

การวิเคราะห์รูปแบบการออมสำหรับวัยสูงอายุในประเทศไทยและต่างประเทศ

THE ANALYSIS OF SAVING FORMS FOR OLD AGE IN THAILAND AND FOREIGN COUNTRIES

อนพัทธ์ นองคุ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาการเงินและการธนาคาร

หัวหน้าสาขาวิชาการเงินและการธนาคาร คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

E-Mail: anapat.no@spu.ac.th

ดร. พรพรรณ นันทแพศย์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาการเงินและการธนาคาร

รองคณบดี คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

E-Mail: pornwan.nu@spu.ac.th

Anaphat Nongkhoo

Assistant Professor, Department of Finance and Banking

Head of Finance and Banking Department

Faculty of Business Administration, Sripatum University

E-Mail: anapat.no@spu.ac.th

Pornwan Nunthaphad, DBA

Assistant Professor, Department of Finance and Banking

Associate Dean Faculty of Business Administration, Sripatum University

E-Mail: pornwan.nu@spu.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการออมสำหรับวัยสูงอายุในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้ง แนวนโยบายที่เหมาะสมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงช่องทางการออม เพื่อให้มีรายได้เพียงพอในการเลี้ยงชีพ โดยไม่มีภาวะพึ่งพิงเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ และลดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม โดยผลการศึกษารูปแบบการออม ในปัจจุบันของประเทศไทยตามกรอบแนวคิดของธนาคารโลก พบว่าประเทศไทยมีรูปแบบการออมครบทั้ง 5 เสาหลัก ซึ่งจำแนกตามรูปแบบการออมแบบให้เปล่า แบบบังคับ และแบบสมัครใจ และเมื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อผู้ออมทั้ง ความเพียงพอของเงินได้ การคลั่งคลึง ความยั่งยืนของระบบการออม พบว่า ผลตอบแทนของการออมแต่ละแบบที่ จัดสรรให้ผู้เกษียณอายุนั้น ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ ยกเว้น ข้าราชการที่อยู่ในระบบบำนาญแบบเดิม และ กบข. ซึ่งมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ ดังนั้นจึงทำให้ผู้เกษียณมีความเสี่ยงที่จะอยู่ในภาวะ ยากจน หากไม่มีการออมเพิ่มเติมในระหว่างวัยทำงาน รวมถึงบางกองทุนพบว่ามีโอกาสที่จะมีเงินไม่เพียงพอที่จะจ่าย ผู้เกษียณอีกด้วย รวมถึงผลกระทบต่อภาระการคลังของรัฐที่เพิ่มขึ้น จากการจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือผู้สูงอายุสำหรับบาง รูปแบบการออม โดยคาดว่าภาระงบประมาณด้านสวัสดิการชราภาพจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และประมาณการณ์ว่า ในปี พ.ศ. 2558 ต้องใช้งบประมาณ 3.18 แสนล้านบาท ประกอบกับเมื่อพิจารณาความยั่งยืนของกองทุนการออม กลับพบว่า ประเทศไทยมีดัชนีความยั่งยืนของระบบบำนาญ (The Allianz Pension Sustainability Index: PSI) ในอันดับที่ต่ำที่สุดของเอเชียและของโลกจาก 50 ประเทศอีกด้วย

ผลการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการการออมของต่างประเทศ พบว่า ประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศมาเลเซีย จะประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทย คือ การที่มีประชากรอยู่นอกระบบทำให้สามารถสร้างความคุ้มครองคนกลุ่มเล็กเท่านั้น และรูปแบบบริหารจัดการระบบออมในประเทศที่ประสบความสำเร็จ มักจะกำหนดเป็นแบบ Multi-pillar pension system เพื่อให้สามารถจัดสรรเงินได้อย่างครอบคลุม แรงงาน ความเพียงพอของเงินได้หลังเกษียณ และความยั่งยืนของกองทุน

คำสำคัญ: รูปแบบการออม กองทุนการออมแห่งชาติ

ABSTRACT

The study aims to analyze saving forms for old age in Thailand and foreign countries including suitable policy that people can access, to earn sufficient income for cost of living without dependency during old age and to reduce economic and social impacts. According to the empirical result of current saving forms by the framework of The World Bank, Thailand has five pillars that can be classified into non-contributory, mandatory and voluntary saving forms. When analyzing the impacts of sufficient income, fiscal burden and saving sustainability on saving persons, the study suggests that the returns of each saving forms allocated to retired persons are insufficient for living after retirement except retired government official and government pension fund. Hence, retired persons are at risk to face poverty if there is no extra saving during working age. Moreover, some funds have insufficient money to pay to retired persons. Fiscal burden of the government also increases from the budget allocation to help senior citizens for some saving forms. It is expected that budget burden on senile welfare will increase continuously and require the budget of 3.18 million Baht in 2015. When considering the sustainability of saving fund, Thailand has the lowest rank of the Allianz Pension Sustainability Index (PSI) in Asia and the fiftieth rank in the world.

