

**วิจารณ์บทความ**  
**“การปฏิรูประบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง”**  
**สัมมนาวิชาการประจำปี 2558**  
**ธนาคารแห่งประเทศไทย**

# ภาพรวมของบทความ

- บทนำ
- ระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบัน
- ระบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง
- แนวทางการปฏิรูประบบบำนาญเพื่อความยั่งยืนทางการคลัง

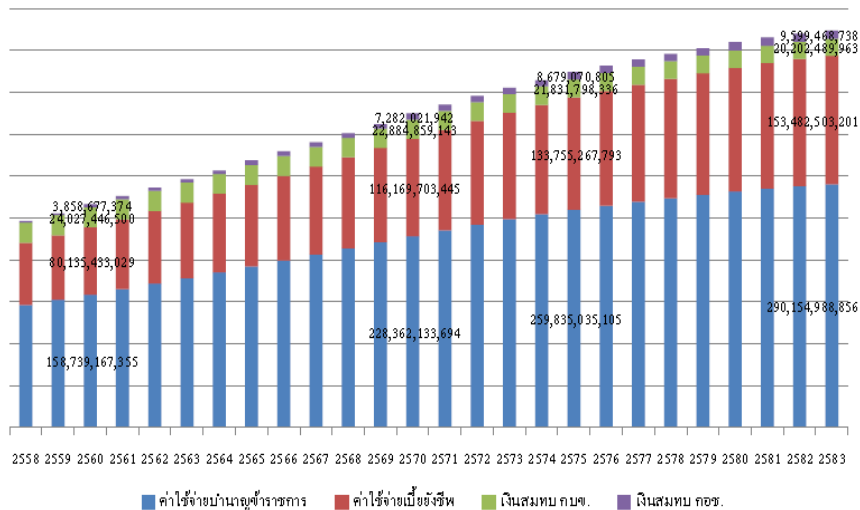
โดยรวม – เป็นบทความที่ดีมาก ที่ช่วยให้ผู้อ่านเห็นภาพรวมของระบบบำนาญในปัจจุบันของไทย โดยพยายามรวบรวมระบบบำนาญทุกประเภทไว้ด้วยกัน ซึ่งทำให้ผู้อ่านเห็นถึงสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ของไทยในขณะนี้ ตลอดจนพยายามประเมินถึงผลกระทบของปัญหาสังคมผู้สูงอายุต่อความยั่งยืนทางการคลัง และเสนอแนะทางออกให้กับประเทศ

# ลักษณะของระบบบำนาญของไทย

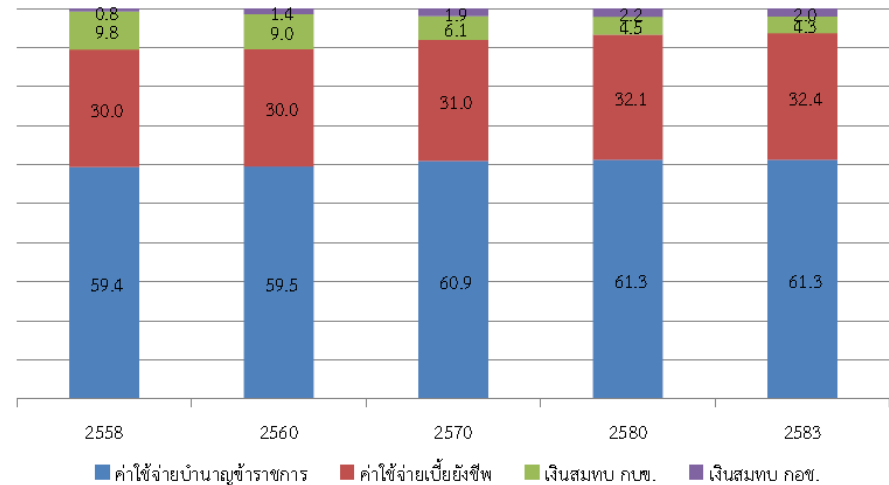
- **ดูแลโดยหลายหน่วยงาน** โดยมีระบบบำนาญอยู่มากกว่า 9 ระบบ
- มีความหลากหลายในประเภทของบำนาญ มีทั้งภาครัฐช่วยเหลือโดยตรง ให้ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ร่วมสมทบบางส่วนหรือจัดให้มีการออมของผู้ได้รับสิทธิประโยชน์เอง และมีทั้งการบังคับออมและการออมโดยความสมัครใจ ซึ่งบุคคลหนึ่งอาจจะได้รับเงินบำนาญบำนาญจากหลายระบบ => ทำให้การวิเคราะห์เพื่อประเมินความพอเพียงของเงินดังกล่าว และภาระการคลัง ไม่ง่าย
- มี “**ระบบบำนาญพื้นฐาน**” ที่เป็น ฐานของการคุ้มครองทางสังคมที่ทำให้การดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทย “ครอบคลุมถ้วนหน้าตามกฎหมาย”

# ผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในส่วนที่เป็นภาระโดยตรง

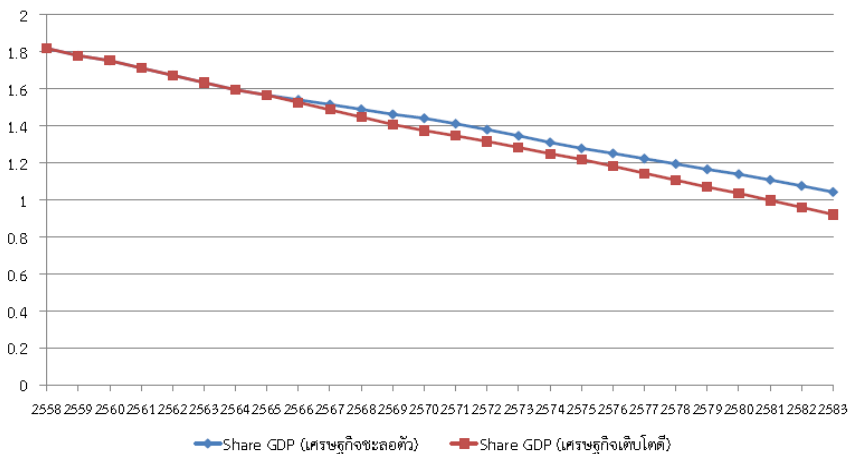
## ภาระงบประมาณของรัฐบาล



## สัดส่วนภาระงบประมาณของรัฐบาลของระบบบำนาญแต่ละระบบ

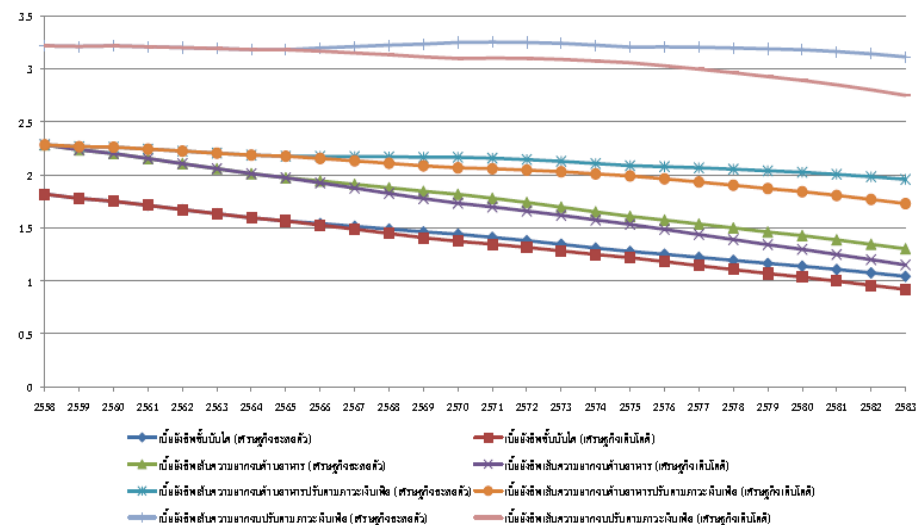


## สัดส่วนภาระงบประมาณของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (%)



## สัดส่วนภาระงบประมาณของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (%)

เมื่อมีการปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ



# ผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในส่วนอื่น ๆ

- ภาระทางงบประมาณ จากบำนาญของข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น
- ภาระจากกองทุนประกันสังคม ซึ่งในอนาคตจะมีเงินไม่เพียงพอ ต่อการดูแลผู้ประกันตน ตามที่ได้สัญญาไว้ ซึ่งบางส่วนอาจจะกลับมาเป็นภาระของภาครัฐ

# แนวทางการปฏิรูประบบการคลัง

## ปัญหา

- ความไม่บูรณาการในระบบ
- ความไม่พอเพียงของบำนาญพื้นฐาน และการถูกนำไปใช้ในทางการเมือง
- พังพารัฐมากเกินไป จากงบประมาณ หรือจากการให้ประกันสังคม
- มีภาระที่แฝงไว้ในส่วนต่าง ๆ
- กองทุนประกันสังคมอาจจะขาดความยั่งยืนในระยะยาว

