

การปฏิรูประบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง

สัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำปี 2558

วิจารณ์บทความโดย ดร.อิทธิพร มุทิตาเจริญ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

athiphat.m@chula.ac.th

18 กันยายน 2558

บทความนี้มีความสำคัญอย่างไร

1

นำเสนอองค์ความรู้ล่าสุดเกี่ยวกับภาพรวมของภาระการคลังที่เกี่ยวข้องกับ
โครงการบำเหน็จบำนาญ

2

ประมาณการภาระการคลังจากสวัสดิการชราภาพ (2015-2040)

โครงสร้างการนำเสนอ

1. กรอบแนวคิดงานวิจัย

2. ผลการศึกษา

3. ประเด็นเสนอแนะ



โครงสร้างการนำเสนอ

1. กรอบแนวคิดงานวิจัย

2. ผลการศึกษา

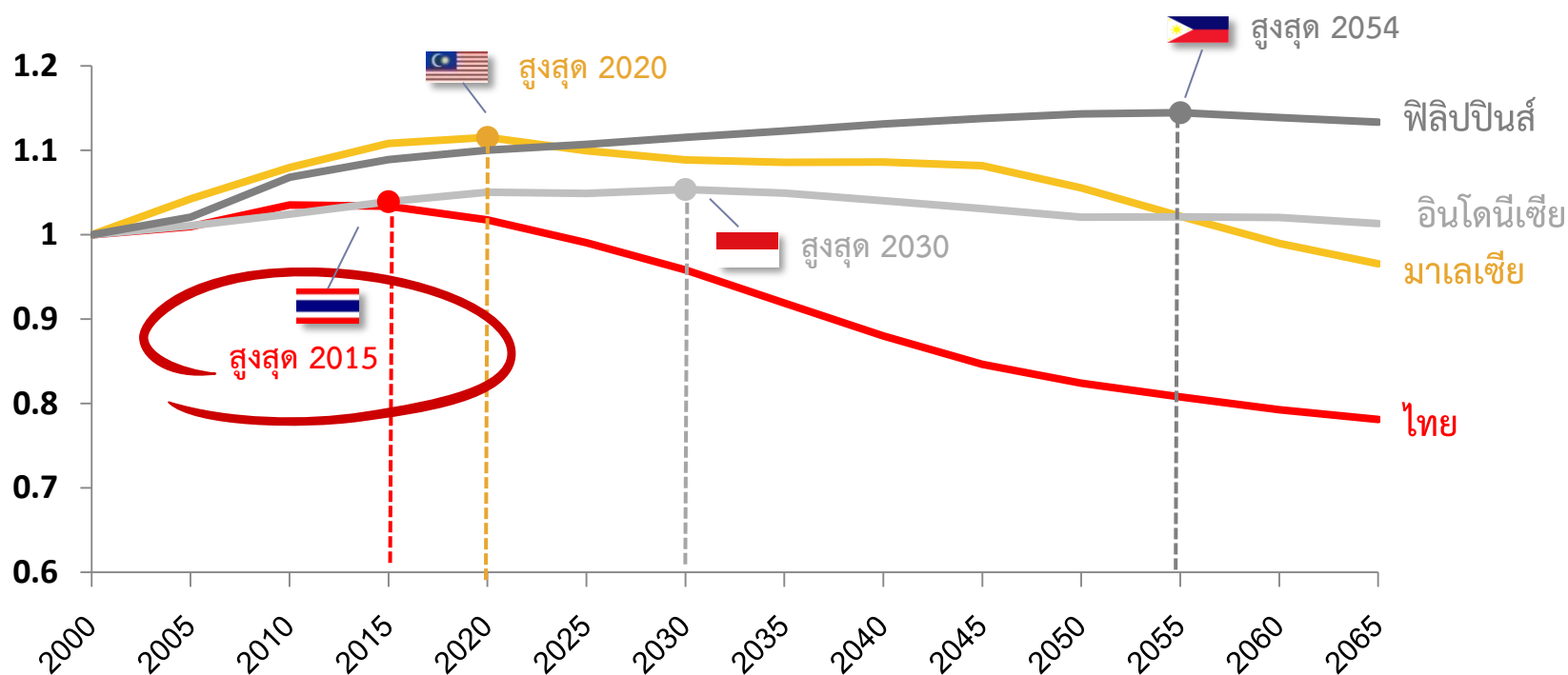
3. ประเด็นเสนอแนะ



ไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเร็วกว่าประเทศคู่แข่งในภูมิภาค

