

ระบบการออมเพื่อการชราภาพ

ศ.(พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์

บรรยาย

ในหลักสูตร ปศส. รุ่นที่ 17

สถาบันพระปกเกล้า

วันเสาร์ที่ 27 เมษายน 2562

เวลา 09.00-12.00 น.

หัวข้อบรรยาย

1. โครงสร้างประชากรไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ
 - 1.1 สังคมผู้สูงอายุ ตามนโยบายของสหประชาชาติ
 - 1.2 สังคมไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว และกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์แบบในปี 2568
 - 1.3 กราฟแสดงการเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มของโครงสร้างอายุของสังคมไทย
 - 1.4 พีรามิดประชากรไทย ปี พ.ศ. 2503-2573

1.5 สัดส่วนประชากรไทยอายุต่ำกว่า 15 ปี และอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป พ.ศ. 2553-2583

1.6 สัดส่วนของประชากรไทย จำแนกตามกลุ่มอายุ 3 กลุ่มใหญ่ ปี พ.ศ. 2493 - พ.ศ. 2643

1.7 สังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเร็วกว่าสังคมอื่นเมื่อเทียบกับระดับขั้นแห่งการพัฒนากิจการทางเศรษฐกิจ

2. เรามาถึงจุดนี้ได้อย่างไร

2.1 ความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์

2.2 สังคมพัฒนาขึ้น

2.3 นโยบายวางแผนครอบครัว

3. ผลกระทบหลักๆของการเข้าสู่สังคมวัยชรา

3.1 ภาระทางครอบครัวและสังคม

3.2 กองกำลัง แรงงาน และพลังการผลิต

3.3 โครงสร้างภาษีและโครงสร้างรายจ่ายภาครัฐ

3.4 กองทุนประกันสังคมและกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ

3.5 ในวิกฤติมีโอกาส

4. การจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

4.1 การจัดการทางเศรษฐกิจ

4.2 การจัดการทางสังคม

5. ทำไมจึงต้องมีระบบการออมเพื่อการชราภาพ

6. ระบบการออมเพื่อการชราภาพที่ดี ควรมีคุณลักษณะ อย่างไร

6.1 มีการครอบคลุมกว้างขวางครบถ้วน
(Coverage)

6.2 มีรายได้เพียงพอกับความจำเป็นในการใช้จ่ายในวัย
ชรา (Sufficiency)

6.3 มีความยั่งยืนและมั่นคง (Sustainability)

7. ระบบการออมเพื่อการชราภาพแบบ 3 เสาหลัก (Three-Pillar System)

7.1 เสาหลักที่ 1

7.2 เสาหลักที่ 2

7.3 เสาหลักที่ 3

8. Concept ต่างๆเกี่ยวกับการออมเพื่อการชราภาพ

8.1 Funded VS Unfunded

8.2 Portability

8.3 Defined-Benefit VS Defined-Contribution

9. ระบบการออมเพื่อการชราภาพของประเทศไทย

9.1 กองทุนประกันสังคม

9.2 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

9.3 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

9.4 ระบบบำนาญข้าราชการ

9.5 กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

9.6 เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

10. ปัญหาที่สำคัญของระบบการออมเพื่อการชราภาพของประเทศไทย

10.1 Coverage

10.2 Sufficiency

10.3 Sustainability

10.4 การขาดระบบการออมภาคบังคับ

10.5 หน่วยงานนโยบายและหน่วยงานกำกับดูแล
ระบบการออมเพื่อการชราภาพ

ระบบการออมเพื่อการชราภาพ

ศ.(พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์

1. โครงสร้างประชากรไทยเข้าสู่ สังคมผู้สูงอายุ

1.1 สังคมผู้สูงอายุ ตามนิยามของสหประชาชาติ

สหประชาชาติได้แบ่งสังคมตามอายุดังนี้

สัดส่วนประชากร อายุเกิน 60 ปีขึ้นไป	(หรือ) สัดส่วนประชากร อายุเกิน 65 ปีขึ้นไป	ลักษณะสังคม
เกิน 10%	เกิน 7%	สังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society)
เกิน 20%	เกิน 14%	สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society)
เกิน 25%		สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society)

1.2 สังคมไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว และกำลังก้าวเข้าสู่ การเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์แบบ ในปี 2568

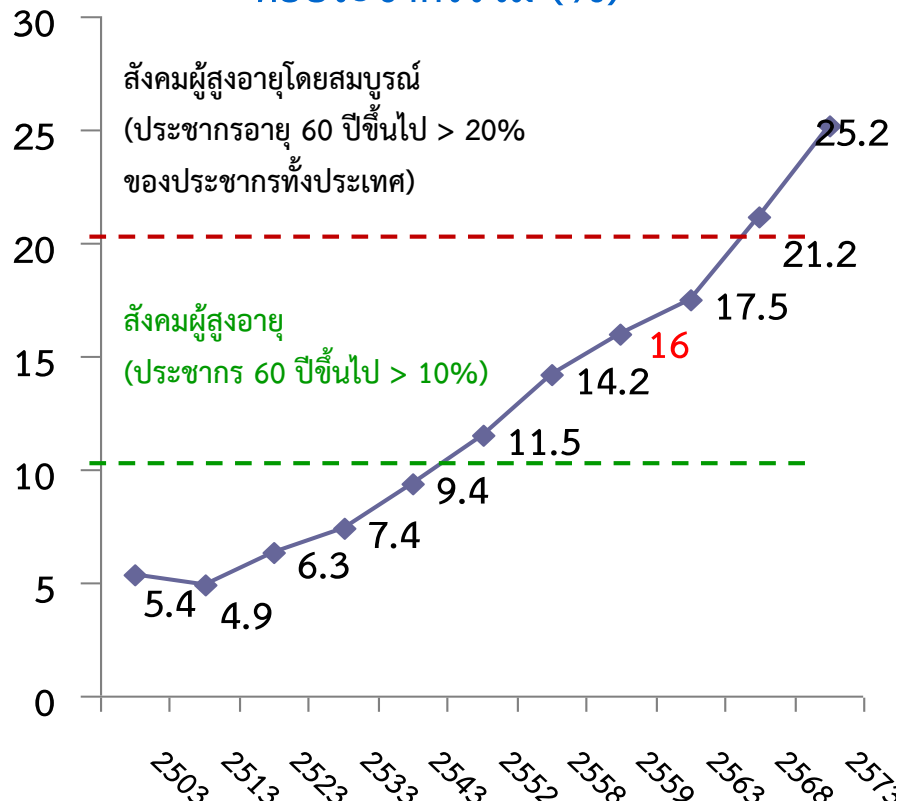
พ.ศ.	สัดส่วนของประชากรไทย ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป	ลักษณะสังคม
2551	10%	Ageing Society
2568	20%	Aged Society
2578	30%	Super Aged Society

1.3 กราฟแสดงการเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มของโครงสร้าง

อายุของสังคมไทย

สัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป

ต่อประชากรรวม (%)



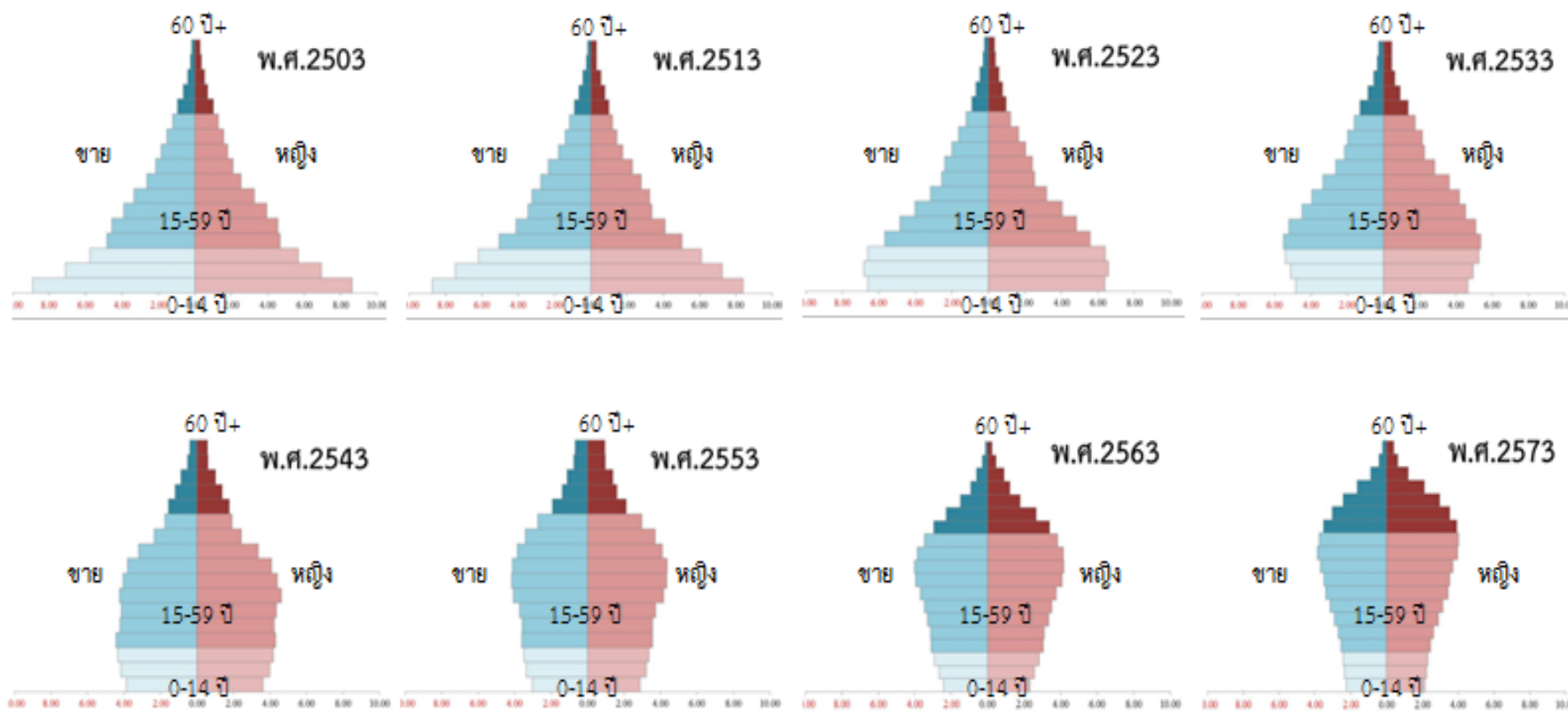
สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์
(ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป > 20%
ของประชากรทั้งประเทศ)

สังคมผู้สูงอายุ
(ประชากร 60 ปีขึ้นไป > 10%)

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สศช. และ มสพส.

