

การสร้างควมมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณให้คนไทย

ฝ่ายวิจัย

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

กันยายน 2557

การสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณให้คนไทย

วิภาวี เหมพรวิสาร
พุดมิกุล อัครชลาพันธ์
ฝ้ายวิจิัย

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ประเทศไทยนับว่ามีการจัดตั้งกองทุนบำนาญขึ้นมานานหลายสิบปีแล้ว โดยในช่วงแรกที่มีการจัดตั้ง ก็เพื่อเร่งระดมเงินออมไปใช้ในการพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ เริ่มเห็นความสำคัญของการจัดตั้งกองทุนการออมเพื่อเกษียณอายุ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา จากการให้มีการจัดตั้งกองทุนบำนาญภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบ ได้แก่ กองทุนประกันสังคม และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และมีการไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่เป็นภาคสมัครใจสำหรับแรงงานเอกชนในระบบ แต่ก็ยังไม่สามารถสร้างระบบการออมเพื่อเกษียณอายุที่มีความยั่งยืน ความเพียงพอ และความครอบคลุมแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศได้ ในขณะที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในอัตราที่รวดเร็ว และจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในอีกเพียง 10 ปีข้างหน้า การปฏิรูประบบบำนาญจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีการผลักดันให้มีอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณให้ประชาชนไทยโดยรวม

1. ระบบบำนาญตามค่านิยมของธนาคารโลก

ธนาคารโลกได้เสนอกรอบแนวคิดในการปฏิรูประบบบำนาญแก่ประเทศต่าง ๆ เพื่อลดปัญหาของการที่ประชากรมีเงินไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ¹ ซึ่งหากประชากรสามารถมีเงินออมพอใช้หลังเกษียณ จะเป็นการช่วยประเทศชาติลดภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการในการดูแลผู้สูงอายุในอนาคตได้ และทำให้ภาครัฐสามารถนำเงินไปใช้ในการพัฒนาประเทศโดยไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อปัญหาหนี้สาธารณะ

กรอบแนวคิดดังกล่าวเริ่มต้นจากการจัดให้มีความคุ้มครองทางสังคมในการรองรับผู้สูงอายุสำหรับการดำรงชีพพื้นฐานขั้นต่ำ ตามด้วยการออมในจำนวนขั้นต่ำสุดที่จะเพียงพอสำหรับการใช้ชีวิตหลังเกษียณแบบไม่ตกอยู่ใต้เส้นความยากจน² หรือภาวะขาดสนอันไม่อาจยอมรับได้ โดยการออมด้วยจำนวนขั้นต่ำสุดดังกล่าวไม่สามารถทำให้ประชากรดำรงชีวิตได้ใกล้เคียงกับความเป็นอยู่ในช่วงก่อนเกษียณ ทางธนาคารโลกจึงได้กำหนดรูปแบบการออมทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจเพิ่มเติม และการจัดให้มีระบบสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อรองรับการใช้ชีวิตหลังเกษียณ ภายใต้ทฤษฎีเสาหลัก 5 ต้นดังต่อไปนี้

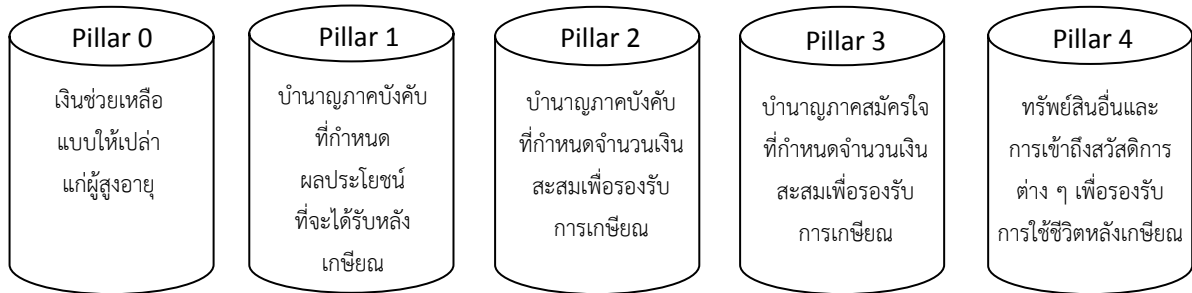
Pillar 0 : A non-contributory “zero pillar” เป็นระบบหลักประกันทางสังคมแบบที่ไม่ต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน ซึ่งเป็นการให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่ผู้สูงอายุสำหรับการดำรงชีพ

¹ World Bank Pension Reform Primer : The World Bank Pension Conceptual Framework, 2005

² เส้นความยากจน หมายถึง เกณฑ์ชีวิตความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำของบุคคล

พื้นฐานขั้นต่ำ โดยอาจให้ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกราย (universal) หรือให้เฉพาะผู้ยากไร้ ไม่มีที่พึ่ง (means-tested) กรณีของไทย ได้แก่ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ทฤษฎีเสาหลัก 5 ต้นของธนาคารโลก (The Five Pillar Framework)



Pillar 1 : a mandatory “first pillar” เป็นระบบบำนาญภาคบังคับที่กำหนดผลประโยชน์ที่จะได้รับหลังเกษียณ โดยมีการจ่ายเงินเข้ากองทุน ซึ่งอาจมาจากนายจ้าง ลูกจ้าง หรือภาครัฐโดยมีภาครัฐเป็นผู้บริหารเป็นระยะเวลาต่อเนื่องจนเกษียณ โดยผู้ส่งเงินสมทบจะได้รับผลประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเมื่อเกษียณ (defined benefit system) สำหรับตัวอย่างระบบบำนาญภาคบังคับในรูปแบบเช่นนี้ในประเทศไทย ได้แก่ กองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ และระบบบำนาญข้าราชการ อย่างไรก็ตาม ระบบบำนาญภาคบังคับใน Pillar 1 เป็นระบบที่จัดสรรเงินให้ผู้สูงอายุในระดับที่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตหลังเกษียณเพื่อที่จะได้ไม่ต้องตกอยู่ใต้เส้นความยากจนเท่านั้น ซึ่งคุณภาพชีวิตอาจไม่ได้ดีเท่ากับสมัยก่อนเกษียณ หากประชาชนไม่ได้มีรายรับจากการออมในรูปแบบอื่นเพิ่มเติม

Pillar 2 : a mandatory “second pillar” เป็นระบบบำนาญภาคบังคับที่กำหนดจำนวนเงินสะสมเข้ากองทุนเพื่อรองรับการเกษียณ (defined contribution system) โดยมีการจ่ายเงินเข้ากองทุนซึ่งเงินอาจมาจากนายจ้าง ลูกจ้าง หรือภาครัฐ ที่มีการบริหารจัดการโดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเฉพาะ หรือว่าจ้างมืออาชีพเข้ามาบริหาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการออมเพิ่มเติมจากการออมใน Pillar 1 โดยผู้ออมจะได้รับเงินสะสมพร้อมผลตอบแทนจากกองทุนเมื่อเกษียณ ซึ่งการออมในระบบนี้ สามารถกำหนดรูปแบบให้ผู้ออมเลือกนโยบายการลงทุนเองได้ และสามารถเลือกรูปแบบการรับเงินเมื่อเกษียณได้ว่าเป็นแบบเงินก้อน เงินงวดรายเดือน หรือให้ซื้อประกันบำนาญด้วยก็ได้ สำหรับตัวอย่างในประเทศไทย ได้แก่ กองทุนบำนาญข้าราชการ ซึ่งจัดให้เฉพาะข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นข้าราชการการเมือง

Pillar 3 : a voluntary “third pillar” เป็นระบบบำนาญภาคสมัครใจที่กำหนดจำนวนเงินสะสมเพื่อรองรับการเกษียณ (defined contribution system) โดยผู้ออมจะได้รับเงินสะสมพร้อมผลตอบแทนเมื่อเกษียณ โดย Pillar 3 เป็นการออมส่วนบุคคลที่อาจมีได้หลายรูปแบบ โดยภาคเอกชนเป็นผู้

จัดตั้ง และบริหารจัดการเงินออมเอง ตัวอย่างของการออมในรูปแบบนี้ในประเทศไทย ได้แก่ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ และประกันชีวิตแบบบำนาญ เป็นต้น

Pillar 4 : a non-financial “fourth pillar” เป็นระบบที่ใช้ทรัพย์สินอื่น และการเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อรองรับการใช้ชีวิตหลังเกษียณ ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงการสนับสนุนอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การสนับสนุนจากครอบครัว โครงการทางสังคมอื่น ๆ เช่น การดูแลสุขภาพ ที่อยู่อาศัย และทรัพย์สินส่วนบุคคลอื่น ๆ เช่น บ้าน ซึ่งอาจนำมาใช้ขอสินเชื่อสำหรับผู้สูงอายุ หรือที่เรียกว่า reverse mortgage ได้

กล่าวได้ว่าธนาคารโลกได้วางกรอบระบบบำนาญไว้เพื่อสนับสนุนความแข็งแกร่งของระบบการออมเพื่อเกษียณ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับประเทศต่าง ๆ ในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในสร้างความมั่นคงทางการเงินให้กับประชาชนโดยรวม โดยแต่ละประเทศสามารถนำกรอบแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

2. การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

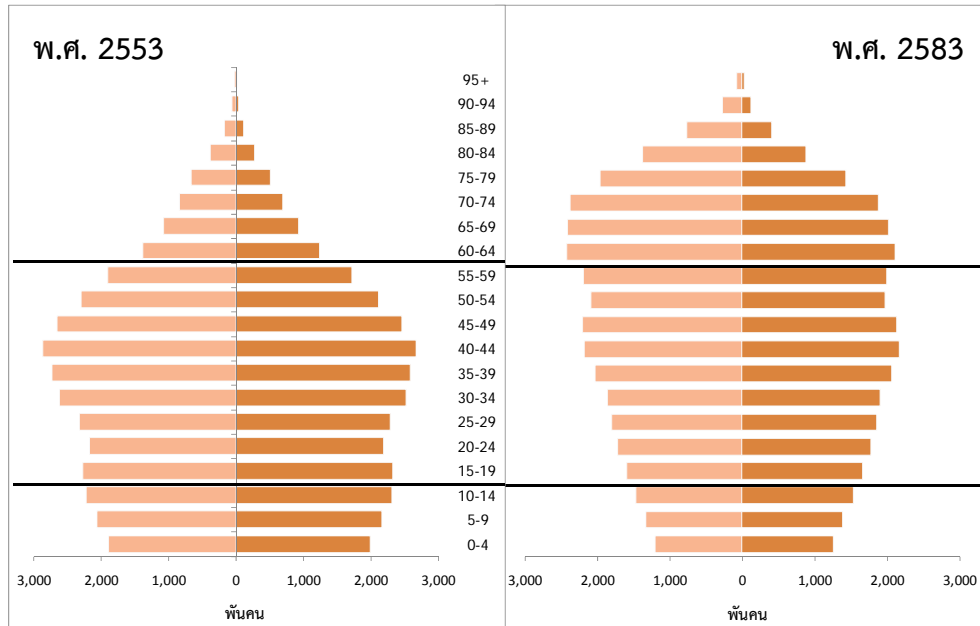
ประเทศไทยเรานับว่าก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ³ มาตั้งแต่ประมาณปี 2548 นับเป็นประเทศแรก ๆ ในกลุ่มอาเซียนที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เป็นรองเพียงสิงคโปร์ และจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์⁴ ในอีก 10 ปีข้างหน้าด้วยอัตราเพิ่มที่เร็วกว่าของเอเชียและของโลก โดยระหว่างปี 2553 – 2583 สัดส่วนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 32 ในปี 2583 ซึ่งสูงสุดในอาเซียน ขณะที่สัดส่วนประชากรวัยแรงงานจะลดลง (แผนภาพที่ 1) เนื่องจากอัตราการเจริญพันธุ์ในปัจจุบันลดลงเหลือเพียงบุตร 1.6 คน ต่อหญิง 1 คน จากช่วงก่อนโครงการวางแผนครอบครัวที่เคยสูงกว่า 5 คน ต่อหญิง 1 คน และจะยิ่งลดลงอีกในอนาคต ทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรโดยรวมลดลง จากเมื่อ 50 ปีก่อนที่เคยมีอัตราเพิ่มสูงเกินร้อยละ 3 ต่อปี เหลือเพียงร้อยละ 0.5 ต่อปีในปัจจุบัน

