

กองทุนประกันอนาคต: ขนาดและการบริหารจัดการ ระยะที่ 1

บทคัดย่อ

เป็นที่ทราบกันว่าประเทศไทยกำลังเข้าสู่ภาวะซึ่งมีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ภาวะการนี้ เช่นนี้เรียกว่า ภาวะสูงอายุของประชากร (Population Aging) ภาวะสูงอายุของประชากรหากไม่ได้รับการเตรียมการรองรับย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งในระดับบุคคลและระดับประเทศ โดยทั่วไปเป็นที่เข้าใจกันว่าภาวะสูงอายุหมายถึง สภาวะการเสื่อมถอยของสังขารหรือการมีปัญหาสุขภาพ นอกจากนี้ยังหมายถึง การถดถอยของผลผลิต ซึ่งหากปล่อยไว้โดยไม่มีการเตรียมการรองรับอาจก่อให้เกิดการชะงักงันของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้ยังเชื่อว่า 2 ปัญหาที่กล่าวข้างต้นนำไปสู่ความยากจนของผู้สูงอายุ ความยากจนนี้สามารถลดความรุนแรงลงได้หากบุคคลได้มีการเตรียมความพร้อมที่จะรองรับกับอนาคต การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งที่จะวางพื้นฐานไปสู่การออกแบบระบบปกป้องและคุ้มครองผู้สูงอายุในอนาคต เพื่อเป็นหลักประกันว่า เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุบุคคลจะมีรายได้ที่พอเพียงกับค่าใช้จ่ายพื้นฐานและค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลที่เมื่อวัยสูงขึ้นก็ยิ่งเพิ่มเป็นเงาตามตัวยิ่งขึ้น

เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้จึงเริ่มต้นด้วยการฉายภาพประชากรไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า การฉายภาพดังกล่าวใช้วิธีการจำลองตัวแบบระบบเชิงพลวัต เพื่อทำการจำลองความสัมพันธ์ระหว่างประชากรและเศรษฐกิจ โดยในเบื้องต้นนี้เน้นไปที่จำนวนประชากรจำแนกตามอายุ เพศ อาชีพ และรายได้ การจำลองแบบเพื่อฉายภาพความสัมพันธ์ของตัวแปรในระบบครั้งนี้ใช้ทั้งข้อมูลทุติยภูมิ รายงานการสำรวจและการศึกษาทางประชากรและเศรษฐกิจที่เคยทำมาในอดีต และข้อมูลปฐมภูมิจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อใช้ในการกำหนดคตินฐานและในการตรวจสอบความแนบแน่นของผลที่ได้จากการจำลองแบบกับสภาวะการณ์ที่น่าจะเกิดขึ้นจริง

ผลที่ได้จากการจำลองตัวแบบชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยในปี พ.ศ.2568 จะมีประชากรเพิ่มเป็น 70.6 ล้านคน โครงสร้างอายุประชากรจะเปลี่ยนแปลงไป ประชากรเด็กจะมีสัดส่วนลดลงจากประมาณร้อยละ 25 ในปี พ.ศ. 2543 เหลือเพียงประมาณร้อยละ 18 ในปี พ.ศ. 2568 ประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9.4 ในปี พ.ศ. 2543 เป็นเกือบร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2568 ซึ่งทำให้ภาวะการพึ่งพิงของผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังพบว่า ในปี พ.ศ. 2568 ประเทศไทยจะมีอัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุสูงที่สุดเท่าที่เคยมีมา คือ

เพิ่มจาก 14.3 ในปี พ.ศ.2543 เป็น 30.9 ในปี พ.ศ.2568 ผลที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ประเทศไทยมีอัตราการพึ่งพิงรวมสูงที่สุดเท่าที่ผ่านมาโดยอยู่ในระดับ 60.2

เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาชีพของแต่ละกลุ่มอายุ ผลที่ได้จากการจำลองตัวแบบพบว่า โครงสร้างเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน จากเศรษฐกิจบนพื้นฐานของระบบเกษตรกรรมมาเป็นเศรษฐกิจบนพื้นฐานของอุตสาหกรรม และการบริการ นอกจากนี้ยังคาดคะเนกันว่า กระแสเศรษฐกิจบนพื้นฐานแห่งความรู้จะเร่งผลักดันให้เกิดอาชีพอิสระและส่วนตัวมากขึ้น อย่างไรก็ตามพบว่า แม้ว่าสัดส่วนของผู้ประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรจะลดลง แต่จำนวนเกษตรกรจะลดลงได้ไม่เร็วนัก ทำให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระส่วนตัวและผู้ที่มิอาชีพทางการเกษตรยังคงมีสัดส่วนกว่าครึ่งของประชากรทั้งหมด ปรากฏการณ์นี้จะเกิดขึ้นทั้งๆ ที่อาชีพลูกจ้างรัฐบาลซึ่งรวมทั้งข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกันกับกลุ่มเกษตรกร ในขณะที่กลุ่มอาชีพลูกจ้างเอกชนก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงใน 20 ปีข้างหน้าเช่นกัน ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงกลุ่มเป้าหมายซึ่งได้แก่ ผู้ที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคมหรือไม่มีโอกาสที่จะได้รับเงินบำนาญบำนาญจะมีเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต

ในการศึกษาครั้งนี้ยังพบว่า ผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือธุรกิจส่วนตัวเป็นผู้ที่มีรายได้เฉลี่ยในวัยแรงงานสูงกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรจะเป็นผู้มีรายได้โดยเฉลี่ยต่ำสุด รายได้ของข้าราชการนั้นเมื่อคิดในบางช่วงอายุอาจจะมีความได้ต่ำกว่าผู้ประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างในภาคธุรกิจเอกชน แต่เนื่องด้วยข้าราชการมีการเพิ่มเงินเดือนอย่างสม่ำเสมอตลอดทุกปี บวกกับความมั่นคงในอาชีพการงานที่มีมากกว่าลูกจ้างภาคธุรกิจเอกชนจึงทำให้เงินรายได้โดยเฉลี่ยตลอดชีวิตหรือตลอดวัยแรงงานสูงกว่าลูกจ้างภาคธุรกิจเอกชน เป็นที่คาดคะเนว่าเงินรายได้ส่วนบุคคลของประชากรในอนาคตจะมีมากขึ้น ดังนั้นฐานภาษีในส่วนนี้จะสูงขึ้นโดยเฉพาะในกลุ่มอาชีพอิสระ

นัยที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้คือรัฐควรที่จะพัฒนาระบบเงินกองทุนประกันอนาคตโดยดึงผู้ที่อยู่นอกระบบเงินเดอนให้เข้ามาสู่การออม ซึ่งจะเป็นการกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวได้อีกทางหนึ่ง พร้อมๆ กับการสร้างหลักประกันและการปกป้องทางเศรษฐกิจแก่ผู้สูงอายุซึ่งจะมีอายุช่วงหลังการทำงานที่ยาวนานขึ้น การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวน่าจะส่งผลให้เกิดวินัยในสังคม ผลกระทบทางสังคมของกองทุนที่จัดตั้งขึ้นคือการบังคับให้บุคคลมีการออมเพิ่มขึ้นขณะอยู่ในวัยทำงานจะทำให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการออม เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจพร้อมๆ กับการพัฒนาระบบออม ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีอัตราการออมสูง ทำให้ประชากรสามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพในวัยชรามีสุขอนามัยดีตามอัตราภาพ และไม่เป็นภาระเลี้ยงดูต่อคนรุ่นหลัง

Future Assurance Fund: Size and Management Issues: Phase I

Abstract

It is widely known that Thailand is under going a process of population aging. The proportion of population aged 60 years and above is increasing rapidly. If this trend continues without any necessary preparation, untoward effects on both individual and national levels may result. Generally, it is commonly held that aging accompanies degenerative conditions is usually associated with poor health. It can also lead to a state of declining economic productivity. If left unadjusted, it may lead to economic stagnancy or declining growth. These conditions undoubtedly can cause absolute poverty among the senior citizens. The undesired effects of poverty can be mitigated if a proper precaution measure has been taken.

It is an ultimate goal of this research to lay a foundation for a design of social protection scheme for the future elderly persons of Thailand. If fully implemented in the form of future assurance fund, the prospective old people will have a sufficient source of support for their basic minimum expenses, which include increasing health care costs as they age.

In order to achieve this goal, this research begins by projecting the demographic scenarios within the next 20 years. This projection capitalizes the method of System Dynamic Modeling. The relationships between population system, disaggregated by age and sex, and economic system, focusing on occupation and income, were modeled to represent the reality. Using secondary data, collected from previous surveys, censuses, and past population projections coupled with primary data collected in several sessions of group process, involving experts, the model was simulated and calibrated.

Results from several rounds of simulation activity projected that in 2025 Thailand would have a total population of 70.6 million. It was shown clearly that the age structure of Thai population would change markedly. The proportion of young population (14 years and under) was projected to decline from approximately 25 percent in 2000 to about 18 percent in 2025. Correspondingly, the proportion of people aged 60 years and above was projected to increase from 9.4 percent to nearly 20 percent in the same reference years. Consequently, the aged dependency ratio was expected to continuously increase. In addition, it was expected that Thailand would experience the highest aged dependency ratio ever recorded in 2025. This means that the aged dependency ratio of 14.3 in 2000 would increase to 30.9 in 2025. As a

consequence of this demographic transformation, Thailand will face the highest total dependency ratio ever experienced, at 60.2.

Turning to the change in occupational structure by age groups, the results from several rounds of simulation and calibration indicated that the country would be undergoing a rapid economic transformation. As shown by the figures from simulation exercises, Thailand would be changing from agricultural based economy to industrial and services based economy. Furthermore, it was expected that the wind of change created by knowledge-based economy would create more demand for independent jobs and personal businesses. It was also noted that although the proportion of people who worked in agricultural related or as farmers was declining, the sheer number of this group of people in fact did not show a clear sign of decreasing at least until 2025. The combined number of people whose occupations are in farming and in independent work or personal business represented more than half of the total population. This phenomenon would be visible despite the smaller and declining proportions of people who would be employed by government agencies and the shrinking proportions of people who would be working as farmers. At the same time, employees of private sector showed a clear increasing trend within the next 20 years. All of these results taken together indicated that Thailand would be experiencing a rising number of people who are not covered by any provident fund or by any pension scheme in the near future.

This study also found that independent workers or those who were engaging in personal business enjoyed the highest average working lifetime earning. In comparisons, farmers or those who worked on their own farm earned the least. For the government employees, their average accumulated earning was higher than their counterparts in the private sector. This was explained by their gradual increase in their salary on an annual basis, though the starting salary of private employees was higher. The more job security, which translated into more years of working time plus the regular increase in salary, resulted in higher lifetime earning of government employees than these in private sector. In general, it was projected that the personal incomes of the Thais, particularly those who had a business of their own would increase considerably, thus widening the tax base.

An implication derived from this study is that the government of Thailand should create and develop an assurance fund as a safety net for the expected increasing number of elderly persons in the country. A special effort should be made to attract those who are currently not in the salary system to contribute to the fund. Setting up a fund of this type is considered to be an effective strategy for stimulating economic growth in the long run. To date, this strategy, which is similar to a provident fund, has gained recognition as a workable scheme for providing social and economic protection for the elderly persons in many countries. The increasing life expectancy of the Thais makes it even more compelling to set up a protection scheme of this type for the elderly persons. Further, it is theorized that having a fund of this type will help discipline members of Thai society to regularly save a part of their earning for their own future. If this is achieved, Thailand will enjoy the same benefits of being a saving society, as currently enjoyed by Japan. Japan is considered to be a model of having both high saving and economic growth rates. Consequently, old Japanese people have enjoyed a well-recognized quality of life, and reasonably good health, without having to create undue hardship on their own progeny.