



วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
College of Population Studies Chulalongkorn University

สัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยประจำปี 2558

เศรษฐกิจไทยกับ**บริบทใหม่**ทางเศรษฐกิจ

การปฏิรูประบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา

คณบดีวิทยาลัยประชากรศาสตร์ และอาจารย์ประจำ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

18 กันยายน 2558

Centara Grand at Central World



ประเด็นการนำเสนอ

1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรในฐานะบริบทใหม่กับความท้าทาย
2. ระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบัน
3. ระบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง
4. บทส่งท้าย: แนวทางการปฏิรูประบบบำนาญเพื่อความยั่งยืนทางการคลัง



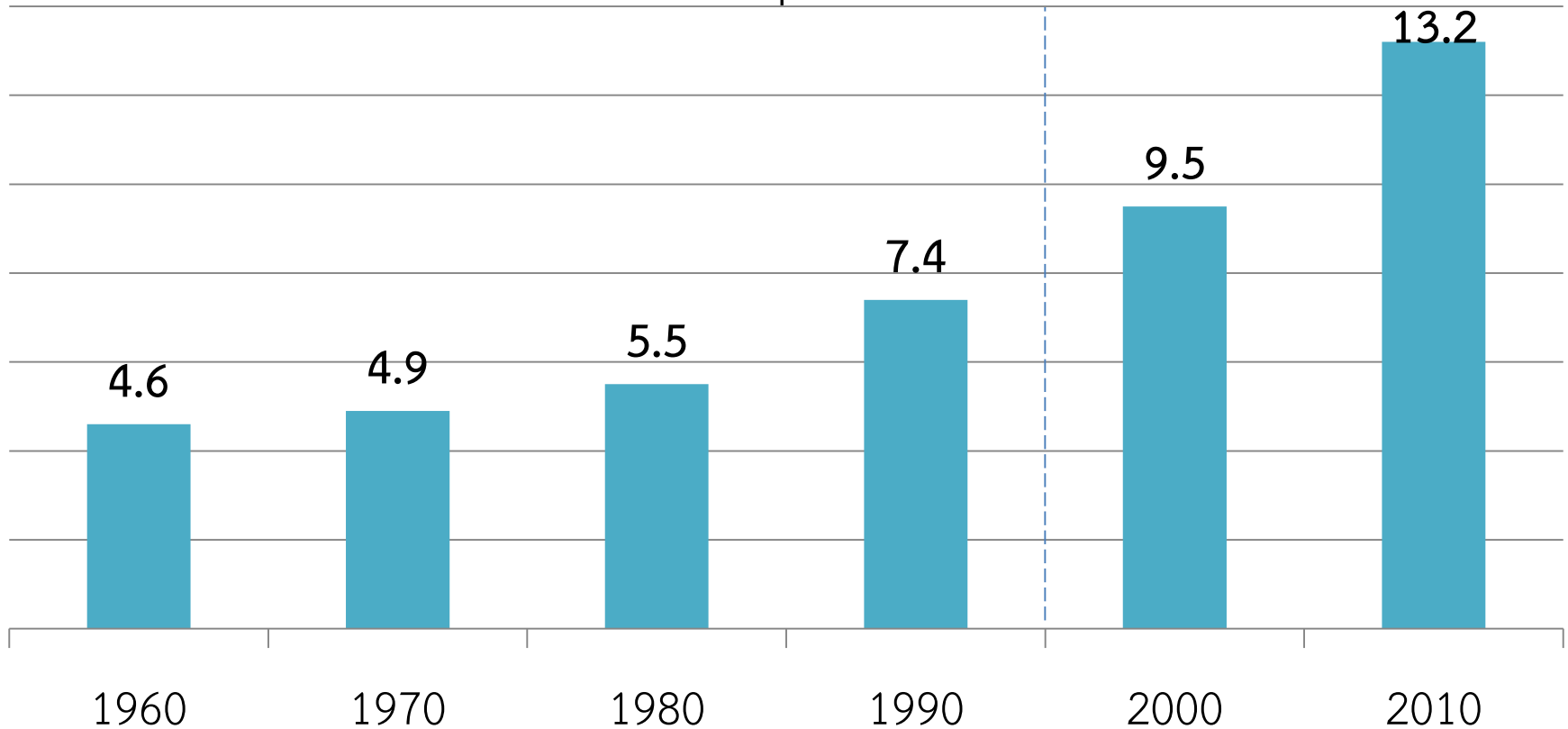
-1-

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากร
ในฐานะ**บริบทใหม่**กับความท้าทาย