นอกจากนั้น ด้วยวิทยาการทางการแพทย์ ที่ก้าวหน้าทำให้คนไทยมีอายุยืนยาวขึ้นเรื่อย ๆ จากเมื่อ 20 ปีก่อนที่ประชากรหญิงมีอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดที่ 75 ปี จะเพิ่มเป็น 82 ปี ในปี 2573 ในขณะที่เพศชายจะเพิ่มจาก 70 ปี เป็น 76 ปี สำหรับในกลุ่มประชากรสูงอายุเอง ภาวะการตายจะลดลง จำนวนปีที่จะมีชีวิตต่อไปเมื่ออายุ 60 ปีของเพศหญิงจะเพิ่มขึ้นจาก 23 ปี ในปี 2553 เป็น 26 ปี ในปี 2583 ส่วนเพศชายจะเพิ่มจาก 20 ปีในปี 2553 เป็น 23 ปีในปี 2583

³ สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 หรืออายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งหมด

⁴ สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 หรืออายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด

แผนภาพที่ 1 : โครงสร้างประชากรไทยเทียบปี 2553 และปี 2583

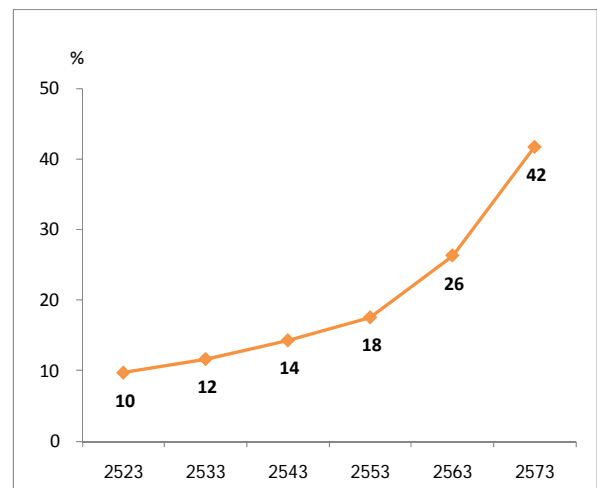


ที่มา : การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583, สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มิถุนายน 2556

ภาวะพึ่งพิงสูงขึ้น

ภายใต้สถานการณ์ประชากรที่กำลังแรงงานเติบโตช้า เด็กเกิดน้อยลง ผู้สูงอายุเพิ่มเร็วขึ้น ย่อมส่งผลในด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาขาดแคลนแรงงาน ฐานะการคลังภาครัฐ และสวัสดิการผู้สูงอายุ ทำให้เกิดสภาพผู้เสียภาษีจำนวนน้อยที่ต้องนำส่งภาษี เพื่อดูแลผู้สูงอายุที่เข้าสู่วัยเกษียณจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จากเดิมที่วัยแรงงาน 100 คน ดูแลผู้สูงอายุ 14 คนในปี 2543 เพิ่มเป็นต้องดูแลผู้สูงอายุถึง 42 คน ในปี 2573 (แผนภาพที่ 2) หรือถ้าดูที่อัตราเกือหนุนผู้สูงอายุจากเดิมที่วัยแรงงาน 6 คน ที่ช่วยรับภาระในการดูแลประชากรสูงอายุ 1 คน ก็เหลือเพียงวัยแรงงาน 2 คน ต่อผู้สูงอายุ 1 คนในอีกเกือบ 20 ปีข้างหน้า

แผนภาพที่ 2 : อัตราส่วนพึ่งพิงของผู้สูงอายุ



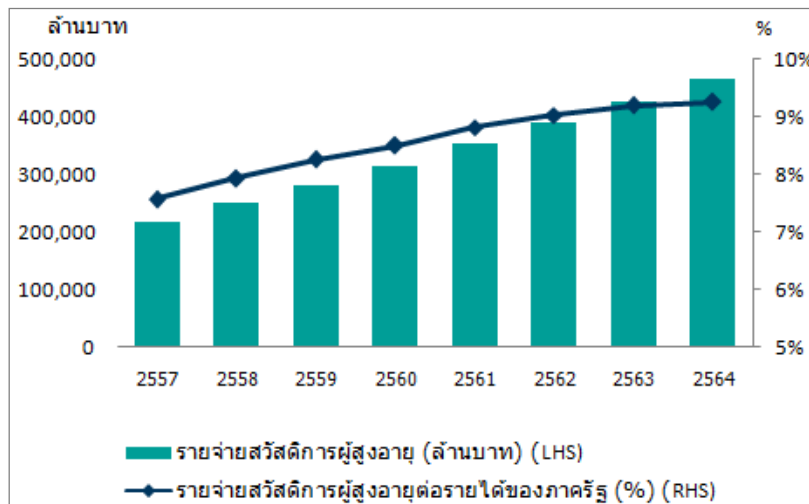
ที่มา : สถิติข้อมูลด้านสังคม สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : อัตราส่วนพึ่งพิงของผู้สูงอายุ หมายถึงจำนวนผู้สูงอายุต่อวัยแรงงาน 100 คน

ภาวะทางการคลังสูงขึ้น

การที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส โครงการวิจัยเรื่องการประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุและแหล่งที่มาของเงิน (2555) วิเคราะห์ว่าต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัว จากปี 2556 - 2564 โดยคาดว่ารายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุในปีงบประมาณ 2557 จะอยู่ที่ 2.17 แสนล้านบาท และจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วสู่ระดับ 4.64 แสนล้านบาทในปีงบประมาณ 2564 (แผนภาพที่ 3) ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นที่สูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ภาครัฐ⁵ นอกจากนี้ สัดส่วนของรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุก็มีแนวโน้มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับรายได้ของภาครัฐ นั่นหมายความว่ารัฐต้องกันเงินงบประมาณในสัดส่วนที่มากขึ้นเพื่อมาเป็นรายจ่ายเพื่อผู้สูงอายุในการสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานให้กับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อสมทบในกองทุนต่าง ๆ ทั้ง กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำส่วนราชการ และกองทุนสูงอายุอื่น ๆ รวมทั้งภาวะทางการคลังที่จะเกิดขึ้นจากกองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ ในกรณีที่ทรัพย์สินในกองทุนมีไม่เพียงพอ ดังนั้นค่าใช้จ่ายภาครัฐในการดูแลผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น จนเป็นภาวะการคลังของประเทศในอนาคต และเป็นปัจจัยฉุดรั้งงบประมาณการลงทุนในการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต

แผนภาพที่ 3 : การประมาณการรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุ และสัดส่วนต่อรายได้ของภาครัฐ



ที่มา : การประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุและแหล่งที่มาของเงิน, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ, มีนาคม 2555

หมายเหตุ : รายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุ ประกอบด้วยส่วนสำคัญเรียงตามลำดับ ได้แก่ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ บำนาญข้าราชการภายใต้ระบบเดิม กองทุนการออมแห่งชาติ บำนาญข้าราชการภายใต้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

⁵ การประมาณการรายได้ของภาครัฐในโครงการวิจัยดังกล่าว ตั้งอยู่บนสมมติฐานการขยายตัวทางเศรษฐกิจกรณีฐานที่ร้อยละ 7 ต่อปี ซึ่งหากเศรษฐกิจขยายตัวได้น้อยกว่าสมมติฐาน นั้นหมายถึงภาวะทางการคลังในสัดส่วนที่มากขึ้นของรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุ

หากรัฐบาลต้องเข้ามาโอบอุ้มผู้สูงอายุที่มีจำนวนมากขึ้นทั้งในส่วนของเบี้ยยังชีพ การให้บริการด้านสาธารณสุข และเงินบำนาญ ก็ยังเป็นการสร้างภาระการคลังให้แก่ประเทศเป็นอย่างมาก ถ้ารัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเพียงพอแล้ว ก็คงจะไม่พ้นที่ต้องไปกู้หนี้ยืมสินมาใช้จ่ายจนกลายเป็นปัญหาหนี้สาธารณะของประเทศต่อไป

จำกัดศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

การลดลงของจำนวน และสัดส่วนของประชากรวัยเด็กและวัยทำงาน ในขณะที่จำนวนและสัดส่วนประชากรวัยสูงอายุยังคงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่องในช่วง 30 ปีข้างหน้า ยิ่งทำให้โครงสร้างประชากรเป็นสังคมผู้สูงอายุชัดเจนยิ่งขึ้น จะมีผลต่อการรักษาระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ต่อเนื่อง ผลผลิตมวลรวมของประเทศจะลดลงตามจำนวนแรงงานหากเราไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตได้ ในที่สุดก็จะมีหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง (middle income trap) กระทบต่อขีดความสามารถในการผลิต ระดับการออม การลงทุน และการพัฒนาประเทศโดยรวม

เศรษฐกิจไทยในช่วงปี 2551 – 2557 ที่ยังไม่อยู่ในช่วงสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ก็ยังมีการขยายตัวเพียงร้อยละ 2.76 ต่อปีเท่านั้น ขณะที่เศรษฐกิจโลกขยายตัวร้อยละ 3 ต่อปี หากไทยยังขยายตัวในอัตราต่ำกว่าหรือใกล้เคียงเศรษฐกิจโลก และประสิทธิภาพการผลิตไม่เพิ่มขึ้น ในขณะที่กำลังแรงงานภายในประเทศก็ลดลง ไทยอาจกลายเป็นประเทศที่เข้าสู่ภาวะล้าหลังทางเศรษฐกิจในภายภาคหน้า

3. สถานการณ์ผู้สูงอายุ

จากการสำรวจประชากรสูงอายุของไทย สัดส่วนผู้สูงอายุมีแนวโน้มที่จะอยู่คนเดียว หรืออยู่ลำพังกับคู่สมรสมากขึ้น จากร้อยละ 6.5 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 8.6 ในปี 2554 (ตารางที่ 1) นอกจากนี้ในปี 2554 สัดส่วนผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานเพื่อเป็นแหล่งรายได้หลักมากขึ้นจากร้อยละ 28.9 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 35.1 และพึ่งพิงบุตรน้อยลง โดยลดลงจากร้อยละ 52 ในปี 2550 เหลือร้อยละ 40 ในปี 2554 และมีแหล่งรายได้หลักจากเงินออม ดอกเบี้ย และบำเหน็จบำนาญรวมกันเพียงร้อยละ 8.6 (แผนภาพที่ 4)

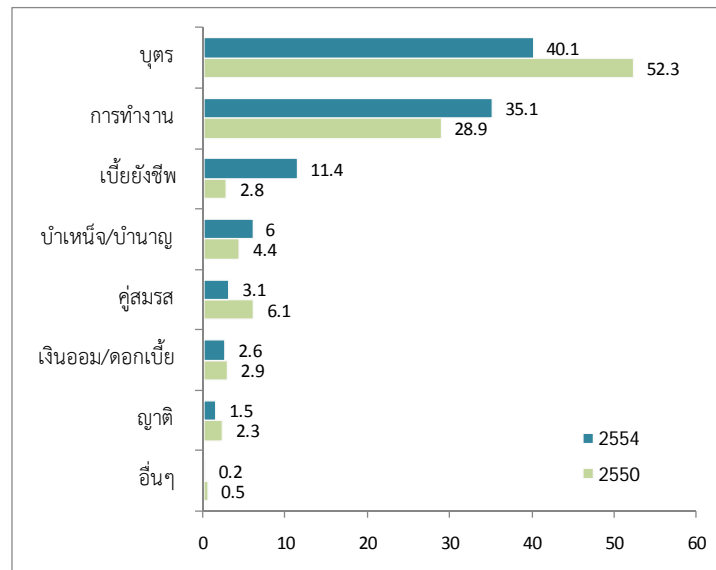
ตารางที่ 1 : การอยู่อาศัยของประชากรสูงอายุ จำแนกตามที่อยู่อาศัย

ร้อยละ

ปี	อยู่กับบุตร	อยู่คนเดียว	อยู่ลำพังกับคู่สมรส	อื่น ๆ	รวม
2545	65.7	6.5	14.0	13.8	100
2550	59.4	7.6	16.3	16.7	100
2554	56.5	8.6	17.1	17.8	100

ที่มา : รายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย ปี 2554 และ ปี 2555

แผนภาพที่ 4 : สัดส่วนผู้สูงอายุ จำแนกตามแหล่งรายได้หลัก



ที่มา : รายงานประจำปี สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย ปี 2551 และปี 2555

จากการสำรวจเรื่องความเพียงพอของรายได้ที่ผู้สูงอายุได้รับในปี 2554 มีผู้สูงอายุจำนวนร้อยละ 38.5 กล่าวได้ว่ามีรายได้ไม่เพียงพอหรือเพียงพอเป็นบางครั้งต่อการยังชีพในช่วงหลังเกษียณ (ตารางที่ 2) และมีผู้สูงอายุจำนวน 1.7 ล้านคนที่ดำรงชีพอยู่ใ้ระดับเส้นความยากจน (ร้อยละ 15 ของจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด) (ตารางที่ 3) ทำให้อยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการดำรงชีพด้วยความยากลำบาก