The empirical result of saving management forms in foreign countries finds that developing countries such as Malaysia also face the same problem as Thailand that is informal citizenship can protect only a small group of people. The forms of saving system management in the successful countries are usually defined as multi-pillar pension system to allocate money for labor, sufficiency of income after retirement and sustainability of funds.

Keywords: Saving Forms, National Savings Fund

บทนำ

ภาวะสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) เป็นกระแสที่เกิดขึ้นทั่วโลก และเป็นกระแสที่กำลังจะเกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งมีผลอย่างมากต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ และความเจริญก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยเฉพาะสาขาการแพทย์และสาธารณสุข ประกอบกับการที่โครงสร้างประชากรของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องโดยเป็นผลมาจากการเกิดที่ลดลง ซึ่งที่ผ่านมา

ประเทศไทยมีการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนประชากรวัยแรงงานซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตในระบบเศรษฐกิจที่มีปริมาณมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรพึ่งพิงในการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยสัดส่วนประชากรวัยแรงงานของประเทศไทยจะมีค่าสูงสุดในปี พ.ศ. 2553 ที่ร้อยละ 67.0 ของประชากรทั้งหมด และสัดส่วนของประชากรวัยสูงอายุของประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 (นิยามองค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) กำหนดระดับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging

society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ โดยมีสัดส่วนประชากรสูงวัยที่ร้อยละ 10.2 ของประชากรทั้งหมด และจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society) (ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ) ในปี พ.ศ. 2573

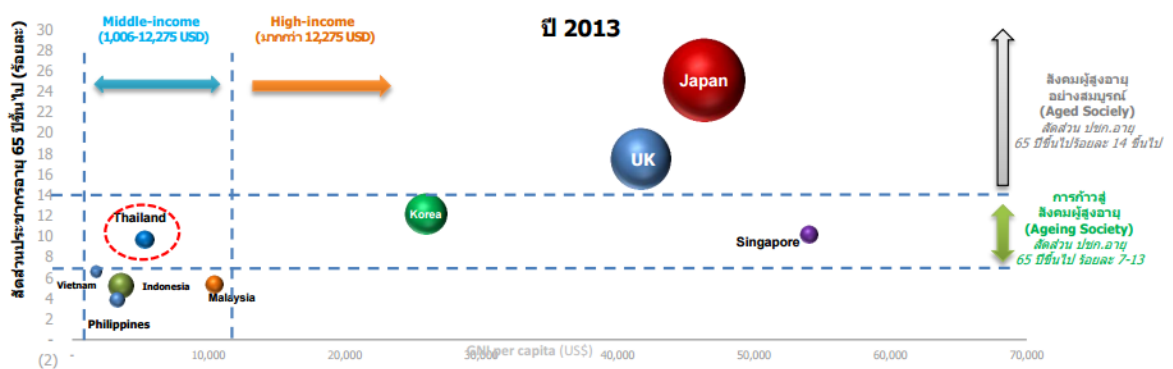
นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร คือ ลักษณะการพึ่งพิงกันระหว่างประชากรกลุ่มอายุต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยเช่นกัน โดยพบว่า อัตราการพึ่งพิง (Dependency ratio) ของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยปี พ.ศ. 2558 มีอัตราส่วนการพึ่งพิง เท่ากับ 42 คนต่อประชากรวัยแรงงาน 100 คน และเป็น 60 คนต่อ

ประชากรวัยแรงงาน 100 คนในปี พ.ศ. 2593

การเปลี่ยนแปลงที่สวนทางกันระหว่างสัดส่วนประชากรวัยแรงงานซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตของระบบเศรษฐกิจและประชากรวัยสูงอายุที่ถือเป็นประชากรพึ่งพิงนั้น ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการวางแผนระยะยาวเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนให้ประชากรวัยสูงอายุสามารถพึ่งพาตนเองได้