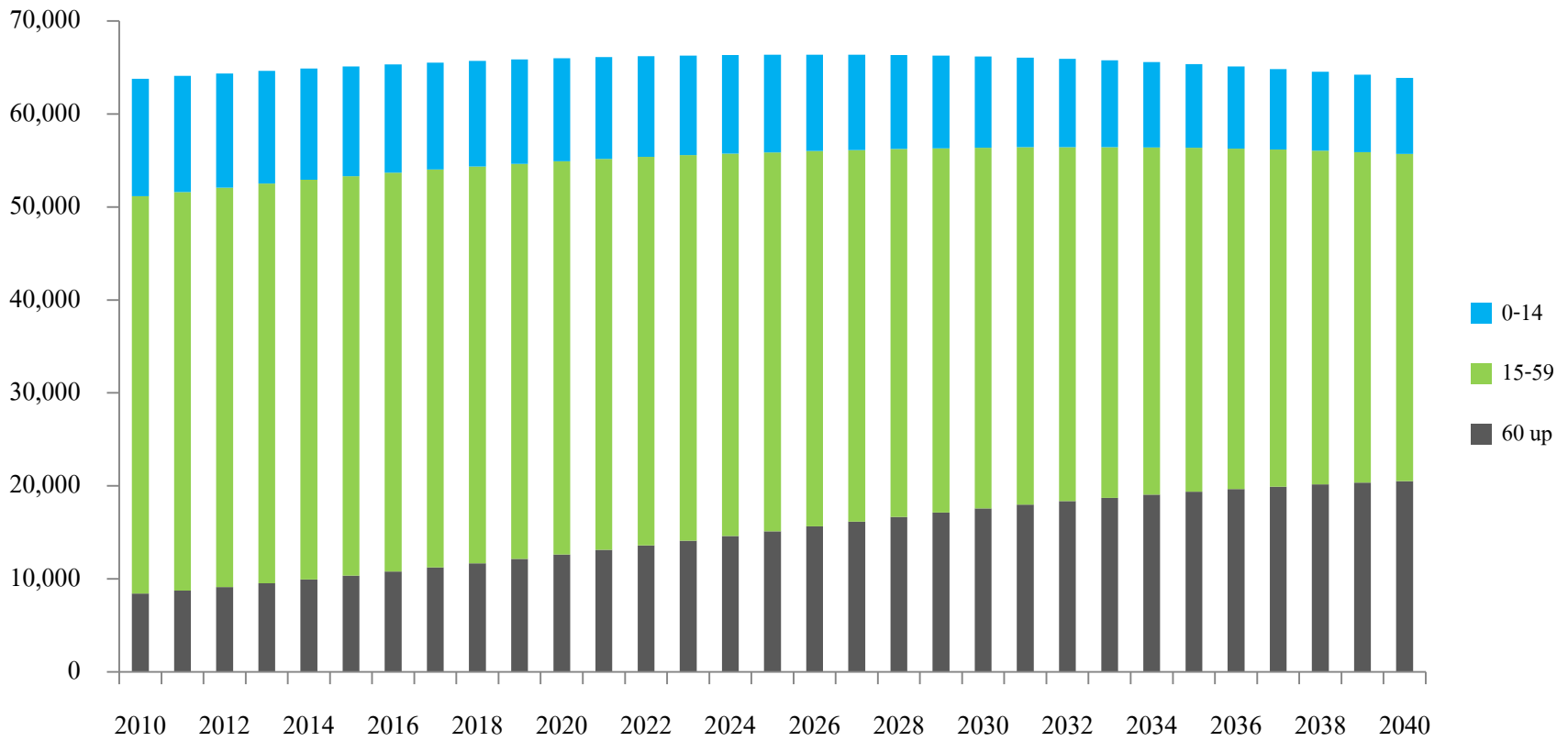
บริบทใหม่ทางประชากรของประเทศไทย

ที่ผ่านมา สัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง





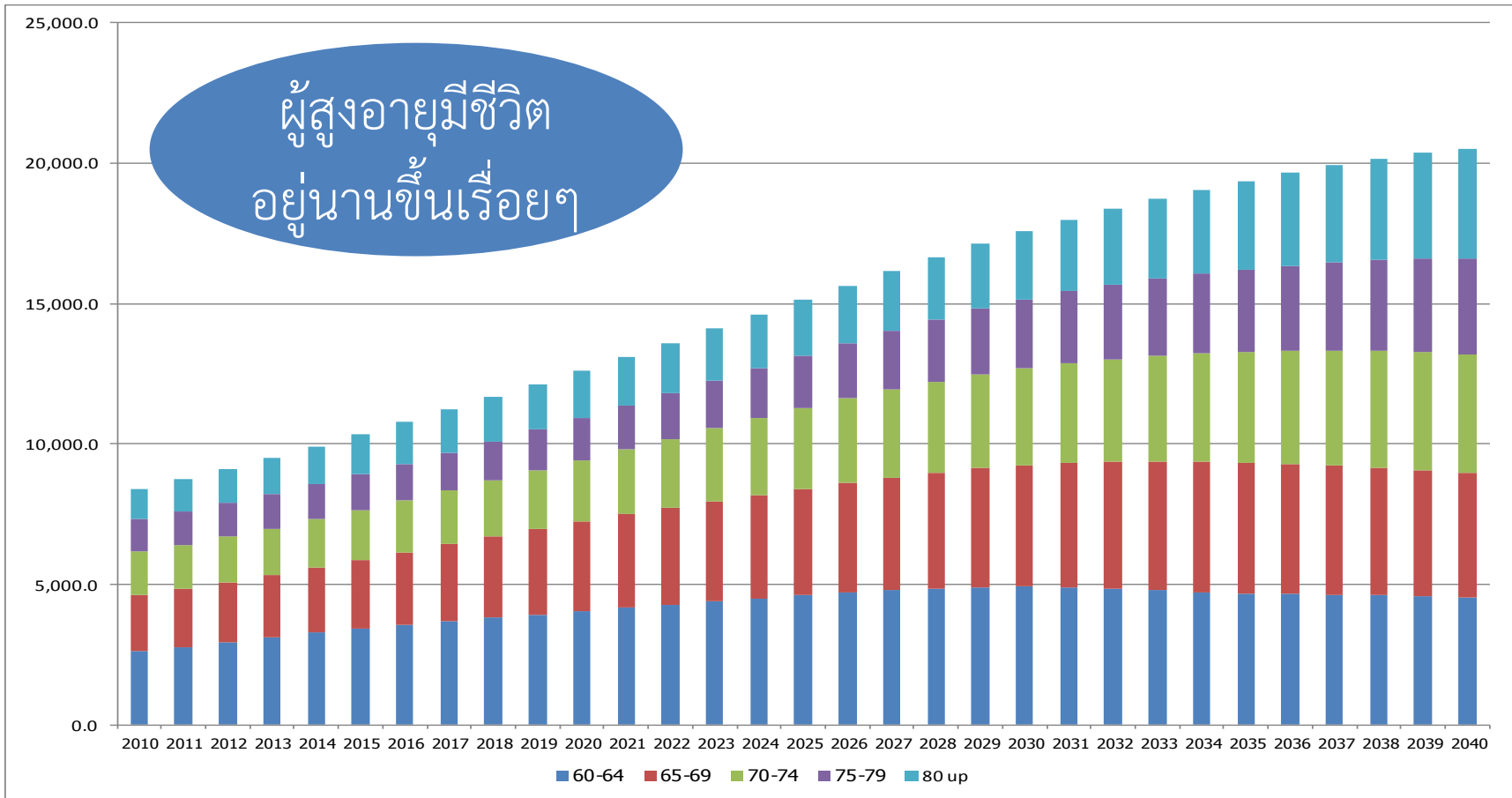
ในอนาคต จำนวนประชากรมีแนวโน้มลดลง จำนวนและสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น แต่จำนวนและสัดส่วนวัยแรงงานลดลง



ที่มา: National Economic and Social Development Board , Population Projection in Thailand: 2010-2040



มีจำนวนและสัดส่วนประชากรสูงอายุวัยกลางและวัยปลายเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ



Source: National Economic and Social Development Board (NESDB), Population Projection in Thailand: 2010-2040.



ภายใต้บริบทใหม่ทางประชากร.....

หลักประกันทางการเงินของผู้สูงอายุ

เป็นเรื่องที่น่ากังวลในเชิงนโยบาย





ผู้สูงอายุในปัจจุบันส่วนหนึ่งมีฐานะยากจน

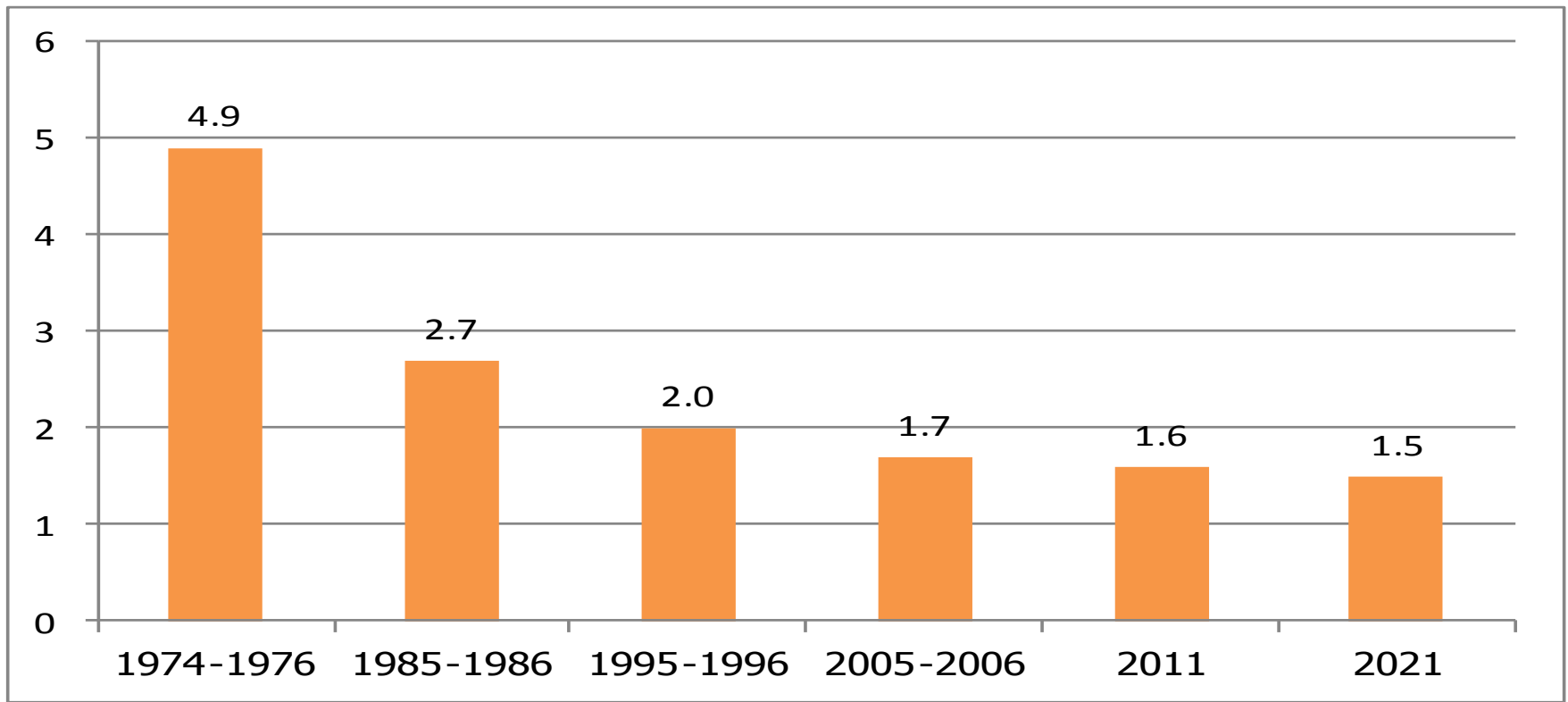
แหล่งรายได้	สัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่อไปนี้เป็นแหล่งหลักของรายได้			
	2537	2550	2554	2557
การทำงาน	31.5	28.9	35.1	33.8
บำนาญ	4.0	4.4	6.0	4.8
เบี้ยยังชีพ	0.0	2.8	11.4	14.9
ดอกเบี้ย/การออม/ค่าเช่า	1.7	2.9	2.6	3.8
คู่สมรส	4.6	6.1	3.1	4.3
บุตร	54.1	52.3	40.1	36.8
ญาติ	2.4	2.3	1.5	1.4
อื่นๆ	1.7	0.5	0.2	0.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.00

แหล่งที่มา: Table 4.2 in Knodel, Prachuabmoh and Chayovan (2013)'s "The Changing Well-being of Thai Elderly: An update from the 2011 Survey of Older Persons in Thailand", College of Population Studies, Chulalongkorn University and HelpAge International สำหรับปี 2557 จากบทความ John Knodel, Bussarawan Teerawichitchainan, Vipana Prachuabmoh and Wiraporn Pothisiri (2015), The Situation of Thailand's Older Population: An Update based on the 2014 Survey of Older Persons in Thailand, forthcoming