## ทางออก

- จัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายบำนาญแห่งชาติ” เพื่อให้เกิดความพอเพียง ครอบคลุม ยั่งยืน
- ยกระดับให้เบี่ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้เป็น “บำนาญพื้นฐาน” ให้ประชาชนทุกคน ให้พอเพียง
- ปรับส่วนบำนาญของกองทุนประกันสังคมให้เป็นระบบ defined contribution ให้มากขึ้น
- ใช้ กอช. ช่วย

**ข้อคิดเห็นและข้อวิจารณ์ในรายละเอียด**

# ภาพรวมของข้อคิดเห็นและข้อวิจารณ์ในรายละเอียด

- ปัญหา และภัยต่อภาคการคลัง ✓
- สาเหตุของปัญหา ✓
- เป้าหมายในการแก้ไข ✓
- ทางออก ?

เป้าหมาย : **พอเพียง ครอบคลุม ยั่งยืน**  
 ไม่เช่นนั้น จะเป็นภาระให้กับตนเอง  
 ครอบครัว สังคม และรัฐบาลในที่สุด

ต้องมีการปฏิรูป  
 ➔ ครั้งใหญ่ในเรื่อง  
 ระบบบำนาญไทย



# ข้อกังวลใจเกี่ยวกับ “ระบบบำนาญพื้นฐาน” และความพอเพียง

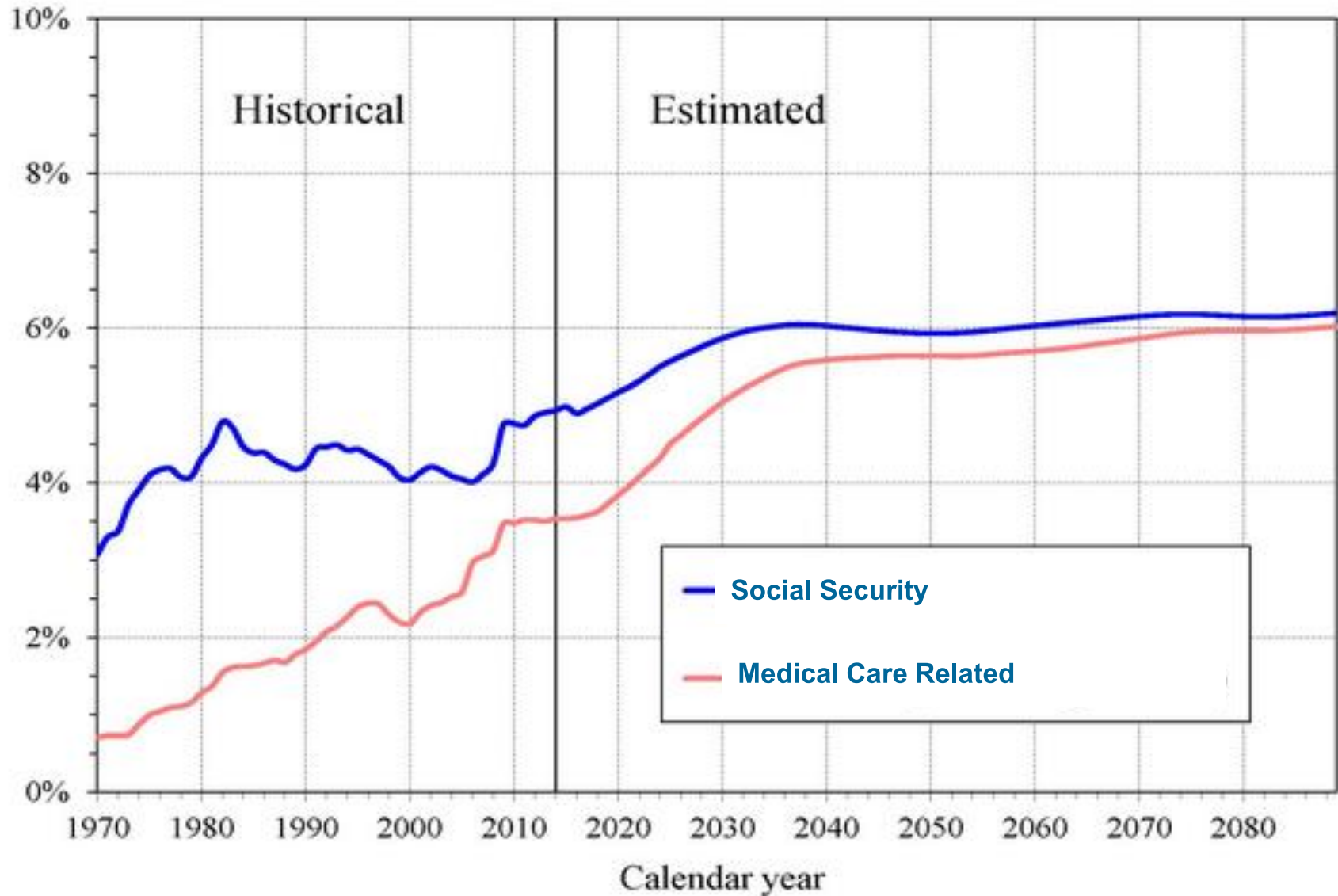
- ระบบ “บำนาญพื้นฐาน” สำหรับประชาชนทุกคน

