให้อัตราการเกิดต่ำ ในปี 2557 อัตราเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rates)² ในประเทศญี่ปุ่น คือ 1.44 คน ซึ่งต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ เช่น อังกฤษ สวีเดน ฝรั่งเศส เยอรมนี เป็นต้น จากการประมาณการพบว่า ในปี 2583 ประชากรญี่ปุ่นจะมีจำนวนลดลงถึง 20 ล้านคน รวมทั้งเมืองและหมู่บ้านขนาดเล็กกว่าร้อยละ 52 อาจมีประชากรลดลงอย่างมากจนอาจเสี่ยงต่อการกลายเป็นเมืองร้าง

โครงสร้างประชากรในสังคมผู้สูงอายุนอกจากจะส่งผลให้เศรษฐกิจชะลอตัวเนื่องจากการลดลงของแรงงานและผลิตภาพแล้ว อัตราส่วนพึ่งพิงวัยชรา (Old - Age Dependency Ratio)³ ที่เพิ่มสูงขึ้นยังส่งผลกระทบต่อระบบ

¹ Kyoto City Municipal Office (2018). Regional Revitalization - Correction of Tokyo Centralization. [เอกสารประกอบการฝึกอบรม PMLTP 2018].

² อัตราเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rates) หมายถึง จำนวนบุตรโดยเฉลี่ยตลอดวัยเจริญพันธุ์ของสตรี

³ อัตราส่วนพึ่งพิงวัยชรา (Old-Age Dependency Ratio) หมายถึง จำนวนผู้สูงอายุ ต่อจำนวนประชากรที่อยู่ในวัยทำงาน 100 คน

ประกันสังคมของญี่ปุ่นที่มีการกำหนดมาตรการในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโตสูง และประเทศญี่ปุ่นยังไม่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยใช้ระบบแบบได้มาจ่ายไป หรือระบบที่ไม่มีประกันเงินสำรอง (Pay – As – You - Go หรือ Unfunded Scheme) ซึ่งนิยมใช้ทั่วไปในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น กลุ่มประเทศ OECD สหรัฐอเมริกา อิตาลี เยอรมัน เป็นต้น มีลักษณะเป็นการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนจากเงินสมทบของแต่ละปี โดยไม่จำเป็นต้องสะสมเงินสำรอง ดังนั้น จึงอาจพิจารณาได้ว่าระบบดังกล่าวเป็นสัญญาระหว่างประชากรในช่วงอายุต่างกัน (Intergeneration Contract) โดยนายจ้างหรือรัฐจะนำเงินรายได้ที่เก็บจากประชากรวัยทำงานในแต่ละปีมาจ่ายผลประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ที่เกษียณในปีนั้นๆ เมื่อประชากรวัยเกษียณมีจำนวนเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าประชากรวัยทำงาน และชาวญี่ปุ่นมีอัตราการออมลดต่ำลงเรื่อย ๆ ระบบประกันสังคมดังกล่าวจึงอาจไม่ยั่งยืน ปัจจุบันสัดส่วนผู้รับผลประโยชน์ต่อผู้ส่งเงินประกันสังคมในประเทศญี่ปุ่นลดลงอย่างมาก⁴ จาก 1 ต่อ 9.1 (ในปี 2508) เป็น 1 ต่อ 2.2 (ในปี 2557) และมีประมาณการว่าสัดส่วนดังกล่าวจะลดลงเหลือ 1 ต่อ 1.3 ในปี 2593⁵

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องมีนโยบายในการแก้ปัญหา รายจ่ายประกันสังคมที่เพิ่มสูงขึ้นดังกล่าว โดยการพิจารณาลดสิทธิประโยชน์ของประชากรวัยเกษียณตามความจำเป็น พัฒนาระบบประกัน

⁴ สัดส่วนผู้รับผลประโยชน์ต่อผู้ส่งเงินประกันสังคม หมายถึง จำนวนสมาชิกที่มีอายุ ตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป ต่อจำนวนสมาชิกที่มีอายุระหว่าง 20 - 64 ปี

⁵ Professor Hiroko Ota (2018). Japanese Economy and Economic & Fiscal Policies. National Graduate Institute for Policy Studies.

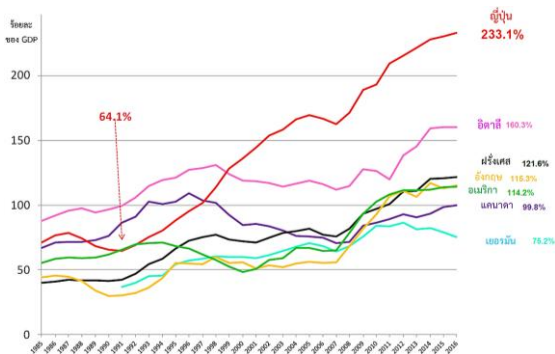
การดูแลระยะยาว เน้นให้ผู้ประกันตนสูงอายุพึ่งพาตนเองมากขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านการรักษาพยาบาล ส่งเสริมให้ภาคเอกชนขยายเวลาการเกษียณอายุเป็น 65 ปี จ้างงานผู้สูงอายุอีกครั้งหลังเกษียณ รวมถึงเพิ่มความยืดหยุ่นของระบบการจ้างงานและการเลื่อนตำแหน่ง เพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานในตลาด โดยปรับสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงานของพนักงาน พยายามลดชั่วโมงการทำงาน เพื่อให้พนักงานชายมีเวลาดูแลครอบครัวมากยิ่งขึ้น และสร้างแรงจูงใจให้พนักงานหญิงที่ลาออกจากงานเพื่อเลี้ยงดูบุตรกลับเข้าทำงานเพิ่มมากขึ้น

ผลกระทบด้านการคลังจากสังคมผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

จากการที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีภาระค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ การรักษาพยาบาล และสิทธิประโยชน์ทางสังคมอื่น ๆ คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 1 ใน 3 ของงบประมาณรายจ่าย⁶ ในขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลไม่สอดคล้องกับความต้องการการใช้จ่าย รัฐบาลญี่ปุ่นจึงพึ่งพาการออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อกู้เงินชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดยในปี 2559 (ค.ศ. 2016) ญี่ปุ่นมีหนี้สาธารณะสูงถึงร้อยละ 233.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ซึ่งเป็นระดับที่สูงกว่าประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ ค่อนข้างมาก (รายละเอียดปรากฏตามภาพที่ 1) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่ก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เนื่องจากรัฐบาล

⁶ ผู้จัดการออนไลน์. (2 พฤศจิกายน 2560). สังคมคนชราทำอ่วม กระทรวงการคลัง ญี่ปุ่นเตรียมหันบประกันสังคม. สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.news1live.com/detail.aspx?NewsID=9600000109534>.

สามารถระดมทุนผ่านการออกพันธบัตรรัฐบาลได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมาก⁷ และผู้ถือครองพันธบัตรรัฐบาลกว่าร้อยละ 90 เป็นผู้ถือในประเทศ โดยกว่า ร้อยละ 30 ของพันธบัตรรัฐบาลถือครองโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ญี่ปุ่น จึงมีความเสี่ยงในระดับต่ำจากการเทขายพันธบัตรที่จะทำให้ดอกเบี้ยปรับตัวขึ้น นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังมีเงินทุนสำรองระหว่างประเทศในระดับสูง และภาระภาษีต่อรายได้ประชาชาติ (Tax Burden to National Income) ยังถือว่าอยู่ในระดับต่ำ คือ ร้อยละ 24 ทำให้รัฐบาลยังมีช่องว่างในการปรับขึ้นภาษีได้อีก (Ota, 2018)



ภาพที่ 1 แสดงระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ในประเทศต่าง ๆ ในช่วงปี ค.ศ. 1985 – 2016

ที่มา : Professor Hiroko Ota (2018). Japanese Economy and Economic & Fiscal Policies. National Graduate Institute for Policy Studies.

[เอกสารประกอบการฝึกอบรม PMLTP 2018].

⁷ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาอัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลญี่ปุ่นรุ่นอายุ 10 ปี อยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 1 ต่อปี (สืบค้นเมื่อ

26 มิถุนายน 2561, จาก <https://tradingeconomics.com/japan/government-bond-yield>).

แม้ว่าภาระหนี้สาธารณะของประเทศญี่ปุ่นจะอยู่ในระดับที่ยังบริหารจัดการได้ แต่รัฐบาลยังคงมีแผนเพิ่มศักยภาพทางการคลังหรือใช้มาตรการรัดเข็มขัดทางการคลัง (Fiscal Consolidation)⁸ โดยมีแผนปรับขึ้นภาษีการบริโภค (Consumption Tax) จากร้อยละ 8 เป็นร้อยละ 10 ในวันที่ 1 ตุลาคม 2562 ตั้งเป้าหมายงบประมาณเกินดุลแบบไม่รวมภาระดอกเบี้ย (Primary Balance Surplus) ในปี 2568 (Ota, 2018) แก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในญี่ปุ่นโดยการผลักดันการออกวีซ่าทำงานแก่แรงงานต่างชาติที่ไม่ชำนาญงาน (Non - Professional Migrant Worker) ในภาคการก่อสร้าง การเกษตร การพยาบาล โรงแรม และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จำนวน 500,000 คน ภายในปี 2568⁹ รวมถึงสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเน้นการกระจายความเจริญไปยังเมืองขนาดกลาง นอกจากนี้ ในปี 2559 รัฐบาลยังได้ย้ายหน่วยงานราชการ คือ กระทรวงวัฒนธรรม จากเมืองโตเกียวไปยังเมืองเกียวโต (เมืองหลวงเก่าของประเทศญี่ปุ่น ที่มีความสำคัญด้านประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม ตั้งอยู่ห่างจากเมือง

⁸ มาตรการรัดเข็มขัดทางการคลังของรัฐบาลญี่ปุ่นฉบับล่าสุดประกาศใช้เมื่อเดือน มิถุนายน 2561

⁹ Cory Baird. (15 มิถุนายน 2561). Tokyo Pushes Surplus Goal Forward to 2025 Fiscal Year in Latest Economic Policy Outline. The Japan Times. สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2561, จาก <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/06/15/business/tokyo-pushes-surplus-goal-forward-2025-fiscal-year-latest-economic-policy-outline/#.WzHlztIzbcS>.

โตเกียวประมาณ 500 กิโลเมตร) เพื่อลดการกระจุกตัวของประชากรในเมืองใหญ่ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นอาจต้องดำเนินการลดรายจ่ายภาครัฐด้านสวัสดิการโดยการปฏิรูประบบประกันสังคมหรือลดสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาลอย่างค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นกลุ่มสำคัญของผู้ที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในประเทศญี่ปุ่น

สถานการณ์และแนวคิดเกี่ยวกับการลดภาระทางการคลังจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย

จากความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากตัวอย่างการดำเนินการเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรเร่งสร้างความร่วมมือกันในทุกภาคส่วนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสำคัญด้านโครงสร้างประชากรดังกล่าว ทั้งนี้ มีการศึกษาวิจัยพบว่า ในปี 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) โดยจะมีประชากรที่มีอายุเกิน 60 ปี จำนวน 14 ล้านคน หรือร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด¹⁰ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องสนับสนุนงบประมาณและเตรียมมาตรการต่างๆ เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ จำนวน 3.26 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12 ของงบประมาณรายจ่าย หรือร้อยละ 2 ของ GDP เพื่อเป็นเงินเบี้ยยังชีพ

¹⁰ รัชณี มุขแจ่ม. (2561, มกราคม - เมษายน). บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review) ถอดบทเรียนจ้างงานและบริหารทรัพยากรมนุษย์ของญี่ปุ่น ยุคสูงวัยระดับสุดยอด Lessons from Japanese Employment and Human Resource Management in the Super-Aged Era. วารสารบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และการสื่อสาร, 13(1), หน้า 185 - 187.

ผู้สูงอายุ เงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเงินสมทบกองทุนการออมเพื่อการเกษียณต่าง ๆ ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และกองทุนการออมแห่งชาติ¹¹ ซึ่งภาระรายจ่ายดังกล่าวรวมถึงรายจ่ายเพื่อการจัดสวัสดิการด้านสาธารณสุข มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต

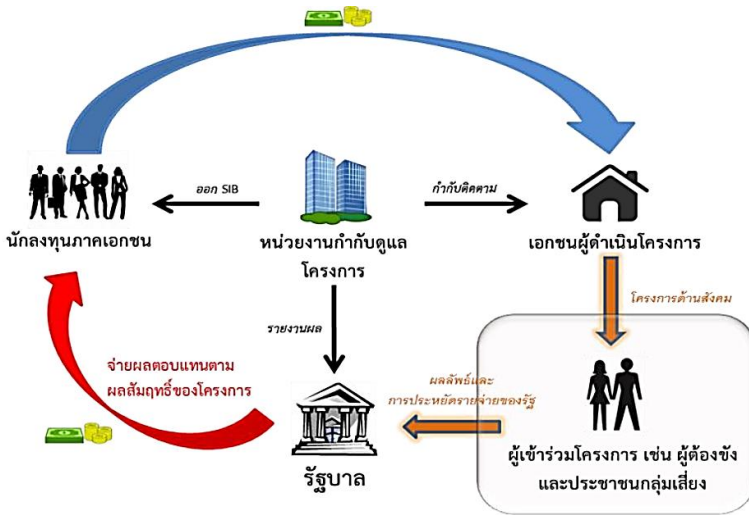
ตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2562 - 2564) และกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2561 มีประมาณการว่า รัฐบาลจะขาดดุลการคลังในช่วงเวลาดังกล่าวโดยเฉลี่ย 469,000 ล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 2.58 ของ GDP โดยรัฐบาลมีประมาณการภาระค้ำจ่ายผลประโยชน์ทางสังคมให้แก่ผู้ประกันตนของกองทุนประกันสังคมจำนวน 60,000 ล้านบาท (คำนวณ ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2560) ซึ่งเป็นภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาลในอนาคต ในประเภทภาระการคลังต้องงบประมาณอย่างแนนอนแบบโดยนัย (Implicit Direct Liabilities to the Budget)¹² เช่นเดียวกับรายจ่ายด้านเงินบำนาญและสวัสดิการให้แก่ข้าราชการ

¹¹ สมชัย สัจจพงษ์. (19 มิถุนายน 2560). ปฏิรูประบบสวัสดิการ สู่รากฐานสังคมผู้สูงอายุ. สืบค้นเมื่อ 28 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.forbesthailand.com/commentaries-detail.php?did=1737>.

¹² ภาระการคลังต้องงบประมาณอย่างแนนอนแบบโดยนัย หมายถึง ภาระที่รัฐบาลจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้ด้วยงบประมาณแผ่นดินอย่างแนนอนเมื่อถึงกำหนดชำระ แม้ว่าจะไม่กำหนดเป็นกฎหมายหรือลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง แต่ถูกคาดหวังจากสาธารณชนให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบตามหลักจริยธรรม คุณธรรม และแรงกดดันทางการเมือง

ดังนั้น เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านการคลังให้กับรัฐบาลในการรับมือกับรายจ่ายด้านสวัสดิการจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) จึงได้รับมอบหมายให้ศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการระดมทุนเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินโครงการประชารัฐเพื่อสังคม โดยลดภาระด้านงบประมาณ ภาระทางการคลังและรักษาระดับหนี้สาธารณะผ่านการออกพันธบัตรเพื่อสังคม (Social Impact Bond หรือ Social Investment Bond: SIB) ที่มีการดำเนินการเป็นผลสำเร็จแล้วกว่า 60 โครงการใน 15 ประเทศ เช่น ญี่ปุ่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย เป็นต้น โดย SIB มีรูปแบบการดำเนินการโดยรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ เช่น องค์การมหาชน มหาวิทยาลัย ในกำกับดูแลของรัฐ กองทุนที่เป็นนิติบุคคลต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจในการกู้เงินจะระดมทุนจากนักลงทุนภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปผ่านการออกพันธบัตร เพื่อนำไปใช้ดำเนินโครงการทางสังคมต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันแบ่งออกเป็น 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน (Workforce Development) ด้านที่อยู่อาศัยและแหล่งพักพิง (Housing/Homelessness) ด้านสวัสดิการของเด็ก และครอบครัว (Child and Family Welfare) ด้านการลดปัญหาการก่ออาชญากรรม (Criminal Justice) ด้านสาธารณสุข (Health) ด้านการศึกษาและพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน (Education and Early Years) และด้านคุณภาพชีวิตของผู้ที่มีปัญหาซับซ้อน (Adults with Complex Needs) ทั้งนี้ ภาครัฐจะชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยให้กับนักลงทุนหากโครงการมีผลสัมฤทธิ์ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้นจึงอาจถือได้ว่า SIB เป็นเครื่องมือในการระดมทุนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result

- Based Financing) ที่สามารถช่วยลดความเสี่ยงและประหยัดรายจ่ายให้แก่ภาครัฐได้ (รายละเอียดปรากฏตามภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 แสดงรูปแบบการระดมทุนผ่านการออกพันธบัตรเพื่อสังคมจากกรณีศึกษาในต่างประเทศ

ที่มา : รายงานผลการศึกษา เรื่อง Social Impact Bond โดย สำนักพัฒนาตลาดตราสารหนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง (กุมภาพันธ์ 2560)

ทั้งนี้ สำหรับตัวอย่างการดำเนินโครงการดูแลผู้สูงอายุในต่างประเทศ โดยการออก SIB นั้น ในปี 2558 เทศบาลมณฑลวอร์เชสเตอร์เชียร์ (Worcestershire Country Council) ในประเทศอังกฤษ ได้ร่วมกับกลุ่มผู้ให้บริการด้านสุขภาพระดับปฐมภูมิ (Clinical Commissioning Groups : CCGs) ในท้องถิ่น ภายใต้ระบบบริการสาธารณสุขแห่งชาติ (National Health Service : NHS)

และองค์กรการกุศลในการระดมทุนผ่านการออก SIB วงเงิน 0.85 ล้านปอนด์ (ประมาณ 37 ล้านบาท)¹³ เพื่อดำเนินโครงการแก้ปัญหาภาวะซึมเศร้าและ ว้าเหวในกลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นภาวะที่อาจนำไปสู่สภาวะโดดเดี่ยวเชิงสังคม ภาวะสมองเสื่อม และเพิ่มความเสี่ยงต่อการเป็นโรคหลอดเลือดสมองและโรคหัวใจ โดยโครงการดังกล่าวจะส่งเสริมให้กลุ่มผู้สูงอายุเป้าหมายประมาณ 3,000 คน เข้าร่วมกิจกรรมในชุมชน เช่น การออกกำลังกาย การทำสวน การร้องเพลง เป็นต้น ซึ่งนักลงทุนจะได้รับผลตอบแทนสูงสุดร้อยละ 12 หากผู้สูงอายุ ที่เข้าร่วมโครงการมีระดับความว้าเหวลดลง¹⁴

จากผลการศึกษา เรื่อง Social Impact Bond ของ สบง. ชำตัน พบว่า การระดมทุนเพื่อดำเนินโครงการด้านสังคมผ่านการออก SIB ในต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น โครงการมักจำกัดกลุ่มเป้าหมายและมีวงเงินไม่สูงมาก โดยจะระดมทุนจากนักลงทุน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ที่ตระหนักและต้องการสนับสนุนการแก้ปัญหา สังคมในสภาพภูมิประเทศและลักษณะทางสังคมวิทยาที่แตกต่างกันออกไป ให้สัมฤทธิ์ผล ดังนั้น ในการดำเนินโครงการด้านสังคมเพื่อรองรับค่าใช้จ่าย ภาครัฐสำหรับสวัสดิการสังคมและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย

¹³ Social Finance. (ไม่ปรากฏวันเผยแพร่). Impact Bond Global Database.

สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2561, จาก

https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/?project_id=52.

¹⁴ ระดับความว้าเหวของผู้สูงอายุ (ก่อนและหลังเข้าร่วมโครงการ) วัดจากการทำ แบบทดสอบตามเกณฑ์วัดความว้าเหวแห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียลอสแอนเจลิส (University of California, Los Angeles: UCLA) หรือ UCLA Loneliness Scale

ด้วยการออกพันธบัตรเพื่อสังคม แต่ขณะเดียวกันก็คำนึงถึงการลดภาระทางการคลังและการรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง รัฐบาลควรพิจารณาปัจจัยที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินโครงการต้องมีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของภาคเอกชน ประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากเป็นเงื่อนไขในการชำระคืนเงินต้นและผลตอบแทนให้แก่นักลงทุน ซึ่งอาจมีความเสี่ยงสูง ดังนั้น ก่อนการออกและเสนอขาย SIB หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการจึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลตลาดทุนไทย เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

2) โครงการด้านสังคมที่มีการระดมทุนด้วยการออก SIB และประสบความสำเร็จในต่างประเทศส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็ก มีรูปแบบที่เฉพาะเจาะจงแตกต่างกันไปตามสภาพสังคมในแต่ละพื้นที่ รวมถึงมีรูปแบบและวัตถุประสงค์ในการระดมทุนและการจ่ายผลตอบแทนต่างจากพันธบัตรโดยทั่วไป ดังนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลโครงการ จึงควรมีอำนาจการบริหารจัดการที่คล่องตัวกว่ารัฐบาลและมีความเข้าใจสภาพปัญหาทางสังคมในท้องถิ่นอย่างลึกซึ้ง เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน มหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคล เฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicles : SPV) ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เพื่อให้โครงการสัมฤทธิ์ผลและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม

3) เนื่องจากการชำระคืนเงินต้นและจ่ายผลตอบแทนของโครงการ SIB มีความไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับผลลัพธ์โครงการ ดังนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลโครงการจึงต้องพิจารณาแหล่งเงินและบริหารจัดการสภาพคล่องให้เหมาะสม รวมถึงต้องพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

4) นอกจากการระดมทุนเพื่อดำเนินโครงการด้านสังคมผ่านการออก SIB แล้ว รัฐบาลควรเร่งผลักดันการดำเนินการด้านอื่นๆ เพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยไม่เป็นภาระงบประมาณจนเกินไป โดยการส่งเสริมให้ประชาชนโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบมีความรู้และตระหนักถึงความสำคัญของการออมเงินเพื่อใช้ในยามชราภาพที่เหมาะสมและยั่งยืน และสามารถเข้าถึงช่องทางการออมได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ใช้มาตรการทางภาษีที่จูงใจให้ประชาชนออมเงินดังกล่าว ลดหย่อนภาษีสำหรับค่าเบี้ยประกันชีวิตและประกันชีวิตแบบบำนาญ รวมถึงให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่สถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