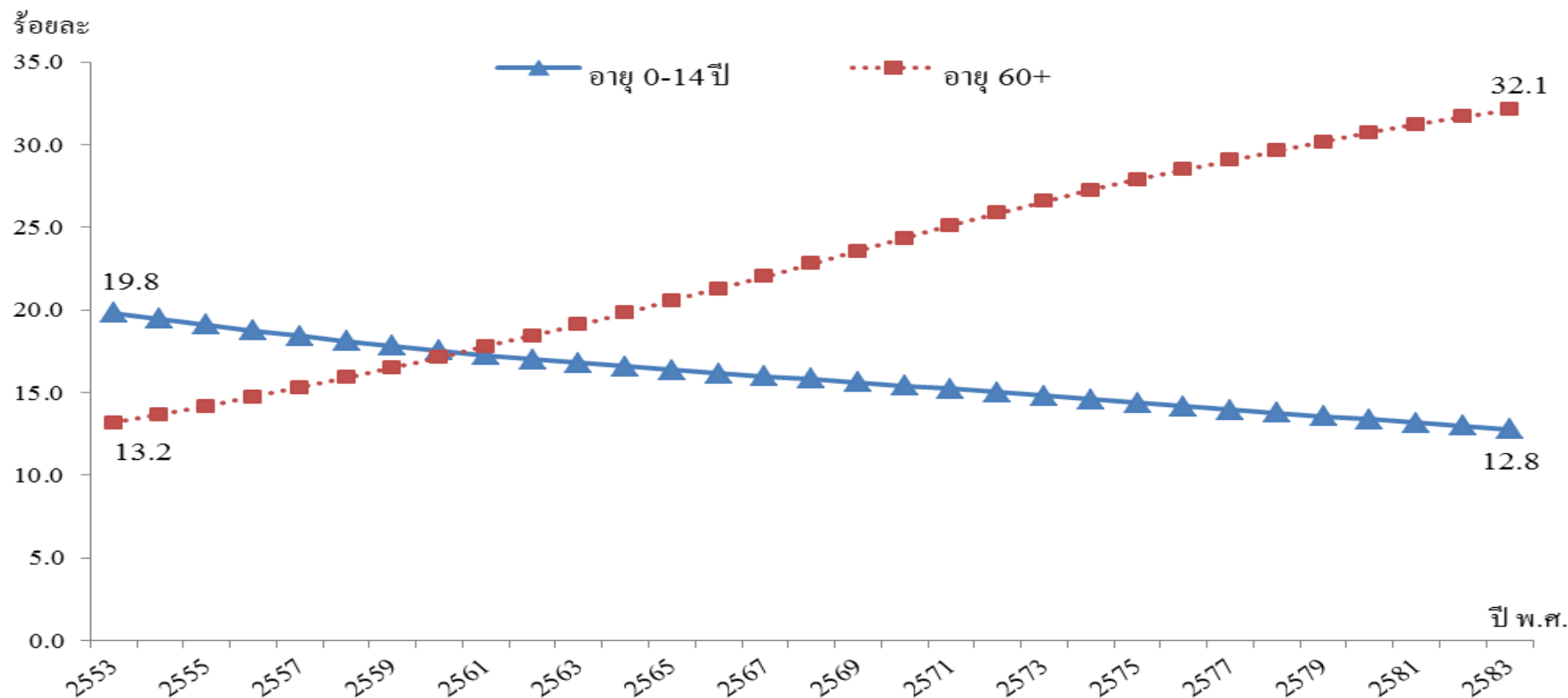
- ไทยเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) ตั้งแต่ปี 2551
- ปัจจุบันมีผู้สูงอายุ 16% ของประชากรทั้งประเทศ
- คาดว่าไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) มีผู้สูงอายุ 20% ในปี 2568
- ใช้เวลาจาก Ageing Society เป็น Aged Society $\approx$ 20 ปี เร็วกว่าหลายประเทศ (ฝรั่งเศส 115 ปี สวีเดน 85 ปี อังกฤษ 45 ปี ญี่ปุ่น 26 ปี บังกลาเทศ 23 ปี)

1.4 ปิรามิดประชากรไทย ปี พ.ศ. 2503-2573



ที่มา : Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2012 Revision*, <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> (ใช้สมมติฐานแบบภาวะเจริญพันธุ์ระดับกลาง โดยภาวะเจริญพันธุ์รวมจะเพิ่มขึ้นจาก 1.41 เป็น 1.82)

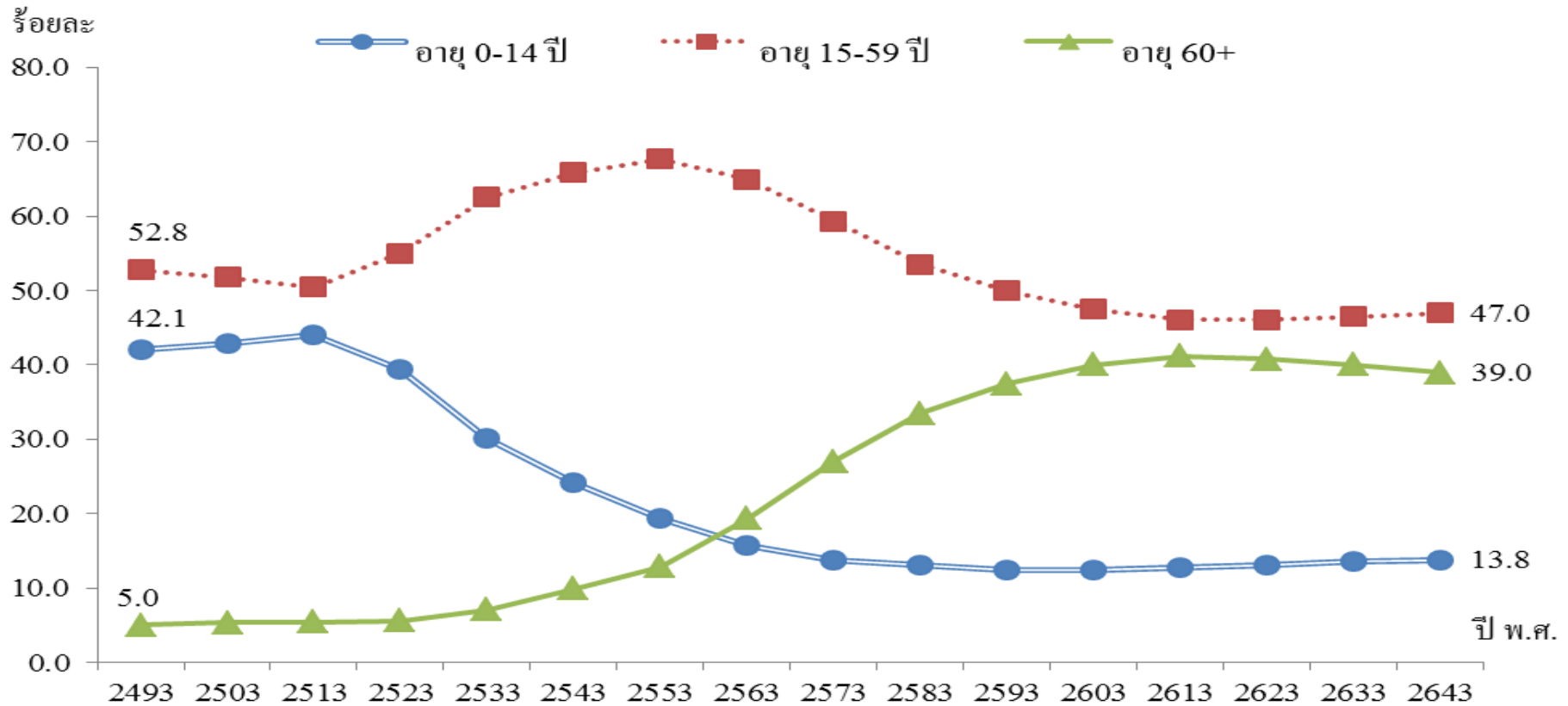
1.5 สัดส่วนประชากรไทยอายุต่ำกว่า 15 ปี และอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป พ.ศ. 2553-2583



ที่มา : การคาดประมาณประชากร โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยใช้สมมติฐานที่ว่าภาวะเจริญพันธุ์รวมจะลดลงจาก 1.62 เป็น 1.30 ระหว่างปี พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2583

1.6 สัดส่วนของประชากรไทย จำแนกตามกลุ่มอายุ 3 กลุ่ม

ใหญ่ ปี พ.ศ. 2493 - พ.ศ. 2643



ที่มา : Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2012 Revision*, <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> (ใช้สมมติฐานแบบภาวะเจริญพันธุ์ระดับกลาง โดยภาวะเจริญพันธุ์รวมจะเพิ่มขึ้นจาก 1.41 เป็น 1.82)

1.7 สังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเร็วกว่าสังคมอื่นเมื่อเทียบกับระดับขั้นแห่งการพัฒนากิจการทางเศรษฐกิจ

ประเทศที่มีสังคมเป็นสังคมผู้สูงอายุส่วนมากในโลก เป็นประเทศที่เจริญแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และ ประเทศในยุโรป ประเทศเหล่านี้ได้พัฒนาเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ จนถึงขั้นที่เป็นประเทศที่เจริญแล้ว คือเป็น Developed Countries หรือเป็น Advanced Countries แล้ว

โครงสร้างประชากรจึงเปลี่ยนเป็นสังคมผู้สูงอายุ แต่
โครงสร้างประชากรของประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคม
ผู้สูงอายุแล้วทั้งๆที่ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา
อยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า ประเทศส่วนมากในโลกเขารวย
แล้วจึงจะแก่ แต่ประเทศไทยแก่ก่อนรวย

2. เรามาถึงจุดนี้ได้อย่างไร

2.1 ความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์

- การรักษาพยาบาลดี ทำให้คนอายุยืนยาวขึ้น
- โรคระบาดและโรคภัยไข้เจ็บที่เป็นอันตรายต่อชีวิตลดลงมาก เช่น มาเลเรีย อหิวาตกโรค วัณโรค เป็นต้น
- อัตราการตายในวัยทารกลดลงอย่างมาก
- อายุขัย (Life expectancy) ของคนไทยสูงขึ้นมาก

2.2 สังคมพัฒนาขึ้น ทำให้

- คุณภาพชีวิตของคนดีขึ้น
- อาหารการกินครบหมวดหมู่และมีคุณภาพดีขึ้น
- การออกกำลังกายเป็นที่นิยมแพร่หลายมากขึ้น
- เวลาพักผ่อนมีมากขึ้น

2.3 นโยบายวางแผนครอบครัว

- ความสำเร็จของคุณมีชัย วีรไวทยะ
- อัตราเกิดลดลงมาก

3. ผลกระทบหลักๆของการเข้าสู่ สังคมวัยชรา

3.1 ภาระทางครอบครัวและสังคม

3.1.1 ภาระในการเลี้ยงดูและดูแลคนชราของครอบครัวเพิ่มขึ้น

- ต้องเลี้ยงดู เพราะคนแก่ไม่ได้ทำงาน ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต

ต้องพึ่งพาผลผลิตของคนทำงาน

- ต้องดูแล เพราะคนแก่บางคนช่วยตนเองไม่ได้

3.1.2 สังคมและชุมชนต้องรองรับการดำรงชีวิตของคนชรา

เพื่อให้คนชราใช้ชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ

- ทางลาดสำหรับรถเข็น (Universal Design)
- บ้านคนชรา
- Nursing Home

- การแพทย์สำหรับคนสูงอายุ
- Entertainment สำหรับคนชรา

3.2 กองกำลังแรงงานและพลังการผลิต

- การที่สัดส่วนของคนชราสูงขึ้นและสัดส่วนของคนวัยทำงานลดลง ทำให้อัตราการพึ่งพาเปลี่ยนไป
- เดิมอัตราส่วนของคนชราต่อคนวัยทำงานเท่ากับ 1 ต่อ 6 ต่อมาจะเพิ่มขึ้นเป็น 1 ต่อ 3 แปลว่า คนทำงานต้องมีผลิตภาพสูงขึ้นเท่าตัว จึงจะสามารถเลี้ยงดูคนชราได้

- แปลว่าต้องเพิ่ม Productivity of Labour เป็นการท้าทายว่า Productivity of Labour จะเพิ่มขึ้นหรือไม่
- การขาดแคลนแรงงานอาจทำให้ต้องนำเข้าแรงงานหรือส่งออกงานไปทำในต่างประเทศ
- คำถาม คือสังคมและประเทศจะมีรายได้จากไหน ถ้าไม่ได้สะสมทุนและทรัพย์สิน

3.3 โครงสร้างภาษีและโครงสร้างรายจ่ายภาครัฐ

- โครงสร้างภาษีจะเปลี่ยนแปลงไป รัฐจะพึ่งพาภาษีฐานรายได้ได้น้อยลง เพราะคนชราไม่มีรายได้ โดยรัฐจะต้องหันไปพึ่งพาภาษีฐานรายจ่ายให้มากขึ้น เพราะแม้ไม่มีรายได้คนชรา ก็จำเป็นต้องใช้จ่าย
- ทางด้านองค์ประกอบของรายจ่ายภาครัฐก็จะมีการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน คือรายจ่ายประเภทสวัสดิการและเงินโอนเพื่อช่วยเหลือคนชราจะเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่รายจ่ายเพื่อการศึกษาจะน้อยลง เพราะจำนวนนักเรียนน้อยลง

3.4 กองทุนประกันสังคมและกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ
จะมีเงินไหลออกมากกว่าเงินไหลเข้า ในขณะที่สังคมก้าวเข้าสู่
วัยชราเป็นช่วงระยะเวลาที่กองทุนประกันสังคมจะมีเงินไหล
เข้าน้อยลง เพราะจำนวนคนที่อยู่ในกองกำลังแรงงานมีน้อยลง
ส่วนจำนวนคนในวัยชราซึ่งต้องการสวัสดิการมีจำนวนมากขึ้น
ช่วงระยะเวลานี้เป็นช่วงที่กองทุนประกันสังคมของนานาชาติมี
ปัญหามาก

สำหรับกองทุนการออมเพื่อการชราภาพก็จะเผชิญ
ปัญหาเช่นเดียวกันคือในช่วงสังคมวัยชรา สมาชิกจำนวนมาก
อยู่ในระยะเวลาที่ต้องการใช้จ่ายเงินออมของตนที่เก็บออม
สะสมไว้ในสมัยที่ตนยังหนุ่มสาว ส่วนสมาชิกที่อยู่ในวัย
แรงงานมีจำนวนลดลง ดังนั้นในช่วงนี้เงินไหลออกจาก
กองทุนจึงมีมากกว่าเงินไหลเข้ากองทุน