ระบบ “บำนาญพื้นฐาน” ที่เป็น Social Protection Floor ยากที่จะทำให้เกิดความพอเพียง ของเงินบำนาญให้กับประชาชน แม้บทความจะคำนวณว่าภาระต่อภาคการคลังจากเบี้ยยังชีพที่ **เส้นความยากจน** **ปรับตามภาวะเงินเฟ้อ** – เศรษฐกิจและรัฐมี ความสามารถที่จะรองรับได้

คำถาม การที่คนจำนวน 20 ล้านคนจะเป็นผู้สูงอายุในปี 83 เงินช่วยเหลือเพียงเส้นความยากจน **ปรับตามเงินเฟ้อ** จะช่วยได้แค่ไหน และถ้าไม่พอจะเป็นภาระต่อสังคมมากน้อยแค่ไหน และรัฐบาลมี Fiscal Space พอหรือไม่

# ผลกระทบต่อการคลังไม่เพียงแต่ด้านค่าใช้จ่าย แต่ค่าสุขภาพด้วย

Example from US



# สมดุลงานที่เหมาะสมในเรื่องการดูแลผู้สูงอายุต่อไป

แหล่งรายได้ของรายได้ของผู้สูงอายุไทย (หน่วยเป็น %)

สัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีแหล่งรายได้ประเภทต่างๆ

แหล่งรายได้

(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
<b>บุตร</b>	<b>84.5</b>	<b>77.2</b>	<b>82.7</b>	<b>78.5</b>	<b>78.9</b>
ญาติ	11.4	6.9	11.0	8.9	10.0
อื่นๆ	8.8	2.6	1.5	2.5	1.6

ต้องสร้าง  
ในส่วนที่  
ประชาชน

ดูแลตนเอง  
ให้มากขึ้น

# สมดุลงที่เหมะสมในเรื่งการดูแลผู้สูงอายุดังไป

สัดส่วนของผู้สูงอายุนี่มีรายได้ดังต่อไปนี้เป็นแหล่งหลักของรายได้

แหล่งรายได้	2537	2550	2554	2557
การทำงาน	31.5	28.9	35.1	33.8
บ้านญาติ	4.0	4.4	6.0	4.8
เบี้ยยังชีพ	0.0	2.8	11.4	14.9
ดอกเบีย/การออม/ค่าเช่า	1.7	2.9	2.6	3.8
กลุ่มมรส	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

← ต้องสร้าง  
ในส่วที่  
ประชาชน  
ดูแลตนเอง  
ให้มากขึ้น

# ทางออกเกี่ยวกับ “ระบบบำนาญพื้นฐาน”

ตารางที่ 10: งบประมาณรายจ่ายสำหรับเบี้ยยังชีพคนชรา

ประเภทของผู้สูงอายุ ทั่วประเทศ	จำนวน (คน)	งบประมาณรายจ่ายสำหรับเบี้ย ยังชีพคนชรา (ล้านบาท)
ผู้สูงอายุที่ยากจน <sup>33</sup>	1,094,000	8,358
ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพทั้งหมด <sup>34</sup>	7,016,622	53,608
ผู้สูงอายุทั่วประเทศ <sup>35</sup>	8,070,000	

ที่มา : บัณฑิต อन्हอภินุตร (2555)

