



บทที่ 2

วรรณกรรมปริทัศน์

ในส่วนของบททบทวนวรรณกรรมปริทัศน์นี้ จะแบ่งการทบทวนวรรณกรรมปริทัศน์ออกเป็น 5 ส่วน คือ ส่วนแรกการทบทวนวรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับการออม (Demographic change and saving) ส่วนที่สองจะทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของระบบบำนาญ (Pension System) ส่วนที่สามการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพของระบบบำนาญ (Pension Sustainability) ส่วนที่สี่เป็นการทบทวนวรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่น (Intergenerational Inequality) และส่วนที่ห้าการปฏิรูประบบบำนาญในต่างประเทศ (Pension Reform in Each Countries)

2.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับการออม

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศต่างๆ จะมีสัดส่วนจำนวนผู้สูงอายุเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดเพิ่มขึ้น จำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นนี้กำลังเป็นปัญหาที่หลายประเทศวิตกกังวล เนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นหมายถึงอัตราการพึ่งพิงของประชากรเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ผู้ไม่มอ้อมจากจำนวนประชากรภาคครัวเรือนทั้งหมดเพิ่มขึ้น (Yashiro, 1997) นอกจากนี้ในงานศึกษาของ Raffelhüschen (2001) ยังพบว่าด้วยสัดส่วนผู้สูงวัยที่เพิ่มขึ้นทำให้ประชากรรุ่นถัดไปต้องเผชิญกับภาระทางภาษีมากกว่าประชากรรุ่นปัจจุบันถึงร้อยละ 54 และในช่วงปี พ.ศ. 2558-2598 มีการคาดการณ์ว่าสัดส่วนคนวัยแรงงานที่จะต้องสนับสนุนเลี้ยงดูผู้สูงวัย คือ 3 ต่อ 2

การออมในวัยทำงานจึงเป็นเงินรายได้หลักหลังเกษียณอายุของแรงงานที่สำคัญ ในขณะที่เดียวกันเงินออมของแรงงานจะได้อาจมาจากการทำงานของแรงงานเอง รายได้จึงเป็นตัวแปรที่สำคัญในการกำหนดการออม ดังการศึกษาถึงปัจจัยที่กำหนดการออมของประเทศไทยของ อรรวรรณ ยี่สาร(2538) และ ชัยวุฒิ อัสวรุจิกุล(2541) พบว่า ตัวแปรรายได้ประจำและรายได้ชั่วคราวของครัวเรือนเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดพฤติกรรมการออมของครัวเรือนทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด ซึ่งพฤติกรรมการออมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะแตกต่างกับพฤติกรรมการออมของครัวเรือนในต่างจังหวัดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยครัวเรือนที่มีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาทจะมีพฤติกรรมการออมที่แตกต่างจากครัวเรือนที่มีรายได้ 15,000 บาท

ขึ้นไป (อรวรรณ ยี่สาร, 2538) นอกจากนี้การออมของครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมกับอาชีพรับจ้างทั่วไปก็มีลักษณะไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ชัยวุฒิ อิศวรจิกุล, 2541)

