

การลดปัญหา ความยากจน ของผู้สูงอายุ ในประเทศไทย

บทบาทของโครงการบำนาญ
และการช่วยเหลือทางสังคม



THE WORLD BANK

**การลดปัญหาความยากจนของผู้สูงอายุในประเทศไทย:
บทบาทของโครงการบำนาญและการช่วยเหลือทางสังคม**

ตุลาคม 2555



THE WORLD BANK

© The World Bank
World Bank Office, Bangkok
30th Floor, Siam Tower
989 Rama I Road, Pathumwan
Bangkok 10330, Thailand

(66) 2 686-8300 www.worldbank.org/th

This paper has not undergone the review accorded to official World Bank publications. The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank and its affiliated organizations, or those of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgement on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Rights and Permissions

The material in this publication is copyrighted. Copying and/or transmitting portions or all of this work without permission may be a violation of applicable law. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank encourages dissemination of its work and will normally grant permission to reproduce portions of the work promptly.

For permission to photocopy or reprint any part of this work, please send a request with complete information to the Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470, www.copyright.com.

All other queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to the Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

Report Number: 78277-TH

สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ	4
คำนำ.....	5
คำย่อ	6
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....	7
1. บทนำ	10
2. ภาวะประชากรสูงอายุ.....	10
3. สถานการณ์ปัจจุบันของผู้สูงอายุที่ยากจน	12
4. โครงการบำนาญที่มีอยู่ในปัจจุบัน.....	14
ก. โครงการบำนาญประกันสังคม	16
ข. โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ ตามมาตรา 11 (11).....	18
ค. โครงการบำนาญภาคนอกระบบ.....	20
กองทุนการออมแห่งชาติ	21
ส่วนการขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ	24
ต้นทุนทางการคลังของโครงการบำนาญโดยสมัครใจแบบใหม่.....	24
บทวิเคราะห์	25
5. การออกแบบสวัสดิการเบี้ยยังชีพและผลกระทบต่อความยากจน	26
6. ทางเลือกเชิงนโยบาย	32
ก. ทางเลือกในการรวบรวมระบบบำนาญ.....	33
ตัวอย่างการรวบรวมโครงการ.....	34
ข. แนวทางปรับปรุงโครงการเบี้ยยังชีพ.....	35
ค. แนวทางปรับปรุงโครงการบำนาญโดยสมัครใจเพื่อแรงงานนอกระบบ	37
ง. แนวทางปรับปรุงโครงการบำนาญประกันสังคม.....	40
7. บทสรุป.....	41

สารบัญตาราง

ตาราง ES1: ลักษณะของโครงการเพื่อการเกษียณ	8
ตาราง ES2: อัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันได	9
ตารางที่ 1: ประชากรสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) จำแนกตามภาคในระบบและนอกระบบ (คน)	14
ตารางที่ 2: โครงการช่วยเหลือผู้สูงอายุด้านรายได้ที่มีอยู่ในประเทศไทย.....	15
ตารางที่ 3: ขอบเขตการคุ้มครองของระบบบำนาญต่างประเทศ (คน)	16
ตารางที่ 4: รายละเอียดโครงการบำนาญประกันสังคมโดยสรุป.....	17
ตารางที่ 5: อัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันได	19
ตารางที่ 6: ประมาณการค่าใช้จ่ายในโครงการเบี้ยยังชีพ.....	20
ตารางที่ 7: วิวัฒนาการของความยากจน แยกเป็นผู้สูงอายุที่มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพ และผู้ที่ไม่ใช่ผู้สูงอายุ.....	27
ตารางที่ 8: วิวัฒนาการของความยากจน แยกเป็นผู้สูงอายุที่มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพที่ใช้สิทธิ และผู้สูงอายุที่มีสิทธิแต่ไม่ได้ใช้สิทธิ.....	27
ตารางที่ 9: ผลกระทบต่อความยากจนและต้นทุนงบประมาณของโครงการเบี้ยยังชีพในรูปแบบต่าง ๆ	30
ตารางที่ 10: ลักษณะของโครงการเพื่อการเกษียณ	30
ตารางที่ 11: โครงการบำนาญไทยจำแนกตามกระบวนทัศน์เสาหลักของธนาคารโลก	34

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพ ES1: จำนวนประชากรทั้งประเทศ	7
แผนภาพ ES2: องค์ประกอบของประชากร	7
แผนภาพ ES3: สัดส่วนคนจนแยกตามอายุและเพศ ปี 2553 (ร้อยละ).....	7
แผนภาพที่ 1: จำนวนประชากรทั้งประเทศ	11
แผนภาพที่ 2: องค์ประกอบของประชากร	11
แผนภาพที่ 3: กำลังแรงงาน และอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน.....	11
แผนภาพที่ 4: อัตราส่วนพึ่งพิง.....	11
แผนภาพที่ 5: สัดส่วนคนจน (%).....	12
แผนภาพที่ 6: สัดส่วนคนจนแยกตามอายุและเพศ ปี 2553 (ร้อยละ).....	13
แผนภาพที่ 7: สัดส่วนความยากจนและความเปราะบางต่อความยากจนแยกตาม อายุและเพศในปี 2553 (ร้อยละ).....	13
แผนภาพที่ 8: สัดส่วนของผู้สูงอายุ (60+) ที่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพระหว่างปี 2549-2553 แยกตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค.....	19

กิตติกรรมประกาศ

ธนาคารโลกขอขอบคุณ ดร.สมชัย จิตสุชน จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ดร.เอมมานูเอล สคูเปียส หัวหน้านักเศรษฐศาสตร์จากธนาคารโลก สำนักงานใหญ่กรุงวอชิงตัน ดีซี และคุณมิทเชลล์ วีเนอร์ ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านการประกันสังคม จากธนาคารโลก สำนักงานจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย สำหรับการเขียนข้อสังเกตเชิงนโยบายฉบับนี้ ขอขอบคุณหน่วยงานรัฐบาลผู้ให้การสนับสนุน ทั้งด้านเวลา กำลัง ข้อมูล และให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาข้อสังเกตเชิงนโยบายนี้ ซึ่งได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคม กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เอกสารฉบับนี้ยังได้รับคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ จาก คุณฮานา บริกซี หัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ ธนาคารโลกสำนักงานใหญ่กรุงวอชิงตัน ดีซี คุณภมรรัตน์ ตันสงวนวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านการพัฒนาสังคม คุณลาร์ส ซอนเดอร์การ์ด ผู้ประสานงานภาคส่วนการพัฒนามนุษย์ ธนาคารโลก สำนักงานกรุงเทพฯ ประเทศไทย

คำนำ

ในช่วง 30 ปีข้างหน้าจำนวนของผู้สูงอายุในประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และสัดส่วนความยากจนในหมู่ผู้สูงอายุก็สูงกว่าสัดส่วนความยากจนในกลุ่มประชากรอื่นๆ ทั้งหมด แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วประเทศไทยจะมีโครงการความช่วยเหลือทางสังคมและโครงการบำนาญอยู่มากมาย ทว่ารายจ่ายของรัฐบาลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุยังมีสัดส่วนเพียงน้อยนิด

เอกสารฉบับนี้ประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ภาวะประชากรสูงอายุ ความยากจนของผู้สูงอายุ และโครงการบำนาญและโครงการเบี้ยยังชีพในประเทศไทย โดยได้สำรวจสถานการณ์ความยากจนของผู้สูงอายุในประเทศไทยและโครงการเพื่อผู้สูงอายุที่ยากจน และเสนอทางเลือกในการปรับปรุงโครงการเหล่านั้นให้มีประสิทธิผลมากขึ้น รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายแก่รัฐบาลไทยเพื่อป้องกันความยากจนในผู้สูงอายุ เพื่อให้การใช้จ่ายในโครงการคุ้มครองทางสังคมของรัฐบาลตรงกลุ่มเป้าหมายและเป็นประโยชน์กับผู้สูงอายุที่ยากจน และสร้างหลักประกันความมั่นคงทางการคลังในระยะยาวให้แก่โครงการบำนาญและความช่วยเหลือทางสังคมทั้งหลาย โดยได้นำเสนอการวิเคราะห์ในเอกสารฉบับนี้แก่รัฐบาลไทย หน่วยงานสากล ภาคประชาสังคมและนักวิชาการในประเทศไทยเมื่อเดือนตุลาคมปี 2555 และได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี

เราหวังว่ารายงานฉบับนี้จะสร้างความเข้าใจ และให้ข้อเสนอแนะ อันจะนำไปสู่การตัดสินใจที่มีข้อมูลประกอบเพื่อจะช่วยบรรเทาความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุ เราหวังว่าจะได้สนทนาแลกเปลี่ยนกับรัฐบาลไทยมากขึ้น เกี่ยวกับเรื่องการลดความยากจนของผู้สูงอายุ ตลอดจนการพัฒนามุมมองอย่างมีเหตุและผลต่อนโยบายและโครงการบำนาญ



แอนเน็ต ดีกัลัน

ผู้อำนวยการประจำประเทศไทย

ธนาคารโลก

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก

Acronyms

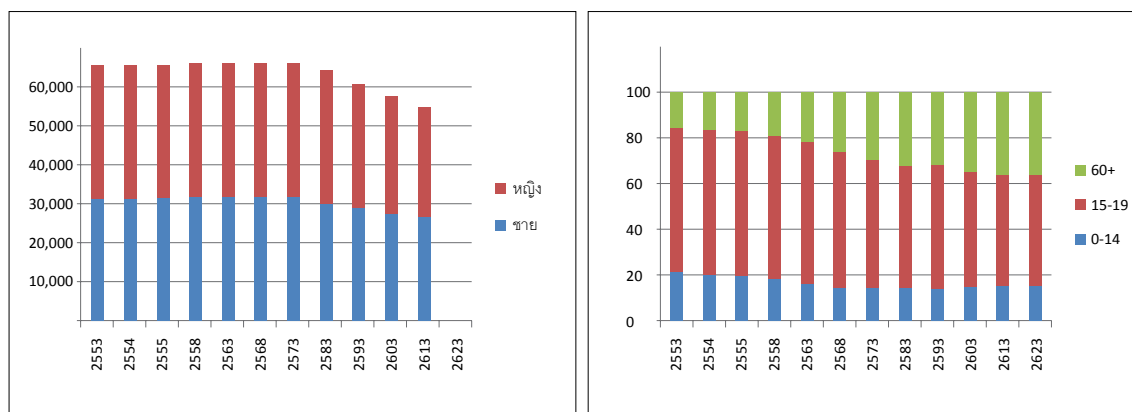
DB	Defined Benefit
DC	Defined Contribution
DID	Difference–In–Difference
GDP	Gross Domestic Product
GPF	Government Pension Fund
MOI	Ministry of Interior
MOF	Ministry of Finance
MPC	Marginal Propensity to Consume
MSDHS	Ministry of Social Development and Human Security
NPF	National Pension Fund
NSF	National Savings Fund
NSO	National Statistics Office
OAA	Old Age Allowance
OAP	Old Age Pension
PCE	Per Capita Expenditures
PMT	Proxy Means Test
PT	Perfect Targeting
PTwGP	Perfect Targeting with Graded Pension
PVD	Provident Fund
RMF	Retirement Mutual Fund
SEC	Securities and Exchange Commission
SES	Socio–Economic Survey
SFI	Specialized Financial Institution
SSO	Social Security Office
UC	Universal Coverage
UCwGP	Universal Coverage with Graded Pension
USD	United States Dollar

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ข้อสังเกตเชิงนโยบายฉบับนี้ได้ทำการสำรวจโครงการป้องกันความยากจนในหมู่ผู้สูงอายุของประเทศไทย และเสนอแนะทางเลือกในการปรับปรุงประสิทธิภาพของโครงการเหล่านั้น

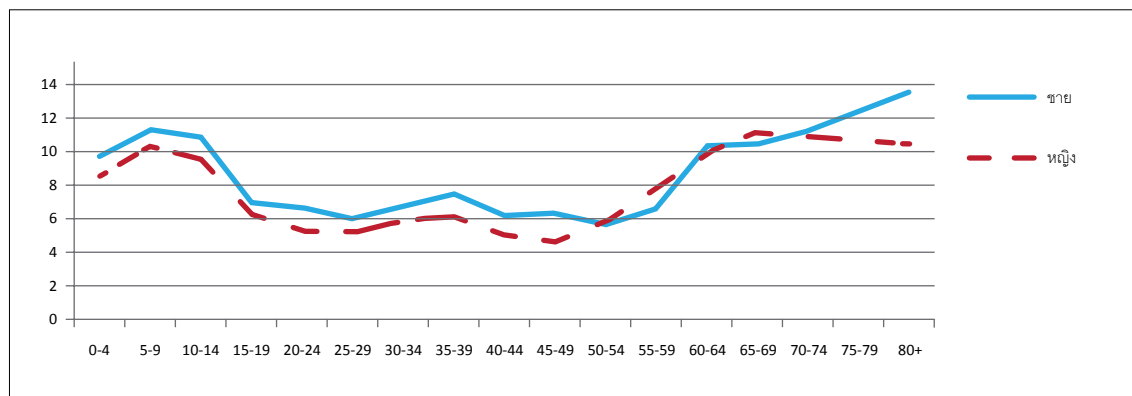
ภาวะประชากรสูงอายุ (Population Aging) ในระยะเวลา 30 ปีข้างหน้า จำนวนผู้สูงอายุในประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แผนภาพที่ ES1 แสดงจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นจนถึงจุดสูงสุดและจะเริ่มลดลงในปี 2573 แผนภาพที่ ES2 แสดงสัดส่วนของประชากรอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป ที่จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วภายหลังปี 2558 ขณะเดียวกัน ประชากรวัยทำงานจะมีขนาดลดลงหลังปี 2563

แผนภาพที่ ES1 : จำนวนประชากรทั้งประเทศ **แผนภาพที่ ES2 : องค์ประกอบของประชากร**



สัดส่วนความยากจน (Poverty Rates) สัดส่วนความยากจนในผู้สูงอายุนั้นก็สูงกว่าสัดส่วนความยากจนของประชากรโดยรวม แผนภาพที่ ES3 แสดงให้เห็นว่าเด็กและผู้สูงอายุเป็นสมาชิกที่ยากจนที่สุดของสังคมไทย แม้ว่าสัดส่วนคนจนโดยรวมของประเทศจะค่อนข้างต่ำ ในปี 2553 สัดส่วนความยากจนของประเทศไทยโดยรวมอยู่ที่ร้อยละ 7.7 ขณะที่สัดส่วนความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุอยู่ที่ร้อยละ 10.9

แผนภาพที่ ES3 : สัดส่วนคนจนแยกตามอายุและเพศ ปี 2553 (ร้อยละ)



จำนวนโครงการบ้านอายุ ประเทศไทยมีโครงการบ้านอายุมากเกินไป จึงควรพิจารณารวมโครงการเหล่านั้นเข้าด้วยกันและปรับกระบวนการอนุมัติใหม่ หลายโครงการมีข้อจำกัดด้านกรอบกฎหมายไว้ไม่เพียงพอ นอกจากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน ประเทศไทยไม่มีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลด้านการเงินของโครงการต่างๆ เหล่านี้ และไม่ปรากฏว่ามีนโยบายบำเหน็จบำนาญระดับชาติที่มีความเชื่อมโยงกัน ปัจจุบันประเทศไทยมีโครงการบำเหน็จบำนาญ 8 โครงการที่แยกขาดจากกันและครอบคลุมประชากรต่างกลุ่มดังที่แสดงในตารางด้านล่าง หลายโครงการมีความซ้ำซ้อน และมีเพียงโครงการเบี้อยังชีพผู้สูงอายุตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ ตามมาตรา 11 (11) เท่านั้นที่สามารถที่จะช่วยป้องกันความยากจนของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคนอกระบบ ได้อย่างมีนัยสำคัญ

ตาราง ES1 : ลักษณะของโครงการเพื่อการเกษียณ

โครงการ	ผู้มีสิทธิ์	ผู้สนับสนุน	ชนิด	DB/DC*	ผู้จ่ายสมทบ	ผู้กำกับดูแล
ประกันสังคม มาตรา 33&39	แรงงานในระบบ	นายจ้าง	บังคับ	DB	นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล	กระทรวงแรงงาน
กบข. และ บำนาญ	ข้าราชการ	นายจ้าง (รัฐบาล)	บังคับ	DB DC	รัฐบาล และ ข้าราชการ	กระทรวงการคลัง
กองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ	ในระบบ	นายจ้าง (บำนาญสถานประกอบการ)	บังคับหาก บริษัทอยู่ใน ตลาดหลักทรัพย์ นอกนั้นสมัครใจ	DC	นายจ้างและ ลูกจ้าง	คณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์ (กสท.)
กองทุนรวมเพื่อ การเลี้ยงชีพ	แรงงานทั้งหมด	รายบุคคล	สมัครใจ	DC	ลูกจ้างและ กสท.	คณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์ (กสท.)
พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ	นอกระบบ	รายบุคคล	ถ่วงหน้า	DB	รัฐบาล	กระทรวงมหาดไทย
กองทุนการ ออมแห่งชาติ (กอช.)	นอกระบบ	รายบุคคล	สมัครใจ	DC	ลูกจ้าง+รัฐบาล จ่ายสมทบ ลูกจ้าง+รัฐบาล	กระทรวงการคลัง
ประกันสังคม มาตรา 40	นอกระบบ	รายบุคคล	สมัครใจ	DC	จ่ายสมทบ	กระทรวงแรงงาน

* หมายเหตุ กบข และ กองทุนบำนาญ สำหรับข้าราชการมีการดำเนินงานที่แยกออกจากกัน ดังนั้น รวมทั้งหมดมี 8 โครงการ

บำนาญทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ โครงการหลักที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุที่ยากจน โดยเฉพาะที่เป็นแรงงานนอกระบบคือ โครงการเบี้อยังชีพผู้สูงอายุตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ ตามมาตรา 11 (11) ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ เป็นโครงการที่จ่ายเงินรายเดือนแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคนที่ไม่อยู่ภายใต้โครงการบำนาญอื่นใดของรัฐ เมื่อเร็ว ๆ นี้โครงการเบี้อยังชีพได้มีการปรับเปลี่ยนใหม่โดยเพิ่มสิทธิประโยชน์ตามช่วงอายุ แทนที่จะจ่ายผลประโยชน์รายเดือนอัตราเดียวแก่ผู้รับประโยชน์ที่มีสิทธิทุกราย ดังตารางข้างล่างนี้

ตาราง ES2 : อัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันได

ช่วงอายุ	จำนวนเงิน (บาท) ต่อเดือน
60 - 69	600
70 - 79	700
80 - 89	800
90 ปีขึ้นไป	1000

เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นบำนาญแบบถ้วนหน้า ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้สูงอายุทุกคนที่ยากจน ทว่าผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่ผู้ที่ไม่ได้ยากจน โครงการปัจจุบันมีค่าใช้จ่ายประมาณการในปี 2556 ราว 63,200 ล้านบาท หากจ่ายผลประโยชน์ตามสูตรดังกล่าวนี้และจ่ายให้เฉพาะคนยากจนเท่านั้นค่าใช้จ่ายของโครงการจะลดลงเหลือ 8,400 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ตัวเลขดังกล่าวเป็นการประมาณการขั้นต่ำ โดยมีได้นำค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการพิจารณาและตัดกรองผู้รับสิทธิตามเงื่อนไขเจาะจงมาพิจารณาด้วย ซึ่งอาจทำให้การประมาณการค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 15-20 แต่ก็ยังต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในปัจจุบันอย่างเด่นชัด หากเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์นี้ โดยให้แต่ละครอบครัวที่ยากจนได้รับเงินจำนวนที่จำเป็นในการจัดช่องว่างความยากจน (ผลต่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายได้ประมาณการของครัวเรือน) ค่าใช้จ่ายทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นเป็น 16,000-26,000 ล้านบาท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสมมุติฐานว่าสมาชิกผู้สูงอายุในครัวเรือนจะใช้จ่ายเงินเบี้ยยังชีพดังกล่าวเป็นจำนวนเท่าใดในการอุปโภคบริโภค (ความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการบริโภค หรือความโน้มเอียงส่วนเพิ่มในการบริโภค marginal propensity to consume)

จากการที่ประเทศไทยประสบกับภาวะประชากรสูงอายุ สภาพสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำมาช้านาน และข้อจำกัดทางด้านคลัง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องประเมินว่าโครงการนี้มีประสิทธิภาพที่สุดแล้วหรือไม่ในการสร้างหลักประกันรายได้ที่เพียงพอแก่ผู้สูงอายุ หากโครงการดังกล่าวเป็นแบบมีเงื่อนไขเจาะจง เงินก็จะไปถึงมือผู้ที่ขัดสนที่สุด แล้วต้นทุนทางการคลังก็อาจลดลงเป็นอย่างมาก ในทางกลับกัน หากประเทศไทยเลือกใช้โครงการแบบมีเงื่อนไขเจาะจง (targeting) การบริหารจัดการพิจารณาและตัดกรองผู้รับสิทธิตามเงื่อนไขเจาะจงก็จะมีควมซับซ้อนมาก และแม้ระบบจะมีความสมบูรณ์แบบเพียงใด ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการคัดกรองยากจนบางครอบครัวถูกกีดกันออกไปและครอบครัวที่ไม่ได้ยากจนถูกคัดเข้ามา ซึ่งโครงการแบบถ้วนหน้าจะเสี่ยงปัญหาการบริหารจัดการที่ซับซ้อนเช่นนี้

โครงการบำนาญโดยสมัครใจสำหรับแรงงานนอกระบบ เมื่อไม่นานมานี้ประเทศไทยได้นำโครงการบำนาญโดยสมัครใจแบบใหม่ 2 โครงการเข้ามาใช้สำหรับแรงงานนอกระบบ คือ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งยังไม่เริ่มดำเนินงาน และโครงการสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพสำหรับผู้ประกันตนในมาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งเริ่มเมื่อเดือนพฤษภาคม 2554 ทั้งสองโครงการเป็นโครงการใหม่ ดังนั้นจึงยังเร็วเกินไปที่จะประเมินว่าโครงการทั้งสองนี้ส่งผลกระทบต่อความยากจนของผู้สูงอายุหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นมีหลักฐานและประสบการณ์นานาชาติที่ใช้โครงการคล้ายกันนี้ชี้ว่า ผู้สนใจจะมีน้อยและผู้เข้าโครงการส่วนมากเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ และเป็นแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้มีฐานะยากจนอาจไม่สามารถจ่ายเงินได้อย่างสม่ำเสมอ และจะไม่สามารถตอบสนองความจำเป็นในการออมเงินของพวกเขา ผลที่สุด เงินสมทบของรัฐบาลก็จะจ่ายให้คนที่ไม่จริง

โครงการบำนาญสำหรับแรงงานในระบบ ระบบบำนาญชราภาพ ตามมาตรา 33 และ 39 ของพระราชบัญญัติประกันสังคมจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นบำเหน็จบำนาญแก่ผู้ทำงานในระบบภายหลังการเกษียณอายุ และอาจจะป้องกันความยากจนของแรงงานในระบบได้หลังจากเลิกทำงานไปแล้ว เริ่มให้สิทธิประโยชน์เมื่ออายุ 55 ปี โดยยึดประวัติเงินเดือนและจำนวนปีของการจ่ายเงินสมทบเป็นหลัก ทั้งนี้ ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 ปี จึงจะได้รับเงินบำนาญ และเนื่องจากระบบประกันสังคมได้เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ.2542 ดังนั้น การจ่ายเงินบำนาญแก่ผู้ประกันตนจะเริ่มในปี พ.ศ. 2557 อย่างไรก็ตาม นักวิจัยหลายท่านได้สรุปไว้ว่า ระบบบำนาญดังกล่าวนี้ไม่มีความยั่งยืนทางการคลังอย่างที่ออกแบบมา และจะประสบปัญหาทางการคลังอย่างรุนแรงเริ่มตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2563 ความยั่งยืนทางการคลังได้รับผลกระทบจากหลายปัจจัยรวมกัน ได้แก่ อายุเกษียณต่ำ แผนบำนาญให้ผลประโยชน์สูง การใช้อัตราค่าจ้างสุดท้ายมาคำนวณผลประโยชน์ และภาวะประชากรสูงวัยอย่างรวดเร็ว

บทสรุป รัฐบาลไทยควรพิจารณาทบทวนโครงสร้างของโครงการบำนาญที่มีอยู่มากมายเพื่อปรับปรุงหลักกฎหมายสำหรับหลายโครงการ ให้ผลประโยชน์ต่อกฎหมายไทยที่ยากจนที่สุดมากขึ้น ปรับปรุงความยั่งยืนทางการคลังของโครงการเหล่านี้ให้ดีขึ้น ลดความซับซ้อนตลอดจนปรับโครงสร้างและกฎเกณฑ์ของโครงการ

1. บทนำ

ข้อสังเกตเชิงนโยบายฉบับนี้ได้ทำการสำรวจโครงการบำนาญและโครงการช่วยเหลือทางสังคมที่จะช่วยป้องกันไม่ให้ผู้สูงอายุต้องประสบกับความยากจนในวัยชรา และเสนอแนะทางเลือกในการปรับปรุงประสิทธิภาพของโครงการเหล่านั้น จำนวนผู้สูงอายุไทยจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วใน 30 ปีข้างหน้า และสัดส่วนความยากจนในหมู่ผู้สูงอายุก็สูงกว่าสัดส่วนความยากจนในกลุ่มประชากรอื่นๆทั้งหมด แม้ว่าปัจจุบันนี้ประเทศไทยจะมีโครงการบำนาญ 8 โครงการ ทว่าผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับคนที่ไม่ได้ยากจนจริง นอกจากนี้ประเทศไทยยังต่างจากประเทศอื่นตรงที่ไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลด้านการเงินของโครงการต่างๆ เหล่านี้ และไม่มีนโยบายบำเหน็จบำนาญในระดับชาติที่ชัดเจน

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงนำไปสู่การพัฒนาโครงการบำเหน็จบำนาญขึ้นมาสองชุด ชุดหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงแรงงานและสำนักงานประกันสังคม อีกชุดหนึ่งสนับสนุนโดยกระทรวงการคลังและสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ยังเสริมด้วยโครงการความช่วยเหลือทางสังคม โครงการชุมชนต่างๆ ที่สนับสนุนโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกระทรวงมหาดไทย

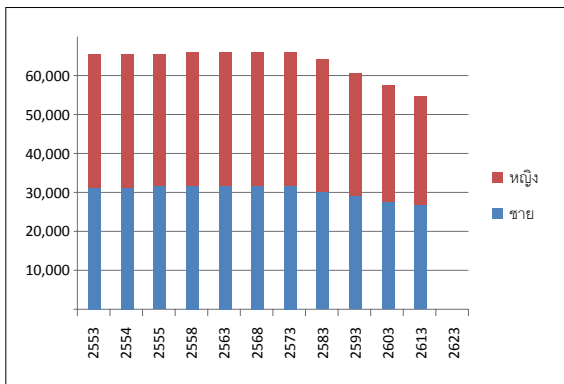
ข้อสังเกตเชิงนโยบายฉบับนี้จะได้สำรวจประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นอย่างลงลึกในรายละเอียดและเสนอแนะทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อลดความซับซ้อนและเชื่อมประสานโครงการบำนาญและความช่วยเหลือทางสังคมต่างๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุเข้าด้วยกัน เพื่อให้งบประมาณแผ่นดินตกถึงผู้สูงอายุที่ยากจน และสร้างหลักประกันความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

2. ภาวะประชากรสูงอายุ

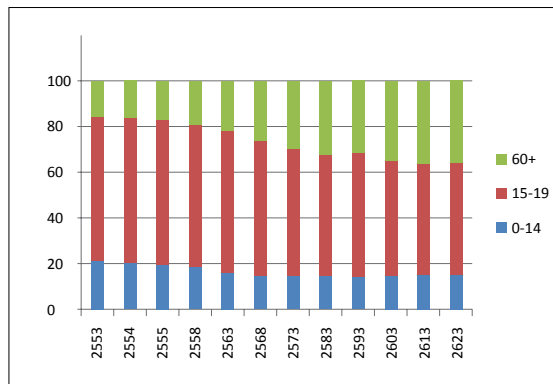
การวิเคราะห์ความยากจนของผู้สูงอายุ ควรเริ่มที่การศึกษาความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรของประเทศ เพราะจะช่วยให้สามารถคาดการณ์จำนวนผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้น และค่าใช้จ่ายในการดูแลพวกเขาเหล่านั้น เพื่อ

รับมือกับเรื่องนี้ รัฐบาลไทยต้องปรับปรุงการใช้จ่ายโดยรวมเกี่ยวกับผู้สูงอายุให้สมเหตุสมผลยิ่งขึ้น และใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ประเทศไทยยังไม่ “แก่” แต่ประชากรนั้นเริ่มแก่ไปเรียบร้อยแล้ว และในช่วง 20–30 ปีข้างหน้าความแก่จะมีอัตราเร่งเร็วขึ้นมาก แผนภาพที่ 1 และ 2 แสดงการคาดการณ์จำนวนประชากรของประเทศไทย จากข้อมูลการสำมะโนที่ได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Socio–Economic Survey; SES) ปี 2553 ส่วนข้อมูลการเจริญพันธุ์และการตายของครัวเรือนได้จากสหประชาชาติ

แผนภาพที่ 1 : จำนวนประชากรทั้งประเทศ

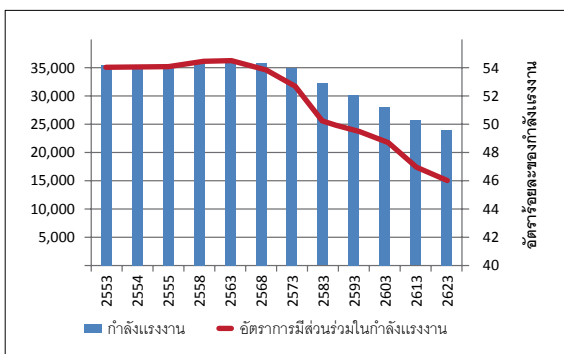


แผนภาพที่ 2 : องค์ประกอบของประชากร

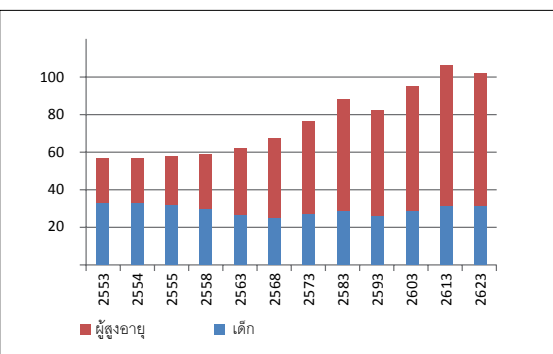


แผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่าจำนวนประชากรของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นจนถึงจุดสูงสุดในปี 2563 โดยประมาณ จากนั้นจะเริ่มลดลงอย่างรวดเร็ว แผนภาพที่ 2 แสดงสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) จะเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 15 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 35 ภายในปี 2603 ขณะเดียวกัน ขนาดจริงและขนาดเปรียบเทียบของประชากรวัยทำงาน (อายุ 15–59 ปี) จะลดลง

แผนภาพที่ 3 : กำลังแรงงาน และ อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน



แผนภาพที่ 4 : อัตราส่วนพึ่งพิง



แผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นว่า กำลังแรงงานไทยจะยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในแง่ของขนาดจนกระทั่งถึงประมาณปี 2563 และในช่วงเดียวกันอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน (ผู้มีงานทำคิดเป็นร้อยละของประชากรทั้งหมด) ก็จะเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม หลังปี 2568 ทั้งขนาดจริงของกำลังแรงงานและร้อยละของประชากรที่กำลังทำงานจะลดลงอย่างรวดเร็ว

แผนภาพที่ 4 แสดงอัตราส่วนพึ่งพิง (จำนวนของเด็กและผู้สูงอายุเปรียบเทียบกับจำนวนของประชากรวัยทำงาน) อัตราส่วนพึ่งพิงปัจจุบันนี้อยู่ที่ร้อยละ 56 โดยมีจำนวนเด็กมากกว่าผู้สูงอายุ หมายความว่า

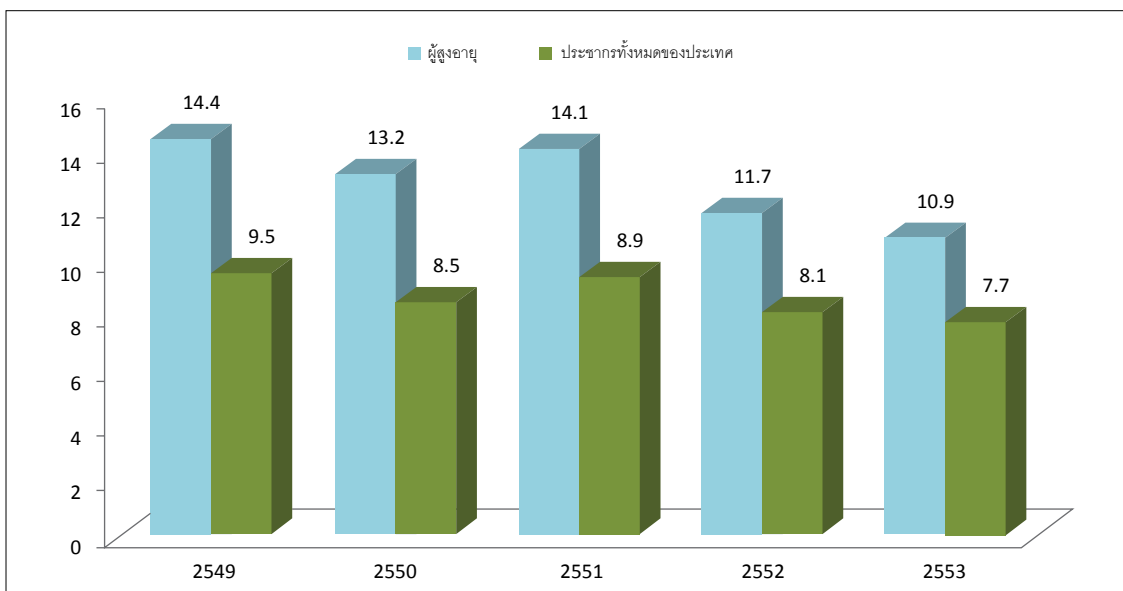
มีประชากรวัยทำงานเกือบ 2 คนต่อเด็กหรือผู้สูงอายุที่ไม่ได้ทำงานหนึ่งคน อย่างไรก็ตามในปี 2613 อัตราส่วนพึ่งพิงนี้จะเกินร้อยละ 100 ซึ่งหมายความว่า จะมีคนไม่ทำงานมากกว่าคนทำงาน และเกือบทั้งหมดที่ต้องพึ่งพิงเป็นผู้สูงอายุ

ด้วยสภาพแวดล้อมดังกล่าวนี้ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ประเทศไทยจะต้องนำระบบที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพมาใช้เสียในวันนี้เพื่อจะได้ให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้สูงอายุที่กำลังเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคตได้ ต้นทุนทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับประชากรผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป หน้าที่ยังมีการลดลงของประชากรและกำลังแรงงาน ประเทศไทยควรพิจารณาว่าโครงการที่มีส่วนผสมทางเศรษฐกิจและสังคมแบบไหนที่จำเป็นต่อการรับมือกับภาวะทางประชากรที่กำลังเปลี่ยนแปลงนี้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

3.สถานการณ์ปัจจุบันของผู้สูงอายุที่ยากจน

จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES) ที่ดำเนินงานโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ให้ข้อมูลสถานะและสวัสดิการของผู้สูงอายุ แผนภาพที่ 5 แสดงให้เห็นว่าความยากจนของประชากรทั้งหมดของประเทศและของผู้สูงอายุได้ลดลงมาตั้งแต่ปี 2549 ยกเว้นในปี 2551 ที่เกิดวิกฤติทางการเงินขึ้นทั่วโลก

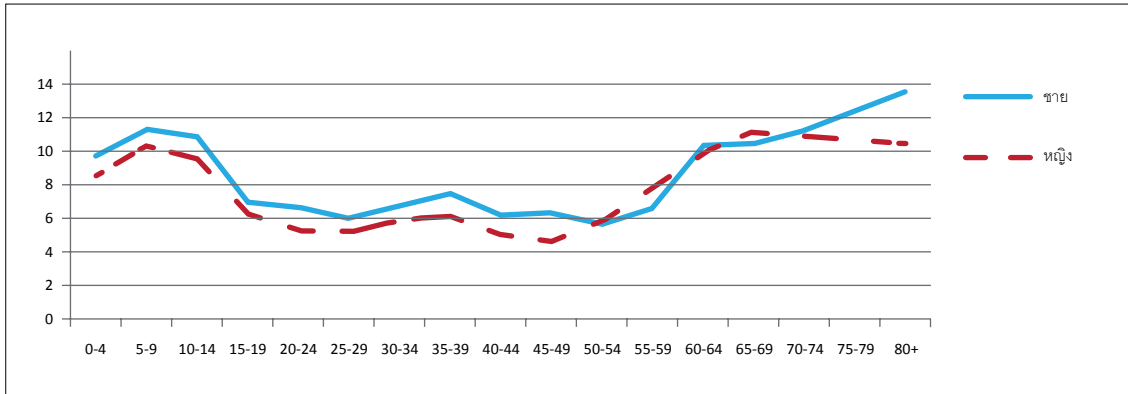
แผนภาพที่ 5 : สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)



ที่มา : ค่าตัวเลขจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม, สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม แผนภาพที่ 6 แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนคนจนมีความแปรผันอย่างมีนัยสำคัญตามอายุและเพศ สัดส่วนคนจนชายสูงกว่าสัดส่วนคนจนหญิงในแทบทุกช่วงวัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มที่มีอายุตั้งแต่ 70 ปีขึ้นไป สัดส่วนคนจนสูงสุดของทั้งสองเพศอยู่ในกลุ่มอายุ 15 ปีลงมาและ 60 ปีขึ้นไป