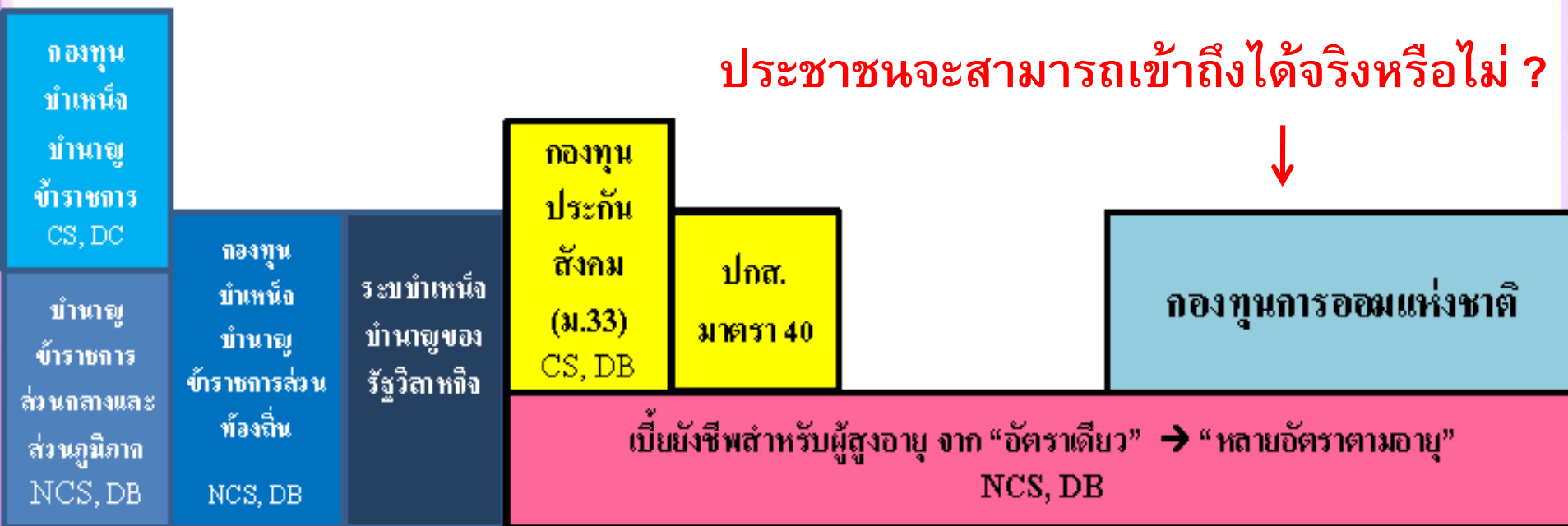
**ทางออก** – ปรับระบบเบี้ยยังชีพคนชรา ไปสู่ระบบการช่วยเหลือแบบการตรวจสอบรายได้ (Means Test) โดยกำหนดให้ผู้รับความช่วยเหลือต้องแสดงรายได้ของตนต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ

# ข้อกังวลใจเกี่ยวกับ “ความครอบคลุมของระบบบำนาญ”

## ลักษณะสำคัญของระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบัน

ภาคทางการ (1/3 ของกำลังแรงงาน)

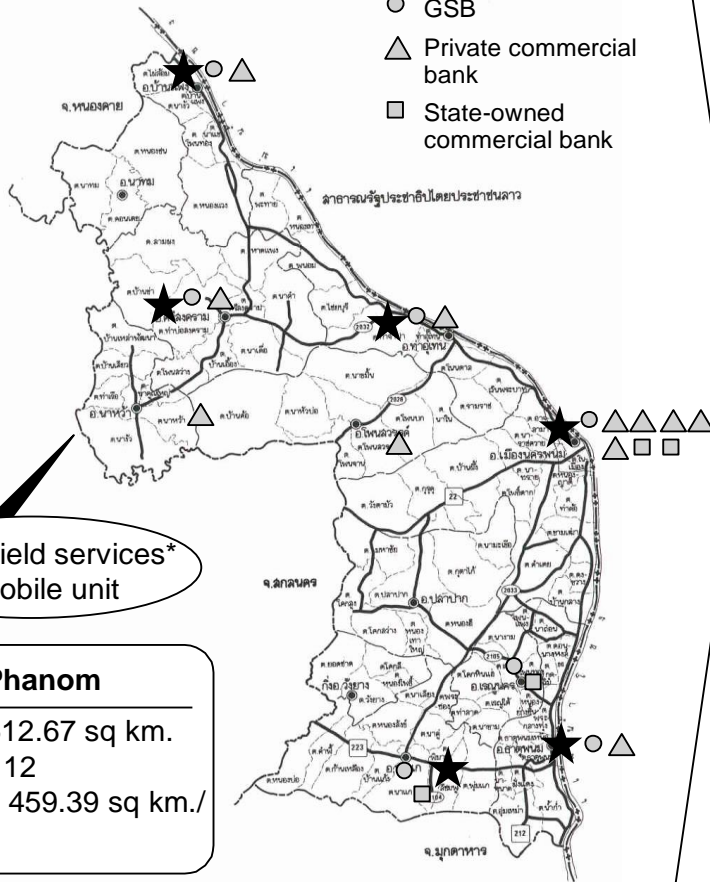
ภาคไม่เป็นทางการ (2/3 ของกำลังแรงงาน)