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ทำให้งานวิจัยหลายชิ้นในหลายประเทศที่ออกมา มุ่งที่จะศึกษาถึงนโยบายสาธารณะและมาตรการของรัฐบาลที่จะช่วยเกื้อกูลคนชราให้สามารถมีเงินใช้จ่ายยามชราได้ คางงานวิจัยในประเทศไทยของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2547) พบว่า ถ้าระดับเส้นความยากจน (Poverty Line) ของประเทศไทยเท่ากับ 1,000 บาทต่อเดือนแล้ว หากเราจัดให้มีระบบการออมภาคบังคับ โดยเก็บเงินออมจากกลุ่มคนที่กำลังทำงานในช่วงอายุ 35-64 ปี ถ้าเก็บอัตราเงินสมทบเท่ากับร้อยละ 3 ของเงินเดือน ก็จะเพียงพอสำหรับเกื้อกูลคนชราให้มีรายได้เท่ากับเส้นความยากจน และหากต้องการเพิ่มรายได้หลังเกษียณของคนชราให้เพิ่มขึ้น ก็ต้องสมทบเข้ากองทุนเป็นร้อยละ 12 ของรายได้ อัตราเงินออมที่สูงนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการออมว่ายิ่งออมมากหรือยิ่งสมทบเงินเข้าระบบการออมภาคบังคับมากเท่าไรก็จะทำให้มีรายได้ใช้หลังเกษียณมาก ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ Berheim, Forni, and Gokhale (2001) ที่ศึกษาประเด็นการออมที่เหมาะสมของประชากรสหรัฐอเมริกา จากงานศึกษาพบว่า ผู้มีรายได้สูงควรออมให้มาก โดยอัตราการออมของคนอเมริกันที่เหมาะสมที่ไม่รวมรายได้จากสินทรัพย์ คือ ผู้มีรายได้ตั้งแต่ 15,000-45,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาขึ้นไป ควรออมเข้าระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ร้อยละ 17 ของรายได้ต่อเดือน และผู้มีรายได้ตั้งแต่ 100,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาขึ้นไป ควรออมเข้าระบบความมั่นคงทางสังคม ร้อยละ 23 ของรายได้ต่อเดือน ซึ่งอัตราการออมที่สูงนี้ก็เพื่อคงระดับการบริโภคหลังเกษียณให้ไม่แตกต่างจากการบริโภคก่อนเกษียณ และเป็นการนำเงินออมหรือเงินสมทบเข้าระบบความมั่นคงทางสังคมไปกระจายรายได้ใหม่ (Redistribution) ให้แก่คนยากจน

นอกจากการออมทางด้านเงินทุนแล้ว ผู้ออมสามารถเลือกออมผ่านเด็กหรือลูกหลานได้ ในงานศึกษาของ Horioka and Watanabe (1997) พบว่า ในประเทศญี่ปุ่นการที่พ่อ-แม่เลี้ยงดูบุตรหลานนั้นไม่ใช่เพราะทำไปโดยไม่หวังผลตอบแทน แต่พ่อ-แม่เลี้ยงดูลูกหลานก็เพื่อหวังให้ลูกหลานมาเลี้ยงดูตนในวัยชรา ในขณะเดียวกันในงานศึกษาของ Cigno and Rosati (1997) ที่สอดคล้องกับงานศึกษาของ Yamada (2003) พบว่า แม้ว่าในสังคมญี่ปุ่นพ่อ-แม่จะโอนรายได้ (transfer) ให้ลูกและเมื่อลูกโตขึ้นก็จะมอบรายได้ให้แก่พ่อ-แม่ แต่การที่ลูกจะเลี้ยงดูพ่อ-แม่ในวัยชรา นั้นไม่ได้ทำไปโดยไม่หวังผลตอบแทน (Altruism) เช่นกัน แต่ลูกจะได้รับแรงจูงใจในการเลี้ยงดูพ่อ-แม่จากมรดก ยิ่งพ่อ-แม่มีมรดกมาก ลูก-หลานก็จะอาศัยอยู่ด้วย หรือไปเยี่ยมเยียนบ่อยครั้ง

อย่างไรก็ตามการออมผ่านลูกหลานและการออมเพื่อเก็บมรดกให้ลูกหลานนั้น ก็เป็นเพียงเหตุผลหนึ่งในหลายเหตุผลที่คนเราต้องออม Horioka and Watanabe (1997) พบว่า การออมสุทธิสำหรับแรงจูงใจมรดกมีเพียงร้อยละ 3.23 ของการออมสุทธิทั้งหมด ประชาชนญี่ปุ่นจะมีการออมตามแรงจูงใจเพื่อการใช้จ่ายยามเกษียณ แรงจูงใจเพื่อใช้จ่ายยามป่วย และแรงจูงใจเพื่อความสบายใจของตนเองตามช่วงอายุที่ยืนยาวขึ้น แสดงให้เห็นว่าประชาชนญี่ปุ่นมีการออมตามแบบจำลองวัฏจักรชีวิต (Life-Cycle Model) เช่น การออมเพื่อการพักผ่อนและการออมเพื่อซื้อบ้านจะอยู่ในช่วงอายุ 20-30 ปี การออมเพื่อการศึกษาของลูกจะอยู่ในช่วงอายุ 30-40 ปี การออมเพื่อให้ลูกแต่งงานจะอยู่ช่วงปลาย 40-50 ปี และการออมเพื่อวัยเกษียณจะออมตั้งแต่วัยทำงานมาตลอด เนื่องจากความกังวลของแรงงานเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลในอนาคตและช่วงอายุของแรงงานที่ไม่สามารถคาดเดาได้

2.2 ลักษณะของระบบบำนาญ

นอกจากเงินออมส่วนตัวของแรงงานแล้ว รัฐบาลยังสามารถเข้ามาสนับสนุนการออมเงินของแรงงานเพื่อใช้จ่ายยามเกษียณได้ โดยการเข้ามาดูแลระบบบำนาญซึ่งเป็นสวัสดิการที่สำคัญของแรงงาน ระบบบำนาญบำนาญเป็นหนึ่งในระบบที่ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงในสังคม จุดประสงค์ของระบบบำนาญก็เพื่อเตรียมรายได้เพื่อวัยเกษียณ ซึ่งเป็นการนำความมั่นคงของแรงงานก้าวกระโดดไปยังช่วงเวลาถัดไปเพื่อต่อสู้กับความยากจน ในระบบความมั่นคงทางสังคมจะแบ่งการออมเพื่อการเกษียณอายุออกเป็น 3 ชั้น (Pillars) ได้แก่ ชั้นที่ 1 (First pillar) เป็นมาตรการการประกันระดับรัฐเบื้องต้น หรือการประกันวัยเกษียณ (Retirement insurance) ชั้นที่ 2 (Second pillar) จะอยู่ในรูปแบบการบังคับออมที่สนับสนุนชั้นที่ 1 อาจจะเป็นการออมร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือลูกจ้างกับรัฐบาลก็ได้ และชั้นที่ 3 เป็นการออมแบบสมัครใจของแรงงาน เช่น การประกันชีวิต หรือการฝากเงินออมไว้กับธนาคาร ซึ่งในแต่ละชั้นจะมีความแตกต่างกันในด้านวิธีการคำนวณทางการเงิน เช่น ระบบ pay-as-you-go เป็นระบบการบริหารเงินในกองทุนอย่างหนึ่ง โดยเงินที่จ่ายให้แก่คนรุ่นเกษียณอายุจะได้จากเงินที่เก็บจากสมาชิกวัยแรงงานในกองทุน หรือ ระบบ fully funded เป็นระบบการบริหารกองทุนเงินออมที่ผู้ที่ออมเงินในกองทุนนี้ เมื่อเกษียณอายุจะได้รับเงินออมของตนเต็มจำนวน บวกกับอัตราดอกเบี้ยในช่วงที่สมทบเงินเข้ากองทุน

นอกจากนี้ระบบบำนาญยังมีความแตกต่างในรูปแบบของสัญญา (Contract Form) เช่น สัญญาแบบการกำหนดเงินสมทบ (Defined contribution) คือ รูปแบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนในระบบการประกันกรณีชราภาพ ที่อัตราเงินสมทบจะถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าในอัตราที่คงที่ เงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนและนายจ้างจะถูกสะสมไว้ตลอดชีวิตการทำงานของผู้ประกันตน

โดยมีการนำเงินไปลงทุนเพื่อหาผลตอบแทน และสะสมไว้สำหรับจ่ายคืนให้แก่ผู้ประกันคนหลังออกจากงานในรูปของเงินก้อน (Lump Sum) เงินก้อนที่ได้รับไม่สามารถกำหนดได้แน่นอนว่าจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับผลตอบแทนที่ได้รับ ซึ่งขึ้นอยู่กับตลาดเงิน และสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ สัญญาแบบการกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined benefit) ซึ่งรูปแบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนในระบบการประกันกรณีชราภาพ ที่สูตรหรืออัตราเงินบำนาญจะถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า โดยทั่วไปเงินบำนาญมักจะขึ้นอยู่กับจำนวนปีที่ทำงานและรายได้ในช่วงนั้น เช่น รายได้เฉลี่ยตลอดอายุการทำงาน รายได้เฉลี่ย 3 ปีสุดท้าย ทั้งนี้ อัตราเงินสมทบจะถูกกำหนดตามอัตราเงินบำนาญ โดยในงานศึกษาของ Rosner (2003) พบว่า ระบบบำนาญ (Pension system) ที่สนับสนุนอัตราการป้องกันความยากจนที่สูง จะมีสัดส่วนของรายจ่ายบำนาญ (Pension expenditure) ต่อรายได้ประชาชาติ (Gross Domestic Product; GDP) สูงกว่าระบบบำนาญที่ประกันเพียงความยากจนในช่วงวัยชราและทิ้งภาระที่เหลือให้กองทุนภาคเอกชนจัดการ