อัตราภาวะเจริญพันธุ์รวมมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ

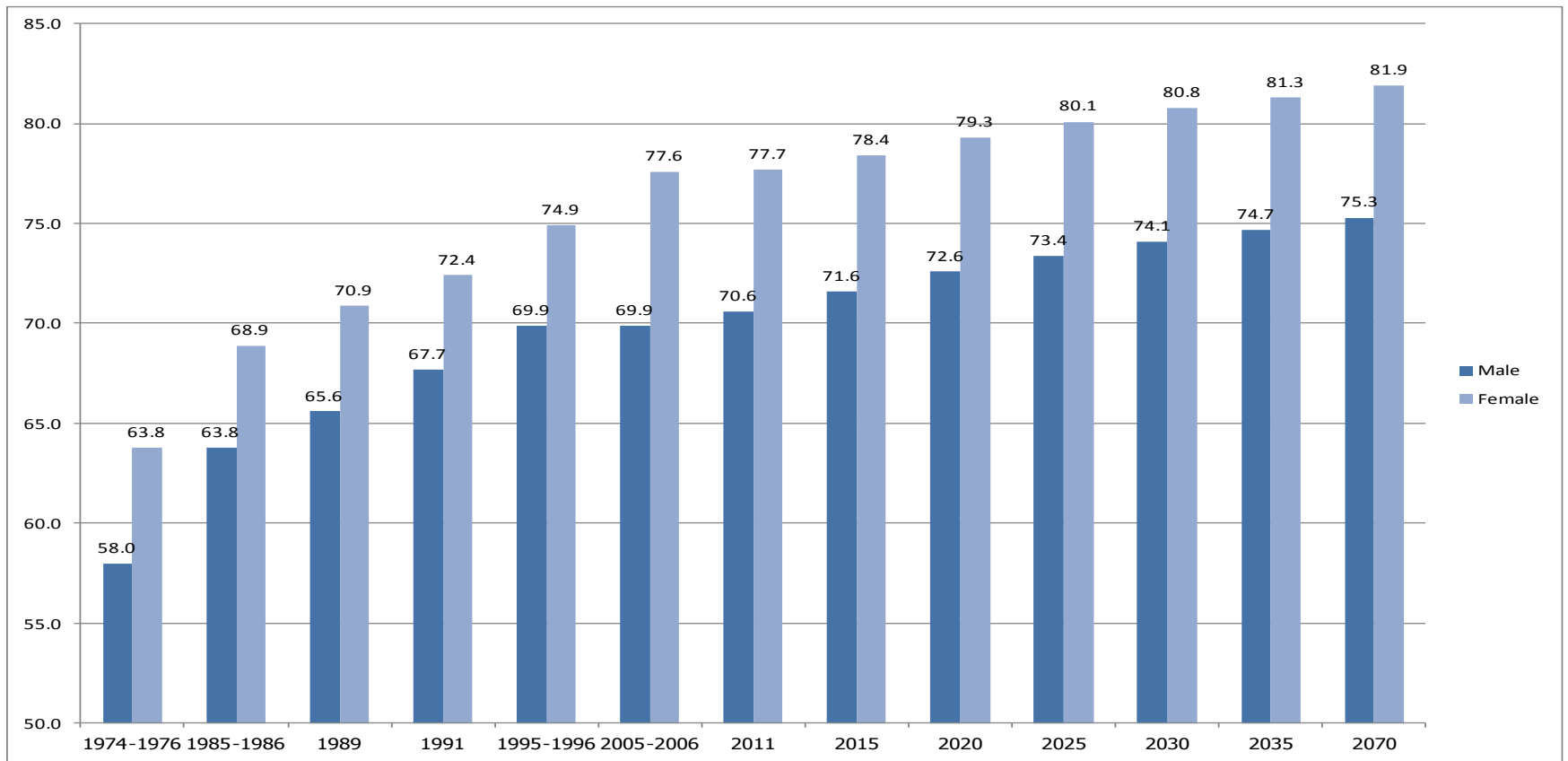
(Total Fertility Rate; จำนวนบุตรที่สตรีวัยเจริญพันธุ์มีตลอดชีวิต)



ที่มา: TGR (2012), The Situation of Thai Elderly 2011 and National Economic and Social Development Board, Population Projection in Thailand: 2010-2040



อายุคาดเฉลี่ยของประชากรทั้งเพศชาย/หญิงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ



Source: TGRI (2012), The Situation of Thai Elderly 2011 and National Economic and Social Development Board, Population Projection in Thailand: 2010-2040



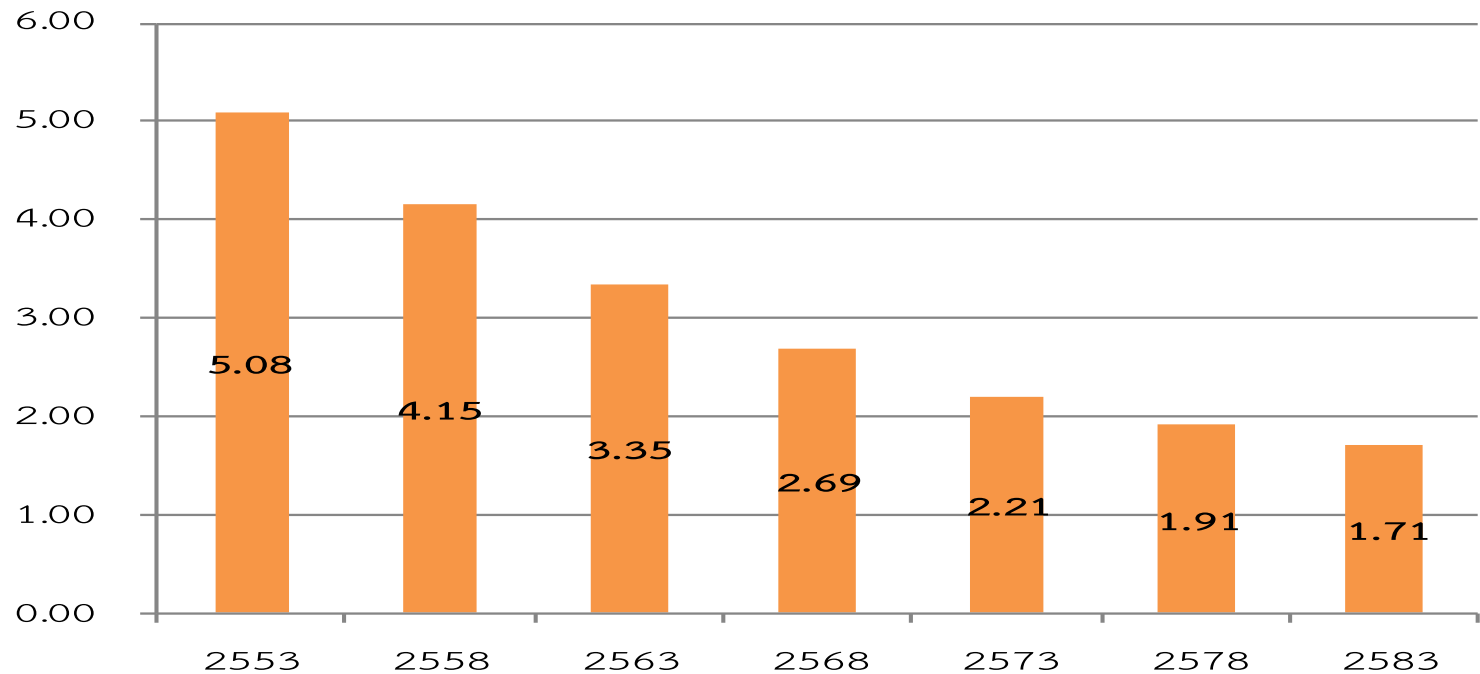
ผู้สูงอายุในอนาคตได้เตรียมการตั้งแต่เนิ่นๆหรือไม่.....

ปีที่ สำรวจ	การเตรียมการเพื่อวัยสูงอายุ			ประเด็นที่ ควรเตรียมการ มากที่สุด	การออมหรือสะสมเงินทองทรัพย์สิน ให้เพียงพอใช้		
	ควร	ไม่ควร	ไม่แน่ใจ		เคยคิด		ไม่เคยคิด
					ได้เตรียม	ไม่ได้เตรียม	
2550	91.4	3.7	4.9	การเงิน 98.8 สุขภาพ 96.9 ที่อยู่อาศัย 96.5	57.6	32.3	10.1
2554	87.1	6.8	6.8	การเงิน 98.4 สุขภาพ 97.3 ที่อยู่อาศัย 97.1	53.8	33.9	12.3

แหล่งที่มา: การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความรู้และทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2550 และ 2554



อัตราส่วนศักยภาพเกื้อหนุน (จำนวนประชากรวัยทำงาน 15-59 ปีต่อจำนวนประชากรสูงอายุ 1 คน) ลดลงเรื่อยๆ





วัตถุประสงค์ของบทความ

- ชี้ให้เห็นถึงภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาลที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆจากการเปลี่ยนแปลงทางประชากรสู่สังคมสูงวัยในเชิงประจักษ์
- แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูประบบบำนาญเพื่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว



-2-

ระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบัน



ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา...รัฐบาลให้ความสำคัญกับเรื่องนี้

2549: ปรับเบี้ยยังชีพจาก 300 บาท เป็น 500 บาทต่อคนต่อเดือน

2552: ปรับแนวทางการจัดสรรเบี้ยยังชีพจากระบบคัดเลือกเป็นระบบถ้วนหน้า
(ยกเว้นผู้รับบำนาญจากราชการ ฯลฯ)

2554: ออกพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

2555: ปรับอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นแบบขั้นบันไดตามอายุ 600-1,000 บาท

2556: สิทธิประโยชน์สมาชิกประกันสังคมมาตรา 40 (ทางเลือกบำนาญ)

2558: ดำเนินการรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 / แก้
พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ / ข้อเสนอปฏิรูประบบบำนาญ สถาปนา
แห่งชาติ



ระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบันที่เป็นอยู่

เบี้ยยังชีพ

สิทธิประโยชน์ชรา
ภาพ (ประกันสังคม)

กองทุนการออม
แห่งชาติ

กองทุนบำเหน็จ
บำนาญข้าราชการ

เบี้ยหวัด บำเหน็จ
บำนาญข้าราชการฯ

ประกันสังคม
มาตรา 39

กองทุนสำรองเลี้ยง
ชีพสำหรับพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ

กองทุนสำรองเลี้ยง
ชีพลูกจ้างเอกชน

กองทุนบำเหน็จ
บำนาญท้องถิ่น

กองทุนสงเคราะห์ครู
และครูใหญ่โรงเรียน
เอกชน

ประกันสังคม
มาตรา 40



ลักษณะสำคัญของระบบบำนาญ ของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นอย่างไร?





ระบบบำนาญที่มีอยู่ในปัจจุบันอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและ/หรือ การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วย

เบี้ยยังชีพ

สิทธิประโยชน์ชรา
ภาพ (ประกันสังคม)

กองทุนการออม
แห่งชาติ

กองทุนบำเหน็จ
บำนาญข้าราชการ

เบี้ยหวัด บำเหน็จ
บำนาญข้าราชการฯ

ประกันสังคมมาตรา
39

กองทุนสำรองเลี้ยง
ชีพสำหรับพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ

กองทุนสำรองเลี้ยง
ชีพลูกจ้างเอกชน

กองทุนบำเหน็จ
บำนาญท้องถิ่น

กองทุนสงเคราะห์ครู
และครูใหญ่โรงเรียน
เอกชน

ประกันสังคม
มาตรา 40



มีทั้งระบบที่มีส่วนร่วมจ่ายของผู้รับบำนาญ (contributory system) และระบบที่ไม่มีส่วนร่วมจ่าย (non-contributory system)

เบี้ยยังชีพ

สิทธิประโยชน์ชรา
ภาพ (ประกันสังคม)

กองทุนการออม
แห่งชาติ

กองทุนบำเหน็จ
บำนาญข้าราชการ

เบี้ยหวัด บำเหน็จ
บำนาญข้าราชการฯ

ประกันสังคม
มาตรา 39

กองทุนสำรองเลี้ยง
ชีพสำหรับพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ

กองทุนสำรองเลี้ยง
ชีพลูกจ้างเอกชน

กองทุนบำเหน็จ
บำนาญท้องถิ่น

กองทุนสงเคราะห์ครู
และครูใหญ่โรงเรียน
เอกชน

ประกันสังคม
มาตรา 40



มีระบบที่ใช้วิธีการทางการเงินการคลังทั้งใช้เงินรัฐบาลทั้งหมด ระบบ ประกันสังคม และระบบการออมเพื่อยามชราภาพ

ใช้เงินรัฐบาล

เบี้ยยังชีพ

เบี้ยหวัด บำเหน็จ
บำนาญข้าราชการฯ

กองทุนบำเหน็จ
บำนาญท้องถิ่น

ประกันสังคม

สิทธิประโยชน์ชรา
ภาพ (ประกันสังคม)

ประกันสังคมมาตรา
39

การออม

กองทุนการออม
แห่งชาติ

กองทุนสำรองเลี้ยง
ชีพสำหรับพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ

กองทุนสงเคราะห์ครู
และครูใหญ่โรงเรียน
เอกชน

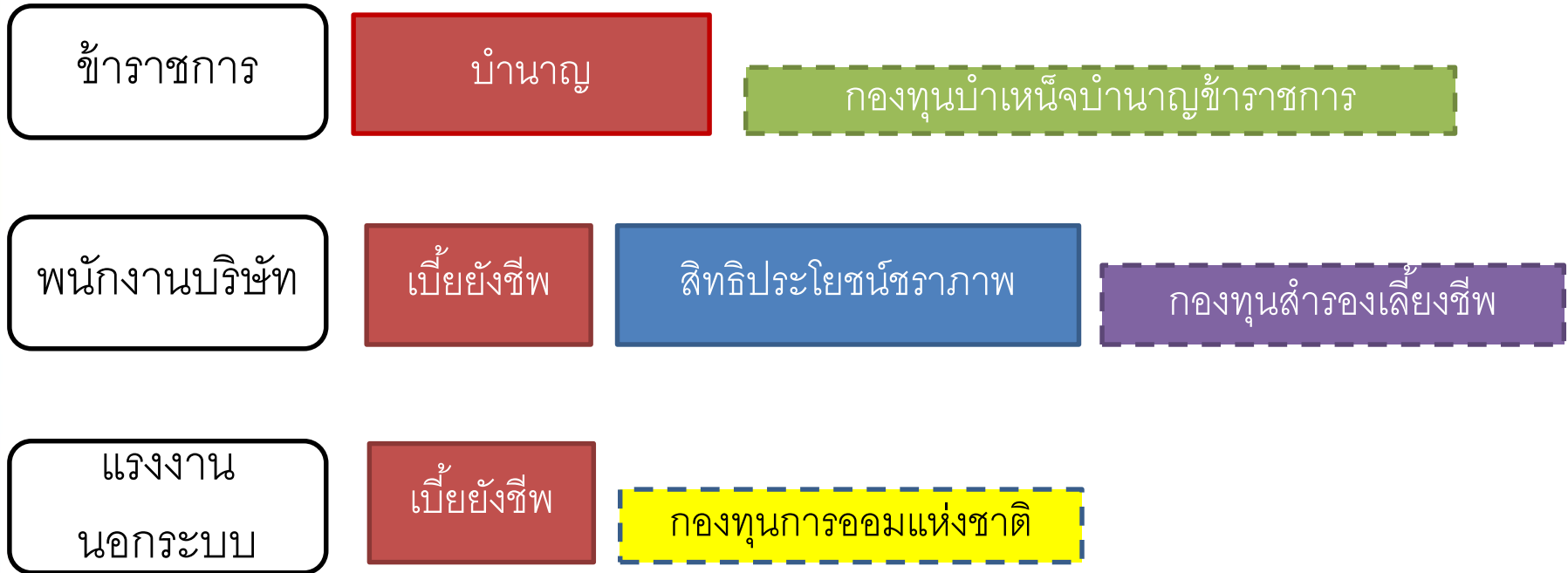
กองทุนบำเหน็จ
บำนาญข้าราชการ

กองทุนสำรองเลี้ยง
ชีพลูกจ้างเอกชน

ประกันสังคม
มาตรา 40

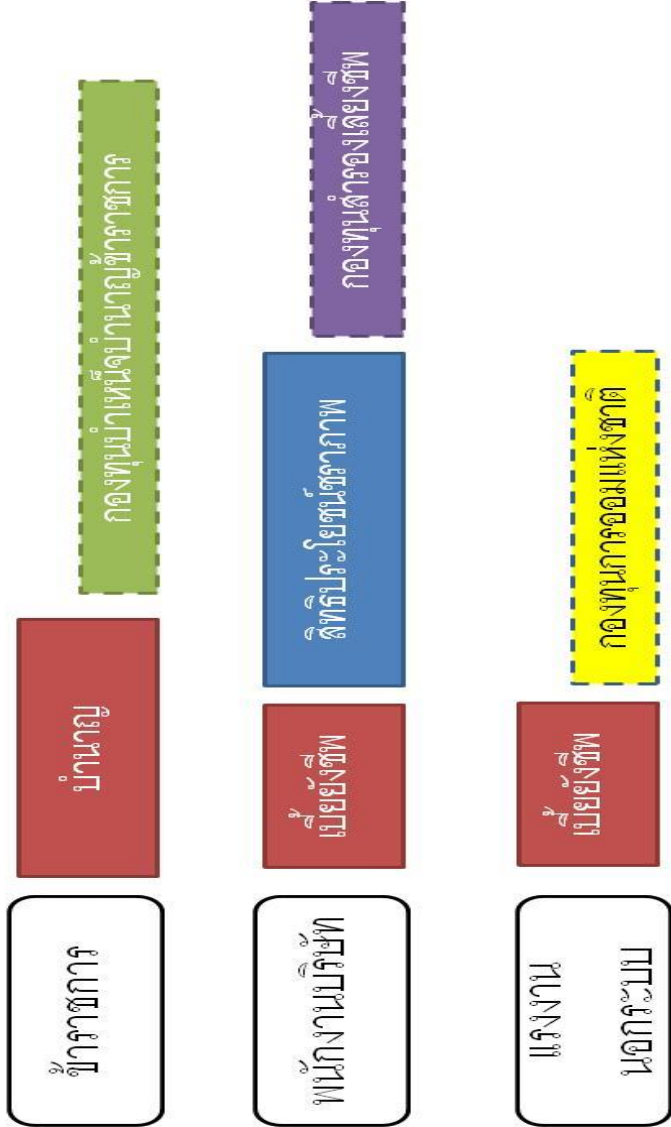


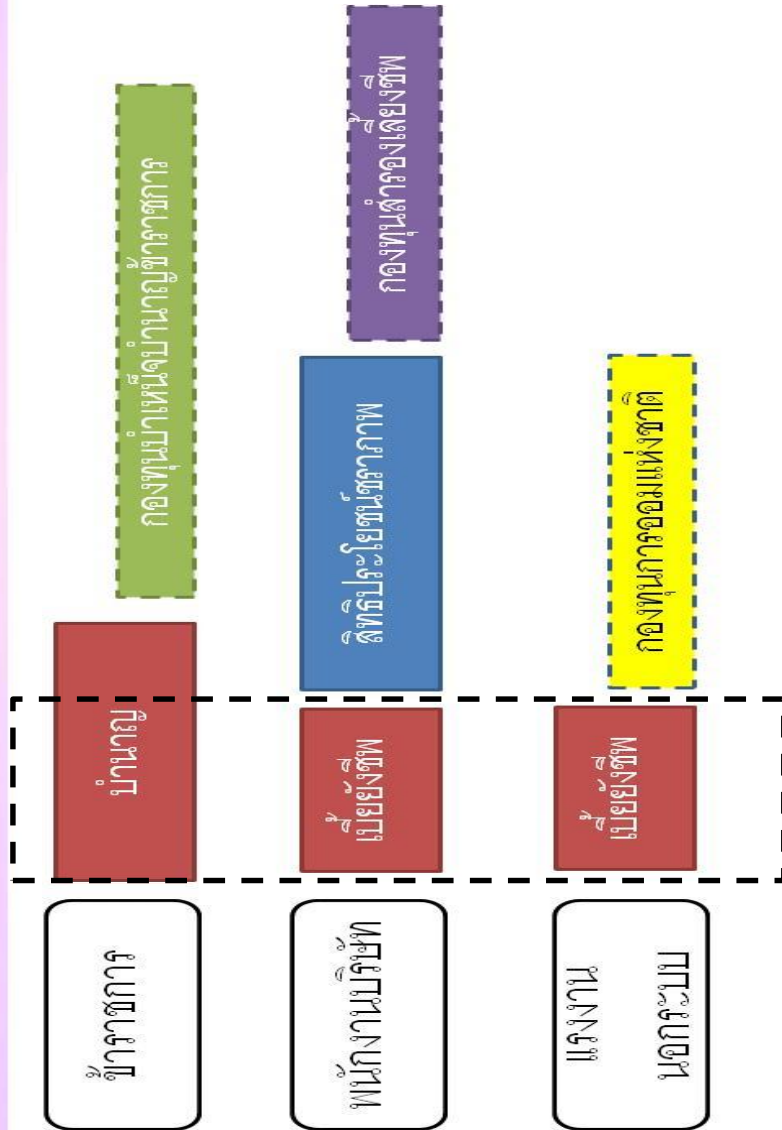
ประชาชนคนหนึ่งอาจจะได้รับเงินบำเหน็จบำนาญจากหลายระบบ
พร้อมกันตามสถานภาพการทำงาน (labor status) และ/หรือการ
ประกอบอาชีพของตน หรือตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้





ระบบบำนาญของประเทศไทยเป็นระบบ แบบหลายเสาหลักหรือหลายชั้น (Multi-pillars System) ตาม แนวคิดของธนาคารโลก





ระบบบำนาญในปัจจุบันเรียกได้ว่าเป็นระบบครอบคลุมถ้วนหน้า
ตามกฎหมาย



แนวคิด “บำนาญขั้นพื้นฐาน”
ฐานของการคุ้มครองทางสังคม
(Social Protection Floor)
ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ



ความครอบคลุมของบำนาญและเบี้ยยังชีพ เพิ่มขึ้น 91.2%

แหล่งรายได้ของรายได้ของผู้สูงอายุไทย (หน่วยเป็น %)

สัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีแหล่งรายได้ประเภทต่างๆ
(ตอบได้หลายคำตอบ)

แหล่งรายได้	สัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีแหล่งรายได้ประเภทต่างๆ (ตอบได้หลายคำตอบ)				
	2537	2545	2550	2554	2557
การทำงาน	38.0	37.7	37.8	42.7	38.8
บำนาญ	4.1	4.3	5.4	7.5	6.3
เบี้ยยังชีพ	0.5	3.0	24.4	81.4	84.9
ดอกเบี้ย/การออม/ค่าเช่า	17.1	18.0	31.7	35.7	n.a.
คู่สมรส	21.4	17.4	23.3	21.4	25.2
บุตร	84.5	77.2	82.7	78.5	78.9
ญาติ	11.4	6.9	11.0	8.9	10.0
อื่นๆ	8.8	2.6	1.5	2.5	1.6



ภาพเชิงโครงสร้างระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบัน

ภาคทางการ (1/3 ของกำลังแรงงาน)

ภาคไม่เป็นทางการ (2/3 ของกำลังแรงงาน)





-3-

ระบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง



ระบบบำนาญกับภาระงบประมาณของรัฐบาล

ช่องทางที่ทำให้เกิดภาระงบประมาณของรัฐบาลจากระบบบำนาญ

- ภาระงบประมาณจากการจ่ายเงินบำนาญและเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ
- ภาระงบประมาณจากการร่วมกับนายจ้างและลูกจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม... *ปัจจุบันรัฐบาลไม่ได้จ่ายในส่วนของการบำนาญชราภาพ*
- ภาระงบประมาณจากการร่วมมือกับประชาชนภายใต้ระบบการออมเพื่อยามชราภาพประเภทต่างๆ
 - เงินสมทบเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
 - เงินสมทบเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ
 - เงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์ครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน

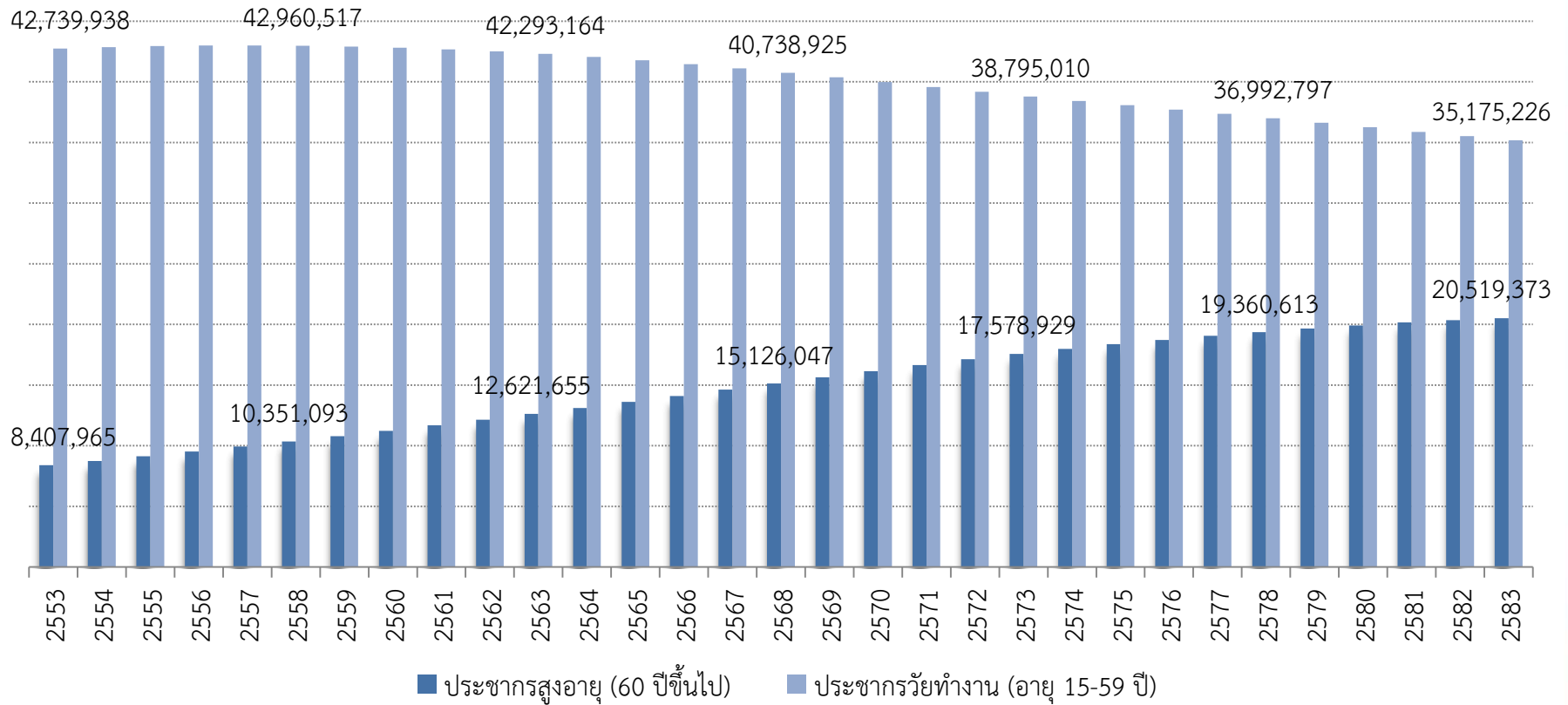


การประมาณการภาระงบประมาณของรัฐบาลและความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต

- **ขอบเขตของภาระงบประมาณจากระบบบำนาญที่พิจารณา**
 - ภาระงบประมาณจากการจ่ายเงินบำนาญข้าราชการและเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ
 - ภาระงบประมาณจากการร่วมออม: กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนการออมแห่งชาติ
- **ข้อมูลประชากรในอนาคต** ใช้ข้อมูลการคาดประมาณประชากร พ.ศ. 2553-2583 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเป็นฐานในการประมาณการจำนวนประชากรกลุ่มเป้าหมายของระบบบำนาญประเภทต่างๆ
- **ข้อตกลงเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจในอนาคต**
 - กรณีเศรษฐกิจเติบโตดี อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ย (nominal) 2558-2570 ร้อยละ 6 และ 2571-2583 ร้อยละ 5
 - กรณีเศรษฐกิจชะลอตัว อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ย (nominal) 2558-2565 ร้อยละ 6 2566-2575 ร้อยละ 5 และ 2576-2583 ร้อยละ 4



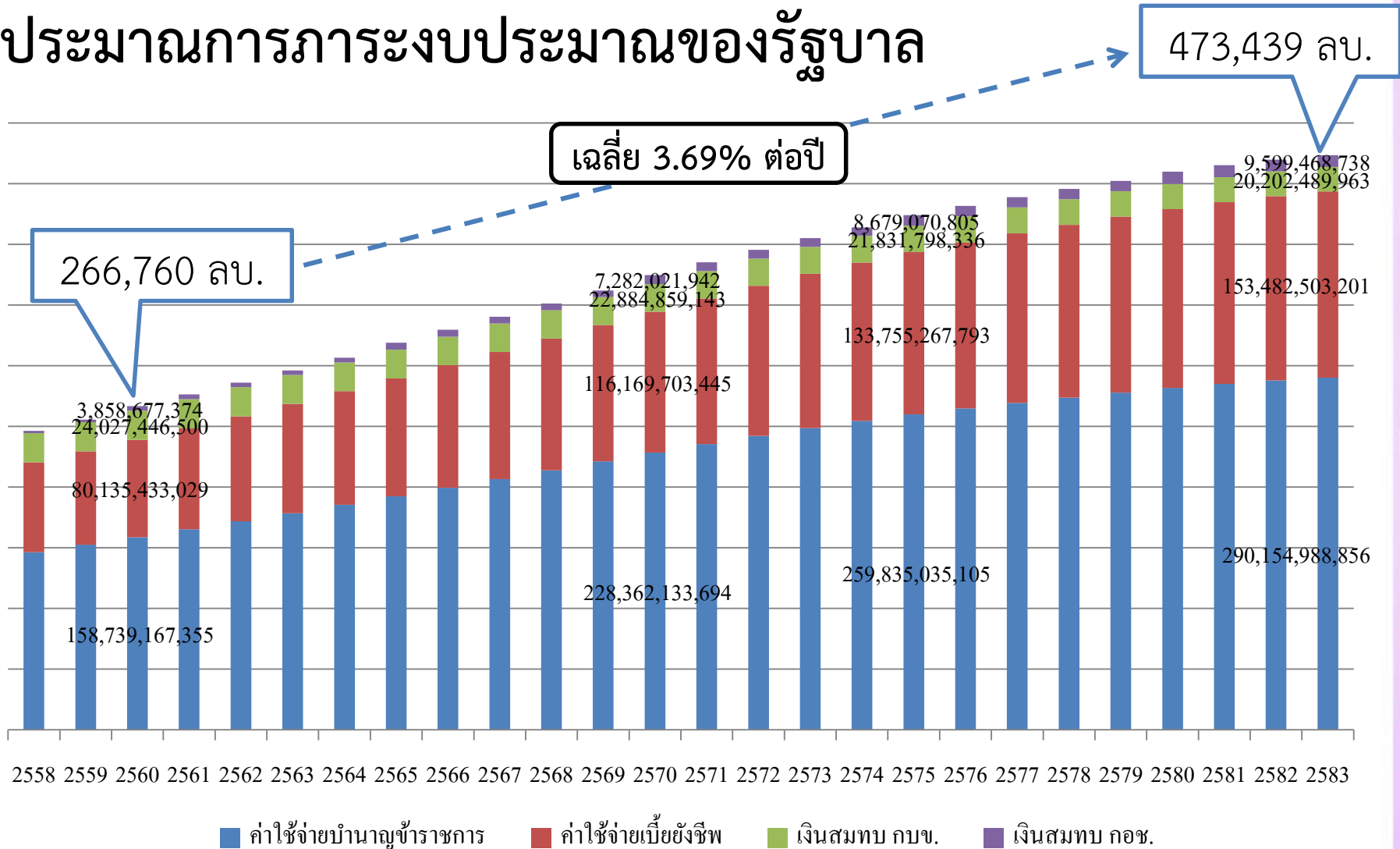
จำนวนประชากรวัยสูงอายุและประชากรวัยทำงานในอนาคต (หน่วย คน)



แหล่งที่มา: National Economic and Social Development Board (NESDB), Population Projection in Thailand: 2010-2040.

