

Savings and Investment

ปีที่ 4 ฉบับที่ 59 ประจำเดือนมีนาคม 2560

การเตรียมความพร้อมของระบบบำเหน็จบำนาญไทยเพื่อรับสังคมผู้สูงอายุ นวพร วิริyanุพงศ์

ประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็น “สังคมผู้สูงอายุ” (Aging Society)

ตั้งแต่ปี 2551 และคาดว่าจะเป็น “สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์” (Aged Society) ในปี 2568 โดยมีอัตราส่วนผู้สูงอายุถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ และในภาวะที่ประเทศไทยมีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ขณะที่วัยแรงงาน (อายุ 15 – 60 ปี) ซึ่งเป็นผู้เลี้ยงภาษีมีสัดส่วนลดลง ทำให้รัฐบาลจะต้องเพชร์ชัยกับความท้าทายในการบริหารจัดการด้านการคลังเพื่อรับการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุมีชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีอย่างน้อยในระดับพื้นฐานไปจนตลอดชีวิต ซึ่งแนวทางหนึ่ง ที่ภาครัฐได้สร้างความมั่นคงในชีวิตให้แก่ประชาชน คือ การพัฒนาระบบบำเหน็จบำนาญ โดยมุ่งหวังที่จะสร้างหลักประกันทางรายได้หลังเกษียณที่ครอบคลุมทั่วถึง ประชาชนวัยแรงงานทุกกลุ่ม ผู้ที่เข้าสู่ยุครามีรายได้เลี้ยงชีพที่เพียงพอ และระบบบำเหน็จบำนาญในภาพรวมมีความยั่งยืน



การประเมินความพร้อมของระบบบำเหน็จบำนาญ

ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบบำเหน็จบำนาญเพื่อรับสังคมผู้สูงอายุ จำเป็นต้องมีการประเมินความพร้อมของระบบบำเหน็จบำนาญ ซึ่งในการประเมินความพร้อมดังกล่าวสามารถนำหลักเกณฑ์ของธนาคารโลก (Performance Evaluation Criteria) มาใช้ ประกอบด้วยการประเมินใน 3 ด้าน คือ

(1) ความครอบคลุม

พิจารณาจากอัตราส่วนของผู้ที่มีสิทธิเข้าร่วมในระบบบำเหน็จบำนาญต่อ

ประชากรวัยแรงงาน และอัตราส่วนผู้ที่อยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญต่อประชากรวัยแรงงาน พบว่า ปัจจุบันภาครัฐได้จัดให้มีระบบบำเหน็จบำนาญที่ครอบคลุมประชาชนดังต่อไปนี้ ปัจจุบัน ที่วัย สูงอายุ ได้แก่ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ได้ แม้ว่า ภาครัฐได้จัดให้มีระบบการออมเพื่อการเกษียณที่ครอบคลุมประชาชนวัยแรงงานทุกกลุ่มแล้ว แต่ยังมีผู้ ที่ไม่มีการออมเพื่อการชราภาพถึงร้อยละ 55 ของวัยแรงงานทั้งหมดซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ

กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ

(2) ความเพียงพอ

พิจารณาจากอัตราการทดแทนรายได้ (Old-Age Income Replacement Rate) หรืออัตราส่วนของ

รายได้หลังเกษียณต่อรายได้ก่อนเกษียณ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีรายได้หลังเกษียณไม่เพียงพอ กล่าวคือ รายได้ที่เพียงพอต่อการดำเนินชีวิตหลังเกษียณในระดับพื้นฐานควรอยู่ที่ร้อยละ 50 – 60 ของรายได้ก่อนเกษียณ (Deloitte & Touche) ซึ่งข้าราชการมีรายได้หลังเกษียณเฉลี่ยร้อยละ 60 – 70 ของรายได้ก่อนเกษียณ จึงค่อนข้างเพียงพอ แต่สำหรับลูกจ้าง เอกชนและลูกจ้างส่วนราชการ หากไม่มีการออมเพิ่มจากการส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคมส่วนใหญ่จะมีรายได้หลังเกษียณ ประมาณร้อยละ 20 ของรายได้ก่อนเกษียณ ซึ่งจะทำให้คุณภาพชีวิตหลังเกษียณด้อยลง นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ มีรายได้ไม่แน่นอนและไม่มีการออมเพื่อการชราภาพ ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้มีความเสี่ยงมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ที่จะตกสู่ภาวะยากจน เมื่อเข้าสู่วัยชรา

กองทุนการออมแห่งชาติ



3) ความยั่งยืน

พิจารณาจากอัตราส่วนงบประมาณรายจ่ายด้านบำเหน็จบำนาญต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) พบว่า รัฐบาลมีภาระทางการคลังในการดูแลหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นมาโดยตลอดโดยใช้งบประมาณในปี 2551 จำนวน 1.3 แสนล้านบาท (ร้อยละ 1.4 ของ GDP) ปี 2558 จำนวน 2.8 แสนล้านบาท (ร้อยละ 2 ของ GDP) และมีแนวโน้มเพิ่มเป็น 6.8 แสนล้านบาท (ร้อยละ 3 ของ GDP) ในปี 2568 นอกจากนี้ การกำกับดูแลระบบบำเหน็จบำนาญของไทยอยู่ภายใต้หลายหน่วยงาน ทำให้ขาดเอกภาพในการกำหนดนโยบาย และเกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน



การเตรียมความพร้อมของระบบบำเหน็จบำนาญไทยเพื่อรับสังคมผู้สูงอายุ



การเพิ่มความครอบคลุม

- |- จำเป็นต้องกำหนดแผนการให้ความรู้ทางการเงินโดยมุ่งเน้นที่แรงงาน
- |- นอกระบบและผู้ที่เริ่มเข้าสู่วัยแรงงาน เป็นลำดับแรก



เพิ่มรายได้หลังเกษียณของประชาชน

- |- สามารถดำเนินการโดยการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบช.) เพื่อให้แรงงานในระบบเพิ่มการออมให้อยู่ในระดับที่เพียงพอ ปรับเพิ่มอัตราการส่งเงินเข้ากองทุนการออม และบทบาทการอุปโภคบริโภคของกองทุนให้มีโอกาสสร้างผลตอบแทนได้มากขึ้น

การสร้างความยั่งยืนให้กับระบบบำเหน็จบำนาญ

- |- ภาครัฐต้องเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณ เช่น สนับสนุนการลงทุนร่วมภาครัฐและเอกชน และการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ เป็นต้น และหาแหล่งเงินอื่นที่ไม่ใช่งบประมาณแผ่นดินร่วมด้วย เช่น ในต่างประเทศมีการนำกำไรจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมาจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น



จัดให้มีคณะกรรมการกลาง

- |- ในเชิงโครงสร้าง ควรจัดให้มีคณะกรรมการกลางเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายระบบบำเหน็จบำนาญในภาพรวม และเชื่อมประสานนโยบายกองทุนการออมเพื่อการชราภาพทุกกองทุนให้มีความสอดคล้องและไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมถึงควรจัดให้มีฐานะมูลลักษณะด้านบำเหน็จบำนาญของประเทศ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และนำเสนอนโยบายด้วย



FINISH