ผลการประเมินรายได้ของประชากรสูงอายุพบว่า ประเทศไทยเป็นสังคมสูงอายุก่อนที่จะมีระดับรายได้สูง ซึ่งต่างจากประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุก่อนประเทศมักจะมียอดรายได้ต่อหัวที่สูงกว่า เช่น เกาหลีใต้และสิงคโปร์มีรายได้ต่อหัว 10,160 เหรียญสหรัฐฯ และ 23,420 เหรียญสหรัฐฯ ส่วนไทยมีรายได้ต่อหัว 1,900 เหรียญสหรัฐฯ

แผนภาพที่ 1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับระดับรายได้ของประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงวัย



หมายเหตุ: ขนาดของวงกลมคือ ขนาดเศรษฐกิจ วัดจาก GDP at 2005 price

Source: World bank (2015)

รวมทั้ง เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2573 พบว่า ประเทศไทยจะมีรายได้อยู่ในกลุ่มปานกลาง แต่มีสัดส่วนผู้สูงอายุในระดับสูงกว่าประเทศอื่นในอาเซียน ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญ (ที่มา: สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

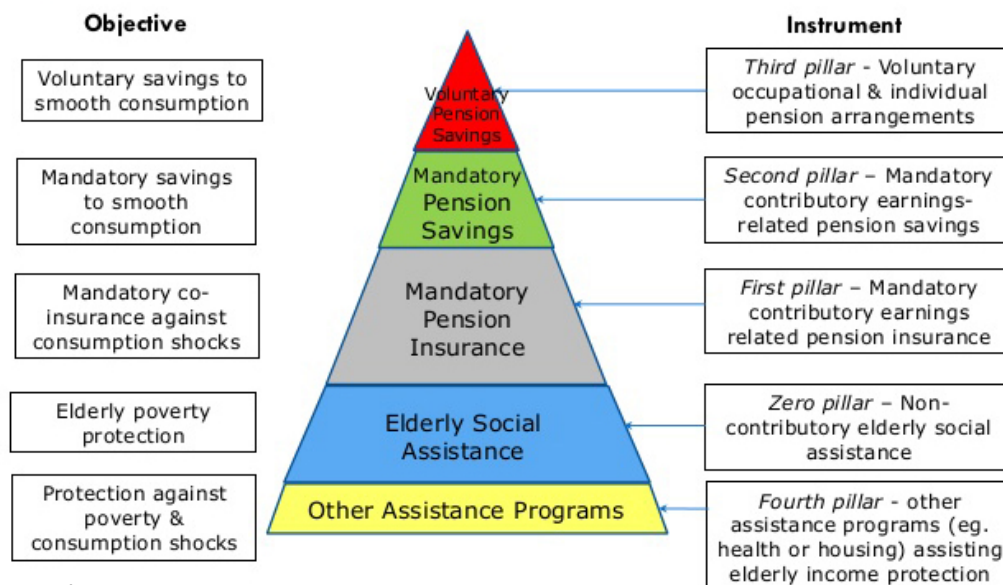
ดังนั้น จากผลข้างต้นจะทำให้แนวโน้มผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในต่อบุคคลในประเทศลดลง และส่งผลต่อความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศ จึงทำให้การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการออมสำหรับวัยสูงอายุในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้ง แนวนโยบายที่เหมาะสมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงช่องทางการออม เพื่อให้มีรายได้เพียงพอในการเลี้ยงชีพโดยไม่มีภาวะพึ่งพิงเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ และลดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม

สาระในประเด็นต่างๆ

ผลการศึกษาโดยจะทำการวิเคราะห์ 1) รูปแบบการออมในปัจจุบันของประเทศไทยตามกรอบแนวคิดของธนาคารโลก 2) การวิเคราะห์ผลกระทบต่อผู้ออมทั้งความเพียงพอของเงินได้ ภาระการคลัง ความยั่งยืนของระบบการออม และ 3) การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการการออมของต่างประเทศ โดยสรุปผลแต่ละด้านดังนี้

1) รูปแบบการออมในปัจจุบันของประเทศไทยตามกรอบแนวคิดของธนาคารโลก โดยกำหนดกรอบแนวคิดในการกำหนดรูปแบบการออมทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจ รวมถึงการจัดให้มีระบบสวัสดิการต่างๆ เพื่อรองรับการใช้ชีวิตหลังเกษียณ ภายใต้เสาหลัก 5 เสา ดังภาพที่ 2

ภาพที่ 2 The Five Pillars Framework



ที่มา: ธนาคารโลก, 2548

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแนวคิดดังกล่าวกับรูปแบบการออมของประเทศไทย สามารถแสดงได้ดังนี้

- **Pillars 0 Non-contributory** เป็นระบบหลักประกันสังคมแบบที่ไม่ต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน ซึ่งเป็นการให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่ผู้สูงอายุสำหรับการดำรงชีพพื้นฐานขั้นต่ำ โดยอาจให้ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกราย (universal) ซึ่งในประเทศไทย ได้แก่ **เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (Old-Age Allowance)** โดยได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามช่วงอายุของประชาชนผู้มีสิทธิ โดยอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 600 - 1,000 บาท

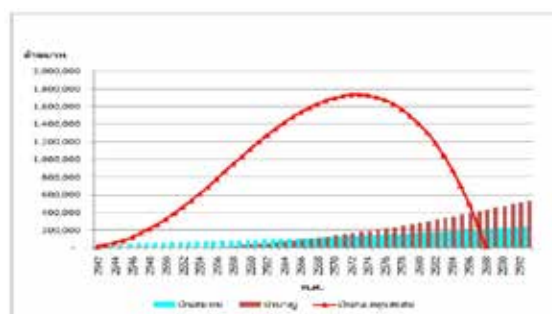
โดยปี พ.ศ. 2558 รัฐจัดสรรงบประมาณสำหรับจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จำนวน 61,372.1064 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อนที่จัดสรรงบประมาณจำนวน 60,999.8784 ล้านบาทสำหรับผู้สูงอายุที่ขึ้นทะเบียนจำนวน 7.632220 ล้านคน (สำนักงบประมาณ, 2558) และบำเหน็จบำนาญข้าราชการแบบเดิม (Old Civil Service Pensions) ซึ่งเป็นสวัสดิการสำหรับข้าราชการ โดย ณ ปี พ.ศ. 2558 มีผู้รับสวัสดิการดังกล่าว จำนวน 2.2 ล้านคน

- **Pillar 1 Mandatory** เป็นระบบบำนาญภาคบังคับที่กำหนดผลประโยชน์ที่จะได้รับหลังเกษียณ โดยผู้ส่งเงินสมทบจะได้รับผลประโยชน์ตามที่กำหนดไว้

ล่วงหน้าเมื่อเกษียณ (defined contribution system) ซึ่งในประเทศไทย ได้แก่

กองทุนประกันสังคม โดยจากกองทุนประกันสังคมในผู้ประกันตนในความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมทุกมาตรา ปี พ.ศ. 2558 (เมษายน) มีจำนวนทั้งสิ้น 13,748,489 คน และมีเงินกองทุนประกันสังคม จำนวน 1,378,254 ล้านบาท ซึ่งถือเป็นเงินออมของผู้ประกันตนจำนวนกว่า 10 ล้านคน ที่สำนักงานประกันสังคมสะสมไว้เตรียมจ่ายสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ โดยจะเริ่มจ่ายครั้งแรกในปี พ.ศ. 2557

ภาพที่ 3 ประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อบำนาญของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2557

- **Pillar 2 Mandatory** เป็นระบบภาคบังคับที่กำหนดจำนวนเงินสะสมเข้ากองทุนเพื่อรองรับการเกษียณ (defined contribution system) โดยผู้ออมจะได้รับเงินสะสมพร้อมผลตอบแทนจากกองทุนเมื่อเกษียณ ซึ่งผู้ออมสามารถกำหนดรูปแบบนโยบายการลงทุนและรูปแบบการรับเงินเมื่อเกษียณได้ สำหรับประเทศไทย ได้แก่ **กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)** เป็นกองทุนการออมภาคบังคับสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นข้าราชการการเมือง ที่เข้าทำงานตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2540 และการส่งเงินเข้ากองทุนจาก 2 ฝ่าย คือ สมาชิกส่งเงินร้อยละ 3 - 15 ของเงินเดือนและรัฐบาลสมทบให้ร้อยละ 3 ของเงินเดือนในฐานะนายจ้าง โดยปี พ.ศ. 2557 มีข้าราชการ จำนวน 1.23 ล้านคน มีสินทรัพย์สุทธิ 713,945 ล้านบาท

- **Pillar 3 Voluntary** เป็นระบบการออมสมัครใจที่กำหนดจำนวนเงินสะสมเพื่อรองรับการเกษียณ (defined contribution system) โดยเงินที่จะได้จากกองทุนเมื่อเกษียณ ขึ้นอยู่กับอัตราเงินสะสม เงินสมทบ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการนำเงินไปลงทุนให้ได้ผลตอบแทนและจำนวนปีที่เป็สมาชิก (defined contribution) เป็นการออมส่วนบุคคลที่อาจมีได้หลายรูปแบบ โดยสำหรับประเทศไทย ได้แก่ **กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ, กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ และประกันชีวิตแบบบำนาญ** เป็นต้น โดยปี พ.ศ. 2558 (พฤศจิกายน) มูลค่าทรัพย์สินสุทธิ (NAV) ของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ อยู่ที่ 877,267 ล้านบาท, จำนวนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ทั้งสิ้น 412 กองทุน และจำนวนสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ อยู่ที่ 2.73 ล้านคน (กองทุนสำรองเลี้ยงชีพไทย, 2558)

กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยเป็นหลักประกันการให้ประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบบำนาญเมื่อสมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ ซึ่งผู้ที่สามารถเข้ากองทุนนี้ได้ คือ ผู้ที่ไม่อยู่ในกองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งข้อกำหนดให้สมาชิกส่งเงินสะสมขั้นต่ำ 50 บาท แต่ไม่เกินเดือนละ 1,100 บาท หรือปีละ 13,200 บาท โดยรัฐจ่ายเงินสมทบตามสัดส่วนของเงิน

สะสมและตามช่วงอายุของสมาชิก อาทิ อายุ 15-30 ปี รัฐสมทบร้อยละ 50 ของเงินสะสม แต่ไม่เกินปีละ 600 บาท อายุ 30-40 ปี รัฐสมทบร้อยละ 100 ของเงินสะสม แต่ไม่เกินปีละ 1,200 บาท

- **Pillar 4 Non-financial** เป็นระบบที่ใช้ทรัพย์สิน และการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ เพื่อรองรับการใช้ชีวิตหลังเกษียณ เช่น การสนับสนุนจากครอบครัว โครงการทางสังคมอื่นๆ เช่น การดูแลสุขภาพ ที่อยู่อาศัย และทรัพย์สินบุคคลอื่นๆ เป็นต้น

2) การวิเคราะห์ผลกระทบต่อผู้ออมทั้งความเพียงพอของเงินได้ การการคลัง ความยั่งยืนของระบบการออม

2.1) ความเพียงพอของเงินได้หลังเกษียณต่อการดำรงชีพ รายละเอียดแสดงตามแผนภาพด้านล่าง

ภาพที่ 4 อัตราทดแทนรายได้ (Replacement Rate)



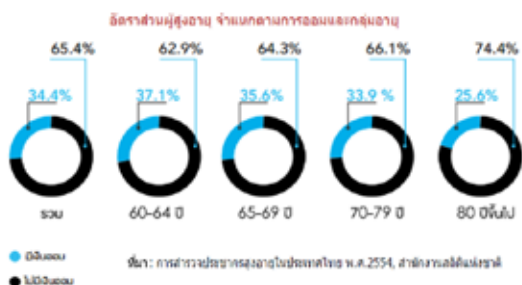
ที่มา: จากการศึกษา*ผลการศึกษาของ Deloitte & Touche Consulting Group

จากแผนภาพข้างต้น ทำให้เห็นว่าเงินได้จากการออมรูปแบบต่างๆ นั้น มีเพียงกลุ่มข้าราชการที่อยู่ในระบบบำนาญแบบเดิม และ กบข. จะมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ ที่ร้อยละ 50 - 70 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย ในขณะที่กลุ่มผู้มีเงินได้ที่อยู่ในรูปแบบการออมอื่นๆ จะมีรายได้หลังเกษียณไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ทำให้มีความเสี่ยงที่จะอยู่ในภาวะยากจน หากไม่มีการออมเพิ่มเติมในระหว่างวัยทำงาน รวมทั้ง รูปแบบการออมบางประเภทมีโอกาสที่จะขาดทุนและไม่สามารถจ่ายเงินให้ผู้ออมในวัยเกษียณ

ได้แก่ กองทุนประกันสังคม โดยปีแรก (พ.ศ. 2557) จ่ายเงินให้ผู้ประกันตนกรณีชราภาพ จำนวน 8,270 ล้านบาท จำนวน 126,110 คน และในปี พ.ศ. 2567 ประเมินการณ์ว่าจะมีผู้รับบำนาญชราภาพถึง 817,680 คน คิดเป็นเงิน 41,960 ล้านบาท โดยเฉพาะ ในปี พ.ศ. 2587 รายรับเงินกองทุนชราภาพจะเท่ากับรายจ่ายและจะเริ่มติดลบ เป็นต้นไป

ประกอบกับผลวิเคราะห์การออมเงินของประชาชนวัยแรงงานไทยส่วนใหญ่ พบว่า ยังไม่มีการเตรียมความพร้อมทางการเงินสำหรับวัยเกษียณ โดยวัยแรงงานประมาณร้อยละ 40 ยังไม่มีการออมเพื่อวัยเกษียณ รวมถึง ประชากรผู้สูงอายุ ประมาณ ร้อยละ 65.4 ไม่มีเงินออม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2554) จึงคาดว่าหากยังไม่มียุทธศาสตร์ส่งเสริมการออมหรือมาตรการสำคัญจากภาครัฐเข้ามาแก้ไขหรือเร่งสร้างรายได้เพื่อให้เพียงพอกับผู้สูงอายุวัยเกษียณ จะทำให้ประเทศไทยจะมีการดูแลผู้สูงอายุที่สูงขึ้น และกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้

ภาพที่ 5 อัตราส่วนผู้สูงอายุจำแนกตามการออมและกลุ่มอายุ



2.2) ภาระการคลังของรัฐ

จากรูปแบบการออมในแต่ละประเภทรูปแบบ พบว่า ภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือผู้สูงอายุสำหรับบางรูปแบบการออม โดยคาดว่าภาระงบประมาณด้านสวัสดิการชราภาพจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจจะกระทบเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาวได้ โดยปี พ.ศ. 2557 รัฐต้องใช้งบประมาณด้านการชราภาพ รวม 2.91 แสนล้านบาท และประเมินการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2558 ต้องใช้งบประมาณ 3.18 แสนล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2 ต่อปี (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2558)

ภาพที่ 6 งบประมาณด้านการชราภาพ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2558

2.3) ความยั่งยืนของระบบการออม

ผลสำรวจของบริษัทกลุ่มอลิอันซ์ ที่ได้จัดทำดัชนีความยั่งยืนของระบบบำนาญ (The Allianz Pension Sustainability Index: PSI) พบว่า ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ต่ำที่สุดของเอเชียและของโลก จาก 50 ประเทศ (Allianz Asset Management, International Pensions, 2014) ซึ่งพิจารณาจาก 3 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ 1) ความครอบคลุมแรงงาน พบว่า แรงงานนอกระบบ ประมาณ 19 ล้านคน จากจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมด 22 ล้านคนยังไม่มี การออมเพื่อการเกษียณ หรือคิดเป็นร้อยละ 42 เมื่อเทียบกับจำนวนวัยแรงงานทั้งหมด จำนวน 45 ล้านคน (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2558) 2) ปัจจัยระบบบำนาญ (เช่น ความเพียงพอของผลประโยชน์ของบำนาญ ความครอบคลุมของแรงงานในระบบบำนาญ อายุเกษียณ) และ 3) ปัจจัยการคลังภาครัฐ (เช่น สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP)

3) การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการการออมของต่างประเทศ พบว่า ประเทศที่กำลังพัฒนา จะประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทย คือ การที่มีประชากรอยู่นอกระบบทำให้มีการเก็บเงินสมทบลำบากและสามารถให้ความคุ้มครองคนกลุ่มเล็กเท่านั้น ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้ว มักประสบปัญหา การที่สัดส่วนผู้สูงอายุมากขึ้นจนเป็นภาระต่อการจ่ายบำนาญ และโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานทางภาครัฐยังไม่แข็งแรง และไม่คอยให้ความสนใจกับบทบาทของประชาชนผู้จ่ายเงินให้แก่ระบบบำนาญมากเพียงพอ

ภาพที่ 7 รูปแบบการบริหารจัดการระบบบอมของแต่ละประเทศ



รูปแบบการบริหารจัดการระบบบอมที่ในประเทศไทยประสบความสำเร็จ มักจะกำหนดเป็นแบบ multi-pillar pension system เพื่อให้สามารถจัดสรรเงินได้อย่างครอบคลุม แรงงาน ความเพียงพอของเงินได้หลังเกษียณ และความยั่งยืนของกองทุน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553)

สรุปและอภิปรายผล

ภาวะสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ในประเทศไทย เกิดจากโครงสร้างประชากรของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นผลมาจากการเกิดที่ลดลง ซึ่งข้อมูลจากสหประชาชาติพบว่า การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนประชากรวัยแรงงาน เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรพึ่งพิงในการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยในปี พ.ศ. 2573 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society) รวมถึง อัตราพึ่งพิง (Dependency ratio) ของผู้สูงอายุต่อวัยแรงงานจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชากรวัยแรงงานซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตของระบบเศรษฐกิจและประชากรวัยสูงอายุที่ถือเป็นประชากรพึ่งพิงนั้น ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการวางแผนระยะยาวเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนให้ประชากรวัยสูงอายุสามารถพึ่งพาตนเองได้ จึงทำให้การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการออมสำหรับวัยสูงอายุและแนวนโยบายที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชน

สามารถเข้าถึงช่องทางการออมที่เหมาะสม ครอบคลุมและมีรายได้เพียงพอในการเลี้ยงชีพโดยไม่มีภาวะพึ่งพิงเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

ผลการศึกษาแบ่งเป็น 3 ด้านดังนี้

1) รูปแบบการออมในปัจจุบันของประเทศไทย ตามกรอบแนวคิดของธนาคารโลก โดยพบว่าประเทศไทยมีรูปแบบการออมครบทั้ง 5 เสาหลัก และมีกลุ่มเป้าหมายที่รับผลประโยชน์แตกต่างกัน ดังสรุปตามภาพที่ 8

ภาพที่ 8 สรุปรูปแบบการออมของประเทศไทยตามกรอบแนวคิดธนาคารโลก



วิเคราะห์ผลกระทบต่อผู้ออมทั้งความเพียงพอของเงินได้ การการคลัง และความยั่งยืนของระบบการออม พบว่า ผลตอบแทนการออมแต่ละแบบที่จัดสรรให้ผู้เกษียณอายุนั้น ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ ยกเว้น ข้าราชการที่อยู่ในระบบบำนาญแบบเดิม และ กบข. ที่มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ ดังนั้น ทำให้มีความเสี่ยงที่จะอยู่ในภาวะยากจน หากไม่มีการออมเพิ่มเติมในระหว่างวัยทำงาน รวมถึงบางกองทุนพบว่ามีโอกาสที่จะมีเงินไม่เพียงพอที่จะจ่ายผู้เกษียณอีกด้วย

รวมถึงผลกระทบต่อภาระการคลังของรัฐที่เพิ่มขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือผู้สูงอายุสำหรับบางรูปแบบการออม โดยคาดว่าภาระงบประมาณด้านสวัสดิการชราภาพจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเมื่อพิจารณาความยั่งยืนของระบบการออม พบว่าประเทศไทยมีดัชนีความยั่งยืนของระบบบำนาญ (The Allianz Pension Sustainability Index: PSI) ในอันดับที่ต่ำที่สุดของเอเชียและของโลกจาก 50 ประเทศ

2) การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการการออมของต่างประเทศ พบว่า ประเทศที่กำลังพัฒนาจะประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทย คือ การที่มีประชากรอยู่นอกระบบทำให้มีการเก็บเงินสมทบลำบากและสามารถให้ความคุ้มครองคนกลุ่มเล็กเท่านั้น และรูปแบบบริหารจัดการระบบออมที่ในประเทศที่ประสบความสำเร็จ มักจะกำหนดเป็นแบบ multi-pillar pension system เพื่อให้สามารถจัดสรรเงินได้อย่างครอบคลุม แรงงาน ความเพียงพอของเงินได้หลังเกษียณ และความยั่งยืนของกองทุน

ข้อเสนอแนะ

- จากผลการศึกษาถึงความไม่เพียงพอของเงินได้ใน การดำรงชีพหลังเกษียณ ซึ่งถือประเด็นสำคัญที่จะกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตของประเทศได้นั้น ภาครัฐควรพิจารณาปรับปรุงแผนการลงทุนเพื่อเพิ่มผลตอบแทนจากเงินกองทุน และระเบียบที่เอื้อต่อการสร้างผลตอบแทนจากการลงทุนที่มากขึ้น เช่น ตามกฎหมายกำหนดให้กองทุนประกันสังคมสามารถลงทุนได้ในสินทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง 60% และสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยง 40% จึงทำให้ ผลตอบแทนที่ได้รับจึงไม่สูงมากนัก

- การพิจารณาปรับเพิ่มอายุเกษียณ เพื่อให้มีสัดส่วนของคนทำงานเพิ่มมากขึ้น และลดอัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยแรงงาน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับอายุขัยเฉลี่ยของประชากรโดยรวม เช่นเดียวกับบางประเทศที่ใช้วิธีเพิ่มอายุเกษียณแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น ออสเตรเลีย จะเพิ่มทุกๆ 2 ปี จนถึงเกษียณที่อายุ 67 ปีในปี พ.ศ. 2566 หรือประเทศกลุ่ม OECD จะอยู่ที่อายุ 65 ปี

- การสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนวัยแรงงานเห็นความสำคัญของการออมเพื่อการชราภาพมากขึ้น เพื่อลดภาระงบประมาณของรัฐในการดูแลผู้สูงอายุ รวมทั้ง เพื่อให้แรงงานเข้าถึงรูปแบบการออมเงินเพื่อการชราภาพมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ

- การวางแผนออมเงินของประชาชนในแต่ละระดับรายได้ โดยการออมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับทุกระดับรายได้ คือ การออมภาคบังคับ ทั้งกองทุนประกันสังคม และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยผู้ออมจำเป็นต้องมีความต่อเนื่องในการส่งเงินสะสมและเพิ่มสัดส่วนของเงินสะสมเทียบกับรายได้ต่อเดือนในแต่ละช่วงเวลา

- ประชาชนที่มีระดับรายได้น้อย สามารถวางแผนการออมต่อเนื่องกับกองทุนภาคบังคับ และออมเงินในกองทุนเอกชน เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งสามารถกำหนดรูปแบบอัตราเงินสะสมและผลตอบแทนได้ รวมถึง การทำประกันชีวิตที่มีเบี้ยประกันที่เหมาะสมกับรายได้เพื่อสร้างผลตอบแทนให้เพียงพอในวัยเกษียณ

- ประชาชนที่มีระดับรายได้ปานกลาง สามารถวางแผนการออมเงินที่หลากหลายเพิ่มขึ้น โดยสามารถจัดสรรรายได้บางส่วนเพื่อลงทุนในตลาดเงินและตลาดทุน เช่น ตราสารหนี้, พันธบัตร, หุ้น เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการสร้างผลกำไรและสะสมเป็นเงินออมได้อีกช่องทาง

- ประชาชนที่มีระดับรายได้สูง สามารถวางแผนการออมโดยกำหนดรูปแบบการออมที่ให้ผลตอบแทนในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้ง การสร้างแผนการลงทุนที่มีหลายระดับความเสี่ยง เพื่อเพิ่มโอกาสในการสร้างกำไรและเป็นเงินออมในวัยเกษียณ

เอกสารอ้างอิง

- กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ. 2557. รายงานประจำปี 2557 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ. กรุงเทพฯ.
- วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. 2553. การออกแบบระบบบำนาญแห่งชาตินโยบายและการจัดการ. ค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2558 จาก <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/04/d2010018.pdf>
- สุภาณี จันทรมาศ และนพพร วิริยะนุพงษ์. 2558. ระบบบำเหน็จบำนาญของไทย. ค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2558 จาก www.fpo.go.th/S-I/Source/Article/Article146.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. 2557. ภาพรวมการเติบโตกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ปี 2557. ค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2558 จาก <http://www.thaipvd.com/upload/annual2014thn.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. 2557. การสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณให้คนไทย. ค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2558 จาก www.sec.or.th/TH/Documents/Information/.../research_retirement.pdf

- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 2558. ความครอบคลุมของระบบบำเหน็จบำนาญของไทย. ค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2558 จาก www.fpo.go.th/S-I/Source/Article/Article146.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. 2557. การสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณให้คนไทย. ค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2558 จาก http://www.sec.or.th/TH/Documents/Information/ResearchesStudies/research_retirement.pdf
- Allianz 2014 . “2014 Pension Sustainability Index” Retrieved December 5, 2015. from https://www.allianz.com/v.../2014_PSI_ES_final.pdf
- United Nations. 2012. Elderly-dependency ratio (per cent). Retrieved December 5, 2015. from <http://data.un.org/Data.aspx?d=PopDiv&f=variableID%3A44>