# นอกจากอาจไม่พอเพียงแล้ว ไม่สามารถเข้าถึงได้จากชนบท

## BAAC branches are located in large districts

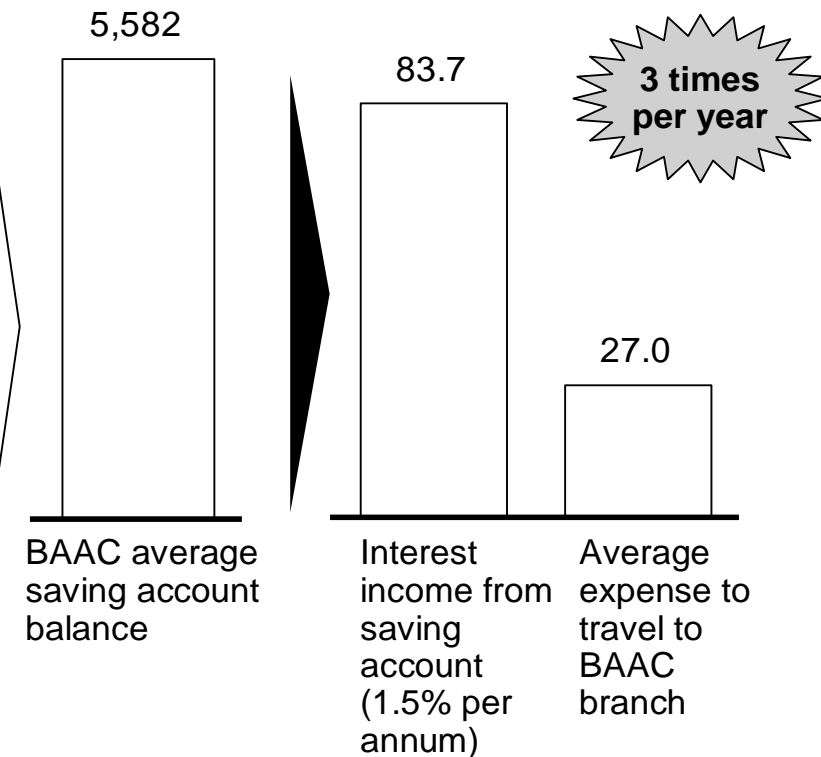
- ★ BAAC
- GSB
- △ Private commercial bank
- State-owned commercial bank



### Nakorn Phanom

Area: 5,512.67 sq km.  
Districts: 12  
Average: 459.39 sq km./  
district

## Breakeven number of trips for average BAAC customer given their interest income on their saving account



\* Do not handle cash transaction

Source: BAAC customer survey; team analysis

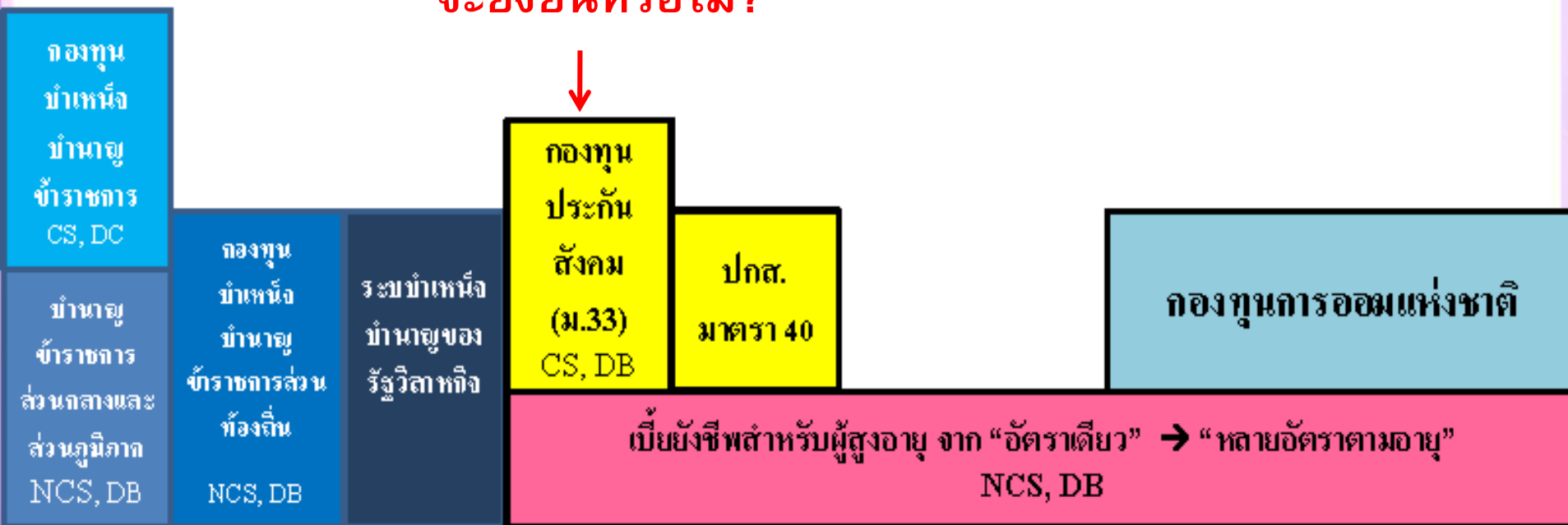
# ข้อกังวลใจเกี่ยวกับ “ความยั่งยืน”

## ลักษณะสำคัญของระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบัน

ภาคทางการ (1/3 ของกำลังแรงงาน)

ภาคไม่เป็นทางการ (2/3 ของกำลังแรงงาน)

จะยั่งยืนหรือไม่?





# การปฏิรูประบบการประกันสังคม

- การแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อประเมินความยั่งยืนของระบบประกันสังคม
- การปฏิรูปโครงสร้างของคณะกรรมการสำนักงานประกันสังคม
- การปรับปรุงผลตอบแทนและการเก็บเงินสมทบตลอดจนเกณฑ์เรื่องอายุของผู้ที่จะรับสิทธิประโยชน์ ฯลฯ

# ทางออกของระบบบำนาญไทยที่ยั่งยืนในระยะยาว



ภาวะภาครัฐ



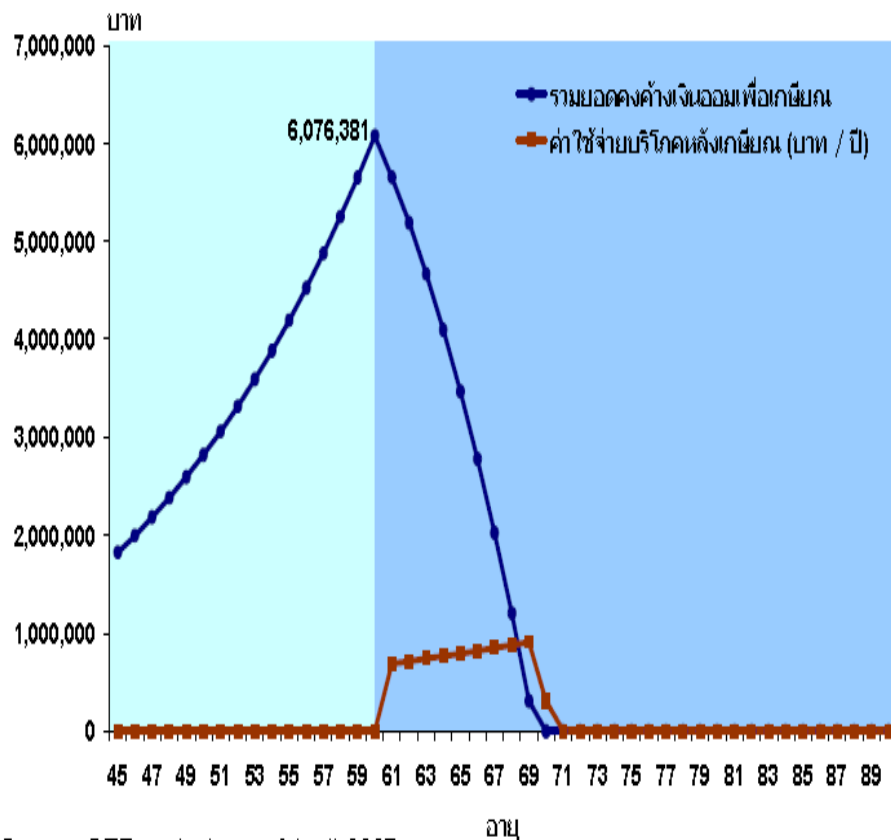
ภาวะภาคเอกชน

# ถ้าจะให้แต่ละคนดูแลตนเองมากขึ้น – ต้องแก้ปัญหาส่วนบุคคล

- ปัญหา **ความรู้ทางการเงิน** ทำให้ไม่สามารถดูแลตนเองได้

หน่วย: บาท

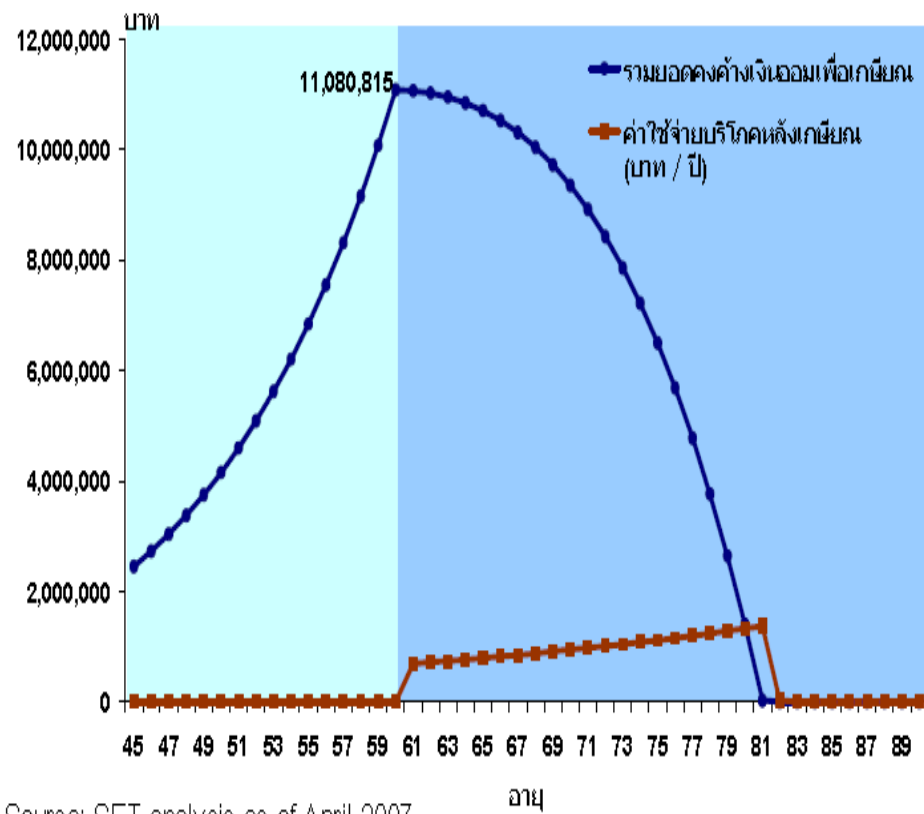
แผนการเงินหลังเกษียณอายุ: กรณีหากไม่มีตลาดทุน



Source: SET analysis as of April 2007

หน่วย: บาท

แผนการเงินหลังเกษียณอายุ: กรณีจัดสรรเงินลงทุนในตลาดทุน



Source: SET analysis as of April 2007

# ถ้าจะให้แต่ละคนดูแลตนเองมากขึ้น – ต้องแก้ปัญหาส่วนบุคคล

- ปัญหา **“Weakness of Will”** แต่ละบุคคลที่ไม่เห็นถึงความสำคัญของการออม

ผู้สูงอายุในอนาคตได้เตรียมการตั้งแต่เนิ่นๆหรือไม่.....

ปีที่สำรวจ	การเตรียมการเพื่อวัยสูงอายุ			ประเด็นที่ควรเตรียมการมากที่สุด	การออมหรือสะสมเงินทองทรัพย์สินให้เพียงพอใช้			