2.3 เสถียรภาพของระบบบำนาญ

อย่างไรก็ตามระบบความมั่นคงทางสังคมที่ดีควรมีเสถียรภาพ มีงานศึกษาหลายชิ้นที่พิจารณาถึงการคงอยู่หรือเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมในประเทศไทย มัทนา พนานิรามัย และนิรติ อิงพร-ประเสริฐ(2537), ยานี ประเสริฐพันธ์ (2540) พบว่า เพื่อให้กองทุนประกันสังคมสามารถคงอยู่ได้มากกว่า 75 ปี ควรเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนเมื่อสมาชิกเกษียณอายุ 55 ปี ที่ร้อยละ 9-10 ของเงินเดือน ซึ่งในงานศึกษาของมัทนา พนานิรามัย และนิรติ อิงพรประเสริฐ(2537) ได้คำนวณเงินบำนาญที่อัตราร้อยละ 30 โดยทำการคาดประมาณเป็นเวลา 95 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2636 ส่วนงานศึกษาของยานี ประเสริฐพันธ์ (2540) คำนวณอัตราเงินบำนาญที่ร้อยละ 20 โดยทำการคาดประมาณเป็นเวลา 75 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2615

แต่ถ้ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพมีอายุ 40 ปีขึ้นไปในงานศึกษาของ วิณา ฉายศิลป์รุ่งเรือง (2541) ที่สมมติสถานการณ์จำลองทางเศรษฐกิจตามภาวะรุ่งเรือง ถดถอย ตกต่ำ และฟื้นฟู ตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 เป็นต้นไป พบว่าถ้าเก็บเงินในอัตราสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ในอัตราเงินสมทบรวมทั้งร้อยละ 6 และกำหนดอายุเกษียณ 55 ปี ในภาวะเศรษฐกิจถดถอย กองทุนจะอยู่รอด 40 ปี ก่อนที่กองทุนจะติดลบ สำหรับภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพจะอยู่ได้ถึง 67 ปี ในส่วนกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพที่มีอายุ 30 ปี งานศึกษาของ ภาวิต กองแก้ว (2541) พบว่า แม้แรงงานจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเพียงร้อยละ 1.5-2 เงินกองทุนก็ยังไม่ติดลบในช่วงอายุ 30 ปีนั้น แต่ถ้า

แรงงานจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 1 ตลอดระยะเวลา 30 ปี จะทำให้เงินกองทุนชราภาพคิดลบเป็นปีแรกในปี พ.ศ.2571

สำหรับประเทศญี่ปุ่น ในงานศึกษาของ Yashiro (1997) พบว่าการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญของประเทศญี่ปุ่นควรจะเพิ่มจากร้อยละ 14.5 ของรายได้ในปี พ.ศ.2537 เป็นร้อยละ 29.5 ของรายได้ในปี พ.ศ.2568 เพื่อให้กองทุนบำเหน็จบำนาญสามารถอยู่ได้ โดยในงานศึกษาทั้งหมดที่กล่าวมามีความเห็นว่ ถ้าหากเพิ่มอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพก็จะทำให้กองทุนมีอายุยาวนานขึ้น