การคาดการณ์สัดส่วนประชากรที่อยู่ในวัยทำงาน (15-64 ปี)

หน่วย: % ของประชากรทั้งหมด (Index: 2000=1)

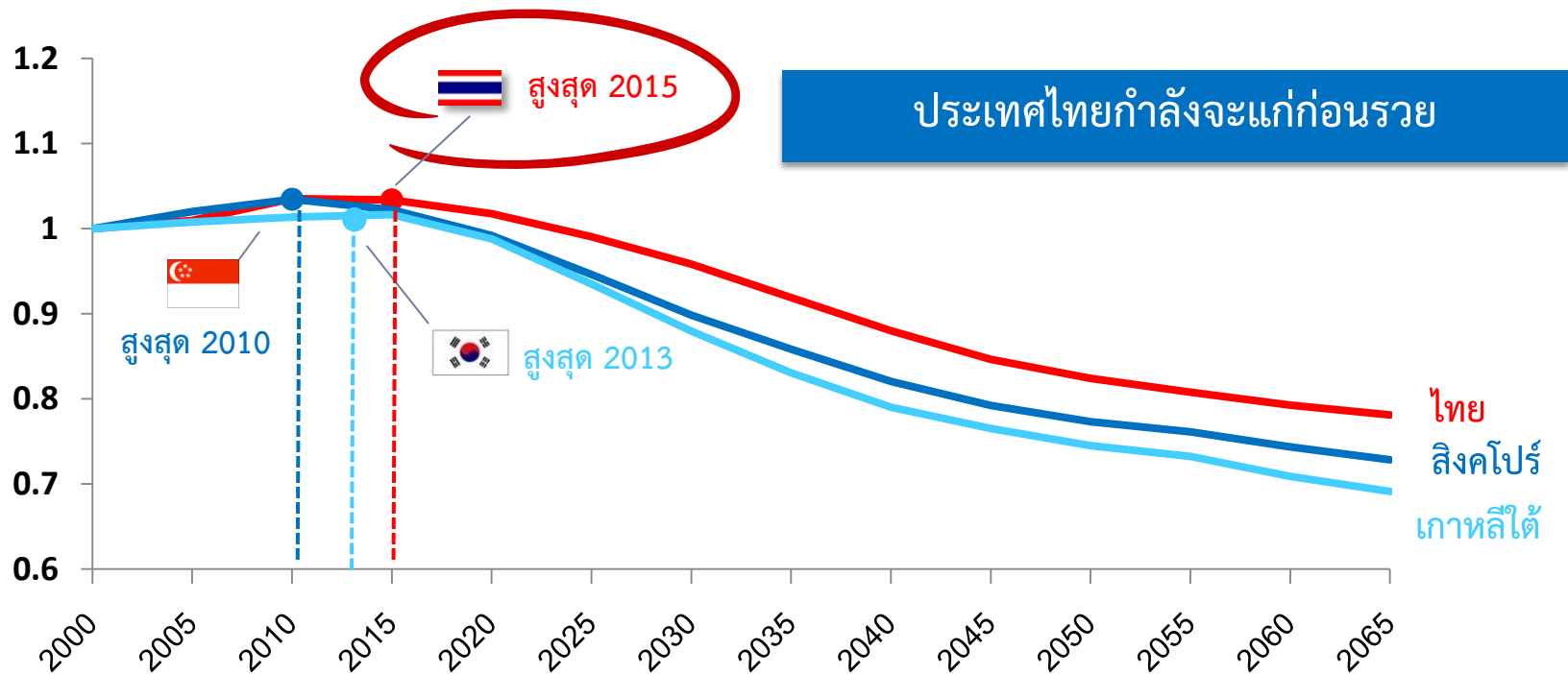


ที่มา: การวิเคราะห์จากข้อมูลของ UN

ความรวดเร็วของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยคล้ายกับสิงคโปร์และเกาหลีใต้

การคาดการณ์สัดส่วนประชากรที่อยู่ในวัยทำงาน (15-64 ปี)

หน่วย: % ของประชากรทั้งหมด (Index: 2000=1)



ที่มา: การวิเคราะห์จากข้อมูลของ UN

ไทยมีหลากหลายมาตรการในลักษณะบำเหน็จบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ

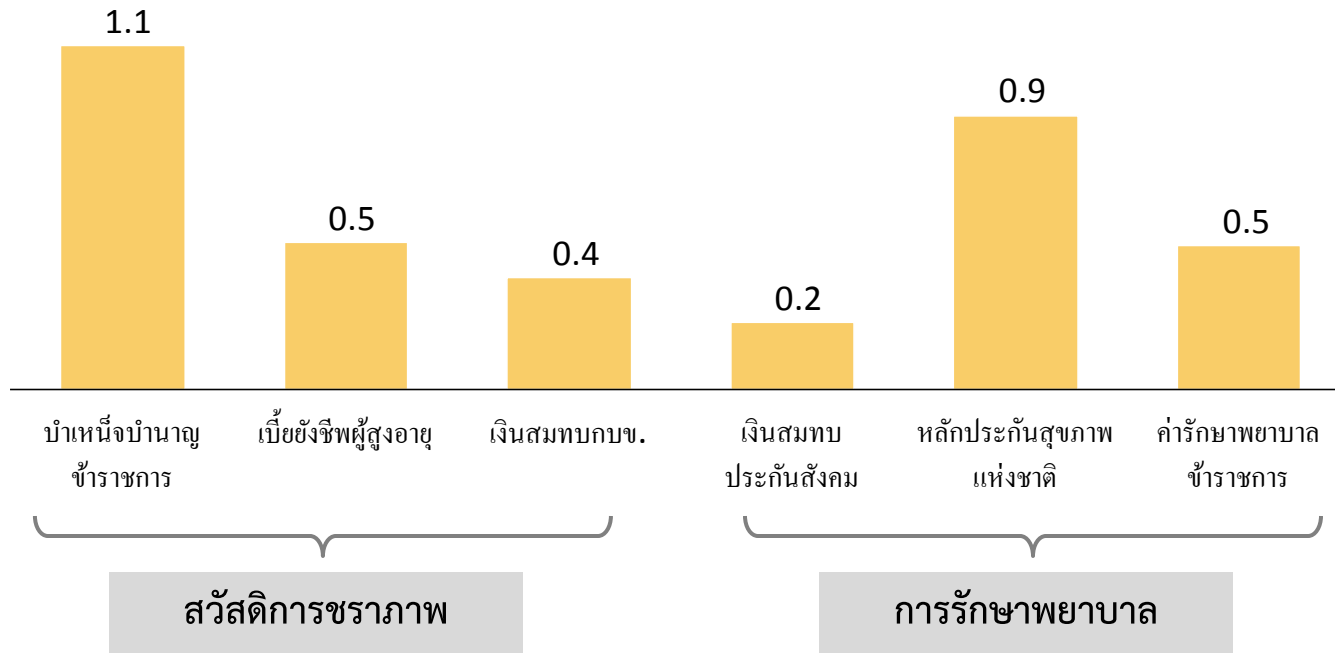
	ตัวอย่างมาตรการสำคัญ	กลุ่มเป้าหมาย	ภาระการคลัง
0 Pillar 0: Fundamental Assistance	- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ - บำเหน็จบำนาญข้าราชการ	- ผู้ที่ไม่ได้รับสวัสดิการอื่นจากรัฐ - ข้าราชการ	- เงินอุดหนุน - งบกลาง
1 Pillar 1: Public Pension programs	กองทุนประกันสังคม ม. 33 และ 39	คนทำงานในระบบ	งบประมาณจัดสรร
2 Pillar 2: Compulsory savings	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	ข้าราชการ	งบกลาง
3 Pillar 3: Voluntary savings	- กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ - RMF - กองทุนประกันสังคม ม. 40 - กอช.	- ลูกจ้างองค์กร - บุคคลทั่วไป - คนทำงานนอกระบบ - ผู้ที่ไม่เป็นผู้ประกันตนในโครงอื่นที่สมทบโดยรัฐหรือนายจ้าง	- รัฐวิสาหกิจ: รายได้ นำส่งรัฐ, เงินอุดหนุน - รายจ่ายภาษี - งบประมาณจัดสรร

ที่มา: การวิเคราะห์จากข้อมูลของสำนักงานงบประมาณ, สศค., วรเวศน์ (2558) และ World Bank (2008)

ภาระทางการคลังจากสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในแต่ละปี มีมากกว่า 3% ต่อ GDP

รายจ่ายสวัสดิการโครงการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ (ปีงบประมาณ 2558)

หน่วย: % ของ GDP



การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรจะส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังอย่างไร

โครงสร้างการนำเสนอ

1. กรอบแนวคิดงานวิจัย

2. ผลการศึกษา

3. ประเด็นเสนอแนะ



ขอบเขตของการศึกษาของวรรณ (2558)

โครงการบำเหน็จบำนาญ

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

บำเหน็จบำนาญข้าราชการ

เงินสมทบบข.

เงินสมทบกอช.

สมมติฐานสำคัญ

- สัดส่วนผู้สูงอายุที่รับบำนาญ/เบี้ยยังชีพคงที่ตลอดช่วงประมาณการ
- บำนาญต่อหัวขยายตัวปีละ 4%
- เงินสมทบบข.ต่อหัวขยายตัวปีละ 4%

Scenarios

- ช่วงประมาณการ: 2015-2040
- 2 กรณีเศรษฐกิจ
(Nominal GDP growth)

Nominal GDP Growth	2015-2027	2028-2040
Scenario 1	6%	5%
Scenario 2	5%	4%

- ศึกษากรณีปรับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นเท่าเส้นความยากจน (2,500/คน/เดือน) และเพิ่มขึ้น 3% ต่อปี

ผลการศึกษาคำคัญของวาระศัคน์ (2558)

1

ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุไม่ได้ทำให้สัดส่วนภาระการคลังจาก 4
มาตรการ มีแนวโน้มคุกคามความยั่งยืนทางการคลัง

2

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ มีโอกาสถูกใช้เป็นเครื่องมือประชานิยม
และจะเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญในอนาคต

โครงสร้างการนำเสนอ

1. กรอบแนวคิดงานวิจัย

2. ผลการศึกษา

3. ประเด็นเสนอแนะ

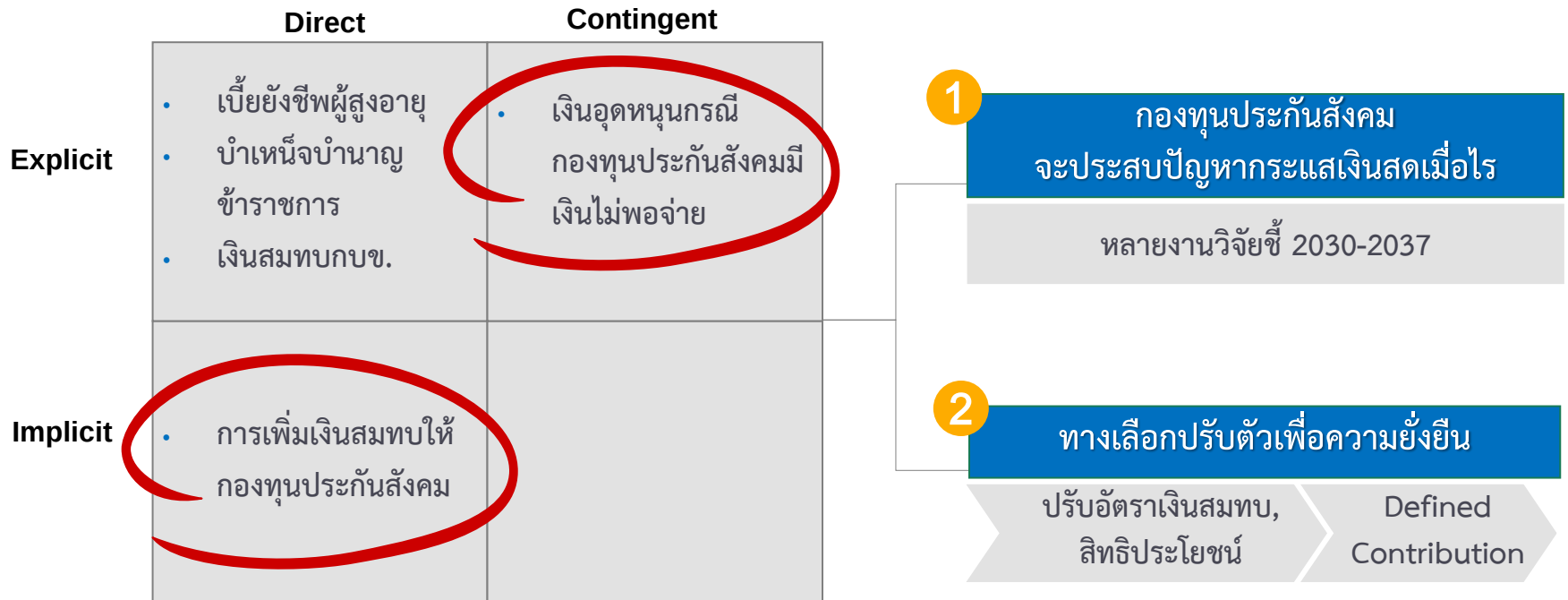
ประเด็นเสนอแนะ 1: Contingent and Implicit Liabilities

การจำแนกความเสี่ยงทางการคลังจากสวัสดิการชราภาพ

	Direct	Contingent
Explicit	• เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ • บำเหน็จบำนาญข้าราชการ • เงินสมทบกบข.	• เงินอุดหนุนกรณีกองทุนประกันสังคมมีเงินไม่พอจ่าย
Implicit	• การเพิ่มเงินสมทบให้กองทุนประกันสังคม	

ประเด็นเสนอแนะ 1: Contingent and Implicit Liabilities

การจำแนกความเสี่ยงทางการเงินจากสวัสดิการชราภาพ



ประเด็นเสนอแนะ 1: Contingent and Implicit Liabilities

การจำแนกความเสี่ยงทางการเงินจากสวัสดิการชราภาพ

	Direct	Contingent
Explicit	- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ - บำเหน็จบำนาญข้าราชการ - เงินสมทบกบข.	เงินอุดหนุนกรณีกองทุนประกันสังคมมีเงินไม่พอจ่าย
Implicit	การเพิ่มเงินสมทบให้กองทุนประกันสังคม	

1 กองทุนประกันสังคม
จะประสบปัญหากระแสเงินสดเมื่อไร
หลายงานวิจัยชี้ 2030-2037

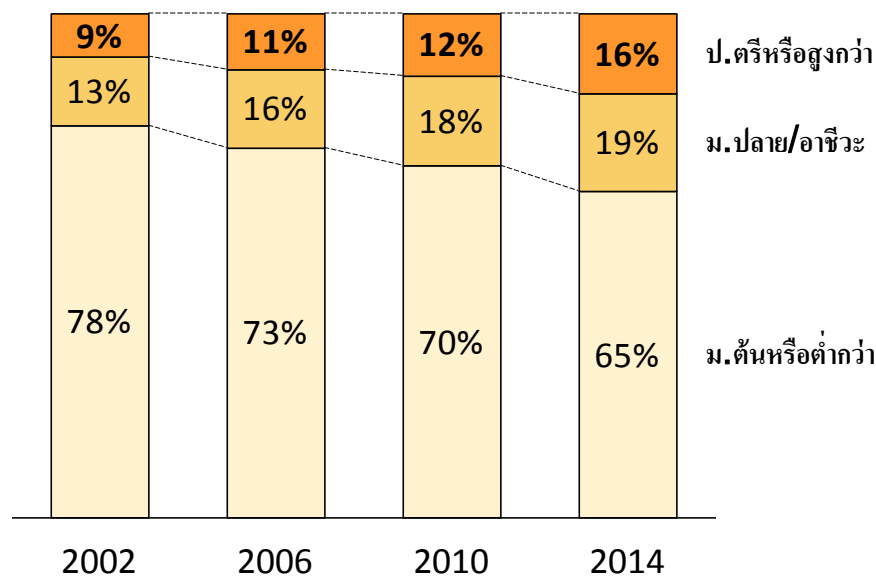
2 ทางเลือกปรับตัวเพื่อความยั่งยืน
ปรับอัตราเงินสมทบ, สิทธิประโยชน์ Defined Contribution

การปฏิรูประบบประกันสังคมมีความสำคัญอย่างมาก เพื่อตอบโจทย์ทั้งความยั่งยืนทางการเงิน
คลัง และความมั่นคงทางการเงินสำหรับผู้ประกันตน

ประเด็นเสนอแนะ 2: การพิจารณาผลกระทบอย่างบูรณาการ

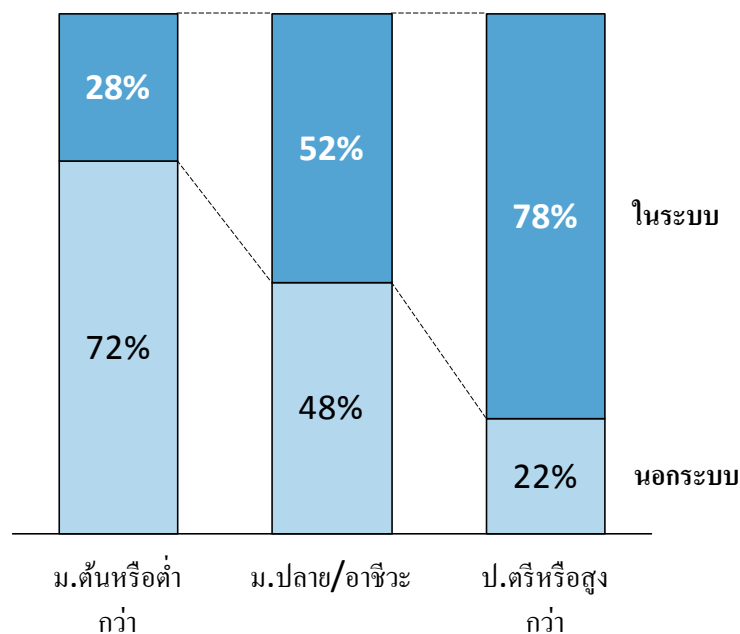
สัดส่วนกำลังแรงงานตามการศึกษา

หน่วย: % ของกำลังแรงงาน



สัดส่วนแรงงานในระบบตามการศึกษา (2014)

หน่วย: % ของกำลังแรงงานตามกลุ่มการศึกษา

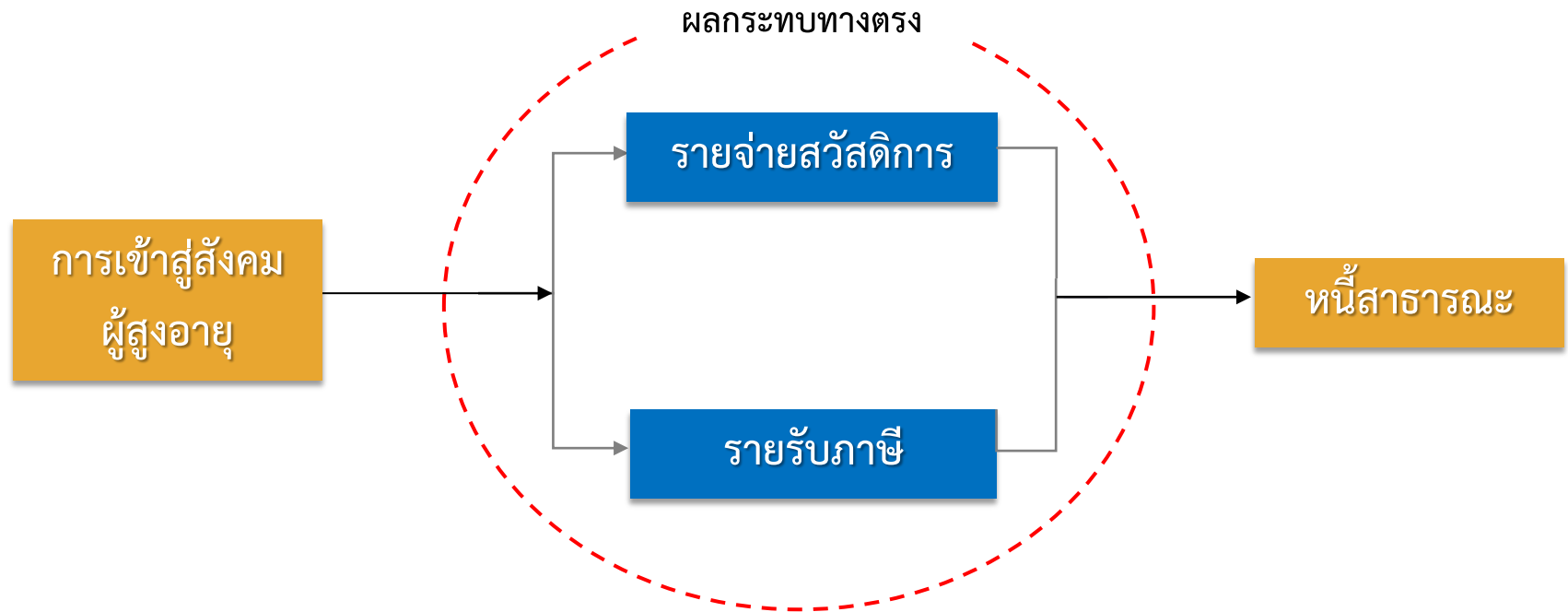


การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุส่งผลต่อโครงสร้างแรงงานไม่เพียงแค่มิเชิงปริมาณ

ที่มา: การวิเคราะห์จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

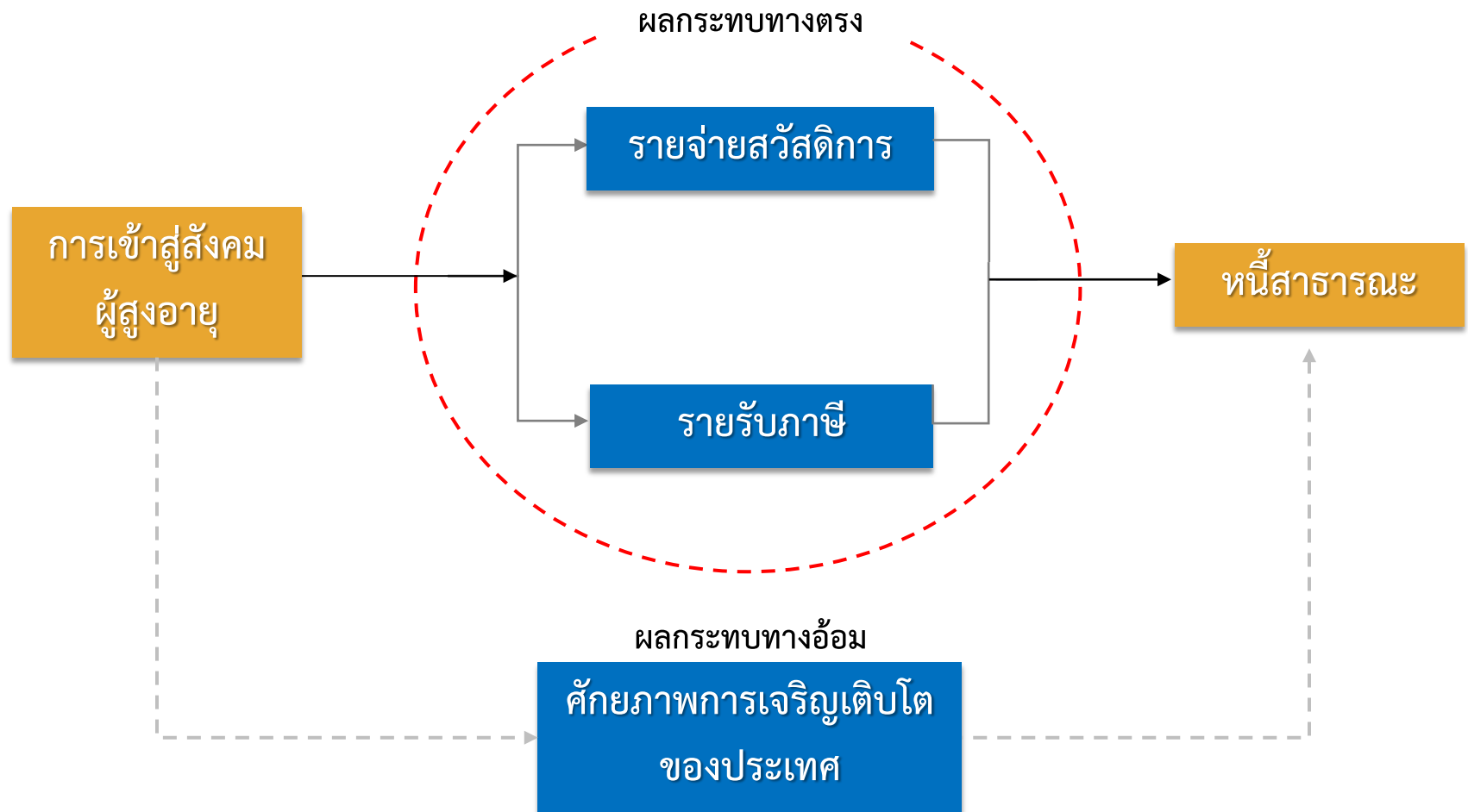
ประเด็นเสนอแนะ 2: การพิจารณาผลกระทบอย่างบูรณาการ

ช่องทางความเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและความยั่งยืนทางการคลัง



ประเด็นเสนอแนะ 2: การพิจารณาผลกระทบอย่างบูรณาการ

ช่องทางความเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและความยั่งยืนทางการคลัง



มองไปข้างหน้า: ต้องเริ่มที่การแยกส่วนปัญหา

ปัญหาจากจำนวนผู้สูงวัยที่เพิ่มขึ้น

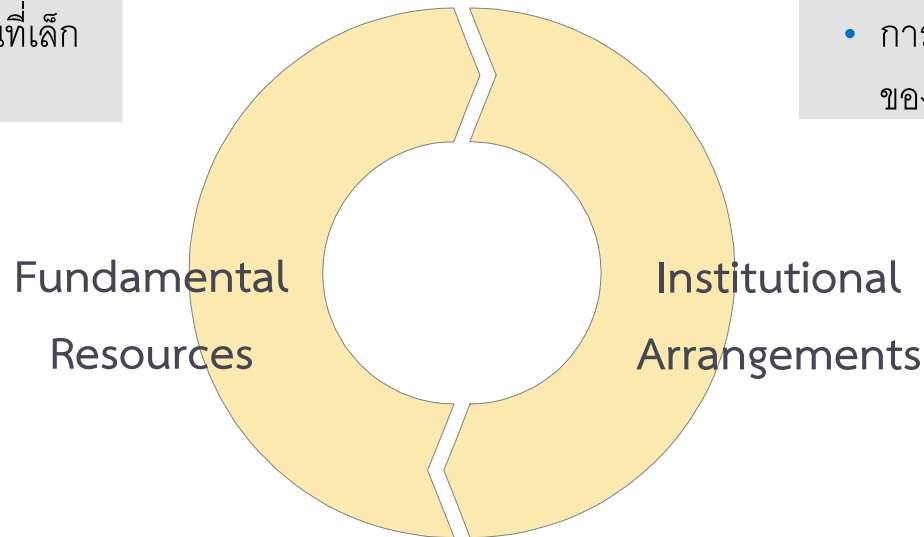
เช่น

- ค่าใช้จ่ายบำนาญ/รักษาพยาบาลเพิ่มขึ้น
- การมีสัดส่วนกำลังแรงงานที่เล็กลง

ปัญหาจากโครงสร้างสถาบัน

เช่น

- การกำหนดผลประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม
- การให้เงินอุดหนุนแบบปลายเปิดของสวัสดิการรักษายาบาลชรก.



การเข้าใจต้นตอของปัญหา และเริ่มจัดการตั้งแต่วันนี้ จะทำให้เราสามารถลดการถ่ายโอนภาระการคลังไปสู่คนรุ่นหลังได้

ขอบคุณครับ