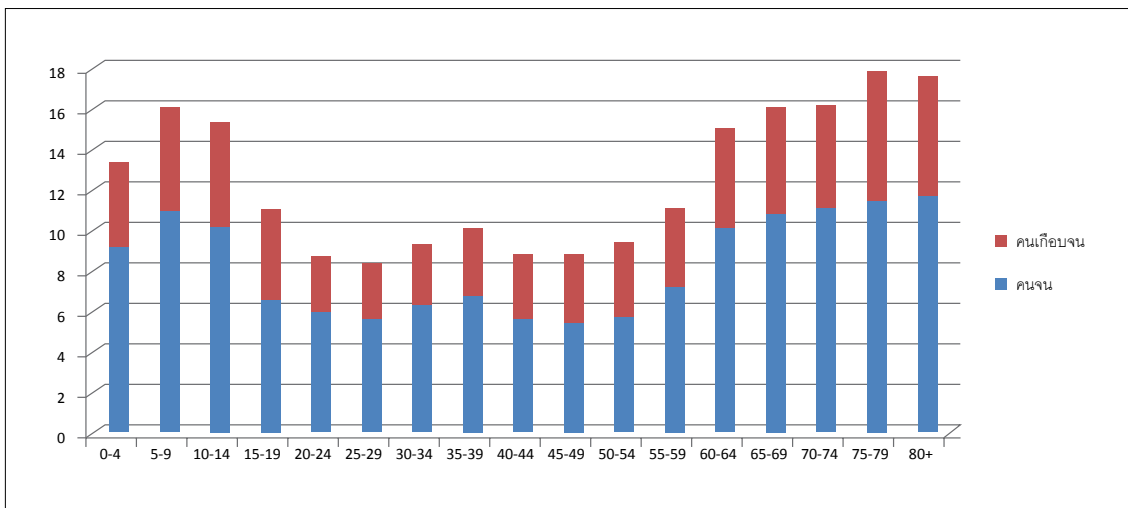
แผนภาพที่ 6 : สัดส่วนคนจนแยกตามอายุและเพศ ปี 2553 (ร้อยละ)



ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม, สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทย

ขณะที่ความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) ในประเทศไทยอาจดูต่ำ แต่เมื่อนำเอาคนเกือบจนมาวิเคราะห์ห้รวม ภาพการณ์ความยากจนก็จะต่างออกไป คนเกือบจน (near poor) คือผู้ที่มีค่าใช้จ่ายในการบริโภคอยู่ระหว่างร้อยละ 100-120 ของเส้นความยากจนของประเทศ ถ้าเอาคนจนกับคนเกือบจนมารวมกัน จะเห็นว่าผู้สูงอายุร้อยละ 18 มีความเปราะบางต่อความยากจน ดังแสดงในแผนภาพที่ 7 หากเกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเล็กๆน้อยๆ อย่างกรณีต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลโดยไม่คาดคิดมาก่อน ก็อาจทำให้พวกเกือบจนกลายเป็นคนจนไปได้ ที่จริงมีงานวิจัยในอินโดนีเซียแสดงให้เห็นว่าองค์ประกอบของคนยากจนแต่ละปีจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เกือบร้อยละ 40 ของผู้ที่ยากจนในปีนี้ เมื่อปีที่แล้วไม่ได้จน และเป็นไปในทางกลับกันด้วย ซึ่งดูเหมือนว่าประเทศไทยก็มีลักษณะเช่นนี้

แผนภาพที่ 7: สัดส่วนความยากจนและความเปราะบางต่อความยากจนแยกตามอายุและเพศ ในปี 2553 (ร้อยละ)



ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม, สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทย

ผู้สูงอายุที่อยู่เพียงลำพังโดยไม่มีลูกหลานช่วยเหลือจึงจะมีโอกาสเป็นผู้สูงอายุที่ยากจนมากกว่าผู้สูงอายุที่มีทั้งลูกและหลานอาศัยอยู่ด้วย โดยลูกและหลานของผู้สูงอายุที่อยู่เพียงลำพังอาจจะเจริญวัยแล้วและต้องออกไปทำงานหาเลี้ยงชีพ ท้ายสุดคือครัวเรือนที่มีแต่ผู้สูงอายุเล็ญดูหลานก็มีโอกาสยากจนเช่นกัน

ดังที่เห็นในตารางที่ 1 ความยากจนของผู้สูงอายุวันนี้เกือบทั้งหมดเป็นปัญหาของภาคนอกระบบ โดยผู้สูงอายุที่ทำงานนอกระบบมีมากกว่าร้อยละ 80 เป็นเหตุให้ความช่วยเหลือทางสังคมและโครงการบำนาญสำหรับภาคนอกระบบมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการป้องกันหรือบรรเทาความยากจนของผู้สูงอายุ

ตารางที่ 1 ประชากรสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) จำแนกตามภาคในระบบและนอกระบบ (คน)

	2550	2551	2552	2553
ภาคในระบบ	1,729,098	1,813,541	1,814,766	1,907,578
อดีตเจ้าหน้าที่รัฐ	1,664,013	1,727,858	1,726,444	1,819,863
อดีตสมาชิกประกันสังคม	65,085	85,683	88,322	87,715
ภาคนอกระบบ	7,337,785	7,511,574	7,874,246	8,158,967
รวม	9,066,883	9,325,115	9,689,012	10,066,545
ส่วนแบ่ง(ร้อยละ)				
ภาคในระบบ	19.1	19.4	18.7	18.9
อดีตเจ้าหน้าที่รัฐ	18.4	18.5	17.8	18.1
อดีตสมาชิกประกันสังคม	0.7	0.9	0.9	0.9
ภาคนอกระบบ	80.9	80.6	81.3	81.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม, สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทย

4. โครงการบำนาญที่มีอยู่ในปัจจุบัน

แหล่งรายได้หลักหลังเกษียณของผู้สูงอายุคงมาจากโครงการบำนาญและโครงการความช่วยเหลือทางสังคม ดังนั้น การวิเคราะห์ความยากจนของผู้สูงอายุจึงต้องเริ่มต้นด้วยการสำรวจตรวจสอบขอบเขตความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ของโครงการเหล่านี้ ประเทศไทยมีโครงการบำนาญ 8 โครงการครอบคลุมแรงงานกลุ่มต่างๆ โดยมากแล้วแรงงานในระบบ ข้าราชการ และแรงงานนอกระบบ เข้าร่วมในโครงการที่แตกต่างกันออกไป ข้าราชการจะได้รับทั้งบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit Pension) จากงบประมาณแผ่นดิน และแบบกำหนดเงินสมทบ (Defined Contribution) จากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และข้าราชการเกือบทั้งหมดก็ทำงานรับใช้ราชการตลอดอายุการทำงาน ส่งผลให้อดีตข้าราชการทั้งหลายมีแนวโน้มจะยากจนน้อยกว่ากลุ่มอื่นหลังจากเกษียณอายุราชการ และปัจจุบันนี้ก็เป็นกลุ่มเดียวที่ได้รับบำนาญอย่างเพียงพอ

ตารางที่ 2 แสดงโครงการช่วยเหลือผู้สูงอายุด้านรายได้ที่มีอยู่ในประเทศไทยโดยจะเห็นได้ว่าโครงการเหล่านี้ครอบคลุมภาคส่วนแรงงานในตลาดแรงงานที่ต่างกัน

ตารางที่ 2 : โครงการช่วยเหลือผู้สูงอายุด้านรายได้

ข้าราชการและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	แรงงานในระบบ	ภาคนอกระบบ
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยสมัครใจ	กองทุนการออมแห่งชาติ (ไม่ทราบวันเปิดดำเนินการ)
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	ประกันสังคม, มาตรา 33 และ 39 (บำนาญชราภาพ)	ประกันสังคม, มาตรา 40 ทางเลือก 2 บำนาญทางสังคม
	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (จนถึงปี 2557 ซึ่งเป็นปีแรกที่เริ่มจ่ายบำนาญ ชราภาพของประกันสังคม)	
	แผนบำนาญของเอกชน กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ กองทุนสวัสดิการชุมชน	

ตารางที่ 3 ข้างล่างนี้ ให้ภาพคร่าว ๆ ของขอบเขตการคุ้มครองของโครงการบำนาญที่มีอยู่ในปัจจุบัน ในปี 2553 โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคุ้มครองผู้สูงอายุ 5.5 ล้านคนจาก 10 ล้านคน หรือเกือบร้อยละ 70 และจะครอบคลุมมากขึ้นหลังปี 2553 เมื่อปัญหาการบริหารจัดการได้รับการแก้ไขแล้ว ส่วนโครงการอื่นๆ ในแง่ของขอบเขตการคุ้มครองแล้วแยกว่ามาก ในจำนวนแรงงานที่มีอยู่ 38 ล้านคน มีเพียงประมาณ 12 ล้านคนเท่านั้นที่อยู่ในโครงการบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ หรือโครงการสำหรับแรงงานในระบบภายใต้ มาตรา 33 และ 39 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม ส่วนผู้ที่เข้าร่วมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและโครงการบำนาญของเอกชนอย่างอื่นโดยมากแล้วก็เป็นกลุ่มเดียวกับที่ได้รับการคุ้มครองโดยบำเหน็จบำนาญของ ข้าราชการและบำนาญชราภาพแล้ว โครงการบำนาญขนาดใหญ่แบบอื่นสำหรับแรงงานนอกระบบ นอกเหนือจากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้วก็มีโครงการเดียวคือ กองทุนสวัสดิการชุมชน ซึ่งมีสมาชิกอยู่ ประมาณ 1 ล้านคน

ตารางที่ 3 : ขอบเขตการคุ้มครองของระบบบำนาญ (คน)

	คน	หมายเหตุ/ที่มา
ประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทั้งหมด	10,066,545	2553, /SES/สสช.
ผู้รับบำนาญทางสังคม (60+ปี)	5,559,374	2553, ประมาณการ/มท.
กำลังแรงงาน	38,122,242	2010/LFS/สสช.
ข้าราชการ (ยังรับราชการอยู่)	1,790,000	2553, ประมาณการ/กค.
พนักงานรัฐวิสาหกิจ (ยังทำงานอยู่)	210,000	2553, ประมาณการ/กค.
ประกันสังคม มาตรา 33 (ยังเป็นสมาชิกอยู่)	9,019,343	2554, (มีนาคม)/สปส.
ประกันสังคม มาตรา 39 (ยังเป็นสมาชิกอยู่)	770,823	2554, (มีนาคม)/สปส.
ประกันสังคม มาตรา 40 (ยังเป็นสมาชิกอยู่)	40	2554, (มีนาคม)/สปส.
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (เจ้าของบัญชี)	1,896,714	2553, /กสท.
กองทุนการออมแห่งชาติ (ยังไม่เริ่มดำเนินงาน)	0	จดทะเบียน 2555, /กค.
แผนบำนาญของเอกชน	ไม่มีข้อมูล	
กองทุนสวัสดิการชุมชน (สมาชิกปัจจุบัน)	1,000,000	2553, ประมาณการ/พม.

หมายเหตุ : SES = การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน LFS=การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร
ที่มา: กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานประกันสังคม สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

เนื้อหาของรายงานในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการวิเคราะห์โครงการบำนาญต่างๆในรายละเอียด ยกเว้นโครงการบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เนื่องจากโครงการดังกล่าวครอบคลุมประชากรในสัดส่วนที่น้อย และมีสิทธิประโยชน์ที่ดีให้กับสมาชิก ทำให้ไม่มีความเสี่ยงต่อความยากจนหลังเกษียณอายุราชการ โครงการสำหรับข้าราชการ

ก. โครงการบำนาญประกันสังคม

โครงการบำนาญประกันสังคม ให้สิทธิประโยชน์ด้านบำนาญแก่แรงงานในระบบที่เกษียณแล้ว โดยในปี 2542 โครงการบำนาญชราภาพได้ถูกเพิ่มเข้ามาในชุดสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคม

ตารางที่ 4 : รายละเอียดโครงการบำนาญประกันสังคมโดยสรุป

เงื่อนไข	คำอธิบาย
วันที่ประกาศใช้	1 มกราคม 2542
ขอบเขตคุ้มครอง	นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปต้องเข้าร่วมในระบบและจ่ายเงินสมทบให้ลูกจ้าง
อัตราการจ่ายสมทบ	ร้อยละ 3 ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง
สิทธิในการได้รับเงินบำนาญชราภาพ	อายุครบ 55 ปี และจ่ายเงินสมทบมาแล้วอย่างต่ำ 180 เดือน (15ปี) ณ วันที่สิ้นสุดการจ้างงาน ผู้ที่จ่ายไม่ถึง 180 เดือนจะได้รับเงินสะสมคืนพร้อมดอกเบี้ยเท่านั้น
สิทธิประโยชน์ของบำนาญชราภาพ	ร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 5 ปีสุดท้าย จ่ายให้เมื่อครบ 15 ปีของการจ่ายเงินสมทบ และเพิ่มให้อีกร้อยละ 1.5 ต่อปีสำหรับระยะเวลาที่จ่ายสมทบเกิน 15 ปี
สิทธิประโยชน์สำหรับผู้พิการ	ไม่มี
สิทธิประโยชน์สำหรับทายาท	ไม่มี
การประกันบำนาญขั้นต่ำ	ไม่มี
การทำดัชนีเงินบำนาญ	ไม่มีการปรับบำนาญโดยอัตโนมัติหลังเกษียณ
เพดานค่าจ้าง	15,000 บาท การจ่ายสมทบและสิทธิประโยชน์ยึดการจ่ายตามเพดานค่าจ้าง ชีตจำกัดดังกล่าวนี้เข้ามาตั้งแต่เริ่มระบบประกันสังคมเมื่อปี 2542 โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง

สำหรับโครงการบำนาญชราภาพนี้ มีแต่แรงงานในระบบเท่านั้นที่เข้าร่วมได้ สิทธิประโยชน์ขึ้นกับประวัติเงินเดือนและจำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบ ถึงวันหนึ่งยังไม่มีผู้สูงอายุได้รับเงินบำนาญจากโครงการนี้ โครงการบำนาญชราภาพเริ่มต้นเมื่อปี 2542 กำหนดให้จ่ายเงินสมทบ 15 ปี จึงจะมีสิทธิได้รับบำนาญ ดังนั้น ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับบำนาญเป็นคนแรกคือผู้ที่เกษียณอายุงานในปี 2557 แรงงานในระบบยังมีโครงการบำนาญอีกหลายโครงการให้เลือกได้ตามสมัครใจ แต่มบางคนยังอาจโชคดีมีโครงการบำนาญที่นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสนับสนุนด้วย

ตามมาตรฐานสากลแล้วถือว่าระบบนี้มีอายุเกษียณงานต่ำมากคือ 55 ปี อย่างไรก็ตาม แม้จะยังไม่มีมีการจ่ายบำนาญให้กับสมาชิกผู้ประกันตน สำนักงานประกันสังคมก็ได้มีการปรับสูตรคำนวณสิทธิประโยชน์บำนาญอย่างต่อเนื่องโดยปรับล่าสุดในปี 2546 ส่วนการกำหนดเพดานค่าจ้างในระดับนี้ก็สมเหตุสมผล แต่ควรมีการปรับเพดานให้อิงกับอัตราเงินเฟ้อในอนาคตหากต้องการให้สิทธิประโยชน์เพียงพอกับค่าใช้จ่ายการอุปโภคบริโภค

สำหรับเรื่องความเพียงพอของสิทธิประโยชน์ยังเป็นปัญหาอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 10-15 ปีข้างหน้า ลูกจ้างที่เกษียณอายุงานก่อนปี 2557 จะไม่ได้รับบำนาญ ส่วนผู้ที่เกษียณหลังจากนั้นไม่นานก็จะได้รับบำนาญไม่พอใช้ เพราะสิทธิประโยชน์ยังยึดตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่มีการเริ่มโครงการครั้งแรกเมื่อปี 2542 ดังนั้นรัฐบาลจะต้องพิจารณาปรับปรุงเงื่อนไขผู้รับสิทธิและสิทธิประโยชน์บำนาญเพื่อสร้างความมั่นใจว่าโครงการจะบรรลุเป้าหมายในการป้องกันความยากจนในหมู่แรงงานในระบบหลังเกษียณอายุงานไปแล้ว¹

ข.โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ ตามมาตรา 11 (11)

โครงการหลักที่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้สูงอายุที่ไม่ใช่ข้าราชการเกษียณคือโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ ตามมาตรา 11 (11) เป็นโครงการที่จ่ายแบบถ้วนหน้าเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป หรือผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากระบบบำนาญแบบอื่นของรัฐ โครงการได้มีการปรับเปลี่ยนเมื่อไม่นานมานี้โดยให้สิทธิประโยชน์เพิ่มตามอายุแทนการจ่ายอัตราเดียวเป็นรายเดือนแก่ผู้มีสิทธิได้รับผลประโยชน์ทุกคน เนื่องจากโครงการนี้เป็นโครงการแบบถ้วนหน้า จึงให้ผลประโยชน์แก่คนยากจนทุกคน ทว่าผลประโยชน์ส่วนใหญ่ก็ตกสู่ผู้ที่ไม่ได้จนจริง

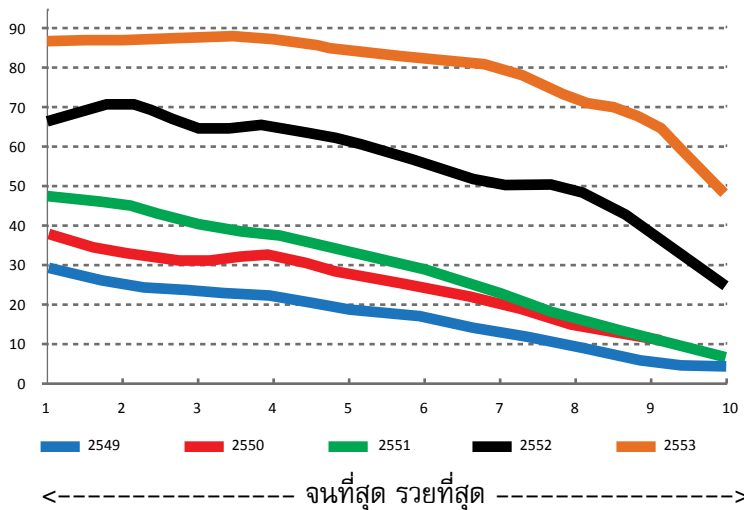
พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ไม่ได้ระบุจำนวนเงินหรือรูปแบบของบำนาญ เพียงแต่ให้สิทธิผู้สูงอายุที่จะ “ได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” ส่งผลให้ขาดความไม่แน่นอนเรื่องจำนวนเงินและรูปแบบของบำนาญ ซึ่งอาจจะเปลี่ยนจากการให้แบบถ้วนหน้ามาเป็นแบบมีเงื่อนไขเจาะจงได้ และจำนวนเงินบำนาญก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลเป็นผู้กำหนด

ก่อนปี 2552 รัฐบาลไทยได้สนับสนุนเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่ได้รับความช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว แม้ว่าเกณฑ์การคัดเลือกจะชัดเจนแต่การนำไปปฏิบัติกลับทำได้ไม่ดี ผู้รับจำนวนมากไม่จนจริงแต่มีสายสัมพันธ์กับคณะกรรมการที่ทำการคัดเลือกในหมู่บ้าน (เรียกกันว่า elite capture คือมีโครงการอะไรลงไป ชนชั้นนำในหมู่บ้านยึดเอาไว้หมด ไม่ถึงชาวบ้านจริง ๆ) การกำหนดโควตา 5 คนต่อหมู่บ้าน ไม่ว่าหมู่บ้านจะมีขนาดไหน ยิ่งทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีก ผลก็คือโครงการมีปัญหาในการคัดเลือกอย่างหนัก แนวคิดในเรื่องการคัดเลือกแบบมีเงื่อนไขเจาะจงจึงหมดความน่าเชื่อถือลง

ส่วนหนึ่งเป็นเพราะวิกฤติเศรษฐกิจโลก และประสบการณ์ที่ไม่ดีในการทำโครงการแบบมีเงื่อนไขเจาะจง ทำให้รัฐบาลจ่ายเงินยังชีพแก่ผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้าเมื่อปี 2552 โดยจ่ายเป็นรายเดือน จำนวน 500 บาทต่อเดือน ให้แก่คนไทยที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคนที่ไม่ได้รับเงินบำนาญแบบอื่นของรัฐบาล ผลก็คือขอบเขตการคุ้มครองสูงขึ้นอย่างชัดเจนดังแสดงในแผนภาพที่ 8

¹ กูตระกูลและเสรีเชษฐพงศ์ (2550) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าระบบนี้ไม่มีความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ในงานศึกษาปี 2550 ของมิทเชล วีเนอร์หนึ่งในผู้เขียนร่วมข้อสังเกตเชิงนโยบายฉบับนี้ก็สรุปได้เหมือนกัน ความยั่งยืนทางการคลังนั้นได้รับผลกระทบจากหลายปัจจัยรวมกัน ได้แก่ อายุเกษียณงานต่ำ สูตรที่ให้สิทธิประโยชน์สูง ใช้เงินเดือนสุดท้ายมาคำนวณผลประโยชน์ และภาวะที่ประชากรสูงวัยขึ้นอย่างรวดเร็ว

แผนภาพที่ 8 : สัดส่วนของผู้สูงอายุ (60+) ที่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพระหว่างปี 2549-2553 แยกตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค



ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม, สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทย

ในปี 2553 ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับครอบครัวในกลุ่มที่จนที่สุดได้รับเบี้ยยังชีพเกือบร้อยละ 90 เพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีผู้ได้รับไม่ถึงร้อยละ 50 ในปี 2551 และร้อยละ 30 ในปี 2549 ผู้ที่ไม่ได้รับเงินคือผู้ที่ไม่มีสิทธิ เช่น ข้าราชการเกษียณ หรือผู้ที่ไม่ได้ไปลงทะเบียน

เดือนตุลาคม ปี 2554 ได้มีการเพิ่มสิทธิประโยชน์ขึ้นตามอายุ ดังแสดงในตารางที่ 4 ข้างล่างนี้ ราษฎรที่มีสิทธิทุกคนได้รับเบี้ยยังชีพขั้นต่ำ 600 บาทต่อเดือนและปรับสูงขึ้นตามอัตราขั้นบันได

ตารางที่ 5 : อัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันได

ช่วงอายุ	จำนวนเงิน (บาท) ต่อเดือน
60 - 69	600
70 - 79	700
80 - 89	800
90 ปีขึ้นไป	1000

ถ้าเบี้ยยังชีพครอบคลุมร้อยละ 80 ของราษฎรไทยที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ยอดรวมของผู้มีคุณสมบัติได้รับสิทธิประโยชน์ในปี 2555 น่าจะเป็น 8,861,000 คน ถ้าแต่ละคนได้รับ 500 บาทต่อเดือน จำนวนค่าใช้จ่ายโดยรวมของเบี้ยยังชีพนั้นจะเป็น 53,200 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 0.44 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product-GDP) การนำระบบขั้นบันไดแบบตารางที่ 4 มาใช้เพิ่มค่าใช้จ่ายในปี 2555 อีกร้อยละ 32 เป็น 70,200 ล้านบาทโดยประมาณ คิดเป็นร้อยละ 0.59 ของ GDP

ตารางที่ 6 ประมาณการค่าใช้จ่ายในโครงการเบี้ยยังชีพในอนาคต ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพราะจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทั้งจำนวนรวมของผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปและจำนวนของผู้ที่มีชีวิตอยู่ยืนยาวมากขึ้น

ตารางที่ 6 : ประมาณการค่าใช้จ่ายในโครงการเบี้ยยังชีพ

ปี	จำนวน (พันล้านบาท)	ร้อยละของ GDP
2555	70.2	0.59
2563	190.5	0.83
2573	438.9	0.95
2583	871.5	0.98
2593	1,461.4	0.89
2603	2,606.1	0.88

ที่มา : ประมาณการโดยธนาคารโลก

อนึ่ง การประมาณการนี้ใช้เกณฑ์อายุ 60 ปีสำหรับผู้มีคุณสมบัติได้รับสิทธิประโยชน์ ซึ่งที่จริงก็ไม่สมเหตุสมผลเท่าใดนักเพราะแนวโน้มของประชากรจะมีอายุคาดเฉลี่ยสูงขึ้น อายุของผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ก็ควรจะเพิ่มขึ้นตามอายุคาดเฉลี่ย ทั้งนี้ ในปี 2557 ร้อยละของผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพจะเริ่มลดลงเนื่องจากสำนักงานประกันสังคมเริ่มจ่ายบำนาญชราภาพ ส่งผลให้ ร้อยละของประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และมีคุณสมบัติได้รับสิทธิประโยชน์จะลดลงจากร้อยละ 80 ในปี 2556 มาเป็นร้อยละ 65 ในปี 2576 และเพื่อที่จะรักษาค่าของเงินเบี้ยยังชีพให้สัมพันธ์กับค่าจ้างเฉลี่ย สิทธิประโยชน์รายเดือนให้ถือว่าเพิ่มขึ้นทุกปีโดยเป็นสัดส่วนกับการเพิ่มขึ้นของค่าแรงเฉลี่ยของประเทศ การวิเคราะห์นั้นแสดงให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายในโครงการเบี้ยยังชีพจะขึ้นสูงสุดในปี 2583 ที่ร้อยละ 0.98 ของ GDP หลังจากนั้นก็ลดลง ค่าใช้จ่ายนี้อาจลดลงได้อีกหากเปลี่ยนอายุของผู้มีคุณสมบัติเสียใหม่เมื่อเวลาผ่านไป หรือเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้ช้าลงกว่านี้ ยกตัวอย่างเช่น สิทธิประโยชน์อาจเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนกับภาวะเงินเฟ้อแทนที่จะเป็นสัดส่วนกับค่าแรงโดยเฉลี่ย

ค.โครงการบำนาญภาคนอกระบบ

ประเทศไทยเพิ่งนำระบบบำนาญแบบใหม่ 2 โครงการเข้ามาใช้กับภาคนอกระบบ คือ 1) กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) 2) โครงการออมเงินเพื่อการเกษียณตามมาตรา 40 ทางเลือก 2 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งเริ่มเมื่อเดือนพฤษภาคม 2554 (หมายเหตุ : โครงการภายใต้มาตรา 40 มีอยู่ 2 ทางเลือก ทางเลือกที่ 1 ให้สิทธิประโยชน์ในการประกันตนเท่านั้น ทางเลือกที่ 2 ให้สิทธิประโยชน์ในการประกันตนเหมือนทางเลือกที่หนึ่งและเพิ่มเติมการออมเงินเพื่อการเกษียณ) โดยผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิประโยชน์คือผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากระบบบำนาญอื่นของรัฐ (ซึ่งโดยหลักแล้วก็คือแรงงานนอกระบบ) ลูกจ้างไม่สามารถเข้าร่วมทั้ง กอช.และโครงการออมเงินเพื่อการเกษียณตามมาตรา 40 พร้อมกันได้ แม้ว่าจะสามารถย้ายระบบได้ในช่วงที่มีการเปิดให้สมัคร ทั้งสองโครงการนี้เป็น Matching Defined Contribution หมายความว่ารัฐบาลจ่ายเงินสมทบสัมพันธ์กับจำนวนเงินสมทบที่ลูกจ้างสมัครใจจ่าย

ยังเร็วเกินไปที่จะประเมินโครงการทั้งสองว่าส่งผลกระทบต่อความยากจนของผู้สูงอายุหรือไม่ อย่างไรก็ตาม มีหลักฐานระยะต้นชี้ให้เห็นว่า โครงการลักษณะนี้มีผู้สนใจน้อยและผู้เข้าโครงการส่วนมากเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ และเป็นแรงงานนอกระบบที่ค่อนข้างมีฐานะ คนยากจนอาจไม่สามารถจ่ายเงินอย่างสม่ำเสมอเพื่อเข้าโครงการได้ ทำให้โครงการไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการออมเงินของพวกเขา ผลที่ตามมาจึงยังไม่ชัดเจนว่าเงินที่รัฐบาลจะจ่ายสมทบ เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุที่ยากจนมากน้อยแค่ไหน

นอกจากนี้แรงงานไทยอาจจะสับสนกับระบบบำนาญใหม่สำหรับภาคนอกระบบทั้ง 2 โครงการ ในเรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไข รวมทั้งไม่รู้จะเลือกโครงการไหนดี จากการพูดคุยกับกระทรวงการคลังและสำนักงานประกันสังคม ปรากฏว่าทั้งสองหน่วยงานต่างแยกกันประชาสัมพันธ์โครงการตัวเอง แม้ว่าจะมีความพยายามให้คำแนะนำแก่ผู้ที่มีโอกาสจะเข้าเป็นสมาชิกถึงสิทธิประโยชน์ของทั้งสองโครงการเทียบเคียงกันก็ตาม

กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

จุดมุ่งหมายของกองทุนการออมแห่งชาติก็เพื่อจัดโครงการออมเงินเพื่อการเกษียณโดยสมัครใจให้แก่แรงงานนอกระบบ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติประกาศใช้เมื่อเดือนพฤษภาคม 2554 และเคยมีกำหนดจะเริ่มดำเนินงานเมื่อเดือนพฤษภาคม 2555 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังไม่ได้ออกข้อบังคับที่จำเป็นอีกหลายประการ ส่วนจะเริ่มดำเนินการได้เมื่อไรยังไม่ทราบกำหนดการที่แน่ชัด โครงสร้างของกองทุนการออมแห่งชาติสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเภทของบัญชี : กองทุนการออมแห่งชาติจัดให้มีบัญชี 3 บัญชี คือ 1) บัญชีเงินรายบุคคล 2) บัญชีเงินบำนาญ และ 3) บัญชีเงินกองกลาง โดยบัญชีเงินรายบุคคลจะใช้ติดตามยอดคงเหลือในบัญชีของบุคคลในช่วงที่ยังทำงานอยู่ พอถึงอายุเกษียณ (60ปี) ยอดคงเหลือในบัญชีจะถูกโอนไปยังบัญชีเงินบำนาญ บัญชีเงินบำนาญนี้จะถูกใช้เพื่อจ่ายบำนาญให้ผู้เข้าร่วมโครงการไปจนถึงอายุ 80 ปี ส่วนของรายรับที่มาจากการลงทุนของบัญชีเงินบำนาญจะโอนไปยังบัญชีเงินกองกลางเพื่อช่วยในการจ่ายเงินรายปีให้ผู้ร่วมโครงการหลังจากอายุ 80 ปีไปแล้ว บัญชีเงินกองกลางเป็นของกองทุนฯ มิใช่ของผู้เข้าร่วมรายบุคคล เงินในบัญชีเงินกองกลางจะถูกนำไปใช้ในการจ่ายบำนาญให้ผู้มีคุณสมบัติที่มีอายุเกิน 80 ปีซึ่งใช้เงินในบัญชีเงินบำนาญหมดแล้ว รวมทั้งใช้ในการจ่ายเงินสมทบเข้าบัญชีเงินรายบุคคล หากมีการประกันผลตอบแทนจากการลงทุน

โครงสร้างการบริหารงาน กองทุนการออมแห่งชาติมีหน้าที่บริหารจัดการลงทุนและบริหารจัดการทุกอย่างในระบบบำนาญใหม่นี้ ผู้ทำหน้าที่บริหารกองทุนคือ คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ (National Savings Fund Committee) คณะกรรมการกองทุนฯ และคณะอนุกรรมการการลงทุน รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการลงทุน กำหนดวิธีการจ่ายเงินสมทบและการถอนเงิน ตลอดจนการว่าจ้างผู้จัดการกองทุน

ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิกกองทุนฯ สิทธิในการสมัครสมาชิกกองทุนจำกัดเฉพาะผู้มีอายุ 15-60 ปี และไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือสมาชิกกองทุนหรืออยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญอื่น ที่มีการจ่ายสมทบโดยรัฐบาลหรือนายจ้าง ดังนั้น กลุ่มผู้มีสิทธิสมัครสมาชิกกองทุนฯ จึงเป็นแรงงานนอกระบบ และจัดว่าเป็นการให้หลักประกันเพิ่มเติมจากโครงการเบี่ยยังชีพแบบถ้วนหน้าภายใต้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ

การจ่ายเงินสมทบ สมาชิกจ่ายเงินเข้ากองทุนเมื่อใดก็ได้ และไม่มีการกำหนดจำนวนเงินที่ต้องจ่ายเป็นประจำทุกเดือน โดยเงินสมทบขั้นต่ำที่สมาชิกสามารถจ่ายได้คือ 50 บาท และสูงสุดไม่เกิน 13,200 บาท ต่อปี รัฐบาลจ่ายสมทบเมื่อสมาชิกสะสมรายปีครบ 1,200 บาทแรก สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบแปรผันตามระดับอายุของสมาชิก สำหรับผู้มีอายุ 15-30 ปี รัฐบาลจ่ายสมทบร้อยละ 50 ของเงินสะสม (สูงสุด 600 บาท) ผู้ที่มีอายุ 30-50 ปี รัฐบาลจ่ายสมทบร้อยละ 80 (สูงสุด 960 บาท) ผู้ที่มีอายุ 50-60ปี รัฐบาลจ่ายสมทบร้อยละ 100 (สูงสุด 1,200 บาท)

การลงทุน กฎหมายระบุไว้ว่า ต้องลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำอย่างน้อยร้อยละ 60 ของเงินกองทุนซึ่งได้แก่ เงินสด เงินฝากธนาคาร บัตรเงินฝาก พันธบัตรรัฐบาล ตั๋วเงินคลัง พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย ตราสารหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน ตราสารหนี้ของธนาคาร และหุ้นกู้ของบริษัทที่มีอันดับความน่าเชื่อถือสูง ส่วนอีกร้อยละ 40 ที่เหลือสามารถนำไปลงทุนในตราสารอื่นๆที่ได้รับอนุญาต เช่น ตราสารทุน (สูงสุดไม่เกินร้อยละ 10 ในหนึ่งบริษัท และไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินกองทุน) ลงทุนในหลักทรัพย์ต่างประเทศ (สูงสุดร้อยละ 10 ของเงินกองทุน) อสังหาริมทรัพย์ และพันธบัตรที่มีความน่าเชื่อถือต่ำ แม้ว่ากฎหมายจะจำกัดไว้เช่นนี้ แต่รัฐบาลก็มีแผนจะเริ่มต้นการลงทุนในสัดส่วนผลสมทบร้อยละ 80 และ 20 เพื่อลดความผันผวนของอัตราผลตอบแทน ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติฉบับนี้ยังมีการประกันผลตอบแทนด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลยังค้ำประกันผลตอบแทนไม่ให้ต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน เฉลี่ยของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์ใหญ่อีก 5 แห่ง หากผลตอบแทนในบัญชีเมื่อเกษียณอายุต่ำกว่าผลตอบแทนที่รัฐค้ำประกัน กองทุนฯจะนำเงินจากบัญชีกลางมาเติมยอดเงินคงเหลือในบัญชีนั้น

กฎหมายได้ระบุไว้ว่าให้จ้างบุคคลหรือสถาบันภายในประเทศ 2 รายไว้ดำเนินการลงทุนภายในประเทศ แต่ไม่ได้ระบุจำนวนของผู้ดำเนินการลงทุนในต่างประเทศ แม้ไม่ได้ระบุไว้โดยตรงแต่มีนัยโดยอ้อมบ่งบอกว่ากองทุนฯ ไม่ได้รับอนุญาตให้บริหารสินทรัพย์ในบัญชีเงินรายบุคคลและบัญชีเงินบำนาญโดยตรง

การจ่ายเงินกองทุน ผู้ที่เกษียณเมื่ออายุ 60 ปีจะได้รับเงินบำนาญรายเดือนตลอดชีวิตหรือได้รับเงินดำรงชีพ พออายุครบ 60 ปี เงินในบัญชีเงินรายบุคคลจะถูกโอนไปยังบัญชีเงินบำนาญ จากนั้นจะใช้เงินในบัญชีเงินบำนาญ จ่ายเป็นเงินบำนาญรายเดือน หากเงินบำนาญที่คำนวณออกมาแล้วมากกว่าเงินบำนาญขั้นต่ำตามระเบียบของกระทรวง สมาชิกก็มีสิทธิได้รับเงินบำนาญตลอดชีพ การจ่ายเงินจะจ่ายจากบัญชีเงินบำนาญจนถึงอายุ 80 ปี หากสมาชิกเสียชีวิตก่อนอายุ 80 ปี ยอดคงเหลือในบัญชีจะจ่ายให้ผู้รับผลประโยชน์ตามที่สมาชิกแจ้งชื่อไว้ หากสมาชิกอายุเกิน 80 ปี การจ่ายเงินจะใช้เงินในบัญชีเงินกองทุนที่กองทุนเป็นผู้ดูแลจ่ายให้แก่สมาชิกจนกระทั่งเสียชีวิต

ดังนั้น ระเบียบการดำเนินการของกองทุนฯ เช่น เรื่องการแปลงเงินจากบัญชีรายบุคคลเป็นเงินบำนาญ หรือ ระดับเงินบำนาญขั้นต่ำที่กระทรวงการคลังกำหนด ก็จะมีผลกระทบต่อจำนวนผู้มีสิทธิรับบำนาญ ตลอดชีพ ขนาดของบัญชีเงินกองกลางที่จำเป็น ตลอดจนความสามารถในการชำระหนี้ (financial solvency) ของกองทุน

การจ่ายเงินออกจากกองทุนก่อนอายุ 60 ปีอาจทำได้ใน 2 กรณี คือ กรณีที่สมาชิกเสียชีวิตก่อนอายุ 60 ปี ยอดคงเหลือในบัญชีเงินรายบุคคลจะถูกจ่ายเป็นเงินก้อนให้แก่ผู้รับผลประโยชน์ที่สมาชิกแจ้งชื่อไว้ หากสมาชิกทุพพลภาพก่อนอายุ 60 ปีสมาชิกจะขอรับเงินสะสมและผลประโยชน์จากเงินสะสมในบัญชีรายบุคคลทั้งหมดหรือบางส่วนจากกองทุนได้โดยให้ขอรับได้เพียงครั้งเดียว

การถอนเงินก่อนกำหนด สมาชิกจะได้รับเงินก่อนอายุ 60 ปีหากลาออกจากกองทุน ในกรณีที่สมาชิกจะได้รับเงินก้อนเท่ากับเงินในส่วนที่ตนเองฝากสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมจากกองทุน ส่วนเงินในบัญชีรายบุคคลส่วนที่รัฐบาลสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบให้ตกเป็นของกองทุน

การเสียภาษี กองทุนการออมแห่งชาติเป็นระบบที่ได้รับการยกเว้นภาษี เงินสะสมของสมาชิกสามารถนำไปหักลดหย่อนภาษีได้ เงินสมทบของรัฐบาลเป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำไปคิดภาษี รายได้จากการลงทุนเมื่อได้รับมาแล้วไม่ต้องเสียภาษี และผลประโยชน์ที่จ่ายออกจากกองทุนก็ไม่ต้องเสียภาษี อย่างไรก็ตามในประเทศไทยนั้นผู้มีใช้แรงงานส่วนน้อยที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพราะฉะนั้น การมีบทบัญญัตินี้ก็ไม่ได้ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้มากนัก

ค่าธรรมเนียม กฎหมายระบุว่าค่าธรรมเนียมในการว่าจ้างผู้จัดการการลงทุนจะต้องไม่เกินร้อยละ 2.5 ของมูลค่าสินทรัพย์ ทั้งนี้ ต้นทุนในการดำเนินงานกองทุนทั้งหมด ค่าการตลาด การรับสมัคร และการจัดเก็บเงินสมทบ ใช้งบประมาณแผ่นดิน

การจัดเก็บเงินสมทบ กองทุนได้รับอนุญาตให้ทำหน้าที่นี้โดยตรง หรือจัดจ้างหน่วยงานภายนอกมาทำหน้าที่นี้ สำนักงานพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยจะทำหน้าที่รับสมัครสมาชิกในระบบกองทุนการออมแห่งชาติ และเก็บเงินสมทบงวดแรกก่อนรับสมัคร หลังจากนั้นการจัดเก็บให้ผ่านสถาบันการเงินของรัฐ สำนักงานพัฒนาชุมชน หรือไปรษณีย์ไทย

สมาชิกสามารถติดต่อขอสมัครสมาชิกและจ่ายเงินสมทบได้ตามสถานที่ดังกล่าว รัฐไม่ได้วางแผนการตลาดเชิงรุก แต่จะเดินสายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ และใช้องค์กรชุมชนในการให้ความรู้และประชาสัมพันธ์โครงการ

ส่วนการขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ

นอกเหนือจากการตั้งกองทุนการออมแห่งชาติแล้ว รัฐบาลยังได้ปรับเปลี่ยนโครงการสำหรับแรงงานนอกระบบที่มีอยู่เดิมแต่ไม่ได้รับความนิยมนำได้มาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นการปรับเปลี่ยนสิทธิประโยชน์ในการประกันตนโดยเพิ่มทางเลือกใหม่ให้มีโครงการออมเงินกรณีชราภาพ ลดราคา และให้รัฐบาลร่วมจ่าย

ภายใต้บทบัญญัติที่ใช้อยู่ก่อนวันที่ 1 พฤษภาคม 2554 ผู้ใช้แรงงานที่ไม่มีสิทธิในโครงการบำนาญชราภาพของประกันสังคม หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สามารถเข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจของสำนักงานประกันสังคม ที่ให้สิทธิประโยชน์กรณีเสียชีวิต คลอดบุตร และจ่ายเงินทดแทนกรณีเจ็บป่วย โดยจ่ายเงินสมทบอัตรา 280 บาทต่อเดือน สมาชิกเป็นผู้จ่ายเบี้ยประกันทั้งหมด ที่ผ่านมามีผู้เข้าร่วมโครงการนี้เพียงน้อย จนถึงเดือนมีนาคม 2554 มีสมาชิกเพียง 40 ราย จากสมาชิกประกันสังคมทั้งหมด 9 ล้านคน

โครงการที่ปรับเปลี่ยนใหม่ซึ่งมีผลเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2554 มีการเสนอชุดสิทธิประโยชน์ 2 ชุด ภายใต้มาตรา 40 ซึ่งชุดหนึ่งมีสิทธิประโยชน์กรณีเงินออมชราภาพอยู่ด้วย และตอนนี้มีรัฐบาลร่วมสนับสนุนค่าใช้จ่ายในเรื่องสิทธิประโยชน์

ทางเลือกที่ 1: ได้สิทธิประโยชน์ด้านการประกันตนแต่ไม่ได้บำนาญ สมาชิกจะได้รับการคุ้มครองกรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ และเสียชีวิต ผู้ที่เลือกชุดสิทธิประโยชน์นี้จ่ายเงินสมทบ 70 บาทต่อเดือน รัฐบาลสมทบให้ 30 บาทต่อเดือน

ทางเลือกที่ 2: ได้สิทธิประโยชน์เหมือนทางเลือกที่ 1 โดยเพิ่มสิทธิประโยชน์เงินบำนาญชราภาพเข้าไปด้วย สำหรับทางเลือกนี้ สมาชิกจ่ายเงินสมทบ 100 บาทต่อเดือน รัฐบาลจ่าย 50 บาทต่อเดือน เงินจำนวน 50 บาทที่เพิ่มขึ้นมานี้จะเข้าโครงการเงินออมชราภาพซึ่งจะจ่ายให้เป็นก้อนครั้งเดียวเมื่ออายุครบ 60 ปี

ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการนี้มีค่อนข้างจำกัด เพราะรายละเอียดของโครงการไม่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม แต่กลับไปอยู่ในพระราชกฤษฎีกา ทว่าแม้แต่ตัวพระราชกฤษฎีกาเองก็มีข้อมูลจำกัดเกี่ยวกับตัวโครงการ ส่วนเรื่องของสิทธิประโยชน์ ค่าใช้จ่าย และการจ่ายสมทบของรัฐบาลก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ทุกเมื่อเพราะไม่มีการระบุไว้ในกฎหมาย ดังนั้นกรอบทางด้านกฎหมายและความแน่นอนของโครงการกองทุนการออมแห่งชาติจึงสูงกว่าโครงการตามมาตรา 40 จนถึงเดือนสิงหาคม 2555 โครงการนี้มีผู้เข้าร่วมเพียงกว่าล้านคนเท่านั้น อย่างไรก็ตามยังไม่ชัดเจนว่ามีสมาชิกกี่รายที่จ่ายเงินสมทบรายเดือนสม่ำเสมอ และรายที่อาจจะเลือกย้ายไปอยู่กองทุนการออมแห่งชาติเมื่อโครงการนี้เริ่มดำเนินงาน

ต้นทุนทางการคลังของโครงการบำนาญโดยสมัครใจแบบใหม่

เป็นเรื่องยากที่จะประเมินผลกระทบทางการคลังของสองโครงการใหม่นี้ ต้นทุนของรัฐบาลขึ้นอยู่กับจำนวนผู้เข้าร่วม อายุของผู้เข้าร่วม จำนวนเงินสมทบที่เลือกจ่าย และความถี่ของการส่งเงินสมทบ

ต้นทุนของรัฐบาลสำหรับโครงการตามมาตรา 40 ทางเลือก 2 ขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้เข้าร่วม ต้นทุนของรัฐบาลในการจ่ายบำนาญให้ผู้เข้าร่วมแต่ละรายจะตกปลายละ 240 บาทต่อปี (20 บาทต่อเดือนเป็นเวลา 12 เดือน) โดยถือว่าผู้เข้าร่วมจ่ายเงินทุกเดือน เดือนสิงหาคม 2556 มีผู้เข้าร่วมโครงการ 1 ล้านคน หากทุกคนยังเป็นสมาชิกอยู่ รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินบำนาญ 240 ล้านบาทต่อปี แต่ถ้าหากร้อยละ 10 ของผู้มีคุณสมบัติ เข้าร่วมโครงการนี้ (เป็นตัวเลขประมาณการผู้มีแนวโน้มจะเป็นสมาชิกของสำนักงานประกันสังคม) ก็จะมีสมาชิก 2.4 ล้านคน รายจ่ายของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นเป็น 576 ล้านบาท

การประมาณการสำหรับกองทุนการออมแห่งชาติทำได้ยากกว่า เพราะรัฐบาลจ่ายสมทบแตกต่างกันตามอายุและตามจำนวนเงินที่สมาชิกเลือกจ่าย ภายใต้กองทุนการออมแห่งชาติ รัฐบาลอาจจ่ายสมทบร้อยละ 50, 80 หรือ 100 ขึ้นกับอายุสมาชิก และจะจ่ายเมื่อสมาชิกสะสมเงินเข้ากองทุนปีแรกครบ 1,200 บาทแล้วเท่านั้น ดังนั้นอัตราการจ่ายสมทบสูงสุดมีความผันแปรไปตั้งแต่ 600-1200 บาทต่อปีขึ้นกับอายุของสมาชิก

หากตั้งสมมุติฐานว่าร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการตัดสินใจเข้าร่วมจริง โครงการก็จะมีสมาชิก 2.4 ล้านคน และค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องรับผิดชอบก็จะอยู่สูงสุดที่ 2,900 ล้านบาท ซึ่งคิดจากการที่สมาชิกทั้ง 2.4 ล้านคนได้รับเงินสมทบสูงสุดคนละ 1,200 บาทต่อปี แต่ในความเป็นจริง ต้นทุนที่รัฐบาลต้องจ่ายจะน้อยกว่านี้เพราะรัฐไม่ได้จ่ายเงินสมทบร้อยละ 100 ให้กับสมาชิกทุกคน ในกรณีนี้ ถ้าจำนวนเงินสมทบจากรัฐบาลโดยเฉลี่ยตก 800 บาทต่อเดือน (ดูจากการกระจายตัวของอายุแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน) ต้นทุนของรัฐบาลจะตกประมาณ 1,900 ล้านบาท

ดูเหมือนว่า แรงงานนอกระบบที่อยากจะออมเงินไว้ใช้ยามเกษียณถึงที่สุดแล้วจะเลือกกองทุนการออมแห่งชาติมากกว่าโครงการตามมาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 เพราะกองทุนการออมนี้รัฐบาลให้เงินสมทบสูงกว่า และมีกฎหมายรองรับเข้มแข็งกว่ามาก ผู้ที่เลือกทางเลือกที่ 2 ไปแล้วก็สามารถโอนย้ายมาสมัครกองทุนการออมได้ในวันที่เปิดให้โอนย้ายข้ามกองทุน

ทั้งนี้ อาจจะมีการปรับประมาณการข้างต้นเมื่อมีการดำเนินการไปได้สักระยะและมีตัวเลขสถิติของสมาชิกแยกตามอายุ เพศ รายได้ จำนวนเงินสมทบโดยเฉลี่ย ความถี่ของการจ่ายสมทบ และตัวแปรที่สำคัญอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อต้นทุนของโครงการ

บทวิเคราะห์

เนื่องจากสิทธิประโยชน์บำนาญที่ดี โอกาสที่ข้าราชการจะประสบกับภาวะความยากจนหลังเกษียณจึงไม่น่าจะเป็นไปได้ แต่แรงงานในระบบอาจมีรายได้หลังเกษียณจากบำนาญประกันสังคมที่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 10-15 ปีข้างหน้า ลูกจ้างที่ตอนนี้อยู่ในวัยเกษียณอายุงานจะได้รับเงินโดยการคำนวณบำนาญเริ่มจากปี 2542 โดยระยะเวลาในการทำงานก่อนหน้านี้จะเริ่มระบบบำนาญชราภาพไม่ถูกนำมาคำนวณ นอกจากนี้โครงการยังไม่ได้กำหนดบำนาญขั้นต่ำไว้ ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับค่าจ้างน้อยอาจได้รับบำนาญไม่มากพอที่จะป้องกันความยากจนหลังเกษียณ สุดท้ายคืออัตราการจ่ายสมทบของโครงการนี้ต่ำเกินกว่าจะจ่ายผลประโยชน์ได้เต็มที่หลังพ้นกลางทศวรรษ 2563 ไป จากการวิเคราะห์ในปี 2550 โดยมีทเซล วิเนอร์ หนึ่งในผู้เขียนข้อสังเกตเชิงนโยบายฉบับนี้ ชี้ว่าในปี 2569 โครงการนี้จะเริ่มเห็นผลขาดทุนจากการดำเนินงาน และเงินสำรองอาจหมดเกลี้ยงในปี 2582 อัตราการจ่ายเงินสมทบที่จำเป็นในการเลี้ยงกองทุนให้อยู่ได้คือร้อยละ 16.3 ไม่ใช่ร้อยละ 6 อย่างที่เก็บอยู่ทุกวันนี้ หากไม่มีการปฏิรูป ระบบจะถูกบีบให้เปลี่ยนเงื่อนไขของผู้มีสิทธิ์เป็นสมาชิกโครงการ ลดระดับสิทธิประโยชน์ และเพิ่มอัตราการจ่ายสมทบเพื่อรักษาความสามารถในการชำระหนี้เอาไว้

อาจจะเร็วเกินไปที่จะวิเคราะห์ผลกระทบของกองทุนการออมแห่งชาติและโครงการประกันสังคมมาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 ต่อความยากจนของผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลเท่าที่มีอยู่ ก็พอแสดงให้เห็นว่าโครงการมาตรา 40 ได้รับความนิยมน้อย และส่วนมากจะเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพส่วนตัวและเป็นแรงงานนอกระบบที่ค่อนข้างมีฐานะ นอกจากนี้ สมาชิกที่มีฐานะยากจน หรือมีแนวโน้มที่จะเจอกับภาวะความยากจนในวัยชรา ก็อาจจะไม่สามารถจ่ายเงินสะสมได้อย่างต่อเนื่อง

5. การออกแบบสวัสดิการเบี้ยยังชีพและผลกระทบต่อความยากจน

คำถามทางนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งคือ โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุช่วยลดความยากจนของผู้สูงอายุได้มากน้อยเพียงใด แผนภาพที่ 8 แสดงให้เห็นว่าความยากจนของผู้สูงอายุลดลงจากร้อยละ 14.1 เป็น 10.9 ตั้งแต่ปี 2551 จนถึงปี 2553 มีนัยว่าอัตราความยากจนของผู้สูงอายุลดลง 3.2 จุด การลดลงดังกล่าวนี้เป็นผลจากการเพิ่มขอบเขตการคุ้มครองของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ ในปี 2552 ใช่หรือไม่?

เพื่อที่จะหาคำตอบในเรื่องนี้ คณะผู้วิจัยใช้เทคนิค difference-in-difference (DID) ในการวิเคราะห์ โดยมีฐานคิดว่า การลดลงของอัตราความยากจนของผู้สูงอายุ ส่วนหนึ่งเกิดจากการเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวม แม้จะไม่มี การเพิ่มขอบเขตการคุ้มครองของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อัตราความยากจนของผู้สูงอายุก็จะมีปรับตัวลดลงตามการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแยกผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยการเติบโตทางเศรษฐกิจออก เพื่อให้ทราบว่า ผลกระทบต่ออัตราความยากจนของผู้สูงอายุจากการเพิ่มขอบเขตการคุ้มครองของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้นคือเท่าใด

ในขั้นแรก ผู้วิจัยได้ประมาณการการลดลงของอัตราความยากจนของผู้สูงอายุที่มีสิทธิเข้าโครงการเบี้ยยังชีพระหว่างปี 2549-2552 (ช่วงก่อนที่จะขยายขอบเขตการคุ้มครอง) และ ระหว่างปี 2552-2553 (หลังการขยายการคุ้มครอง)

จากนั้น ผู้วิจัยได้ประมาณการการลดลงของอัตราความยากจนที่เกิดจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยดูจากการลดลงของอัตราความยากจนในกลุ่มคนที่ไม่ใช่ผู้สูงอายุ ในการวิเคราะห์นี้ ผู้สูงอายุจะถูกจัดว่าเป็น “ผู้มีสิทธิ” ในการได้รับเบี้ยยังชีพถ้ามีอายุอยู่ระหว่าง 60-99 ปี และมีบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า ตารางที่ 7 แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการสัดส่วนคนจนในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) กับผู้ที่อายุน้อยกว่า/ผู้ที่ไม่ใช่ผู้สูงอายุ

ตารางที่ 7 แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการวัดสัดส่วนคนจนในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับบำนาญ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) กับผู้ที่อายุน้อยกว่า/ผู้ที่ไม่ใช่ผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุจะถูกจัดว่าเป็น “ผู้มีสิทธิ” ในการได้รับบำนาญทางสังคมถ้ามีอายุอยู่ระหว่าง 60-99 ปี และมีบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ตารางที่ 7 : วิวัฒนาการของความยากจน แยกเป็นผู้สูงอายุที่มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพ และผู้ที่ไม่ใช่ผู้สูงอายุ

ปี	ผู้ที่ไม่ใช่ผู้สูงอายุ	ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ
2549	8.79	17.30
2550	7.71	15.83
2551	8.08	16.98
ค่าเฉลี่ย 2549-51	8.91	16.71
2552	7.48	14.16
2553	7.18	13.16
ค่าเฉลี่ย 2552-53	7.33	13.66

ที่มา : ธนาคารโลก ผู้เขียนประมาณการโดยอาศัยข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคม, สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทย

สัดส่วนคนจนในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีสิทธิโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 16.71 ระหว่างปี 2549-2551 และร้อยละ 13.66 ระหว่างปี 2552-2553 บ่งบอกถึงการลดลงของสัดส่วนคนจนในกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับบำนาญ 3.05 จุด ($13.66 - 16.71 = -3.05$) อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของตารางที่ 7 แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนคนจนของผู้ที่ไม่ใช่ผู้สูงอายุก็นลดลง 0.86 จุด เช่นกัน ($7.33 - 8.19 = -0.86$) ดังนั้น ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์แบบ DID แสดงให้เห็นว่า การลดลงของสัดส่วนคนจนในกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นผลมาจากการขยายขอบเขตคุ้มครองของโครงการเบี้ยยังชีพคือ 2.19 จุด ($-3.05 - (-0.86) = 2.19$) หรือร้อยละ 72 ($2.19 / 3.05 = 0.7176$) ของการลดลงของสัดส่วนคนจนโดยเฉลี่ยในกลุ่มผู้สูงอายุที่มี สิทธิรับเบี้ยยังชีพ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ประมาณการการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนคนจนในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีสิทธิในช่วงก่อนการขยายโครงการเบี้ยยังชีพ (2549-2551) และช่วงหลังการขยายโครงการ (2552-2553) สำหรับกลุ่มผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) และได้ใช้สิทธิ กับผู้สูงอายุที่มีสิทธิแต่ไม่ได้ใช้สิทธิรับเบี้ยยังชีพ ตามตารางที่ 8

ตารางที่ 8 : วิวัฒนาการของความยากจน แยกเป็นผู้สูงอายุที่มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพที่ใช้สิทธิ และผู้สูงอายุที่มีสิทธิแต่ไม่ได้ใช้สิทธิ

ปี	ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ -แต่ไม่ได้รับ	ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ และได้รับ
2549	15.09	25.83
2550	13.96	20.27
2551	13.16	23.67
ค่าเฉลี่ย 2549-51	14.07	23.25
2552	11.23	15.92
2553	10.96	13.51
ค่าเฉลี่ย 2552-53	11.09	14.72

ที่มา : ธนาคารโลก ผู้เขียนประมาณการโดยอาศัยข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคม, สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทย

ในตารางที่ 8 สัดส่วนคนจนในกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพทางสังคมโดยเฉลี่ยเป็นร้อยละ 23.25 ระหว่างปี 2549-2551 และลดลงเป็นร้อยละ 14.72 ในช่วงหลังการขยายโครงการเบี้ยยังชีพ (2552-2553) บ่งบอกว่า สัดส่วนคนจนในกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพลดลง 8.54 จุด ($14.72 - 23.25 = -8.54$) ช่องกลางแนวตั้งของตารางที่ 8 แสดงสัดส่วนคนจนในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพทางสังคมแต่ไม่ได้รับ ลดลง 2.97 จุด ($11.09 - 14.07 = -2.97$) ดังนั้นการประมาณค่าการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนคนจนในกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพด้วยเทคนิค DID แสดงให้เห็นว่า การลดลงของสัดส่วนคนจนที่เป็นผลจากการขยายโครงการเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ 5.56 หรือร้อยละ 65 ของการลดลงของสัดส่วนคนจนโดยเฉลี่ย จึงสรุปได้ว่า โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการลดความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุของประเทศไทย

นอกจากนี้ สิ่งที่ต้องวิเคราะห์เพิ่มเติมคือความคุ้มค่าของประโยชน์ที่จะได้รับต่อค่าใช้จ่ายที่จะเกิด เพื่อตอบคำถามนี้ ผู้วิจัยได้จำลองการจ่ายเบี้ยยังชีพในหลายหลายรูปแบบเพื่อพิจารณาผลกระทบต่อความยากจนและต้นทุนงบประมาณสำหรับโครงการบ้านานานี้ ดังต่อไปนี้ :

- ผู้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพในปัจจุบัน (2553) ได้รับเงินโอนเพิ่มเติมเดือนละ 500 บาท งบประมาณรายปีในสถานการณ์นี้มีจำนวนเท่ากับจำนวนผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) ที่รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมระบุว่าได้รับเงินเบี้ยยังชีพ (หรือ 8,081,295 ราย) คูณด้วย (500 x 12)

- ให้แบบครอบคลุมถ้วนหน้า (Universal Coverage: UC) ด้วยจำนวนเงินโอนแตกต่างกัน ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ทุกคนได้รับเงินเดือนละ 500, 600, หรือ 700 บาท งบประมาณรายปีในสถานการณ์นี้เท่ากับจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ที่ระบุในรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (ประมาณ 7,991,311 คน หรือราวร้อยละ 80 ของประชากรผู้สูงอายุทั้งหมด) คุณด้วยจำนวนเงินโอนรายเดือนคุณ 12
- คุ่มครองถ้วนหน้าโดยมีระดับอัตราเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันได (UC with Graded Pension: UCwGP) ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ทุกคนได้รับเงินโอน จำนวนเงินรายเดือนขึ้นกับอายุของผู้รับ คือ 600 บาทสำหรับผู้ที่มีอายุ 60-69 ปี, 700 บาทสำหรับผู้มีอายุ 70-79 ปี, 800 บาทสำหรับผู้มีอายุ 80-89 ปี และ 1000 บาทสำหรับผู้มีอายุ 90 ปีขึ้นไป งบประมาณรายปีสามารถคำนวณโดยการบวกจำนวนเงินที่ผู้สูงอายุทุกช่วงอายุได้รับต่อเดือน คุณด้วย 12
- การจ่ายเบี้ยยังชีพตามเงื่อนไขเฉพาะเจาะจงได้อย่างสมบูรณ์แบบ (Perfect Targeting: PT) ผู้สูงอายุที่ยากจนทุกคนได้รับเงิน 500, 600 หรือ 700 ต่อเดือน งบประมาณประจำปีในสถานการณ์นี้เท่ากับจำนวนผู้สูงอายุยากจนที่มีสิทธิ์ตามการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคม คุณด้วยเงินโอนรายเดือน คุณ 12
- การจ่ายเบี้ยยังชีพตามเงื่อนไขเฉพาะเจาะจงได้อย่างสมบูรณ์แบบโดยมีอัตราเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันได (Perfect Targeting with Graded Pension: PTwGP) ผู้สูงอายุยากจนที่มีสิทธิ์ทุกคนได้รับเงินโอน จำนวนของเงินโอนรายเดือนขึ้นอยู่กัอายุของผู้รับ คือ 600 บาทสำหรับผู้ที่มีอายุ 60-69 ปี, 700 บาทสำหรับผู้มีอายุ 70-79 ปี, 800 บาทสำหรับผู้มีอายุ 80-89 ปี และ 1000 บาทสำหรับผู้มีอายุ 90 ปีขึ้นไป งบประมาณประจำปีเท่ากับผลบวกของเงินโอนรายเดือนสำหรับผู้สูงอายุทุกช่วงอายุทุกคนที่ยากจน คุณด้วย 12

การประมาณการงบประมาณในสองรูปแบบสุดท้ายที่เป็นรูปแบบการจ่ายเบี้ยตามเงื่อนไขเฉพาะเจาะจงอย่างสมบูรณ์แบบนี้ มิได้คำนวณรวมค่าบริหารจัดการที่ใช้ในการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย และใช้สมมติฐานที่ว่าผู้บริหารโครงการมีข้อมูลภาวะความยากจนของแต่ละบุคคลตามตัวเลขค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภค (per capita expenditure) ที่เป็นจริงของครัวเรือนที่คนผู้นั้นอาศัยอยู่ในความเป็นจริง การเก็บข้อมูลค่าใช้จ่ายของทุกครัวเรือนอาจจะมีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป (ใช้แบบสอบถามที่มีลักษณะคล้ายการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคม) ดังนั้น ผู้บริหารโครงการอาจจะฐานะความยากจนของครัวเรือนได้โดยการใช้ Proxy Means Test (PMT) ในการประมาณการการบริโภคจริงของครัวเรือน การสำรวจแบบนี้มีค่าใช้จ่ายบ้าง แต่ต่ำกว่าการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคม แต่ก็มีความเสี่ยงที่การคัดเลือกคนจนจริงจะไม่สมบูรณ์แบบเนื่องจากการจัดกลุ่มฐานะความยากจนของครัวเรือนที่ไม่ถูกต้อง

ตารางที่ 9 : ผลกระทบต่อความยากจนและต้นทุนงบประมาณของโครงการบ้านอายุประเภทต่าง ๆ

	ประชากรทั้งหมด					ประชากรผู้สูงอายุ				
	P0	P1	P2	P0	P1	P2	P0	P1	P2	ร้อยละของ งบประมาณ ที่ใช้กำจัดช่องว่าง ความยากจน
สถานการณ์ปัจจุบัน	7.75	1.33	0.37	10.92	1.95	0.55				
ผู้ได้รับเบี่ยงชีฟในปัจจุบัน										
500 บาทต่อเดือน				48,487,772,100						
MPC = 0.60	6.63	1.11	0.30	7.35	1.17	0.30				181.5
MPC = 1.00	6.13	1.01	0.27	5.59	0.85	0.21				302.5
600 บาทต่อเดือน				58,185,326,520						
MPC = 0.60	6.49	1.08	0.29	6.85	1.06	0.27				217.8
MPC = 1.00	5.92	0.97	0.26	4.96	0.73	0.18				363.0
700 บาทต่อเดือน				67,882,880,940						
MPC = 0.60	6.37	1.05	0.28	6.36	0.96	0.24				254.1
MPC = 1.00	5.74	0.93	0.25	4.40	0.64	0.16				423.5
ผู้ครอบงำวงหน้า										
500 บาทต่อเดือน				47,947,867,882						
MPC = 0.60	6.57	1.09	0.29	7.19	1.11	0.27				179.5
MPC = 1.00	6.02	0.98	0.26	5.37	0.77	0.18				299.1
600 บาทต่อเดือน				57,537,441,459						
MPC = 0.60	6.41	1.05	0.28	6.66	0.99	0.24				215.4
MPC = 1.00	5.80	0.93	0.24	4.71	0.64	0.14				359.0
700 บาทต่อเดือน				67,127,015,035						
MPC = 0.60	6.26	1.02	0.27	6.11	0.89	0.21				251.3
MPC = 1.00	5.58	0.89	0.23	4.06	0.53	0.12				418.8

ผู้สมัครชิงตำแหน่งแบบชนบท (UCwGP)										63,250,799,507
MPC = 0.60	6.31	1.03	0.27	6.32	0.93	0.22				236.8
MPC = 1.00	5.71	0.91	0.24	4.42	0.57	0.12				394.6
จ่ายเบียดำเนินใจเฉพาะเจาะจง อย่างสมบูรณ์แบบ (PT)										
500 บาทต่อเดือน										6,299,150,739
MPC = 0.60	6.57	1.09	0.29	7.19	1.11	0.27				23.6
MPC = 1.00	6.02	0.98	0.26	5.37	0.77	0.18				39.3
600 บาทต่อเดือน										7,558,980,886
MPC = 0.60	6.41	1.05	0.28	6.66	0.99	0.24				28.3
MPC = 1.00	5.80	0.93	0.24	4.71	0.64	0.14				47.2
700 บาทต่อเดือน										8,818,811,034
MPC = 0.60	6.26	1.02	0.27	6.11	0.89	0.21				33.0
MPC = 1.00	5.58	0.89	0.23	4.06	0.53	0.12				55.0
การจ่ายเบียดำเนินใจเฉพาะเจาะจง อย่างสมบูรณ์แบบ+ชนบท (PTwGP)										
MPC = 0.60	6.31	1.03	0.27	6.32	0.93	0.22				31.4
MPC = 1.00	5.71	0.91	0.24	4.42	0.57	0.12				52.3
										งบประมาณที่จำเป็นต่อใช้ในการจัดช่องว่างความยากจน เมื่อ MPC=1 : 16,028,869,754
										งบประมาณที่จำเป็นต่อใช้ในการจัดช่องว่างความยากจน เมื่อ MPC=0.60 : 26,714,782,924
หมายเหตุ :										
1. ในแบบจำลองข้างต้น ผู้สูงอายุ (60ปีขึ้นไป) ที่สมัครประกันสุขภาพถ้วนหน้าคือผู้สิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ ดังนั้นผู้สูงอายุที่ได้รับบำนาญภาคีในระดับรัฐบาลไม่ถือว่าเป็นผู้สิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ										
2. ผลกระทบต่อความยากจนของโครงการถ้วนหน้าแบบชนบทนั้นได้เหมือนกับการจ่ายเบียดำเนินใจเฉพาะเจาะจงอย่างสมบูรณ์แบบ ยกเว้นงบประมาณสูงกว่ามาก										
3. ผลกระทบต่อความยากจนที่จำลองข้างต้นได้มาจากการเพิ่มจำนวนเบี้ยยังชีพ (คูณด้วย MPC) ในรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนต่อหัว										
ที่มา : ธนาคารโลก ผู้เขียนประเมินภาวะเศรษฐกิจสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทย										

ตารางที่ 9 แสดงงบประมาณที่ต้องใช้และผลกระทบต่อความยากจนของการจ่ายเบี้ยยังชีพในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งการจ่ายแบบถ้วนหน้าที่เริ่มใช้ในปี 2552 นั้นมีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งทำให้การจ่ายแบบถ้วนหน้านั้นมีต้นทุนที่สูงกว่าการจ่ายตามเงื่อนไขเฉพาะเจาะจงอย่างสมบูรณ์แบบอยู่มาก ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายของเบี้ยยังชีพถ้วนหน้าคิดเป็น 2.99-4.19 เท่าของงบประมาณที่ต้องใช้ในการจัดช่องว่างความยากจน (หรืองบประมาณ A) โดยให้ความโน้มเอียงในการบริโภคหน่วยสุดท้ายเป็น 1 หรือ MPC=1 และหากค่าดังกล่าวเป็น 0.6 หรือ MPC = 0.6 ค่าใช้จ่ายของเบี้ยยังชีพถ้วนหน้าก็จะเป็น 1.79-2.51 เท่าของงบประมาณที่ต้องใช้ในการจัดช่องว่างความยากจน ส่วนเบี้ยยังชีพถ้วนหน้าแบบขั้นบันไดซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนมกราคม 2555 ต้องใช้งบประมาณที่สูงเกือบ 4 เท่าของงบประมาณที่ต้องใช้ในการจัดช่องว่างความยากจน (MPC=1)

ในทางตรงข้าม แผนเบี้ยยังชีพจ่ายตามเงื่อนไขเฉพาะเจาะจงทั้งสองแผน (โดยสามารถทำได้อย่างสมบูรณ์แบบและไม่มีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ) มีต้นทุนอยู่ระหว่างร้อยละ 39-55 ของงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดช่องว่างความยากจน (ให้ความโน้มเอียงในการบริโภคหน่วยสุดท้ายเป็น 1)

การคำนวณช่องว่างความยากจนของผู้สูงอายุแต่ละรายคือการคิดส่วนต่างรายได้ระหว่างระดับรายได้ที่ใช้กำหนดเส้นความยากจนและรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนที่ผู้สูงอายุนั้นอาศัยอยู่ ถ้านำส่วนต่างดังกล่าวของผู้สูงอายุทุกรายในประเทศมาบวกรวมกัน ก็จะได้เป็นจำนวนเงินที่ต้องใช้ในการจัดช่องว่างความยากจนหรือมองว่าเป็นต้นทุนของแผนเบี้ยยังชีพจ่ายตามเงื่อนไขเฉพาะเจาะจงอย่างสมบูรณ์แบบก็ได้ ทั้งนี้แผนเบี้ยยังชีพที่ใช้ในปัจจุบันมีต้นทุนคิดเป็นหลายเท่าของช่องว่างความยากจน

ค่าความโน้มเอียงในการบริโภคหน่วยสุดท้ายจากรายได้ที่เพิ่มขึ้น (เช่นการบริโภคที่เพิ่มขึ้นรายได้เบี้ยยังชีพ) คือสัดส่วนของรายได้ที่ผู้สูงอายุนำไปใช้ในการอุปโภคบริโภค โดยทั่วไป รายได้ที่เพิ่มขึ้นจะไม่ถูกนำไปใช้ทั้งหมด บางส่วนอาจนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของสมาชิกอื่นๆในครัวเรือน และบางส่วนจะเป็นการออมแม้ว่ารายได้เฉลี่ยของครัวเรือนจะต่ำกว่าระดับเส้นความยากจนก็ตาม ดังนั้น หากต้องการเพิ่มรายจ่ายของผู้สูงอายุ 1,000 บาท จำนวนเบี้ยยังชีพที่จ่ายก็ต้องมากกว่า 1,000 บาท เพราะเงินบางส่วนจะถูกแบ่งให้กับสมาชิกอื่นในครัวเรือนและเพื่อการออม

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 9 แสดงให้เห็นว่าแผนเบี้ยยังชีพจ่ายตามเงื่อนไขเฉพาะเจาะจงแบบขั้นบันไดจะช่วยลดความยากจนได้มากที่สุด (ทั้งในแง่ของอัตราความยากจน ช่องว่างความยากจน และความรุนแรงของความยากจน) เป็นแผนหนึ่งที่มีค่าใช้จ่ายงบประมาณต่ำ แม้จะไม่ต่ำที่สุดก็ตาม (ร้อยละ 52 ของช่องว่างความยากจนกรณี MPC เป็น 1 และร้อยละ 23 ของช่องว่างความยากจนกรณี MPC=0.60)

6. ทางเลือกเชิงนโยบาย

รายงานในส่วนนี้จะเป็นการเสนอทางเลือกสำหรับการรวบรวมและพัฒนามุมมองอย่างมีเหตุและผลต่อระบบบำนาญที่มีอยู่หลากหลายในประเทศไทย และทำการสำรวจทางเลือกด้านนโยบายเพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลในการแก้ไขจุดอ่อนของโครงการการคุ้มครองทางสังคมของไทยเพื่อป้องกันความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุ

ก. ทางเลือกในการควมรวบระบบบำนาญ

ตารางที่ 10 ได้สรุปลักษณะพื้นฐานของโครงการบำนาญ 8 ระบบ ซึ่งแต่ละระบบมีการออกแบบโดยมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันอย่างมากรวมทั้งในหลายประเด็น เช่น การกำหนดกลุ่มผู้มีสิทธิ ผู้สนับสนุนงบประมาณ เป็นโครงการบังคับหรือสมัครใจ เป็นโครงการที่กำหนดประโยชน์ทดแทน (DB) หรือ กำหนดเงินสมทบ (DC) อัตราการจ่ายเงินสมทบระหว่างกลุ่มลูกจ้าง-นายจ้าง-รัฐบาล รวมทั้งสถาบันของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และควบคุม

ตารางที่ 10 : ลักษณะของโครงการเพื่อการเกษียณ

โครงการ	ผู้มีสิทธิ	ผู้สนับสนุน	ชนิด	DB/DC*	ผู้จ่ายสมทบ	ผู้กำกับดูแล
ประกันสังคม มาตรา 33&39	ในระบบ	นายจ้าง	บังคับ	DB	นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล	กระทรวงแรงงาน และรัฐบาล
กบข. และ บำนาญ	ข้าราชการ	นายจ้าง (รัฐบาล)	บังคับ	DB DC	รัฐบาล และ ลูกจ้าง	กระทรวงการคลัง
กองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ	ในระบบ	นายจ้าง (บำนาญสถาน ประกอบการ)	บังคับหาก บริษัทอยู่ใน ตลาดหลักทรัพย์ นอกนั้นสมัครใจ	DC	นายจ้างและ ลูกจ้าง	คณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์ (กต.)
กองทุนรวมเพื่อ การเลี้ยงชีพ	แรงงาน ทั้งหมด	รายบุคคล	สมัครใจ	DC	ลูกจ้าง และ กต.	คณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์ (กต.)
พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ	นอกระบบ	รายบุคคล	ถ้วนหน้า	DB	รัฐบาล	กระทรวงมหาดไทย
กองทุนการ ออมแห่งชาติ (กอช.)	นอกระบบ	รายบุคคล	สมัครใจ	DC	ลูกจ้าง+รัฐบาล จ่ายสมทบ	กระทรวงการคลัง
ประกันสังคม มาตรา 40	นอกระบบ	รายบุคคล	สมัครใจ	DC	ลูกจ้าง+รัฐบาล จ่ายสมทบ	กระทรวงแรงงาน

ข้อมูลจากตารางข้างต้นสามารถนำมาสรุปเป็นข้อสังเกตได้หลายประการคือ โครงการบำนาญของประเทศไทยนั้นมีลักษณะแยกส่วนและไม่ปรากฏว่ามีนโยบายบำนาญระดับชาติ และความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลก็กระจายอยู่ในหลายกระทรวงและสถาบัน โครงสร้างดังกล่าวทำให้การประนีประนอมกันทางการเมืองเพื่อนำไปสู่การควมรวบและการมีมุมมองที่เป็นเหตุเป็นผลต่อระบบต่างๆที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมเรื่องบำนาญที่เป็นเอกเทศนั้นจึงทำได้ยาก

การออกแบบโครงการโดยสมัครใจสำหรับภาคนอกระบบควรมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับว่าการจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับแรงงานนอกระบบนั้นเป็นแบบ 1) ถ้วนหน้าหรือมีเงื่อนไขเฉพาะเจาะจง 2) เป็นหลักประกันหรือเป็นการช่วยเหลือเป็นครั้งคราว การพิจารณาควรวางแผนจะใช้ “กระบวนทัศน์ 5 เสาหลัก” เป็นกรอบพิจารณา ซึ่งจะเห็นได้ในตารางที่ 11 ด้านล่างนี้ ว่าในแต่ละเสาหลักมีโครงการที่ซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็น ยกเว้นในเสาหลักที่สองที่มีอยู่เพียงโครงการเดียว

ตารางที่ 11: โครงการบำนาญไทยจำแนกตามกระบวนทัศน์เสาหลักของธนาคารโลก

เสาหลัก	คำอธิบาย	โครงการไทย
เสาหลักพื้นฐาน	ไม่ต้องจ่ายสมทบ, โครงการเบี้ยยังชีพ และโครงการความช่วยเหลือทางสังคม	โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ การช่วยเหลือทางสังคมที่ไม่เป็นตัวเงิน
เสาหลักที่ 1	บังคับ, จ่ายสมทบตามรายได้, สิทธิประโยชน์เพื่อทดแทนรายได้	บำนาญชราภาพ : ประกันสังคมมาตรา 33 และ 39 แผนบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนของข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
เสาหลักที่ 2	บังคับ, กำหนดเงินสมทบ	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
เสาหลักที่ 3	สมัครใจ, ออมตามอาชีพหรือรายบุคคล, กำหนดประโยชน์ทดแทน หรือ กำหนดเงินสมทบ	กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ กองทุนเพื่อการออมแห่งชาติ ประกันสังคมมาตรา 40 ทางเลือก 2
เสาหลักที่ 4	โครงการความช่วยเหลือทางสังคมอื่น ๆ	ความช่วยเหลือของครอบครัว ประกันสุขภาพถ้วนหน้า กองทุนสวัสดิการชุมชน สันติราษฎร์ส่วนตัว

ตัวอย่างการรวบรวมโครงการ

ทางเลือกในการรวบรวมโครงการที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นเพียงตัวอย่างเพื่อสะท้อนหลักการการรวบรวมและแนวทางการพิจารณาอย่างมีเหตุผล ผู้เขียนตระหนักดีถึงอุปสรรคทางเทคนิคและทางการเมือง หากจะมีการรวบรวมตามตัวอย่างที่นำเสนอ อย่างไรก็ตาม ควรจะมีการหารือกันกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่าจะลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการของโครงการต่าง ๆ ได้อย่างไร

- ให้แรงงานในระบบและเจ้าหน้าที่รัฐเข้าโครงการเดียวกัน ทั้งสองกลุ่มสามารถเข้าร่วมในระบบบำนาญชราภาพประกันสังคม และ กบข. หากมีการปรับโครงสร้างในลักษณะนี้ ก็ควรลดสิทธิประโยชน์ของบำนาญชราภาพประกันสังคมให้อยู่ในระดับเริ่มแรก เพราะตอนนี้ทุกคนจะได้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมจาก กบข. กล่าวคือ เป็นการขยาย กบข. สู่แรงงานในระบบทุกคนรวมถึงข้าราชการ โดยสามารถใช้ระบบบริหารจัดการของ กบข. ในการให้บริการ เพิ่มการคุ้มครองในเสาหลักที่สองให้กับแรงงานใน

ระบบทั้งหมด ช่วยให้ฐานะการคลังของระบบบำนาญประกันสังคมดีขึ้น และหลีกเลี่ยงการสร้างโครงการบำนาญใหม่ๆ ขึ้นมาอย่างกองทุนเพื่อการออมแห่งชาติที่เสนอเมื่อปี 2549-2550 โดยขยาย กบข. ที่มีอยู่แทน เพื่อให้ครอบคลุมภาคในระบบทั้งหมด

- ปรับปรุงระบบระเบียบของโครงการเบี้ยยังชีพใหม่และให้เป็นฐานเงินบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ โครงการเบี้ยยังชีพอาจจะยังคงการจ่ายแบบถ้วนหน้าเพื่อให้ทุกคนได้เข้าถึงสิทธิประโยชน์ และใช้เป็นฐานเงินบำนาญสำหรับแรงงานในระบบได้เช่นกัน เช่น อาจจะมีการจ่ายส่วนต่างให้ในกรณีที่มีเงินบำนาญประกันสังคมและ กบข. รวมกันแล้วน้อยกว่าเบี้ยยังชีพ ทั้งนี้ จะต้องทำการศึกษาเพื่อกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพที่เหมาะสมต่อไปโดยคำนึงถึงสมดุลระหว่างการลดความยากจนและงบประมาณที่ต้องใช้
- จัดตั้งโครงการบำนาญโดยสมัครใจแบบกำหนดเงินสมทบสำหรับทุกคนทั้งในและนอกระบบ โดยอาจจะใช้กองทุนการออมแห่งชาติเป็นจุดควมรวม และทยอยยกเลิก กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และมาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 โครงการออมตามอาชีพอาจดำเนินการไปได้โดยกำหนดให้นายจ้างจ่ายสมทบเข้าบัญชีรายบุคคลของลูกจ้างภายใต้กองทุนการออมแห่งชาติ โครงการที่เป็นไปโดยสมัครใจนั้นสามารถออกแบบสำหรับผู้ที่มีรายได้ปานกลางถึงค่อนข้างสูงซึ่งประสงค์จะออมเงินเพื่อการเกษียณมากขึ้น
- จำนวนของกระทรวงที่กำกับดูแลโครงการบำนาญอาจลดลงเหลือเพียงหนึ่งหรือสองกระทรวง หากต้องการให้มีผู้กำกับดูแลก็ควรตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลกองทุนบำนาญ หน่วยงานดังกล่าวจะมีคณะกรรมการร่วมสามฝ่าย และมีตัวแทนจากกระทรวงแรงงานและกระทรวงการคลังเข้ามาด้วย หรืออีกทางหนึ่ง ให้กระทรวงแรงงานควบคุมดูแลโครงการที่กำหนดประโยชน์ทดแทน (บำนาญประกันสังคมและโครงการเบี้ยยังชีพ) ขณะที่กระทรวงการคลังดูแลโครงการที่กำหนดเงินสมทบ (กบข.และ กอช.) จำนวนผู้บริหารก็ให้คงไว้เหมือนเดิม (สำนักงานประกันสังคม, กระทรวงมหาดไทย, กบข., และ กอช.) หรือตรงนี้ก็อาจรวมกันด้วยเลยก็ได้

ตัวอย่างการควมรวมที่นำเสนอนี้จะช่วยจัดโครงการที่ซ้ำซ้อนกันในแต่ละเสาหลัก กล่าวคือ โครงการเบี้ยยังชีพจะเป็นโครงข่ายรองรับทางสังคมในเสาหลักพื้นฐาน โครงการบำนาญประกันสังคมเป็นโครงการในเสาหลักที่ 1 กบข. เป็นโครงการในเสาหลักที่ 2 และ กอช. เป็นโครงการในเสาหลักที่ 3 โดยมีโครงการความช่วยเหลือทางสังคมอื่นๆ เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน และโครงการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เข้ามาเสริม อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจนี้เป็นเพียงตัวอย่างเพื่อกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายและเปิดพื้นที่ทางการเมือง

ข. แนวทางปรับปรุงโครงการเบี้ยยังชีพ

ประเทศไทยควรพิจารณาทบทวนรูปแบบและจุดประสงค์ของโครงการเบี้ยยังชีพตลอดจนการบูรณาการกับโครงการอื่นๆ โดยเฉพาะกับโครงการแบบสมัครใจที่ริเริ่มขึ้นใหม่ทั้ง 2 โครงการ คือ กอช. และประกันสังคมมาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 ทั้งนี้ หลายฝ่ายในภาครัฐและภาคประชาสังคมก็มีความเห็นที่แตกต่างกัน เช่น

- การมีโครงการกองทุนเงินออมแห่งชาติและประกันสังคม มาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 จะทำให้โครงการ เบี้ยยังชีพหมดความสำคัญและต้องมีการยกเลิกไปในที่สุด
- การจ่ายเบี้ยยังชีพควรเป็นแบบถ้วนหน้า และควรพิจารณาเพิ่มระดับผลประโยชน์ให้สูงเท่ากับเส้นความยากจนเพื่อสร้างความมั่นใจว่าผู้สูงอายุทุกคนจะมีรายได้ที่เพียงพอเพื่อป้องกันความยากจน
- การจ่ายเบี้ยยังชีพควรมีเงื่อนไขเฉพาะเจาะจง เพื่อที่จะช่วยลดต้นทุนทางการคลังและสามารถกำหนด อัตราเบี้ยยังชีพที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของแต่ละครอบครัวที่มีผู้สูงอายุ

ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือการจ่ายเบี้ยแบบถ้วนหน้าหรือแบบมีเงื่อนไขเฉพาะเจาะจง และการบูรณาการกับโครงการแบบสมัครใจอื่นๆ ถ้าเบี้ยยังชีพเป็นแบบถ้วนหน้า ก็ควรพิจารณาระดับของสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความคุ้มทุนในการลดความยากจนของผู้สูงอายุและความยั่งยืนทางการคลัง และอาจจะเหมาะสมกว่าที่จะออกแบบโครงการโดยสมัครใจ ให้ตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบที่มีรายได้สูงกว่า แรงงานกลุ่มนี้จะมีความจำเป็นที่จะต้องออมเพิ่มเพื่อรักษามาตรฐานการครองชีพหลังเกษียณ ส่วนแรงงานที่มีรายได้ต่ำกว่า เงินเบี้ยยังชีพก็อาจจะเพียงพอกับการใช้ชีวิตในวัยเกษียณ

หากเบี้ยยังชีพเป็นแบบมีเงื่อนไขเฉพาะเจาะจง สิ่งที่ต้องพิจารณาคือทำอย่างไรจะให้เกิดการตกสำรวจผู้มีสิทธิได้น้อยที่สุด และใช้งบประมาณในการบริหารจัดการให้น้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางการคลังสูงสุด เนื่องจากเหตุผลในการมีเงื่อนไขเฉพาะเจาะจง ก็เพื่อการลดต้นทุนโดยรวมของโครงการ และทำให้ความยากจนลดลงโดยการมุ่งใช้เงินทุนที่มีจำกัดให้แก่ผู้ที่ยากจนที่สุด

หากเบี้ยยังชีพเป็นแบบมีเงื่อนไขเฉพาะเจาะจง โครงการบำนาญโดยสมัครใจอาจจำเป็นต้องปรับให้มีความน่าสนใจมากขึ้นเพื่อดึงดูดกลุ่มแรงงานนอกระบบที่กว้างกว่าเดิม และแรงงานนอกระบบที่ไม่มีฐานะยากจนก็ต้องอาศัยโครงการบำนาญแบบสมัครใจในการเก็บออมเพื่อวัยเกษียณ

หากเบี้ยยังชีพเป็นแบบมีเงื่อนไขเฉพาะเจาะจงการประมาณการใช้จ่ายงบประมาณที่ลดลงก็สามารถคำนวณได้คร่าวๆ โดยประมาณการว่าร้อยละ 10.9 ของผู้สูงอายุเป็นผู้มีสิทธิตามเงื่อนไข หรือประมาณ 1,200,000 ราย ถ้าแต่ละคนได้รับสิทธิประโยชน์เท่ากับเส้นความยากจน (ประมาณ 1,600 บาทต่อเดือน) ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการในปี 2555 จะตกราว 23,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 33 ของเงินงบประมาณจำนวน 70,200 ล้านบาท ที่คาดว่าจะต้องจ่ายภายใต้โครงการบำนาญทางสังคมแบบถ้วนหน้าในปี 2555 ในความเป็นจริงค่าใช้จ่ายโดยรวมน่าจะต่ำกว่านี้ด้วยซ้ำเพราะอัตราเบี้ยยังชีพที่จ่ายให้กับผู้สูงอายุที่ยากจนส่วนใหญ่จะน้อยกว่าอัตราที่ใช้กำหนดเส้นความยากจน อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการในการคัดเลือกผู้มีสิทธิตามเงื่อนไขก็จะเพิ่มต้นทุนให้โครงการ

การมุ่งใช้ทรัพยากรไปเฉพาะที่กลุ่มเป้าหมายก็เพื่อให้เกิดผลอย่างสูงจากงบประมาณที่นำไปใช้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการก็มีต้นทุนและเกิดความผิดพลาดได้ เพราะการคัดเลือกไม่ใช่ศาสตร์สมบูรณ์แบบ โดยต้นทุนหลักในการดำเนินการ ได้แก่

- ต้นทุนการบริหารจัดการ ประมาณร้อยละ 10-15 ของค่าใช้จ่ายในโครงการเป็นเงินเดือนและค่าฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นคณะทำงาน ผู้ทำการคัดเลือกและบริหารโครงการ
- การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการระบุตัวผู้ได้รับประโยชน์
- ต้นทุนในการทำธุรกรรมของผู้ได้รับประโยชน์ ส่วนนี้เป็นค่าใช้จ่ายในการยื่นคำร้องของครอบครัวบุคคล ในการแก้ปัญหาการเข้าถึงของผู้พิการหรืออยู่ในพื้นที่ห่างไกล
- ต้นทุนทางสังคม คนบางคนไม่ยอมให้ถูกตีตราว่าเป็นคนจนหรือเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ จึงเลือกที่จะไม่เข้าร่วม

ความผิดพลาดของผลการคัดเลือกเกิดขึ้นเนื่องจากประชากรที่มีสิทธิบางคนไม่ได้รับคัดเลือก ผู้ที่ไม่มีสิทธิกลับได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมโครงการ ในช่วง 5-10 ปี ที่ผ่านมาจึงมีงานวิจัยที่สำคัญว่าด้วยเรื่องการดำเนินงานคัดเลือก มีการพัฒนาวิธีการที่ดีขึ้นเพื่อลดข้อผิดพลาดจากการคัดเลือก ไม่ว่าจะเลือกวิธีไหนมาใช้ก็ตาม การดำเนินงานเป็นกุญแจสำคัญ และการประสานงานกับโครงการอื่นๆ ก็มีความจำเป็นเพื่อให้คนยากจนได้รับบำนาญอย่างครอบคลุมทั่วถึง

ระบบการคัดเลือกที่ดีควรรับประกันความโปร่งใสและคงเส้นคงวา หากหน่วยงานในท้องถิ่นใช้หลักเกณฑ์จากส่วนกลางร่วมกันอย่างชัดเจนและสม่ำเสมอ และหากการแทรกแซงและชักใยทางการเมืองจากเจ้าหน้าที่ระดับล่างและผู้รับประโยชน์มีต่ำ ความผิดพลาดเล็กๆ น้อยๆ ก็คงยังมีอยู่บ้างแต่จะอยู่ในระดับที่รับได้ แต่ก็ควรมีกลไกในการอุทธรณ์สำหรับผู้รู้สึกว่าเขาถูกกีดกันออกไปอย่างไม่สมควร และควรมีมาตรการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและป้องกันกลโกงต่างๆ

เพื่อลดต้นทุนในการคัดเลือกและเพื่อความประหยัดจากขนาดของโครงการ หลายประเทศใช้วิธีการบริหารจัดการแบบเดียวกันนี้ในหลายโครงการ โดยนำเกณฑ์ในการคัดเลือกของแต่ละโครงการมาเทียบเคียงกับผู้ที่มีความเป็นไปได้ว่าจะมีสิทธิซึ่งอยู่ในฐานข้อมูลร่วม แนวทางในการคัดเลือกที่ใช้ร่วมกันเช่นนี้มีการนำมาใช้แล้วหรือกำลังอยู่ในช่วงเตรียมการเพื่อนำมาใช้ในหลายประเทศ ธนาคารโลกสามารถแบ่งปันประสบการณ์และบทเรียนได้ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกจากประเทศต่างๆ อาทิ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บราซิล โคลัมเบีย และเม็กซิโก

ค. แนวทางปรับปรุงโครงการบำนาญโดยสมัครใจเพื่อแรงงานนอกระบบ

กองทุนการออมแห่งชาติและโครงการตามมาตรา 40 ดูเหมือนจะน่าสนใจที่สุดสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพอิสระและสมาชิกภาคนอกระบบที่รายได้สูง นี่อาจเป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสมหากตั้งใจนำสองโครงการนี้มาเสริมไม่ใช่แทนที่โครงการเบี้ยยังชีพแบบถ้วนหน้า และหากเบี้ยยังชีพเพียงพอที่จะป้องกันความยากจน แรงงานนอกระบบที่อยากออมเงินมากขึ้นเพื่อใช้หลังเกษียณก็สามารถใช้ทั้งสองโครงการดังกล่าวในการสะสมเงินออมเพิ่มเติม แต่ถ้าโครงการเบี้ยยังชีพเป็นแบบมีเงื่อนไขเฉพาะเจาะจงและเลือกจ่ายให้เฉพาะคนจนเท่านั้น แรงงานนอกระบบที่ไม่ยากจนก็จำเป็นต้องใช้ทั้งสองโครงการนี้เพื่อสะสมเงินให้เพียงพอต่อความต้องการ ซึ่งจะต้องออมมากกว่ามากเพราะจะไม่มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพ

หากเป้าหมายเป็นไปเพื่อให้มีผู้เข้าร่วมในโครงการบำนาญโดยสมัครใจอย่างกว้างขวางทั่วทั้งภาคนอกระบบ ควรพิจารณาเปลี่ยนแปลงโครงการหลายประการ โครงสร้างทางกฎหมายของโครงการภายใต้มาตรา 40 ควรเข้มแข็งขึ้นและเงินสมทบจากรัฐบาลควรจัดให้เป็นระบบ

ในอีกทางหนึ่ง พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติได้ให้แนวทางในการวางโครงสร้างทางกฎหมายและสิทธิประโยชน์ของกองทุนไว้อย่างครอบคลุมและรอบคอบ อย่างไรก็ตาม การมีกรอบทบทวนข้อกำหนดในหลายมาตราเพื่อให้กองทุนเป็นที่น่าสนใจขึ้นสำหรับกลุ่มผู้มีศักยภาพในวงกว้างกว่าเดิม ข้อเสนอแนะเหล่านี้ตั้งอยู่บนการวิเคราะห์หนี้สินการใช้จ่ายของคนจนตามที่สรุปไว้ใน “Portfolios of the Poor : How the World’s Poors Live on \$2 a Day” (Collins, Morduch, Rutherford and Ruthven, 2009) หนังสือเล่มนี้ได้สำรวจตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินของคนจนอย่างละเอียดถี่ถ้วน และแสดงให้เห็นถึงวิธีการที่คนจนใช้ในการกู้ยืมการออม เพื่อตอบสนองความจำเป็นแม้จะมีรายได้ขั้นต่ำและไม่สม่ำเสมอ และมีสินทรัพย์จำกัด ขณะที่หนังสือเล่มนี้ทำการสำรวจหนี้สินการใช้จ่ายในอินเดีย บังคลาเทศ และแอฟริกาใต้ ผลการค้นพบส่วนใหญ่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับคนจนในประเทศไทยได้เท่าเทียมกัน จากการพูดคุยกับสถาบันการเงินชุมชนรายย่อย (microfinance) ในอินโดนีเซียก็พบว่าข้อสังเกตเดียวกันนี้ใช้ได้กับอินโดนีเซีย

หากประเทศไทยต้องการให้โครงการบำนาญโดยสมัครใจสำหรับภาคนอกระบบดึงดูดความสนใจมากขึ้น สำหรับแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ต่างระดับกัน ควรพิจารณาปรับปรุงสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้ :

- **ความยืดหยุ่นในการถอนเงินก่อนถึงอายุเกษียณ** จะเป็นประโยชน์มากหากมีการยืดหยุ่นมากขึ้นในการถอนเงินสะสมก่อนเกษียณโดยไม่ถูกปรับรุนแรง การออมเกือบทั้งหมดของภาคนอกระบบนั้นเป็นการออมเพื่อให้การบริโภคเป็นไปอย่างราบรื่นและเพื่อความจำเป็นระยะปานกลาง เช่น การแต่งงาน งานศพ การใช้จ่ายในครัวเรือน และค่ารักษาพยาบาล รูปแบบการออมเพื่อการเกษียณในระยะยาวสำหรับภาคนอกระบบที่พึ่งประสงค์คือออมไว้ในรูปสินทรัพย์มั่นคง (hard asset) เช่น ทองคำ เครื่องเพชร ที่ดิน ปศุสัตว์ และบ้าน กองทุนการออมกำหนดให้สมาชิกเสียสิทธิในเงินสมทบจากรัฐบาลทั้งหมดรวมทั้งผลตอบแทนจากการลงทุนของเงินสมทบนั้นหากถอนเงินก่อนเกษียณ ซึ่งเป็นการจำกัดสภาพคล่องของโครงการอย่างรุนแรง ทำให้ลูกจ้างรายได้ต่ำไม่ยอมเข้าร่วม
- **จุดติดต่อในชุมชนเพื่อจ่ายเงินสะสม** ถ้าไม่มีกลไกเชิงรุกมากกว่านี้ในการเก็บเงิน ก็ดูเหมือนว่าแรงงานนอกระบบจะไม่จ่ายเงินสะสมอย่างสม่ำเสมอ และอาจมีบัญชีที่มียอดน้อยและไม่เคลื่อนไหวอยู่มาก การออมในระยะยาวดูจะมีความสำคัญต่ำกว่าความจำเป็นด้านอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าไม่มีการเข้าไปสนับสนุนอย่างเข้มแข็งให้จ่ายเงินสะสมเป็นประจำ ยกตัวอย่างเช่น สถาบันการเงินชุมชนรายย่อยมักใช้วิธีประชุมประจำสัปดาห์ หรือเก็บเงินตามบ้านเพื่อสนับสนุนให้เกิดการออมเป็นประจำ หรืออาจใช้วิธีให้บริการชำระเงินผ่านโทรศัพท์มือถือ (mobile phone banking) เพื่อให้ง่ายต่อการจ่ายเงินสะสมของแรงงานนอกระบบที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล
- **ลดค่าธรรมเนียม** พระราชบัญญัติกองทุนการเงินแห่งชาติอนุญาตให้มีค่าธรรมเนียมในการบริหารจัดการร้อยละ 2.5 ของสินทรัพย์ ตัวเลขนี้จัดว่าสูงไม่ว่าจะสำหรับโครงการโดยสมัครใจแบบกำหนดเงินสมทบโครงการใดก็ตาม โครงการสำหรับภาคนอกระบบที่ต้องพึ่งพาการเก็บเงินจำนวนน้อยนิดจากผู้

เข้าร่วมโครงการกลุ่มใหญ่ ต้องมีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์และมีประสิทธิภาพ กระบวนการควรใช้ระบบอัตโนมัติให้มากเพื่อให้ค่าใช้จ่ายต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเงินสะสมมีจำนวนน้อย มาจากจุดเก็บเงินหลายจุด และการจ่ายเงินสะสมก็ดูเหมือนจะไม่สม่ำเสมอ

- **เงินสมทบจากรัฐบาล** เหตุผลที่เพิ่มเงินสมทบตามอายุก็คือ ผู้ที่มีอายุมากแล้วตอนที่โครงการเริ่มจะมีเวลาสะสมเพื่อการเกษียณน้อยกว่าคนที่อายุยังน้อยอยู่ ขณะที่เหตุผลนี้ฟังน่าเชื่อถือสำหรับกลุ่มแรงงานสูงอายุที่มีอยู่ ณ ตอนที่โครงการเริ่มต้น เหตุผลดังกล่าวอาจไม่ค่อยน่าฟังเท่าไรสำหรับกลุ่มแรงงานเข้าใหม่ เพราะคนกลุ่มนี้อาจชะลอการเริ่มสะสมจนอายุมากแล้ว เมื่อเงินสมทบจากรัฐบาลสูงขึ้น โดยทั่วไปการสนับสนุนให้เริ่มสะสมเร็วที่สุดเท่าที่จะเร็วได้ย่อมดีกว่า เพราะเงินที่สะสมเมื่ออายุยังน้อยจะได้ดอกเบี้ยระยะยาวกว่า และได้สิทธิประโยชน์มากกว่าการไปเริ่มสะสมเมื่ออายุมากแล้ว
- **การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ** แรงงานรายได้ต่ำส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับประถม และอาจรู้เรื่องบำนาญหรือการเงินเพียงเล็กน้อยหรือไม่รู้เรื่องเลย จึงต้องอธิบายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่จะได้จากการออมเพื่อการเกษียณให้ละเอียด ซึ่งจำเป็นต้องเริ่มต้นและดำเนินการให้การศึกษาสาธารณะอย่างต่อเนื่องไปอย่างเข้มแข็ง

ยังมีอีกหลายประเด็นที่รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสนใจอย่างถี่ถ้วน เพราะจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ของกองทุนการออมแห่งชาติในฐานะที่เป็นสถาบัน และจะมีผลกระทบต่อกระบวนการบริหารจัดการของโครงการนี้

- **หนี้สินของโครงการบำนาญ** กอช. กองทุนการออมแห่งชาติอาจจะมีหนี้สินจากการจ่ายบำนาญตลอดชีพแก่ผู้ที่มีอายุ 80 ปีขึ้นไป ขนาดของหนี้สินจะขึ้นอยู่กับข้อสันนิษฐานและวิธีการที่ใช้ในการคำนวณจำนวนบำนาญเริ่มต้น ลักษณะการทำดัชนีบำนาญหลังการเกษียณ (ถ้ามี) และลักษณะการจัดสรรอัตราผลตอบแทนของบัญชีเงินเกษียณ ระหว่างบัญชีกลางกับบัญชีเงินเกษียณของบุคคล นอกจากนี้ยังขึ้นกับอัตราบำนาญขั้นต่ำ ซึ่งจะบ่งบอกโดยตรงถึงจำนวนของบุคคลที่มีคุณสมบัติได้รับบำนาญตลอดชีพเปรียบเทียบกับเงินดำรงชีพ เนื่องจากผู้ที่ได้รับบำนาญในอนาคตที่อาจมีอายุยืนยาวกว่า 80 ปี มีจำนวนไม่น้อย กองทุนการออมแห่งชาติควรจะควบคุมหนี้สินของบัญชีกลางเพื่อความมั่นใจว่าจะมีเงินจ่ายในอนาคต นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องมีการคาดการณ์ทางคณิตศาสตร์ประกันภัย (actuarial projection) ที่ซับซ้อนเพื่อกำหนดรูปแบบของระบบที่เหมาะสมที่สุด และเพื่อกำหนดเงินสำรองที่จำเป็นต้องใช้
- **การเก็บรักษาข้อมูลบัญชีเงินรายบุคคล** ต้องมีความชัดเจนมากกว่านี้เกี่ยวกับวิธีการจัดสรรรายได้จากการลงทุนให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการ ยังไม่ชัดเจนว่าจะมีการปรับยอดเงินคงเหลือในบัญชีเป็นรายวันหรือจะประกาศรายได้จากการลงทุนเป็นระยะ กฎหมายกำหนดให้ประกาศรายได้จากการลงทุนอย่างน้อยปีละครั้ง สำหรับการปฏิบัติที่เป็นเลิศในระดับนานาชาติมีการจัดสรรรายได้จากการลงทุนเป็นรายวัน ด้วยการคำนวณเงินกำไร-ขาดทุนตามราคาตลาดทุกสิ้นวันทำการ (marking assets to market) กำหนดมูลค่าสินทรัพย์สุทธิของกองทุน กำหนดหน่วยการลงทุนที่ผู้เข้าร่วมโครงการแต่ละรายถือ และปรับยอดคงเหลือในบัญชี

- **ประสิทธิภาพทางการคลังและการรับรู้ทางการเมือง** ทั้งกองทุนการออมแห่งชาติและสำนักงานประกันสังคมประมาณการว่า จะมีผู้ใช้แรงงานที่มีสิทธิเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่เข้าร่วมโครงการ และมีแนวโน้มเป็นคนมีเงินของภาคนอกระบบ นั้นหมายความว่าเงินสมทบส่วนใหญ่ของรัฐบาลจะตกสู่มือคนที่ไม่ได้ยากจน และโครงการก็จะมีผลกระทบต่อความยากจนของผู้สูงอายุ ซึ่งอาจเป็นตัวทำลายการสนับสนุนทางการเมืองของโครงการนี้และคุกคามความยั่งยืนทางการคลังของโครงการ

เรื่องสำคัญที่ต้องหมายเหตุไว้คือ โครงการออมเงินโดยสมัครใจที่ออกแบบไว้ดีแล้วสำหรับภาคนอกระบบก็อาจไม่ได้ดึงดูดเงินสะสมในระดับที่คาดหวังเอาไว้ ด้วยเหตุผลที่สมเหตุสมผลหลายประการ แรงงานนอกระบบมักไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการออมเงินเพื่อการเกษียณ แต่คนเหล่านี้มีแนวโน้มจะให้ค่ากับการออมระยะสั้น การกู้ยืมเงินรายย่อย การประกันสุขภาพ ประกันภัยพิบัติ (แผ่นดินไหว, ไข้ฝุ่น เป็นต้น) ประกันภัยพืชผลเสียหาย หรือการสูญเสียปลุสสัตว์ มากกว่าจะสนใจออมเงินเพื่อการเกษียณ

สำหรับผู้ที่สามารถออมได้ก็มีโอกาสในการลงทุนอย่างอื่นที่ดีกว่าการสะสมเงินในโครงการบำนาญโดยสมัครใจ ยกตัวอย่างเช่น ซื้อที่ดินหรือปลุสสัตว์ หรือใช้เงินออมเพื่อการศึกษาของลูก อาจให้ผลตอบแทนสูงกว่าการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น จึงควรมองว่าแผนบำนาญเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของนโยบายในภาพรวมที่อาจจะต้องมีองค์ประกอบอื่นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการในการออมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวของแรงงานนอกระบบ

ง. แนวทางปรับปรุงโครงการบำนาญประกันสังคม

ปัญหาเบื้องต้นของโครงการบำนาญชราภาพตามมาตรา 33 และ 39 ของพระราชบัญญัติประกันสังคมอยู่ที่ความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว และบทบาทของโครงการในระบบบำนาญโดยรวมของประเทศ ยังมีอีกประเด็นหนึ่งคือเรื่องของการให้รายได้หลังเกษียณที่เพียงพอแก่ผู้เข้าร่วมโครงการบำนาญชราภาพในช่วง 10-20 ปีข้างหน้า เนื่องจากได้เริ่มการสมทบเงินของสมาชิกในปี 2542 ทั้งนี้โครงการบำนาญประกันสังคมยังคงมีเงินส่วนเกินในกองทุนอยู่มากเนื่องจากกองทุนมีเพียงรายรับจากเงินสมทบแต่ยังไม่มีเงินจ่ายบำนาญให้กับสมาชิก อย่างไรก็ตาม สถานการณ์จะเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วระหว่างปี 2557-2583 และส่วนเกินที่เห็นจะกลายเป็นการขาดทุนสะสม จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ทางคณิตศาสตร์ประกันภัยเพื่อตรวจสอบรูปแบบทางเลือกเพื่อให้ความมั่นใจในความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

อัตราเงินสมทบมาตรฐานสำหรับบำนาญชราภาพคือร้อยละ 7 โดยที่ลูกจ้างและนายจ้างสมทบฝ่ายละ 3 รัฐบาลสมทบอีกร้อยละ 1 นอกเหนือจากผลประโยชน์ด้านเงินบำนาญแล้ว โครงการบำนาญชราภาพยังรวมสิทธิประโยชน์ด้านการเลี้ยงดูบุตรเข้ามาด้วย จากการคำนวณโดยผู้เขียนเมื่อปี 2550 พบว่าอัตราเงินสมทบเพื่อหลีกเลี่ยงการขาดทุนสะสมคือร้อยละ 16.3

ลักษณะสำคัญหลายประการของโครงการบำนาญชราภาพอาจสามารถปรับเปลี่ยนได้เพื่อให้ได้ดุลทางการคลังอายุเกษียณ 55 ปีที่ต่ำเกิน เพดานค่าจ้าง 15,000 บาทนั้นว่าสมเหตุสมผลในวันหนึ่ง แต่ควรกำหนดให้มีการปรับตามค่าจ้างเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ การจ่ายบำนาญโดยเฉลี่ยคำนวณโดยใช้ช่วงเวลาที่สั้นเกินไป ระดับสิทธิประโยชน์สูงเกิน จึงมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงปัจจัยหลายด้านร่วมกัน ได้แก่ เงื่อนไขผู้มีสิทธิ การให้สิทธิประโยชน์ และอัตราการจ่ายสมทบ ทั้งนี้เพื่อรักษาดุลการคลังในระยะยาวของระบบบำนาญชราภาพ

7. บทสรุป

ที่ผ่านมาไม่นาน รัฐบาลได้นำโครงการบำนาญโดยสมัครใจรูปแบบใหม่ 2 โครงการเข้ามาใช้ และเปลี่ยนโครงสร้างของบำนาญทางสังคมแบบถ้วนหน้า สำหรับแรงงานนอกระบบ โครงการบำนาญโดยสมัครใจภายใต้มาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคมได้ดำเนินการมาประมาณ 18 เดือนแล้ว ขณะที่ชะลอการเริ่มดำเนินการกองทุนการออมแห่งชาติออกไป ส่งผลให้ยังไม่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ เกี่ยวกับการเข้าร่วมในทั้งสองโครงการ และยังไม่ทราบถึงผลกระทบของโครงการกองทุนการออมแห่งชาติที่จะมีต่อโครงการภายใต้มาตรา 40 และจากผลการวิเคราะห์ในรายงานฉบับนี้ ผู้เขียนไม่ได้คาดหวังว่าทั้งสองโครงการจะส่งผลกระทบต่อความยากจนของผู้สูงอายุ หรือจะเข้ามาแทนที่โครงการเบี้ยยังชีพแบบถ้วนหน้าสำหรับภาคคนนอกระบบ เรากลัคิดว่ากลุ่มคนมีเงินของภาคคนนอกระบบมีแนวโน้มว่าจะใช้โครงการนี้เสริมสิทธิประโยชน์จากเบี้ยยังชีพมากกว่า ดังนั้นเงินสมทบของรัฐบาลในทั้งสองโครงการจะไปไม่ถึงมือผู้สูงอายุที่ยากจน อย่างไรก็ตาม โครงการเบี้ยยังชีพแบบถ้วนหน้าได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2552 และมีข้อมูลมากพอที่จะใช้ในการประเมินผลกระทบต่อความยากจนของผู้สูงอายุ ผู้เขียนค้นพบว่า ร้อยละ 75 ของการลดลงของความยากจนในผู้สูงอายุ ช่องว่างความยากจน และความรุนแรงของความยากจนเป็นผลมาจากโครงการเบี้ยยังชีพโดยเปรียบเทียบระหว่างช่วงปี 2549-2551 กับ 2552-2553 ขณะที่ผลประโยชน์ไม่สูงพอที่จะยกระดับผู้สูงอายุทั้งหมดขึ้นมาเหนือเส้นความยากจนได้ แต่ก็เห็นได้ชัดว่า โครงการสามารถขจัดความยากจนอย่างรุนแรงที่สุด(extreme poverty)ในกลุ่มผู้สูงอายุได้ และลดช่องว่างความยากจนได้อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากเป็นโครงการแบบถ้วนหน้า ครอบคลุมแรงงานนอกระบบทุกคน จึงทำให้ไม่มีปัญหาความผิดพลาดในการกันคนที่สมควรได้ออกไป อย่างที่มักพบในโครงการแบบคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบมีเงื่อนไขเฉพาะเจาะจง แต่ขณะเดียวกัน ผลประโยชน์จากรัฐบาลจำนวนไม่น้อยก็ตกไปถึงคนที่ไม่ได้จนจริง รัฐบาลอาจประหยัดค่าใช้จ่ายไปได้มากถ้าปรับโครงสร้างโครงการโดยการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้สูงอายุที่ยากจนเท่านั้น เพื่อขจัดความยากจนให้หมดไปจากคนกลุ่มนี้ หรืออีกทางเลือกหนึ่ง คือการกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยมีเงื่อนไขเฉพาะหากมีการเพิ่มอัตราเบี้ยยังชีพหรือเพิ่มสิทธิประโยชน์อื่นๆ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผลประโยชน์เพิ่มเติมเหล่านี้จะไปถึงมือผู้รับเงินบำนาญที่ยากจนและมีความต้องการมากที่สุด ไม่ว่าจะเลือกทางใด รัฐบาลจำเป็นต้องจัดตั้งกลไกในการคัดเลือกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่าจะคุ้มครองผู้สูงอายุที่ยากจนได้ทั้งหมด หรืออาจเกิดความผิดพลาดแต่ต้องเป็นในกรณีที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เท่านั้น และหากเลิกจ่ายสิทธิประโยชน์ส่วนเพิ่มเติมแบบมีเงื่อนไขเฉพาะเจาะจง รัฐบาลก็จำเป็นต้องกลับไปพิจารณารูปแบบของโครงการบำนาญโดยสมัครใจอีกครั้ง เพื่อให้ผลประโยชน์เพียงพอและสนองความต้องการของผู้สูงอายุที่ไม่ยากจน

ประเทศไทยควรพิจารณาปรับโครงสร้างการทำงานและลดจำนวนโครงการบำนาญลง จัดตั้งหน่วยงานควบคุมระบบบำนาญ กำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจนสำหรับนโยบายบำนาญโดยรวม ข้อสังเกตเชิงนโยบายฉบับนี้ได้เสนอตัวอย่างการปรับโครงสร้างเพื่อเป็นทางเลือก และยังมีทางเลือกอื่นอีกมากมายอันจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน

เราหวังว่าจะได้สนทนาแลกเปลี่ยนกับรัฐบาลไทยมากขึ้น เกี่ยวกับเรื่องการลดความยากจนของผู้สูงอายุตลอดจนการพัฒนามุมมองอย่างมีเหตุและผลต่อการปรับปรุงโครงการบำนาญและนโยบายบำนาญในภาพรวม



THE WORLD BANK OFFICE, BANGKOK

30th Floor, Siam Tower,
989 Rama I Road, Pathumwan
Bangkok 10330 Thailand
Tel: 662 686-8300
Fax: 662 686-8301
Internet: www.worldbank.org/th
E-mail: thailand@worldbank.org