

## บทที่ 7

### สรุปและข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกำลังส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ทั่วโลก เนื่องจากเทคโนโลยี และ โภชนาการที่ดี ทำให้มนุษย์มีอายุยืนยาวขึ้น รายได้ที่ใช้จ่ายหลังเกษียณจึงเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดสำหรับผู้สูงวัยใช้ในการดำรงชีพ รัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้ดูแลระบบสวัสดิการและความมั่นคงของประเทศจึงมีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาระบบบำนาญของประเทศ ระบบบำนาญหรือการประกันรายได้หลังเกษียณจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการบริโภค การลงทุน หรือว่าการออม

ในการศึกษาเกี่ยวข้องกับระบบบำนาญมีผู้ศึกษาสถานะกองทุนประกันสังคมด้วยวิธีที่หลากหลาย เช่น การประมาณการจำนวนสมาชิกกองทุนประกันสังคม หรือการใช้แบบจำลองคณิตศาสตร์ประกันภัยเข้ามาช่วยในการคำนวณ แต่ยังไม่มียานศึกษาใดในประเทศไทยที่วิเคราะห์สมาชิกกองทุนประกันสังคมรายรุ่นอายุ (Age Cohort) และวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพด้วยตัวชี้วัดภาระหนี้แบบไม่ใช้กองทุน (Unfunded-obligation)

ในปี พ.ศ.2550-2551 รัฐบาลมีแนวโน้มว่าจะประกาศนโยบายบังคับออมรูปแบบใหม่ (กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ) ครอบคลุมประชาชนในประเทศที่มีรายได้สูงกว่า 15,000 บาท และครอบคลุมแรงงานนอกระบบ ในการศึกษานี้ได้ให้ความสนใจไปที่ผลกระทบของมาตรการการบังคับออมรูปแบบใหม่ที่มีต่อกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นการศึกษาบัญชีรุ่นของสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ (Generational Accounting) โดยสนใจศึกษามูลค่าปัจจุบันของประโยชน์ทดแทน และเงินสมทบของสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ ส่วนที่สองเป็นการศึกษาบัญชีรุ่นของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ โดยศึกษามูลค่าปัจจุบันของประโยชน์ทดแทนและเงินสมทบ รวมถึงระดับการออมหลังเกษียณของสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเมื่อมีระบบมาตรการการบังคับออมรูปแบบใหม่เข้ามา และส่วนที่สามเป็นการศึกษาสถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ ซึ่งการศึกษาทั้งสามส่วนนี้ใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรรายไตรมาสตั้งแต่ ปี พ.ศ.2542-2548 มาทำการจำลองประมาณการรายได้ของกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ฟังก์ชันค่าจ้างมาทำการวิเคราะห์ ซึ่งยังไม่มียานศึกษาใดนำฟังก์ชันค่าจ้างมาเป็นส่วนประกอบในการวิเคราะห์ระบบบำนาญในประเทศไทย

## 7.1 สรุปผลการศึกษา

ในการศึกษาบัญชีรุ่น (Generational Accounting) เราจะแบ่งออกเป็น 4 รุ่นอายุ ได้แก่ รุ่นอายุ 22 ปี อายุ 32 ปี อายุ 42 ปี และอายุ 52 ปี โดยในการคำนวณมูลค่าปัจจุบันเราจะให้ปี พ.ศ.2549 เป็นปีฐาน ผลการศึกษาบัญชีรุ่นของสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ พบว่าสัดส่วนประโยชน์ทดแทนต่อเงินสมทบของสมาชิกกองทุนรายรุ่นอายุ เพศหญิงจะมีค่ามากกว่าหรือเท่ากับเพศชาย และสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพที่มีอายุมากกว่าหรือใกล้เคียงอายุน้อยกว่า (initial old) จะมีสัดส่วนประโยชน์ทดแทนต่อเงินสมทบมากกว่าสมาชิกกองทุนที่มีอายุน้อยกว่าซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่น เมื่อเราทำการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) ก็พบว่ายังอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6 นอกจากสัดส่วนประโยชน์ทดแทนต่อเงินสมทบจะน้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.8 แล้ว ความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่นก็ยิ่งเห็นชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตามกลุ่มรายได้ 1,650-15,000 บาท และกลุ่มรายได้มากกว่า 15,000 บาท กลับพบว่ากลุ่มรายได้มากกว่า 15,000 บาท มีสัดส่วนประโยชน์ทดแทนต่อเงินสมทบที่น้อยกว่ากลุ่มรายได้ 1,650-15,000 บาท ในขณะที่เดียวกันเมื่อพิจารณาถึงการกระจายประโยชน์ทดแทนใหม่ (Redistributive effect) พบว่ากลุ่มรายได้มากกว่า 15,000 บาท มีการกระจายประโยชน์ทดแทนให้แก่กลุ่มรายได้ 1,650-15,000 บาท ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มรายได้ นอกจากนี้จากผลการวิเคราะห์เชิงจำลองยังพบว่าในกลุ่มตัวอย่างรายได้ 1,650-15,000 บาท เมื่อคำนวณรายได้หลังเกษียณแล้วกลับพบว่ามียาได้ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจนที่ 1,190 บาทอีกด้วย

สำหรับการศึกษาบัญชีรุ่นของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาตินั้น ในผลการวิเคราะห์เชิงจำลองพบว่า กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติที่มีลักษณะระบบบำนาญแบบ Pay-as-you-go สมาชิกกองทุนรายรุ่นอายุต้องประสบปัญหาเช่นเดียวกับสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ นอกจากนี้เมื่อวิเคราะห์ระดับรายได้หลังเกษียณพบว่าเมื่อรวมประโยชน์ทดแทนของกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติกับกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพสามารถเพิ่มระดับรายได้หลังเกษียณให้สูงขึ้นจากร้อยละ 3-9 เป็นร้อยละ 16-28 ได้ แม้ว่าจะไม่สามารถลงระดับการครองชีพก่อนเกษียณได้ แต่อย่างน้อยก็เป็นรายได้ที่ผู้สูงวัยใช้ในการครองชีพขั้นพื้นฐานได้

ในส่วนการศึกษาสถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพโดยวิธี Closed-group Unfunded Obligation พบว่าการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยไม่มีผลต่อระยะเวลาการขาดดุลของกองทุน แต่จะส่งผลให้การขาดดุลเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ เมื่ออัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นจะทำให้การขาดดุลทางการเงินของกองทุนลดลง ในขณะที่เดียวกันสิ่งที่ส่งผลต่อช่วงเวลาในการขาดดุลทางการเงินของกองทุนก็คือ อัตราเงินสมทบและอายุเกษียณของสมาชิกกองทุน โดยเมื่อเพิ่มอัตรา

เงินสมทบจากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 6 พบว่าสถานะทางการเงินของกองทุนคิดลบช้าลง และเมื่อเพิ่มอายุเกษียณจาก 55 ปี เป็น 60 ปี และ 65 ปี พบว่าสถานะทางการเงินของกองทุนเมื่อกำหนดอายุเกษียณที่ 65 ปี คิดลบช้ากว่าเกษียณเมื่ออายุ 60 ปี และ 55 ปี

ดังนั้น จากผลการศึกษาข้างต้นจึงพอสรุปได้ว่าระบบบำนาญแบบ Pay-as-you-go เป็นระบบบำนาญที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่นอายุ ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มรายได้ และความเหลื่อมล้ำระหว่างสมาชิกกองทุนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต มาตรการการบังคับออมรูปแบบใหม่ที่กำลังจะออกมาควรคำนึงถึงข้อดีของระบบบำนาญแบบนี้ เพราะนอกจากระบบบำนาญแบบ pay-as-you-go จะต้องแบกรับความเสี่ยงในเรื่องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของสมาชิกกองทุนแล้ว หากการลงทุนของกองทุนขาดการดำเนินงานที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพก็จะยิ่งทำให้สถานะทางการเงินของกองทุนแย่ลงกว่าเดิม

## 7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพมีการกำหนดช่วงเงินเดือนในการคำนวณเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนที่ 1,650-15,000 บาท ซึ่งช่วงรายได้นี้ได้มีการกำหนดมาตั้งแต่ พ.ศ.2533 ตามพระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคม ในสถานการณ์ปัจจุบันที่อัตราเงินเฟ้อเพิ่มมากขึ้นทุกปีช่วงเงินเดือนนี้จึงอาจไม่เหมาะสมได้ เพราะเงินสมทบที่ถูกเก็บเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพจะมีมูลค่าน้อยตามช่วงเงินเดือน ทำให้ประโยชน์ทดแทนที่สมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพจะได้รับในยามเกษียณมีมูลค่าน้อยและอาจไม่สามารถคงการครองชีพขั้นพื้นฐานได้ และหากเราพิจารณาเงินเดือนขั้นต่ำในการเก็บเงินสมทบที่ 1,650 บาทนั้น เมื่อกำหนดประโยชน์ทดแทนเมื่อแรงงานเกษียณอายุแล้ว เราจะพบว่าแรงงานจะได้รับเงินบำนาญเพียงเดือนละ 248 บาทต่อเดือนซึ่งถือว่ารายได้หลังเกษียณอายุของแรงงานต่ำกว่าระดับเส้นความยากจนของประเทศไทยที่ 1,190 บาท และต่ำกว่าเบียดคนชราที่รัฐบาลสงเคราะห์ 300-500 บาทต่อเดือน เพดานเงินเดือนขั้นต่ำจึงไม่เหมาะสมต่อระบบเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน นอกจากนี้ด้วยรูปแบบเงินบำนาญของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพที่เป็นแบบ Pay-as-you-go ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ การที่จะลดภาระทางการคลังในส่วนนี้ของรัฐบาลจึงน่าที่จะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบระบบประกันสังคมให้เป็นแบบ Partial-funded system และควรที่จะมีการคำนวณการเก็บเงินสมทบ ณ ระดับที่สามารถครอบคลุมประโยชน์ทดแทนยามเกษียณที่จะช่วยยกระดับการครองชีพขั้นต้นได้

เมื่อพิจารณาระบบบำนาญของไทยในภาพรวมยังคงพบช่องว่างที่ยังไม่ครอบคลุมประชาชนทุกคนในประเทศไทยอยู่ ถ้าแบ่งระบบบำนาญออกเป็น 3 ชั้น (pillars) ชั้นแรกควรครอบคลุมประชาชนทุกคนในประเทศไทย โดยอาจเก็บเงินสมทบตามช่วงอายุ และควรเก็บในสัดส่วนที่สามารถจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนยามเกษียณที่ระดับการครองชีพขั้นพื้นฐานได้ ชั้นที่สองควรเป็นระบบบำนาญที่สนับสนุนชั้นแรก อาจจะต้องเป็นการบังคับออมตามสาขาอาชีพก็ได้ ซึ่งในชั้นนี้ควรครอบคลุมรายได้หลังเกษียณเมื่อรวมกับชั้นแรกควรเท่ากับประมาณร้อยละ 50 ของรายได้ก่อนเกษียณ (replacement ratio) และขั้นสุดท้าย ควรเป็นการออมแบบสมัครใจ โดยขึ้นอยู่กับนายจ้างและลูกจ้าง หรืออาจจะเป็นการออมส่วนบุคคล (own saving) ถ้ารัฐบาลไทยสามารถสร้างระบบการประกันรายได้ด้วยเกษียณได้ครอบคลุมดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้สูงอายุในปัจจุบันและในอนาคตก็จะไม่เป็นภาระในการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา และไม่เป็นภาระให้แก่ลูกหลาน

### 7.3 แนวทางการศึกษาวิจัยในอนาคต

เนื่องจากข้อจำกัดในด้านงบประมาณ เวลา การเข้าถึงแหล่งข้อมูล รวมทั้งเครื่องมือในการวิจัย ทำให้การศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตไม่ครอบคลุมเนื้อหาในบางด้าน ผู้วิจัยมีแนวทางที่จะทำการศึกษาเพิ่มเติม ได้แก่

7.3.1 ในการศึกษาครั้งต่อไปน่าจะเพิ่มรายรุ่นอายุที่ทำการศึกษา

7.3.2 ในการศึกษาสถานะทางการเงินของกองทุนครั้งต่อไป ควรมีการนำผลตอบแทนจากการลงทุนในแต่ละปีมาร่วมในการวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนด้วย เพื่อให้ได้สถานะทางการเงินของกองทุนที่ใกล้เคียงความจริงมากที่สุด