2.4 ความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่น

ลักษณะของระบบบำนาญที่ดี นอกจากมีเสถียรภาพทางการเงินแล้ว ควรเป็นระบบบำนาญที่สร้างความเป็นธรรมในสังคม ระบบบำนาญแบบ pay-as-you-go โดยส่วนใหญ่มักเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่น ในงานศึกษาของ วรเวศม์ สุวรรณระดา (2549ก) พบว่า ในประเทศญี่ปุ่น โครงข่ายความคุ้มครองทางสังคมมีแนวโน้มที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่นจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยคนรุ่นที่เกิดก่อนมีแนวโน้มได้รับผลประโยชน์สุทธิตกกว่าคนเกิดรุ่นหลัง ซึ่งประมาณการได้ว่าหากรัฐบาลญี่ปุ่นยังคงระบบปัจจุบันไว้โดยไม่ปรับเปลี่ยนหรือปฏิรูปใดๆ ผลประโยชน์ของคนรุ่นเกิดก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง (เกิดปี ค.ศ.1930) ที่จะได้รับจากระบบประกันสุขภาพ ระบบบำนาญ ระบบการดูแลระยะยาว และผลประโยชน์จากค่าใช้จ่ายภาครัฐประเภทอื่นๆ จะสูงกว่าภาระที่เข้าจะต้องแบกรับถึงสองเท่า ในขณะที่คนที่เพิ่งเกิดนั้นผลประโยชน์มากกว่าภาระเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เช่นเดียวกับในงานศึกษาของ วรเวศม์ สุวรรณระดา (2549ข) ประเทศไทยก็พบปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่นในกองทุนสวัสดิการภาคประชาชนจังหวัดสงขลา เมื่อเปรียบเทียบสมาชิกแต่ละรุ่นที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนพร้อมกัน พบว่า ผลตอบแทนสุทธิของคนรุ่นหลังจะต่ำกว่าของคนรุ่นก่อน นอกจากนี้สมาชิกทุกรุ่นที่ทำการศึกษายังได้รับผลประโยชน์เป็นตัวเงินมากกว่าจำนวนเงินที่จ่ายไป ซึ่งความไม่สมดุลของเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนของกองทุนจะทำให้คนรุ่นถัดๆ ไปหรือภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมต้องแบกรับภาระทางการเงินเพื่ออุดช่องว่างความแตกต่างระหว่างเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนนี้ และความไม่สมดุลดังกล่าวจะนำมาซึ่งปัญหาสถานะทางการเงินของกองทุนในระยะยาว

2.5 การปฏิรูประบบบำนาญในต่างประเทศ

ในส่วนการปฏิรูประบบบำนาญ ในงานศึกษาของ ซี.ดี. เคย์กิน. (2543) จากการเก็บแบบสอบถามจากสถาบันบริหารงานผลประโยชน์ทางความมั่นคงทางสังคม 42 สถาบัน ใน 42 ประเทศทั่วโลก พบว่า อายุเกษียณโดยปกติ มีตั้งแต่ 50-70 ปี มีสถาบันใน 26 ประเทศที่มีอายุเกษียณเหมือนกันสำหรับผู้ชายและผู้หญิง และมี 16 สถาบัน ที่ผู้หญิงมีอายุเกษียณน้อยกว่าผู้ชาย ประเทศโปรตุเกส อังกฤษ และกรีซ กำลังมองหาความเป็นไปได้ที่จะมีอายุเกษียณเท่ากันระหว่างผู้ชายและผู้หญิง ประเทศสหรัฐอเมริกามีการเพิ่มระดับอายุเกษียณจากเดิม 65 ปี เป็น 67 ปี สำหรับประเทศเยอรมนีที่มีปัญหาต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในปี พ.ศ.2578 ก็มีการเพิ่มระดับอายุเกษียณเช่นกัน จากเดิม 60 ปี เป็น 65 ปี ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ Borch-Supan (1998) อ้างถึงใน Borch-Supan (2001b) ที่กล่าวว่า อายุเกษียณจะเพิ่มขึ้นประมาณ 9.5 ปี จากอายุเกษียณ 60 ปี เป็น 69 ปี ในการจำลอง (Simulation) แบบจำลองโครงสร้างประชากรและการจ้างงานเมื่อสมมติให้อัตราการเข้าร่วมงานคงที่ (Constant labor force participation rate) นอกจากนี้ ถ้าอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานของเพศหญิงลดลงก็จะเป็นการช่วยลดอัตราเงินสมทบทางอ้อมอีกด้วย เพราะเมื่อเพศหญิงเข้าร่วมกำลังแรงงานลดลง ก็จะมีเวลาดูแลบุตรมากขึ้น ทำให้มีโอกาที่ประชากรจะเพิ่มสูงขึ้นเพื่อชดเชยประชากรผู้สูงวัย

การปฏิรูประบบบำนาญในต่างประเทศ

ในประเทศต่างๆ ที่มีระบบความมั่นคงทางสังคม ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศแรกๆ ที่เริ่มมีการพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security System) ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ตามกฎหมายสังคมบิสมาร์ค (Bismark's social laws) หลังจากนั้นในช่วงปี พ.ศ.2454-2462 ประเทศเนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ และอังกฤษก็เริ่มมีระบบความมั่นคงทางสังคม ตามมาด้วยประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปี พ.ศ.2478 (Borch-Supan ,2001a) สำหรับประเทศแถบเอเชียที่ประเทศญี่ปุ่นเริ่มมีการพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมในปี พ.ศ.2502

ระบบประกันของประเทศเยอรมนี (Insurance System) เริ่มต้นในปี พ.ศ.2432 ครอบคลุมเฉพาะกรณีป่วย เจ็บ ดาย ทูพลภาพ ในแรงงานชนชั้นกรรมกร (blue collar) ต่อมาจึงครอบคลุมถึงการประกันเพื่อการเกษียณอายุ (retirement insurance) และครอบคลุมแรงงานทั้งหมดในประเทศเยอรมนี สำหรับการประกันเพื่อการเกษียณอายุนั้นมีความคิดเริ่มแรกจากการเตรียมการสำหรับผู้สูงวัยซึ่งต้องมีทั้งแรงงาน นายจ้าง และรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้ยังต้องเป็นความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นของระบบบำนาญและแรงงานด้วย ซึ่งระบบบำนาญของประเทศเยอรมนีถูกออกแบบมาตั้งแต่ต้นให้ขยายการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน (Standard of living) ในช่วงชีวิตการทำงานให้อยู่จนถึง

ช่วงเกษียณ ดังนั้นแรงงานที่ไม่ได้ทำงานในระบบ (formal work) จึงไม่ได้เงินบำนาญจากรัฐ ในขณะที่แรงงานในระบบจะได้เงินบำนาญในสัดส่วนเงินรายได้เฉลี่ยตลอดอายุการทำงาน

อย่างไรก็ตามระบบบำนาญของเยอรมนีไม่ถือว่าเป็นโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (Social Safety net) หากเป็นเพียงความช่วยเหลือขั้นพื้นฐานทางสังคม (mean-tested social assistance) ที่มีให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ อีกทั้งลักษณะความครอบคลุมที่น้อยของระบบบำนาญของประเทศเยอรมนีทำให้เราเรียกระบบบำนาญว่าเป็นการประกันเพื่อการเกษียณอายุมากกว่าความมั่นคงทางสังคม นอกจากนี้แรงงานในประเทศเยอรมนีเองก็เข้าใจว่าเงินสมทบที่จ่ายเข้าระบบการประกันการเกษียณอายุเป็นเบี้ยประกัน (insurance premia) มากกว่าเป็นภาษี (taxes) โดยระบบการประกันเพื่อการเกษียณนี้ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล แต่แยกออกมาต่างหาก และส่วนเกินของเงินของทุนก็ไม่สามารถนำไปลดการขาดดุลของรัฐบาลได้

สำหรับระบบบำนาญของประเทศเยอรมนีนั้น เริ่มแรกเริ่มต้นแบบ Fully-funded system แต่ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ (Great Depression) และหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (World War II) เงินทุนในการประกันเพื่อการเกษียณเริ่มร่อยหรอ ในปี พ.ศ.2500 จึงเปลี่ยนมาใช้ระบบบำนาญแบบ pay-as-you-go สามในสี่ของเงินสมทบเป็นของนายจ้างและลูกจ้าง อีกหนึ่งในสี่เป็นเงินสมทบของรัฐบาล โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ อัตราเงินสมทบ และประโยชน์ทดแทน ซึ่งที่ผ่านมามีการปฏิรูประบบบำนาญ 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ.2535 และ พ.ศ.2541

นอกจากประเทศเยอรมนีที่มีระบบบำนาญแบบ Pay-as-you-go แล้ว ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี ออสเตรีย และสวีเดนก็มีระบบบำนาญแบบนี้เช่นกัน ในขณะที่ประเทศอังกฤษ เนเธอร์แลนด์ และ สวิตเซอร์แลนด์มีระบบบำนาญแบบ Fully-funded ซึ่งรายละเอียดของระบบบำนาญของประเทศต่างๆ (Rosner, 2003) มีดังนี้

ตารางที่ 2.1 สรุประบบบำนาญต่างประเทศ

ประเทศ	รายละเอียด	การปฏิรูป
1. ฝรั่งเศส	- two-tier and a means-tested minimum pension (compulsory scheme) ชั้นแรก เงินบำนาญจะมีรัฐเป็นผู้จัดการ โดยเงินบำนาญจะขึ้นอยู่กับรายได้ของปีที่ทำงานและปีที่เกษียณ ซึ่งจะเพิ่มสูงถึง 50% ของรายได้เฉลี่ยที่ดีที่สุด 10 ปี ชั้นสอง เป็นแผนบำนาญที่ถูกจัดการจากผู้เชี่ยวชาญทางสังคม เพราะฉะนั้นรายได้ของผู้เกษียณจะมากกว่าค่าแรงขั้นต่ำตาม former income โดยเป็นแบบ defined contribution systems บำนาญจะเพิ่มตามอัตราเงินเพื่อแต่ไม่ได้รับรักษาค่าจ้างที่แท้จริง	-มีการขยายฐานเงินบำนาญจาก 10 ปีของเงินเดือนที่ดีที่สุดเป็น 25 ปี ในปี พ.ศ.2551

ตารางที่ 2.1 สรุบบรรณานาญต่างประเทศ (ต่อ)

ประเทศ	รายละเอียด	การปฏิรูป
2. ออสเตรเลีย	<p>- one-tier</p> <ul style="list-style-type: none"> • ครอบคลุมลูกจ้างทั่วไป, ธุรกิจส่วนตัว, ชาวนา • เงินบำนาญมีความสัมพันธ์กับรายได้ • คนที่ทำงานค้างอาชีพนันจะมีระบบเงินบำนาญที่แตกต่างกันมีทั้ง defined benefit และ defined contribution • มีกฎว่าขนาดของเงินสมทบจะเป็นร้อยละของรายได้ในปัจจุบัน ส่วนขนาดของเงินบำนาญจะเป็นร้อยละของรายได้ก่อนเกษียณ 	<p>- มีการขยายฐานเงินบำนาญจาก 15 ปีของเงินเดือนที่ดีที่สุด เป็น 18 ปี</p>
3. เยอรมนี	<p>- two-tier โดย second pillar เป็น funded system</p> <ul style="list-style-type: none"> • Replacement rate ค่อยๆ ลดลง • ระบบบำนาญ <ul style="list-style-type: none"> - เงินสมทบของทุกปีจะถูกคำนวณเป็นบำนาญ - ไม่มีเงินสมทบขั้นต่ำ สำหรับสมาชิกที่ยากจนจะถูกนำเข้าสู่ระบบความช่วยเหลือทางสังคม(Social Assistance System) <p>- อัตราเงินสมทบร้อยละ 19.3 และลูกจ้างสมทบครึ่งหนึ่ง</p> <p>- อายุเกษียณ 65 ปี</p>	<p>- ปี พ.ศ.2544 มีการเปลี่ยนจาก Pay-as-you-go เป็น funded scheme</p>
4. สวีเดน	<p>- two-tier</p> <ul style="list-style-type: none"> • ชั้นแรกเป็นระบบ pay-as-you-go ไม่มีงบประมาณจากรัฐบาล • ชั้นที่สอง เป็น small fund เพื่อรองรับส่วนเกินจากชั้นแรก <p>- ผู้ที่อยู่ในสวีเดน 40 ปี หรือทำงานมากกว่า 30 ปีจะได้รับบำนาญ</p> <p>- ประโยชน์ทดแทนคิดจากร้อยละ 60 ของรายได้ที่ดีที่สุด 15 ปี แต่ไม่เกิน 3,000 เกร็ญ/เดือน, อายุเกษียณ คือ 65 ปี</p>	<p>- ปี พ.ศ.2541 เปลี่ยนเป็น partial funded system โดยเป็นแบบ basic pension + earning relate pension</p> <ul style="list-style-type: none"> • ร้อยละ 16 เป็นแบบ PAYG • ร้อยละ 2.5 เป็น accumulate capital stock <p>- เปลี่ยนจาก defined benefit system เป็น defined contribution system</p> <ul style="list-style-type: none"> • - เริ่มรับ pension ณ อายุ 61 ปี

ตารางที่ 2.1 สรุประบบบำนาญต่างประเทศ (ต่อ)

ประเทศ	รายละเอียด	การปฏิรูป
5. อังกฤษ	<p>-two-tier จัดการ โดยรัฐ</p> <p>ชั้นแรก Pension เงินบำนาญที่ได้จะขึ้นอยู่กับการทำงานทำ แต่ไม่ขึ้นอยู่กับรายได้เท่า ผู้ชายจะได้รับเมื่ออายุมากกว่า 65 ปี และผู้หญิงจะได้รับเมื่ออายุมากกว่า 60 ปี</p> <p>ชั้นที่สอง Pay-as-you-go เงินบำนาญสูงสุดจะได้ถึงร้อยละ 40 ของเงินบำนาญเฉลี่ย และนายจ้างสามารถยกเลิกได้ถ้าทำประกันหรือมีรูปแบบเงินบำนาญอื่นให้ลูกจ้างแล้ว</p>	<p>- เพิ่มอายุเกษียณ สำหรับผู้หญิงเป็น 65 ปี</p> <p>- เพิ่ม new scheme (PAYG) สำหรับผู้มีรายได้ถึง 22,000 ปอนด์/เดือน</p>
6. สหรัฐอเมริกา	<p>- อัตราเงินสมทบร้อยละ 10.7 ของรายได้ โดยเงินบำนาญจะคำนวณจากรายได้ทั้งหมด 35 ปี</p> <p>- ประโยชน์ทดแทน</p> <p>ผู้มีรายได้ \$561 ได้รับประโยชน์ทดแทน ร้อยละ 90</p> <p>\$ 561-3381 ได้รับประโยชน์ทดแทน ร้อยละ 32</p> <p>\$ 3381 ขึ้นไป ประโยชน์ทดแทน ร้อยละ 15</p> <p>- ประชาชนที่เกษียณอายุก่อนจะได้ 80% ของ full pension</p> <p>- เงินกองทุนจะไปซื้อหนี้จากรัฐบาล และจะได้รับเงินภาษีคืนมา</p>	- อายุเกษียณจะเพิ่มจาก 65 ปี เป็น 67 ปี
7. ประเทศญี่ปุ่น (วาระศ.2549)	<p>- เป็นระบบบำนาญแบบบังคับออม (Compulsory saving)</p> <p>ชั้นแรก ระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System; NPS) ที่บังคับให้ประชาชนอายุ 20-60 ปี เป็นสมาชิก</p> <p>+ สมาชิกประเภทที่ 1 ธุรกิจส่วนตัว ชาวานา ฯลฯ</p> <p>+ สมาชิกประเภทที่ 2 ลูกจ้างเอกชน ข้าราชการ</p> <p>+ ลูก/คู่สมรสของลูกจ้างเอกชน/ข้าราชการ</p> <p>ชั้นที่สอง Welfare Pension and Mutual Pension ระบบบำนาญตามอาชีพ โดยระบบ</p> <p>+Welfare Pension ขึ้นอยู่กับรายได้ก่อนเกษียณ มีอัตราเงินสมทบร้อยละ 14.288 และจะเพิ่มสูงขึ้นทุกๆ ปีเป็นร้อยละ 18.031 ในปี พ.ศ.2560 โดยมีสมาชิกเป็นลูกจ้างเอกชน</p> <p>+ Mutual Fund สำหรับข้าราชการ (สมทบร้อยละ 18.39 ของเงินเดือน) ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (สมทบร้อยละ 16.56) และครูในสถานศึกษาเอกชน (ร้อยละ 13.3)</p> <p>ชั้นที่สาม ระบบบำนาญแบบสมัครใจ</p> <p>- เงินบำนาญขึ้นอยู่กับรายได้โดยเฉลี่ยและระยะเวลาที่ร่วมสมทบ</p>	- ปัจจุบันอายุเกษียณเพิ่มจาก 60 ปี เป็น 65 ปี

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย