



International
Labour
Organization



► Care at home:

การคาดการณ์ความต้องการแรงงานไทย

และแรงงานข้ามชาติเพื่อการดูแลภายในบ้านแก่ผู้สูงอายุ

สนับสนุน โดย

Australian
Aid 

Canada 

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ประเทศไทยกำลังอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างชัดเจน เห็นได้ชัดจากการที่ประเทศไทยเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์อย่างเป็นทางการตั้งแต่ปีพ.ศ. 2566 และภายในปี พ.ศ. 2580 ประชากรไทยประมาณร้อยละ 32.4 จะมีอายุ 60 ปี หรือมากกว่านั้น ซึ่งหมายถึงจะมีจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ และด้วยปัจจัยทางชีวภาพ โรคไม่ติดต่อ และสภาพแวดล้อมประกอบกันแล้วล้วนส่งผลให้ผู้คนมีอายุยืนยาวขึ้น และในขณะเดียวกันมีแนวโน้มที่ผู้สูงอายุจะประสบกับความพิการหรือภาวะพึ่งพิงในบั้นปลายชีวิตเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ดังเห็นได้จากข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) ระบุว่าแนวโน้มความพิการเพิ่มสูงขึ้นในกลุ่มผู้สูงอายุ เมื่ออายุเพิ่มมากขึ้น (ประเทศไทย, สสช 2566)

ครอบครัวเป็นผู้ให้การดูแลหลักแก่ผู้สูงอายุมานับแต่อดีตถึงปัจจุบันจากการสำรวจผู้สูงอายุในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2564 (Survey of Older Persons in Thailand: SOPT) โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าในกลุ่มผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่มีภาวะพึ่งพิงในระดับปานกลางถึงรุนแรง (หมายถึงผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือในการทำกิจกรรม หรือกิจวัตรประจำวันต่างๆ) มีร้อยละ 86 ที่ได้รับการดูแลจากผู้ดูแลที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน โดยส่วนใหญ่เป็นสมาชิกในครอบครัว อย่างไรก็ตาม ครอบครัวประสบกับข้อจำกัดที่มากขึ้นในการให้การดูแล ทำให้มีความจำเป็นในการแสวงหาบริการดูแลที่บ้านโดยบุคคลอื่น ซึ่งโดยมากแล้ว ก็จะหมายถึงคนทำงานที่ได้รับค่าจ้าง การสำรวจดังกล่าวยังพบว่าร้อยละ 4 ของผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 60 ปี และที่มีภาวะพึ่งพิงในระดับปานกลางถึงรุนแรง ได้รับการดูแลจากผู้ดูแลที่ได้รับค่าจ้าง และร้อยละ 10 ของผู้สูงอายุกลุ่มนี้ไม่ได้รับการดูแลใดๆ แม้ว่าจำเป็นต้องได้รับการดูแล อนึ่ง ในประเทศไทย การดูแลที่บ้านโดยผู้ดูแลที่ได้รับค่าจ้างมักดำเนินการโดยพยาบาล ผู้ช่วยพยาบาล แรงงานให้การดูแล และผู้จัดการการดูแลภายใต้โครงการสาธารณสุขที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ โดยครึ่งหนึ่งของผู้ดูแลที่ได้รับค่าจ้างเป็นแรงงานทำงานบ้าน ในกรณีที่การให้บริการภายใต้ระบบการดูแลที่ได้รับงบประมาณจากภาครัฐยังไม่ครอบคลุมหรือเพียงพอต่อความต้องการเฉพาะบุคคล การเข้าถึงบริการดูแลจึงขึ้นอยู่กับกำลังในการจ่ายของผู้สูงอายุ (หรือครอบครัว)

นโยบายของไทยส่งเสริมการดูแลการสูงวัยในถิ่นที่อยู่ (aging in place) และส่งเสริมการดูแลโดยชุมชน จึงคาดหวังได้ว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะยังคงอาศัยอยู่ในครัวเรือนของตน การศึกษานี้จึงเน้นเฉพาะความต้องการผู้ดูแลที่บ้านโดยได้รับค่าจ้าง โดยมีการคาดการณ์ความต้องการดังกล่าวในอีก 12 ปีข้างหน้า อิงจากแนวโน้มสุขภาพของผู้สูงอายุ

การศึกษานี้ยังพิจารณาบทบาทของการย้ายถิ่นของแรงงานที่มีต่อประเทศไทยในด้านความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการด้านการดูแลที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากในความเป็นจริง งานดูแลมักถูกมองว่ามีไม่มีเกียรติ รายได้ต่ำ งานหนัก และมีสภาพการทำงานที่ไม่ดี จึงเป็นอาชีพที่ไม่น่าดึงดูดใจสำหรับแรงงานไทย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน โดยใช้ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ร่วมกับการวิเคราะห์คาดการณ์อนาคต ผลการคาดการณ์ระบุว่า ภายในปี พ.ศ. 2580 ความต้องการด้านการดูแลที่ได้รับค่าจ้างในครัวเรือนจะเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 70 ซึ่งเป็นค่าประมาณขั้นต่ำที่สุดที่อยู่ในกรณีที่สภาพการจ้างงานยังไม่เปลี่ยนแปลง และแรงงานยังคงต้องเสียสิทธิแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องชั่วโมงทำงานเกินกฎหมายกำหนด และไม่มีค่าล่วงเวลา ค่าประมาณการนี้ยังไม่ครอบคลุมช่องว่างของการดูแลผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับการดูแล หรือไม่สามารถจ่ายค่าดูแลที่บ้านได้

ในกรณีคาดการณ์สูงสุด หากประเทศไทยต้องการอุดช่องว่างทั้งหมด และบังคับใช้กฎหมายแรงงานตามกฎหมายกระทรวงแรงงานฉบับที่ 15 (2567) ประเทศไทยอาจจำเป็นต้องจัดหาผู้ดูแลที่ได้รับค่าจ้างเพิ่มเติมกว่า 250,000 อัตรา ซึ่งมากกว่าปัจจุบันถึง 13 เท่า โดยในจำนวนนี้คาดว่าจะเป็แรงงานข้ามชาติประมาณ 55,000 คน อย่างไรก็ตาม ความต้องการในระดับสูงสุดนี้สามารถลดลงได้อย่างมีนัยสำคัญ หากมีการลงทุนในเทคโนโลยีด้านสุขภาพและบริการดูแลโดยชุมชน ยกตัวอย่างเช่น หากมีการใช้เทคโนโลยีสนับสนุนอย่างเพียงพอ ความต้องการผู้ดูแลอาจลดลงเหลือต่ำกว่าหนึ่งแสนคน

มติองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ปี พ.ศ. 2567 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจใส่ใจ (care economy)¹ ได้กำหนดขอบเขตของเศรษฐกิจใส่ใจ โดยเน้นว่า “เศรษฐกิจใส่ใจครอบคลุมงานดูแลทั้งที่ได้รับความจ้างและไม่ได้รับความจ้าง รวมถึงการดูแลโดยตรงและโดยอ้อม ทั้งที่เกิดขึ้นภายในและภายนอกครัวเรือน” ประเทศไทยจำเป็นต้องตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางของเศรษฐกิจใส่ใจ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาการสร้างช่องทางการย้ายถิ่นของแรงงานให้เหมาะสมกับกิจการนี้ ขณะเดียวกันยังมีการตัดสินใจอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณา เช่น ประเทศไทยจะเปิดช่องว่างด้านการดูแลที่ยังขาดแคลนให้ครอบคลุมคนทุกกลุ่มหรือไม่ จะบังคับใช้ระยะเวลาการทำงานไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวันตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 ซึ่งคุ้มครองแรงงานทำงานในบ้าน (พ.ศ. 2567) หรือไม่ และจะส่งเสริมระบบการดูแลในชุมชน การรู้เท่าทันด้านสุขภาพ รวมถึงการใช้เทคโนโลยีช่วยดูแล เช่น อุปกรณ์ติดตามสุขภาพและบริการแพทย์ทางไกลอย่างไร รายงานเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้:

- ▶ ขยายการเข้าถึงการดูแลที่บ้านซึ่งได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐให้กับผู้สูงอายุ รวมถึงผ่านอาสาสมัครที่ให้การดูแลเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับบริการตามความจำเป็นทางสุขภาพ ไม่ใช่ตามความสามารถในการจ่าย
- ▶ ส่งเสริมความรู้ด้านสุขภาพและการจัดการสุขภาพด้วยตนเอง โดยใช้ระบบบริการแพทย์ทางไกล (Telehealth) มาสนับสนุน โดยจัดให้มีเทคโนโลยีซึ่งตอบสนองต่อเพศสภาพที่ช่วยให้ข้อมูลด้านสุขภาพและการเข้าถึงบริการต่าง ๆ เพื่อชะลอความต้องการผู้ดูแลที่ได้รับความจ้างที่อาจสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะยาว
- ▶ ให้สถาบันและบังคับใช้สนธิสัญญาว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน ปี 2011 (ฉบับที่ 189) เพื่อให้แรงงานในบ้านมีสิทธิแรงงานเท่าเทียมกับแรงงานอื่น ๆ ทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ เช่น สิทธิประกันสังคม ค่าล่วงเวลา และค่าชดเชย
- ▶ เคารพสิทธิแรงงานของผู้ดูแลที่ได้รับความจ้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องดังต่อไปนี้
 - รับรองการไม่เลือกปฏิบัติในสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับเพศสภาพ สัญชาติ และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์-รับรองด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงานของผู้ทำงานให้การดูแลที่ได้รับความจ้างภายใต้โครงการอาสาสมัคร เช่น การเข้าถึงค่าจ้างขั้นต่ำ และชั่วโมงทำงานที่มีกฎระเบียบกำกับดูแล
 - ปรับปรุงสภาพการทำงานของพยาบาลและเจ้าหน้าที่ดูแลที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ
 - ส่งเสริมและบังคับใช้ กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (30 เมษายน 2567) สำหรับแรงงานทำงานบ้านทั้งที่เป็นคนไทยและเป็นแรงงานข้ามชาติ
- ▶ จัดให้มีช่องทางการย้ายถิ่นแบบปกติสำหรับแรงงานทำงานดูแลที่เป็นแรงงานทำงานบ้าน โดยเปิดทางให้มีวีซ่าที่มีระยะเวลายาวขึ้นและมีเงื่อนไขที่ยืดหยุ่นมากขึ้น สอดคล้องกับลักษณะงานดูแลผู้สูงอายุที่ต้องใช้ทักษะและใช้เวลาดูแลระยะยาว และไม่ผูกมัดแรงงานไว้กับนายจ้าง
- ▶ จัดการประเด็นการจัดการหาแรงงาน การรักษาบุคลากร และการย้ายถิ่นของแรงงาน การจัดการกับประเด็นจัดหาแรงงานจำเป็นต้องดึงดูดแรงงานเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจใส่ใจ โดยการส่งเสริมงานที่มีคุณค่าและค่าตอบแทนที่เป็นธรรมในกิจการนี้ การยอมรับทักษะในเศรษฐกิจใส่ใจ ความสามารถในการสร้างทักษะเหล่านี้ และการพัฒนาเส้นทางอาชีพในกิจการนี้ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญ เช่นเดียวกัน เพื่อจุดประสงค์ในการรักษาบุคลากรไว้ในกิจการนี้ จำเป็นต้องมีโอกาสก้าวหน้าในอาชีพและสภาพการทำงานที่ดีและเหมาะสม เพื่อให้แรงงานในเศรษฐกิจใส่ใจไม่ออกไปทำงานในกิจการอื่น หรือย้ายไปทำงานในกิจการงานดูแลในต่างประเทศ นอกจากนี้ ค่าธรรมเนียมในการ

¹ คำว่า “care economy” ใช้ว่า “เศรษฐกิจใส่ใจ” ในภาษาไทยซึ่งคำนี้ต้องมีความหมายสอดคล้องกับมติไอแอลโอ ปี 2024 (พ.ศ. 2567) เกี่ยวกับงานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจใส่ใจที่อธิบายไว้ว่า care economy ประกอบด้วยงานดูแล ทั้งที่ได้รับความจ้างและไม่ได้รับความจ้าง และงานดูแลโดยตรงและในโดยอ้อม ซึ่งเป็นการให้การดูแลทั้งภายในและภายนอกครัวเรือน

จัดหางานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้กับแรงงานข้ามชาติเช่นกัน ควรจะสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสำนักจัดหางานภาคเอกชน ค.ศ. 1997 (ฉบับที่ 181) และหลักการทั่วไปและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดหางานที่เป็นธรรมของไอแอลโอ นั่นคือ จะต้องไม่รับภาระโดยแรงงาน โดยมีข้อยกเว้นตามที่มาตรฐานระหว่างประเทศระบุไว้

▶ **ทำให้โอกาสการฝึกทักษะและการรับรองทักษะสำหรับแรงงานทำงานบ้านมีความเป็นทางการโดยรวมถึงแรงงานข้ามชาติ เพื่อสร้างประโยชน์ทั้งต่อประเทศไทยและประเทศต้นทาง** สำหรับประเทศไทย การพัฒนาทักษะของแรงงานให้การดูแลและช่วยทำให้กำลังแรงงานมีความเป็นมืออาชีพและมีความสามารถมากขึ้น ส่งผลต่อคุณภาพที่ดีขึ้นของงานบริการด้านการดูแลและงานบริการด้านงานบ้าน ซึ่งส่งผลดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้สูงอายุและครอบครัว นอกจากนี้ การยอมรับทักษะที่ส่งสมมาจากประสบการณ์หลายปีจะช่วยให้เป็นแรงจูงใจให้แรงงานเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติม ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและความพึงพอใจในอาชีพ สำหรับประเทศต้นทาง การมีระบบที่เป็นทางการจะเพิ่มโอกาสในการจ้างงานและศักยภาพในการหารายได้ของแรงงานข้ามชาติ ส่งผลดีต่อเงินส่งกลับประเทศ และการเติบโตทางเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้น ยังช่วยเสริมสร้างศักดิ์ศรีและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ เป็นการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ และเปิดโอกาสให้แรงงานสามารถเติบโตในสายอาชีพ ขณะเดียวกันก็ช่วยตอบโจทย์การขาดแคลนแรงงานในภาคการดูแลทั่วโลกอีกด้วย อนึ่ง ไม่ว่าจะในประเทศต้นทางหรือปลายทาง การฝึกทักษะยังช่วยจัดการปัญหาการตีตราว่างานดูแลเป็น “งานผู้หญิง” หรือที่ว่าผู้หญิงสามารถมีบทบาทเป็นผู้ดูแลได้โดยธรรมชาติ

▶ **ประเมินความจำเป็นและความต้องการด้านการดูแลในภาพรวม** ซึ่งรวมถึงความต้องการการดูแลที่ไม่ได้รับค่าจ้างสำหรับผู้สูงอายุ การดูแลผู้สูงอายุในสถานดูแลเฉพาะทาง ตลอดจนการคาดการณ์ความต้องการในการดูแลเด็ก และการดูแลระยะยาวสำหรับผู้ที่มีความพิการและ/หรือโรคเรื้อรัง

ILO Regional Office for Asia and the Pacific

United Nations Building, Rajdamnern Nok Avenue
Bangkok 10200, Thailand

T. +662 288 1234

F. +662 280 1735

E. BANGKOK@ilo.org

www.ilo.org/asia