3.5 ในวิกฤตก็มีโอกาส

การผลิตสินค้า บริการและกิจกรรมทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเด็ก เช่นโรงเรียนอนุบาล การผลิตของเล่นเด็ก หรือเสื้อผ้าและอุปกรณ์ของใช้ที่เกี่ยวข้องกับเด็กจะมี Demand ลดลง

ส่วนการผลิตสินค้าและกิจกรรมทางธุรกิจที่คนแก่ใช้ เช่นอุปกรณ์ดำรงชีวิตสำหรับคนชรา การแพทย์สำหรับคนชรา จะมี Demand สูงขึ้น

นักธุรกิจ นักอุตสาหกรรม และนักประดิษฐ์ที่รู้จักใช้โอกาสที่มาพร้อมกับสังคมวัยชรา ก็จะประสบความสำเร็จ

4. การจัดการทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

ในภาวะที่โครงสร้างประชากรเปลี่ยนเป็นสังคมวัยชรา นั้น มีเรื่องทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องจัดการใหม่ให้เหมาะสมกับ สภาพสังคมที่มีคนชรามากขึ้น ทั้งนี้เพื่อลดความเสียหายอัน เกิดจากการเป็นสังคมวัยชรา และขณะเดียวกันก็ใช้โอกาสการ ที่ในสังคมมีคนชราเพิ่มขึ้น การจัดการทางเศรษฐกิจและสังคม มีดังนี้

4.1 การจัดการทางเศรษฐกิจ

4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับปริมาณและผลิตภาพของแรงงาน

ด้านปริมาณ กองกำลังแรงงานจะมีขนาดเล็กลง ซึ่งอาจแก้ไขได้โดยการขยายอายุเกษียณ และการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ

ในด้านผลิตภาพ การที่ลดส่วนการพึ่งพาเปลี่ยนแปลงไป ในทางที่มีคนที่ต้องพึ่งพามากขึ้นและคนที่พึ่งพาได้น้อยลง คนที่พึ่งพาได้คือแรงงานที่ก่อเกิดผลผลิตทุกคน จะต้องมึผลิตภาพสูงขึ้น

เพื่อจะได้มีผลผลิตเหลือพอที่จะเลี้ยงดูคนชราได้เพียงพอ เพราะเดิมคนทำงาน 6 คน ต้องผลิตให้มีผลผลิตเพียงพอที่ตนเองจะบริโภค และเหลือพอที่จะให้คนชรา 1 คน บริโภคได้ แปลว่า ผลิต 6 คน ให้เหลือพอสำหรับคนชรา 1 คนที่ไม่ได้ผลิต บริโภคได้ แต่เมื่อสังคมเป็นสังคมวัยชราแล้ว อัตราการพึ่งพาเปลี่ยนเป็น 1 ต่อ 3 คือ คนชรา 1 คน พึ่งคนในวัยทำงาน 3 คน แปลว่า คนเพียง 3 คน ต้องสามารถผลิตได้มากพอที่จะมีผลผลิตเหลือให้คนชรา 1 คนบริโภค

ผลิตภาพของแรงงานแต่ละคนจะต้องสูงขึ้น จึงจะผลิตได้มากพอที่จะมีเหลือไว้เลี้ยงดูคนชราได้ เพราะเดิม 6 คน เลี้ยง 1 คน เมื่อสังคมเข้าสู่วัยชราแล้ว 3 คน ต้องเลี้ยง 1 คนให้ได้

การเพิ่มผลิตภาพของแรงงานเป็นเรื่องท้าทายมาก ต้องวางแผนและดำเนินการยกระดับอย่างจริงจัง จึงจะสำเร็จ

4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับภาษีอากร รัฐต้องหันไปพึ่งพาภาษีจากฐานรายจ่ายให้มากขึ้น และลดการพึ่งพาภาษีจากฐานรายได้ลดลง เพราะคนชราส่วนมากจะมีได้ทำงาน และไม่มีรายได้จากการทำงานมาเสียภาษีแล้ว

4.1.3 ปัญหาโครงสร้างรายจ่ายในงบประมาณ งบสวัสดิการทางสังคม โดยเฉพาะงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการและการรักษาพยาบาลของคนชราจะเพิ่มมากขึ้น ส่วนงบประมาณที่ใช้จ่ายกับเด็ก เช่นงบประมาณทางการศึกษาจะน้อยลง รัฐต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างงบประมาณให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากร

4.1.4 การจัดระบบการออมเพื่อการชราภาพเป็นเรื่องสำคัญ รัฐต้องจัดให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพให้ทันเวลา ระบบการออมเพื่อการชราภาพนั้นต้องจัดไว้ให้เป็นรูปเป็นร่างและดำเนินงานได้อย่างเป็นปกติ คือจัดสำเร็จ 30 ปีล่วงหน้าก่อนสังคมเข้าสู่วัยชรา เพราะมิฉะนั้นจะไม่ทันการ หากรอให้สังคมเข้าสู่วัยชราแล้วจึงค่อยมาจัดระบบนี้ก็จะช้าเกินไป เมื่อสมัยที่ฮ่องกงจัดระบบนี้นั้น ทางการฮ่องกงได้ประกาศว่า

การจัดการให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพของฮ่องกงช้ากว่าที่ควรจะเป็นไป 15 ปี สำหรับประเทศไทยขณะนี้สังคมเข้าสู่สังคมวัยชราแล้ว การจัดระบบการออมเพื่อชราภาพของเรายังจัดไม่เสร็จ ยังพิกลพิการอยู่ และยังไม่รู้ว่าเมื่อไรจะจัดสำเร็จ

4.1.5 โอกาสในการประกอบธุรกิจที่มาพร้อมกับ
สังคมวัยชรา ก็มี เช่น Demand สำหรับสินค้าและบริการที่
คนแก่จะใช้จะเพิ่มมากขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้กับการผลิต
สินค้า บริการชนิดใหม่ๆ ขึ้นมากมาย รัฐควรปรับเปลี่ยน
โครงสร้างการผลิตและการประกอบธุรกิจให้สามารถใช้โอกาส
ที่เกิดขึ้นพร้อมกับการที่สังคมเข้าสู่วัยชรา

4.2 การจัดการทางสังคม

4.2.1 ภาระการเลี้ยงดูและดูแลคนชราในครอบครัว

รัฐต้องใส่ใจสร้างความตระหนักรู้ของครอบครัวในเรื่องภาระการเลี้ยงดูและดูแลคนชรา

นอกจากการตระหนักรู้แล้ว รัฐยังควรช่วยเหลือในการฝึกทักษะและความรู้ที่จำเป็นสำหรับการเลี้ยงดูและดูแลคนชราในครอบครัว

4.2.2 สังคมต้องส่งเสริมให้คนชรามีคุณภาพชีวิตที่ดี

- การกำหนดให้การออกแบบอาคาร สถานที่ต่างๆต้องเป็นแบบ Universal Design
- การจัดให้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับคนชรา เช่น บ้านชั้นเดียว มีทางลาดชันขึ้นลง
- การจัดให้มีสถานที่เลี้ยงดูคนชรา (Nursing Home)
- การแพทย์สำหรับผู้สูงอายุ
- การบันเทิงสำหรับคนชรา

เป็นสิ่งที่สังคมต้องเตรียมการและดำเนินการจัดการให้
มีขึ้น เพื่อรองรับการที่สังคมมีคนชรามากขึ้น

การจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับสังคม
ผู้สูงอายุนั้น มีเรื่องต้องดำเนินการมากมายหลายมิติ แต่ในที่นี้
เราจะลงลึกในรายละเอียดเฉพาะเรื่องเดียว คือเรื่องระบบการ
ออมเพื่อการชราภาพ

5. ทำไมจึงต้องมีระบบการออม เพื่อการชราภาพ

5.1 เราได้ยอมรับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบอาศัยกลไก ตลาดเป็นหลักมาหลายปีและหลายแผนพัฒนาแล้ว การพัฒนาแบบนี้ “คน” มีโอกาส “ตกหลุม” สังคมได้ สังคมจึงต้องมีตาข่ายแห่งความปลอดภัย (Safety Net) เพื่อรองรับคนที่ตกหลุม และคนที่ตามการเคลื่อนตัวไปข้างหน้าของสังคมไม่ทัน

5.2 ระบบตาข่ายแห่งความปลอดภัย (Safety Net)
แบบดั้งเดิมของไทยถูกทำลายไปโดยการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว
การอาศัยญาติพี่น้องแบบเป็นครอบครัวใหญ่แบบดั้งเดิมได้ถูก
ทำลายไปแล้ว และถึงยังมีอยู่ก็ไม่เพียงพอสำหรับการ
ช่วยเหลือคนตกหลุมได้แล้ว เพราะหลุมสังคมในยุคใหม่นี้
กว้าง ใหญ่ ลึก และเวลาตกมีความรุนแรงและเจ็บปวดเกิน
กว่าจะเยียวยาแบบดั้งเดิมจะรักษาได้

5.3 สังคมไทยได้เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 และกำลังจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์แบบในอีก 7 ปีข้างหน้า คือปี พ.ศ.2568 ดังนั้นจึงต้องดำเนินการจัดระบบการออมเพื่อการชราภาพเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ เราเริ่มทำวันนี้ก็ช้าไปแล้ว

6. ระบบการออมเพื่อการชราภาพ ที่ดีควรมีลักษณะอย่างไร

ธนาคารโลก (World Bank) ได้วางหลักการเกี่ยวกับ
ระบบการออมเพื่อการชราภาพที่ดีไว้ 3 ประการดังนี้ คือ

6.1 หลักการครอบคลุมทั่วถึง (Coverage)

ระบบการออมเพื่อการชราภาพที่ดีจะต้องมีการ
ครอบคลุมถึงประชากรของประเทศทุกคนอย่างทั่วถึง หรือ
มิฉะนั้นก็ต้องครอบคลุมประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เพื่อ
ไม่ให้มีคนหลงเหลืออยู่นอกระบบ เพราะคนที่ตกอยู่นอกระบบ
จะมีชีวิตที่ทุกข์ยาก และเป็นภาระของสังคม

6.2 หลักการก่อเกิดรายได้อย่างเพียงพอกับความจำเป็น ในการใช้จ่ายในวัยชรา (Sufficiency)

ระบบการออมเพื่อการชราภาพที่ดีจะต้องทำให้สมาชิกของระบบมีรายได้ที่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในวัยชรา กล่าวคือต้องทำให้คนชรา มีสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยขั้นต่ำต้องมีรายได้พอที่จะใช้จ่ายสำหรับปัจจัย 4 แห่งการดำรงชีวิต อันได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่มห่ม และยารักษาโรค

สำหรับอาหารจะต้องมีรายได้พอสำหรับ ซื้อหาอาหาร
มารับประทานได้จนอิ่มและต้องเป็นอาหารที่มีคุณภาพ คือมี
สารอาหารครบหมวดหมู่ อันได้แก่ โปรตีน คาร์โบไฮเดรต
ไขมัน เกลือแร่ และวิตามิน และแต่ละหมวดหมู่มีสัดส่วนที่
เหมาะสมสำหรับคนวัยชรา รวมทั้งอาหารต้องมีรสชาติที่ชวน
แก่การรับประทานด้วย

สำหรับที่อยู่อาศัยต้องมีที่อยู่อาศัยซึ่งคุ้มแดด คุ้มฝน
รวมทั้งมีความร่มเย็นและสะดวกสบายด้วย

สำหรับเครื่องนุ่งห่ม ก็ต้องมีรายได้พอที่จะซื้อเสื้อผ้า
เครื่องนุ่งห่ม ที่ให้ความอบอุ่นแก่ร่างกายอย่างเพียงพอ และมี
ลักษณะตามประเพณีนิยมของคนแต่ละท้องถิ่นด้วย

ส่วนเรื่องยารักษาโรคนั้น รวมถึงการรักษาพยาบาล
ด้วย ระบบการออมเพื่อการชราภาพที่ดีจะต้องทำให้สมาชิกมี
รายได้พอที่จะซื้อหายาและบริการทางการแพทย์ตามความ
จำเป็นของแต่ละคนด้วย

6.3 หลักความยั่งยืน (Sustainability) ระบบการ
ออมเพื่อการชราภาพที่ดีจะต้องมีความยั่งยืน กล่าวคือจะต้อง
ดำรงอยู่ได้ ดำเนินงานได้ ปฏิบัติภารกิจได้ตลอดไป โดยไม่มี
ปัญหาทางการเงิน