	ควร	ไม่ควร	ไม่แน่ใจ		เคยคิด		ไม่เคยคิด	
					ได้เตรียม	ไม่ได้เตรียม	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

# ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เพื่อให้บุคคลดูแลตนเองดีขึ้น

- การปฏิรูประบบการออม และสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง โดยจัดให้มี **Single Account** ที่ผูกทุกอย่างไว้ด้วยกัน
- การปฏิรูประบบ **Provident Fund** ให้เกิด **Portability**
- การปฏิรูปให้เกิด **Linked Annuity** กับการลงทุน
- การให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้รับสิทธิประโยชน์หลังการเกษียณ ตามกฎหมาย โดยอาศัยโอกาสในอนาคตที่จะมีการปฏิรูป ภาษีรายได้บุคคลธรรมดา จัดเข้าสู่การเก็บออมเพื่อเป็น การบังคับออม เป็นต้น

# สรุปแนวทางปฏิรูประบบบำนาญเพื่อการเกษียณอายุของไทย

- คณะกรรมการนโยบายบำนาญแห่งชาติ
- ระบบการช่วยเหลือแบบการตรวจสอบรายได้ (Means Test)
- การสร้างโครงข่ายให้ กอช. ในชนบท และการให้ชุมชนจัดการออมและสวัสดิการของตนเอง
- การปฏิรูประบบประกันสังคม ครั้งใหญ่
- การปฏิรูประบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ส่วนบุคคล
- การให้ความสำคัญกับความรู้ทางการเงิน
- การปฏิรูประบบภาษี เพื่อให้สิทธิประโยชน์หลังการเกษียณอายุแก่คนที่จ่ายภาษี เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการบังคับออม