

# ผลวิจัยออลิอันซ์ซีไทยต้องปฏิรูประบบบำเหน็จบำนาญ รับมือประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น



แม้ภูมิภาคเอเชียจะผ่านพ้นวิกฤตทางการเงินมาได้โดยไม่ได้รับความเสียหาย แต่ก็ยังมีความท้าทายที่กำลังก่อตัวขึ้นในซีกโลกตะวันออก ซึ่งประเทศตะวันตกอาจไม่ทันได้สังเกต นั่นคือจำนวนประชากรในประเทศเอเชีย โดยเฉพาะกลุ่มประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ ที่แม้จะอยู่ในวัยหนุ่มสาว แต่จะมีอายุสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยมีการคาดการณ์ว่า ภายในสองทศวรรษข้างหน้า ประชากรของชาติเอเชียจำนวนมาก จะมีอายุแก่กว่าประชากรในประเทศตะวันตก

ภาวะการสูงอายุของประชากรไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่มีผลกระทบต่อระบบบำเหน็จบำนาญของชาติเอเชีย การเป็นประเทศอุตสาหกรรมและการเป็นชุมชนเมืองมากขึ้นก็มีบทบาทสำคัญเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ การพัฒนาขึ้นของปัจจัยทั้งสองอย่างนี้ได้ถอนรากถอนโคนโครงสร้างการดูแลผู้สูงอายุในแบบดั้งเดิมที่ยึดถือครอบครัวเป็นหลักไปอย่างสิ้นเชิง ในอดีตบุตรหลานของผู้เกษียณอายุจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำรงชีวิตของผู้ที่เกษียณอายุในหลายประเทศ ในขณะที่ระบบอุปถัมภ์เก่าแก่ที่ไม่ได้มีรูปแบบที่เป็นทางการเช่นนี้ต้องตกอยู่ภายใต้ภาวะความกดดันมาหลายสิบปี ทำให้รัฐบาลของหลายประเทศในเอเชียแสวงหาหนทางในการวางระบบชดเชย แต่ด้วยการเปลี่ยนแปลงของประชากรและสังคมในหลายด้าน ได้ก่อให้เกิดความท้าทายมากขึ้นแก่ระบบบำเหน็จบำนาญของภูมิภาคเอเชีย ซึ่งแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญกับประเทศอุตสาหกรรมทางซีกโลกตะวันตก

## ประเทศไทย

ณ ปัจจุบัน ประเทศไทยยังมีปัญหาอื่นๆ ที่ต้องกังวลอีกมากมาย หลังจากที่เกิดความรุนแรงทางการเมืองขึ้นหลายครั้ง ในที่สุดประเทศไทยก็เข้าสู่ภาวะที่สงบสุขอีกครั้ง แต่ก็เพียงไม่นาน ไทยต้องเผชิญกับมหาอุทกภัยครั้งรุนแรงที่สุดในรอบ 50 ปี เมื่อปลายปีที่ผ่านมา ครอบคลุมพื้นที่ภาคกลางหลายจังหวัด และอีกหลายพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร บ้านเรือนเสียหายกว่า 700,000 หลังคาเรือน มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 270 ราย ส่งผลให้ตัวเลขคาดการณ์ทางเศรษฐกิจถูกปรับลดลง

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ จึงเป็นที่เข้าใจว่าการปฏิรูประบบบำเหน็จบำนาญจึงถูกปรับลดความสำคัญลงไป แต่แม้จะต้องเผชิญกับภัยพิบัติ ทั้งที่เกิดจากธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ประเทศไทยยังคงมีภารกิจอีกมากมายที่จะต้องสานต่อเพื่อขยายระบบออกไป และให้แน่ใจว่าระบบจะมีความยั่งยืน

## การปฏิรูประบบบำเหน็จบำนาญแบบเบ็ดเสร็จ

กว่า 15 ปีที่ผ่านมา ไทยได้มีการปฏิรูประบบบำเหน็จบำนาญอย่างเบ็ดเสร็จ โดยในบรรดาชาติเอเชียที่มีเศรษฐกิจเกิดใหม่ มีเพียงไทยประเทศเดียวที่มีเสาหลักระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่เต็มรูปแบบและเติบโตเต็มที่ อย่างน้อยก็ในภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ก็เหมือนกับประเทศเอเชียชาติอื่นๆ ประเทศไทยต้องเผชิญกับภาวะการเปลี่ยนแปลงที่กำลังพบว่าประชากรเริ่มเข้าสู่วัยชราอย่างรวดเร็ว และกำลังเป็นภัยต่อระบบบำเหน็จบำนาญ

ทั้งนี้ จากดัชนี Allianz Global Investors Pension Sustainability Index (PSI) ซึ่งรายงานความยั่งยืนของระบบบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ได้จัดอันดับให้ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 41 ในปี 2554 (ตกลงจากอันดับที่ 34 ในปี 2552) โดยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ควรมีการปฏิรูประบบบำเหน็จบำนาญโดยเร็ว สืบเนื่องจากอัตราส่วนพึ่งพิงวัยชรา (OAD: Old-age dependency ratio) ที่เพิ่มขึ้นสูงขึ้น และการปรับอายุเกษียณให้ต่ำลงอยู่ที่ 55 ปี ในขณะที่อายุไขเฉลี่ยปัจจุบันอยู่ที่ 74.4 ปี อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามอย่างมาก แต่ระบบบำเหน็จบำนาญก็ยังไม่ครอบคลุมจำนวนประชากรอยู่ดี

## โมเดลของธนาคารโลก

ระบบบำเหน็จบำนาญของไทยถือกำเนิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2445 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงโปรดให้มีการจ่ายสวัสดิการให้แก่ข้าราชการภายหลังจากที่เกษียณอายุราชการแล้ว กฎหมายเงินบำนาญได้ถูกตราขึ้นหลายครั้งหลายคราตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา จนกระทั่งมีการปรับโครงสร้างโดยสมบูรณ์เกิดขึ้นในราวปีคริสต์ศตวรรษที่ 1990 ซึ่งผู้ได้รับผลประโยชน์ได้แพร่หลายออกไปนอกเหนือจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทหาร

**เสาหลักที่หนึ่ง (เอกชน)** ปัจจุบันประกอบด้วย **กองทุนประกันสังคม** เป็นกองทุนประกันสังคมที่มีลักษณะคล้ายกับระบบบำเหน็จบำนาญของรัฐ สำหรับลูกจ้างในภาคเอกชน และลูกจ้างชั่วคราวของรัฐ รวมถึงการจัดการเล็กๆ

น้อยๆ สำหรับข้าราชการอื่นๆ อีก ซึ่งกำลังจะถูกแยกออกไป โดยจะเริ่มจ่ายเงินในปี 2556 รวมกันแล้วกองทุนประกันสังคมและระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้ความคุ้มครองคนทำงาน 11.5 ล้านคน จากจำนวนคนทำงาน 34.5 คนที่มีอยู่ทั่วประเทศ

**เสาหลักที่สอง (รายอาชีพ) ประกอบด้วย กองทุนบำเหน็จบำนาญ (กบข.) สำหรับข้าราชการ** ซึ่งเป็นระบบ defined contribution คือ เป็นลักษณะกองทุนที่ทั้งนายจ้างและลูกจ้างช่วยกันออมเงินไว้ในช่วงวัยทำงานแล้วนำไปลงทุนเพื่อหารายได้มาดูแลในวัยเกษียณ ออกแบบมาเพื่อแทนที่ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยทั่วไปแล้วจะเป็นความสมัครใจ ซึ่งบังคับใช้ในลูกจ้างไม่กี่ประเภท ส่วนข้าราชการประจำ (มีประมาณ 9 แสนคน) ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจและองค์กรภาครัฐจะมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับ โดยที่นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบมากกว่าลูกจ้าง

การถือกำเนิดขึ้นของกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) สำหรับลูกจ้างภาคเอกชน ในเดือนพฤษภาคม 2555 ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นกองทุนที่ทั้งนายจ้างและลูกจ้างช่วยกันออมเงินไว้ในช่วงวัยทำงาน แล้วนำไปลงทุนเพื่อหารายได้มาดูแลในวัยเกษียณนั้น เชื่อว่าจะกระตุ้นให้มีการออมเงินเพื่อวัยเกษียณเพิ่มขึ้นในคนทำงานสูงถึง 13 ล้านคน ซึ่งเป็นที่คาดการณ์ว่าจะเข้ามาเสริมในส่วนของบำนาญผู้สูงวัยอีก 15-20% ของการจ่ายเงินโดยเฉลี่ย สำหรับอัตราทดแทนรายได้รวมทั้งสิ้น 50-55%

**เสาหลักที่ 3** ประกอบด้วย กองทุนการออมเพื่อเกษียณอายุภาคสมัครใจที่มีการยกเว้นภาษี โดยการจ่ายเงินต้องอยู่ระหว่าง 3% ถึง 15% ของรายได้ และการที่มีเกณฑ์ในการชำระภาษีเงินได้ที่สูงแปลว่า กองทุนนี้ไม่ได้ให้ประโยชน์แก่แรงงานในระบบที่มีรายได้ต่ำถึงปานกลาง

## ภารกิจข้างหน้า

นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1990 แม้จะเป็นช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในปีพ.ศ. 2540 และลุกลามไปทั่วโลกจนเกิดเป็นวิกฤตเศรษฐกิจโลก แต่ประเทศไทยกลับมีก้าวหน้าที่น่าประทับใจในการจัดตั้งและขยายระบบบำเหน็จบำนาญสมัยใหม่ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (เอทีบี) เคยตั้งข้อสังเกตในปี 2552 ว่า “ในขณะที่ประเทศไทยมีระบบการป้องกันที่ดีในการพัฒนาสังคม แต่โครงสร้างที่เปราะบางและกรอบกฎหมายและกฎระเบียบที่อ่อนแอ ทำให้

เกิดปัญหา ส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างเต็มที่

และระบบที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบันนี้ ไม่ได้ถูกนำมาบังคับใช้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้สูงอายุที่ยากจนในต่างจังหวัดกลับกลายเป็นตัวปัญหาหนึ่ง โครงการของรัฐบาลที่กำหนดเป้าหมายจากเงินบำนาญสังคม “จุกเงิน” ที่มีอยู่สำหรับผู้สูงอายุดังกล่าว แต่มีการจ่ายผลประโยชน์เพียง 300,000 รายเท่านั้น คิดเป็น 6% ของประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป เงินบำนาญเองก็จ่ายได้เพียงเดือนละ 300 บาทเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการพื้นฐานเลย

นอกจากนี้ยังมีความกังวลเกี่ยวกับความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคม ในขณะที่กองทุนในปัจจุบันยังคงเกินดุลอยู่ เพราะยังไม่ได้เริ่มต้นการชำระคืน ซึ่งย้อนกลับไปในปี 2543 ธนาคารโลกคำนวณว่าอัตราการจ่ายเงินสมทบควรจะอยู่ที่ 13% จึงจะเพียงพอกับความต้องการของเงินบำนาญ แต่ปัจจุบันอยู่ที่ 7% เท่านั้น