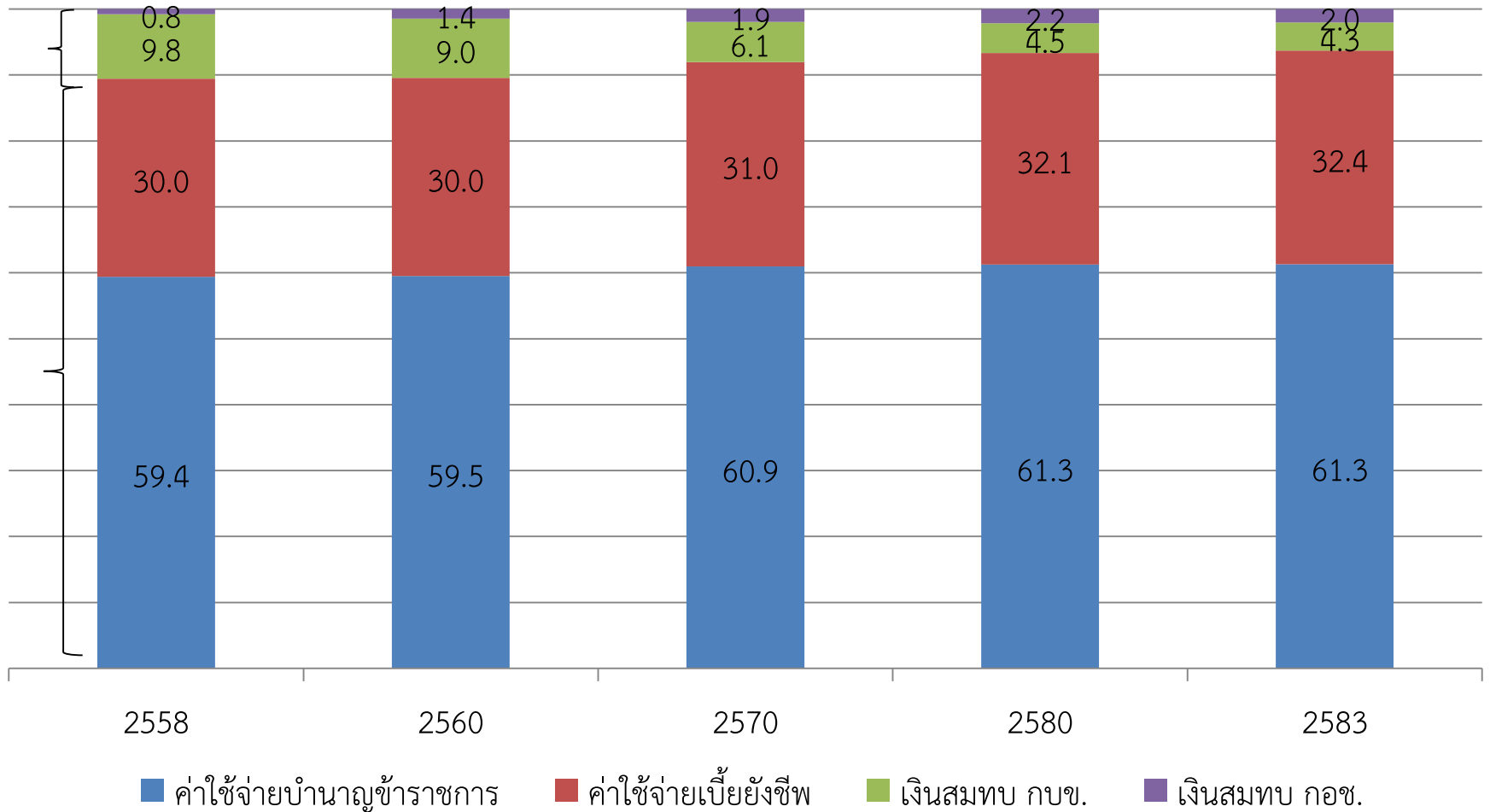


ประมาณการภาระงบประมาณของรัฐบาล



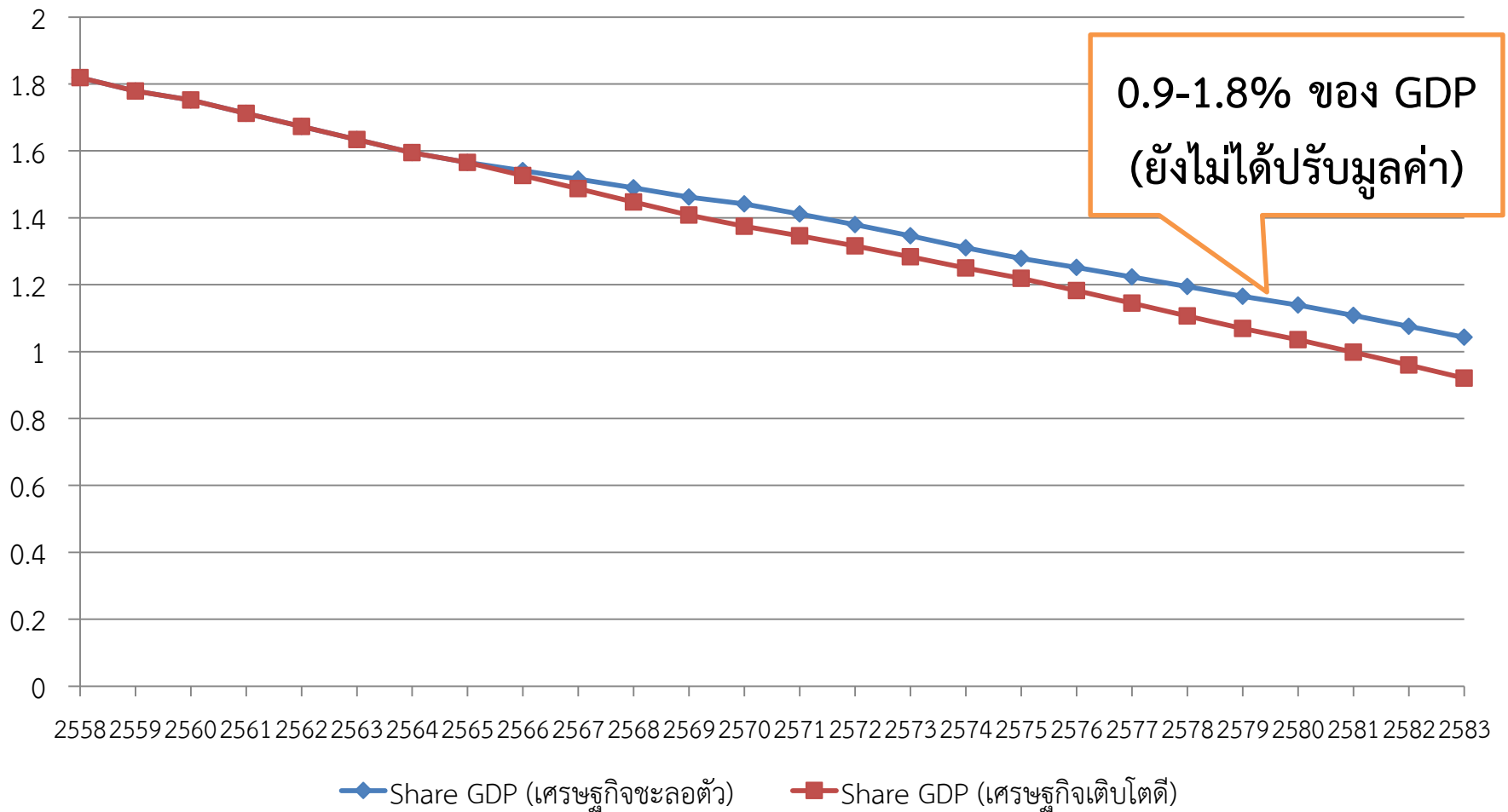


สัดส่วนภาระงบประมาณของรัฐบาลของระบบบำนาญแต่ละระบบ





สัดส่วนภาระงบประมาณของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (%)



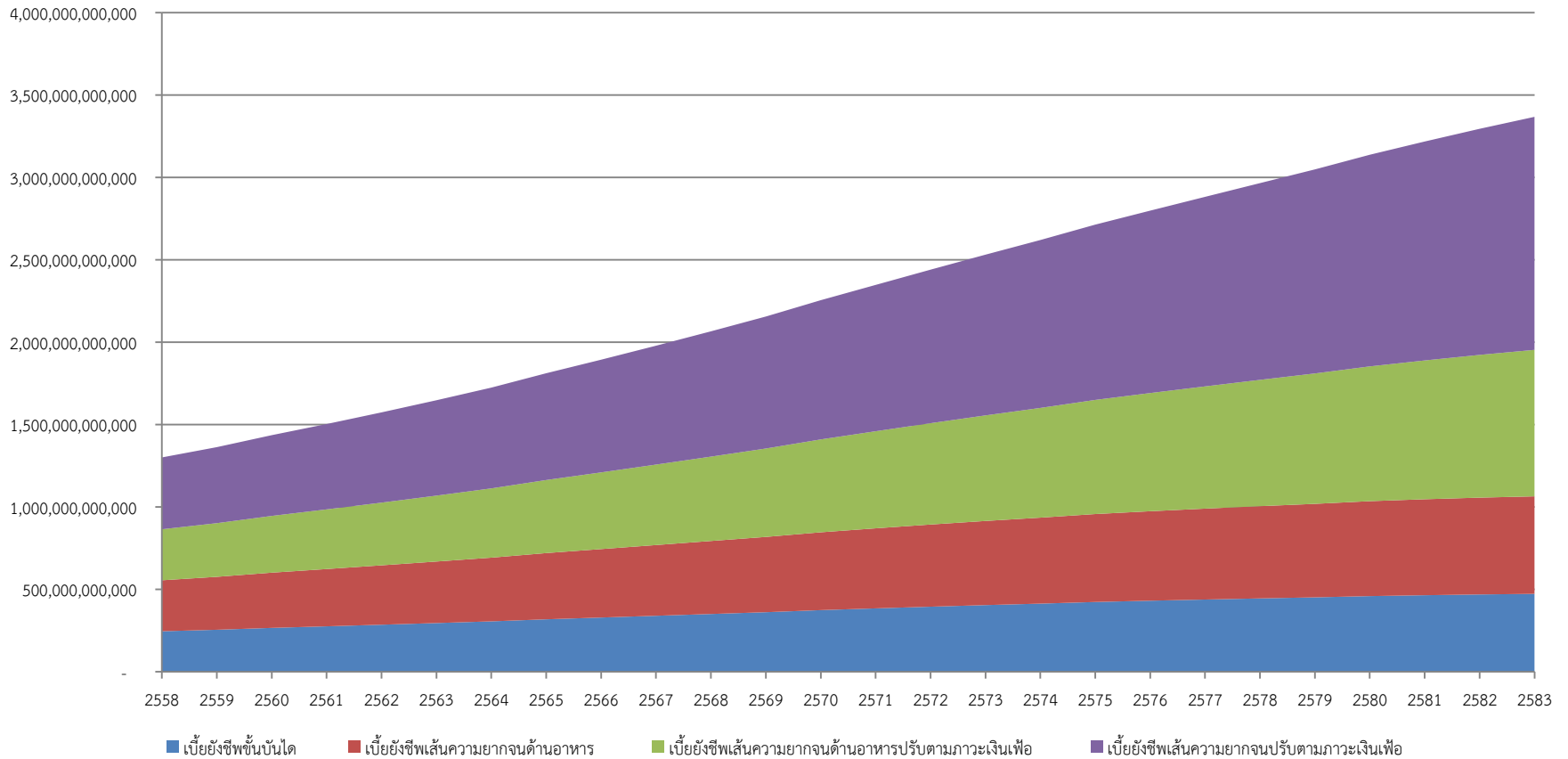


เบี้ยยังชีพกับภาระงบประมาณของรัฐบาลในอนาคต

- ระดับของเบี้ยยังชีพในปัจจุบัน 600-1,000 บาท
- ปรับเบี้ยยังชีพให้สูงขึ้นเพียงพอต่อการยังชีพ เช่น
 - ระดับรายได้ที่เส้นความยากจนด้านอาหาร (ประมาณ 1300 บาทต่อเดือน)
 - ระดับรายได้ที่เส้นความยากจน (ประมาณ 2500 บาทต่อเดือน)
 - ปรับมูลค่าตามอัตราภาวะเงินเฟ้อด้วย (สมมติว่า 3%)

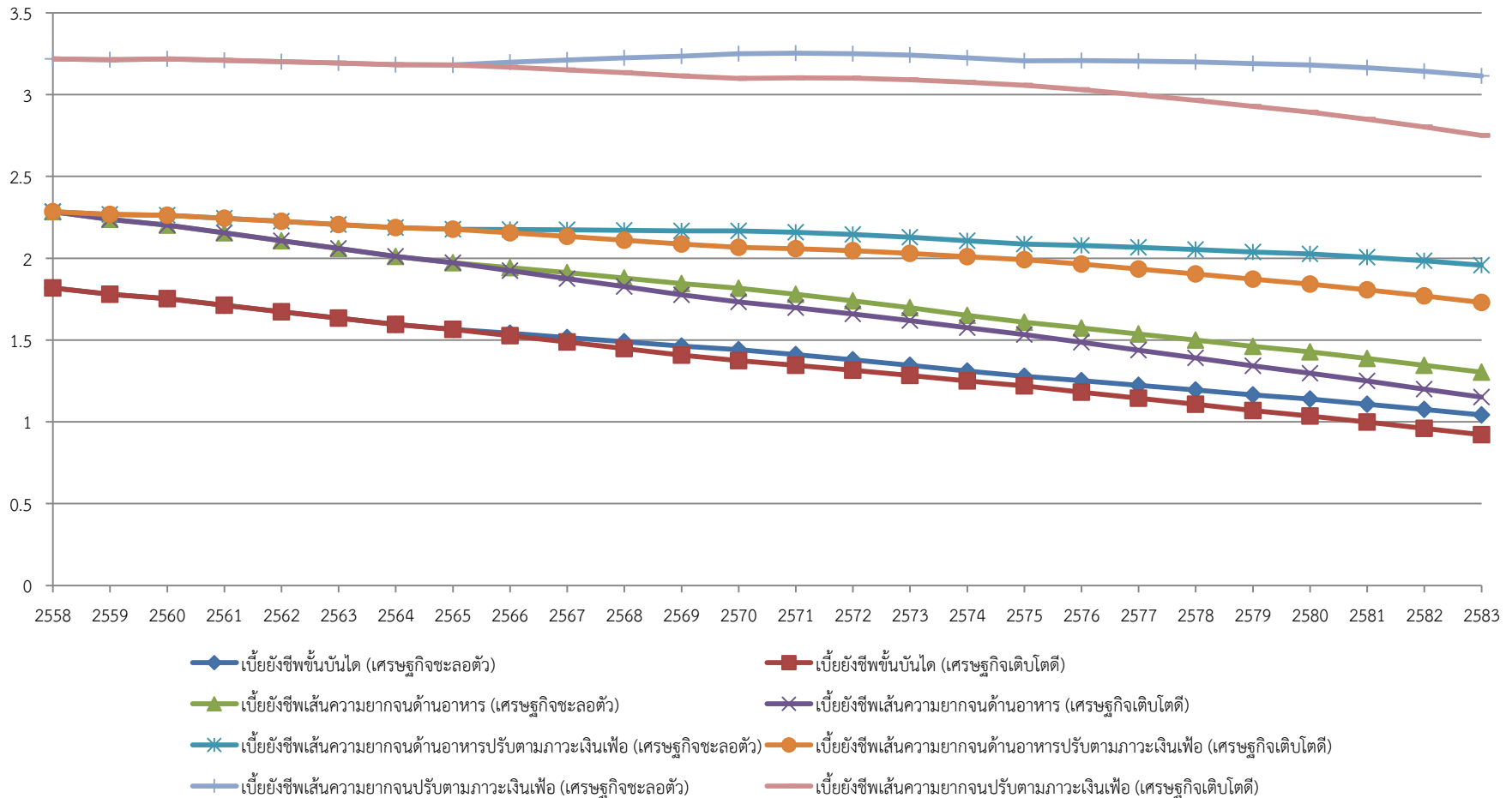


ผลการประมาณการความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต เมื่อมีการปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพ





สัดส่วนภาระงบประมาณของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (%) เมื่อมีการปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ





ภาระงบประมาณของรัฐบาลไม่ได้เพียงเท่าที่เห็นเท่านั้น

- ภาระทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authorities)
- ภาระผูกพันกรณีกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 24

เงินกองทุนให้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการอาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปีเพื่อจ่ายตาม
มาตรา 18 และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน

ในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง **ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินทด
รองราชการให้ตามความจำเป็น**





-4-

บทส่งท้าย:

แนวทางการปฏิรูประบบบำนาญ

เพื่อความยั่งยืนทางการคลัง



สรุปความท้าทายของระบบบำนาญของประเทศไทย

- มีหลายระบบครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มแล้วก็จริง แต่**การดำเนินการยังคงเป็นแบบต่างคนต่างทำ**
- มีระบบบำนาญขั้นพื้นฐานรองรับ แต่**เบี้ยยังชีพที่จัดสรรในปัจจุบันยังอยู่ในระดับที่ต่ำ** ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ อย่างไรก็ตามหากเพิ่มอัตราการจ่ายมากขึ้นเท่าไร จะ**มีผลกระทบความยั่งยืนทางการคลัง** มากเท่านั้น
- หลายระบบ**ใช้วิธีการประกันจำนวนเงินบำนาญ/สิทธิประโยชน์ (Defined Benefits)** พึ่งระมัดระวังอย่างยิ่งภายใต้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรที่รวดเร็วและรุนแรง



สรุปความท้าทายของระบบบำนาญของประเทศไทย

- ภาระทางงบประมาณของรัฐบาลที่มีต่อระบบบำนาญต่างๆมีหลายรูปแบบ
จำเป็นที่รัฐบาลต้องติดตามการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นภาระทาง
งบประมาณของรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท และ
งบประมาณที่ยังไม่เกิดขึ้นที่อยู่ในรูปของภาระผูกพันตามกฎหมาย แต่
ปัจจุบันยังไม่มีระบบติดตามและมองภาพรวม
- ความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคม



แนวทางการปฏิรูประบบบำนาญเพื่อความยั่งยืนทางการคลัง

- **ประเด็นปฏิรูปประการที่หนึ่ง** ควรมีการจัดโครงสร้างใหม่ในการอภิบาลระบบบำนาญแห่งชาติ โดยการตั้งคณะกรรมการนโยบายบำนาญแห่งชาติ ขึ้นมารับผิดชอบด้านกิจการนโยบายบำนาญของประเทศ และคอยติดตามภาระทางงบประมาณในภาพรวมอย่างต่อเนื่อง
- **ประเด็นปฏิรูปประการที่สอง** ควรจะต้องทำให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีสถานะเป็นบำนาญพื้นฐานอย่างเป็นทางการเพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองขั้นพื้นฐานด้วยสิทธิที่สมกับการเป็นผู้สูงวัยและไม่ทำให้ผู้สูงอายุตกอยู่ในภาวะอดอยาก โดยต้องระมัดระวังฐานะทางการคลังของรัฐบาลควบคู่กันไป



แนวทางการปฏิรูประบบบำนาญเพื่อความยั่งยืนทางการคลัง

- ประเด็นปฏิรูปประการที่สาม ควรมีการปฏิรูประบบบำนาญภายใต้กองทุนประกันสังคม
 - Parametric Reform (ปรับอัตราเงินสมทบ/สิทธิประโยชน์ให้สอดคล้องกัน)
 - Drastic Reform ควรจะต้องพิจารณาทางเลือกในการปรับส่วนของบำนาญในกองทุนประกันสังคมให้มีลักษณะเป็นระบบ defined contribution (ระบบที่กำหนดเงินสะสมชัดเจน ผลประโยชน์ที่ได้จะขึ้นอยู่กับเงินสะสมที่ใส่เข้าไปในระบบเป็นหลัก) อาจจะต้องคิดไปถึงการบูรณาการกับกองทุนการออมแห่งชาติในอนาคต



วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
College of Population Studies Chulalongkorn University



**THANK YOU
FOR YOUR ATTENTION**