ความยั่งยืนนี้ หมายถึง ความยั่งยืนของระบบการเงินของ
ตัวกองทุนเพื่อการชราภาพเอง และความยั่งยืนของระบบการ
คลังของประเทศด้วย

ความยั่งยืนของระบบการเงินของตัวกองทุนเพื่อการ
ชราภาพเอง หมายความว่า กองทุนจะต้องออกแบบให้มีเงิน
ไหลเข้าและไหลออกจากกองทุนอย่างเหมาะสม เพื่อให้กองทุน
มีความสามารถจ่ายเงินผลประโยชน์ให้กับสมาชิกได้
ตลอดเวลา กองทุนที่จัดระบบเงินไหลเข้าและเงินไหลออกของ
กองทุนไม่ดีจะทำให้ บางครั้งกองทุนเกิดปัญหาไม่มีเงินจ่ายค่า
ผลประโยชน์ให้กับสมาชิก หรือบางกองทุนประสบปัญหาเงิน
ไหลเข้าไม่พอที่จะจ่ายค่าสิทธิประโยชน์ให้กับสมาชิกถึงกับต้อง
ล้มละลาย

การล้มละลายของกองทุนทำให้สมาชิกเดือดร้อนและ
รัฐบาลต้องเข้าช่วยแก้ปัญหา ทำให้ระบบการคลังของ
ประเทศชาติล้มละลายได้ด้วย

การออกแบบกองทุนจึงต้องออกแบบให้กองทุนมีความ
ยั่งยืนทั้งในเชิงระบบการเงินของกองทุนเอง และคำนึงถึงผลกา
รกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาลด้วย

ระยะเวลาที่เริ่มออกแบบกับระยะเวลาที่ความเสียหาย
อันเกิดจากการล้มละลายของกองทุนมักจะห่างกันเป็น 20-30
ปี ผู้ออกแบบกับผู้รับผลเสียหายจากการออกแบบมักจะเป็นคน
คนละรุ่นกัน (Different generation) เรื่องนี้จึงต้องมีความ
ระมัดระวังอย่างสูง คนออกแบบที่ไม่รับผิดชอบจะก่อกรรมทำ
เข็ญให้กับคนรุ่นหลังอย่างมาก และอย่างยากที่จะแก้ไข เพราะ
เมื่อผลการล้มละลายปรากฏชัด ระยะเวลาสำหรับแก้ไขได้ผ่าน
พ้นไปแล้ว

7. การออมเพื่อการชราภาพ

แบบ 3 เส้าหลัก

ธนาคารโลกได้เสนอแนะระบบการออมเพื่อการชราภาพ
โดยกำหนดให้มี 3 เสาหลัก (Three Pillar System)

7.1 เสาหลักที่ 1 (First Pillar)

เป็นกองทุนการออมที่มีความครอบคลุมกว้างขวาง โดย
มุ่งให้ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศ หรือประชากรส่วนใหญ่
ของประเทศ มีเป้าประสงค์เพื่อให้หลักประกันในการดำรงชีวิต
ในวัยชราของประชากรของประเทศ เพื่อให้สามารถมีปัจจัยที่
จำเป็นต่อการดำรงชีวิตขั้นต่ำได้อย่างเพียงพอ

7.2 เสาหลักที่ 2 (Second Pillar) กองทุนการ ออมภาคบังคับ (Compulsory Saving Fund)

เป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพที่รัฐออกกฎหมาย
บังคับให้ประชาชนต้องออมเพื่อการชราภาพ เพิ่มเติมจากการ
ออมในเสาหลักที่ 1 เพื่อให้ผู้ออมมีรายได้ในวัยชราเสริมเติม
เพิ่มขึ้นจากรายได้ที่ได้รับจากการออมในเสาหลักที่ 1

การออมในเสาหลักที่ 2 นี้รัฐมักออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนที่มีรายได้สูงถึงระดับหนึ่งต้องเป็นสมาชิกของกองทุนการออมเพื่อการชราภาพในเสาหลักที่ 2 เพื่อให้ประชาชนทำการออมเพิ่มเติม เพื่อว่าผู้ออมจะได้มีรายได้เพิ่มเติมสูงขึ้นจากการรับสิทธิประโยชน์จากกองทุนในเสาที่ 1 แต่เพียงลำพัง

การที่ต้องออกกฎหมายบังคับก็เพื่อให้ประชากรที่มีศักยภาพที่สามารถออมได้ต้องออม เพื่อให้เกิดเป็นพลังการออมของประเทศ

และเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่มีหลักประกันในการดำรงชีวิต
ในวัยชราเพราะธรรมชาติของคน ถ้าไม่มีการบังคับก็จะละเลย
ไม่ได้นึกถึงอนาคตในวัยชรา ทั้งๆที่ตนเองสามารถออมเพื่อวัย
ชราได้

การออมในเสาหลักที่ 2 นี้จะทำให้คนจำนวนมากมีชีวิต
ความเป็นอยู่ในระดับที่ดีขึ้น จากการที่ต้องดำรงชีวิตอย่างพอ
ประทังชีวิต (Subsistence level) โดยอาศัยรายได้จาก
Pillar 1 แค่นี้เพียงอย่างเดียว

การออมภาคบังคับในเสาหลักที่ 2 นี้ ถ้าทำสำเร็จจะเป็นพลังการออมอันมหาศาล ที่จะก่อให้เกิดกองทุนการออมขนาดใหญ่ ซึ่งจะช่วยให้สมาชิกของสังคมมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต และช่วยให้ประเทศชาติมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจเพราะมีเงินออมจำนวนมาก ซึ่งส่งผลให้ประเทศเปลี่ยนจากประเทศผู้นำเข้าทุนเป็นผู้ส่งออกทุนอย่างยั่งยืนได้

การออมเพื่อการชราภาพใน Pillar 2 นี้ ประเทศไทยยังไม่มี

7.3 เสาหลักที่ 3 (Third Pillar) การออมโดย สมัครใจ (Voluntary Saving)

เป็นกองทุนการออมแบบผูกพันที่รัฐส่งเสริมให้
ประชาชนออมเพื่อการชราภาพโดยสมัครใจ มีได้หลากหลาย
รูปแบบ เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุน RMF
(Retirement Mutual Fund) เป็นต้น

การออมโดยสมัครใจนี้เป็นการที่รัฐส่งเสริมให้ประชาชน
ที่มีกำลังทางการเงินสามารถออมได้ ได้ทำการออมเพื่อการชรา
ภาพ โดยสมัครใจเพื่อให้ผู้ออมมีรายได้เพิ่มเติมจากกองทุน
นี้เมื่อยามชราภาพ นอกเหนือจากที่มีรายได้จากกองทุนใน
Pillar ที่ 1 และ Pillar ที่ 2 แล้ว

คำว่า กองทุนการออมแบบผูกพันนั้น หมายความว่าผู้
ออมมีการทำสัญญาผูกพันกับกองทุนว่าตนจะทำการออมแบบ
สม่ำเสมอตามกำลังความสามารถของตน เช่นกำหนดว่าจะ
ออมเดือนละ 100 บาททุกเดือน เป็นต้น

แต่ว่าการเข้าทำสัญญาผูกพันที่จะออมโดยสม่ำเสมอ นั้น
เป็นไปโดยความสมัครใจของผู้ออม ไม่มีกฎหมายบังคับ จึงจัด
อยู่ในประเภทการออมโดยสมัครใจ ซึ่งเป็น Pillar ที่ 3
ตัวอย่างของกองทุนการออมโดยสมัครใจที่มีในประเทศไทย
เช่น กองทุน กบข. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุน RMF
 เป็นต้น

ระบบการออมเพื่อการชราภาพแบบสามเสาหลักนี้
เมื่อรวมกันแล้วประกอบขึ้นเป็นตาข่ายแห่งความปลอดภัย
ทางสังคม (Social Safety Net) เพราะทั้งระบบ คือทั้งสาม
เสาเป็นหลักประกันให้คนมีความปลอดภัยจากความทุกข์ยาก
ที่จะเกิดขึ้นในวัยชรา เพราะมีตาข่ายแห่งความปลอดภัยถึง 3
ชั้น ที่จะรองรับเพื่อให้ปลอดภัยจากความทุกข์ยาก

ระบบสังคมที่วางตาข่ายแห่งความปลอดภัยไว้ถึง 3
ชั้นอย่างนี้ ก็จะทำให้ความมั่นใจแก่สมาชิกในสังคมได้ว่าจะมี
ความปลอดภัย

อย่างไรก็ตามแม้จะมีตาข่ายถึง 3 ชั้น เช่นนี้แล้ว ก็ยัง
อาจมีคนหลุดลอดจากตาข่ายทั้ง 3 ชั้น ตกในหลุมของสังคม
ได้ แต่ในกรณีเช่นนั้นก็จะมีคนที่หลุดลอดจากตาข่ายถึง 3 ชั้น
อย่างนี้ได้บ่อยคนมาก การที่รัฐบาลจะต้องเข้ามารับภาระทำ
สังคมสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือคนจำนวนน้อยที่หลุดลอดจาก
ตาข่ายแห่งความปลอดภัยทางสังคม ก็ไม่เหนือไปกว่าแรงที่
รัฐบาลจะเข้ารับการระดมความช่วยเหลือได้โดยไม่ทำให้
รัฐล่มจม

8. Concepts ต่างๆเกี่ยวกับ การออมเพื่อการชราภาพ

8.1 Funded VS Unfunded

การจ่ายบำนาญ สำหรับผู้ที่เกษียณอายุ เป็นวัฒนธรรมในการดำเนินงานของนานาชาติ ประเทศส่วนใหญ่จะจ่ายบำนาญให้กับข้าราชการของตนที่เกษียณอายุ บริษัทใหญ่ๆในประเทศที่เจริญแล้วก็จ่ายบำนาญให้กับพนักงานของบริษัทเมื่อเกษียณอายุ ประเทศบางประเทศมีระบบบำนาญสำหรับประชากรทุกคน

บำนาญ คือ เงินได้ที่ผู้ทำงานได้รับหลังจากที่ได้ทำงาน
จนครบเกษียณอายุแล้ว

กล่าวอีกนัยหนึ่ง บำนาญก็คือ ค่าตอบแทนต่อการทำงาน
ที่จ่ายให้กับผู้ทำงาน เมื่อทำงานไปจนครบเกษียณอายุแล้ว

หรือที่จริง บำนาญ ก็คือค่าจ้างส่วนที่นายจ้างกันไว้(รอ
ไว้) จ่ายให้กับลูกจ้างเมื่อตอนที่ลูกจ้างเกษียณอายุแล้ว

ดังนั้น บำนาญ ก็คือส่วนหนึ่งของค่าจ้างที่นายจ้างเก็บกัก
ไว้ (ชะลอการจ่ายไว้) รอไว้ให้ลูกจ้างเกษียณอายุแล้วจึงจ่าย

ใน Concept นี้ บำนาญ ก็คือ Delayed Payment of Salary กล่าวคือ ในวันแรกที่ลูกจ้างเข้ามาทำงาน นายจ้างรู้แล้วว่าภาระของตนจากการรับลูกจ้างคนนี้เข้าทำงาน มีภาระ 2 ส่วน ส่วนหนึ่งคือค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้เป็นรายเดือน ส่วนที่ 2 คือค่าบำนาญที่ต้องจ่ายให้ลูกจ้างคนนี้ เมื่อลูกจ้างคนนี้ทำงานจนครบเกษียณอายุและหยุดทำงานไปเพราะชราภาพ แต่ยังเป็นภาระที่นายจ้างต้องจ่ายบำนาญให้กับลูกจ้างคนนี้อยู่ ภาระทั้งสองส่วนนี้ คือค่าบุคลากรของบริษัท และเป็นต้นทุนของบริษัท บริษัทต้องคิดต้นทุนนี้ให้ครบถ้วน

แต่ว่า เวลาที่ต้องจ่ายบำนาญจริงๆ อยู่ห่างจากเวลา
เริ่มทำงานถึง 30-35 ปี นายจ้างจำนวนมากจึงไม่ได้คิดถึง
ภาระจำนวนนี้และมักไม่ได้เตรียมเงินไว้จ่าย ถึงเวลาต้องจ่าย
จริงๆ ก็เอาเงินรายได้ที่เกิดในปีที่ต้องจ่ายบำนาญนั้นมาจ่าย

ระบบบำนาญที่ดีจะต้องมีการเตรียมเงินหรือตั้งสำรอง
จ่ายไว้ โดยแยกออกเป็นกองทุนต่างหาก การตั้งเงินสำรองไว้
สำหรับจ่ายบำนาญโดยแยกเงินที่ตั้งสำรองนั้นไว้ในกองทุน
ต่างหาก เรียกว่า ระบบ Funded

กล่าวคือมีการตั้งกองทุนสำรองจ่ายบำนาญ ส่วนระบบที่ไม่ได้
ตั้งกองทุนสำรองจ่ายบำนาญไว้ เรียกว่า Unfunded คือ
ระบบที่ไม่ได้ตั้งกองทุนสำรองจ่ายบำนาญ ระบบ Unfunded
นี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Pay-as-you-go ระบบ Unfunded
ก่อให้เกิดการอุดหนุนข้ามรุ่น (Inter-generation Subsidy)

8.2 Portability การกำหนดให้สมาชิกเปลี่ยนงานได้โดยไม่ ต้องเปลี่ยนกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ

การออมเพื่อการชราภาพเป็นการออมระยะยาวที่มักกำหนดให้สมาชิกเริ่มออมเมื่อเริ่มเข้าทำงานครั้งแรก โดยมากก็จะอยู่ในวัยอายุ 20 ต้นๆ และต้องออมอย่างสม่ำเสมอทุกเดือนจนกระทั่งเกษียณอายุ จึงจะได้รับสิทธิประโยชน์จากการออมของตน ดังนั้นระยะเวลาในการออมจึงยาวนานถึง 30 กว่าปี เราจึงต้องการให้กองทุนการออมเพื่อการชราภาพมีความมั่นคงและยั่งยืน เพื่อให้สมาชิกมีความมั่นใจในการออม

อย่างไรก็ตามในชั่วชีวิตการทำงาน สมาชิกบางคนอาจมีการเปลี่ยนงาน 2-3 ครั้ง บางคนก็เปลี่ยนงานหลายครั้ง เพื่อให้สมาชิกสามารถเปลี่ยนงานได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ ระบบกองทุนการออมเพื่อการชราภาพที่ดีจึงได้กำหนดให้สมาชิกสามารถเปลี่ยนงาน เปลี่ยนนายจ้างได้ โดยไม่ต้องลาออกจากกองทุน ซึ่งเป็นการทำให้การออมมีความต่อเนื่อง คุณลักษณะข้อกำหนดเช่นนี้ เรียกว่า Portability หมายความว่า กองทุนนั้น Portable คือสามารถเคลื่อนย้ายได้

หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ กองทุนนั้นสมาชิกสามารถนำติดตัวไปได้
เวลาย้ายงานก็นำกองทุนย้ายติดตัวไปด้วย ซึ่งเพิ่มความ
สะดวกสบายให้กับสมาชิกกองทุนอย่างมาก

Portability นี้ในกฎหมายไทยได้รับการแก้ไขให้เป็น
ลักษณะ Portable แล้ว

8.3 Defined-Benefit VS Defined-Contribution

ระบบ Defined-Benefit เป็นระบบที่มีการกำหนดผลประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับเมื่อตอนเกษียณอายุไว้อย่างชัดเจน เช่น กำหนดว่าเมื่อเกษียณอายุจะได้รับเงินบำนาญเป็นจำนวนเดือนละเท่าไร โดยไม่คำนึงว่าสมาชิกผู้นั้นได้จ่ายเงินออมให้กับกองทุนไว้เป็นจำนวนมากหรือน้อยเท่าไร โดยกำหนดให้ผู้เกษียณอายุทุกคนที่มีเงื่อนไขเหมือนกันได้รับผลประโยชน์เท่ากันโดยไม่คำนึงว่าผู้เกษียณคนนั้นๆ ได้ส่งเงินเข้ากองทุนมากหรือน้อย

ระบบ Defined-Benefit นี้ เป็นระบบเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข
อย่างไรก็ตามระบบ Defined-Benefit อาจทำให้กองทุน
ล้มละลายได้ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่โครงสร้างประชากร
เปลี่ยนไปในลักษณะที่มีสังคมมีสัดส่วนของคนชรามากขึ้น

ระบบ Defined-Contribution เป็นกองทุนการออม
เพื่อการชราภาพที่กำหนดจำนวนเงินส่งเข้ากองทุนไว้ชัดเจน
และจ่ายผลประโยชน์ให้กับสมาชิกเมื่อตอนเกษียณอายุใน
จำนวนเท่ากับผลรวมของเงินสะสมซึ่งเป็นเงินออมของสมาชิก

เงินสมทบของนายจ้างที่จ่ายสมทบให้กับสมาชิกคนนั้นๆ และผลประโยชน์ที่ได้จากการนำเงินสะสมและเงินสมทบไปลงทุนตลอดเวลาที่ทำการสะสมมา สมาชิกที่สะสมเงินเข้ากองทุนมาก ก็จะได้รับเงินคืนไปมากเมื่อตอนเกษียณอายุ สมาชิกที่สะสมเงินไว้น้อย ก็จะได้รับเงินคืนไปน้อยเมื่อตอนเกษียณอายุ แต่ละคนก็ได้รับเงินส่วนของตนกลับคืนไป

ในระบบ Defined-Contribution กองทุนต้องจัดทำ
บัญชีสำหรับสมาชิกรายบุคคล โดยจะต้องรู้ว่า ณ เวลาหนึ่งๆ
สมาชิกแต่ละคนมีเงินสะสมเท่าไร มีเงินสมทบที่นายจ้างออก
สมทบให้กับตนจำนวนเท่าไร และดอกผลของการเอาเงินสะสม
และสมทบไปลงทุนตลอดเวลาที่สะสมมานั้นได้เงินเท่าไร
ซึ่งต่างจากกองทุนประเภท Defined-Benefit ซึ่งไม่
จำเป็นต้องทำบัญชีของสมาชิกเป็นรายบุคคล

ระบบ Defined-Contribution ไม่มีความเสี่ยงต่อการ
ล้มละลาย เพราะกองทุนไม่ได้ใช้จ่ายเกินตัว กองทุนจ่ายออก
ให้สมาชิกแต่ละคนเมื่อตอนเกษียณอายุตามจำนวนที่สมาชิกแต่ละ
คนได้สะสมไว้ และที่นายจ้างได้จ่ายเงินสมทบไว้ รวมทั้งดอก
ผลของเงินสะสมและเงินสมทบของลูกจ้างคนนั้นๆเท่านั้น
ความเสี่ยงในการล้มละลายจึงไม่มี

9. ระบบการออมเพื่อการชราภาพ ของประเทศไทย

9.1 กองทุนประกันสังคม Social Security Fund (SSF) กองทุนประกันสังคมตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2533 ตอนเริ่มตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันต่อผู้ใช้แรงงานให้ได้รับสวัสดิการในเวลาเจ็บป่วย เวลาคลอดบุตร และเวลาตกงาน ต่อมาจึงได้มีการขยายภารกิจให้ครอบคลุมถึงการออมเพื่อการชราภาพด้วย

การประกันสังคมกรณีชราภาพครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบ (ม.33 และ 39 ของ พรบ.ประกันสังคม) และแรงงานนอกระบบ (ม.40 ของ พรบ.ประกันสังคม)

กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนการออมภาคบังคับถือได้ว่าเป็น Pillar 1 (เสาหลักที่ 1) และเป็นระบบ Defined Benefit คือกำหนดประโยชน์ตอบแทนให้โดยไม่คำนึงถึงจำนวนเงินสะสมและเงินสมทบของสมาชิกแต่ละคน

แต่จ่ายประโยชน์ตอบแทนให้สมาชิกเวลาเกษียณอายุแบบ
ตายตัว โดยขึ้นอยู่กับเงินเดือนและระยะเวลาการทำงานของ
สมาชิก

ปัญหาใหญ่ของกองทุนประกันสังคม คือการที่มีการ
ครอบคลุมไม่กว้างขวางพอ ตามสถิติในปี 2559 ในบรรดา
ประชากรในวัยทำงาน 42.96 ล้านคน มีสมาชิกกองทุน
ประกันสังคมที่มีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญจากกองทุน
เพียง 13.89 ล้านคนเท่านั้น

ซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนตาม มาตรา 33 และ 39 (แรงงานในระบบ) จำนวน 11.64 ล้านคน และเป็นสมาชิกตาม มาตรา 40 จำนวน 2.25 ล้านคน

จะเห็นว่า อัตราการครอบคลุมของกองทุนประกันสังคมมีเพียง 32.33% เท่านั้น แปลว่า ผู้อยู่ในวัยทำงานอีก 67.66% ไม่ได้รับการครอบคลุมจากการประกันสังคมกรณีชราภาพ

9.2 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

Government Pension Fund (GPF) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพสำหรับข้าราชการ ซึ่งรัฐบาลในฐานะนายจ้างของข้าราชการบังคับให้ข้าราชการทุกคนต้องเป็นสมาชิกและต้องส่งเงินออมสะสมเข้าไว้ในกองทุนในอัตรา 3% ของเงินเดือน และรัฐบาลในฐานะนายจ้างจ่ายเป็นเงินสมทบให้กับข้าราชการแต่ละคนที่เป็นสมาชิกในอัตราเดือนละ 3% ของเงินเดือนของข้าราชการแต่ละคน

กบข. เป็นกองทุนการออมแบบสมัครใจ ถือเป็น Pillar ที่ 3 ไม่ใช่ Pillar ที่ 2 เพราะรัฐบาลในฐานะผู้ปกครอง บ้านเมืองไม่ได้ออกกฎหมายบังคับให้ผู้มีเงินเดือนทุกคนที่มี รายได้ระดับหนึ่งต้องออม การออมแบบบังคับในลักษณะ Pillar 2 จึงยังไม่มีในประเทศไทย การที่รัฐบาลออกกฎหมาย บังคับให้ข้าราชการออมเพื่อการชราภาพนั้น รัฐบาลทำใน สถานะที่เป็นนายจ้างของข้าราชการมิได้ทำในฐานะที่รัฐบาล เป็นผู้ปกครองบ้านเมือง

เพราะถ้าทำในฐานะผู้ประกอบการบ้านเมือง กฎหมายต้องใช้บังคับกับนายจ้างและลูกจ้างทุกคนที่มีรายได้ระดับหนึ่ง จะเห็นว่าบริษัทใหญ่ๆของภาคเอกชน หลายบริษัทก็มีการบังคับให้ลูกจ้างของตนต้องทำการออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับ กบข. อันที่จริง กบข. ก็เป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกองทุนหนึ่งนั่นเอง เพียงแต่ว่าเป็นกองทุนของข้าราชการ รัฐบาลจึงออกกฎหมาย ออกมาบังคับในฐานะที่รัฐบาลเป็นนายจ้างของข้าราชการ

กบข. เป็นกองทุนที่ใช้ระบบ Defined-Contribution
คือจ่ายเงินผลประโยชน์คืนให้สมาชิกเมื่อตอนเกษียณอายุ ตาม
จำนวนรวมของเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์จากการ
เอาเงินสะสมและเงินสมทบไปลงทุนของแต่ละคน

9.3 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (กสล.) Provident Fund

(PF) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพแบบสมัครใจ ถือเป็น Pillar ที่ 3 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นกองทุนที่บริษัทในภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ลูกจ้างของตนได้ออมเงินไว้ใช้จ่ายในยามเกษียณอายุ ไม่มีกฎหมายบังคับว่า นายจ้างทุกคนต้องจัดให้มีกองทุนและก็ได้ไม่มีกฎหมายบังคับว่าลูกจ้างทุกคนต้องเป็นสมาชิกกองทุน

บริษัทบางบริษัทอาจมีระเบียบภายในบริษัทของตน บังคับให้
ลูกจ้างของตนต้องเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ได้
ขณะนี้บริษัทใหญ่ๆมักมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของตนเอง
ส่วนบริษัทเล็กๆก็อาจไปรวมกันในกองทุนที่รับสมาชิกใน
หลายๆบริษัทได้

กสล. เป็นกองทุนที่ใช้ระบบ Defined-Contribution การลงทุนของ กสล. บริหารจัดการโดยบริษัทจัดการกองทุน (บลจ.) ปัญหาของ กสล. ขณะนี้คือมีจำนวนกองทุนมากเกินไป และมีขนาดเล็ก ผู้บริหารกองทุนก็ขาดความรู้ในการบริหารจัดการทางการเงิน สมควรจะได้ส่งเสริมให้กองทุน กสล. เหล่านี้ควบรวมกันเป็นกองทุนขนาดใหญ่ที่มีจำนวนน้อยลง ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงและยั่งยืนของกองทุน

9.4 ระบบบำนาญข้าราชการ

ข้าราชการเมื่อรับราชการจนเกษียณอายุแล้วก็จะได้รับบำนาญ รัฐบาลจ่ายบำนาญให้เป็นเปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนเฉลี่ย 5 ปีสุดท้าย จำนวนเปอร์เซ็นต์นั้นมีสูตรคำนวณ ซึ่งมีผลเท่ากับเอาจำนวนปีที่รับราชการตั้งคูณด้วย 2 เช่นถ้ารับราชการมา 25 ปี ก่อนเกษียณอายุ ก็จะได้รับบำนาญเท่ากับ 50% ของเงินเดือนเฉลี่ย 5 เดือนสุดท้าย

ถ้ารับราชการมาได้ 35 ปีก่อนเกษียณอายุ ก็จะได้รับบำนาญ
เท่ากับ 70% ของเงินเดือนเฉลี่ย 5 ปีสุดท้าย โดยมีข้อจำกัด
สูงสุดไว้ว่า บำนาญจะเกิน 70% ของเงินเดือนเฉลี่ย 5 ปี
สุดท้ายไม่ได้

เงินที่นำมาจ่ายเป็นค่าบำนาญให้ข้าราชการในแต่ละปี
เป็นเงินงบประมาณประจำปีซึ่งก็เท่ากับนำรายได้จากภาษี
อากรที่เก็บได้ในแต่ละปีมาจ่ายเป็นบำนาญให้กับข้าราชการใน
ปีที่จ่ายนั้น ระบบนี้เป็นระบบ Unfunded หรือเรียกว่าเป็น
ระบบ Pay-as-you-go กล่าวคือ ไม่มีการตั้งกองทุนบำนาญ

ภาระในการจ่ายบำนาญให้กับข้าราชการ แต่ละคน
เกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นเข้ารับราชการ ถ้า
พิจารณาใน Concept ที่ว่า บำนาญ คือ Deferred
Payment of Salary บำนาญคือเงินเดือนที่ชะลอการจ่ายไว้
เพื่อนำมาจ่ายในตอนเกษียณก็จะเห็นชัดว่าภาระในการจ่าย
เกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันที่ข้าราชการคนนั้นๆเข้ารับราชการ ตาม
หลักการคลังที่ดี รัฐบาลต้องตั้งสำรองเงินไว้สำหรับจ่าย
บำนาญ และแยกเก็บไว้เป็นกองทุนต่างหาก

ค่อยๆทยอยสะสมไว้ เมื่อถึงเวลาจ่ายบำนาญก็จ่ายจากกองทุน
บำนาญ ระบบที่มีการตั้งสำรองเป็นกองทุนบำนาญไว้เรียกว่า
ระบบ Funded ระบบของไทยปัจจุบันเป็นระบบ Unfunded
ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการล้มละลายทางการคลัง

นอกจากเรื่องความเสี่ยงทางการคลังแล้ว ระบบ
Unfunded ยังก่อให้เกิดปัญหา Inter-generation Subsidy
ด้วย

เพราะอันที่จริง เงินบำนาญคือเงินเดือนที่ชะลอการจ่ายไว้ แต่เงินที่นำมาจ่ายเป็นบำนาญเป็นเงินที่เก็บภาษีมาจากผู้เสียภาษีในปีที่จ่ายเงินบำนาญนั้น ผู้ที่เสียภาษีในปีที่จ่ายเงินบำนาญ ไม่ได้รับการบริการจากการทำงานของผู้รับบำนาญ เพราะในปีที่รับบำนาญ ผู้รับบำนาญไม่ได้ทำงานแล้ว ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการของผู้รับบำนาญคือคนที่มีชีวิตอยู่เมื่อ 30 กว่าปีที่แล้ว ซึ่งคนเหล่านั้นก็ต้องรับภาระค่าบำนาญที่จ่ายในปีนี้

เพราะเขาเป็นคนที่ได้รับประโยชน์จากบริการของข้าราชการคนนี้
เมื่อสมัยนั้น แต่เนื่องจากมิได้เก็บภาษีไว้ในสมัยนั้นและแยกเงิน
ไว้ในกองทุนเพื่อจ่ายบำนาญ รัฐต้องมาเก็บภาษีจากคนที่มี
ชีวิตอยู่ในปีที่จ่ายบำนาญมาจ่ายเป็นค่าบำนาญ ซึ่งเป็นการ
เอาภาระของคนที่ได้ประโยชน์เมื่อ 30 ปีที่แล้วมาให้คนใน
ปัจจุบันรับภาระ ในทางเศรษฐศาสตร์จึงถือว่าเป็น Inter-
generation Subsidy คือเป็น “การอุดหนุนข้ามรุ่นคน”

9.5 กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

- กองทุนการออมแห่งชาติเป็นกองทุนการออมเพื่อการ
ชราภาพสำหรับบุคคลสัญชาติไทยอายุตั้งแต่ 15-60 ปีที่ไม่อยู่
ในกองทุนตามกฎหมายอื่นที่ได้รับเงินสมทบจากรัฐหรือ
นายจ้าง (เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนสงเคราะห์ตาม
กฎหมายว่าด้วยครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน และกองทุน
สำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น) และไม่อยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญ
ภาครัฐและเอกชน

- ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิก กอช. ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพโดยอิสระ เช่น เกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพค้าขาย ข้าราชการบำนาญ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง แม่บ้าน นักบัญชีอิสระ ทนายความ รวมถึงนักเรียน นักศึกษา เป็นต้น

- กอช. มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์เพื่อการชราภาพซึ่งเป็นแรงงานที่ไม่มีนายจ้าง และเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกเมื่อสิ้นสมาชิกภาพ

- กอช. เป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยกองทุนเป็นระบบกำหนดจำนวนเงินส่งเข้ากองทุนที่ชัดเจน Defined Contribution สมาชิกมีบัญชีรายบุคคล (Individual account) และเป็นกองทุนภาคสมัครใจ คือเป็นกองทุนใน Pillar ที่ 3

- การจ่ายเงินเข้ากองทุนมาจาก 2 ฝ่าย คือ สมาชิกส่งเงินสะสม 50-13,200 บาทต่อปี และรัฐบาลส่งเงินสมทบให้ตามช่วงอายุของสมาชิกและตามจำนวนเงินที่สมาชิกสะสมเข้ากองทุน โดยสมทบให้ไม่เกินปีละ 1,200 บาท ดังนี้

หลักเกณฑ์การจ่ายเงินสมทบจากรัฐ

อายุสมาชิก	อัตราเงินสมทบ ต่อเงินสะสม	เงินสมทบสูงสุดที่จะ กำหนดโดยกฎกระทรวง
ไม่ต่ำกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี	ร้อยละ 50	600 บาท/ปี
ไม่ต่ำกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี	ร้อยละ 80	960 บาท/ปี
ไม่ต่ำกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี	ร้อยละ 100	1,200 บาท/ปี

- การจ่ายเงินออกจากกองทุนมี 4 กรณี คือ

1. กรณีสมาชิกอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ จะได้รับบำนาญเป็นรายเดือนจนตลอดชีวิต
2. กรณีสมาชิกทุพพลภาพก่อนอายุ 60 ปีบริบูรณ์ สมาชิกมีสิทธิขอรับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมสำหรับเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบจะนำไปรวมคำนวณบำนาญเมื่อสมาชิกอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

3. กรณีสมาชิกลาออกจากกองทุน สมาชิกจะได้รับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสม สำหรับเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบให้ตกเป็นของกองทุน

4. กรณีสมาชิกเสียชีวิต กองทุนจะจ่ายเงินที่มีอยู่ในบัญชีของสมาชิกคืนแก่ผู้ที่สมาชิกได้แจ้งชื่อไว้กับกองทุนหรือให้แก่ทายาท

- รัฐบาลจะรับประกันให้สมาชิกได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการนำเงินสะสมและเงินสมทบไปลงทุนไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือน โดยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์แห่งใหญ่ 5 แห่ง ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- ณ เดือนเมษายน 2561 มีจำนวนสมาชิก 535,146 คน และมีเงินกองทุน 3,184 ล้านบาท

จะเห็นว่ากองทุนการออมแห่งชาติมีขนาดเล็กและมีอัตราการครอบคลุมต่ำมาก ในขณะที่แรงงานนอกระบบตามสถิติในเดือนธันวาคมปี 2558 มีจำนวน 18 ล้านคน มีผู้ออมในกองทุนการออมแห่งชาติเพียง 535,146 คน เท่านั้น ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 2.97 แปลว่า แรงงานนอกระบบอีกจำนวนร้อยละ 97.03 ไม่ได้อยู่ในกองทุนการออมแห่งชาติ

9.6 เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

รัฐบาลได้จ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุ โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายคือ พรบ.ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุไว้ในระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11
“ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการ
สนับสนุนในด้านต่างๆดังนี้...(11) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็น
รายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม”

2. ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุว่าด้วยหลักเกณฑ์
จ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 5 และระเบียบ
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์จ่ายเงินเบี้ยยังชีพ
ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ข้อ 6
กำหนดว่า ผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพฯ จะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย
อายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และไม่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิ
ประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น

อัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

รัฐบาลจ่ายเบี้ยยังชีพฯ เป็นจำนวน 600-1000 บาทต่อเดือน ตามช่วงอายุของผู้รับเบี้ยยังชีพ ดังนี้

อายุตั้งแต่ 60-69 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพ 600 บาทต่อเดือน

อายุตั้งแต่ 70-79 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพ 700 บาทต่อเดือน

อายุตั้งแต่ 80-89 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพ 800 บาทต่อเดือน

อายุตั้งแต่ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเบี้ยยังชีพ 1,000 บาทต่อเดือน

งบประมาณ และจำนวนผู้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลจ่ายเบี้ยยังชีพฯ เป็นจำนวนเงิน 63,219 ล้านบาท ให้แก่ผู้สูงอายุจำนวน 8,012,853 คน และในปีงบประมาณ 2560 ได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวน 64,783 ล้านบาท สำหรับผู้สูงอายุจำนวน 8,158,313 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 72 ของจำนวนผู้สูงอายุในปี 60 ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 11.3 ล้านคน

ปัญหาที่สำคัญของระบบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ เป็นระบบ Pay-as-you-go หรือระบบ Unfunded เป็นการจ่ายเงินงบประมาณที่เก็บจากภาษีอากรของประชาชนมาจ่ายเป็นค่าสวัสดิการให้กับคนชราทุกคนที่ไม่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหามี 2 ประการคือ

ประการแรก ระบบ Pay-as-you-go เป็นภาระต่อ
งบประมาณแผ่นดิน และถ้าจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประเภทนี้
ขยายตัวออกไปมาก ทำให้กระทบฐานะทางการคลังได้

ประการที่ 2 การจ่ายให้ทุกคนที่ไม่ได้รับสวัสดิการจากรัฐ
โดยไม่จำแนกว่าคนชราคนนั้นมีความจำเป็นต้องได้รับเบี้ยยัง
ชีพคนชราหรือไม่ จึงมีปรากฏการณ์ที่ว่า เศรษฐี มหาเศรษฐี ที่
รวยเป็นร้อยเป็นพันล้าน ก็มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพด้วยถ้าอายุถึง
การจ่ายโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นนี้ทำให้จำนวนเงินที่จ่ายให้
แต่ละคนมีจำนวนน้อยจนไปใช้ประโยชน์อะไรได้ไม่มากนัก

10. ปัญหาที่สำคัญของ ระบบการออมเพื่อการชราภาพ ของประเทศไทย

10.1 Coverage

ระบบการออมเพื่อการชราภาพของประเทศไทย มี
ปัญหาที่สำคัญ คือระบบมีการครอบคลุมไม่กว้างขวาง

ระบบหลักประกันทางสังคมกรณีชราภาพของไทย

- วัยแรงงาน 43 ล้านคน
- มีการออมเพื่อการเกษียณ 19 ล้านคน (44% ของวัยแรงงาน)

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	บำเหน็จบำนาญข้าราชการ	กองทุนประกันสังคม (เฉพาะกรณีชราภาพ)		กบข.	กองทุนสงเคราะห์ครูเอกชน	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (PVD)	กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)	RMF ประกันชีวิต
		มาตรา 33,39	มาตรา 40					
คนไทยอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ไม่ได้รับบำนาญจากรัฐ	- ข้าราชการส่วนกลาง (รวม กบข.) - ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	- พนักงานเอกชน - ลูกจ้างชั่วคราวราชการ - เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ไม่ใช่ ขรก.) - ผู้ที่เคยอยู่ ม.33 (ออกจากงาน+ส่งต่อ)	แรงงานนอกระบบอายุ 15-60 ปี	- ข้าราชการที่รับราชการตั้งแต่วันที่ 27 มี.ค. 40 - ข้าราชการระบบเดิมที่เข้า กบข.	ครูใหญ่และครูรร.เอกชน	- พนักงานเอกชน - พนักงานรัฐวิสาหกิจ - ลูกจ้างประจำราชการ	แรงงานนอกระบบอายุ 15-60 ปีที่ไม่อยู่ในกองทุนชราภาพอื่นที่รัฐหรือนายจ้างสมทบ	บุคคลทั่วไป
บำนาญ	2.03 ล้านคน (ส่วนกลาง 1.82 ส่วนท้องถิ่น 0.21)	บำเหน็จหรือบำนาญ	บำเหน็จ	เงินก้อน	บำเหน็จ	บำเหน็จ	บำนาญหรือเงินดำรงชีพ	รับเงินตามเงื่อนไข
8 ล้านคน		11.64 ล้านคน	2.25 ล้านคน	1 ล้านคน	0.1 ล้านคน	2.8 ล้านคน (นายจ้าง 16,027 ราย)	0.5 ล้านคน	RMF 169 กองทุน 1.78 แสนล.
61,646 ล้านบาท	175,693 ล้านบาท	1.3 ล้านล้านบาท	4,896 ล้านบาท	769,522 ล้านบาท	14,000 ล้านบาท	937,409 ล้านบาท 424 กองทุน	1,512 ล้านบาท	ประกันฯ 24 ล้านกรมธรรม์
ก.พม./มท.	ก.คลัง/มท.	ก.แรงงาน		ก.คลัง	ก.ศึกษา	ก.คลัง	ก.คลัง	ก.คลัง

หมายเหตุ: 1) ข้อมูล ณ ปี 2559 2) เงินกองทุนประกันสังคมทั้งหมด 1.46 ล้านล้านบาท

ในบรรดาประชาชนในวัยทำงาน 43 ล้านคน จะเห็นว่ามีผู้ที่อยู่ในระบบการออมเพื่อการชราภาพ 19 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 44 ของประชากรในวัยทำงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งระบบการออมเพื่อการชราภาพของเราครอบคลุมคนได้น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของที่ควรจะเป็น

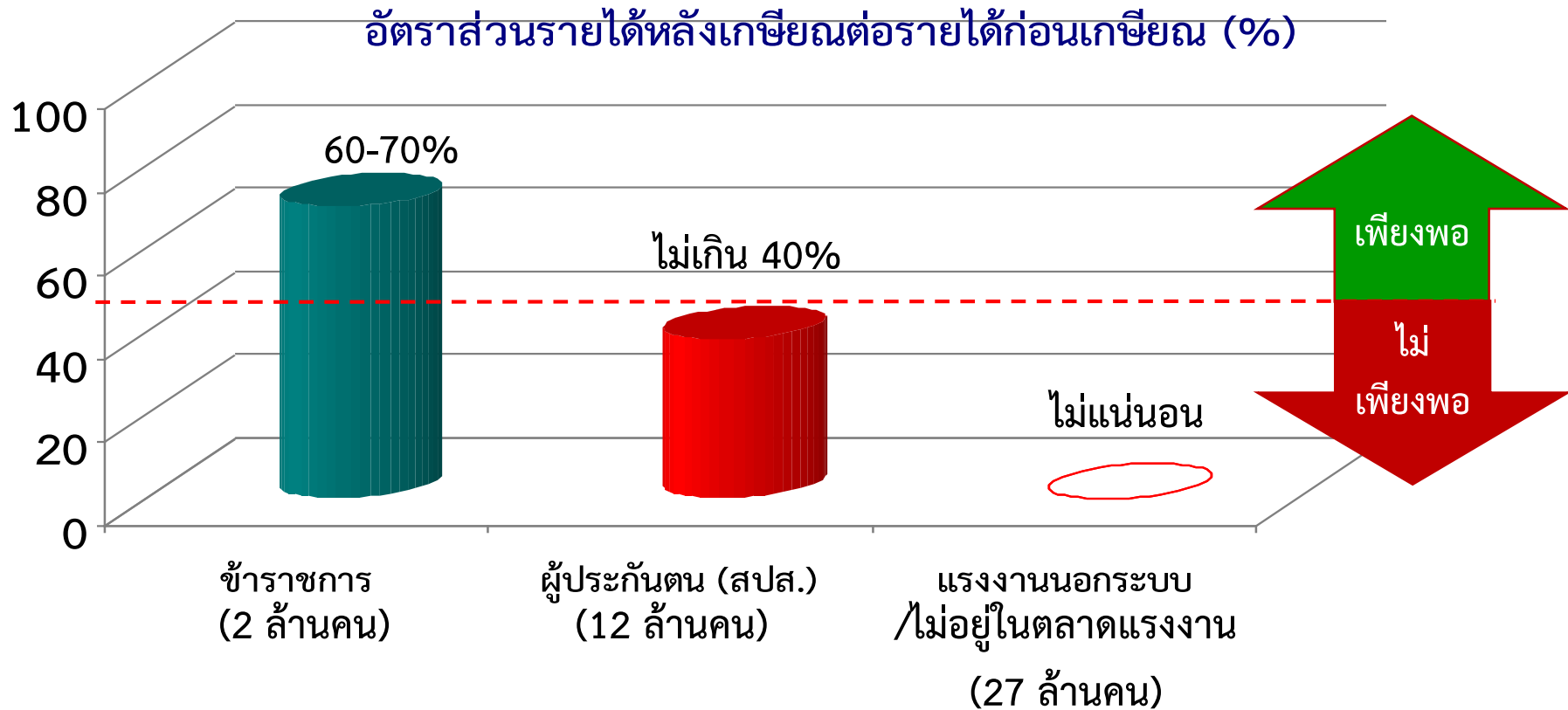
อย่างไรก็ตามรัฐได้จัดการให้ข้าราชการได้รับบำนาญโดยไม่ต้องออม (2.03 ล้านคน) และรัฐได้จัดการให้คนชราได้รับเบี้ยยังชีพโดยไม่ต้องออม (7.8 ล้านคน)

รวมจำนวนผู้ได้รับประโยชน์จากระบบบำนาญข้าราชการและระบบเบี้ยยังชีพอีก จำนวน 9.83 ล้านคน แปลว่า ระบบตาข่ายแห่งความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ของไทยครอบคลุมคนได้ $(19+9.93)/43 = 67.04\%$ ของประชากรในวัยแรงงานของไทย ซึ่งก็ยังไม่มากนักเพราะแปลว่า ยังมีประชากรในวัยแรงงานอีกถึง 33% ที่ไม่ได้รับการครอบคลุมจากตาข่ายแห่งความปลอดภัยทางสังคมใดๆเลย

10.2 Sufficiency

ปัญหาเรื่องความเพียงพอของรายได้หลังเกษียณอายุก็เป็นปัญหาสำคัญ ระบบการออมเพื่อการชราภาพที่ดีจะต้องจัดการให้ผู้เกษียณอายุมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตตามอัตราในวัยชรา ได้มีการศึกษาโดย Deloitte Thailand เมื่อปี 2543 พบว่า รายได้หลังเกษียณที่เพียงพอคือไม่น้อยกว่า 50-60% ของรายได้ก่อนเกษียณ

ภาพต่อไปนี้แสดงว่า รายได้ของผู้เกษียณอายุส่วนใหญ่ของระบบการออมของเราไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตตามอัตราในวัยชรา



หมายเหตุ - ข้าราชการและลูกจ้างเอกชนออมภาคบังคับเพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการออมภาคสมัครใจร่วมด้วย

- รายได้หลังเกษียณที่เพียงพอ คือ ไม่น้อยกว่า 50-60% ของรายได้ก่อนเกษียณ (Deloitte Thailand, 2543)

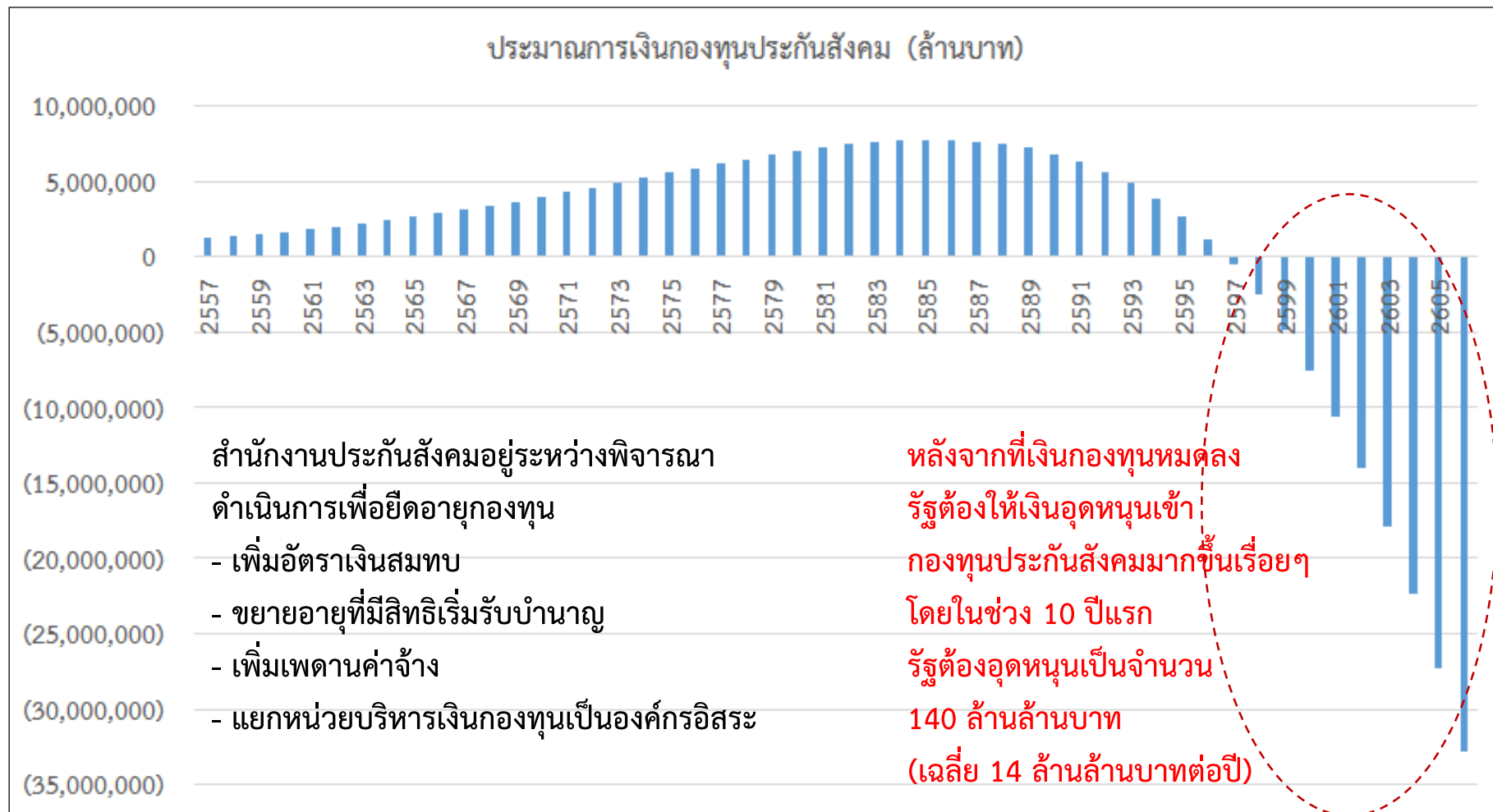
10.3 Sustainability

ความยั่งยืนของกองทุนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะ การออมเพื่อการชราภาพเป็นการออมระยะยาว ผู้ออมส่งเงิน สะสมเข้าออมไว้ในกองทุน และหวังว่าเมื่อเขาเกษียณอายุ หรือหลังจากนั้น 30 กว่าปี เขาจะได้รับเงินคืนพร้อมดอกผล จึงต้องทำให้เขามั่นใจว่า กองทุนจะมีความยั่งยืนและมั่นคง พอที่เขาจะเกิดความวางใจได้

กองทุนจะยั่งยืนหรือไม่ อยู่ที่การออกแบบกองทุนและ
การบริหารจัดการกองทุน กองทุนที่เป็น DB มีความเสี่ยงสูง
และมักเผชิญปัญหา เมื่อโครงสร้างประชากรเปลี่ยนไปใน
ลักษณะที่มีคนชรามากขึ้น

ภาพต่อไปนี้จะแสดงปัญหาของกองทุนประกันสังคมของ
ประเทศไทย

ระบบ DB (เงินรับเข้า < เงินจ่ายออก) → ภาระทางการเงินคลัง

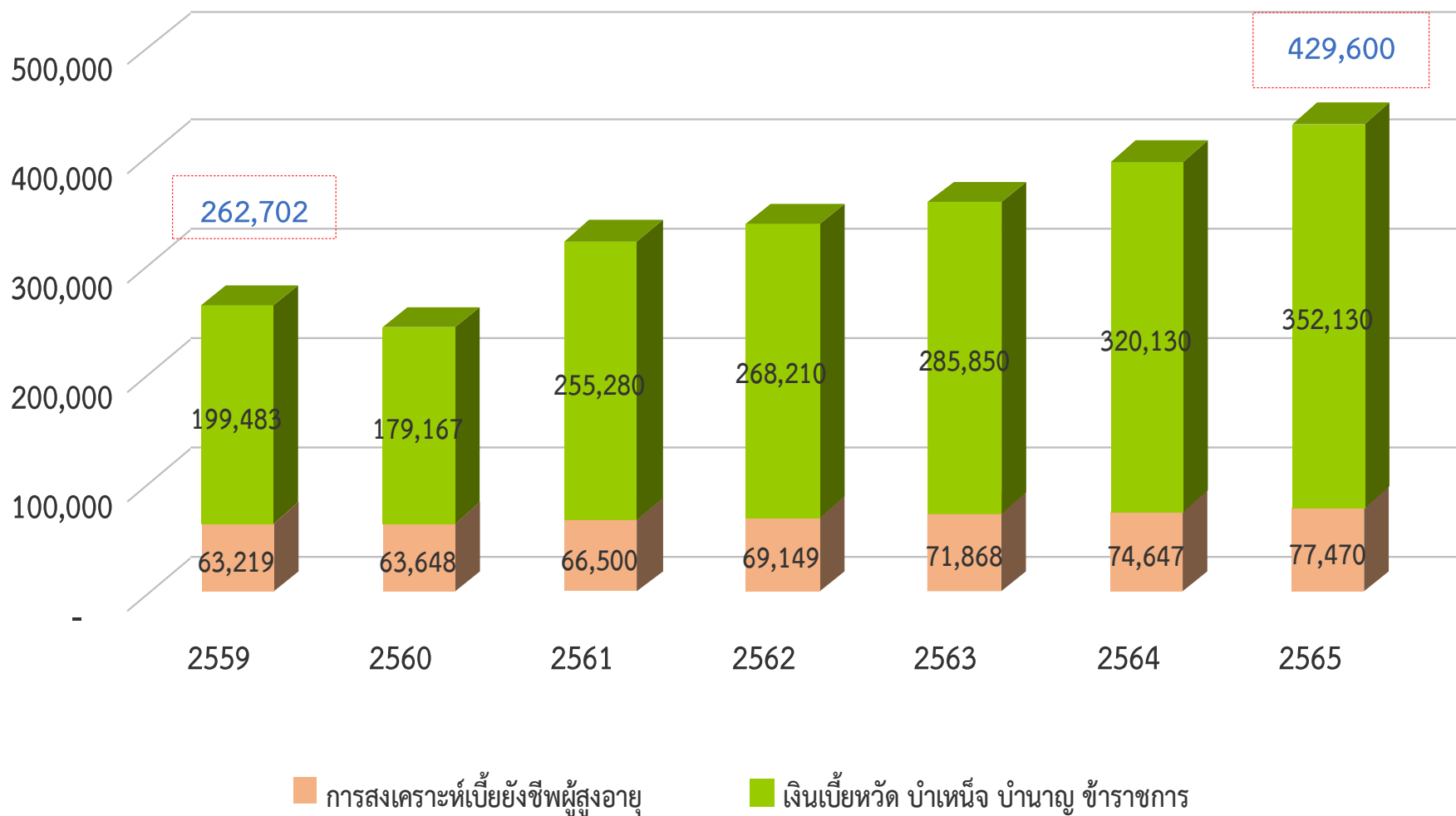


นอกจากความยั่งยืนของกองทุนแล้ว ผลกระทบของการ
ล้มละลายของกองทุนต่อระบบการคลังของประเทศก็เป็น
ปัญหาใหญ่

นอกจากกองทุนประกันสังคมที่มีปัญหาความมั่นคงใน
ระยะยาวแล้ว ระบบบำนาญข้าราชการและระบบเบี้ยยังชีพ
แบบ Unfunded ก็เป็นความเสี่ยงในระดับสูงที่เผชิญหน้า
ระบบการคลังของประเทศไทยอยู่

ภาพต่อไปนี้จะแสดงถึงภาระของกระทรวงการคลังที่
เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในการที่จะต้องหางบประมาณมารองรับระบบ
บำเหน็จบำนาญข้าราชการและระบบเบี้ยยังชีพคนชรา

ภาระงบประมาณที่ไม่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า (ล้านบาท)



สรุปว่า ระบบการออมเพื่อการชราภาพของไทยมี
ปัญหาในทั้ง 3 ด้าน คือทั้งทางด้าน Coverage ด้าน
Sufficiency และด้าน Sustainability
ถ้าไม่ดีขึ้น และรีบแก้ไขก็ต้องเผชิญกับวิกฤตที่
หาทางออกยาก

10.4 การขาดระบบการออมภาคบังคับ

จะเห็นว่าในระบบการออมเพื่อการชราภาพของประเทศไทยไม่มีการออมภาคบังคับในลักษณะที่เป็นเสาหลักที่ 2 (Pillar 2)

การขาดเสาหลักที่ 2 ทำให้ขาดพลังการออมขนาดใหญ่ ทำให้ระบบการออมเพื่อการชราภาพของไทยขาดแกนหลักสำคัญไป

เศรษฐกิจไทย และสังคมไทยมีความจำเป็น มีความ
ความสามารถและมีความพร้อมที่จะรองรับการมีการออมเพื่อ
การชราภาพภาคบังคับในลักษณะที่เป็นเสาหลักที่ 2 ได้แล้ว
สมควรที่จะได้ออกกฎหมายจัดตั้งกองทุนการออมเพื่อ
การชราภาพภาคบังคับ โดยกำหนดให้คนในวัยทำงานทุกคน
ที่มีรายได้ระดับหนึ่งต้องออมในกองทุนการออมเพื่อการชรา
ภาพ

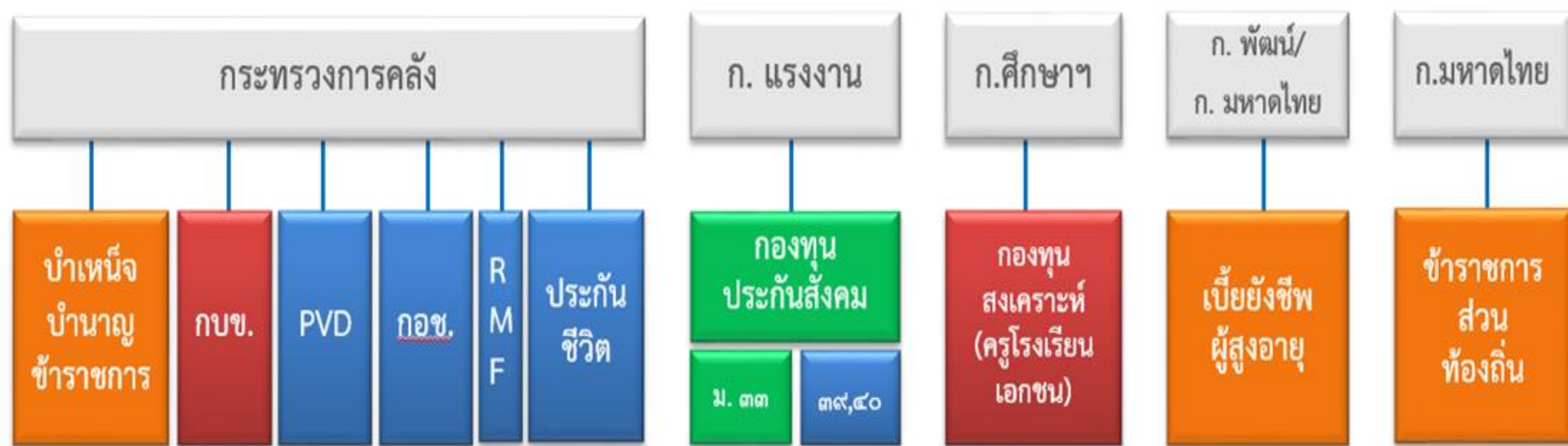
การจัดตั้งกองทุนการออมเพื่อการชราภาพนั้น รัฐบาลควรจัดการให้มีการจัดตั้งขึ้นจำนวน 10-20 กองทุน ตามลักษณะอาชีพหรือตามลักษณะอุตสาหกรรม เพื่อให้กองทุนมีขนาดใหญ่พอและมีความยั่งยืน ไม่ควรให้มีกองทุนเป็นรายบริษัทหรือรายกิจการ เพราะการให้มีจำนวนกองทุนมากเกินไปและมีขนาดเล็กเกินไปทำให้มีปัญหาเรื่องความยั่งยืน

ควรดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอนและควรยอมให้กองทุน
ใน Pillar 3 ปัจจุบันบางกองทุนที่มีความเหมาะสม
เปลี่ยนเป็นกองทุนใน Pillar 2 ได้ แล้วจึงค่อยๆส่งเสริมให้มี
กองทุนแบบสมัครใจใน Pillar 3 เพิ่มขึ้นอีกในภายหลัง
เรื่องการจัดตั้งกองทุนการออมเพื่อการชราภาพภาค
บังคับใน Pillar 2 นี้มีความสำคัญมาก

10.5 หน่วยงานนโยบายและหน่วยงานกำกับดูแลระบบ

การออมเพื่อการชราภาพ

ระบบตาข่ายแห่งความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net ,SSN) ของไทยมีการดำเนินงานกระจาย โดยกระทรวงทบวงกรมต่างๆตามแผนภาพต่อไปนี้



จากภาพจะเห็นว่า มีกระทรวงที่รับผิดชอบดำเนินงาน
ระบบการออมเพื่อการชราภาพถึง 5 กระทรวง คือ

1. กระทรวงการคลัง
2. กระทรวงแรงงาน
3. กระทรวงศึกษาธิการ
4. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
5. กระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ตามกระทรวงเหล่านี้ต่างก็รับผิดชอบในการดำเนินงานกองทุนการออมเพื่อการชราภาพชนิดต่างๆ โดยมีภารกิจหลักอยู่ที่การดำเนินงาน (Operation) แต่ไม่มีหน่วยงานใดที่ดูแลนโยบายในเชิงภาพรวมของระบบ ซึ่งจะต้องทำการตรวจสอบอยู่เสมอว่า ระบบมีการครอบคลุมกว้างขวางครบถ้วนหรือไม่ ระบบมีความเพียงพอหรือไม่ และระบบมีความมั่นคงและยั่งยืนหรือไม่ การผลักดันนโยบายเพื่อพัฒนาระบบให้ครอบคลุมกว้างขวางครบถ้วน ให้มีความเพียงพอ และให้มีความยั่งยืน จึงถูกละเลย

อันที่จริงในกระทรวงการคลัง ใน สศค. ในกองนโยบาย
การออม มีหน่วยงานเล็กๆหน่วยงานหนึ่ง ได้พยายามที่จะดูแล
นโยบายการออมเพื่อการชราภาพในเชิงระบบ แต่หน่วยงานนี้
ก็มีขนาดเล็กเกินไป ขาดกำลังคนและขาดอำนาจที่แท้จริงที่จะ
ผลักดันนโยบายให้เป็นผล

นอกจากการขาดหน่วยงานดูแลนโยบายในภาพรวม
ในเชิงระบบของระบบตาข่ายแห่งความปลอดภัยทางสังคม
หรือระบบการออมเพื่อการชราภาพแล้ว ระบบนี้ยังขาดผู้
กำกับดูแลที่ชัดเจน

กสท. ได้ทำหน้าที่กำกับดูแลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
(กสท.) และบริษัทจัดการกองทุน(บลจ.) แต่ กสท. ก็ได้มี
อำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานทั้งระบบ ซึ่งมีกองทุนใหญ่ๆ
ในกระทรวงและหน่วยงานอื่นๆอีกหลายแห่งที่ กสท. เข้าไป
กำกับดูแลไม่ถึงและก็ไม่มีใครกำกับดูแล

จึงมีความจำเป็นต้องจัดการให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่
ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนต่างๆในระบบ
การออมเพื่อการชราภาพ

สรุปว่า ควรจะได้มีการจัดตั้งหน่วยงานนโยบายการ
ออมเพื่อการชราภาพ และหน่วยงานกำกับดูแลการ
ดำเนินงานของระบบการออมเพื่อการชราภาพ

ขอบคุณครับ

และ

สวัสดีครับ