ตารางที่ 2 : ความเพียงพอของรายได้ที่ผู้สูงอายุได้รับ ปี 2554

ความเพียงพอ	วัยต้น	วัยกลาง	วัยปลาย	รวม
เกินเพียงพอ	3.7	3.6	3.9	3.7
เพียงพอ	57.1	57.4	62.7	57.8
เพียงพอเป็นบางครั้ง	24.2	22.1	17.5	22.8
ไม่เพียงพอ	15.0	16.9	15.9	15.7
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : สรุปผลที่สำคัญ การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2554, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 3 : จำนวนประชากรวัยทำงาน และผู้สูงอายุ

ล้านคน

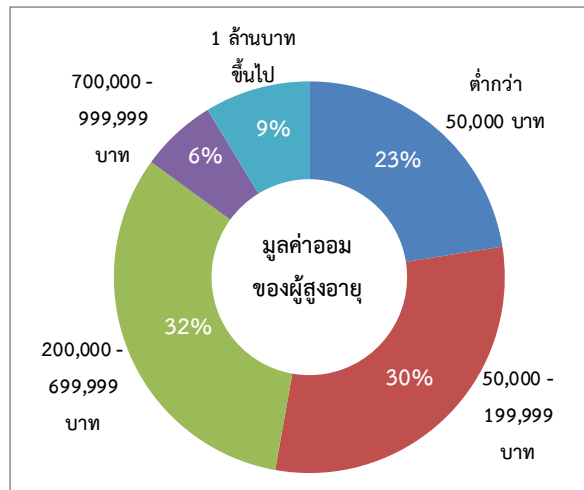
	2545	2550	2554
ผู้สูงอายุ	7.1	8.7	10.8
: ผู้สูงอายุที่ยากจน	2.7	2.4	1.7
วัยทำงาน	37.9	39.6	42.9
: วัยทำงานที่ยากจน	10.9	6.9	4.7
ประชากรทั้งหมด	60.2	62.6	66.6
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	1,607	2,031	2,422

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : คนยากจน หมายถึง จำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน

เมื่อพิจารณาถึงการออมของผู้สูงอายุในปี 2550 จากผลสำรวจพบว่า ผู้สูงอายุร้อยละ 31.3 ไม่มีเงินออมเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับชีวิตหลังเกษียณ และผู้สูงอายุส่วนใหญ่ (ร้อยละ 53) มีมูลค่าการออมไม่เกิน 2 แสนบาท เท่ากับว่าถ้ามีชีวิตอยู่ต่อไปอีก 20 ปี ก็จะมีเงินใช้ไม่เกินเดือนละ 830 บาท หรือวันละ 28 บาทเท่านั้น ขณะที่จำนวนผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 15 ที่มีมูลค่าการออมตั้งแต่ 700,000 บาทขึ้นไป (แผนภาพที่ 5)

แผนภาพที่ 5 : ร้อยละของผู้สูงอายุที่มีการออม จำแนกตามมูลค่าการออม ปี 2550



ที่มา : รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2550

หมายเหตุ : การออม ประกอบด้วย การสะสมเงินทองหรือทรัพย์สินทั้งในรูปแบบทรัพย์สินและอสังหาริมทรัพย์ เช่น พันธบัตร ที่ดิน บ้าน เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้สูงอายุส่วนมากมีปัญหาหนี้สินที่น่ากังวล โดยข้อมูลล่าสุด (ปี 2550) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ⁶ ชี้ว่ามีผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 52 ที่ตนเองและสมาชิกในครัวเรือนไม่มีหนี้สิน นั่นหมายความว่าอีกประมาณเกือบครึ่งของจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด มีหนี้สินในครัวเรือนไม่ว่าจะเป็นหนี้ของตนเอง หรือของสมาชิกคนอื่นในครอบครัว ซึ่งจะนำไปสู่ข้อจำกัดในการดำรงชีพของผู้สูงอายุ เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนมากยังอาศัยอยู่กับสมาชิกคนอื่นในครัวเรือน

การที่ผู้สูงอายุในปัจจุบันมีการออมน้อย และยังมีหนี้สินจำนวนมาก ขณะที่การพึ่งพิงครอบครัว และภาครัฐก็มีขีดจำกัดมากขึ้น สภาพปัญหาดังกล่าว ล้วนมีผลกระทบต่อผู้สูงอายุเหล่านี้ ดังนั้น ผู้ที่จะเกษียณในอนาคตควรมีการเตรียมตัวเพื่อการเกษียณแบบพึ่งพิงตนเองให้ได้มากที่สุด และรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการสนับสนุนให้ประชากรของประเทศมีการออมอย่างจริงจัง เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชากรของประเทศจะมีความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณ มีชีวิตหลังเกษียณอย่างมีความสุขตามอัตภาพ ตามคุณภาพ หรือใกล้เคียงกับชีวิตในช่วงทำงาน ลดการพึ่งพิงบุตรหลาน และภาครัฐ

4. สถานการณ์วัยแรงงาน

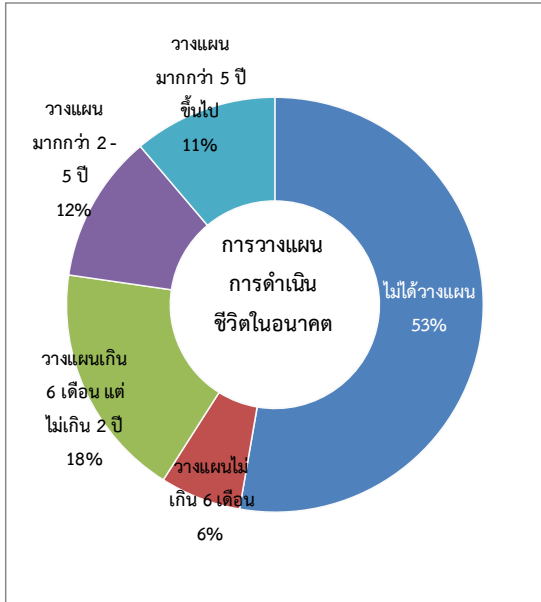
จากงานศึกษาในโครงการ แนวทางการส่งเสริมการออมของกลุ่มผู้มีงานทำ ของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2551)⁷ เกินกว่าครึ่ง (ร้อยละ 53) เป็นผู้ที่ไม่ได้วางแผนการดำเนินชีวิตในอนาคตเลย ส่วนในกลุ่มที่วางแผนล่วงหน้า ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 36 ของทั้งหมด) ก็มีการวางแผนเป็นช่วงระยะเวลาสั้นไม่เกิน 5 ปี (แผนภาพที่ 6) โดยในกลุ่มผู้ที่มีการวางแผนในการดำเนินชีวิต จะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ ส่วนกลุ่มอาชีพที่มีการวางแผนดำเนินชีวิตน้อยที่สุดคือผู้ปฏิบัติงานด้านการเกษตรและประมง และแรงงานในระบบการจ้างงานมีการวางแผนในการดำเนินชีวิตมากกว่าแรงงานนอกระบบ (ร้อยละ 63 เทียบกับร้อยละ 37) โดยผู้มีงานทำที่วางแผนในการดำเนินชีวิตส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้มากกว่า 10,000 บาทต่อเดือน) และกลุ่มรายได้ต่ำกว่า 3,000 บาท มีสัดส่วนการวางแผนชีวิตน้อยที่สุด (ร้อยละ 27) หากพิจารณาเฉพาะเรื่องการวางแผนทางการเงิน ในกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 55) ไม่ได้มีการวางแผนทางการเงินเลย

ผู้ทำงานส่วนใหญ่นอกจากไม่ได้วางแผนในการดำเนินชีวิตแล้ว ยังมีความกังวลต่อการดำเนินชีวิตหลังเกษียณ สาเหตุสำคัญมาจากอาจมีเงินออมไม่เพียงพอในการใช้จ่ายหลังเกษียณ รองลงมาคิดว่าไม่สามารถพึ่งลูกหลานได้ (แผนภาพที่ 7) โดยกลุ่มผู้มีงานทำที่มีอายุมาก (40 ปีขึ้นไป) หรือกลุ่มผู้มีงานทำที่รายได้น้อย (โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน) จนไม่มีความสามารถในการออมมีสัดส่วนของผู้ที่มีความกังวลใจมากกว่า และแรงงานนอกระบบมีสัดส่วนของผู้ที่กังวลใจมากกว่าแรงงานในระบบ

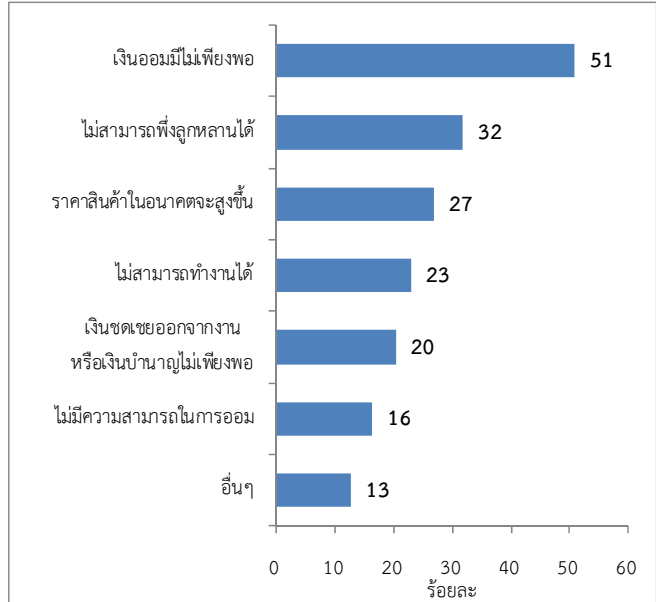
⁶ ตารางจำนวนผู้สูงอายุ จำแนกตามหนี้สิน เพศ เขตการปกครอง และภาค พ.ศ. 2550, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

⁷ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการแนวทางการส่งเสริมการออมของผู้มีงานทำ ภายใต้โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ, เมษายน 2551 หน้า 44.

แผนภาพที่ 6 :
สัดส่วนของจำนวนผู้วางแผนในการใช้ชีวิต

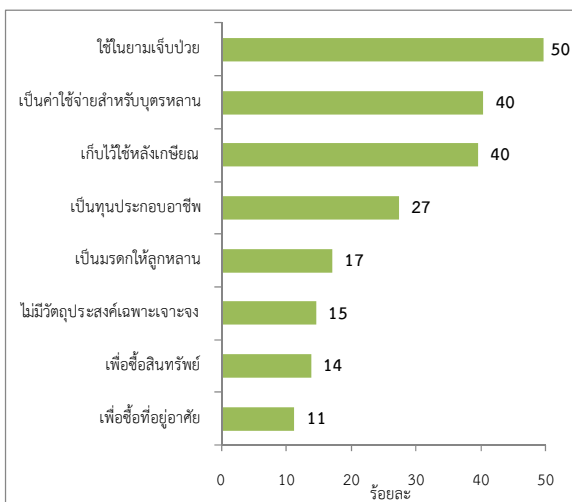


แผนภาพที่ 7 : สัดส่วนของจำนวนคน จำแนกตามสาเหตุ
ของความกังวลใจในการใช้ชีวิตหลังเกษียณ



ที่มา : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการแนวทางการส่งเสริมการออมของผู้มีงานทำ ภายใต้โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ, เมษายน 2551 ตัวอย่างที่ใช้ในการสำรวจทั้งหมด 2,028 ราย

แผนภาพที่ 8 : สัดส่วนของจำนวนคน
ที่มีความสามารถในการออม จำแนกตามวัตถุประสงค์



ที่มา : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการแนวทางการส่งเสริมการออมของผู้มีงานทำ ภายใต้โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ, เมษายน 2551

ในกลุ่มตัวอย่าง ผู้ที่มีความสามารถในการออม ประมาณกึ่งหนึ่ง มีวัตถุประสงค์การออมเพื่อไว้ใช้จ่ายในยามเจ็บป่วย รองลงมา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตรหลาน สำหรับออมที่เก็บไว้ใช้จ่ายหลังเกษียณเพียงร้อยละ 40 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเท่านั้น (แผนภาพที่ 8) สำหรับกลุ่มอายุ 20-29 ปีมีสัดส่วนน้อยมากที่สุดที่ให้ความสำคัญกับการออมเพื่อเก็บไว้ใช้หลังเกษียณ กลุ่มรุ่นอายุที่มากขึ้นจึงจะให้ความสำคัญกับการออมเพื่อหลังเกษียณ ซึ่งอาจจะช้าเกินไป หรือต้องออมเงินในจำนวนมากเพื่อให้เงินออมตามเป้าหมาย

5. ระบบบำนาญของประเทศไทย

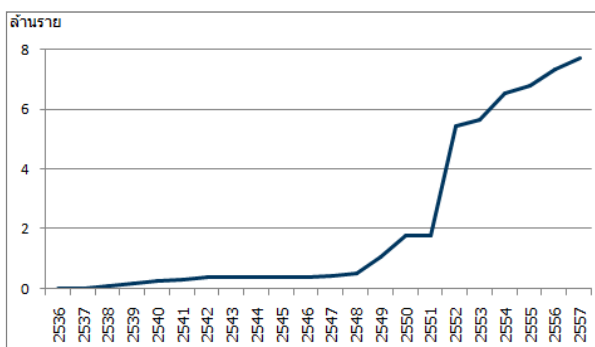
5.1 ลักษณะและปัญหาระบบบำนาญของประเทศไทย

จากทฤษฎีเสาหลัก 5 ต้นของธนาคารโลกจะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีระบบบำนาญภาคบังคับที่กำหนดจำนวนเงินสะสมเข้ากองทุน (Pillar 2) สำหรับแรงงานภาคเอกชน ส่วนระบบบำนาญภาคบังคับที่กำหนดผลประโยชน์ไว้ล่วงหน้าสำหรับแรงงานภาคเอกชน (Pillar 1) นั้นก็มีความเสี่ยงเรื่องความยั่งยืนของกองทุน นอกจากนี้ แม้ประเทศไทยจะมีระบบบำนาญภาคสมัครใจ (Pillar 3) แล้ว แต่ก็มีปัญหาเรื่องการออมน้อย ในขณะที่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ก็มีการจ่ายให้ทั้งผู้ที่จำเป็นต้องใช้เงินจำนวนนี้ และผู้ที่ไม่จำเป็น ซึ่งเป็นภาระงบประมาณอย่างมาก สำหรับในส่วนนี้ จะกล่าวถึงเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และกองทุนการออมเพื่อเกษียณหลัก ๆ ของประเทศไทย อาทิ กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

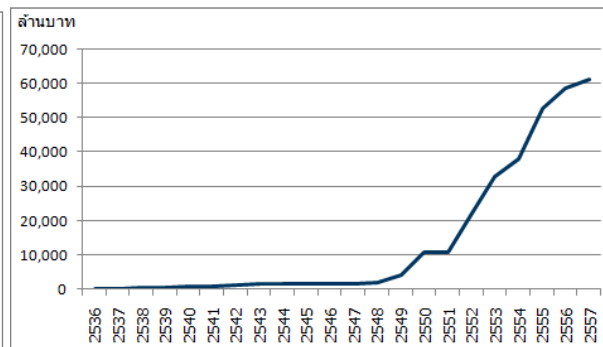
5.1.1 เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (Pillar 0)

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นสวัสดิการสังคมที่รัฐบาลจัดให้มีสำหรับผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งสวัสดิการนี้เป็นสวัสดิการแบบถ้วนหน้า ทุกคนมีสิทธิได้รับ เบี้ยยังชีพเป็นแบบขั้นบันไดโดยเพิ่มขึ้นตามอายุ เริ่มตั้งแต่อัตรา 600 บาทต่อเดือน จนถึง 1,000 บาทต่อเดือน หรือประมาณวันละ 20 - 33 บาทต่อวัน ซึ่งเป็นระดับที่ไม่เพียงพอต่อการยังชีพขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ จำนวนผู้สูงอายุที่ขอรับสวัสดิการมีสัดส่วนมากขึ้นทุก ๆ ปี จนมาอยู่ที่ระดับร้อยละ 76.7 ของจำนวนประชากรที่มีอายุมากกว่า 60 ปีในปี 2556⁸ และงบประมาณสำหรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุก็เพิ่มขึ้นทุกปี (แผนภาพที่ 9 และ 10) และมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุของภาครัฐ ซึ่งสัดส่วนเป็นรองเพียงงบประมาณรายจ่ายบำนาญข้าราชการ⁹

แผนภาพที่ 9 : จำนวนผู้สูงอายุที่ขอรับเบี้ยยังชีพ



แผนภาพที่ 10 : งบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ



ที่มา : ตารางจำนวนและเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยเอดส์ ปี พ.ศ. 2536 – 2557, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

⁸ ภาวะสังคมไทย ไตรมาสหนึ่งปี 2556, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, พฤษภาคม 2556

⁹ โครงการวิจัย การประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุและแหล่งที่มาของเงิน, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ, มีนาคม 2555

อย่างไรก็ดี มีผลการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทยในปี 2554 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่า ประมาณร้อยละ 60 ของผู้สูงอายุมีความเพียงพอของรายได้หรือมีรายได้เกินพอ กล่าวคือ ผู้สูงอายุบางคนมีความสามารถในการเลี้ยงดูตนเองได้ดีอยู่แล้ว แต่ก็ยังขอรับเบี้ยยังชีพเนื่องจากเห็นว่าเป็นสิทธิของตน ดังนั้น การให้สวัสดิการนี้แก่ผู้สูงอายุทุกคนอาจเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณที่เกินความจำเป็นและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

5.1.2 กองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ (Pillar 1)

กองทุนประกันสังคมเป็นระบบบำนาญรูปแบบของสวัสดิการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานในภาคเอกชน มีผู้ประกันตนทั้งภาคบังคับซึ่งเป็นแรงงานในระบบการจ้างงาน และภาคสมัครใจสำหรับแรงงานนอกระบบ รวมแล้วมีความครอบคลุมแรงงานเพียงร้อยละ 32 ของผู้มีงานทำทั้งหมดจำนวน 39.6 ล้านคน (สิ้นปี 2556) มีการกำหนดเงินบำนาญที่จะได้รับหลังเกษียณไว้ล่วงหน้า (defined benefit) แต่ยังไม่มีการปรับด้วยค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นตามระยะเวลา โดยผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่ 3,000 – 7,500 บาทต่อเดือน¹⁰ ขึ้นอยู่กับจำนวนปีที่สะสมเงินเข้ากองทุนตั้งแต่ 15 – 35 ปี ซึ่งเป็นเงินจำนวนไม่มากนัก เมื่อเทียบว่าต้องใช้ชีวิตหลังเกษียณให้อยู่เหนือเส้นความยากจนระดับหนึ่งไปอีกประมาณ 20 ปีเมื่อคำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อด้วยแล้ว สำหรับในกรณีของผู้ประกันตนภาคสมัครใจ บำนาญต่อเดือนก็น้อยจนเป็นไปได้ยากที่จะใช้ดำรงชีวิตเหนือเส้นความยากจน (เส้นความยากจนปี 2554 เฉลี่ยทั่วราชอาณาจักรอยู่ที่ 2,492 บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งก็มีแนวโน้มสูงขึ้นตามอัตราค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น)

นอกจากนี้ กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพมีความเสี่ยงต่อความยั่งยืน เนื่องจากเงินในกองทุนอาจหมดไปจากการจ่ายเงินบำนาญที่เริ่มจ่ายในปี 2557 ซึ่งเงินบำนาญนั้นไม่สัมพันธ์กับจำนวนเงินสะสม และเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนตลอดช่วงที่เป็นสมาชิก กองทุนนี้ไม่ได้มีการกักเงินสำหรับภาระการจ่ายผลประโยชน์ให้กับผู้เกษียณในอนาคต มีผลงานวิจัยระบุว่าในปี 2588 กองทุนประกันสังคมอาจไม่มีเงินพอสำหรับการจ่ายบำนาญ¹¹ (แผนภาพที่ 11) ตัวอย่างเปรียบเทียบ คือ ถ้าผู้ประกันตนเริ่มสมทบเงินเมื่ออายุ 40 ปี ด้วยเงินเดือนที่ 8,750 บาท¹² (อัตราการเติบโตของเงินเดือนอยู่ที่ร้อยละ 6 ต่อปี) และส่งเงินจนถึงอายุ 55 ปี เงินที่ผู้ประกันตนและนายจ้างสะสมเป็นเงินออมชราภาพทั้งหมดจะคิดเป็นเงินรวมประมาณ 137,000 บาท¹³ ในขณะที่ผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญเดือนละ 3,000 บาทหรือรวมทั้งหมด 900,000 บาท หากมีชีวิตอยู่จนถึงอายุ 80 ปี (คิดเป็นอัตราผลตอบแทนประมาณร้อยละ 11.3 เทียบกับอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยนับตั้งแต่

¹⁰ บำนาญ 7,500 บาท เป็นกรณีที่สมทบตั้งแต่อายุ 20 ปีจนถึงอายุ 55 ปี และมีค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้ในการคำนวณอยู่ที่ 15,000 บาท อย่างไรก็ตาม ผู้ประกันตนสามารถสะสมต่อไปได้อีกตราบใดที่ยังไม่ออกจากงาน ซึ่งเงินบำนาญก็จะได้เพิ่มขึ้นตามจำนวนปีที่สะสมเงินที่เพิ่มขึ้นด้วย

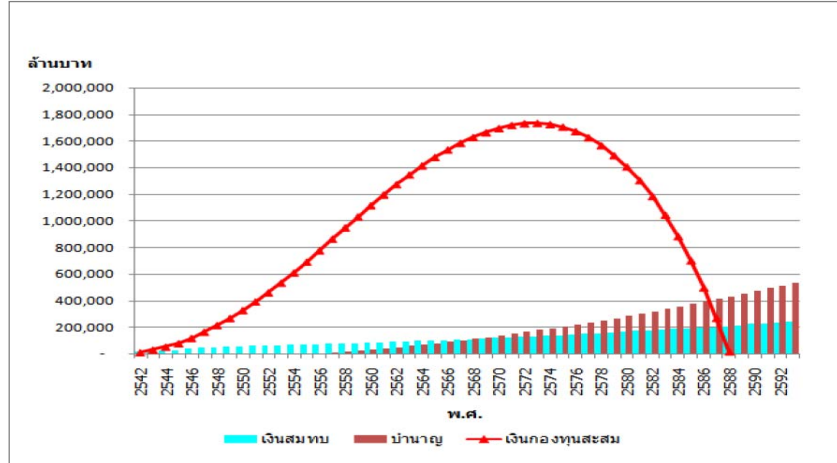
¹¹ ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย, วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, 2553

¹² ระดับรายได้ที่ลูกจ้างส่วนมากได้รับ จากตารางจำนวนลูกจ้าง จำแนกตามอาชีพ ระดับของรายได้ ทั่วราชอาณาจักร ไตรมาสที่ 4 พ.ศ. 2556, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

¹³ เงินนำส่งจากนายจ้างและผู้ประกันตนเข้ากองทุนเงินออมชราภาพฝ่ายละร้อยละ 3

จัดตั้งกองทุนประกันสังคมถึงสิ้นปี 2555 ที่ร้อยละ 7.4 ต่อปี จากภาวะในตัวอย่างสมมุติ จึงดูจะเป็นไปได้ยากว่ากองทุนประกันสังคมจะมีความยั่งยืน

แผนภาพที่ 11 : ประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อบำนาญของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ



ที่มา : รวบรวม จากข้อมูลด้วยวิธี และคณะ, ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย, 2553

5.1.3 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (Pillar 2)

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นกองทุนบำนาญภาคบังคับสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นข้าราชการการเมือง ผู้ที่เป็นสมาชิกกบข. เมื่อออกจากงานหรือเกษียณจะได้รับเงินที่ตนและรัฐจ่ายเข้ากองทุนพร้อมผลตอบแทนที่กองทุนบริหารได้ (defined contribution) นอกจากนี้ข้าราชการที่เป็นสมาชิกกบข. ยังคงได้รับบำนาญจากระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการจากกระทรวงการคลัง ที่กำหนดจำนวนเงินไว้ล่วงหน้าแน่นอนตามสูตร (defined benefit) ยกตัวอย่าง เช่น กรณีข้าราชการเป็นสมาชิก กบข. ตั้งแต่อายุ 20 ปี ด้วยเงินเดือนเริ่มต้น 12,000 บาท (อัตราการเติบโตของเงินเดือนอยู่ที่ร้อยละ 4 ต่อปี) ราชการที่ 40 ปี เกษียณที่อายุ 60 ปี จะได้รับเงินบำนาญทั้ง 2 ส่วนรวมต่อเดือนประมาณ 53,000 บาท หากมีชีวิตอยู่จนถึงอายุ 80 ปี (ร้อยละ 32 มาจาก กบข. และร้อยละ 68 มาจากกระทรวงการคลัง)¹⁴ นับว่าเป็นเงินจำนวนที่ค่อนข้างสูงทีเดียว และดูเหมือนว่าข้าราชการจะมีรายรับหลังเกษียณมากกว่าสมาชิกประกันสังคมหากเทียบเงินเดือนในระดับเดียวกันและจำนวนระยะเวลาการทำงานที่เท่ากัน การจัดตั้ง กบข. ขณะที่ยังมีการจ่ายบำนาญจากกระทรวงการคลังให้ข้าราชการที่เป็นสมาชิก กบข. อีกด้วย ก็เรียกได้ว่ายังเป็นภาระงบประมาณของภาครัฐที่ต้องจัดสรรเงินให้ข้าราชการบำนาญไปตลอดชีวิต ซึ่งการกันเงินไว้สำหรับจ่าย

¹⁴ เงินบำนาญจาก กบข. คำนวณจากเงินจ่ายเข้า กบข. ในอัตรา ร้อยละ 8 ของเงินเดือน ให้ผลตอบแทนร้อยละ 6.89 ต่อปี (เป็นอัตราอ้างอิงจากผลตอบแทนจริงของ กบข. ตั้งแต่จัดตั้งกองทุนถึงสิ้นปี 2556) และหลังเกษียณนำเงินออมที่สะสมไว้ไปลงทุนหาผลตอบแทนเท่ากับอัตราเงินเพื่อที่ร้อยละ 3 ต่อปี

สูตรคำนวณเงินบำนาญในส่วนที่ได้รับจากกระทรวงการคลัง = เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย × ระยะเวลาการ(ปี) / 50 โดยบำนาญที่ได้รับจะต้องไม่เกิน 70% ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย

บำนาญในส่วนนี้ก็กั้นไว้เพียงบางส่วนนั้น โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายปี จนกว่าจะมีจำนวนสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำนาญบำนาญของข้าราชการประจำปี¹⁵

5.1.4 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Pillar 3)

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนบำนาญที่นายจ้างสมัครใจจัดตั้งขึ้นให้ลูกจ้าง โดยร่วมกันจ่ายเงินเข้ากองทุน สมาชิกสามารถเลือกนโยบายการลงทุนที่ตนเองต้องการได้ เงินที่จะได้จากกองทุนเมื่อเกษียณ ขึ้นอยู่กับอัตราเงินสะสม เงินสมทบ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการนำเงินไปลงทุนให้ได้ผลตอบแทน และจำนวนปีที่ เป็นสมาชิก (defined contribution) โดยเงินในส่วนนี้จะช่วยเสริมคุณภาพชีวิตหลังเกษียณให้ใกล้เคียงกับก่อนเกษียณ แต่ในปัจจุบันมีผู้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจำนวนน้อยมาก โดย ณ สิ้นปี 2556 มีนายจ้างที่จัดตั้งกองทุนเพียง 13,622 ราย จากจำนวนนิติบุคคลประมาณ 4 แสนราย และมีสมาชิก 2.6 ล้านคน (ร้อยละ 17 จากแรงงานภาคเอกชนในระบบทั้งหมด 14.8 ล้านคน)

นอกจากนั้น สัดส่วนการออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังอยู่ในระดับต่ำ ในปี 2557 (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน) เกินครึ่งของลูกจ้างและนายจ้างส่งเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพฝ่ายละไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินเดือน โดยค่าเฉลี่ยที่ลูกจ้างสะสมอยู่ที่ร้อยละ 4.89 และที่นายจ้างสมทบเฉลี่ยที่ร้อยละ 5.23 ของเงินเดือน หรือรวมกันประมาณร้อยละ 10 โดยรวม ณ สิ้นปี 2556 สมาชิกมีเงินออมเฉลี่ยต่อคนเพียง 305,000 บาท เท่านั้น หากต้องใช้เงินจำนวนนี้ไปอีก 20 ปีหลังเกษียณ ก็จะมีเงินใช้เพียง 1,270 บาทต่อเดือนเท่านั้น

ตารางที่ 4 : สรุปปัญหาระบบบำนาญของประเทศไทย

	Pillar 0	Pillar 1		Pillar 2	Pillar 3
	เบี้ยชีพผู้สูงอายุ	กองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ	ระบบบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ	กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
ความครอบคลุม	มากเกินไป ความจำเป็น	เพียงร้อยละ 32 ของผู้มีงานทำ	ข้าราชการทั้งหมด	ข้าราชการทั้งหมด (หลังปี 2540)	เพียงร้อยละ 17 ของ แรงงานในระบบ
ความเพียงพอ	ไม่เพียงพอต่อการ ดำรงชีพขั้นพื้นฐาน	เพียงพอในระดับ เหนือเส้นความ ยากจนในปัจจุบัน กำหนดอายุเกษียณไว้ ต่ำเกินไป	เพียงพอในระดับ คุณภาพ หรืออาจ ถึงระดับใกล้เคียง ก่อนเกษียณ	เมื่อรวมกับบำเหน็จ บำนาญข้าราชการแล้ว เพียงพอในระดับคุณภาพ หรืออาจถึงระดับใกล้เคียง ก่อนเกษียณ	ไม่เพียงพอ เนื่องจาก อัตราการออมต่ำ
ความยั่งยืน	เป็นภาระการคลัง อย่างมาก	ไม่ยั่งยืน และเป็น ภาระการคลัง	ไม่ยั่งยืน และเป็น ภาระการคลัง	มีความยั่งยืน	มีความยั่งยืน

¹⁵ พรบ. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 72 ระบุว่าให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายปีเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปีเข้าบัญชีเงินสำรองทุกปีจนกว่าจะมีจำนวนสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปี หากเงินจำนวนดังกล่าวมีจำนวนเกินกว่าสามเท่าให้นำเงินส่วนที่เกินนั้นส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

5.2 สภาพปัญหาของระบบบำนาญของประเทศไทยเมื่อเทียบกับต่างประเทศ

ลักษณะของระบบบำนาญที่ดีที่แต่ละประเทศควรมีตามคำแนะนำของธนาคารโลก ควรจะเป็นแบบ multi-pillar pension system เพื่อร่วมกันตอบโจทย์ในแต่ละด้าน ทั้งความครอบคลุมแรงงานทั้งหมด ความเพียงพอของเงินได้หลังเกษียณ และความยั่งยืนของกองทุน หากประเมินลักษณะของระบบบำนาญไทย ว่าเป็นระบบบำนาญที่ดีแล้วหรือไม่ ก็สามารถพิจารณาทั้ง 3 ประเด็นได้ดังนี้

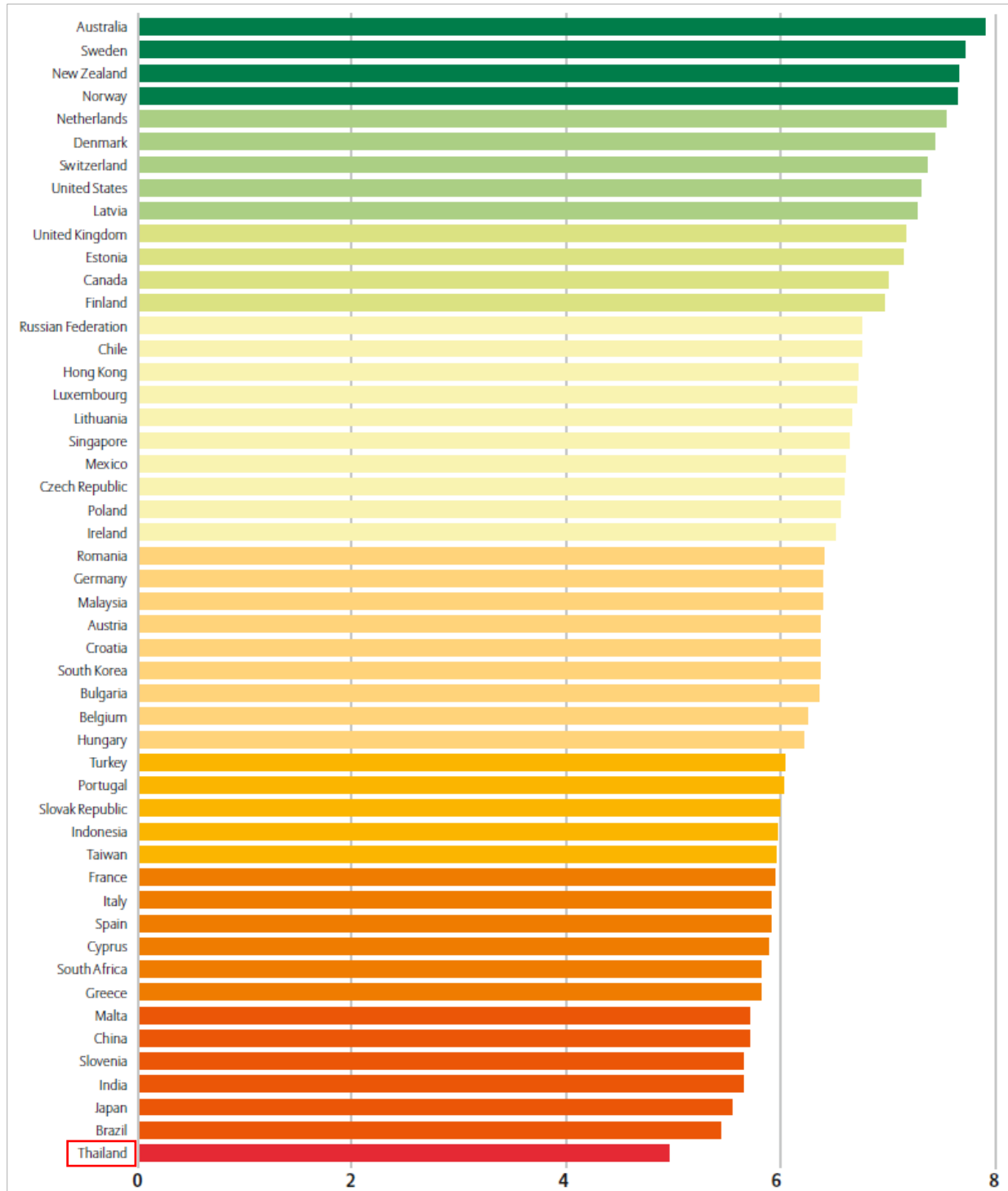
5.2.1 ความครอบคลุมจำนวนแรงงาน

ตามหลักการแล้ว ระบบบำนาญควรครอบคลุมจำนวนแรงงานให้ได้มากที่สุดเท่าที่ทำได้ ในกรณีของประเทศไทยซึ่งมีประชากรที่มีงานทำทั้งสิ้นจำนวน 39.5 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ 14.8 ล้านคน (ร้อยละ 37 ของแรงงานทั้งหมด) ที่เหลือเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งแรงงานในระบบส่วนใหญ่จะมีระบบบำนาญภาคบังคับ โดย ณ สิ้นปี 2556 กองทุนประกันสังคมภาคบังคับ มีผู้ประกันตน 10.7 ล้านคน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีสมาชิก 1.2 ล้านคน สำหรับแรงงานนอกระบบยังไม่มีระบบบำนาญภาคบังคับ อาจเป็นด้วยข้อจำกัดทางด้านการติดตามเพื่อให้เข้าระบบบำนาญ อาจจะมีข้อจำกัด ซึ่งต้องใช้ต้นทุนดำเนินงานสูง ในขณะที่ระบบบำนาญภาคสมัครใจเอง มีผู้สมัครใจเข้าระบบก็ยังมีน้อย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีสมาชิก 2.6 ล้านคน กองทุนประกันสังคมมีผู้ประกันตนภาคสมัครใจ 1.6 ล้านคน และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ มีผู้ถือหน่วยจำนวน 1.38 แสนราย จึงกล่าวได้ว่าแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศจึงยังไม่อยู่ในระบบบำนาญทั้งภาคบังคับ และภาคสมัครใจ

จากผลสำรวจของ Allianz ที่ได้จัดทำดัชนีความยั่งยืนของระบบบำนาญ (The Allianz Pension Sustainability Index)¹⁶ ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่แย่ที่สุดของเอเชียและของโลกจากประเทศที่ Allianz ทำการสำรวจทั้งหมด 50 ประเทศ (แผนภาพที่ 12) เนื่องจากปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ ความครอบคลุมแรงงานของระบบบำนาญเอกชนภาคบังคับอยู่ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 23 ของแรงงานทั้งหมดในปี 2556 เทียบกับค่าเฉลี่ยประเทศในกลุ่ม OECD 34 ประเทศ มีสัดส่วนถึงร้อยละ 86 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด (แผนภาพที่ 13)

¹⁶ เป็นดัชนีประเมินความยั่งยืนของระบบบำนาญ โดยดัชนีนี้บ่งชี้ถึงความจำเป็นของประเทศในการปฏิรูประบบบำนาญ ซึ่งพิจารณาจากปัจจัยใน 3 หมวดหลัก ได้แก่ หมวดประชากรศาสตร์ (เช่น สัดส่วนจำนวนผู้สูงอายุเทียบกับประชากรวัยแรงงาน) หมวดระบบบำนาญ (เช่น ความเพียงพอของผลประโยชน์ของบำนาญ ความครอบคลุมของแรงงานในระบบบำนาญ อายุเกษียณ) และหมวดการคลังภาครัฐ (เช่น สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP)

แผนภาพที่ 12 : Allianz 2014 Pension Sustainability Index



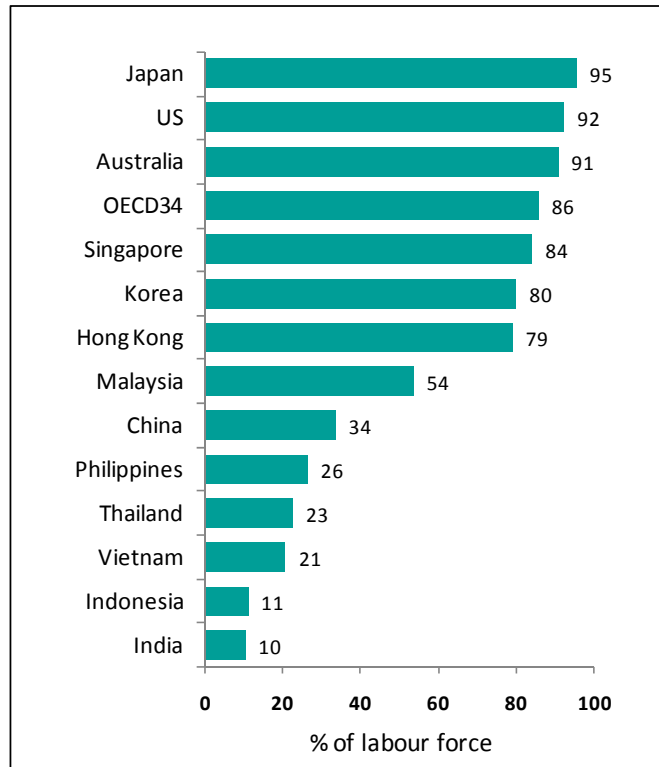
ที่มา: Allianz International Pension Papers 1/2014 (มกราคม 2557)

หมายเหตุ : ดัชนีนี้มีค่าระหว่าง 1-10

1 หมายถึง ความจำเป็นเร่งด่วนในการปฏิรูประบบบำนาญ

10 หมายถึง ความจำเป็นน้อยในการปฏิรูประบบบำนาญ

แผนภาพที่ 13 : ความครอบคลุมของกองทุนบำนาญภาคบังคับแรงงานภาคเอกชน (ปี 2555)



ที่มา : Pensions at a Glance Asia/Pacific 2556, OECD

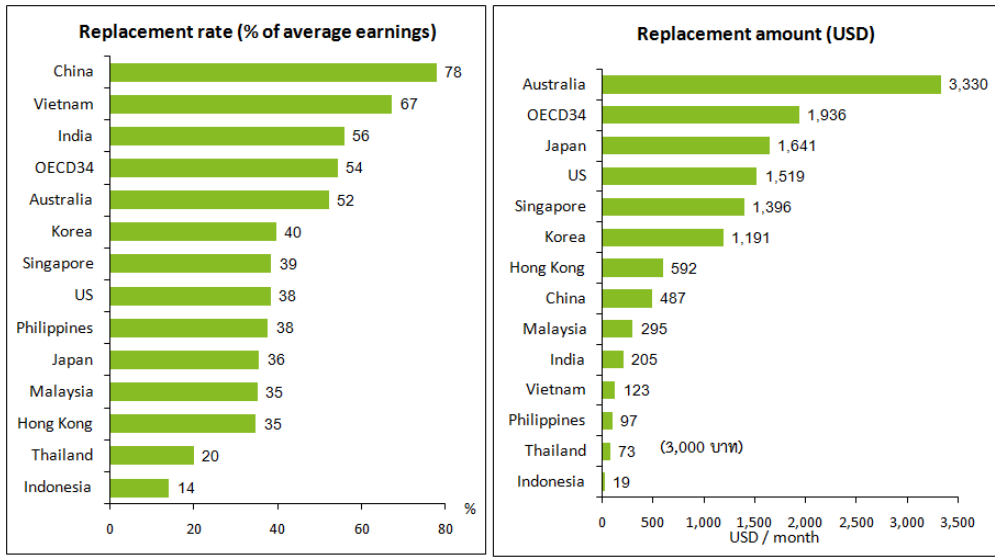
5.2.2 ความเพียงพอของเงินได้หลังเกษียณ

สำหรับความเพียงพอของเงินได้ที่จะมีใช้ในช่วงหลังเกษียณนั้น เป็นตัวเลขที่มีความแตกต่างกันในความต้องการของแต่ละบุคคล แต่หากใช้ตัวเลขค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคตามคุณภาพเป็นมาตรฐานวัดถึงความเพียงพอต่อการดำรงชีพ ซึ่งล่าสุดอยู่ที่ 6,000 บาทต่อคนต่อเดือน¹⁷ กรณีลูกจ้างเอกชนที่เป็นผู้ประกันตนเป็นเวลา 15 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาขั้นต่ำที่มีสิทธิได้รับบำนาญนั้น ก็จะได้รับบำนาญชราภาพจำนวน 3,000 บาทต่อเดือนไปตลอดชีวิต ซึ่งต่ำกว่าระดับค่าใช้จ่ายตามคุณภาพ แต่เพียงพอในระดับเหนือเส้นความยากจนที่ 2,400 บาทต่อคนต่อเดือน หรือคิดเป็นร้อยละต่อรายได้ก่อนเกษียณเพียงร้อยละ 20 (กำหนดเงินเดือนสูงสุดที่ 15,000 บาท) หากปรับด้วยอัตราเงินเพื่อร้อยละ 3 ในอีก 20 ปีข้างหน้าคิดเป็นมูลค่าปัจจุบันก็เหลือเพียง 1,600 บาทเท่านั้น

หากเปรียบเทียบความเพียงพอของเงินได้เลี้ยงชีพหลังเกษียณที่ได้จากกองทุนบำนาญภาคบังคับของกลุ่มประเทศ OECD 34 ประเทศแล้วอยู่ที่ร้อยละ 54 ของไทยจึงนับว่ายังต่ำอย่างมาก แม้กระทั่งเทียบกับประเทศในภูมิภาคเอเชียด้วยกัน (แผนภาพที่ 14)

¹⁷ ค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคตามคุณภาพ ประกอบด้วย ค่าอาหารและเครื่องดื่ม ค่าที่อยู่อาศัย ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดในบ้าน ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล ค่ารักษาพยาบาล ค่าเดินทางและสื่อสาร และค่าการบันเทิง

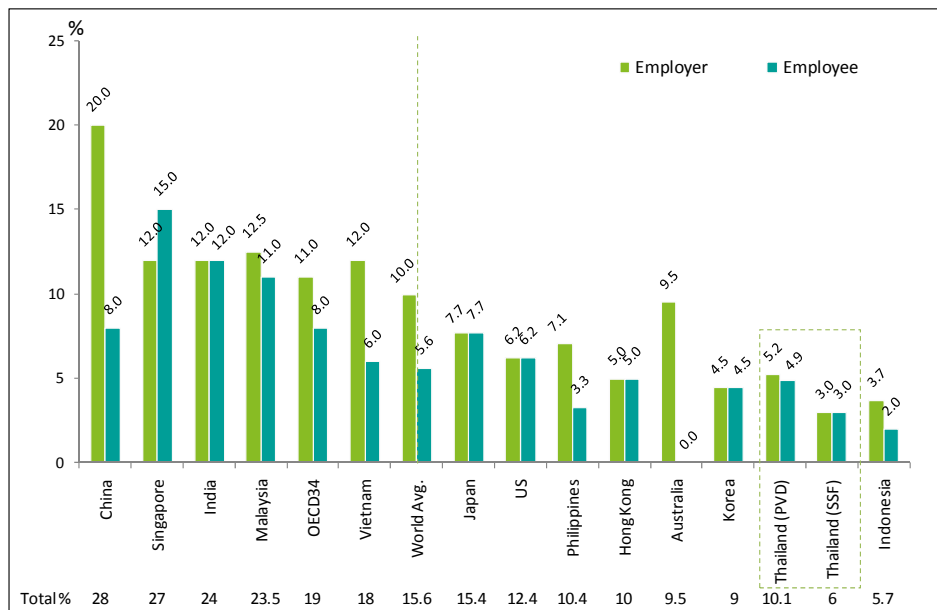
แผนภาพที่ 14 : ความเพียงพอของเงินได้หลังเกษียณ (ปี 2555)



ที่มา : Pensions at a Glance Asia/Pacific 2556, OECD

สำหรับอัตราการออมที่กำหนดไว้ในระบบบำนาญภาคบังคับทั้งของกองทุนประกันสังคมที่กำหนดให้ลูกจ้าง และนายจ้าง จ่ายเงินรวมเป็นร้อยละ 6 ของเงินเดือน และภาคสมัครใจอย่างเช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ที่ทั้งลูกจ้าง และนายจ้าง เฉลี่ยแล้วจ่ายเงินรวมร้อยละ 10 ของเงินเดือน ก็อยู่ในอัตราต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลกที่ประมาณร้อยละ 15.6 หรือแม้แต่ประเทศในภูมิภาคเอเชีย อย่างเช่น มาเลเซีย และเวียดนาม ที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกับไทย ก็มีอัตราการออมภาคบังคับที่สูงกว่าไทย (แผนภาพที่ 15)

แผนภาพที่ 15 : อัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุนบำนาญ (เฉลี่ย) (ปี 2556)



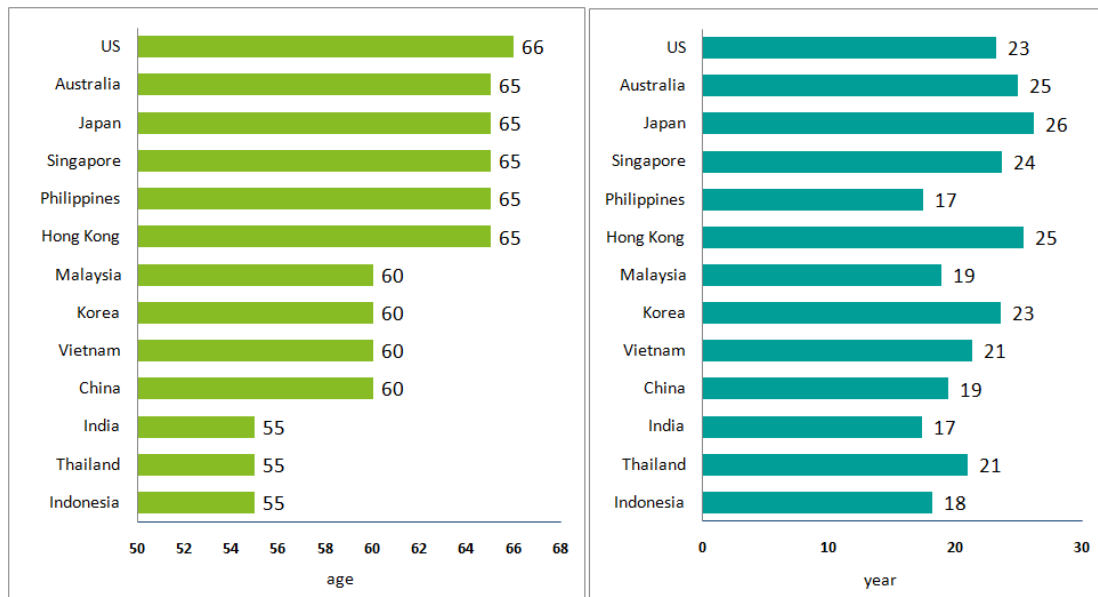
ที่มา : World Bank Pension database, (mandatory pension schemes for private sector) และ Employee Provident Fund, India
 หมายเหตุ : ไทย : ข้อมูลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ณ H12557

5.2.3 ความยั่งยืนของระบบบำนาญ

กองทุนบำนาญที่เป็นแบบกำหนดผลประโยชน์ไว้ล่วงหน้า มีการเก็บเงินจากผู้ออมที่ไม่สอดคล้องกับเงินที่จะจ่ายออกจากกองทุน อย่างเช่นกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ อีกทั้งภาครัฐก็ไม่ได้มีการกันเงินไว้ในกองทุน มีงานศึกษาหลายฉบับ ยืนยันว่ากองทุนประกันสังคม จะมีเงินไม่พอจ่ายให้กับผู้เกษียณอายุในอีกประมาณ 30 ปีข้างหน้า ซึ่งก็ย่อมเป็นภาระของภาครัฐที่ต้องเข้ามาช่วยเหลือ

นอกจากนั้น กองทุนประกันสังคมยังกำหนดอายุเกษียณไว้ต่ำเกินไปที่ 55 ปี ซึ่งไม่สอดคล้องกับอายุคาดหมายเฉลี่ย ที่นับวันจะยิ่งยืนยาวขึ้น ทำให้มีการออมเงินเข้ากองทุนในช่วงสั้น แต่ต้องจ่ายเงินออกจากกองทุนเป็นช่วงระยะเวลานานกว่า หากเทียบกับประเทศอื่นแล้ว นับว่าไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่กำหนดอายุเกษียณไว้ต่ำที่สุดในการสำรวจของ Allianz ที่ใช้จัดทำดัชนี Pension Sustainability Index (แผนภาพที่ 16) เทียบกับการกำหนดอายุเกษียณที่ 68 ปีของประเทศฟินแลนด์ และอังกฤษ ซึ่งเป็นระดับที่สูงสุดในการสำรวจของ Allianz

แผนภาพที่ 16 : อายุที่มีสิทธิได้รับบำนาญ และอายุคาดเฉลี่ยที่อายุ 60 ปี (ปี 2555)



ที่มา : Allianz International Pension Papers 1/2014 (มกราคม 2557) และ United Nations (2555)

จึงกล่าวได้ว่า ระบบบำนาญของไทยมีจุดด้อยที่ต้องปรับปรุงในหลายด้าน ทั้งความครอบคลุมแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ ที่มีแรงงานนอกระบบอีกจำนวนมากซึ่งยังไม่มีระบบบำนาญรองรับ อายุเกษียณที่ต่ำเกินไปเมื่อเทียบอายุคาดเฉลี่ยที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ความไม่เพียงพอของเงินได้หลังเกษียณ และความยั่งยืนของกองทุนบำนาญภาคบังคับที่พึ่งพิงระบบ defined benefit ที่ไม่ได้กันเงินสำรองไว้ หรือสำรองไว้ไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปเพื่อทำให้ประเทศไทยมีระบบบำนาญที่ช่วยกันทำหน้าที่เกื้อกูล

กันได้อย่างครบถ้วนบรรลุวัตถุประสงค์หลักของการมีระบบบำนาญที่ดี ในการสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณกับประชาชนไทยโดยรวม

6. แนวทางแก้ไข

จากโครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ขณะที่อายุขัยก็ยืนยาวขึ้น ขนาดครอบครัวก็เล็กลง การออมเงินเพื่อวัยเกษียณสำหรับคนทำงาน เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องเตรียมพร้อม ประเทศไทยเป็นประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ก่อนที่จะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคง รัฐไม่สามารถดูแลระบบความต้องการระยะยาวได้เพียงลำพัง เพราะจะนำไปสู่ปัญหาเสถียรภาพการเงินการคลังของประเทศ จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบบำนาญในหลากหลายรูปแบบ โดยหลายภาคส่วน และเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบตนเอง และรัฐช่วยสมทบให้ส่วนหนึ่ง

สำหรับประเทศพัฒนาแล้วมีการวางระบบมากกว่าครึ่งศตวรรษ และเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ดีก่อนเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จึงสามารถนำทรัพยากรมาสร้างระบบดูแลระยะยาวได้ แต่สำหรับไทยไม่มีเวลาเตรียมตัวนานเช่นนั้น จึงต้องรีบเร่งปฏิรูปโดยเร็ว ปัจจุบัน ประชากรวัยแรงงาน ซึ่งจะกลายเป็นผู้สูงอายุในอนาคต มากกว่าครึ่งยังไม่มีเตรียมพร้อมทางการเงินเมื่อยามสูงอายุ การผลักดันให้มีกองทุนบำนาญภาคบังคับสำหรับแรงงานเอกชนในระบบแบบกำหนดจำนวนเงินนำเข้ากองทุน เพื่อสร้างวินัยการออมให้เกิดผลเร็วที่สุด¹⁸ ควบคู่ไปกับระบบการออมเพื่อเกษียณอื่นๆ ที่มีอยู่แล้ว จะช่วยสร้างความมั่นคงทางการเงินให้คนไทยโดยรวมได้ ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงได้ เพราะระบบที่รัฐให้แต่ฝ่ายเดียวคงยากที่จะรองรับประชากรสูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคต

นอกจากนั้น การทำให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณ จะช่วยให้เป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ เป็นผู้บริโภคที่มีกำลังซื้อ ซึ่งจะไม่กระทบการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคตมากนัก การปรับปรุงระบบบำนาญ ก็เพื่อช่วยเพิ่มบทบาทของกองทุนต่าง ๆ ในการช่วยเพิ่มรายได้ให้กับผู้สูงอายุ ให้ระบบมีความยั่งยืน รวมทั้งขยายความครอบคลุมไปยังคนทำงานในกลุ่มใหญ่ ๆ ด้วย โดยจะให้ประโยชน์แก่ทุกกลุ่ม ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละระดับ ทั้งรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้สูงอายุ คนยากจน ภาคการเงิน และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยโดยรวมจะได้ประโยชน์ในระยะยาว เป้าหมายสูงสุดของการออมเพื่อเกษียณก็เพื่อหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายทางสังคมในอนาคต วิธีการหลักที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ คือทำให้ประชากรวัยแรงงานเหล่านี้มั่นใจว่าจะมีรายได้หลังเกษียณ โดยมีการปฏิรูประบบบำนาญ สรุไปได้ดังนี้

¹⁸ งานศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ข้อสรุปว่า ประชาชนมีพฤติกรรมเฉื่อยชา ไม่มีความกระตือรือร้นในการแสวงหาผลตอบแทนจากการออมเงิน ไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังนั้น เมื่อถูกบังคับให้ออมเงินแล้ว ก็จะไม่เลิกออม

6.1 เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (Pillar 0)

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีการจ่ายอยู่ในปัจจุบันนับว่ามีความครอบคลุมที่มากเกินไปจนความจำเป็น และไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ภาครัฐจึงควรจะไปยึดคุณสมบัติพื้นฐานของผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ โดยระบุว่าต้องเป็นผู้ที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ผู้ที่ยากจน ไม่สามารถพึ่งตนเอง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจน และควรจัดสรรเงินแบบให้เปล่า ในจำนวนที่จะประทังชีวิตอยู่ได้ และปรับให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ ควรยุติการให้เงินผู้สูงอายุทุกคนทั่วประเทศ ซึ่งจะทำให้ภาครัฐสามารถนำงบประมาณที่ประหยัดได้นี้มาพิจารณาช่วยเหลือผู้ที่มีความจำเป็นให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การริบยุติโดยเร็วที่สุดก่อนที่จะเป็นความเคยชิน จะสามารถยกเลิกได้ง่าย

6.2 กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ (Pillar 1)

กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ ซึ่งมีลักษณะแบบกำหนดผลประโยชน์ไว้ล่วงหน้า ซึ่งไม่สอดคล้องกับเงินที่จ่ายเข้ากองทุนทำให้มีปัญหาเรื่องความยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ควรยังคงให้กองทุนนี้มีอยู่เพื่อวัตถุประสงค์ให้มีเงินได้หลังเกษียณที่เพียงพอแก่การดำรงชีพเหนือเส้นความยากจนได้ระดับหนึ่ง มีการปรับสิทธิประโยชน์ตามค่าครองชีพ เพื่อใช้ในการดำรงชีพไม่เป็นภาระต่อสังคม และควรปรับรายละเอียดสำคัญของกองทุนเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งน่าจะเพียงพอสำหรับแรงงานในระบบส่วนใหญ่ของประเทศ การตั้งเป้าหมายขั้นต่ำที่ร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ยของประเทศ ซึ่งปัจจุบันได้บำนาญ 3,000 บาทต่อเดือน หากนำส่งเงินเป็นเวลา 15 ปี นับว่าสูงกว่าเส้นความยากจนร้อยละ 12 (เส้นความยากจนล่าสุดปี 2554 อยู่ที่ระดับ 2,400 บาทต่อคนต่อเดือน) ช่วยให้แรงงานส่วนใหญ่มีเงินได้หลังเกษียณสูงกว่าเส้นความยากจน อย่างไรก็ตาม บำนาญขั้นต่ำนี้ ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานระยะเวลาการเป็นสมาชิกกองทุนที่นานกว่า 15 ปี เช่นอย่างน้อย 30 ปี เพื่อให้สอดคล้องช่วงเวลาทำงานจริงของแรงงาน¹⁹

อย่างไรก็ดี สำหรับแรงงานที่เป็นสมาชิกกองทุนน้อยกว่าขั้นต่ำที่กำหนด ควรได้รับเงินในระดับค่าครองชีพขั้นต่ำที่พึงได้ การให้เงินบำนาญขั้นต่ำ จะช่วยให้รัฐบาลสามารถหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายทางสังคมในอนาคตได้ และป้องกันแรงงานที่มีรายได้ต่ำตกอยู่ในสภาพยากจนเมื่อเกษียณอายุ

สำหรับแรงงานนอกระบบ ก็ยังควรที่จะเป็นภาคสมัครใจ เพราะมีภาระมาก ต้นทุนสูงในการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ อย่างไรก็ตาม ควรกำหนดผลประโยชน์ที่จะได้รับหลังเกษียณให้ได้อย่างน้อยเหนือเส้นความยากจน แต่อาจต่ำกว่าแรงงานในระบบที่ได้รับ เพราะไม่มีนายจ้างช่วยจ่ายเงินสมทบให้ ทั้งนี้ไม่ควรมีระบบทำนองเดียวกันนี้ขึ้นมาอีก เพราะมีกองทุนประกันสังคมภาคสมัครใจอยู่แล้ว

¹⁹ ในต่างประเทศส่วนใหญ่กำหนดระยะเวลาบำนาญประมาณ 30-40 ปี จึงจะมีสิทธิรับบำนาญเมื่อถึงอายุที่กำหนด (UN, World Population Ageing 2013 p. 53)

นอกจากนี้ เพื่อให้กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพสามารถอยู่รอดได้ด้วยตัวเอง ควรทยอยขยายอายุเกษียณออกไปเป็น 60 ปี²⁰ และ 65 ปี เพราะแรงงานส่วนใหญ่ยังมีประสิทธิภาพในการทำงานได้หลังอายุ 55 ปีไปแล้ว และไม่ควรถูกออกจากงานในขณะนั้นด้วย เพราะจะทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมได้ จึงควรทยอยปรับให้สอดคล้องกับอายุขัยเฉลี่ยของประชากรโดยรวม เพื่อให้กองทุนสามารถมีรายรับจากเงินสะสม เงินสมทบจากแรงงานที่เพียงพอสำหรับการจ่ายผลประโยชน์ และอยู่ได้อย่างยั่งยืนให้นานที่สุด

ตัวอย่างในต่างประเทศใช้วิธีเพิ่มอายุเกษียณแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น ออสเตรเลีย ได้เพิ่มอายุเกษียณมาตั้งแต่ปี 2538 จาก 60 ปี เพิ่มคราวละ 6 เดือนในทุก ๆ 2 ปี จนทำให้อายุเกษียณเป็น 67 ปี ในปี 2566 และประมาณปี 2593 ค่าเฉลี่ยของอายุเกษียณของประเทศกลุ่ม OECD จะอยู่ที่ 65 ปี

นอกจากนั้น ภาครัฐเองควรมีการประมาณการผลประโยชน์ในอนาคตที่จะจ่ายออกให้ผู้เกษียณแต่ละปี แล้วจัดสรรงบประมาณเพื่อสำรองเงินไว้ในกองทุนเพื่อให้แน่ใจว่ามีเงินเพียงพอสำหรับจ่ายผลประโยชน์นั้น ในกรณีที่สินทรัพย์ในกองทุนไม่เพียงพอในการจ่ายให้ผู้เกษียณ

6.3. ระบบบำนาญข้าราชการ (Pillar 1)

ระบบบำนาญข้าราชการ ซึ่งมีภาระต้องจ่ายเงินบำนาญแบบที่กำหนดจำนวนเงินไว้ล่วงหน้าแน่นอนให้ข้าราชการไปตลอดชีวิต โดยที่ข้าราชการไม่ต้องจ่ายเงินสะสมเข้าระบบนี้เลย จึงกล่าวได้ว่าไม่มีความยั่งยืน และเป็นภาระการคลังอย่างมาก เนื่องจากรัฐต้องรับความเสี่ยงในการบริหารและจัดหาเงินมาจ่ายเป็นบำนาญให้แก่ข้าราชการตราบเท่าที่ข้าราชการยังดำรงชีวิตอยู่ ดังนั้น รัฐจึงควรทยอยลดเงินบำนาญจากภาครัฐในส่วนนี้ และไปเพิ่มในส่วนของ กบข. สำหรับผู้ที่รับราชการในอนาคต

6.4. กองทุนบำนาญภาคบังคับ (Pillar 2)

จากระบบบำนาญที่มีอยู่แต่ละแบบในปัจจุบันยังมีปัญหาเรื่องความครอบคลุม ความเพียงพอ และความยั่งยืน ในการสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณให้ผู้สูงอายุ รัฐจึงควรริเริ่มให้มีการจัดตั้งกองทุนอีกประเภทหนึ่งขึ้นเพื่อบังคับแรงงานในระบบทั้งหมด ทั้งภาคเอกชน และภาครัฐ เข้าร่วมโครงการเพื่อสร้างวินัยการออมให้มืออย่างเป็นระบบ โดยกำหนดให้นายจ้าง และลูกจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนจนเกษียณเริ่มแรกอาจกำหนดที่อายุ 60 ปี และควรทยอยขยายอายุเกษียณให้สอดคล้องกับอายุขัยเฉลี่ยโดยรวมของประชากร ทำให้ประชาชนมีความรับผิดชอบในการออมเงินเพื่อเกษียณของตัวเอง โดยผู้ออมจะได้รับเงินสะสมพร้อมผลตอบแทนจากกองทุนเมื่อเกษียณ คล้ายกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีอยู่ในปัจจุบัน กองทุนประเภทนี้จะไม่เป็นภาระภาครัฐในอนาคต หน้าที่ของกองทุนประเภทนี้เพื่อให้ประชาชนมีเงินได้เพิ่มขึ้นจากบำนาญขั้นต่ำต่อการดำรงชีพเหนือเส้นความยากจนที่ได้จากกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ (Pillar 1) โดย

²⁰ งานศึกษาวิจัยเรื่อง การขยายกำหนดเกษียณอายุ และการออมสำหรับวัยเกษียณอายุ โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551) ระบุไว้ว่า หากมีการขยายอายุเกษียณเป็น 60 ปี จะสามารถยืดเวลาสินทรัพย์ในกองทุนจะมีพอจ่ายบำนาญออกไปได้อีกประมาณ 20 ปี

อย่างน้อยควรกำหนดเป้าหมายให้มีเงินได้หลังเกษียณในระดับค่าใช้จ่ายตามคุณภาพ (ล่าสุดปี 2556 อยู่ที่ประมาณ 6,000 บาทต่อคนต่อเดือน)

สำหรับการจูงใจให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุน อาจใช้นโยบายภาษีมาช่วย เพราะปัจจุบันอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลลดลงจากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 20 ในปี 2557 หากบริษัทใดมีจ่ายเงินขั้นต่ำตามที่กำหนดเข้ากองทุนนี้จะได้รับสิทธิเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 20 ต่อไป

สำหรับการกำหนดอัตราการออมที่เหมาะสม งานศึกษาของ Deloitte Touche (1999) โดยการสนับสนุนจาก ADB ²¹ กล่าวไว้ชัดว่า ไม่มีการศึกษาใดที่สามารถพิสูจน์ได้แน่นอนว่า จำนวนเงินสะสมที่ได้รับควรอยู่ระดับใด ที่ถูกต้องควรเป็นเท่าใด ดังนั้น อัตราการออมควรกำหนดให้เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย เช่น อาจกำหนดที่ขึ้นเงินได้ เพื่อให้มีความสามารถในการออม โดยกำหนดเป็นยอดรวมของการนำส่งเงินเข้ากองทุน และจัดสรรไปในกองทุนต่าง ๆ ทั้ง Pillar 1 และ Pillar 2 โดยกำหนดความต้องการที่จะได้เงินจาก Pillar 1 และ Pillar 2 เป็นจำนวนเท่าใด แล้วคำนวณหาอัตรานำส่งเงินที่เหมาะสมต่อไป

ตัวอย่างเช่น หากต้องการเงินออม ณ วันเกษียณที่จะทำให้มีเงินได้หลังเกษียณเท่ากับค่าใช้จ่ายตามคุณภาพที่ 6,000 บาทต่อคนต่อเดือน หรือค่าใช้จ่ายของคนส่วนใหญ่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ประมาณ 10,000 บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งหักเงินบำนาญที่ได้จากกองทุนประกันสังคมตามเกณฑ์ปัจจุบันแล้ว ก็คำนวณได้ว่าควรสะสมเงินเข้ากองทุน Pillar 2 เป็นจำนวนเท่าใด

ตามตารางที่ 5 คำนวณได้ว่า หากต้องการให้ผู้สูงอายุมีเงินได้หลังเกษียณ 10,000 บาทต่อเดือน (มูลค่าเงิน ณ ปัจจุบัน) ต้องมีการจ่ายเงินเข้ากองทุนบำนาญ Pillar 2 รวมทั้งสิ้นร้อยละ 12 ของค่าจ้าง โดยไม่มีกำหนดเพดานเป็นเวลา 40 ปี หากกำหนดให้มีเงินได้หลังเกษียณ 6,000 บาทต่อเดือน ต้องมีการจ่ายเงินเข้ากองทุนบำนาญ Pillar 2 รวมทั้งสิ้นร้อยละ 5 ของเงินเดือน โดยในระยะเริ่มต้นอาจใช้วิธีเริ่มออมเงินเข้ากองทุนบำนาญภาคบังคับ (Pillar 2) ด้วยอัตราร้อยละขั้นต่ำก่อน เช่น ฝ่ายละร้อยละ 2 ททยอยเพิ่มขึ้นทุกปีจนครบกำหนดตามเป้าหมายภายใน 5 ปี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากเริ่มออมช้า จำนวนเงินออมต่อเดือนก็ยิ่งต้องมากขึ้นเพื่อให้ได้เงินจำนวนหนึ่งที่ตั้งใจไว้ใช้หลังเกษียณ ทั้งนี้ ควรให้ลูกจ้าง หรือนายจ้าง สามารถออมเพิ่มได้โดยสมัครใจสำหรับผู้ที่มีความสามารถในการออมมากกว่านี้ภายใต้กองทุนประเภทนี้

อย่างไรก็ดี การนำส่งเงินเข้ากองทุน Pillar 2 นี้ ควรบังคับเฉพาะผู้ที่มีความสามารถในการออม เช่น ผู้ที่มีค่าจ้างเกินกว่าระดับค่าใช้จ่ายตามคุณภาพ เช่น 6,000 บาท หรืออาจกำหนดอัตราการออมที่ต่ำกว่านี้ สำหรับผู้ที่มีรายได้ไม่เกิน 6,000 บาท เป็นต้น

²¹ Deloitte Touche Tohmatsu, Pension and Provident Funds reform TA No. 2955-THA, Establishing a Multi-Pillar Pension System In Thailand: Rationale for Reform and Options for Implementation, October 1999.

ตารางที่ 5 ตัวอย่างการกำหนดอัตราเงินออม ณ ระดับค่าใช้จ่ายหลังเกษียณต่าง ๆ

	กรณีที่ 1 (เพดานของค่าใช้จ่าย ของคนส่วนใหญ่)	กรณีที่ 2 (ค่ากลางของค่าใช้จ่าย ของคนส่วนใหญ่)	กรณีที่ 3 (ค่าใช้จ่ายตามคุณภาพ)	กรณีที่ 4 (ค่าใช้จ่ายตามอัตภาพ)
ค่าใช้จ่ายหลังเกษียณ ที่ต้องการ (ต่อเดือน)	10,000 บาท (32,625 บาท ณ วัน เกษียณ)	7,500 บาท (24,465 บาท ณ วัน เกษียณ)	6,000 บาท (19,575 บาท ณ วัน เกษียณ)	4,200 บาท (13,700 บาท ณ วัน เกษียณ)
เงินเดือนเริ่มต้น (ต่อเดือน)	12,000 บาท	12,000 บาท	12,000 บาท	12,000 บาท
อัตราการออม	12%	8%	5%	2%
เงินออม ณ วันเกษียณ จาก Pillar 2	5.8 ล้านบาท	3.8 ล้านบาท	2.6 ล้านบาท	1.2 ล้านบาท
เงินบำนาญหลังเกษียณ จาก Pillar 2	24,000 บาทต่อเดือน	15,840 บาทต่อเดือน	10,950 บาทต่อเดือน	5,075 บาทต่อเดือน
เงินบำนาญหลังเกษียณจาก Pillar 1 ตามสูตรปัจจุบัน	8,625 บาทต่อเดือน	8,625 บาทต่อเดือน	8,625 บาทต่อเดือน	8,625 บาทต่อเดือน
% เงินได้หลังเกษียณต่อ เงินเดือน เดือนสุดท้าย	28%	21%	17%	12%

หมายเหตุ : สมมติว่าเริ่มทำงานและเก็บออมที่อายุ 20 ปี อายุเกษียณ 60 ปี อายุขัย 80 ปี
 ค่าจ้างเติบโตเท่ากับค่าเฉลี่ยของลูกจ้างเอกชนและรัฐบาล 6% ต่อปี
 อัตราผลตอบแทนในช่วงออมเงิน 5% ต่อปี (อ้างอิงผลตอบแทนช่วง ปี 2546 – 2556 ของ SET Total Return Index 9.8% และ
 Government Bond Total Return Index 4.6% โดยลงทุนในตราสารหนี้ 90% และตราสารทุน 10%)
 หลังเกษียณ สมมตินำเงินออมที่สะสมไว้ไปลงทุนเท่ากับอัตราเงินเฟ้อที่ 3%

ตารางที่ 6 : สรุปรูปแบบแนวทางแก้ไขระบบบำนาญของไทย

ระบบบำนาญ	แนวทางแก้ไข
Pillar 0 : เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	- <u>ความครอบคลุม</u> : ให้เฉพาะผู้ที่ยากไร้ ไม่สามารถพึ่งตนเอง หรือบุตรหลานได้ - <u>ความเพียงพอ</u> : ปรับให้สอดคล้องกับค่าครองชีพขั้นพื้นฐาน
Pillar 1 : กองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	- <u>ความเพียงพอ</u> : ปรับเงินบำนาญให้สอดคล้องกับค่าครองชีพในระดับเหนือเส้นความยากจนระดับหนึ่ง - <u>ความยั่งยืน</u> : ทอยขยายอายุเกษียณเป็น 60 ปี และ 65 ปี กันเงินสำรองไว้ให้เพียงพอรองรับภาระที่ต้องจ่ายผู้ที่จะเกษียณในอนาคต - <u>ความยั่งยืน</u> : ควรทยอยลดเงินบำนาญจากภาครัฐ และเพิ่มในส่วนของ กบข. สำหรับผู้ที่จะรับราชการ ในอนาคต
Pillar 2 : กองทุนบำนาญภาคบังคับ	- <u>ความครอบคลุม</u> : จัดตั้งกองทุนบำนาญภาคบังคับแบบกำหนดจำนวนเงินสะสม เพื่อให้ลูกจ้างในระบบ ทั้งภาคเอกชน และภาครัฐ และนายจ้างส่งเงินเข้ากองทุน - <u>ความเพียงพอ</u> : กำหนดเงินได้หลังเกษียณที่เพียงพอระดับหนึ่ง สำหรับแรงงานในระบบส่วนใหญ่ เช่น ตามค่าใช้จ่ายคุณภาพ เพื่อกำหนดอัตราการออมที่เหมาะสม โดยในช่วงแรกอาจกำหนดอัตราขั้นต่ำ แล้ว ทยอยปรับเพิ่มขึ้นให้ถึงเป้าหมายที่กำหนด สำหรับผู้ที่มีความสามารถในการออม

หากทางการเห็นด้วยกับแนวทางนี้ ก็ควรจะเป็นจุดเริ่มต้นให้มีคณะทำงานเพื่อจัดทำข้อเสนอในรายละเอียด และกำหนดข้อเสนอที่เหมาะสมที่สุดในภาพรวมสำหรับประเทศไทย และมีกระบวนการขั้นตอนการปฏิรูประบบอย่างเร่งด่วน หรือนำร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติที่ได้มีการจัดทำไว้แล้วออกมาบังคับใช้ พร้อมกับปรับรายละเอียดในกองทุนบำนาญอื่นที่มีอยู่ เมื่อจัดให้มีเครื่องมือการออมระยะยาวอย่างเป็นระบบ และมีหลายชั้นตามวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงแต่ละกลุ่มเป้าหมาย มีการบริหารเงินออมให้เกิดผลตอบแทน จนประชาชนมีเงินออมเพื่อความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณ ก็จะนำมาซึ่งความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในประเทศได้อย่างทั่วถึง ควบคู่ไปกับการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน
